

## Kamu-Özel Ortaklığının Değişen Koşulları: Türkiye Örneği

Erol ESEN\* ve Ali ERDEM\*\*

### Özet

1980 sonrası dönemde, neoliberal politikalar ışığında değişen ve dönüşen devletler, finansman yaratamama, etkin ve verimli yönetim gerçekleştirememesi gibi gerekçelerle kamusal alandan çekilmekte ve her geçen gün daha da küçülmektedirler. Bu durumun arka planında daha küçük ve etkin bir devletin varlığı amaçlanmaktadır. Devletler, kamusal hizmetleri farklı yol ve yöntemler kullanarak özel sektöre devretmekte ya da özel sektör yönetim tekniklerini kamusal alana taşımaktadırlar. Kamusal hizmetlerin özel sektöre devri konusunda kullanılan en yaygın yollardan biri kamu-özel ortaklığı (KÖO) yapılarıdır. Bu çalışmada kamu-özel ortaklığına değinilmekte ve Türkiye'deki mevcut yapı ana hatlarıyla ele alınmaktadır. Tüm çıkarımlar ışığında, Türkiye için kamu-özel ortaklığı yapılanmasına dair öneriler geliştirilmiştir. Çalışma, kamu-özel ortaklığı yapılarının, proje ömürlü basit ilişkilere dayalı olmadığını belirtmektedir.

**Anahtar kelimeler:** Ortaklık, Kamu Özel Ortaklığı, Risk Paylaşımı.

## Changing Conditions of Public Private Partnership: The Case of Turkey

### Abstract

Due to the inability in creating of financial recourses and to the ineffectiveness of governance the states started to isolate themselves from public life in the era of neo-liberal politics after 1980. The aim of this change is to create smaller and more effective states. The governments transfer the public services to the private sectors by using different tools. The most popular device for this purpose is Public-Private Partnership (PPP). The aim of this study is to analyse the structure of PPP in general and to that of Turkey in particular. As a result of this study it will be proposed how Turkey can pave the way to establish a functioning framework for her PPP.

**Keywords:** Partnership, Public-Private Partnership, Risk Sharing.

1980 sonrası dönemde, neoliberal politikalar ışığında değişen ve dönüşen devletler, ekonomik alandan çekilmekte, her geçen gün daha da küçülmektedirler. Bu şekilde “daha küçük ve etkin bir devlet” amaçlanmaktadır.<sup>1</sup> Devletler, aşağıda sıralanmış yöntemleri kullanarak kamusal hizmetlerin sunumundan uzaklaşmaktadırlar: Birincisi, kamusal hizmetlerin tamamen özel sektörün inisiyatifine bırakılması (özelleştirme), ikincisi, hizmetlerin sunumunda riskin ve kârın paylaşımı temelinde daha etkin ve verimli bir yönetim hedefleyen kamu-özel ortaklıkları kurulması, üçüncüsü ise, özel sektör yönetim tekniklerinin kamusal alanlara ve hizmetlere taşınmasıdır (yeni kamu yönetimi).

Yönetim alanındaki güncel gelişmeler incelendiğinde, “Çevre Ülkeler” olarak da adlandırılan gelişmekte olan ülkelerde değişim ve dönüşümün diğerlerine kıyasla çok yüksek düzeyde gerçekleştiği gözlenmektedir. Bu ülkelerdeki yönetim kademeleri içinde en çok etkilenenler ise “Yerel Yönetimler”dir. Değişen alanlar ise “Kamusal Hizmetlerin Sunum Teknikleri” olmuştur. Yerel yönetimler, yerindelik, katılım, etkinlik, verimlilik, yönetişim gibi kavramlarla tanışıp bu yönde değişip dönüşürken; kamusal hizmetler ise

\* Doç. Dr., Akdeniz Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü, e-mektup: esen@akdeniz.edu.tr

\*\* Araş. Gör., Akdeniz Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, e-mektup: alierdem@akdeniz.edu.tr

<sup>1</sup> Ataay, Faruk, “Neoliberalizm ve Devletin Yeniden Yapılandırılması”, (der) Türkiye’de Kamu Reformu Üzerine İncelemeler, Ankara 2006 ve Özel, Mehmet, “Küreselleşme Sürecinde Türk Kamu Yönetimi ve Yeniden Yapılanma”, (der) Devletin Dönüşümü ve Yeni Dönem Kamu Yönetimi, Çizgi Kitabevi, Konya 2008, s. 231-275.

özelleştirmelerle yüz yüze gelmiş, kamu-özel ortaklıkları ve özel sektör yönetim tekniklerinin kamuya aktarımı, yine “etkinlik” ve “verimlilik” gerekçeleriyle sunulmaya başlanmıştır.<sup>2</sup> Yerel yönetimlerin dönüşümünde etkili olan kavramlardan, “yönetişim”, sürecin ya da işleyişin tarafları ile bu tarafların rolleri ve sorumluluklarıyla ilgilidir. “Yönetişim”, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarını da kamusal odaklı denkleme eklemlenmektedir.

Dünyanın küresel bir köy olduğu, sınırların hızla aşındığı, devletlerin küçüldüğü düşünüldüğünde yerel yönetimlerin ne derece önemli olduğu bir kez daha ortaya çıkmaktadır. Yerel yönetimlerin alanında yapılan reformlar incelendiğinde, tüm reformların biraz daha özerk, uluslararası sorumluluklar taşıyan, etkin ve verimli yönetim birimleri oluşturmak gibi amaçlar güttüğü görülecektir. Bu anlamda, yerel yönetimler, yerel nitelikli hizmetlerin sunumunda tıpkı merkezi düzeyde olduğu gibi kamu-özel ortaklıkları üzerinde durmaktadır. Yüksek sermayeye ve uzun süreye ihtiyaç duyulan altyapı hizmetlerinin sunumu buna iyi bir örnek teşkil etmektedir.

Gerek merkezi gerekse yerel düzeyde, özel sektörle girilen her türlü işbirliği/ortaklık yapısının, sağlam bir kurumsal altyapı ile gerçekleştirilmesi gerekliliği, hem ulusal hem de uluslararası tecrübelerle ortaya çıkmıştır. Kettl ve Savas’a göre, günümüzde devletlerin başvuracakları en iyi model “kamu-özel ortaklıkları”dır. Kamu-özel ortaklığı yapıları, tecrübelerden de görüleceği üzere, kimi zaman yönetim reformlarının bir bileşeni, kimi zaman düzenleyici işlemlerin bir parçası, kimi zaman ise özerk kuruluşların inisiyatifindeki bir olgu olarak karşımıza çıkmaktadır. Dolayısıyla kamu-özel ortaklığı incelenirken hangi anlamda ele alınacağı önemlidir. Linder, kamu-özel ortaklığının, yönetim reformu, problemin dönüşümü, ahlaki yeniden canlanma, riskin yansıtılması, kamu hizmetlerinin yeniden yapılandırılması ve güç bölüşümü açısından ele alınabileceğini belirtmiştir.

Bu çalışmada özellikle, 1980’lerde başlayıp son yıllarda hız kazanan kamu yönetimi reformları ışığında; yönetim reformu (Türkiye’de 2000’li yıllardan sonra gerçekleştirilen reform çalışmaları), kamu hizmetlerinin yeniden yapılanması (kamu hizmetlerindeki önceliklendirme işlevleri) ve kısmen de riskin yansıtılması temelinde değerlendirmeler yapılacaktır.

### **Türkiye’de Kamu-Özel Ortaklığının Gelişmesi**

Türkiye’de kamu-özel ortaklığının (KÖO) çıkış noktası ve gelişim süreci, dönemsel ve özgün koşullardan dolayı Batılı ülkelerden farklı olmuştur. Avrupa’da sermayenin varlığı KÖO modellerinin yerli sermaye ile gelişmesine olanak sağlarken, Osmanlı’da ise yerli sermaye henüz oluşmadığı için yoğun sermaye ve yüksek teknik gerektiren hizmetler, yabancılar tarafından doğrudan gerçekleştirilmiştir. Bu imtiyazlar, 1930 ve 1940’lı yıllarda Türkiye Cumhuriyeti tarafından geri alınmıştır.

Türkiye için yeni bir olgu olmayan ve son yıllarda popülerlik kazanan KÖO’lara örnek olarak, 1980’li yıllarda sıkça görülen fakat risk paylaşımı, hukuk rejimi, mali düzenlemeler ve örgütlenme biçimi gibi alanlarda farklılıklar gösteren “Kamu Hizmeti İmtiyazları” gösterilebilir.<sup>3</sup> 1980’li yıllar ile 2000’li yıllar arasında yaşanan tıkanmaların da

<sup>2</sup> Fromm ve Torse’den aktaran Greve, Carsten, “Public-Private Partnerships in Scandinavia”, IPMR, Volume 4, Issue 2, 2003, s.64 ve Özer, M. Akif, “Yeni kamu Yönetimi – Teoriden Uygulamaya”, Platin Yayınları, Ankara 2005.

<sup>3</sup> Karasu, Koray, Kamu Özel Ortaklığı: Sözleşme Sisteminin Genelleşmesi, Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi- Kamu Yönetim Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını, Ankara 2009a, s.79-82.

etkisiyle, Dünya Ticaret Örgütü'nün (DTÖ) serbestleştirme çalışmaları, uluslararası ve ulusal düzeyde gerçekleştirilen girişim ve anlaşmalarla kamu çıkarı veya başka bir gerekçe ile "ticaret hakkı"na engel olunamayacağı hususunu yasallaştırmıştır.<sup>4</sup>

Türkiye'de 1980'lerde başlayan özelleştirme akımıyla ve bunun yanında 2000'li yıllardaki yönetim reformlarıyla birlikte, yerel yönetimlere sorumluluk, görev, yetki vb. aktarımlarda bulunulmuştur. Yerel yönetimlerin özerklik dereceleri, yerel düzeyde kurulacak KÖO'ları doğrudan etkilemektedir. KÖO'ların Türkiye'de farklı isimler ve yapılarla tarihi bir geçmişi ve çok sayıda uygulama şekli olsa da, en çok kullanılanları merkezi düzey ve yerel yönetimler için farklılık gösterebilmektedir. Merkezi düzeyde, yap-işlet-devret, yap-işlet, yap-kirala-devret ve yap-kirala yöntemleri; yerel yönetimler için ise, ihale, imtiyaz, yap-işlet-devret, satış, yönetimler arası işbirliği, kupon, şirketleşme ve ortak girişim, vergi teşvikleri ve idari düzenlemeler, gönüllü organizasyonlar, fiyatlandırma ve kendi kendine hizmet yöntemleri olarak sıralanmaktadır. KÖO'ların Türkiye'de ilgi görme sebepleri arasında;<sup>5</sup> Türkiye'nin alana ilişkin uygun altyapıya sahip olması, mevcut tecrübesinin çokluğu, Avrupa Birliği (AB) üyesi ya da geçiş sürecinde olan ülkeler için örnek teşkil edecek derecede uygulama örneklerinin çokluğu, proje stokunun oldukça yüksek olması ve vatandaşlar üzerindeki vergi yükünü arttırarak finansman sağlamaması gibi noktalar bulunmaktadır.

### Yarar ve Sakıncaları ile Kamu-Özel Ortaklığı

Her ülkede yapısal farklılıklar görülmesi nedeniyle KÖO'nun üzerinde uzlaşmış bir tanımı bulunmamaktadır. Literatür incelendiğinde çeşitli tanımlara rastlanmaktadır. KÖO bir yaklaşıma göre, kamu ile piyasa aktörleri arasında, özel hukuka tabi uzun süreli sözleşmeler; yeni bir örgütlenme ve finansman yöntemi;<sup>6</sup> kamunun üzerindeki riskleri özel sektöre devretme sistemi de işin içinde olmak üzere kamu ile özel Sektörün sözleşme şartları altında kurduğu ortaklık; hükümetlerin yönetim stratejileri şeklinde tanımlanmaktadır.<sup>7</sup>

Birleşmiş Milletler, OECD ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların "örgütsel tasarım"ı, mali yeniden yapılanmanın bütünleyici bir parçası olarak görmesi, KÖO'ların sadece bir finansman yöntemi değil, aynı zamanda hizmet sunumunda yeni bir yaklaşım olarak ortaya çıkmasını sağlamıştır. Uluslararası kuruluşların "idari kapasiteyi güçlendirme" olarak adlandırdıkları örgütsel tasarım ihtiyacı, sürdürülebilir yolların bulunması ve mevcut aktörlerin kendi başlarına veya bu aktörlerin dışında yer alan başka aktörlerin çabasıyla, bu alandaki yeteneklerinin arttırılması işi" olarak tanımlanmaktadır.<sup>8</sup> Kimi bilim insanlarına göre, KÖO'lar, devlet müdahalesine karşı çıkan, piyasa yönelimli bir yol, sermayenin yeniden üretimi ile ilgili arayışın bir ürünü ve risk ile maliyetlerin kamulaştırılması anlamına gelmektedir.<sup>9</sup>

<sup>4</sup>Çelik, F. Eda, Hizmet Sunumuna katılım ve Kamu Özel Ortaklıkları, 2008, s. 5, [http://www.yayed.org.tr/resimler/ekler/9ae49a23f67c759\\_ek.pdf?tipi=7&turu=X&sube=0](http://www.yayed.org.tr/resimler/ekler/9ae49a23f67c759_ek.pdf?tipi=7&turu=X&sube=0) (01.07.2011).

<sup>5</sup> Andrew N. Vorkink'in Açılış Konuşması (Uluslararası PPP Zirvesi), <http://go.worldbank.org/-2E09W32KW0> (01.07.2011).

<sup>6</sup> Karasu, Kamu Özel Ortaklığı: Sözleşme Sisteminin Genelleşmesi, Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform, a.g.e. s.80.

<sup>7</sup> Ünüvar, Raşit, "Kamu Özel Ortaklığı (KÖO) Proje Finansman Sisteminin Yerel Yönetim Yatırımlarında Kullanılması, Teknik Müşavirlerin Rolü", Türk Müşavir Mühendisler ve Mimarlar Birliği, 2006, [www.tmmmb.org.tr](http://www.tmmmb.org.tr), (04.03.2011).

<sup>8</sup> Çelik, a.g.e. s.2.

<sup>9</sup> Karasu, Koray, "Yeni Kamusal Hizmetler: Kamu Yararı Şirketleri", Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt: 64, Ankara Temmuz-Eylül 2009b, No: 3, s.12-42.

Yukarıdaki tanımlamalara bakılarak, KÖO'ların, ulusal ve uluslararası alanda genel kabul görmüş ve öne çıkmış bazı özellikleri; uzun süreli sözleşmelere dayalı ilişki, alternatif değil ama sonuçta bir tür finansman sağlama yöntemi, ekonomik işletmecinin projeye katılımı (tasarım, finansman, uygulama ve işletme), riskin kamu ve özel sektör ortakları arasında paylaşımı; sorumluluk ve yükümlülüklerin taraflarca kabul edilmesi, uyuşmazlıklarda ilgili yöntemin ve hukuk yolunun belirlenmesi, şartnamelerin taraflarca kabul edilmesi, genelde uzun dönemde paylaşım içeriğinin analiz edilmesi ve belirlenmesi, esnek bir yönetim ve örgütlenme modeli, ilgili tarafların yeteneklerini artırma işi, piyasa yönelimli yeni bir yol, eşitler arası ilişkiye dayalı işbirliği ve ortaklık modeli şeklinde sıralanabilir.<sup>10</sup> Sonuç olarak KÖO, kamu hizmetlerinin devletçe klasik yollardan temini ile tüm hizmet temininin özel sektör aracılığı ile yapılması arasındaki yelpazede yer alan, devlet ve özel sektörün birlikte katılımını içeren mal ve hizmet temini modellerinin bir üst kavramıdır.<sup>11</sup>

KÖO'ların avantajları ve dezavantajları farklı alanları kapsamaktadır. Avantajları; yatırımların hızlı, kaliteli ve kısa sürede bitirilmesi ile en üst düzeyde kamu yararının sağlanabilmesi, kamu kaynaklarındaki israfın en aza indirgenmesi, finans sorunu nedeniyle bekleyen projelerin hayata geçirilmesi, fizibilite çalışma raporları sonucunda projelerin gerçekçi sürelerde bitirilmesi, projelerin siyasi kriterlere göre değil, ihtiyaçlara uygun nitelikte yapılması, sosyal içerikli projelerin artması, ilgili tarafların kazan-kazan (win-win) durumuyla karlı çıkmaları, sonuçta dolaylı yollardan da olsa ülke ekonomisinin bu durumdan karlı çıkması şeklinde saymak mümkündür.<sup>12</sup> Dezavantajlarına gelince; aslında yukarıda sayılan birçok avantajın dezavantaja dönme olasılığı mevcuttur. Şöyle ki, bu süreç ve yapıların iyi bir şekilde yönetilmemesi durumunda, kamusal tarafın kontrolü kaybetmesi, kamunun mali yükünün artması, kayırmacılığın işe karışması, kalitesiz işlerin ortaya çıkması, rekabetin olumsuz yönde etkilenmesi, kamusal istihdamda azalma ve işlemlerin tamamlanma sürelerinin uzaması gibi bir takım olumsuzluklar ortaya çıkmaktadır.

KÖO'larda özellikle olumlu sonuçların ortaya çıkması, sürecin nasıl organize edileceği ve sonrasında nasıl yönetileceği ile ilgilidir. Şöyle ki, KÖO yapıları eğer sağlam bir yasal mevzuattan temellenmiyor, kapsamlı ve güçlü bir örgüt tarafından yönetilmiyor ve denetlenmiyorsa, yukarıda sayılan dezavantajların ortaya çıkması sürecin doğal bir sonucu olacaktır.<sup>13</sup>

### **Kamu-Özel Ortaklığı Ortaya Çıkarıcı Nedenler**

KÖO'ları ortaya çıkaran asıl neden, devletin sınırlı kaynaklarla sürekli olarak artan talep ve gereksinimlere cevap verme kapasitesinin düşmesi ve alternatif arayışlara girmesi olarak gösterilebilir. Bu nedenler, aşağıdaki şekilde sıralanabilir; Birinci kapasite

<sup>10</sup> Peters B. Guy, "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; Andersen, O. J., "Public-Private Partnerships: Organizational Hybrids as Channels for Local Mobilization and Participation?", Scandinavian Political Studies, Cilt 1, Sayı 27 2004 ; Akintoye, Akintola, vd. , Public-Private Partnerships: Managing Risks and Opportunities, Wiley-Blackwell; 1 edition, 2003; M. Bult-Spiering, vd., Strategic Issues in Public-Private Partnerships – An International Perspective, Blackwell Publishing, Oxford 2006; Bayramoğlu, Sonay, Yönetişim Zihniyeti: Türkiye'de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü, İletişim Yayınları, İstanbul 2005.

<sup>11</sup> Tekin, Ali Güner. , "Kamu-Özel Sektör İşbirlikleri - Kamu-Özel Ortaklıkları", İdarecinin Sesi Dergisi, Cilt:21, Sayı: 122, Mayıs-Haziran 2007, s.10.

<sup>12</sup> Ünüvar, a.g.e.

<sup>13</sup> Göğüş, Lale, "Kamu-Özel Ortaklığı-Yerel Yönetimler", Lexium, GLO 2006.

yetersizliği sorunudur. İster merkezi ister yerel düzeyde olsun, kamu yatırımlarına tahsis edilebilen kaynakların yetersizliği yanında kısıtlı kaynakların etkin kullanılamaması da önemli sorunlardandır. Yapılan rasyonelleştirme çalışmaları ile son yıllarda, belirli düzeyde iyileştirmeler sağlanabilmiştir. Ancak kamu proje stokunun mevcut sınırlı kaynaklarla yürütülemeyecek ölçüde büyük olması, kamu kuruluşlarının proje hazırlama, uygulama, izleme ve değerlendirme birimlerindeki kapasite yetersizlikleri, projelerin programlandığı şekilde tamamlanamaması, hizmet sunumunun rekabet ortamından ve teşvik/performans değerlendirmelerinden uzak oluşları, yararlanıcıların katılım eksiklikleri ve mevcut yapı içinde idari kapasite sorunları, kamuda istenilen faydaların elde edilememesi sonucunu çıkarmaktadır.<sup>14</sup>

İkincisi, yerel yönetimlerin; görev-finansman çarpıklığı, yetki ve özerklik sorunlarıdır. Konu yerel yönetimler açısından ele alındığında ise; son yıllardaki gelişmelerin (reform girişimleri sonucu çıkarılan kanunlar) etkisiyle yerel yönetimlerin, daha özelde belediyelerin hizmet ve görev tanımlarının olabildiğince genişlediği görülmektedir. En genel anlamda, kentsel altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesinde sorumluluk büyük ölçüde belediyelere aittir. Ancak belediyelerin çoğu, çevresel altyapıyı bütüncül bir yaklaşımla ele alamamakta, başta yaptırım yetkilerinin kullanımı olmak üzere, finansman ve idari kapasite yetersizlikleri ile koordinasyon eksikliği gibi sorunlarla karşı karşıya kalmaktadırlar. Türkiye açısından cumhurbaşkanlığı tarafından 2012 Aralık ayında onaylanan, Büyükşehir Belediye Kanunu'nun, verimliliği ve katılımı arttırmaya; hizmetler arasındaki koordinasyonu sağlamaya yönelik olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

Artan hizmet talebine paralel olarak gelirleri arttırılamayan yerel yönetimlere, özellikle de belediyelere yeterli kaynak sağlanamamıştır. Belediyeler, genel olarak üç kanaldan finansman sağlamaktadırlar. Bunlar; kendi bütçeleri, Hazine Müsteşarlığı tarafından sağlanan dış krediler ve İller Bankası gibi kaynaklardır. Belediyelerin büyük çoğunluğu, genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylarla kentsel altyapıya finansman ayırmakta güçlük çekmektedirler. Bu anlamda KÖO yoluyla ortaya çıkan altyapı finansman yöntemlerinden bazıları şöyledir: Bağımsız/kamu finansmanı (asli sorumlu Kamu'dur), kurumsal finansman (asli sorumlu yüklenici özel sektördür), sınırlı rücu "proje finansmanı" (proje maliyetinin yüzde 25'lik kısmını oluşturan konsorsiyum, kalanı ise özel finansörlerden karşılanmakta, proje gelirleri teminat olarak gösterilmektedir).<sup>15</sup>

Yerel yönetimler, daha önce belirtilen gerekçelere ek olarak, merkezi yönetimden kaynaklı sorunların azaltılması (bürokrasi) gibi gerekçelerle hizmet –sorumluluk ile bütçe-yetki eşitsizliğine çözüm olarak da KÖO'lara başvurumaktadırlar. Yerel yönetimlerin özerkliklerinin idari olduğu kadar mali yönden de genişlemesi gibi etkenler de KÖO'ların giderek yaygınlaşmasına neden olmaktadır.

Üçüncüsü ise, hızlı kentleşme ile taleplerin artması ve farklılaşmasıdır. Hızlı kentleşmeyle birlikte artan yerel taleplerin karşılanması, verimliliğin ve etkinliğin sağlanması rekabet ortamı oluşturarak hizmet kalitesinin yükseltilmesini gerektirmektedir. Belediye hizmetlerinin özelleştirilmesi ile özel sektöre hizmet transferi söz konusu iken, kurumsal kapasitenin artırılması ya da idari kapasitenin güçlendirilmesi göz ardı edilebilmektedir. İşte KÖO'lar bu sorunları ortadan kaldırmaktadır.

<sup>14</sup> Tetra Tech Şirketine Bağlı Kamu Özel Ortaklığı Enstitüsünün 11-29 Eylül 2011 tarihleri arasında; "Kamu-Özel Ortaklığı Finans Yöntem ve Teknikleri, Fizibilite Çalışmaları, Kredilendirilebilir KÖO Oluşturmak" ve "Kamu Özel Ortaklığı İmtiyazları ve Sözleşmeler için Yasal Anlaşmalar Yapılandırma" üzerine Washington'da düzenlenen eğitim programında ve yazarlardan Ali Erdem tarafından tutulan notlar.

<sup>15</sup> Aynı yerde.

## Kamu-Özel Ortaklığının Tarafları

Adından da anlaşılacağı üzere KÖO'larda, ana belirleyici taraflar "kamu kuruluşu" ve "özel sektör" olmaktadır. Bu taraflara süreç içerisinde, doğrudan ya da dolaylı etkide bulunan diğer bazı taraflar da eklenmektedir.<sup>16</sup> Sayılabilecek taraflar aşağıdaki şekildedir: Kamu kuruluşu; Özel sektörün performansı için belirli bir süre aldığı hizmetler karşılığı ve ilk yatırım bedelinin karşılığı olarak bir bedel öder. Özel sektör; Finansman, tasarım, inşaat, onarım, yenileme, işletme vb. hizmetler için kamu sektörünün özellikleri ve kuralları çerçevesinde tüm riskleri üstlenir. Özel sektör için KÖO'ların cazibesi, kamunun sorumluluk alanına girdiği düşünülen ve doğal tekel oluşturan hizmetlerin, kamunun sunduğu meşruiyet zemini üzerinden özel sektöre açılacak olmasıdır.<sup>17</sup> Bankalar; denklem içerisinde, seçilen finansman yöntemine bağlı olarak, gerek kamu kuruluşu gerek özel sektör varlıkları ya da proje çıktıları üzerine teminatlar alan ve finansmanın belirli oranlarını karşılayan taraftır.<sup>18</sup> Müşteriler; özel sektörün belirli bir süre işletme garantisi karşılığı üstlenmiş olduğu işlerin müşterileri, genel olarak bu hizmet ve mallardan yararlanan vatandaşlar, diğer bir deyişle "müşteriler"dir. Bu anlamda müşteriler, hem kamu kuruluşu hem de özel sektör ile ilişki içerisinde ve bunlar üzerinde kamuoyu denetimi ile yaptırımı olan taraftır. İşçiler ve işçi sendikaları; hizmetin sunumu- malın üretimi ve dağıtım sürecinde gerek aktif rol oynayan, gerekse pasif bırakıldıkları için tepkisel bir hareket içine girebilecek ve dolaylı yollardan etkili olabilecek taraftır. Sivil Toplum Kuruluşları (STK); yine sunulan hizmet ve mal içeriği veya niteliğine bağlı olarak bir takım farklı STK'ları ilgilendirebilmektedir. Birçok avantajla yola çıkan KÖO'ların, istenilen hedeflerden uzaklaşması ve istenen sonuçlara ulaşamaması, kamusal tarafın STK'lar tarafından yasal düzeyde uyarılmasını gerektirebilmektedir. STK'ların en büyük etkisi, sürecin ve yapının meşruiyetini sağlamaktır. Yerel yönetim birlikleri; genel olarak kamu kesimi içinde yer alan taraftır. Bu araştırmanın konusu itibarıyla yerel yönetimlerdir. Fakat daha önceki tespitlerde kısmen de olsa değinildiği üzere, yerel yönetimler yalnız tek başlarına değil, oluşturdukları birlikler eliyle de KÖO yapılarından yararlanma yolunu seçebilirler. Bu nedenle, KÖO'ların tarafları konusu içerisinde incelenmesi gereken bir diğer unsur ise "birlikler"dir. Birden fazla yerel yönetimi kapsayan hizmetler de özel sektör eliyle görülebilmektedir. Bu anlamda bölgesel ve yerel düzey birbirini tamamlamaktadır. Örneğin, birden fazla yerel yönetimin görev alanına ilişkin oluşturulan "Sulama birlikleri", sulama hizmetlerinin bazı KÖO modelleriyle görüldürülmesine karar verebilmektedirler.<sup>19</sup> Bunlara ek olarak, yine koordinasyonu sağlamakla görevli olan belediye birlikleri de, yol göstericilik anlamında KÖO'lara yönelik çalışmalar da yaparak, önerilerde bulunmakta ve bu yapılanmalara ön ayak olabilmektedirler.

En genel anlamda merkezi yönetimler ve yerel yönetimler düzeyinde son yıllarda gerçekleştirilen reform çalışmaları göstermektedir ki, artık kapsayıcı ve katılımcı yönetim kademeleri tercih edilmektedir. Geniş toplumsal kesimlerin olabildiğince katılımı giderek ön plana çıkmaktadır. Bu süre içinde en popüler kavram daha önce de vurgulandığı üzere

<sup>16</sup> Tetra Tech Şirketi eğitim programı notları ve Ali Erdem'in "Belediyeler Özelinde Kamu-Özel Ortaklığı; Türkiye-İsveç Karşılaştırması" başlıklı doktora çalışması kapsamında Ekim 2011 ve Mart-Haziran-Eylül 2012 tarihlerinde İsveç belediyelerinde yapmış olduğu alan çalışması.

<sup>17</sup> Pongsiri, Nutavoot , "Regulation and Public-Private Partnerships", International Journal of Public Sector Management, , 2001, Cilt 6, Sayı 15, s. 487-495.

<sup>18</sup> Tetra Tech Şirketi eğitim programı notları.

<sup>19</sup> Çelik, a.g.e.

“yönetişim”dir. Bu yolla daha geniş ve derin bir girişimci kültürünün yaratılması amaçlanmaktadır.<sup>20</sup>

### **Kamu-Özel Ortaklığı Türleri**

KÖO ile ilgili olarak, ülkelerin farklı yönetim gelenekleri, yönetim biçimleri, ideolojileri ve iktidar iradeleri gibi temel değişkenlere bağlı olarak çok farklı modeller tercih edebilmektedir. KÖO’ya, kamu ve özel sektörün her hangi bir şekilde buluşması anlamında bakılacak olursa, oldukça fazla sayıda yöntemle karşılaşılmaktadır. Nitekim bu çalışma da, konuyu bu düzlemde ele almaktadır. İş ortaklığı (joint-venture), kiralama (leasing), yap-işlet-devret (build-operate-transfer), yap-sahip ol-işlet-devret (build-own-operate-transfer) gibi bir çok yöntem mevcuttur. İlgili kurum ve kuruluşların hangi yöntemi kullanacağı yukarıda belirtilenlerin yanında, hizmetin önceliği, yatırım maliyeti, fizibilite raporları gibi birçok unsurdan doğrudan etkilenmektedir. Genel olarak; şirketleşme, hizmet sözleşmeleri, yönetim sözleşmeleri, kiralama, yap-işlet-devret ve yap-sahip ol-işlet ile imtiyaz sözleşmeleri bu bağlamda incelenebilir.

**Şirketleşme:** Her hangi bir kamu kurumunun varlıkları, yeni bir örgütlenme içine taşınmış olur. Devlet hala en büyük hissedardır ve bunu yöneticiler kurulu içinde hissettirir. Çalışanlar, sivil işçilikten kamu şirketi çalışanları haline gelirler. Gelirler ilk olarak genel bütçe yerine kamu ortaklığı yapıları içine alınırlar. Tahakkuk esaslı kurumsal muhasebe standartları, daha doğru bir finansal performans ölçümü ve maliyet kurtarma analizi ("Benchmarking") sağlar. Bankalar dışında kendi varlık ve gelirleri üzerine borç alma işlemleri gerçekleştirebilirler. Başarının yollarından bir tanesi, kamu yöneticiler kurulunun yönetim kapasite ortaklığıdır.<sup>21</sup>

**Hizmet sözleşmeleri:** Genelde kamu kurumlarının hizmetleri sektörden ayrıştırılmıştır (faturalama ve toplama; bakım işleri, su tesisatı tamirleri, yol bakımları gibi). Genel olarak bunlar ana hizmetler değildir. Bu bağlamda ekonomiklik ve paranın değeri tespit edilir. Süreleri genel olarak 2-3 yıldır. Birim başına ödeme yapılmaktadır. İşletim verimliliği temel amaçtır. İşçi katılımları belirleyici düzeyde önemlidir.<sup>22</sup>

**Yönetim sözleşmeleri:** Kamu kurumları, genel ve kurumsal düzeyde işletim sorunlarını tespit eder. Özel sektör, belli bir ücret karşılığı profesyonel üst yöneticiler aracılığı ile değişimi sağlayacak teklif sunar. Yönetim sözleşmesi kazan-kazan teşvik ödemelerini içeren, yüklenicilerin yerine getirmesi gereken belirli işletim hedeflerini, işletim düzeylerini tespit eder. Sözleşme süreleri genellikle 2-5 yıl arasındadır. Temel amaçlar genellikle; yeni bilgi sistemleri, maliyet hesapları, kayıpların azaltılması, toplama işlemlerini geliştirme ve kurmaktır.<sup>23</sup>

**Kiralama:** Devletin ilgili birimi kısa ve uzun dönemli işletim problemlerini tespit eder. Özel Sektör genellikle 7-15 yıl süreliğine ve belli bir kira ücreti karşılığında devlet varlıklarını kiralamak için rekabete dayalı yarışa girerler. Kamu çalışanları, özel sektör kiracı ortaklığı çalışanlarına dönüşmektedirler.<sup>24</sup>

**Yap-işlet-devret ve yap-sahip ol-işlet:** Çeşitli ya da çok sayıda tarafı “tek amaçlı proje şirketleri” etrafında bir araya getirmektedir. Yatırım, işletim sorumlulukları özel sektör tarafına aittir. Bu yolla, belirli hizmetler için altyapı oluşturulabilmekte, hizmetler

<sup>20</sup> Karasu, Koray, “Yeni Kamusal Hizmetler: Kamu Yararı Şirketleri”, a.g.e., s.17.

<sup>21</sup> Tetra Tech Şirketi eğitim programı notları.

<sup>22</sup> Tetra Tech Şirketi eğitim programı notları.

<sup>23</sup> Tetra Tech Şirketi eğitim programı notları.

<sup>24</sup> Tetra Tech Şirketi eğitim programı notları.

daha erken sunulabilmektedir. Çalışanlar doğal olarak, özel sektör çalışanları statüsündedir.<sup>25</sup>

İmtiyaz sözleşmeleri: Özel şirketlerden oluşan konsorsiyum, (özel amaçlı araç), kamusal hizmetin dağıtım ağını geliştirmek, yaymak ve işletmek için yeni bir proje şirketi kurmaktadır. Yeni şirket, belirli uzun dönem fonunu ticari borç veren kuruluşlardan (yüzde 75) borç almaktadır. Borç verenler, şirketin kısmi varlıklarına, tüm borcun ödenmesi konusunda geri dönüşümü sağlayacak olan “Projenin gelecek gelirlerini” incelemeye yetkilidir. Ev sahibi devletler, ne borç verenlere teminat vermekte ne de özel yatırımcılara sponsor olmaktadır ( nazım finansmanı).<sup>26</sup>

Bu noktada imtiyaz sözleşmeleri ile yap-işlet-devret sözleşmeleri arasındaki temel farkı ortaya koymakta yarar vardır. Bu anlamda Tablo 1 açıklayıcı olacaktır.

**Tablo 1:** İmtiyaz ve Yap-İşlet-Devret Karşılaştırması

İmtiyaz	Yap İşlet Devret
Tekel (Tek tedarikçi)	Monopson (tek tüketici)
Yasal olarak perakende bir kamu hizmetinin sunumu için detaylı haklarla sigortalanan ve genellikle özel sektör hukukunu benimser.	Kamu en basit anlamda, bir hizmeti üretmektense, onu satın almaktadır ( elektrik, arıtılmış su, atık yönetimi).
Perakende tüketiciler imtiyazcılardan hizmet almaktadırlar.	Perakende tüketiciler kamudan hizmet almaktadırlar.
Tahsilde büyük risk var.	Tahsilde düşük risk var.
Genellikle zayıf işleyen altyapı ağı ve varlıkların bilinmeyen durumlarında daha büyük risk görünmektedir.	Genel olarak yeni yeşil alan projeleri ve mevcut varlıkların durumunda daha az risk ya da risk hiç yoktur.
Sistem çapında işletme verimliliğini artırmaya yönelik teşvikler var.	Üretim kapasitesini artırır. Fakat sistem çapında işletme verimliliğini artırmaz.
Tüketicileri ve yatırımcıları koruyan düzenleyici organlar gerekmektedir.	KÖO sözleşme izleme birimi

**Kaynak:** Tetra Tech Şirketi eğitim programı notları, Washington DC., 11-29 Eylül 2011.

Hangi KÖO yöntemi kullanılırsa kullanılsın oluşturulan “altyapı”lar üzerindeki sahiplik durumu oldukça önemlidir. Hemen hemen bütün KÖO projelerinde, Devlet; altyapı varlıklarının resmi, yasal ve kalıcı sahibidir. İmtiyazlarda ve diğer KÖO’larda Özel yüklenici intifa hakkını (üst hakkı) elde eder (kelimenin tam anlamıyla, meyvenin kullanımı). Geçici olarak ise, yatırımı genişletmek, işletmek, kamu hizmetleri sunmak, ödemeleri tahsil etmek gibi hakları elde eder. Özel sektör ortağı genellikle sadece intifa hakkını devletin onayı ile satabilir. Yine çok sık olmakla birlikte KÖO sözleşmeleri, devlete ret hakkı ya da ilk alıcı olma hakkı tanımaktadır. Özel sektör ortağı bu varlıkları tasfiye edemez ve farklı kullanımlar için dönüştüremez (tek amaçlı varlıklar). Projelere

<sup>25</sup> Tetra Tech Şirketi eğitim programı notları.

<sup>26</sup> Tetra Tech Şirketi eğitim programı notları.



borç verenler genel olarak ipotek haklarını, projelerin başarısız olma ihtimallerine karşılık gerekli görmektedirler.<sup>27</sup>

**Tablo 2:** KÖO'lar ve Kamu-Özel Konumu

KÖO Sözleşme Araçları	Ortalama Sözleşme Süreleri	Hizmeti ya da İşletmeyi Sunan	İşgücünü Sunan	Net Dönem Karı ve Zararı Alan	Uzun Dönem Finans Sunan	Yasal Olarak Varlığın Sahibi	Hizmetleri Düzenleyen ve Sektörel Planlamayı Yapan
Şirketleşme ve Özel Pazar Finansı	Daimi	Kamu	Kamu/Özel	Kamu	Kamu/Özel	Kamu	Kamu
Hizmet Sözleşmeleri	2-3 Yıl	Özel Sektör	Kamu	Kamu	Kamu	Kamu	Kamu
Yönetim Sözleşmeleri	2-5 yıl	Özel Sektör	Kamu	Kamu	Kamu	Kamu	Kamu
Kira/Affermage	7-15 yıl	Özel Sektör	Özel Sektör	Özel Sektör	Kamu	Kamu	Kamu
YİD/ÖFinansı	20-30+ yıl	Özel Sektör	Özel Sektör	Özel Sektör	Özel Sektör	Kamu	Kamu
YİS	20-30+ yıl	Özel Sektör	Özel Sektör	Özel Sektör	Özel Sektör	Özel Sektör	Kamu
İmtiyaz	20-30+ yıl	Özel Sektör	Özel Sektör	Özel Sektör	Özel Sektör	Kamu	Kamu
Tasfiye ve Varlık Satışı	Daimi	Özel Sektör	Özel Sektör	Özel Sektör	Özel Sektör	Özel Sektör	Kamu

**Kaynak:** Tetra Tech Şirketi eğitim programı notları, Washington DC., 11-29 Eylül 2011.

Yukarıdaki Tablo 2'de görüldüğü gibi, son kertede varlığın yasal sahibi (YİS ve tasfiye varlık satışı hariç) hizmetleri düzenleyip, sektörel planlamayı yapan Kamu tarafıdır. Bu da KÖO'ların özelleştirme ile karıştırılmaması gerektiğini göstermektedir. Vurgulamak gerekirse; "imtiyaz sözleşmelerinde" KÖO'ya konu olacak hizmetler sınırlıyken, burada kapsam genişlemektedir. Şöyle ki, ağ (network) ve yazılım hizmetleri de artık KÖO kapsamına alınmıştır.<sup>28</sup>

Türkiye'de KÖO, 1980 sonrası dönemde yerel yönetimler alanında görülmeye başlamış, sürekli olarak siyasi ve idari gündemde yer almıştır. KÖO'ya konu olan hizmetler, görev alanına göre genel olarak şöyle sıralanabilir:<sup>29</sup> Ulaşım; hızlı tren, metro, hafif raylı sistem, otoyol, eğitim; okullar, haberleşme, sağlık; hastaneler, atık su, içme suyu sistemleri ve arıtma tesisleri, atık yönetimi; katı atık yönetimi, geri dönüşüme konu olacak doğal atıkların yönetimi, yerel enerji dağıtımı (doğal gaz), elektrik üretim ve dağıtımı, opera, tiyatro, sinema salonları, hapishaneler, spor salonları, stadyumlar, havalimanları, pazar yerleri, filo bakımları, bilgi teknolojileri sistemi, diğer yerel hizmet ve varlıklar.

### **Kamu-Özel Ortaklıkları; İdari, Mali Ve Hukuki Yapı**

İdari Yapı: Kurumsal bir yapının oluşturulması gerekliliği, daha önceki deneyimlerdeki aksaklıklar göz önüne alınarak her geçen yıl kendini daha fazla hissettirmektedir. Daha çok koordinasyon, eşgüdüm, denetim, gözetim, idari kapasite

<sup>27</sup> Tetra Tech Şirketi eğitim programı notları.

<sup>28</sup> Karasu, Koray, Kamu Özel Ortaklığı: Sözleşme Sisteminin Genelleşmesi, Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform, s.85.

<sup>29</sup> Ünüvar, a.g.e., s.78.

geliştirme ile teknik yardımlarda bulunmak üzere tek ve üst merkezi bir kurumsal örgütlenme çatısı oluşturma girişimleri, iç değişim ve dış şartlarıyla gündemi işgal etmektedir. Bu anlamda, AB 2004/18/EC sayılı direktif doğrultusunda çıkarılması düşünülen, aynı zamanda 2008-2009 AB ilerleme raporunda kanunlaşmamış olması eleştirilen, kanun tasarısı çok önemlidir.<sup>30</sup> Bu anlamda, son yıllarda, Türkiye’de kurulan merkezi üst kurulların sayılarındaki artışlar, kurumsal bakış açısının geliştiğine işaret etmektedir. Son olarak çalışma alanına ilişkin, DPT’nin kaldırılması ya da işlevleriyle birlikte yeni kurulan Kalkınma Bakanlığı içerisine alınması oldukça önemlidir. Daha önce KÖO, Kamu İhale Kurulu ile DPT arasında çekişmelere sebep olurken, Kalkınma Bakanlığının kurulmasıyla bu çekişme son bulmuş, bakanlık birincil düzeyde yetkili ve sorumlu kılınmıştır. Tıpkı, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği’nin (ABGS), başbakanlık ile DPT arasında gelip gitmesi ve sonunda yeni kurulan AB Bakanlığına bağlanması gibi.<sup>31</sup>

KÖO’lara geçmişte örnek gösterilen “imtiyaz sözleşmelerinde” Kamu İhale Kurulu’nun (KİK) ağırlığı varken, KÖO’larda DPT merkezi kurum olmuştur. DPT’nin merkezi kurum olarak yer aldığı KÖO’larda hukuk rejimi açısından, özel hukuk ağırlıkta iken,<sup>32</sup> KİK’in merkezi kurum durumunda olduğu “imtiyaz sözleşmelerinde” hukuk rejimi tam olarak belli değildir. DPT’nin 2007 KÖO-Taslağı’na karşılık, KİK “İmtiyaz Usulleri Hakkında Kanun Tasarısı” hazırlamıştır.<sup>33</sup> Tüm bu yapılanmalar için merkezi/tek bir çatı kurumun oluşturulması yerine, üst kurumların (DPT ve KİK) yeni yapılanması ayrışmayı daha da derinleştirecek, birlikteliği koparacak, eşgüdüm ve koordinasyonu daha da karmaşıklaştıracak, kurumlar arası görev ve yetki çatışmalarına sebep olacak, bürokrasiyi ağırlaştıracak ve parçalanmışlığı arttıracak girişimlerde bulunmaları oldukça ilginçtir. İster “imtiyaz sözleşmeleri” olsun, ister KÖO’lar olsun, tüm bu yapılanmalar aynı amaca hizmet etmek için geliştirilmişlerdir. Bu gerçek ışığında aynı ve birbirine yakın alanları düzenleyici iki farklı kurum tarafından iki ayrı kanun tasarısı taslağının yerine belki de, bunları bütünlüğü koruyucu ve kapsayıcı tek bir kanun tasarısında birleştirmek doğru olacaktır. İşte bu işlevi büyük olasılıkla, Kalkınma Bakanlığı gerçekleştirecektir.

KÖO’nun hukuksal yapısını daha ayrıntılı ele almadan önce hemen belirtmekte yarar var ki, yönetsel dönüşüm alanında ilk çalışma, 13 Aralık 1983 tarih ve 181 sayılı Sağlık Bakanlığı Kanunu’nun 8. maddesiyle gerçekleşmiştir. Sağlık Bakanlığının örgütsel yapısına, 5683 sayılı kanun ile Kamu-Özel Ortaklığı Daire Başkanlığı eklenmiştir. Kurumsal dönüşümü ilk başlatan bakanlık olmasından dolayıdır ki, sağlık alanına ilişkin, reform düzeyinde atılmış adım olan “sağlık kampüsleri” projeleri yakın tarihlerde hayata bulacaktır. Buna ek olarak 2012 yılının son çeyreği ve 2013’ün ilk çeyreğinde gündemi meşgul eden “şehir hastanelerinin kurulması” süreci, sağlık hizmeti alanında çıkarılan kamu-özel sektör işbirliği bu yeni kanunla hız kazanmıştır. Sağlık hizmetleri doğrultusunda çıkarılan yeni kanun ile birlikte, KÖO’ların temel örgütsel yapıları yanında, performans ve yönetimi üstlenecek/denetleyecek performans denetimi ve işin yönetimine

<sup>30</sup> Karasu, Koray, Kamu Özel Ortaklığı: Sözleşme Sisteminin Genelleşmesi, Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform, s.84.

<sup>31</sup> Erdem, Ali, “AB Süreci ve Türkiye’nin Kurumsal Dönüşümü”, (Ed.) Şener, Hasan Engin, Esen, Erol, Avrupa Birliği’ne Üyelik Sürecinin Örgütlenmesi, Phoenix Yayınları, Ankara 2010, s.89-119.

<sup>32</sup> DPT Tarafından Hazırlanan “Bazı Yatırım Ve Hizmetlerin Kamu Kesimi İle Özel Sektör İşbirliği Modelleri Çerçevesinde Gerçekleştirilme-sine İlişkin Kanun Tasarısı Taslağı”, <http://ekutup.dpt.gov.tr/haber/ahd/taslak.pdf>, (01.07.2011).

<sup>33</sup> Karasu, Koray, a.g.e., s.85.

ilişkin olarak denetim ve yönetim sistemi gibi farklı icracı birimlerin kurulabileceği de vurgulanmaktadır.<sup>34</sup>

Mevcut durumda, merkezi kurum Kalkınma Bakanlığı, bunun hemen alt basamağında gerekli görüldüğü takdirde, bakanlık örgütsel yapısı içinde oluşturulan, müdürlük, daire başkanlıkları, yeni oluşturulan kalkınma ajansları içindeki ilgili KÖO birimleri, yerel yönetim birlikleri ve yerel yönetimler yer almaktadır. Yerel yönetimler içinde, KÖO'lar için ayrıca kurulmuş birimler henüz yoktur. Yakın gelecekte bunun kaçınılmaz bir örgütlenme ihtiyacı olduğu ortaya çıkacaktır.

Mali Yapı: KÖO oluşturma ya da yararlanma gerekçelerinden bir tanesi, kamu bütçesinin artan talepler ve hizmet gereksinimlerine zamanında, yeterli ve etkin cevap verememesidir. Son yıllarda yerel yönetimlere merkezi bütçeden aktarılan payların hizmet ve görevleriyle paralellik sergilememesi ve zaten eşit konumda olmayan ve kaynak yaratmada sorunlar yaşayan yerel yönetim birimlerinin, mali açıdan sunmakta yetersiz ve geri kaldıkları hizmetleri, KÖO yöntemleriyle sunma yolunu tercih etmeye başladıkları görülmektedir.

KÖO oluşturulurken, ilgili tarafların farklı sorumluluk ve yükümlülükleri vardır. Bu anlamda, kamu tarafı ağırlıklı olarak, özel sektörün almış olduğu ekonomik riske karşılık, geri dönüşü karşılayacak talep garantisi ya da beklenmeyen koşulların ortaya çıkması durumunda hazine garantisi dâhilinde olan kısımlara ilişkin sorumluluklar altına girebilmektedir. Bu durumda, ister doğrudan ister dolaylı yollardan kamuyu mali açıdan yükümlülükler altına sokan KÖO sözleşmeleri, ülkenin makro ekonomik dengeleri ile uyumlu olmalıdır. Bu uyumu sağlayıcı ve koruyucu mekanizma ise 2007 yılında DPT tarafından hazırlanan KÖO kanun tasarısı ile geliştirilmek istenmiş, sağlık alanında gerçekleştirilecek işbirlikleri için 6428 sayılı kanun vasıtasıyla özellikle hazine garantilerinin limitleri belirlenmiştir.<sup>35</sup> Tasarıda, yapılacak etüt çalışmalarına, siyasal, fiziki riskleri de hesaba katarak net maliyetlerin ve risklerin açık bir şekilde ortaya çıkarılması gerekliliği vurgulanmaktadır. Bundan sonraki adım ise, en ekonomik teklifin değerlendirilmesi ve tespiti ile yetkilendirme sürecine geçilmektedir. Ekonomik açıdan en avantajlı teklifin, en az maliyetle en yüksek fayda sağlayan teklif olduğu ve çeşitli ihale kriterlerinin en avantajlı teklifin belirlenmesinde kullanılabileceğini hükme bağlanmaktadır.<sup>36</sup>

Hukuki yapı: KÖO yapılarının istenilen düzeyde oluşturulamaması ile ilgili gerekçelerden önemli bir diğer unsur hukuksal boyuttur. Kamu kesiminde eleştirilen temel hususlar; bürokrasinin patolojik yönü, kırtasiyecilik, nepotizm, iş/işlemlerin uzun sürelerle yayılması, idare hukuku hükümlerine tabi olmanın sağladığı negatif çıktılar gibi noktalarda toplanmaktadır. Kamu kesimi, eleştirilen bu noktalarda daha verimli ve etkin çalışabilmek için KÖO modellerini, başlangıçta finansman gerekçesiyle kullanmış olsa da, artık özel sektör yönetim teknikleriyle daha rekabetçi bir ortamda, verimli ve etkin hizmet sunabilmek için kullanmaktadır. Bu nedenle, KÖO yoluyla idari sözleşmelerin alanı genişlemekte ve “idare hukuku” yerine, “özel hukuk” a kaymalar olmaktadır.<sup>37</sup>

<sup>34</sup> 6428 sayılı “Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İşbirliği Modeli ile Tesis Yapıtırılması, Yenilenmesi ve Hizmet Alınması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”, Resmi Gazete Tarihi: 09.03.2013, www.mevzuat.gov.tr (18.03.2013).

<sup>35</sup> DPT Tarafından Hazırlanan Yasa Tasarısı, a.g.e.

<sup>36</sup> DPT Tarafından Hazırlanan “Bazı Yatırım Ve Hizmetlerin Kamu Kesimi İle Özel Sektör İşbirliği Modelleri Çerçevesinde Gerçekleştirilme-sine İlişkin Kanun Tasarısı Taslağı Gerekçesi”, <http://ekutup.dpt.gov.tr/haber/ahd/gerekce.pdf> (10.04.2011).

<sup>37</sup> Karasu, Koray, a.g.e., 88-89.

İmtiyaz sözleşmeleriyle gerçekleştirilen hizmetler sonucu ortaya çıkan, olumsuz imajın (kayırmacılık, projelerin sürelerinde ve istenilen kalitede tamamlanamaması vb.) kaldırılması için, ilgili taraflara sorumluluklar yükleyen ve bunu yaptırımlara bağlayan sözleşme esasına dayalı yeni bir yapı olarak KÖO ön plana çıkmıştır. Bazı bilim insanları tarafından, mevcut gelişim, değişim, dönüşüm ya da evrimle, muafiyetlerin genelleştirildiği, bütçe ve idari alanlarda esnek bir yapı ve risk yaratıldığı dile getirilmektedir.<sup>38</sup> Ancak unutulmamalıdır ki, seçilecek olan KÖO yöntemleri, her ne kadar tarafların sorumluluk düzeylerini doğrudan etkilese de, yapılan KÖO sözleşmeleri, aslında “özel sektör” tarafını biraz daha fazla olmak üzere, her iki tarafı sorumluluk altına sokmakta ve risk yüklemektedir. Çünkü “özel sektör”, yapılan fizibilite/etüt çalışmaları sonucunda, geri dönüşümü olacağı varsayımıyla öz sermayesini (özel sektörün dönemsel sabit yatırım tutarının en az yüzde 20’si düzeyinde öz kaynağı olmalıdır) kamusal alanlarda kullanmaktadır. KÖO’ya konu olan hizmetler, görev alanına göre genel olarak şöyle sıralanabilir; ulaşım hızlı tren, hafif raylı sistem, otoyol, eğitim; okullar, haberleşme, sağlık; hastaneler, atık su, içme suyu sistemleri ve arıtma tesisleri.<sup>39</sup> Kamunun ise, sürecin izlenmesi ve kamu yararı kapsamında projenin süresi içinde kaliteli bir şekilde bitirilmesi ve geri dönüşümünde talep garantisine ilişkin sorumlulukları vardır. Bunlara ek olarak; sağlık alanında çıkarılan 6428 sayılı kanun incelendiğinde, kamu tarafına, özel sektörün keyfiliğini engellemek üzere çok önemli düzeyde “tek taraflı ama gerekçeli fesih yetkisi” verildiği görülmektedir.

Sözleşme ilişkisi esaslı hizmet görme yolu ile sadece tabi olunan hukuk sistemi değil (idare hukukundan özel hukuka kayma), kamu yönetimi de aynı zamanda yapısal ve işlevsel (örgüt, iş ve işleyiş) anlamda değişmektedir. Çünkü değişim/dönüşüm ya da süreç, hizmetin ve örgütlenmenin asli unsurlarını değiştirmektedir.<sup>40</sup> Sözleşme ilişkisi içerisinde daha öncede belirtildiği üzere “kurumsal sorumluluk” ön plana çıkmaktadır. Yani, hangi taraf hangi alanda daha iyiyse, o alanda işlev görecektir. Ancak iyi oldukları alanlarda işlev görmeleri demek, tarafların herhangi bir riskle karşılaşmayacakları anlamına gelmemektedir. Genel olarak sözleşmelere taraf olan örgütlerin sorumluluk alanlarına giren risk faktörleri, inşaat, işletim, talep, idari, siyasi ve hukuki risklerdir. Söz konusu alanlarda hangi taraf daha iyiyse o taraf yapsın gerekçesi, KÖO’ların ana unsur olmuştur. İlgili taraflar her ne kadar iyi oldukları alanlarda işlev görseler de, bazı durumlarda beklentiler dışında sonuçlar ortaya çıkabilmektedir. Örneğin; SHAEL, risk transferinin özünde kusurlu olduğunu ve bu yüzden İngiltere’de özel sektöre risk transferinin gerçekleşmediğini belirtmiştir.<sup>41</sup> Buna ek olarak, kimi durumlarda, özellikle iyi hazırlanmamış sözleşme ilişkilerinde, örgütsel yapılarda, süreç daha çok kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi, risklerin kamusallaşması, karmaşık ilişkilere dayalı sözleşmeler, idarenin bütünlüğüne zarar veren, denetlenmezlik, hatta yönetilemezlik sorunlarına yol açabilmektedir.<sup>42</sup>

Dolayısıyla risk analizlerinin iyi bir şekilde yapılması gerekmektedir. Her bir KÖO kendine özgü ve benzersizdir. Böylece, tipik KÖO riskleri model listesi herhangi bir proje için sadece risklerin belirli bir kısmını kapsayabilir. Duruma içkin olan risklerin belirlenmesi gerekmektedir. KÖO model risk matrisleri, KÖO risklerinin, tanımlanması ve daha sonra paylaşılması ve analiz edilmesi süreçlerinde, ortak bazı kavramlar yoluyla,

<sup>38</sup> Aynı yerde.

<sup>39</sup> Tetra Tech Şirketi eğitim programı notları.

<sup>40</sup> Karasu, Koray, a.g.e. s.90.

<sup>41</sup> Shael’den Aktaran Karasu, Kamu Özel Ortaklığı: Sözleşme Sisteminin Genelleşmesi, Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform, a.g.e. s.93.

<sup>42</sup> Karasu, a.g.e. s.90.

Ortak bir KÖO kültürü oluşturmaya yardımcı olmaktadır. Muğlak olan (politik riskler gibi) bazı kategorilerden kaçınılmalıdır.<sup>43</sup>

Sonuç olarak; kamu tarafı risk içerikli süreçlerden olabildiğince uzak durmaktadır. Geçmişteki birçok yatırım planlarının hayata geçirilememesi sebebi, kamunun doğasında yer alan “risk alamama” özelliğinin yanı sıra, karar alma süreçlerinin karmaşıklığı, kamunun hemen her hizmeti kendi sunma gerekliliği gibi faktörlerin etkili olmasındandır. Bunun sonucu, kamunun sınırlı kaynaklarını, risk ve maliyet analizi sonucu en düşük olan alanlarda kullanması kaçınılmaz olmaktadır. İşte özel sektör, girişimci, kâr, kazanç, büyüme gibi amaçları doğrultusunda KÖO’ların yardımıyla, finans sağlayabilme kapasitesi ve risk alabilme cesaretiyle kamusal alanda daha çok hizmeti daha hızlı ve kaliteli sunulabilmektedir. Ancak bu sürecin sağlıklı işleyebilmesi için, risk dağılımının doğru ve gerçekçi şekilde yapılması ve sözleşmelerin her tür alanı düzenleyici şekilde yapılması gerekmektedir. Yani sözleşmelerin, tarafların sorumluluklarının yanında olası uyuşmazlıkları çözmek için ihtiyaç duyulan yol ve yöntemi de içermesi gerekmektedir.

Sağlık alanında çıkarılan 6428 sayılı kanun incelendiğinde; siyasi iradenin kamu-özel işbirliği yönünde olduğu gerçeğiyle; ön proje ve ön fizibilite çalışmalarının önemli yer teşkil etmeleri, kamu tarafının feshetme yetkisi ile donatılması, denetim ve yönetim mekanizmaları oluşturması, mali yıl borçlanma limitlerinde devletin makro ekonomik göstergelerinin dikkate alınması gibi faktörler kamu tarafını güçlendirirken, özel sektörün finansman kaynağının uğrayacağı değişkenlere bağlı olarak borcundaki artışların, Devlet tarafından yapılacak olan düzenlemelerle giderileceği garantisini ile sözleşme’de bir çok alanın karşılıklı pazarlık ve görüşmeler sırasında belirlenebileceği vurgusu (ara ödeme dönemlerinin ve olası ihtilaflarda Türk hukukunun uygulanması ve davaların Türk mahkemelerinde görülmesi kaydıyla Milletlerarası Tahkim Kanunu çerçevesinde çözümlenebileceğinin kararlaştırılabileceği) özel sektör için özendirici ya da çekici unsurlar olmaktadır.<sup>44</sup>

### **Kamu-Özel Ortaklığının Uluslararası ve Ulusal Dayanağı**

AB, Uluslararası Para Fonu, Dünya Bankası, DTÖ, BM ve NATO gibi örgütsel yapılanmalar gerek finans sağlarken, gerek tam üyelik için gerekçe olarak bu sistemlere özgü yapılanmaların oluşturulmasını ve işletilmesini isteyebilmektedirler.<sup>45</sup> Katılımcı demokrasi, yönetim, verimli ve etkin yönetim, performans yönetimi ve denetimi, bölgeselcilik, yerleşme, yerindelik, küçük ama daha etkin devletler gibi talep ve gerekçelerle hemen her zaman karşılaşılabilmektedir. Araştırma alanı, ulusal mevzuatla sınırlı olduğu için uluslararası mevzuata ilişkin ayrıntılara girilmeyecektir.

Daha önceki başlıklarda sıkça değinildiği gibi, Türkiye’de, merkezi bir kurum ve/veya genel düzenleyici bir kanununun olmaması nedeniyle, KÖO farklı kanunlar içinde yer almaktadır. Ulusal düzeyde KÖO’ya ilişkin mevcut mevzuat; 3096 sayılı ve 1984 tarihli “Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İşletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun”, 3996 sayılı ve 1999 tarihli “Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yapılması Hakkında Kanun”, 3465 sayılı ve 1988 tarihli, “Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Erişme Kontrollü Karayolu (Otoyol) Yapımı, Bakımı ve İşletilmesi ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun”, 4283 sayılı ve 1997 tarihli “Yap-işlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Satışının Düzenlenmesi

<sup>43</sup> Tetra Tech Şirketi eğitim programı notları.

<sup>44</sup> 6428 sayılı Kanun, md.11.

<sup>45</sup> Ataay, a.g.e. s.23.

Hakkında Kanun”, 4046 sayılı “Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun”, 5216 sayılı 2004 tarihli, “Büyükşehir Belediyesi Kanunu”, 5393 sayılı 2005 tarihli “Belediye Kanunu”, 6360 sayılı ve 2012 tarihli "On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ve son olarak 6428 sayılı 2013 tarihli “Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İşbirliği Modeli ile Tesis Yapıtırılması, Yenilenmesi ve Hizmet Alınması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” bu kanunlara göre işlemektedir.<sup>46</sup>

Araştırma konusunun yerel yönetimler ve özellikle belediye odaklı olması dolayısıyla belediye kanunlarına daha ayrıntılı değinilecektir. Hemen ardından ise, KÖO’ya ilişkin genel yasal çerçeve oluşturma girişimleri kapsamındaki kanun tasarılarına değinilecektir. Türkiye’de son çıkan, 6360 sayılı "On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile kurulan yeni 13 büyükşehir belediyesi ile toplam büyükşehir belediye sayısı 29’a ardından da Ordu iliyle birlikte bu sayı 30’a çıkmıştır<sup>47</sup>. Ayrıca, büyükşehir belediye sınırları il sınırları olarak kabul edilmiştir. Kanunun genel gerekçesi incelendiğinde, yukarıda belirtilmeye çalışılan değerlerin ön plana çıktığı açık bir şekilde görülmektedir.

Büyükşehir Belediyesi Kanunu: Büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyeleri; görevli oldukları konularda, bu kanunla birlikte belediye kanunu ve diğer mevzuat hükümleri ile ilgisine göre belediyelere tanınan yetki, imtiyaz ve muafiyetlere sahiptir.<sup>48</sup>

Belediye Kanunu: Madde 15; belediye, (e), (f) ve (g) bentlerinde belirtilen hizmetleri Danıştay’ın görüşü ve İçişleri Bakanlığının kararıyla süresi kırk dokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebilir; toplu taşıma hizmetlerini imtiyaz veya tekel oluşturmayacak şekilde ruhsat vermek suretiyle yerine getirebileceği gibi, toplu taşıma hatlarını kiraya verme veya 67’nci maddedeki esaslara göre hizmet satın alma yoluyla (hizmet sözleşmeleri) yerine getirebilir. Belediye’de belediye meclisinin, belediyeye bağlı kuruluşlarda yetkili organın kararı ile kanunda tek tek sayılmış ve çok geniş bir hizmet yelpazesini kapsayan işler, süresi ilk mahalli idareler genel seçimlerini izleyen altıncı ayın sonunu geçmemek üzere ihale yoluyla üçüncü şahıslara gördürülebilir.<sup>49</sup> Bu anlamda KÖO yöntemlerinden “hizmet sözleşmeleri” ön plana çıkmaktadır.

Her iki kanunun ilgili maddeleri değerlendirilecek olursa, 5216 sayılı kanunun 10. Maddesi, büyükşehir belediyesinin yetkileri ve imtiyazları ile ilgilidir. Bu maddeye göre, büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyeler; görevli oldukları konularda bu kanunla birlikte Belediye Kanunu ve diğer mevzuat hükümleri ile ilgisine göre belediyelere tanınan yetki, imtiyaz ve muafiyetlere sahiptir. Büyükşehir belediyelerinin, çok geniş bir alana yayılan görev alanlarında, geniş düzeyde hizmet sunma yöntemi kullanmaya yetkili olduğu açık bir şekilde görülmektedir. Madde 26’da ise “şirket kurulmasına” ilişkin bilgiler yer almaktadır. Buna göre, büyükşehir belediyesi kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre sermaye şirketleri kurabilir. Genel sekreter ile belediye ve bağlı kuruluşlarında yöneticilik sıfatına haiz personel, bu şirketlerin

<sup>46</sup> www.mevzuat.gov.tr, (02.12.2013).

<sup>47</sup> 6360 sayılı "On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" <http://www.mevzuat.gov.tr/AramaSonuc.aspx?searchText=6360>, Resmi Gazete, 06.12.2012.

<sup>48</sup> 5216 Sayılı “Büyükşehir Belediyesi Kanunu ”

,<http://www.mevzuat.gov.tr/AramaSonuc.aspx?searchText=5216>, Resmi Gazete, 23.07.2004.

<sup>49</sup> 5393 Sayılı “Belediye Kanunu”, Md.67, <http://www.mevzuat.gov.tr/AramaSonuc.aspx?searchText=5393>, Resmi Gazete, 13.07.2005.

yönetim ve denetim kurullarında görev alabilirler. Büyükşehir belediyesi; kendine ait büfe, otopark ve çay bahçeleri işletebilir; ya da bu yerlerin belediye veya bağlı kuruluşlarının yüzde 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin yüzde 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu (bu oldukça önemlidir) hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebilir.<sup>50</sup> Burada ise hem özel sektör gibi rolünde bir değişikliğe gidebilme esnekliğine, hem de özel sektörle yeni bir örgütsel yapı/kademe içinde işbirliği kurabilme olanağına ve gerekli görüldüğünde özel sektöre hizmet sunumunu devredebilme yetkisine kavuşmaktadır. Belediyelere sermaye şirketleri kurabilme yetkisinin verilmemesi, büyükşehir içinde yer almayan belediyeler açısından dezavantaj gibi görünmektedir.

Bunlara ek olarak, madde 7 (fıkra v) , ek madde-1 ve ek madde-2 (01 Temmuz 2005-5378/40 md) ile çeşitli alanlarda (özellikle sosyal içerikli hizmet, çalışma ve projeler), meslek kuruluşları, STK'lar, özel sektör ve eğitim kurumlarıyla çeşitli şekillerde karşılıklı işbirliklerine gidilebileceği belirtilmiştir. 5393 sayılı Belediye kanunu incelenecek olursa, üçüncü kişilerle işbirliği kurmak ya da hizmet gördürmek çeşitli maddelerde yer almaktadır. Madde 15, 67 ve 73'te üçüncü taraflarla kurulacak ilişki, işbirliği ya da ortaklıklara ilişkin bilgiler yer almaktadır. Madde 15, "a", "d", "e", "f", "g", "j", ve "p", fıkralarında özellikle bu konunun altı çizilmektedir. İlgili madde ve fıkralarda, hemen bütün hizmet alanına ilişkin; yapmak-yaptırmak, işletmek-işlettirmek, sunmak-sundurmak, kurmak-kurdurmak gibi vurgular yapılmıştır. İşte bu vurgular, belediyelere hizmet sunumu konusunda tanınan esnekliği ve yetkinin sınırlarını göstermektedir. Yani belediyeler yetki ve görev alanları içinde bulunan hemen her hizmetin ve malın üretimi ve sunumu işinde çeşitli yol ve yöntemlere başvurabilmektedir. Hatırlatmak gerekirse, yerel yönetimlerin görev ve yetki alanlarını "yerel yönetimler, kendi sınırları içinde kanun ile başka bir kurum ya da kuruluşa verilmemiş görevleri yüklenmekle mükelleftir" maddesi açık bir şekilde gözler önüne sermektedir.<sup>51</sup>

Madde 67 ise daha önce yukarıda da değinildiği üzere, çok geniş alana yayılan hizmet ve görev yelpazesi içinde bu işleri, "süresi ilk mahallî idareler genel seçimlerini izleyen altıncı ayın sonunu geçmemek üzere, ihale yoluyla üçüncü şahıslara gördürülebilir" söylemi yer almaktadır.<sup>52</sup> Burada süreye ilişkin verilen sınırlama, oldukça yerinde ve doğru bir adımdır. Beş yılda bir yapılan yerel seçimlerde, olası yönetim değişiklikleri, hizmet sunum tekniklerinde de değişim getirebilmektedir. Bu nedenle her yönetim sonraki yönetimin tasarruflarının boyunduruğu altında kalmadan kendi politikalarını uygulayabilmelidir.

Madde 73'de Toplu Konut İdaresi ile konut yapımı ve satışı için işbirliği oluşturulabileceğine değinilmiştir. Belediyelerin katıldığı şirket, kuruluş ve birlikler söylemi, tıpkı büyükşehir belediyelerinde olduğu gibi, özel sektörün artık hizmet sunumunda etkin yer aldığı göstergelerinden bir tanesidir. Ancak büyükşehir belediyelerine tanınan, "sermaye şirketi kurabilme" yetkisi verilmemesinden dolayı, özel sektörle olan işbirliği düzeyleri sınırlı kalmaktadır. Sonuç olarak, kâr elde edecekleri ve bu kârı tekrar kamu yararına kullanabilecekleri temel gelir kaynaklarının birinden yoksun kalmaktadırlar.

Türkiye'de ulusal düzeyde oluşturulmuş bir çatı kurum ve genel çerçeveyi belirleyici bir mevzuat (kanun) mevcut değildir. KÖÖ'ya ilişkin düzenlemeler, yukarıda da sıralandığı üzere, ilgili hizmet kanunları içinde dağınık halde yer almaktadır. Bu anlamda

<sup>50</sup> 5216 Sayılı Kanun.

<sup>51</sup> 5393 Sayılı Kanun.

<sup>52</sup> 5393 Sayılı Kanun.

merkezi ya da çatı kurum oluşturma girişimleri, yapılan son düzenlemelere kadar, her ne kadar Kamu İhale Kurumu ile DPT arasında devam etmiş olsa da, yapılan son değişiklikle DPT'nin yetkileri kaldırılarak bu alandaki yetki, görev ve sorumlulukları, Kalkınma Bakanlığı çatısı altında toplanmıştır. 2007 yılında, DPT tarafından hazırlanmış, ancak henüz kanunlaşmamış KÖO kanun tasarısı taslağı ile 21 Şubat 2013 tarihinde çıkarılan, 6428 sayılı “Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İşbirliği Modeli ile Tesis Yapıtırılması, Yenilenmesi ve Hizmet Alınması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” a değinmek yerinde olacaktır. Buna karşılık Plan ve Bütçe Komisyonu ile Kamu İhale Kurumu'nun hazırlamış oldukları kanun tasarılarının kapsayıcı olmamaları ve ilgili çevrelerin çok fazla ilgisini çekmemesi nedeniyle değerdendirme alınmayacaktır.

### **Sağlık Hizmetlerinde Kamu ve Özel Ortaklığı**

2007 yılı Kasım ayında DPT Müsteşarlığı tarafından oluşturulan “Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Kamu Kesimi ile Özel Sektör İşbirliği Modelleri Çerçevesinde Gerçekleştirilmesine İlişkin Kanun Tasarısı Taslağı”nın<sup>53</sup>, aradan geçen 6 yıla rağmen kanunlaşmamış olması, Türkiye’de bu alanda 2013 yılına kadar siyasi bir uzlaşının sağlanamadığının ya da bu alanın siyasi iradenin öncelikleri arasına giremediğinin bir göstergesidir. Buna merkezi yönetimin tepe organları, yani bakanlıklarla ilgili yeni düzenlemeyi eklediğimizde, sözü geçen taslağın da önemli değişikliklere uğrayacağı şimdiden söylenebilir. Ancak küreselleşmenin ve etkilerinin birçok alanda halen sürmesi, Türkiye’de KÖO konusunda daha toparlayıcı bir düzenlemeye gidilmesi gerektiğini göstermektedir. Hatta küreselleşmenin etkilerinin birçok alanda artarak devam etmesi, beklenen düzenlemenin bir an önce yapılmasını zorunlu kılmaktadır. Tam da bu noktada, Sağlık alanında, 21 Şubat 2013 tarihinde çıkarılan, 6428 sayılı “Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İşbirliği Modeli ile Tesis Yapıtırılması, Yenilenmesi ve Hizmet Alınması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ile, siyasi iradenin bu alana öncelik vermeye başladığı görülmektedir.

Sağlık alanındaki son değişikliklere değinmeden önce; yürürlükte bulunan, kamu ve özel sektör işbirliği modellerini düzenlemeye çalışan, bu dağınık yapıdan kurtarmak amacıyla, yürürlükten kaldırılarak tek bir çerçeve kanun altında toplamak amacıyla, DPT tarafından hazırlanan taslağı genel hatlarıyla incelemek yararlı olacaktır. Taslak çerçevesinde KÖO alanında ortaya çıkan temel sorunlar ekseninde, uluslararası örnekler de dikkate alınarak çeşitli öneriler geliştirilmiştir. İdari, hukuki ve kurumsal alanları kapsayan bu öneriler; ulusal bir politika oluşturmak, KÖO sürecini başından sonuna kadar yürütecek ve takip edecek (hazırladığı rehber, sözleşme standartlarıyla) merkezi bir kurumun kurulması, yeni bir kanunun hazırlanması, KÖO rehberleri yayınlanması, rekabetçi ihale içeren standart işlem süresinin belirlenmesi, şartname ve sözleşme formatları oluşturulması, kontrol ve uyumsuzluk çözümleri için gerekli mekanizmaların kurulması, bakanlık bünyelerinde, merkezi KÖO kurumuyla koordineli çalışacak birimlerin oluşturulması, bu değişikliklerin pilot projelerle uygulanması ve uluslararası kuruluşlardan finansman sağlanması şeklinde sıralanabilir.

Kanun tasarısı gerekçesinde de açıklandığı üzere, planlanan kanun ile getirilmek istenen yeni düzenlemeleri Tablo 3 çerçevesinde derli toplu anlatmak yerinde olacaktır.

<sup>53</sup> DPT'nin Hazırlamış Olduğu Kanun Taslağı Tasarısı için bkz.: <http://ekutup.dpt.gov.tr/haber/ahd/taslak.pdf> (01.07.2011).



**Tablo-3:** KÖO alanında Yapılması Planlanan Yeni Düzenlemeler

Kamu-Özel İşbirliği Kavramının Tanımlanması	Halen çeşitli adlar altında özel sektörün, kamu hizmetlerinin sunumuna katılımının Türkiye için yeni bir kavram olan KÖO adı altında düzenlenmektedir.
Kamu-Özel İşbirliği Mevzuatının Birleştirilmesi	Tasarı ile dağınık bir yapıya sahip olan KÖO mevzuatı bir kanun çerçevesinde toplulaştırılmakta, sadeleştirilmekte ve uygulamadaki farklılıklar önlenerek hepsi için geçerli tek bir süreç geliştirilmektedir.
Kamu-Özel İşbirliği Modellerinin Tanımlanması ve Modellere Esneklik Getirilmesi	Türkiye’de, halen uygulanan Yap-İşlet-Devret, Yap-İşlet, Yap-Kirala ve İşletme Hakkı Devri modelleri, tek bir kanun çerçevesinde tanımlanmakta ve ayrıca bu modellerin değişik türlerinin uygulanmasına da imkan sağlanmaktadır.
Yeni Sektörlerin Eklenmesiyle Kapsamın Genişletilmesi	Mevcut KÖO mevzuatı ile düzenlenmeyen eğitim, kültür ve genel idare altyapısı gibi alanlar bu tasarı ile aynı kapsama alınmaktadır.
Kamu-Özel İşbirliği Sürecine İlişkin Objektif Kriterler Getirilmesi	Proje seçiminde yapılabirlik etüdü şartı getirilmekte ve karar alma süreci daha tanımlı ve rasyonel kılınmaktadır.
Kamu-Özel İşbirliği Projelerinden Sorumlu Merkezi Bir Birim Kurulması	KÖO/İ projelerinin koordinasyonundan sorumlu bir birimin DPT Müsteşarlığı bünyesinde oluşturulması hedeflenirken bu daha sonra Kalkınma Bakanlığına tevdi edilmiştir.
Kamu-Özel İşbirliği Projelerinde Risk Kavramının Getirilmesi ve Garantilerin Tanımlanması	Başarılı KÖO projelerinin temel unsuru olan etkin risk paylaşımına, ilk olarak bu kanunda değinilmiştir. Ayrıca kanunun garantiler nedeniyle oluşabilecek mali yükümlülüklerinin izlenmesini ve bu yükümlülüklerin makroekonomik dengelerle uyumlu olmasını sağlayacak mekanizmalar geliştirilmiştir.

**Kaynak:** DPT Tarafından Hazırlanan Kanun Tasarısı Gerekçesi, a.g.e.

Yukarıdaki tespitlerden sonra henüz yeni bir kanun olan 6428 sayılı kanun için şu tespitleri yapmak yerinde olacaktır. Kamu-özel işbirliği yöntemiyle yapılacak iş ve işlemler, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve 4734 sayılı kanunlara tabii tutulmamaktadır.<sup>54</sup> Bu anlamda, bürokrasinin azaltılmasının ve yasal karmaşıklığın ortadan kaldırılmasının hedeflendiğini söylemek pek yanlış olmayacaktır. Yüklenici, yapılan işbirliği ihalelerinde, toplam sabit yatırım tutarı veya teklif bedelinin en az yüzde üçü oranında geçici teminat, yüzde üçü oranında kesin teminat, sabit yatırımın tamamlanmasından sonra ise (işletme döneminde) yüzde bir buçuğu oranında teminat yatırmak durumundadır. Özel Sektör (yüklenici), işbirliği konusu proje için, dönemsel yatırım tutarının yüzde 20’sinden az olmamak kaydıyla öz kaynağa sahip olmalı ve bu durumu belgelemelidir. Bu tür teminatlarla Yüklenici yükümlülük altına konulmakta ve iş-işlem kapasitesi yüksek şirketler ihalelere katılabilmektedirler.<sup>55</sup> Bu yolla da, Kamu tarafı için büyük bir kaygı oluşturan, işlerin zamanında bitirilememe riski en alt düzeye indirgenmektedir. Diğer yandan, özel sektör tarafına (yükleniciye), hazinenin özel mülkiyetindeki taşınmazlar üzerinde, sözleşmede belirtilen sabit yatırım dönemi hariç 30 yılı geçmemek üzere bağımsız ve sürekli nitelikte “üst hakkı” tesis edilmektedir. Bu yapıyla özellikle son kertede yine idarenin, hizmet ve diğer varlıkların sahibi olduğu ve bu yapının “özelleştirmelerle” karıştırılmaması gerektiği ortaya çıkmaktadır.<sup>56</sup>

İmar planlarının bakanlıklar düzeyinde yapılması da, özel sektörün bürokratik engellere takılmadan hızlı ve etkin hareket etmesini sağlamaktadır. İmar planları, Sağlık Bakanlığının talebi üzerine, Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca yapılır, yaptırılır ve

<sup>54</sup> Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İşbirliği Modeli ile Tesis Yaptırılması, Yenilenmesi ve Hizmet Alınması Hakkında Kanun Tasarısı, Md.11, [www2.tbmm.gov.tr/d24/1/1-0722.pdf](http://www.tbmm.gov.tr/d24/1/1-0722.pdf), (06.09.2012).

<sup>55</sup> 6428 sayılı Kanun, md.6,12.

<sup>56</sup> 6428 sayılı Kanun, md.1.

onaylanır. Tüm iş ve işlemler damga vergisi ve diğer harçlardan muaftır.<sup>57</sup> İdarenin güçlü durumda olduğu ve bunun kanun teminatı altına alındığı aşağıdaki maddelerde de belirtilmektedir. Sözleşme hükümlerine göre, tamamlama aşamalarının tümü idarenin onayına bağlı iken, ilgili bakanlık bütün aşamalarda iş ve işlemleri denetler ya da denetletir ve yine gerekli görmesi durumunda yüklenicinin performans denetimi ve işin yönetimine ilişkin olarak denetim ve yönetim sistemi kurabilir.<sup>58</sup> En az beş kişi veya tek sayıdan oluşan ihale komisyonu inceleme raporları ve diğer tüm dokümanlar Sağlık Bakanlığına ulaştırılmakta, Sağlık Bakanlığı talep ve teklifi ile Yüksek Planlama Kurulunu, yetkilendirerek incelemesini başlatmaktadır.<sup>59</sup> İhaleler Yüksek Planlama Kurulunun yetkilendirmesi ile gerçekleşmekteyken, olası keyfiyetçilik ve aksamalara karşılık; hem yükleniciye hem de finansörüne, noter aracılığıyla ihtar çekilmekte, eksiklik ya da aksaklığın zamanında yerine getirilmemesi durumunda; finansörle idare arasında irade uyumuna bağlı olarak, ortaklık yapı ve payı konusunda yeniden bir yapılanmaya gidilmekte, yüklenicinin ise cezai sorumluluğu devam etmektedir.<sup>60</sup>

KÖO ya da ilgili kanun tasarısında söz edildiği gibi “Kamu-Özel İşbirliği” (KÖİ), artık sadece “merkezi yönetimlerin” ilgi alanında değil, tüm yönetim kademelerinin ve birimlerinin hizmet sunumunda başvurdukları, tipik bir yöntem olmuştur. Bu nedenle, etki ve kapsam alanı bu kadar genişlemiş bir yöntemin, sınırlı bir örgütlenme ile yürütülmesi oldukça güç görünmektedir. 2011 seçimleri sonrası uygulanan, merkezi yönetim organları ve örgütleri ile ilgili kapsamlı değişiklikler yeni bir fırsat olabilir. 2012 yılında DPT yerine Kalkınma Bakanlığı ve 13 büyükşehir belediyesinin kurulmasından sonra KÖO alanında daha özerk ve örgütsel bir yapı geliştirmek, tüm potansiyel tarafları dikkate alan (STK’lar da dâhil), genel koordinasyonu sağlayıcı bir yapının oluşturulması bir gereklilik olmuştur.

### Pozitif ve Negatif KÖO Stratejileri

Pozitif ve Negatif KÖO stratejileri bu konu bağlamında önemli olduğundan Tablo 4 aracılığıyla KÖO stratejilerinin olumlu ve olumsuz yanları gösterilecektir.

**Tablo 4:** Pozitif ve Negatif KÖO Stratejileri

Pozitif KÖO Stratejisi	Negatif KÖO Stratejisi
Pro-aktif (uzun dönem altyapı reformları)	Re-aktif (sadece yeni paraya ihtiyaç duyulması)
Belki devlette üretebilir fakat KÖO daha etkin olacaktır ve seçilmiştir.	Zorunluluk olarak KÖO seçilmiştir, çünkü bu hizmetleri devlet sunamamaktadır
Kamu hizmetlerinin uzun dönem rekabet gücü	Kısa vadede yeni para bulma isteği
Kamu parası için değerinin daha iyi düzeyde oluşması	Devlet çoktan girdileri seçmektedir (teknoloji ve dizayn)
Yeni iş ve güçlendirme	İş kayıpları korkusu
Yerel olanların dışarıdan gelenlerden daha ucuz olduğunu anlamak	Yabancılar tarafından kontrol korkusu
Mevcut kamu çalışanlarının özel sektör çalışanlarına dönüşmesi,	Biz (devlet) ve onlar (özel sektör) anlayışı,
Problemleri sürdürülebilir ve iyi düzenlemek adil bir şekilde ele almak gerekmektedir	Yüklenicileri her durumda kontrol etmek gerek, aksi takdirde anlaşma iptal edilir

**Kaynak:** Tetra Tech Şirketi eğitim programı notları

<sup>57</sup> 6428 sayılı Kanun, md.8,9.

<sup>58</sup> 6428 sayılı Kanun, md.4.

<sup>59</sup> 6428 sayılı Kanun, md. 3/14, 2/1.

<sup>60</sup> 6428 sayılı Kanun, md.4/6.

Tablo 4'e bakıldığında, KÖO'lara sadece finans sağlamak gerekçesi ile değil, daha etkin ve verimli yönetim gerekçeleriyle başvurmanın doğru olduğu görülmektedir. Kısacası KÖO yapılarıyla doğru amaç ve sonuca ulaşmak hedefleniyorsa, finans kaynağı oluşturma yaklaşımına ek olarak, yeni bir yönetim tekniği bakışı, genel çerçeve kanun ve merkezi kurum oluşturma gayretleriyle, ortaklık/işbirliğinin tüm taraflarını sürece dâhil ederek, hem merkezi hem yerel düzeyde gerekli yapılanmalara olanak tanıyacak sürdürülebilir ulusal bir politika oluşturmak gerekmektedir.

### Sonuç ve Öneriler

“Kamu-Özel Ortaklığı”nın, küreselleşen dünya, küçülen devletler ve güçlenen yerel yönetimler ve STK'lar denkleminde kilit bir rol üstlendiği açıktır.<sup>61</sup> KÖO artık merkezi yönetimler ve özerkleşen yerel yönetimler için alternatif bir yöntem olmaktan çıkmış, tipik bir yönetime dönüşmüştür. KÖO'lar çıkış noktaları olan, finans yaratma gerekçelerini aşarak günümüzde artık yeni ve işlevsel örgütsel yapılar sunmaktadırlar. Dolayısıyla KÖO sadece finans sağlamak için kullanılan bir yöntem olmaktan çıkmış, farklı örgütlenme ve yönetim teknikleri sunan bir yönetime evrilmiştir. KÖO içinde yer alan, kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları birlikteliği ile kamusal hizmetlerin üretim, yönetim ve dağıtımları daha etkin, verimli, kaliteli ve hızlı gerçekleşmektedir. Bu birliktelikte her bir tarafa farklı sorumluluklar ve riskler yansımaktadır. Eşitler arası ilişki de denilebilecek bu yöntemde, kamu ve özel sektör, hangi alanda daha iyi ise orada sorumluluk alıp riskleri üstlenecektir. Paylaşım (risk, kâr, süreç, vb.) dayalı olan bu sürecin iyi yönetilmesi gerekliliği, ulusal ve uluslararası örneklerde kendini göstermiştir. Bu anlamda, üç alanın birbirini tamamlaması ve desteklemesi gerekmektedir. Bunlar; siyasi, hukuki ve idari alanlardır. Hiçbir devlet yoktur ki, o yönde siyasi irade olmaksızın, KÖO yapılarını oluşturabilsin. Siyasi irade, KÖO'ları ulusal politikalar haline getirdiği sürece, bu yapılar istikrarlı bir şekilde gelişerek yaygınlaşacaktır. Aynı şekilde, siyasi iradenin o yönde olması ve ulusal politikalar oluşturması dışında, ortaklık yapılarının, sağlıklı oluşturulması, işletilmesi, sonuçlandırılması ve varsa sorunların çözüme kavuşturulması için sağlam, kapsayıcı, genel çerçeveyi çizici ulusal bir mevzuatın oluşturulması gerekmektedir. Bununla birlikte merkezi ve yerel yönetimler arasında genel koordinasyonu sağlayacak gözetim ve denetimi zamanında ve düzenli olarak yerine getirebilecek, yerel yönetimlere gerekli teknik ve idari kapasite desteği verebilecek merkezi bir kurumun oluşturulması da yararlı olacaktır.

Türkiye'deki KÖO konusunda gerek hukuki, gerekse merkezi otorite anlamında var olan dağınıklığı giderici kanun tasarısı, her ne kadar henüz kanunlaşmamış olsa da, olumlu bir adım olarak görülmelidir. Her ne kadar 1980'lerden sonra KÖO yapıları çeşitli yöntemlerle uygulanmış olsa ve 2000'li yıllardan bu yana kurumsal bir yapıya doğru gidişat olsa da henüz ne merkezi bir kurum ne de hukuksal bir alt yapı henüz oluşturulamamıştır. Ancak sağlık alanında çıkarılan 6428 sayılı kanun ile tüm çabaların artık sonuç vermeye başladığı söylenebilir. Siyasi irade (iktidar ve muhalefet), KÖO'ları, hizmet sunumunda alternatif değil artık yönetim teknikleri içinde tipik bir yöntem kabul ederek, bu yönde ulusal politikalar oluşturmalı, dağınık olan mevzuat toparlanıp birleştirilmeli ve tüm bu süreci yönetecek bir çatı “üst kurum” (bakanlık, genel sekreterlik, müsteşarlık, vb.) kurulmalıdır. Yukarıda yapılan araştırmaya dayanarak şu öneriler geliştirilmiştir:

<sup>61</sup> Salamon, Lester M., *Partners in Public Service* Baltimore, John Hopkins University Press, Baltimore, 1995.

1. KÖO'lara ilişkin Devlet Politikası geliştirilmesi ve sürekliliğinin sağlanması gerekir.
2. Hizmet alanlarının tümünü (asli ve sürekli görevler dışında<sup>62</sup>) kapsayıcı genel çerçeve çizici bir kanun çıkarılmalıdır.
3. Kalkınma Bakanlığı bünyesinde; Yatırım Programlama, İzleme ve Derecelendirme Genel Müdürlüğü içinde ve yine Sağlık Bakanlığı içinde Daire Başkanlığı şeklinde örgütlenmiş olan KÖO'lar için, hem merkezi hem yerel KÖO'ların her aşamasında rol alabilecek, taşra uzantıları ve yerel yönetim birimleriyle de koordinasyonu hat safhada tutabilecek örgütsel bir yapı kurulmalıdır.
4. Örgütsel yapıda, alanında uzmanlaşmış profesyonellerin istihdam edilmesi, önde gelen özel sektör, STK temsilcilerinin ve üniversite akademisyenlerinden, oluşturulacak danışma kurulları görev yapmalıdır.
5. Oluşturulacak merkezi kurumun, uluslararası alanda KÖO'ların gelişim, değişim ve dönüşümünü yakından takip edebilmeleri için yurtdışı teşkilatları kurulmalıdır.
6. Kamu, özel sektör- STK ve üniversitelerin katılımıyla KÖO rehberleri yayınlanmalıdır.
7. Kamu, özel sektör STK'lar ve üniversiteler arasında alana ilişkin bir köprünün kurularak, teorik altyapıların oluşturulması, özgün değerlerin süreç içerisinde ortaya çıkarılması gerekmektedir.
8. Büyükşehir belediyelerinden başlamak üzere, belediyelerin örgütsel yapıları içinde, KÖO örgütlenmelerinin kurularak merkezi kurumla koordineli çalışmaları sağlanmalıdır.
9. Uygulanacak KÖO projelerine, mümkün mertebe pilot uygulamalarla başlanılmalıdır.
10. Kamu kuruluşları ve ülke düzeyinde bu konu ile ilgili (kamu özel ortaklığı) yapılacak her türlü bilimsel araştırmalar desteklenmeli ve teşvik edilmelidir.

---

<sup>62</sup> Öztekin, Ali, Yönetim Bilimi, Siyasal Kitabevi, Ankara 2010.

**KAYNAKÇA**

- Akintoye, Akintola; Beck, Matthias; Hardcastle, Cliff , “Public-Private Partnerships: Managing Risks and Opportunities”, Wiley-Blackwell, 2003.
- Andrew N. Vorkink’in Açılış Konuşması (Uluslararası PPP Zirvesi), <http://go.worldbank.org/-2E09W32KW0>, (01.07.2011).
- Andersen, Ole Johann, “Public-Private Partnerships: Organizational Hybrids as Channels for Local Mobilization and Participation?”, *Scandinavian Political Studies*, Cilt 1, Sayı 27, 2004.
- Ataay, Faruk, *Neoliberalizm ve Devletin Yeniden Yapılandırılması: Türkiye’de Kamu Reformu Üzerine İncelemeler*, Ankara, 2006.
- Bayramoğlu, Sonay, “Yönetişim Zihniyeti: Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü”, *İletişim Yayınları*, İstanbul, 2005.
- Çelik, F. Eda, “Hizmet Sunumuna katılım ve Kamu Özel Ortaklıkları”, 2008, [http://www.yayed.org.tr/resimler/ekler/9ae49a23f67c759\\_ek.pdf?tipi=7&turu=X&sube=0](http://www.yayed.org.tr/resimler/ekler/9ae49a23f67c759_ek.pdf?tipi=7&turu=X&sube=0), (01.07.2011).
- DPT Tarafından Hazırlanan “Bazı Yatırım Ve Hizmetlerin Kamu Kesimi İle Özel Sektör İşbirliği Modelleri Çerçevesinde Gerçekleştirilme-sine İlişkin Kanun Tasarısı Taslağı”, <http://ekutup.dpt.gov.tr/haber/ahd/taslak.pdf>, (01.07.2011).
- DPT Tarafından Hazırlanan “Bazı Yatırım Ve Hizmetlerin Kamu Kesimi İle Özel Sektör İşbirliği Modelleri Çerçevesinde Gerçekleştirilme-sine İlişkin Kanun Tasarısı Taslağı Gerekçesi”, <http://ekutup.dpt.gov.tr/haber/ahd/gerekce.pdf>, (10.04.2011).
- Erdem, Ali, “AB Süreci ve Türkiye’nin Kurumsal Dönüşümü”, (Ed.) Şener, H., Esen, E., *Avrupa Birliği’ne Üyelik Sürecinin Örgütlenmesi*, Phoenix Yayınları, Ankara, 2010.
- Göğüş, Lale, “Kamu-Özel Ortaklığı-Yerel Yönetimler”, *Lexium, GLO*, 2006.
- Greve, Carsten, “Public-Private Partnerships in Scandinavia”, *International Public Management Review (IPMR)*, Volume 4, Issue 2,2003, s.59-69.
- Karasu, Koray, “Kamu Özel Ortaklığı: Sözleşme Sisteminin Genelleşmesi”, *Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform*, No:5, s.79-93, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi- Kamu Yönetim Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını, Ankara, 2009.
- Karasu, Koray, “Yeni Kamusal Hizmetler: Kamu Yararı Şirketleri”, *Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt 64, No: 3, Temmuz-Eylül 2009, Ankara, 2009.
- Linder, Stephen H., “Coming to Terms with the Public-Private Partnership. A Grammar of Multiple Meanings” *The American Behavioral Scientist*. 43/1: 35-51, 1999.
- M. Bult-Spiering ve G. Dewulf, *Strategic Issues in Public-Private Partnerships – An International Perspective*, Blackwell Publishing, Oxford, 2006.
- Özel, Mehmet, “Küreselleşme Sürecinde Türk Kamu Yönetimi ve Yeniden Yapılanma”, *Devletin Dönüşümü ve Yeni Dönem Kamu Yönetimi*, s. 231-275, Çizgi Kitabevi, Konya, 2008.
- Özer, M. Akif, “Yeni kamu Yönetimi – Teoriden Uygulamaya”, *Platin Yayınları*, Ankara, 2005.
- Öztekin, Ali, “Yönetim Bilimi”, *Siyasal Kitabevi*, Ankara, 2010.
- Peters B. Guy, “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, Nutavoot , “Regulation and Public-Private Partnerships”, *International Journal of Public Sector Management*, Cilt 6, Sayı 15,2001, s. 487-495.

- Salamon, Lester M., “Partners in Public Service Baltimore”, John Hopkins University Press, 1995.
- Savas, Emanuel S., “Privatization and Public-Private Partnerships”, Chatham House, New York, 2000.
- Tekin, Ali Güner, “Kamu-Özel Sektör İşbirlikleri - Kamu-Özel Ortaklıkları”, İdarecinin Sesi Dergisi, Cilt 21, Mayıs-Haziran 2007.
- Tetra Tech Kamu Özel Ortaklığı Enstitüsü (2011): “Kamu-Özel Ortaklığı Finans Yöntem ve Teknikleri, Fizibilite Çalışmaları, Kredilendirilebilir KÖO Oluşturmak” ve “Kamu Özel Ortaklığı İmtiyazları ve Sözleşmeler için Yasal Anlaşmalar Yapılandırma” üzerine Eğitim Programında Alınan Yayınlanmamış Notlar, 11-29 Eylül, Washington DC
- Ünüvar, Raşit, “Kamu Özel Ortaklığı (KÖO) Proje Finansman Sisteminin Yerel Yönetim Yatırımlarında Kullanılması, Teknik Müşavirlerin Rolü”, 2006, Türk Müşavir Mühendisler ve Mimarlar Birliği. [www.tmmmb.org.tr](http://www.tmmmb.org.tr), (04.03.2011).
- 3096 sayılı “Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İşletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun”, Resmi Gazete Tarihi: 19.12.1984, <http://www.mevzuat.gov.tr/AramaSonuc.aspx?searchText=3096>, (12.02.2013).
- 3996 Sayılı “Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-işlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun”, Resmi Gazete, 13.06.1994, <http://www.mevzuat.gov.tr/AramaSonuc.aspx?searchText=3996>, (12.02.2013).
- 3465 Sayılı “Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Erişme Kontrollü Karayolu(Otoyol) Yapımı, Bakımı ve İşletilmesi ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun, Resmi Gazete, 02.06.1988, <http://www.mevzuat.gov.tr/AramaSonuc.aspx?searchText=3465>, (12.02.2013).
- 4283 Sayılı “Yap-işlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun”, Resmi Gazete 19.07.1997, <http://www.mevzuat.gov.tr/AramaSonuc.aspx?searchText=4283>, (12.02.2013).
- 4046 Sayılı “Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun”, Resmi Gazete Tarihi: 27.11.1994, <http://www.mevzuat.gov.tr/AramaSonuc.aspx?searchText=4046>, (12.02.2013).
- 5216 Sayılı “Büyükşehir Belediyesi Kanunu”., Resmi Gazete, 23.07.2004, <http://www.mevzuat.gov.tr/AramaSonuc.aspx?searchText=5216>, (12.02.2013).
- 5393 Sayılı “Belediye Kanunu”, Resmi Gazete, 13.07.2005, <http://www.mevzuat.gov.tr/AramaSonuc.aspx?searchText=5393>, (12.02.2013).
- 6360 Sayılı “On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”, Resmi Gazete, 06.12.2012, <http://www.mevzuat.gov.tr/AramaSonuc.aspx?searchText=6360>, (12.02.2013).
- 6428 sayılı “Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İşbirliği Modeli ile Tesis Yaptırılması, Yenilenmesi ve Hizmet Alınması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” , Resmi Gazete 09.03.2013, <http://www.mevzuat.gov.tr/AramaSonuc.aspx?searchText=6428>, (12.04.2013).
- Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İşbirliği Modeli ile Tesis Yaptırılması, Yenilenmesi ve Hizmet Alınması Hakkında Kanun Tasarısı, Md.11, [www2.tbmm.gov.tr/d24/1/1-0722.pdf](http://www2.tbmm.gov.tr/d24/1/1-0722.pdf), (06.09.2012).