

AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

Ali ERDEM

“KAMU-ÖZEL ORTAKLIĞINDA BELEDİYELERİN SUNDUĞU HİZMETLER:
TÜRKİYE-İSVEÇ KARŞILAŞTIRMASI”

Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı
Doktora Tezi

Antalya, 2014

AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

Ali ERDEM

“KAMU-ÖZEL ORTAKLIĞINDA BELEDİYELERİN SUNDUĞU HİZMETLER:
TÜRKİYE-İSVEÇ KARŞILAŞTIRMASI”

Danışman

Prof. Dr. Erol ESEN

Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı
Doktora Tezi

Antalya, 2014

Akdeniz Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğüne,

Ali ERDEM'in bu çalışması jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Doktora Programı tezi olarak kabul edilmiştir.

Başkan : Prof. Dr. Ali ÖZTEKİN (İmza)

Üye (Danışmanı) : Prof. Dr. Erol ESEN (İmza)

Üye : Yrd. Doç. Dr. Necati İYİKAN (İmza)

Üye : Yrd. Doç. Dr. V. Alpay GÜNAL (İmza)

Üye : Yrd. Doç. Dr. Hasan Engin ŞENER (İmza)

Tez Konusu : “Kamu-Özel Ortaklığında Belediyelerin Sunduğu Hizmetler: Türkiye-İsveç Karşılaştırması”

Onay: Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

Tez Savunma Tarihi : 15/09/2014

Mezuniyet Tarihi : 18/09/2014

Prof. Dr. Zekeriya KARADAVUT
Müdür

.....

İÇİNDEKİLER

ÇİZELGELER LİSTESİ.....	iv
GRAFİKLER LİSTESİ	vii
KISALTMALAR LİSTESİ	viii
ÖZET	x
SUMMARY	xi
ÖNSÖZ.....	xii
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU-ÖZEL ORTAKLIĞININ DOĞUŞU ve TEMEL KAVRAMLAR

1.1. Kamu-Özel Ortaklığında İlke Uygulamalar.....	16
1.2. Kamu-Özel Ortaklığının Yapısı ve İşleyişi.....	17
1.2.1. Kamu-Özel Ortaklığının Aktörleri.....	18
1.2.2. Kamu-Özel Ortaklığı Türleri.....	20
1.2.3. Kamu-Özel Ortaklığı ve İdari Yapı.....	21
1.2.4. Kamu-Özel Ortaklığı ve Mali Yapı.....	23
1.2.5. Kamu-Özel Ortaklığı ve Hukuki Yapı.....	24
1.3. Kamu-Özel Ortaklığını Doğuran Temel Etkenler.....	26
1.3.1. Küreselleşme.....	26
1.3.2. Yönetişim.....	26
1.3.3. Yerelleşme ve Demokratikleşme.....	29
1.3.4. Verimlilik, Etkinlik, Ekonomiklik ve Performans Yönetimi.....	30
1.3.5. Bölgesel Kalkınma.....	33
1.4. Kamu-Özel Ortaklığı Açısından Kamu Yönetiminin Evrimi Üzerine Yaklaşımlar... 34	
1.4.1. Kamu Tercihi Okulu/Kuramı.....	38
1.4.2. İşlem Maliyeti Kuramı.....	39
1.4.3. Asli Aracı Kuruluşlar-AAK (Principal Agent-PA).....	40
1.4.4. İşletmecilik Yaklaşımı.....	42
1.4.5. Yeni Kamu İşletmeciliği.....	43
1.5. Kamu-Özel Ortaklığı ve Kamu Hizmeti Üzerine Tartışmalar.....	46
1.6. 21. Yüzyılda Devletin Asli ve Sürekli Görevleri Konusundaki Farklı Görüşler.....	50
1.6.1. Marksist, Müdahaleci ve Bireyci Devlet Anlayışları Çerçevesinde.....	51
1.6.2. Devletin Görevlerini Belirleyen Faktörler.....	53
1.7. Merkezi Yönetimin Asli ve Sürekli Görevleri Üzerine Yaklaşımlar.....	56

1.7.1. Temel Kamu Hizmetleri.....	57
1.7.1.1. Bizzat Devlet Tarafından Sunulması Gereken Kamu Hizmetleri.....	57
1.7.1.1.1. Dış Politika.....	58
1.7.1.1.2. Dış (Milli) Savunma.....	58
1.7.1.1.3. Adalet.....	58
1.7.1.2. Devletin Sıkı Denetiminde Özel Sektöre Gördürülebilecek Hizmetler.....	60
1.7.1.2.1. Sağlık Kamu Hizmeti.....	60
1.7.1.2.2. İç Güvenlik Kamu Hizmeti.....	61
1.7.1.2.3. Eğitim Kamu Hizmeti.....	62
1.8. Yerel Yönetimlerin Değişen Görevleri Üzerine Tartışmalar.....	65
1.9. Merkezi ve Yerel Yönetimler Arasındaki Kamu Hizmeti Paylaşımı Üzerine Yaklaşımlar.....	74

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE KAMU-ÖZEL ORTAKLIĞI İLE İLGİLİ UYGULAMALAR

2.1. Tek Parti Dönemindeki Uygulamalar.....	82
2.2. 1950-1980 Arası Dönemde Kamu-Özel Sektör İlişkileri.....	84
2.3. 1980 Sonrası Dünyadaki Değişmeler.....	85
2.4. 1980 Sonrası Türkiye'deki Yapısal Değişimler ve Kamu-Özel Ortaklığı.....	86
2.5. 21. Yüzyılda (Son On Yıl) Dünyada Konu ile İlgili değişmeler ve Gelişmeler.....	88
2.6. 2002 Yılından Sonra Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) Hükümeti Döneminde Kamu Hizmeti ve Türk Kamu Yönetimi ile İlgili Yapısal Değişiklikler.....	91
2.7. 2002'den Sonra Kamu-Özel Ortaklığı Alanında Yapılan Yenilikler (Merkezi Yönetim Düzeyinde).....	95
2.7.1. Uluslararası Boyutta KÖO.....	95
2.7.2. Ulusal Boyutta KÖO.....	97
2.8. 2002'den Sonra Yerel Yönetimlerle İlgili (Kamu-Özel Ortaklığı Konusunda) Gelişmeler.....	113
2.9. Uygulama Örnekleri.....	117

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

İSVEÇ'TE KAMU-ÖZEL ORTAKLIĞI GELİŞMELERİ

3.1. İsveç Devletinin Siyasi Yapısı ve İşleyişi.....	122
3.2. İsveç'in Merkezi Yönetim Yapısı.....	128
3.3. İsveç'te Yerel Yönetim Yapılanması.....	132
3.3.1. İl Meclisleri ile Bölge Yönetimleri ve Rollerini.....	135
3.3.2. Yerel Yönetim Birimleri Olarak Belediye Yönetimleri.....	139
3.4. İsveç'te Kamu Özel Ortaklığı'nın Merkezi Yönetim Örgütlenmesindeki Yeri.....	146
3.5. İsveç'te Kamu-Özel Ortaklığı'nın Yerel Yönetimlerdeki Yeri ve Önemi.....	157
3.6. Kamu Özel Ortaklığı'nın İsveç Devlet Bütçesindeki Yeri.....	159
3.7. İsveç'te Yerel Yönetimler Bütçesinde Kamu-Özel Ortaklığı'nın Yeri.....	161
3.8. Uygulama Örnekleri.....	162

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

İSVEÇ ve TÜRKİYE'DE KAMU-ÖZEL ORTAKLIĞI

4.1. İsveç'te Kamu-Özel Ortaklığı Konusunda Yetkililerin Düşünceleri.....	163
4.2. Türkiye'de Kamu-Özel Ortaklığı Konusunda Yerel Yönetimler Düzeyinde Yapılan Alan Araştırması.....	172
4.3. Kamu-Özel Ortaklığı'nın İsveç'teki Geleceğine İlişkin Yaklaşımlar.....	199
4.4. Türkiye'de Kamu-Özel Ortaklığı'nın Geleceği ile İlgili Görüşler.....	202

BEŞİNCİ BÖLÜM

ARAŞTIRMANIN GENEL DEĞERLENDİRMESİ

5.1. Tezin Genel Değerlendirmesi.....	205
5.2. Çalışmadan Çıkarılan Genel Sonuçlar.....	215

SONUÇ	248
--------------------	-----

KAYNAKÇA	256
-----------------------	-----

EK 1- Türkiye'de ve İsveç'te Görüşülen Belediye ve Yerel Yönetim İdareciler	281
--	-----

ÖZGEÇMİŞ	283
-----------------------	-----

ÇİZELGELER LİSTESİ

Çizelge 1.1 Performans Yönetiminin Özel Sektör ve Kamu'daki İşlevselliği.....	32
Çizelge 1.2 Asli ve Sürekli Kamu Hizmetleri.....	56
Çizelge 1.3 Asli ve Sürekli Kamu Hizmetleri Ayrımı.....	57
Çizelge 1.4 Asli ve Sürekli Olmakla Birlikte Sıkı Gözetim ve Denetim Altında Kısmi Olarak Özel Sektöre Gördürülebilecek Kamu Hizmetleri.....	63
Çizelge 2.1 KÖO/İ Projelerinde Yetki ve Onay Süreci.....	111
Çizelge 2.2 İhdas Edilecek Kadrolar.....	112
Çizelge 3.1 İsveç İl/Bölge ve Belediye Yönetimleri.....	122
Çizelge 3.2 2010 Seçimine Göre Parlamentodaki Sandalyelerin Siyasi Partilere Dağılımı...	124
Çizelge 3.3 İsveç Ulusal, Bölgesel ve Yerel Seçim Şeması.....	125
Çizelge 3.4 İsveç ; Merkez – Yerel Arası Kontrol ve Denetim.....	127
Çizelge 3.5 İsveç'teki Üç Kademeli Demokratik Sistem.....	129
Çizelge 3.6 İsveç Yerel Yönetimlerinde Örgütsel Yapı.....	135
Çizelge 3.7 Nüfuslarına Göre Yerel Yönetimler Meclis Üye Sayıları.....	135
Çizelge 3.8 İsveç ve Türkiye Yerel Yönetimler Gelir Akış Şeması.....	143
Çizelge 3.9 Avrupa ve Merkez Asya'da Temel Göstergeler	147
Çizelge 3.10 Avrupa ve Merkez Asya'da Birincil Sektörlere Göre Projelerinin Sayısı.....	147
Çizelge 3.11 Avrupa ve Merkez Asya'da Birincil Sektörlere Göre Proje Yatırım Miktarı (milyon ABD doları).....	148
Çizelge 3.12 Avrupa ve Merkez Asya'da Birincil ve Alt Sektörlerde Toplam Proje Yatırımları (milyon ABD doları)	148
Çizelge 3.13 Avrupa ve Merkez Asya'da Türlerine Göre Proje Sayısı.....	149
Çizelge 3.14 Enerji Sektörü Temel Göstergeler.....	149
Çizelge 3.15 Enerji Sektörü Bölgeye ve Türüne Göre Proje Sayıları	150
Çizelge 3.16 Enerji Sektörü Bölge ve Tipine Göre Proje Yatırım Miktarları (milyon ABD doları).....	150

Çizelge 3.17 Telekom Sektörü Temel Göstergeler.....	151
Çizelge 3.18 Telekom Sektörü Bölgeye ve Türüne Göre Proje Sayıları.....	151
Çizelge 3.19 Telekom Sektörü Bölge ve Tipine Göre Proje Yatırım Miktarları (milyon ABD doları).....	151
Çizelge 3.20 Ulaşım Sektörü Temel Göstergeler	152
Çizelge 3.21 Ulaşım Sektörü Bölge ve Türüne Göre Proje Sayıları.....	152
Çizelge 3.22 Ulaşım Sektörü Bölge ve Tipine Göre Proje Yatırım Miktarları (milyon ABD doları).....	153
Çizelge 3.23 Su ve Kanalizasyon Sektörü Temel Göstergeler.....	153
Çizelge 3.24 Su ve Kanalizasyon Sektörü Bölge ve Türüne Göre Proje Sayıları.....	154
Çizelge 3.25 Su ve Kanalizasyon Sektörü Bölge ve Tipine Göre Proje Yatırım Miktarları (milyon ABD doları).....	154
Çizelge 3.26 Karşılaştırmalı Altyapı Göstergeleri.....	157
Çizelge 3.27 İsveç Belediyelerinin Kamusal Hizmet Sunumunda, Kamu-Özel Arası Buldukları Yer.....	158
Çizelge 4.1 Gaziantep Büyükşehir Belediyesi Şirketleri ve Hisse Oranları.....	173
Çizelge 4.2 Eskişehir Büyükşehir Belediyesi Şirketleri ve Hisse Oranları.....	174
Çizelge 4.3 Antalya Büyükşehir Belediyesi Şirketleri ve Hisse Oranları.....	176
Çizelge 4.4 Gaziantep Büyükşehir Belediyesinin Çalıştırabileceği Personel Sayıları.....	177
Çizelge 4.5 Gaziantep Büyükşehir Belediye Başkanlığı Mevcut Personel Sayıları.....	177
Çizelge 4.6 Antalya Büyükşehir Belediyesi Hizmet Alımı Yöntemi ile Çalıştırılan Personel Sayısı.....	178
Çizelge 4.7 Antalya Büyükşehir Belediyesi 2012 Yılı Norm Kadroya Göre Kadro Dağılımı.....	178
Çizelge 4.8 Eskişehir Büyükşehir Belediyesi 2012 Yılı Norm Kadroya Göre Kadro Durumları.....	179
Çizelge 4.9 Eskişehir, Antalya ve Gaziantep Büyükşehir Belediyeleri Harcamalarının Birimlere Dağılımı.....	180

Çizelge 4.10 Gaziantep Büyükşehir Belediyesi Toplu Taşıma Genel Durumu.....	183
Çizelge 4.11 Antalya Büyükşehir Belediyesi Ticari Tahsis Belgeleri.....	187
Çizelge 4.12 Antalya Büyükşehir Belediyesi Toplu Taşıma Araçları.....	187
Çizelge 4.13 Antalya Büyükşehir Belediyesi Toplu Taşıma Güzergahlarına Ait Hat Sayıları.....	188
Çizelge 4.14 Antalya Büyükşehir Belediyesi Toplu Taşım Kullanımı (Biniş Sayıları).....	188
Çizelge 4.15 Antalya Büyükşehir Belediyesi 2012 Yılında Toplu Taşımda Kart Kullanımı.....	189
Çizelge 4.16 Antalya Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçindeki Geri Kazanılabılır Atıklar.....	198
Çizelge 4.17 Aylar İtibariyle Bertaraf Edilen Katı Atık Miktarı.....	198
Çizelge 5.1 Yatırım İzleme ve Koordinasyon Merkezleri Örgütsel Yapısı.....	209
Çizelge 5.2 Kamu Özel Ortaklığı Daire Başkanlığı 2012-2014 Yatırım Planlaması.....	210
Çizelge 5.3 Belediye Altyapı Yatırımları; Multi Sektörel ve Multi Teknik (Güney Afrika Örneği).....	215
Çizelge 5.4 KÖO'larla ilgili Kurumlar ve Fonksiyonları.....	216
Çizelge 5.5 İmtiyaz – YİD Karşılaştırması.....	220
Çizelge 5.6 Pozitif-Negatif KÖO Stratejileri.....	222
Çizelge 5.7 KÖO'lar İçin Önemli Kısıtlamalar.....	223
Çizelge 5.8 KÖO'larda Risk Matrisi.....	232
Çizelge 5.9 KÖO Proje Geliştirme Hizmetleri Örnekleri.....	235
Çizelge 5.10 KÖO Tipik Örgütlenmesi.....	237
Çizelge 5.11 KÖO Fizibilite Çalışması Teslimi Aşamaları.....	238
Çizelge 5.12 Güney Afrika'da KÖO İçin Standartlaştırılmış Hükümler.....	239
Çizelge 5.13 KÖO'larda İzleme ve Denetim Aralığı Örnek Tablosu.....	244

GRAFİKLER LİSTESİ

Grafik 3.1 Yıllara Göre İsveç Belediye Sayıları.....	133
Grafik 3.2 İsveç İl/Bölge Meclislerinin Gelir Kaynakları.....	136
Grafik 3.3 İsveç İl/Bölge Meclislerinin Giderleri.....	136
Grafik 3.4 İsveç Belediyeleri Gelirleri.....	139
Grafik 3.5 İsveç Belediyeleri Giderleri.....	140
Grafik 3.6 İsveç Belediyeleri Diğer Aktivite Giderleri.....	141

KISALTMALAR LİSTESİ

4PS	Public-Private Partnership Programme – Kamu Özel Ortaklığı Programı
AAK	Asli Aracı Kuruluş
AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
ABGS	Avrupa Birliği Genel Sekreterliği
DB	Dünya Bankası
DHMİ	Devlet Hava Meydanları İşletmesi
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
DTÖ	Dünya Ticaret Örgütü
GATS	The General Agreement On Trade In Services - Hizmet Ticareti Genel Anlaşması
GSMH	Gayri Safi Milli Hasıla
GSYİH	Gayri Safi Yurt İçi Hasıla
HES	Hidroelektrik Santral
IMF	International Monetary Fund - Uluslar Arası Para Fonu
INCITRAL	The United Nations Commission On International Trade Law - BM Uluslararası Ticari Hukuku Komisyonu
KAYA	Kamu Yönetimi Araştırması
KGM	Karayolları Genel Müdürlüğü
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KMYK	Kamu Mali Yönetimi Kanunu
KÖİ	Kamu Özel İşbirliği
KÖO	Kamu-Özel Ortaklığı
KTO	Kamu Tercih Okulu
MEHTAP	Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
NATO	North Atlantic Treaty Organization – Kuzey Atlantik Anlaşması Örgütü
OECD	The Organisation for Economic Co-Operation And Developmen - Ekonomik Kalkınma Ve İşbirliği Örgütü
PA	Principal Agent – Asli Aracı Kuruluş
PAF	Private Ancillary Funds – Özel Yardım Fonları
PFİ	Private Finance Initiative – Özel Finans Girişimi

PPI	Public Private Initiative – Kamu Özel Girişimi
PPP	Public-Private Partnership - Kamu Özel Ortaklığı
PUK	Partnership United Kingdom – Birleşik Krallık Ortaklıkları
SIGMA	Support for Improvement in Governance And Management in Central And Eastern European Countries-Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Yönetişim ve Yönetimi Geliştirmek için Destek
STK	Sivil Toplum Kuruluşu
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TEAŞ	Türkiye Elektrik Üretim İletim Anonim Şirketini
TED	Tender Electronic Database – Elektronik İhale Veri Tabanı
TEDAŞ	Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi
TMMMB	Türk Müşavir Mühendisler Ve Mimarlar Birliği
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu
UATF	Ulusal Atık Taşıma Formu
UDHB	Ulaştırma, Denizcilik Ve Haberleşme Bakanlığı
UNDP	United Nations Development Programme – Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe - Birleşmiş Milletler Avrupa Ekonomik Komisyonu
UNIDO	The United Nations Industrial Development Organization - Bm Sınai Kalkınma Örgütü
Yİ	Yap İşlet
YİD	Yap İşlet Devret
YİS	Yap İşlet Sahip Ol
YKİ	Yeni Kamu İşletmeciliği
YKY	Yeni Kamu Yönetimi
YPK	Yüksek Planlama Kurulu
YSİ	Yap Sahip Ol İşlet

ÖZET

1980 sonrası neoliberal politikalar etkisi ve ışığında, devletlerin kamusal hizmet tanımları değişmiş, özel sektör ağırlıklı yapılar ağırlık kazanmaya başlamıştır. Bu araştırma, özellikle yerel yönetimler düzeyindeki kamusal hizmetlerin sunumundaki değişimi, Türkiye ve İsveç karşılaştırması ile ortaya koymaya çalışmıştır. Hem Türkiye'den (Eskişehir Gaziantep, Antalya, Kemer ve Alanya) hem İsveç'ten (Stockholm, Malmö, Goteburg, Karlstad ve Boras) benzer büyüklükte yerel yönetim birimleri özellikle ulaşım, altyapı ve atık yönetimi hizmet alanları kapsamında incelenmiştir.

Birinci bölümde kamu-özel ortaklığı ile ilgili kuramsal ve kavramsal boyut incelenmiş, izleyen bölümlerde ise Türkiye ve İsveç'te mevcut durumlar değerlendirilmiştir. Dördüncü bölümde Türkiye ve İsveç'te gerçekleştirilen alan araştırmaları sonuçları değerlendirilmiş ve beşinci bölümde genel değerlendirme yapılarak öneriler geliştirilmiştir.

Kamu-özel ortaklığı farklı yapı ve işleyişe sahip ülkelerde genel akım yönelimine uygun bir şekilde karşımıza çıksa da, asıl ayırım devletlerin bu yöntemlere başvurmakta gereklilerinden kaynaklanmaktadır. Türkiye daha çok finansman sağlama gereğini kullanırken, İsveç finansman sağlamaktan ziyade etkin ve verimli yönetim tekniği gereğini kullanmaktadır. Her ne gerekçe kullanılırsa kullanılsın, siyaset ve yönetimin bu yönde iradesini arkasına almayan girişimler genel olarak başarısız olmuştur.

Sonuç olarak, makro ekonomik planlara uygun sürdürülebilir kamu-özel ortaklığı yapıları oluşturmak için, siyasi irade, sağlam bir hukuki, mali, idari yapı ve gelişmiş kurumsal kapasite ile sivil toplum kuruluşlarının da içinde olduğu geniş bir meşruiyet zemini gerekmektedir.

SUMMARY
MUNICIPAL SERVICES PROVIDED BY THE WAY OF PUBLIC PRIVATE
PARTNERSHIP: TURKEY- SWEDEN COMPARISON

By the impact of neoliberal policies after 1980's; the public service definitions have changed and the role of private sector has increased day by day. This study has especially tried to analyse the changes of local public services provision by the Turkey and Sweden comparison. Similar sized units of local government have been selected both in Turkey (Eskisehir Gaziantep, Antalya, Kemer and Alanya) and Sweden (Stockholm, Malmo, Gothenburg, Karlstad and Boras) for to compare and analyse especially in transport, infrastructure and waste management service areas.

The study has been start with theoretical and conceptual framework, continued with the applied structures of Turkey and Sweden. And then after making a comparison between Turkey and Sweden, assessments and recommendations have been developed.

All countries has different reasons to apply to public-private partnerships. The study has underlined that the reason of Turkey is finance creation because of lack of financial resources and the reason of Sweden is to have more effective and efficient management techniques rather then finance creation. If there are no politics and government initiatives in same direction all these methods will generally be unsuccessful.

As a result, for to create sustainable public-private partnership structures which accordance the macro-economic plans requires legal, financial, administrative structures, improved institutional capacity and a wide range of civil society participation for to ensure the legitimacy.

ÖNSÖZ

Bu çalışmanın belirlenmesinden tamamlanmasına dek yardım ve desteklerini benden esirgemeyen, başta tez danışmanım Prof. Dr. Erol ESEN olmak üzere, jüri üyeleri; çalışmanın planlaması ve yürütülmesinde oldukça önemli katkılar sunan, değerli hocam Prof. Dr. Ali ÖZTEKİN'e, çalışmanın detaylı bir şekilde irdelenmesi konusunda yoğun yorum ve uyarıları ile oldukça önemli katkılar sağlayan sayın Yard. Doç. Dr. Hasan Engin ŞENER'e ve yine yoğun çalışmaları arasında çalışmaya önemli katkılar sunan sayın Yard. Doç. Dr. Necati İYİKAN ve Yard. Doç. Dr. Vehbi Alpay GÜNAL hocalarıma teşekkür etmeyi görev bilir, şükran ve minnetlerimi sunmak isterim.

Akdeniz Üniversitesi Bilimsel Araştırma Projeleri Koordinasyon Birimi'ne araştırmaya sunmuş oldukları proje desteğinden dolayı teşekkürü borç bilirim.

Çalışmanın alan araştırması kısmında, yardım ve desteklerini sunan dostlarım, Michael Bartholmes, Lave Thorell ile isimlerini tek tek sayamayacağım kadar çok olan ve araştırma örneklemini içinde bulunan yerel yönetim yetkililerine teşekkürlerimi sunmak isterim. Bunlara ek olarak, çalışmanın her aşamasında varlığı ve katkılarıyla destek sunan sayın KAYA'ya özellikle ve ayrıca teşekkür etmek isterim.

Çalışma boyunca benden desteğini hiç esirgemeyen değerli ve çok sevdiğim abim Eray ERDEM, zaman ayıramadığım aile üyelerim; babam Mehmet ERDEM, annem Meryem ERDEM, ablalarım; Adalet ERTEN ve Sakine ÇELİK, eşim Seda ERDEM, kızım Meryem ERDEM, yengem Sema ERDEM ve yeğenlerim; Sıla, Sadık, Hüseyin, Selin, Seyit Eren, Mehmet ve Elif'den öncelikle özür diler, çalışmaya ve bana göstermiş oldukları maddi ve manevi destek için sonsuz sevgi, şükran ve minnet duygularımı kabul etmelerini istirham ederim.

Son olarak, geçen yıl Allah'ın rahmetine kavuşan, hayatta belki de ilk denilebilecek bir çok şeyi öğrenmeme vesile olan, çok sevdiğim dayım Timur ÖSÜK'e Allah'tan rahmet diliyor, mekanının cennet olmasını Cenab-ı Hakk'tan niyaz ediyorum.

GİRİŞ

Neoliberal politikalar ışığında değişen ve dönüşen devletler, kamusal hizmetler alanından elini çekmekte, sunulan kamusal hizmetler anlamında daha da küçülmektedirler. Bu yolla, daha küçük ama daha etkili devletler amaçlanmaktadır. Devletler daha çok aşağıdaki yöntemleri kullanarak kamu hizmetlerinin sunumundan uzaklaşmaktadırlar: Bu hizmetleri parçalara bölmeden ve sunum/üretim döngüsünde yer almamak yoluyla tamamen özel sektör inisiyatifine ihale yönetimiyle bırakarak (özelleştirmeler), hizmetlerin sunumunda riskin ve karın paylaşımı temelinde daha etkili ve verimli bir yönetim hedefiyle kamu-özel ortaklıkları kurarak ve özel sektör yönetim tekniklerini kamusal alanlara ve hizmetlere taşıyarak. Bu yöntemler dışında, Devlet biçimlerine, tarihsel birikimlerine, ideolojik yapılarına göre de farklı yöntemler kullanılmaktadır.

Bilindiği üzere, dünya dönem konjonktüründe devletlerin yapıları ve güç dengeleri incelendiğinde şöyle bir ayrıma sıkça rastlanmaktadır; “Merkez-Devletler” dediğimiz, hemen her alanda öncü ve yönlendirici rol oynayanlar, hemen arkasından bu devletlerin mühendislik alanlarını oluşturan ve “Merkez-Devletler” etkisinde kalan “Çevre-Devletler”, son olarak ise bu çember dışında kalan geri kalmış ya da gelişmekte olan devletler (Jaffe, 1998). İşte asıl değişim ve dönüşüm, “Merkez-Devletler” etkisinde kalan, “Çevre-Devletler” ya da diğer bir anlatımla gelişmekte olan ülkelerde görülmektedir. Buna ek olarak, “Merkez-Devletler” de iç dinamikler ve küreselleşme etkisiyle birçok değişim ve dönüşüm ile yüz yüze gelmektedir.

Günümüzde hemen her alanda karşılaşılan iki akımdan bahsetmek mümkündür. Bunlardan birisi Anglo-Sakson diğeri ise Kıta-Avrupası teknikleri ve geleneğidir. İşte bu iki akım Merkez-Devletlere ait teknik ya da geleneklerdir denilebilir. Son yıllardaki karşılıklı etkileşimler sonucu her iki akımın sentezine de (Türkiye’de yüksek öğrenim alanında, bir yandan kıta-avrupası diğer yandan anglo-sakson modellerine yakın düzenlemeler yapılmaktadır: Biryandan kıta-avrupasına ait Bologna sürecine tüm bileşenleriyle entegre olabilme çabaları, diğer yandan özellikle özel eğitim kurumlarının artışına yönelik teşviklerindeki hızlı artış...) rastlamak mümkündür.

Yönetim alanında değişim ve dönüşümün en çok gerçekleştiği yönetim birimlerinin “Yerel yönetimler”, alanların ise “ kamusal-hizmetlerin sunum teknikleri” (kurumsal anlamda imtiyazlarla başlayan süreç çeşitli süreçlerden geçerek ve eleştirilere maruz kalarak bir çok yöntemi bünyesinde barındıran KÖO’larla devam etmektedir) olduğunu söylemek yanlış olmaz. Yerel yönetimler; yerindelik, katılım, etkinlik, verimlilik, yönetişim gibi kavramlarla tanışıp bu yönde değişip dönüşürken, kamusal hizmetler ise; ilk olarak imtiyazlar ve özelleştirmelerle yüz yüze gelmiş, daha sonraları ise kamu-özel ortaklıkları yapıları ve özel sektör yönetim tekniklerinin kamuya aktarımı ile birlikte etkinlik ve verimlilik gerekçeleriyle sunulmaya başlanmıştır.

Yerel yönetimlerdeki değişimi en iyi özetleyen slogan ise, “küresel düşünüp yerel davranabilmek” (Olgun, 2007, 112) olmuştur. Yerel Yönetimlerin dönüşümünde etkili olan kavramların “yönetişim” dışında olanların hemen hepsi “yerel” nitelikte ve doğrudan yerel yönetimle ilgiliyken, “yönetişim” ise tüm bunlara ek olarak, sürecin ya da işleyişin tarafları ile bu tarafların rolleri ve sorumluluklarıyla ilgilidir. “Yönetişim”, kamusal odaklı denkleme, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarını da eklemektedir. Bir yandan kamu, diğer yandan özel sektör (daha çok yönetim teknikleri ve finansmanı) ve son olarak meşruiyetin sağlanmasında temel rol oynayan sivil toplum kuruluşları aynı potada buluşmaktadırlar.

Thatcher dönemi İngiltere'sinde yürürlüğe giren kamu harcamalarının kısılmasını zorunlu kılan neoliberal politikalar, yerel yönetimlerin sunduğu kamu hizmetlerinin kısılmasını ya da özelleştirilmelerini beraberinde getirmiştir. Refah devletinin yerel yönetim düzeyinde ortaya çıkan krizi, yerel iktidarları, sorumluluklarını kamu gücünden başka bir yere, neoliberal politikalara karşı toplumsal dayanışma gösteren ve "sivil toplum" denen oluşuma devretmeye itmiştir. Böylece bu uygulamalara karşı oluşan toplumsal dokuyu ve direnci kırmak üzere, yerel yönetim düzeyinde işletme yönetişimi fikri geliştirilmiştir (Brown, 2002, 37).

Sivil toplumun ya da gönüllü kuruluşların yönetişim ile ilişkisi bazen "üçüncü sektör" nitelemesi ile de ortaya konmaktadır. Liberal anlayışa göre, kapitalizmin günümüzdeki toplum ve siyaset yapılanması, yeni bir sosyal sektöre ihtiyaç duyulduğunu göstermektedir. Kamu ve özel sektör yanında üçüncü bir sektör olarak sosyal sektörün önemi artmıştır. Üçüncü sektör, vatandaşların gönüllü olarak devlete yardımcı olmak için ulusal düzeyde kurdukları gönüllü organizasyonlar, vakıflar, dernekler, hayırsever kuruluşlar, klüpler vb. ile uluslararası düzeyde hükümet dışı kar amacı gütmeyen kuruluşlardan oluşmaktadır (Muter, Gökbunar, 1997, 387).

Neoliberal politikaların kamu harcamalarını kısarak, kamu hizmetlerini özel sektöre ve sivil toplum denem gönüllü kuruluşlara bırakma yaklaşımının gerisinde, hem özel sektörün karlılığını arttırmak, hem de popüler sınıfların kamusal alana dahil işlerin yönetimine müdahale olanaklarını önemli ölçüde daraltmak yatmaktadır (Brown, 2002, 37).

Dünyanın küresel bir köy olduğu, sınırların hızla aşıldığı, aşıldığı, devletlerin kamu hizmeti sunumu anlamında küçüldüğü düşünüldüğünde yerel yönetimlerin ne derece önemli olduğu bir kez daha ortaya çıkar. Yerel yönetimler 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 de yerel nitelikli hizmetlerin sunumunda tıpkı merkezi düzeyde olduğu gibi, altyapı gibi büyük sermaye ve uzun bir zamana ihtiyaç duyulan hizmetler alanında gerçekleştirilen kamu-özel ortaklıkları üzerinde durmaktadırlar. Bunun yanında (sadece altyapı, inşaat, köprü vb. hizmetler değil) artık daha yerel ve küçük çaplı hizmetler de kamu-özel ortaklığı kapsamına girmektedir. Çeşitli kaynaklarda, özellikle İskandinav ülkeleri tecrübeleri bağlamında, kamu-özel ortaklığının en iyi ve etkin “küçük yerel yönetimler”de gerçekleştirileceği vurgulanmıştır. Çünkü hem nüfus hem de ekonomik anlamda büyük şehirlerin kamu-özel ortaklıkları bağlamında çok da fazla gerekçelerinin olamayacağı dile getirilmiştir (Fromm ve Torse'den Aktaran Greve, 2002, 64). Yani Büyükşehir belediyeleri, yasal olarak, gelir sağlama konusunda diğer belediyelere göre çok daha geniş olanaklara sahiptir. Dolayısıyla, KÖO'larda temel gerekçelerden birisi olan, “finans sağlama” çokta ön planda durmamaktadır.

Sonuç olarak, yerel yönetimler artık “ne alacağını” ve “nerden alacağını” bilmelidirler, eğer bilmezlerse özel sektöre de güvenemez hale gelirler ya da bu koşullar altında yeni bir yola başvurmaları gerekir (Jones ve Kettl, 2003, 8; Kettl, 2000, 491). Savas'a göre (2000, 28) Planlı rekabet konusundaki en iyi alternatif kamu-özel ortaklıklarıdır.

Peki, kamu-özel ortaklığı nedir? Neden kamu-özel ortaklığı? Hangi yöntemler kullanılmakta ve hangi gerekçelerle bu yapı oluşturulmaktadır? Ne tür sakıncaları vardır? KÖO öncelikli olarak bir üst kavram olarak anlaşılmalıdır: bir tarafta, tüm hizmetlerin devletçe diğer tarafta ise özel sektörce yürütüldüğü yelpaze aralığında yer alan ve hem kamu hem özel sektörün birlikteliğini içeren tüm hizmet ile mal sunum ve temini modellerini kapsamaktadır. Uluslararası literatürde “public-private partnerships” (PPP) olarak kabul

görmüş olan kavramın Türkiye'deki karşılığı "kamu-özel ortaklığı ya da işbirliği olarak gösterilebilir.

Kamu-özel ortaklıklarının kamu ve STK'lar arasında da kabul gördüğü dile getirilmektedir (Linder, 1999, 36). Salamon (1995) STK'lar üzerine çalışmış birisi olarak, Kamu-STK ilişkilerinin aslında birer ortaklık olduğunu savunmuştur.

Yukarıdaki açıklamalarda da belirtildiği üzere, neoliberal politikalar ve küreselleşmenin etkisiyle yeni bir yapıya bürünen, refah ve sosyal içeriklerinde çeşitli eleştirilere maruz kalan devletlerin, gerçekleştirilen reformlarla giderek küçüldüğü gözler önündedir. Bu süreç için lehte ve aleyhte çokça tartışma bulunmaktadır. Gerek merkezi, gerek yerel düzeyde birçok reform gerçekleştirilmektedir. Yönetim alanında gerçekleştirilen bu reformların hangi yönde ilerleyeceği ve neler getireceği önemli tartışma konularındandır. Sonuç olarak merkezin yerel üzerindeki vesayeti azalmakta yerel yönetimler daha da özerkleştirilmektedir. Bununla beraber, yerel yönetimler daha önce sunmakla yükümlü olmadıkları birçok hizmeti üstlenmektedirler (Son belediye yasalarında, hizmet alanlarının oldukça genişletilmesi). Kaynaklardaki kısıtlar ile hizmetlerdeki genişlemeler paralel gidemediği için, yerel yönetimler de bu hizmetlerin sunumunda çeşitli yollar aramaktadır. Kamu-özel ortaklığı ve bu yapı içindeki yöntemler en uygun ve denenmiş olanlarıdır.

Kamu-özel ortaklığı konusunda birçok farklı yöntem kullanılmıştır. Bunlardan en çok denenilenleri; Yap-Sahip Ol-İşlet-Devret ile Yap-İşlet-Devret modelleri olmuştur. Kamu-özel ortaklıklarında, tarafların çeşitli gerekçelerle bu yapıya dahil oldukları bilinir. Bunlardan en önemlileri, Kamunun yeni yaratıcı yatırımlar için "sermaye yaratma" isteği, özel ortağın ise kredi kullanımlarında "vergi kolaylıkları ve muafiyetlerinden" yararlanma isteğidir. Bunlara ek olarak, finansman sıkıntısı, risk paylaşımı ve aktarımı, etkin yönetim, kar paylaşımı gibi etkenler de önemli bir yere sahiptir. Teoride ortaklığa taraf olanların her ikisi de kazanmaktadır (Greve, 2002, 59)

Linder (1999, 38) kamu-özel ortaklıklarındaki en büyük sorunun hukuksal altyapıdan kaynaklandığını vurgulamaktadır. Ortaklık anlaşmalarının süreleri, sorumluluk/risk paylaşımı, merkezi bir otorite/mevzuat eksiklikleri vb. kamu-özel ortaklıklarının sakıncalarından bir diğeri de, devletin sıradan işleri de bu yola başvurarak sunma yolunu tercih etmeye başlamasıdır. Bu durumda devletin ne kadar etkin olabileceği ve hizmetlerin sunumunda ne derece süreklilik sağlayabileceği tartışmalıdır (Provan ve Millvard, 2000, 361). Sonuç olarak

“kamu yararının” ne ölçüde sağlanacağı ve korunacağı belirsizdir. “Kamu yararının” en büyük göstergesi, vatandaşın geneline eşit düzeyde hizmet sunmak, en fazla yararı ya da verilecekse en az zararı vermek son olarak ise bir hizmetin sunumunda elde edilen gelirin tekrar o hizmetin geliştirilmesi ve iyileştirilmesine harcanmasıdır. Kar, kazanç, büyüme hedefi güden özel sektörün içinde olduğu bir denklemde “kamu yararının” en üst düzeyde gerçekleşmesi oldukça zor görünmektedir.

Kamu-özel ortaklığı incelenirken hangi anlamda ele alınacağı önemlidir. Linder (1999, 43) kamu-özel ortaklığının, yönetim reformu, problemin dönüşümü, ahlaki yeniden canlanma, riskin yansıtılması, kamu hizmetlerinin yeniden yapılandırılması ve güç bölüşümü açısından ele alınabileceğini belirtmiştir.

Çalışmada özellikle, yönetim reformu, kamu hizmetlerinin yeniden yapılanması ve kısmen de riskin yansıtılması üzerinden değerlendirmeler yapılacaktır. Yani KÖO yapıları sadece bir politika değişikliği değil, örgütsel bir yapılanma da beraberinde getirmektedir. Bu anlamda Yönetimin yeni bir düzeyde örgütlenme modelidir de denilebilir.

Çalışma kamu yönetimi ve hizmeti anlayışındaki değişim ve dönüşümü, kuramsal bir temele oturtmak adına, kuramsal açıklamalarla başlayıp, Türkiye ve İsveç özelinde yapılan açıklamalarla/değerlendirmelerle devam etmiştir. Son olarak ise, araştırma sonucu elde edilen veriler işlenerek karşılaştırma yapılmıştır.

Araştırmanın Amacı

1989'dan sonra oluşan konjonktürel değişiklikler sonucu, ortaya çıkan tek kutuplu kapitalist bir dünya düzeni, devletlerin temel kamu hizmetlerindeki rolleri üzerinde önemli değişiklikler ortaya çıkarmıştır. Devletler, özellikle sosyal yönü ağırlıklı sağlık, eğitim, güvenlik, altyapı vb. kamu hizmetlerinin, kamu yararı özelliği nedeniyle üretilmesi ve halka sunulması konusunda yeni arayışlara koyulmuşlardır. Çalışma tamda bu noktada, alternatif arayışları sonucu ortaya çıkan ve hergeçen gün daha da önem kazanan “kamu-özel ortaklığı” uygulamalarının, İsveç ve Türkiye'deki oluşumlarını ve işleyişlerini ortaya çıkarmaya çalışmaktadır. Bu amaçla; kamu-özel ortaklığının uygulandığı büyükşehirlerdeki (büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri) yerel yönetimlerin ilgili ve sorumluları ile yüz yüze görüşmeler yapılmış (Bkz. Ek-1), bu sistemin aksayan yönleri de ortaya çıkarılarak, daha iyi nasıl yapılabilirliği konusunda öneriler geliştirilmeye çalışılacaktır.

Araştırmanın Kapsamı

Araştırma kapsamı en geniş anlamda, çizelge 1’de üç temel demografik veriyle görüldüğü üzere, Türkiye ile İsveç devletleridir. Çizelge’de belirtilen veriler, araştırma konusunun temel değişkenleri olan, belediyeler için oldukça önemli olan nüfus, nüfusa sunulan hizmet ve elde edilen gelirin paralelliği açısından önem arz etmektedir. Hemen arkasından çizelge 2’de de belirtildiği üzere, İsveç’deki; Stockholm, Gothenburg, Malmö, Karlstad ve Boras ile Türkiye’deki; Antalya, Eskişehir, Gaziantep, Alanya ve Kemer yerel yönetim birimlerinin (Büyükşehir ve ilçe belediyeleri) kamu-özel ortaklığı uygulamaları ile sınırlandırılmıştır. Bu kapsamda, literatürün de işaret ettiği üzere, kamu-özel ortaklığının daha başarılı olarak uygulandığı varsayılan Kuzey Avrupa Ülkelerinden İsveç içindeki, Stockholm, Gothenburg, Malmö, Karlstad ve Boras şehirlerinin bu uygulamalarından sorumlu yöneticileri ve sorumluları ile yüzyüze görüşmeler yapılmıştır.

İsveç devletinin araştırma kapsamına alınma sebebi: TR-AB ilişkileri boyutu, devlet sistemleri benzeşmesi, farklı etnik grupların varlığı ve demokratik açılımları, İsveç’in AB içinde de ileri bir noktada oluşu, KÖO konusunda ileride oluşları, İsveç sisteminde de yer alan ombudsman’lık sisteminin Türkiye’de uygulama alanı bulmuş olması ve TR-İsveç arası halihazırda yerel düzeyde gerçekleştirilen bir çok projenin varlığıdır.

Aslında kamu-özel ortaklığı uygulamaları, kamu yönetimi diye anlatılan (öğretilen) Bakanlıkların çoğunda uygulanmaktadır. Ancak, araştırma kapsamını çok genişleteceği endişesi ile konu, yukarıda bahsedilen yerel yönetim birimleri (ve öncelikli olarak ulaşım, altyapı ve atık yönetimi alanları) ile sınırlandırılmıştır.

Araştırmanın kapsamı genel olarak aşağıdaki şekildedir:

- İsveç özelinde İskandinav Ülkeleri’ndeki Kamu Hizmetleri ve Yerel Yönetimler,
- Türkiye’deki Kamu Hizmetleri ve Yerel Yönetimler,
- Yerel Yönetimlerin Kamusal Hizmetlerin sunumu konusunda hem İsveç hem Türkiye’deki yönetim reformlarının kısa değerlendirmesi,
- Genel olarak, İsveç ve Türkiye’deki merkezi düzeyde, kamusal hizmet sunumunda Kamu-Özel Ortaklığı yöntemleri, geleneği, oluşumları, yapıları, işleyişleri ve hukuki dayanakları,
- İsveç yerel yönetim birimleri; Stockholm, Gothenburg, Malmö, Karlstad ve Boras ile Türkiye yerel yönetim birimlerinin; Antalya, Gaziantep, Eskişehir, Alanya ve Kemer,

sunmakla sorumlu oldukları kamusal hizmetler, bu hizmetlerin sunumunda kullanılan yöntemler.

- Bu yerel yönetim birimlerinin kullandıkları kamu-özel ortaklık modelleri, gelenekleri, oluşumları, yapıları, işleyişleri ve hukuki dayanakları,
- Araştırma kapsamına girecek olan hizmetler: Ulaşım, altyapı ve atık yönetimi,
- İlgili belediye yönetimlerindeki belediye şirketleri.

Çizelge 1- Temel Verilerle Türkiye ve İsveç

	Nüfus	Nüfus Yoğunluğu : Yüz ölçümü (Kilometre kare)	İnsani Gelişme Endeksi : Gelir endeksi
Türkiye	76.667.864	769.604	0,726
İsveç	9,644,864	410.340	0,87

Kaynak: <http://tuikapp.tuik.gov.tr/SecilmisUluslararasıGostergeler/degiskenlerUzerindenSorgula.do>

Çizelge 2- Araştırma Konusu Belediyelere Ait Temel Veriler (2013)

Ülke	Şehir	Statü	Nüfus	Yüzölçümü(km)	Nüfus Artış Hızı
Türkiye	Gaziantep	Büyükşehir Belediyesi	1.844.438	6819,32	24.6
	Eskişehir	Büyükşehir Belediyesi	799.724	13841,82	12.6
	Antalya	Büyükşehir Belediyesi	2.158.265	20723,34	30.9
	Alanya	İlçe Belediyesi (Antalya)	276.277	1598,51	5
	Kemer	İlçe Belediyesi (Antalya)	42.421	467,75	4.5
İsveç	Stockhom	İsveç Başkenti ve Stockholm Bölgesi Başkenti	1.253.309	410,314	1.86
	Göteborg	Västmanlands Bölgesi Başkenti	504.084	23,956	1.1
	Malmö	Skåne Bölgesi Başkenti	261.548	11,035	1.68
	Karlstad	Värmlands Bölgesi Başkenti	59.266	17,591	1.05
	Boras	Västmanlands Bölgesi Belediyesi	63.223	29,61	0.88

Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK-www.tuik.gov.tr) ile www.worldpopulation-review.com/countries/sweden-population/major-cities-in-sweden/ verilerinden derlenmiştir.

Çizelge-2'deki veriler, araştırma sonucu elde edilen verilerden yola çıkarak, ortaya konulacak olan tespit ve geliştirilecek öneriler konusunda önemli katkılar sağlayacaktır. Genel itibarıyla nüfus yopunluğu ve artış hızının Türkiye'de daha çok olduğu gözlemlenmektedir. Bu durum hizmet talebi çitasını yükseltecektir demek yanlış olmaz. Bu nedenledir ki, yerel yönetimler, stratejik planları içinde artan ya da artacak taleplere cevap verebilmek adına, alternatif olmaktan çıkmış ve artık tipik bir yönetim ve örgütlenme modeline evrimleşmiş KÖO yapılarına daha yoğun şekilde yer vermelidirler.

Araştırmanın Yöntemi

Araştırma konusu ile ilgili literatür taraması yapılmıştır. Alana ilişkin ulusal ve uluslararası yayınlar irdelenerek oluşturulan temel üzerine, ampirik araştırmalar ve gözlemlerle ortaya çıkan sonuçlar eklenmiştir. Böylelikle teori ile uygulama arasındaki farklılıklar ortaya çıkarılmış, bunların sebepleri analiz edilerek önerilerde bulunulmuştur.

Araştırma niteliksel araştırma (qualitative research) yöntemleri yoğunluğunda sürdürülmüştür. Sosyal bilimler alanında niceliksel araştırma (quantitative research) yöntemleri her ne kadar uygulanabilirlik açısından zor olsa da yer yer sınırlı olarak yararlanılmıştır. Niceliksel araştırma (quantitative research) yöntemleri içinde iki temel teknikten yararlanılmıştır; karşılaştırmalı çalışma ve ex-post facto çalışma. Karşılaştırmalı çalışma, iki farklı ülke belediyelerinde aynı faktörün durumunu ortaya koymak için, ex-post facto ise mevcut belediyelerin kamu-özel ortaklığı yapılarının geriye dönük ve olay sonrası yapılarını incelemek için kullanılmıştır.

Daha genel anlamda, görüşme, doküman analizi gibi nitel veri toplama yöntemleri kullanılmıştır. Gözlem yöntemi içinde, araştırma içi ve doğrudan gözlem yöntem teknikleri araştırma süresinin elverdiği düzeyde kullanılacak, devamında ise elde edilen ses ve görüntü kayıtları üzerinde araçlı gözlem tekniğinden yararlanılmıştır.

Bu anlamda, hem İsveç hem de Türkiye'deki yerel yönetim birimlerinden (Belediyeler), belirli bir örneklem seçilerek, gerek yüz yüze görüşmeler gerek anket uygulamalarıyla kamu-özel ortaklığı uygulamaları çok boyutlu bir şekilde ortaya çıkarılmıştır. Gerek araştırma alanı gerek konusu, tümdengelim yöntemi ışığında irdelenmiştir.

Araştırmanın Varsayımları

Çalışma, özellikle 20. yy'nin son çeyreğinden günümüze, devletlerin kamusal nitelikteki hizmetlerin sunumunda karşılaştıkları ya da başvurdukları yol ve yöntemlerdeki değişimi, merkezi ve özellikle yerel düzeyde incelemek suretiyle “hipotez test edici” bir nitelikte olsa da, yine değişim ve dönüşüm belirtileri ışığında aşağıda belirtilen varsayımlar tez boyunca sınanmaya çalışılacaktır.

1. Kamu-özel ortaklığı, hem merkezi hem yerel düzeyde her geçen gün daha da ilgi görmektedir – Yaygınlık.
2. Kamu-özel ortaklığı, teoride risklerin, karın vb. paylaşımı, yani her iki tarafın da süreçten karlı çıkmasına dayalıdır – Temel Nitelik.
3. Kamu-özel ortaklıklarının oluşturulmasında ve işletilmesindeki en temel sorun, uluslar arası deneyimlerde göstermektedirki hukuki dayanaklardır. Yani bu konuda sağlam bir mevzuatın olmayışıdır – Temel Sorun.
4. İsveç ve Türkiye’de, en yaygın kamu-özel ortaklığı alanları; eğitim, enerji, sağlık, savunma, ulaştırma, yerel yönetimler – Temel KÖO Alanları.
5. Kamu-özel ortaklığı ve sunmuş olduğu çeşitli alternatifler, yerel yönetimler için finansman konusunda bir çıkış, hizmetler açısından ise bir şans olarak değerlendirilmektedir – Temel Algı.
6. Türkiye’de, yerel yönetimler alanında yapılan tüm reformlarda, kamu-özel ortaklığı sürekli vurgulanmaktadır – Reformlardaki Temel Vurgulardan Olma ve Mevzuat Çalışmaları.
7. Özellikle finansman gerekçeleri ile gerek merkezi gerek yerel düzeyde, alternatif bir yöntem olarak ortaya çıkan ve kullanılan Kamu-Özel Ortaklığı Modelleri, günümüzde artık alternatif bir yöntem olmaktan çıkmış, finans ihtiyacı gerekçesine bakılmaksızın hemen tüm yerel yönetimler için tipik bir yönetim ve örgütlenme modeli olmuştur – Temel Uygulama.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU-ÖZEL ORTAKLIĞININ DOĞUŞU ve TEMEL KAVRAMLAR

Araştırma konusunun ana eksenini Kamu-Özel Ortaklığı oluşturduğundan, konuyu genel olarak incelemek yerinde olacaktır. Yerel yönetimler içinden belirlenen belediye yönetimlerinin ister yasa ile doğrudan ister dolaylı yollardan hizmet kapsamı, günümüze kadar değişiklikler göstermiştir.

Cumhuriyetin ilk yıllarından bu yana, Türkiye'nin üniter devlet sistemine sahip olması, demokrasi kültürünün henüz tam olarak oturmamış olması, ülke sınırları içinde kaynak yaratmaya yönelik sorunların yaşanması (yerel kaynakların tam ve etkin kullanılmaması) gelen hükümetlerin ise geleneksel politikalar ışığında hareket etmesi, bunların yanında siyasi hayatın askeri darbelerle kesintiye uğraması gibi birçok nedenle, vatandaşlara hem merkezi hem de yerel düzeydeki hizmetler, merkezi hükümetlerin ağır vesayeti altında sunulmuştur. Her ne kadar imtiyazlar verilerek özel sektör kuruluşları hizmet görme süreçlerine dahil edilseler de, bu yöntem merkezi düzey hizmetlerde, kamu hukuku kısıncı içine sıkışmış kalmıştır. Özellikle 1980'li yıllardan sonra merkezi düzeyde hizmet görme yöntem ve tekniklerindeki anlayış değişimi dünyadaki genel eğilimler paralelinde gelişmiş ve dönüşmüştür. Ancak bu yıllarda yerel yönetim yasaları liberal anlayışa tam olarak cevap verememiştir. Asıl değişim ve dönüşüm yine merkezi düzeyde yaşanmıştır.

1980'li yıllardan sonra uluslararası ilişkilerde meydana gelen artış ile de, gerek Uluslararası Para Fonu (IMF) gerek Dünya Bankası (DB) gerek Avrupa Birliği (AB) gibi örgüt ve yapılanmaların öneri, direktif (bağlayıcı AB direktifleri gibi) kimi taraflara göre ise dayatmalarıyla, yerel yönetim yasaları, 2000'li yılların başından itibaren siyasi iktidarın bu yöndeki tutarlı ve istikrarlı iradesiyle değişmeye başlamıştır.

Türkiye'nin AB ile olan ilişkileri kapsamında idari ve kurumsal değişim düşünüldüğünde; 1997 komisyon kararları, "aday ülkelerin idari kapasitelerini tam üyeliğe hazır hale getirmelidirler", şeklindedir. Bu doğrultuda 1999 Helsinki zirvesinde, Türkiye, diğer ülkelerle eşit hak ve yükümlülükler sahiptir denilmiştir. Yükümlülükler arasında; mutad olarak yapılanmalar oluşturulacak, adaylık süreci yapıları ve koordinasyonu sağlanacak gibi noktalar belirtilmiştir (<http://www.tcmb.gov.tr/yeni/banka/emu/helsinki-zirvesi.html>). Bu anlamda, 2000 yılında, idari kapasitelerini AB'ye tam üyeliğe hazır hale getirmeyen aday ülkeler birliğe

üye olamaz denilmiştir. Buna bağlı olarak, mevzuata uygun kurumsal yapının olması, kurumların teknik anlamda geliştirilmeleri, kurumların idari kapasitelerini ve insan kaynağını geliştirmeleri şeklindeki temel prensipler ortaya çıkmıştır. Aslında gerek ABGS gerek diğer AB birimlerinin kuruluşunun tarihi temeli 1987 yılına kadar geri gitmektedir. Çünkü, 1987 yılında çıkarılan yönetmelikte “her kurum ya da kuruluşun bünyesinde AB koordinasyonu birimi olmak zorundadır”, şeklinde bir ibareye vurgu yapılmıştır. Bu doğrultuda Kurum ve Kuruluş bünyelerinde AB birimleri kurulmaya başlanmıştır.

TR-AB ilişkilerinin kurumsal yönetimi konusunda, DPT ile Ulusal Mali İşler Koordinatörlüğü’nden sonra, ciddi ve kurumsal anlamda atılan, temel yasal düzenleme olarak nitelenebilecek adım 27 Haziran 2000 tarihinde 4587 sayılı Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile atılmıştır. Buna bağlı olarak, 27 Haziran 2000 tarihinde ABGS kurulmuştur. Yapılan son yasal düzenleme ise; 24 Haziran 2009 tarihli ve 5916 sayılı, “Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun”, olmuştur.

2000’li yılların başında, “Kamu Yönetimi Reform Paketi” şeklinde hazırlanan yasa tasarısı, muhalefetçe sakıncalı görülmüş veto edilmiş, 2004 yılında 5227 Sayı ile “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun” olarak TBMM genel kurulunda onaylanmış, ancak Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmiştir. Bu yasa tekliflerinde yer alan birçok değişiklik ise paket halinde değil ancak birer birer yasalara dönüşmüş süreç devam etmiştir. 2005 yılında yerel yönetim yasaları değişmiştir. Bu yasalarla yerel yönetimler idari ve mali açıdan önemli özerklikler elde ederlerken, merkezi vesayette bir azalma söz konusu olmuştur. Yerel yönetimlerin görev ve sorumluluk alanları oldukça genişletilmiştir. Bu genişlemelere paralel olarak özellikle büyükşehir belediyelerine hizmet sunma ve dağıtma açısından önemli yetkiler verilmiştir. Belediyelere verilen bu yetkilerle kısmen de olsa merkezi vesayetten kurtularak, piyasanın rekabetçi yapısından yararlanarak etkin ve verimli hizmet sunma ve ek kaynaklar yaratabilme olanağına sahip olmuşlardır.

Genel olarak dünyada, daha özelde Türkiye açısından, ister merkezi ister yerel düzeyde, kamu yatırımlarına tahsis edilebilen kaynakların yetersizliği yanında kısıtlı kaynakların etkin kullanılamaması önemli sorunlardandır. Bunlara ek olarak; yapılan rasyonelleştirme çalışmaları ile son yıllarda iyileştirme sağlanmış olursa bile, kamu proje stokunun mevcut sınırlı kaynaklarla yürütülemeyecek ölçüde büyük olması, sistematik bir proje döngüsü yaklaşımının bulunmayışı ve bu kapsamda projelerin iyi hazırlanmış fizibilite etütlerine dayalı

önceliklendirilmiş bir şekilde uygulamaya konulamaması, etkin bir izleme ve değerlendirmenin yapılamaması, kamu kuruluşlarının proje hazırlama, uygulama, izleme ve değerlendirme birimlerindeki kapasite yetersizlikleri, ekonomik istikrarsızlıklar gibi faktörler, yatırıma ayrılan kısıtlı kaynakların etkin kullanılmaması, projelerin programlandığı şekilde tamamlanamaması, hukuki altyapı oluşturulmamış olması, genel kapsayıcı bir mevzuatın olmayışı, örgütsel ya da kurumsal yapılanmanın parçalanmışlığı ve mevcut yapı içinde idari kapasite sorunları istenilen faydaların elde edilememesinin başlıca sebepleridir (Kalkınma Bakanlığı, KÖİ Raporu, 2014, 78).

Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde, KÖO'lara başvurmanın asıl ve önemli nedeni, etkin ve verimli hizmet/mal sunum/dağıtımını yanında özellikle sınırlı kamu kaynaklarına ek finansal kaynaklar yaratarak vatandaşların hizmet ya da mallarla buluşmasını sağlamaktır

Gelişmiş ve uzun bir yerel demokrasi kültürüne sahip olan Kuzey Avrupa ülkelerinde ise, KÖO'larla, ek finansal kaynak yaratmak birincil koşul olmaktan çıkmakta (kamu kaynak sorunu yaşamamakta) onun yerini, vatandaşın menfaati doğrultusunda, daha etkin ve verimli hizmet/mal sunmak ve dağıtmak amacı gelmektedir. Bunun birincil ve önemli nedenleri, uzun ve köklü yerel yönetim anlayışı ve demokrasi kültürünün varlığı, merkezi devletlerin vesayetlerinin azalması ile idari ve mali özerkliklerinin genişlemesi gelmektedir. İsveç belediye yapıları içinde, mali kaynak açısından belediyelerin, kuzey kırsal ve seyrek nüfuslu belediyeler hariç (bu bölgelerde nüfusun seyrek olması belediyelerin elde ettikleri geliri düşürmektedir; geniş coğrafya, seyrek nüfus, düşük gelir vergisi girdisi) mali açıdan herhangi bir sorunları görülmemektedir. Belediyeler bu nedenle hizmet/mal sunum/dağıtımını olabildiğince kendi sorumlulukları altında kurmuş oldukları şirketlerle yürütmektedirler. Ancak bazı hizmetlerde, rekabetçi ve iş yapabilme kapasitesinden yararlanarak etkin ve verimli hizmet üretmek adına, özel sektörle KÖO'lar çatısı altında bir araya gelmektedirler.

KÖO, çok farklı alan ve hizmetlerde olmak üzere, sanayileşmiş ülkelerde 30 yıldan fazladır kullanılmaktadır. Bu dalga hizmetlerin sunumundaki reform dalgalarından olan "özelleştirmelerden" sonra kullanılan ikinci reform hareketi olarak görülebilir. KÖO'lar tamamen özel sektör ya da tamamen devlet eli arasında bir yerlerde yer almaktadır. KÖO, daha çok tarafların yanlışlarının bertaraf edildiği, risk ve sorumluluk paylaşımına dayalı, çeşitli ve farklı kurumsal çıkarımları olan, tanımını hiçde kolay olmayan bir yapılanmadır (Urio, 2010, 5).

Kamu-Özel Ortaklığı (KÖO) ile ilgili daha geniş bir bakış açısına sahip olabilmek adına aşağıda farklı açılardan bakılarak oluşturulan tanımlamaları ele almak yerinde olacaktır.

Kamu-Özel Ortaklığı (KÖO); risk, maliyet ve verimlilik hesabı temelli, uzun dönemli sözleşme ilişkisine dayanan, örgütlenme ve finansman modelidir. Bu oluşumla beraber, kamu hizmeti, kamu yararı, kamu hukuku ve kamu örgütü birlikteliği çözülmektedir. Çünkü kamu yararının ölçüsü tartışmalıyken, örgütsel anlamda özel sektör ya da STK'lar, hukuki anlamda ise özel hukuk sürece dahil olmaktadır. KÖO türleri içinde sayılabilecek olan özelleştirmeler konusunda çeşitli tartışmalar mevcuttur. Kimi araştırmacılara göre, konu olan hizmetin, “kamu hizmeti niteliği” devam ediyorsa özelleştirme sayılmamaktadır (Karasu, 2009(a), 80). Burada sorulması gereken temel soru kamu hizmeti kıstası temel unsurları nelerdir? Buna bağlı olarak, tipik bir örgütlenme olduğu da söylenebilir. İlgili mevzuatta, “kamu hizmeti” kavramı hep “kamu kaynakları”, “kamu malları”, “kamu görevlileri”, “kamu yararı” ve özellikle “kamu kurum ve kuruluşları” ile birlikte geçmektedir. Dolayısıyla oluşturulan bu yapıların sunduğu hizmetlerin “kamu hizmeti niteliği” yanında örgütlerin “kamusallağı” da açıklığa kavuşturulmalıdır (Her kamu hizmeti sunan örgüt kamu kurumu olmayabilir, gönüllü, kamu kurumu niteliğindeki kuruluşlar gibi). Kimi sosyal bilimcilere göre örgütlerin “kamusallığı”; siyasal eylem ve işlemlerden etkilenme düzeyleri, kamu politikalarına katkıları, toplum üzerindeki etkilerine bakılarak anlaşılmaktadır (Bozeman, 1987, 18). Bu düşünceye göre, tüm örgütler kamusaldır, ama KÖO örgütlerinden bazıları kamusaldır. Kimi diğer sosyal bilimcilere göre “kamusallık”; kamu yararı, örgütün merkezi devletle olan ilişkisi, örgütte çalışanların statüsü, yapının sermaye dağılım oranlarıyla ölçülebilmektedir. “Kamu mallarını ve kamu görevlilerini kullanarak kamu yararına yönelik kamu hizmeti üretmek adına, devlet kamu tüzel kişiliğine doğrudan ya da dolaylı bağlı, sermayesinin yarısından fazlası devlete ait olan, örgütler kamu kurum ya da kuruluşlarıdır” (Öztekin, 2010, 385). Sonuç olarak gerçekleştirilen yatırımlar (ortaklık/işbirlikleri) kamu (halkın) yararına olmak zorundadır. Yani kamu yararı ölçümünün iyi şekilde yapılması gerekmektedir. Çoğu literatürde yer alan “Value for Money” karşılığı “Kamu Yararı Ölçüsü” olarak da anlaşılabilir (Ünüvar, TMMMB, 2006).

KÖO'lar; siyasi kararlılıkla hayat bulan, ileri teknolojiye ihtiyaç duyan kamu ile özel sektörün yakın işbirliği (Ünüvar, TMMMB, 2006), çeşitli mal ve hizmetlerin, özel sektör tarafından sağlanmasını amaçlayan, uluslararası alanda farklı uygulamaları bulunan ve üzerinde değerlendirmeler devam eden bir yöntem, uzun süreli sözleşmeler aracılığı ve özel

sektör finansmanı yoluyla kamusal hizmetleri özel sektöre gördürme yöntemi (Yöndem, TBMM, 2006). Yani, uluslararası işbirlikleriyle ileri teknolojiye kavuşmanın, özel sektörün hizmet çeşitliliğinden yararlanmanın etkin bir yoludur. Etkililik ve verimlilik elde etmek amacı güden hükümet'lerin yönetim stratejileri, kamunun planlayıp hayata geçiremediği altyapı, ulaşım, atık yönetimi vb. hizmetleri konusunda “vergi ödeyicilerin (tax payers) yararına ve dolayısıyla ülke ekonomisinin gelişmesi için, kamunun üzerindeki riskleri özel sektöre devretme sistemi de işin içinde olmak üzere kamu ile özel sektörün sözleşme şartları altında ortaklık kurmasıdır” (Ünüvar, TMMMB, 2006).

Birleşmiş Milletler, OECD ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlar, KÖO'ları sadece finansman yöntemi olarak görmemekte aynı zamanda hizmet sunumunda ortaya koyduğu örgütsel tasarım nedeniyle yeni bir yaklaşım olarak değerlendirmektedir. Uluslararası kuruluşların “idari kapasiteyi güçlendirme” olarak adlandırdıkları örgütsel tasarım ihtiyacı, Birleşmiş Milletler tarafından “belirli işlevlerin gerçekleştirilmesi veya belirli amaçlara ulaşılması konusunda daha etkin, daha verimli ve daha sürdürülebilir yolların bulunması için söz konusu aktörlerin kendi başlarına veya bu aktörlerin dışında yer alan başka aktörlerin çabasıyla, bu alandaki yeteneklerinin artırılması işi” olarak tanımlanmaktadır (UNDP, 1994: erişim 2008). Dolayısıyla, kamu hizmeti alanında, giderek yaygınlık kazanan KÖO'larda somutlaşan katılım sadece finansman boyutu ile değil aynı zamanda örgütsel boyutuyla birlikte ele alınmalıdır (Çelik, 2008, 2).

Karahanoğulları (2011, 177) KÖO'ları, özel girişimcilerle hizmet sunma yollarından bir diğeri olan “imtiyaz sözleşmeleri” bağlamında eksik bir imtiyaz olarak değerlendirmektedir. Yine bu eksikliğin ise, özel girişimcinin sunulan hizmetin çekirdeği dışında kalan alanlarda etkin olmasıyla açıklamaktadır. Bu koşullarda ortaya çıkan hizmet görme tekniğini “dördüncü tip” (eksik imtiyaz) olarak adlandırmaktadır (Karahanoğulları, 2011, 182). Karahanoğulları yine belirtmiştir ki; son kertede ve sıkça görülmeye başlandığı üzere, eksik imtiyazcının, çekirdek kamu hizmetini de, “hizmet alım ihaleleri” yöntemiyle idareden almasıyla tam imtiyaza dönüşebilmektedir (Karahanoğulları, 2011, 204).

Yukarıdaki tüm tanımlamalara bakarak, ulusal ve uluslararası alanda genel kabul görmüş, öne çıkmış bazı özellikleri şu şekilde sıralayabiliriz: Uzun süreli sözleşmelere dayalı ilişki, alternatif ya da değil ama sonuçta finans sağlama yöntemi, ekonomik işletmecinin projeye katılımı (tasarım, finansman, uygulama ve işletme), riskin kamu ve özel sektör ortakları arasında dağılımı, sorumluluk ve yükümlülüklerinin taraflarca kabul edildiği, uyumsuzluklarda

ilgili yöntemin ve hukuk dalının belirtildiği, şartnamelerin taraflarca kabul edildiği (Akıntoye, Beck, Hardcastle, 2003, 124) genelde uzun dönemde paylaşım içeriğinin analiz edildiği ve belirlendiği, yeni ve esnek bir yönetim ve örgütlenme modeli (Andersen, 2004, 4) ilgili tarafların yeteneklerini arttırma işi, piyasa yönelimli yeni bir yol, eşitler arası ilişkiye dayalı işbirliği ve ortaklık modeli.

Yukarıdaki açıklamalar ışığında belli başlı temel prensipler şu şekilde sıralanabilir: ayırım gözetmeme, eşit işlem, saydamlık, oransallık, karşılıklı tanıma, sözleşmelerin kapsayıcı ve açık olması, kamu yararının ön planda tutulması vb. sayılan bu prensipler ileriki başlıklarda DPT'nin 2007 yılında KÖO'ya ilişkin hazırladığı ve yasalaşmaması çeşitli taraflarca eleştirilen yasa tasarısı taslağında da yer almaktadır.

Bu açıklamalara ek olarak, KÖO'nun avantajları ve dezavantajları konusunda şu tespitleri yapmak yerinde olacaktır. Avantajlar: Yatırımların hızlı, kaliteli ve kısa sürede bitirilmesi ile en üst düzeyde kamu yararının sağlanabilmesi, kamu kaynaklarındaki israfın en aza indirgenilmesi, finans sorunu nedeniyle bekleyen projelerin hayata geçirilmesi, fizibilite çalışma raporları sonucunda projelerin gerçekçi sürelerde bitirilmesi, siyasi değil ihtiyacı nitelikli projelerin yapılması, sosyal içerikli projelerin daha da çoğalması, ilgili tarafların kazan-kazan (win-win) durumuyla karlı çıkmaları, sonuçta dolaylı yollardan da olsa ülke ekonomisinin bu durumdan karlı çıkması (Ünüvar, TMMMB, 2006). Dezavantajları: aslında yukarıda sayılan bir çok avantajın dezavantaja dönme olasılığı mevcuttur. Şöyle ki, bu süreç ve yapılar iyi bir şekilde yönetilmezse, kamusal tarafın kontrolü kaybetmesi, kamuya olan maliyetin artması, kayırmacılığın işe karışması, kalitesiz işlerin ortaya çıkması, rekabetin olumsuz yönde etkilenmesi, kamusal istihdamda azalma ve iş ve işlemlerin tamamlanma sürelerinin uzaması (Tekin, 2007, 3).

KÖO yapıları eğer sağlam bir yasal mevzuattan temellenmiyor, kapsamlı ve güçlü bir örgüt tarafından yönetilmiyor ve denetlenmiyorsa, yukarıda sayılan dezavantajların ortaya çıkması sürecin doğal sonucu olacaktır. İleriki başlıklarda, Türkiye'deki ilk kapsamlı çalışma olması dolayısıyla, DPT'nin hazırlamış olduğu yasa tasarısı taslağı incelenirken, konu daha detaylı şekilde irdelenecektir (Göğüş, LEXIUM, 2006).

Yerel Yönetimler açısından ele alındığında ise; son yıllardaki gelişmeler (reform girişimleri sonucu çıkarılan yasalar) düşünüldüğünde yerel yönetimlerin daha özelde

belediyelerin hizmet ve görev tanımlarının olabildiğince geniş tutulduğu görülmektedir (ilgili belediye yasaları). 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 insan gücü yetersizlikleri ile koordinasyon eksikliği gibi sorunlarla karşı karşıya kalmaktadır (www.ivdb.gov.tr).

Belediyelerin gelir kaynaklarındaki kısıtlar ve sürekli artan borç stoğu, hızlı kentleşme ve yeni çıkan yasalara bağlı olarak hizmet ve görev alanındaki sürekli artış gibi temel nedenlerin yanında, belediyelerin kurumsal kapasite sorunları vb. sıralanabilir. Sonuç olarak, Belediyeler görev, hizmet ve sorumluluklarıyla paralel gitmeyen bütçe ve kaynak kısıtlarını aşmak için çeşitli yol ve yöntemlere başvurmaktadırlar. Bu yol ve yöntemler içinde yukarıdaki tüm açıklamalar ışığında, araştırma konusu olan KÖO ön plana çıkmaktadır. Belediyeler KÖO uygulamalarını genel olarak aşağıdaki gerekçeler nedeniyle kabul etmekte ya da bu yapıları sıcak bakmaktadırlar: Verimliliğin artmasından yararlanma, daha kısa uygulama süresi, büyük buluşlar (yaratıcı ve yenilikçi bakış açısının gelişmesi), hizmetin ve dağıtımın iyileştirilmesi, projelere finans sağlanabilmesi, maliyetlerin düşmesi, daha etkin ve verimli yönetim teknikleri, daha kaliteli hizmet sunumu, merkezi yönetimden kaynaklı sorunların azalması (bürokrasi, kırtasiyecilik), yerel nitelikli hizmetlerin daha hızlı ve kısa sürede ortaya çıkarılması ve sunumuna ilişkin örgütlenmenin oluşturulması, yerel yönetimlerin özerkliklerinin idari olduğu kadar mali yönden de genişlemesi, vb. Daha önceki başlıkta anlatılan dezavantajlar yerel yönetimler içinde geçerlidir. Yerel yönetimler alanında, Batı Avrupa'da da tecrübe edildiği üzere, siyasi kayırmacılık ve nepotizmin daha sık kendini gösterme ihtimali ile tüm yerel yönetimlerin aynı çekiciliğe sahip olmaması ayrı tartışma konularıdır.

1.1. Kamu-Özel Ortaklığında İlk Uygulamalar

KÖO'nun çıkış noktalarından biri olan İngiltere'de sistemin ana kurumu Özel Finans Girişimi-ÖFG (Private Finance Initiative- PFI) temel prensibi ise "Kamu Yararı Ölçüsü" (Value for Money) olmuştur. ÖFG, finansman ihtiyacı, kamunun verimsiz çalışması, projelerin uzun sürmesi ve maliyetin artması gibi sebeplerle 1992'de ilan edilmiştir. Kamu Yararı Ölçüsü; KÖO hizmet alım sözleşmesinin ömrü boyunca getireceği maliyet ile karşılığında alınacak hizmetin nitelik ve nicelik olarak (maliyet-kamu yararı) karşılaştırılmasıdır (Yöndem, TBMM, 2006).

İngiltere’de bu sistemin uygulamaya geçmesinden sonra, İngiliz Sayıştayının tespitine göre; ÖFG’den önce bütçesini aşan proje oranı %73 iken, ÖFG’den sonra %20’ye düşmüştür. Yine ÖFG’den önce geciken proje oranı %70 iken ÖFG’den sonra %24’e düşmüştür (Yöndem, TBMM, 2006). 1992’den bu yana önemli projeler bu yöntemle gerçekleştirilmektedir. Bu sözleşmeler ve işlerin takibi kurumsal boyutta; İngiltere’de İngiliz Hazine Bakanlığı altında; Birleşik Krallık Ortaklıkları (Partnerships UK-PUK) ve KÖO Programı (Public-Private Partnership Programme-4Ps) tarafından gerçekleştirilmektedir.

İngiltere’de en genel anlamda yapılan sözleşmelerde kamunun yükümlülükleri, talep riski ve çıktı belirleme riski ve ödenen yıllık ücret olurken, özel sektör tarafı dizayn, inşaat, bakım, işletme ile hizmet çıktısı sunmaktadır. Yukarıda altı çizilmesi gereken temel unsurlar; kamu tarafı için bir yerde özel sektöre tüketici odaklı ya da devlet garantili talep düzeyi, uzun dönem kullanılmaya müsait hizmet sektörleri ve malları doğrudan ya da dolaylı tekel niteliğindeki hizmetleri vermenin işaret edildiği açıktır.

ABD ve alanda ilerlemiş KÖO yapıları incelendiğinde pek de farklı bir yapıyla karşılaşmamaktadır. ABD ve kimi Avrupa ülkelerinde cezaevi ve itfaiye işleri de bu sürecin konusu haline çoktan gelmiştir.

1.2. Kamu Özel Ortaklığının Yapısı ve İşleyişi

Ludwig Von Bertalanffy’nin özlü biçimde anlattığına göre yapılar parçalar düzenini; işlevler ise süreçler düzenini ifade etmektedir (Eroğul, 2002, 190). Devletin de biri yapısal diğeri işlevsel olmak üzere temelde iki yönü bulunmaktadır. Devletin yapısal yönü onun örgütsel görünümünden oluşurken işlevsel yönü ise kamu politikalarının belirlenme ve yürütülme süreçlerinden meydana gelmektedir. Yapılar ve işlevler arasında ilişki vardır ve birbirlerini etkileme olanağına sahiptirler (Özel ve Eren, 2008, 40).

KÖO, yukarıda bahsedildiği üzere, devletin hem yapısal hem de işlevsel anlamda dönüşümünün somut göstergelerinden bir tanesidir. Bu durum, AB’nin yerelleşme ve bölgeselleşmeye yaptığı vurguda da kendini göstermektedir. Yerelleşme ve bölgeselleşme ile yetki ve görev alanları artan ve genişleyen yönetim birimleri çeşitli yol ve yöntemlere başvurarak hizmet görme yolunu tercih etmeye başlamışlardır. Güvencesi Viyana Deklarasyonu ile kabul edilen “yerelleşme” olgusu (EU, 2006) Lizbon’da da tekrarlanmış, birinci öncelik olarak kabul edilmiştir. Özgürlük kavramı da “yerellik” kavramı gibi literatüre girmiştir. Yerelleşme ile, görev ve sorumlulukların artmasına paralel olarak kamu şirketleri

sayısında artış olmuştur. Sonuç olarak finans ihtiyacı artmış, alternatif yöntem olarak da KÖO'lar gelişmiştir (AB ve Türkiye'de yerelleşme ve kamu şirketleri proje çalışması).

Daha 20. yy.'nin ilk çeyreğinde kamu hizmeti alanında ortaya çıkan genişleme eğilimi devletin yapı ve işlevlerini de çoğaltmıştır. Bu dönemde kamu kurumlarının karşılaştığı sorunlar “idari reform”larla giderilmeye çalışılmıştır. Ancak 1980’li yıllarda kamu hizmetlerinin daralma eğilimine girmesiyle birlikte devlet işlevleri “yapısal uyarılama”larla düzenlenmeye çalışılmıştır (Güler, 1996, 8).

Refah devletinin çöküşüne paralel biçimde, devletin sosyo-ekonomik konumu ve işlevleri sorgulanmaya başlanmıştır. Bu çerçevede devletin toplumsal konumu ve işlevleri kuramsal ve uygulama düzeyinde ele alınıp, tartışılması ve yeniden biçimlendirilmesi gereken konu olmuştur. Devlet ne tür işlevleri yerine getirmelidir? Devletin diğer ulusal ve ulus-üstü aktörlerle ilişkilerinde işlevi ne olmalıdır? Ve bu işlevleri yerine getirebilmesi için nasıl bir yapısal dönüşüme tabi tutulmalıdır. Bu sorulara verilecek cevaplar, küreselleşme, yerelleşme, özelleştirme ve yönetim kavramları çerçevesinde geliştirilmiştir. Bu kavramlara daha ayrıntılı değinilecek olmasına karşın kısaca: Küreselleşme, ulus-devletin yapı ve işleyişini ulus-aşırı örgütlerin etkisi altına alması; yerelleşme yine ulus-devletin yapı ve işlevlerinde yerel yönetimler lehine bir dönüşüm gerçekleştirilmesi; Özelleştirme, devletin yapısal ve işlevsel bakımdan küçültülmesi; Yönetişim de devletin kamu politikası oluşturma sürecindeki tekelinin kırılarak sivil toplum ve sermaye sahipleriyle birlikte üç aktörden biri haline gelmesi anlamı taşımaktadır. Böyle bir dönüşüm kabaca kamu yönetiminin işletme biliminin yapısal ve işleyişsel özelliklerinin etkisi altına girmesi biçiminde yorumlanabilir. Nitekim devletin yapısal ve işleyişsel görünümünü inceleyen kamu yönetimi disiplininde piyasa koşulları maliyet etkinliği, verimlilik, performans, toplam kalite yönetimi, müşteri, analitik bütçe, stratejik yönetim gibi konu ve kavramlar yaygın biçimde yer bulmaya başlamıştır (Özel ve Eren, 2008, 42). Bu anlamda KÖO hakkında temel bazı yapıları ve kavramları ana hatları ile incelemek yerinde olacaktır.

1.2.1. Kamu-Özel Ortaklığının Aktörleri

KÖO’da adından da anlaşılacağı üzere, ana belirleyici kolonlar kamu ile özel sektör tarafı olmaktadır. Bu taraflara süreç içerisinde, doğrudan ya da dolaylı etkide bulunan diğer bazı taraflar da eklenmektedir.

Taraflar temel bir çatı altında toplanacak olursa (Göğüş, LEXIUM, 2006);

- Kamu/Ortak
- Özel sektör/Ortak
- Bankalar ya da borç veren diğer finans kuruluşları
- Hizmetin müşterileri
- İşçiler/ işçi sendikaları
- Sivil toplum kuruluşları (STK'lar)
- Yerel yönetim birlikleri

Kamu: Özel sektörün performansı için belirli süre; hizmetler karşılığı ve ilk yatırım bedelinin karşılığı olarak bir bedel öder.

Özel sektör: Finansman, tasarım, inşaat, onarım, yenileme, işletme vb. için kamu sektörünün spesifikasyonları ve kuralları çerçevesinde tüm riskleri yada büyük oranını üstlenir. Özel sektör için KÖO'larının cazibesi, kamunun sorumluluk alanına girdiği düşünülen ve doğal tekel oluşturan hizmetlerin, kamunun sunduğu meşruiyet zemini üzerinden özel sektöre açılacak olmasıdır (Pongsiri, 2001'den Aktaran Çelik, 2008, 7).

Bankalar ya da borç veren diğer finans kuruluşları; KÖO modeli ve konusu hizmetin özelliklerine göre, kamu ve özellikle özel sektör taraflarına borç vererek dolaylı şekilde sürecin taraflarından birisi haline gelmektedir. Bu tür kuruluşlar için önemli olan, hayata geçirilecek olan projelerin "kredilendirilebilir" (Bankable- yani hizmet alanlarının finansı sağlayanlar açısından güvenilir ve geri ödemeyi sağlayıcı düzeyde olması) olmasıdır.

Hizmetin müşterileri: Özel sektörün belirli bir süre işletme garantisi karşılığı üstlenmiş olduğu işlerin müşterileri genel olarak yararlanan vatandaşlar (müşteriler)'dir. Bu anlamda müşteriler hem kamusal taraf ile hem de özel sektör ile ilişki içerisinde ve bunlar üzerinde kamuoyu denetimi ile yaptırımını olan taraftır.

İşçiler ve işçi sendikaları: Hizmetin sunumu- malın üretimi ve dağıtımını sürecinde gerek aktif rol oynayan gerekse pasif bırakıldıkları için tepkisel bir hareket içine girebilecek ve dolaylı yollardan etkili olabilecek taraftır.

Sivil toplum kuruluşları (STK'lar): Yine hizmet/ürün/mal'ın içeriği/niteliği gereği birtakım farklı STK'ları ilgilendirebilmektedir. Bir çok avantajla yola çıkan KÖO'nun, istenilen hedeflerden uzaklaşması ve sonuçlara kavuşamaması, kamusal tarafın, STK'lar tarafından yasal düzeyde uyarılmasını gerektirebilmektedir. Daha çok eğitim, sağlık ve refah odaklı hizmetlerde taraf olma potansiyeline sahip olan STK'ların en büyük etkisi, sürecin ve yapının meşruiyetini sağlamaktır denilebilir. Sağlık hizmetlerinin yerleşmesi ve piyasaya açılması sürecinde, en azından uyum süreci bağlamında, konuyla ilgili veya tecrübe sahibi STK'lar, meşruiyet ya da hesap verilebilirlik kapasitelerini geliştirmek adına yerel yönetimlerle ortak çalışabilir (Karkın, 2007, 73). Üçüncü yol politikalarının da öngördüğü üzere: Devlet ve sivil toplum, biri diğerine yardımcı olacak şekilde, fakat aynı zamanda diğeri üzerinde kontrol işlevi de görerek bir ortaklık ilişkisi içerisinde olmalıdırlar (Günel, 2010, 36).

Yerel yönetim birlikleri: 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 diğeri unsur ise "birlikler"dir. Birden fazla yerel yönetimi kapsayan hizmetler de özel sektör eliyle gördürülebilmektedir. Bu anlamda bölgesel ve yerel düzey birbirini tamamlamaktadır. Örneğin, birden fazla yerel yönetimin görev/hizmet alanına ilişkin oluşturulan "sulama birlikleri", sulama hizmetlerinin bazı KÖO modelleriyle gördürülmesine karar verebilmektedirler (Çelik, 2008,).

KÖO hakkındaki temel bakış açıları şu şekildedir: Özel sektör ağırlıklı yapıyı savunanlar; daha fazla kamusal hizmetin bu sürece dahil edilmesini isterken, kamusal tarafı savunanlar; hizmetlerin büyük çoğunluğunun devlet eliyle verilmesi gerektiğini bu nedenle de devletleştirmeden yanayken, üçüncü yolu savunanlar ise "eşitler arası ilişki" vb gibi temellerle KÖO'ları ön plana çıkarmaktadırlar.

1.2.2. Kamu-Özel Ortaklığı Türleri

KÖO ile ilgili olarak, ülkelerin farklı yönetim geleneklerine, yönetim biçimlerine, ideolojilerine ve iktidar iradeleri gibi temel değişkenlere bağlı olarak çok farklı yöntemleri tercih edebilmektedirler. Genel bir çerçeve oluşturmak adına aşağıdaki temel yöntemler sıralanabilir (Sarısu, 2007, 3; Ünüvar, TMMMB, 2006);

- Özel sektörün kısmi katılımı; hizmet ve/veya yönetim ile ilgili risk almadan oluşturulan yapılar,

- Ortak Girişim (Joint Venture); sermaye, riskin ve karın kamu ve özel sektör arasında bölüştüğü yapılar,
- Kiralama (Leasing); riskin bir bölümünün özel sektöre devredildiği yapılar,
- Yap-İşlet-Devret (Built-Operate-Transfer); özel sektörün, tasarım, finansman, yapım ve işletim sorumluluklarını üstlendiği ve bir süre sonra kamuya devrettiği yapılar.
- Yap-Sahip Ol-İşlet-Devret (Build-Own-Operate-Transfer)
- Tasarla-Yap-Finans Sağla-Devret (Design-Built-Finance-Transfer)
- Tasarla-İnşa Et-Yönet-Finans Et (Design-Construct-Manage-Finance)
- Yap-Kirala-Devret (Built-Lease-Transfer)
- Tasarla-Yap-Finans Sağla-İşlet (Design-Built-Finance-Operate)
- Yap-Sahip Ol-İşlet (Built-Own-Operate); bu sistemde transfer olmamakta ve tüm kontrol ve sahip olma hakkı özel sektörde kalmaktadır.

KÖÖ'ya konu olan hizmetler genel olarak şöyle sıralanabilir:

- 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,
- Elektrik üretim ve dağıtım
- Opera, tiyatro, sinema salonları
- Hapishaneler,
- Spor salonları, stadyumlar

1.2.3. KÖÖ'lar ve 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 geliştirme ile teknik yardımlarda bulunmak üzere tek ve üst merkezi bir kurum, kuruluş, 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 taslağı çok önemlidir (Karasu, 2009(a), 84). Bu yasa çalışmalarında iki taslak oluşturulmuştur. DPT'nin 2007'de oluşturduğu taslak son ve güncel olanıdır. Buna ek olarak, son yıllarda, Türkiye'de kurulan Merkezi üst kurulların sayılarındaki artışlar, kurumsal bakış açısının geliştiğine işarettir. 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 Bakanlığı'nın 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 Bakanlığı'na bağlanması gibi (Karasu, 2009(a), 84).

Yasal hazırlık-yönetimsel dönüşüm alanında ilk çalışma, 13.12.1983 181 sayılı Sağlık Bakanlığı Kanununun 8. maddesiyle gerçekleşmiştir (Karasu, 2009(a), 85). Ardından ise "1987 yılında çıkarılan Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu, sağlık kamu hizmeti örgütlenmesinde işletme biçiminin kullanılabilmesini kurala bağlanmıştır" (Karahanoğulları, 2011, 204). Sağlık Bakanlığı örgütsel yapısına, 5683 sayılı kanun ile, Kamu-Özel Ortaklığı Daire Başkanlığı eklenmiştir.

Bakanlıkların iç örgütlenmelerine ilişkin düzenleme, 3046 sayılı kanunun 7. maddesi ile düzenlenmiştir. Bakanlıkların örgütsel yapısı içinde, "bağlı kuruluş" kurulması gerektirmeyenler, ana hizmet birimleri aracılığıyla yönetilmektedirler (Karasu, 2009(a), 85). Dolayısıyla Bakanlıklar içinde, KÖO'larla ilgili iş ve işlemlerin yürütülmesi için ana hizmet birimleri içinde yönetim kademeleri oluşturulabilmektedir. 2886 sayılı kanun ile 4734 KİK ile sağlık ihaleleri bu yapıya tabi değildir.

Mevcut idari yapılanma yukarıdaki gibiyken, bu alanda birtakım çalışmalar devam etmektedir. Ulusal mevzuat ele alınırken ayrıntılı bir şekilde değinilecek olan DPT yasa tasarısı taslağı duruma biraz daha açıklık kazandıracaktır.

Mevcut durumda, merkezi kurum DPT'nin kaldırılmasından sonra 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 yönetimler ve yerel yönetim birlikleri yer almaktadır. 03/06/2011 tarihli ve 643 sayılı KHK ile Bakanlık sayıları artırılıp, KÖO'lara konu olan hizmet kapsamı

genişletilse de, Kamu-Özel Ortaklığı'na yönelik genel bir düzenleme yoluna gidilmemiştir henüz.

1.2.4. KÖO ve Mali Yapı

Hemen tüm ülkelerde “altyapı yatırımları, kamu fonlarının büyük bir kısmını tüketmektedir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerin altyapı yatırımlarını gerçekleştirmek için gerekli finansman ihtiyacı, son yıllarda kullanımı yaygınlaşan KÖO/İ'ye olan ilgiyi artırmaktadır. Devlet bu yolla en azından finansman yetersizliği nedeniyle gerçekleştiremediği yatırımların yapılmasının yolunu açmaktadır. Bu projeler için kullanılması gereken fonların büyüklüğü, finansmanı, projelerin tasarımı, inşaatı ve işletilmesi konularında karşılaşılan güçlüklerin yanı sıra, bu tür projelerin sahip olduğu karmaşık yapılar, kamu yönetiminin karar ve uygulama aşamalarında önemli bir çalışma altyapısının kurulmasını zorunlu kılmaktadır. Bu amaçla çeşitli ülkeler mevzuatlarını KÖO modeline uygun şekilde güncelleştirme yoluna gitmişler ve sadece KÖO projelerine yönelik faaliyet gösteren özel birimler kurmuşlardır” (DPT, 2007, KÖO Kanun Taslağı Gerekçesi).

Avrupa Komisyonu, “KÖO modelinin sağladığı daha önce belirtilen tüm avantajlar ışığında, KÖO uygulamalarına 4 temel rol biçmektedir” (DPT, 2007, KÖO Kanun Taslağı Gerekçesi):

1. İlave sermaye sağlamak,
2. Alternatif yönetim ve uygulama becerileri geliştirmek,
3. Tüketiciye ve toplumun geneline daha yüksek değer sağlamak,
4. İhtiyaçların daha doğru şekilde belirlenmesini ve kaynakların daha etkin kullanılmasını sağlamak.

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 (doğal tekel niteliğindeki hizmet alanları, belirli asgari bir oranda talep garantisi, olumsuz durumlardan dolayı kamunun talep miktarı düzeyinde alımlar yapması) ya da beklenmeyen koşulların ortaya çıkması durumunda Hazine garantisi dahilinde olan kısımlara ilişkin sorumluluklar altına girebilmektedir. Bu durumda, ister doğrudan ister dolaylı yollardan kamuyu mali açıdan yükümlülükler altına sokan KÖO sözleşmelerinde, ülkenin makro ekonomik dengelerine uyumlu olmak temel prensip olarak görülmektedir. Bu uyumu sağlayıcı ve koruyucu mekanizma ise yeni KÖO kanun tasarısı ile geliştirilmiştir.

Tasarı'da genel olarak; etüd çalışmaları ile net maliyet hesaplarının yapılması, ekonomiklik açısından, kamu için en az maliyetle en yüksek faydanın sağlanması gerekliliği ve son olarak ise bu süreçte çeşitli ihale şartlarının uygulanabileceği vurgulanmıştır (DPT, 2007, Kanun Taslağı Gerekçesi).

1.2.5. KÖO ve Hukuki Yapı

KÖO yapılarının oluşturulamama gerekçelerinden önemli bir diğer unsur “hukuksal boyut” tur. Kamu kesimi içinde eleştirilen temel noktalar, bürokrasinin patolojik yönü, kırtasiyecelik, nepotizm, iş/işlemlerin uzun sürelerle yayılması, idare hukuku hükümlerine tabi olmanın sağladığı negatif çıktılar vb. noktalardır. Kamu kesimi eleştirilen bu noktalarda daha verimli ve etkin çalışabilmek için, KÖO modellerini, önceleri finans gerekçesiyle kullanmaya başlamış olsalar da, artık özel sektör yönetim teknikleriyle daha rekabetçi bir ortamda, verimli ve etkin hizmet sunabilmek için oluşturmakta ve kullanmaktadırlar. Bu nedenle, KÖO yoluyla idari sözleşmelerin alanı genişlemekte ve “idare hukuku” yerine, “özel hukuk” a kaymalar olmaktadır (Karasu, 2009(a), 79). Nitekim son olarak, sağlık alanında gerçekleştirilen 2013 sayılı yasal değişiklik ile (6428 Sayılı Kanun Md1(ö), Md. 4), “özel hukuk” a tabi olmanın avantajları daha da önem kazanmıştır.

İmtiyaz sözleşmeleriyle gerçekleştirilen hizmetler sonucu ortaya çıkan, olumsuz imajın kaldırılması (kayırmacılık, projelerin sürelerinde ve istenilen kalitede tamamlanamaması vb.) için, ilgili taraflara sorumluluklar yükleyen ve bunu yaptırımlara bağlayan sözleşme esasına dayalı yeni bir yapı olarak KÖO ön plana çıkmıştır (Karasu, 2009(a), 85). Bazı bilim taraflarınca, mevcut gelişim, değişim, dönüşüm ya da evrimle, muafiyetlerin genelleştirildiği, bütçe ve idari yapı alanında esnek bir yapı ve risk yaratıldığı dile getirilmektedir (Karasu, 2009(a), 88). Ancak unutulmamalıdır ki, yapılan KÖO sözleşmeleri her iki tarafa çeşitli sorumluluklar yüklerken, “özel sektör” tarafını biraz daha fazla sorumluluk altına sokmakta ve ona daha fazla risk yüklemektedir. Çünkü “özel sektör”, öz sermayesini yapılan fizibilite/etüd çalışmaları sonucunda, geri dönüşümü olacağı varsayımıyla kamusal alanlarda kullanmaktadır. Kamunun ise, sürecin izlenmesi ve kamu yararı kapsamında projenin süresi içinde kaliteli bir şekilde bitirilmesine ve geri dönüşümünde talep garantisine ilişkin sorumlulukları vardır.

KÖO'ları “yönetim reformu” kapsamı ile “yapı-işlev” ilişkisi gerçeğinde ele alındığında, sözleşme ilişkisi esaslı hizmet görme yolu ile sadece tabi olunan hukuk sistemi değil (idare hukukundan özel hukuka kayma) aynı zamanda kamu yönetimi yapısal ve işlevsel (örgüt, iş,

işleyiş) anlamda değişmektedir. Çünkü değişim/dönüşüm ya da süreç, hizmetin ve örgütlenmenin asli unsurlarını değiştirmektedir.

Sözleşme ilişkisi içerisinde daha önce de belirtildiği üzere “kurumsal sorumluluk” ön plana çıkmaktadır. Yani hangi taraf hangi alanda daha iyiye, o alanda işlev görecektir. İyi oldukları alanlarda işlev görmeleri demek, herhangi bir riskle karşılaşmayacakları anlamına gelmemektedir. Genel olarak sözleşmelere taraf olan örgütlerin sorumluluk alanlarına giren risk faktörleri aşağıdaki gibi sıralanabilir: İnşaat riski, işletim riski, talep riski, idari risk, siyasi risk ve hukuki risk. Sayılan alanlarda hangi taraf daha iyiye o taraf yapsın gerekçesi KÖO’larda 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 İngiltere’de Özel sektöre risk transferinin gerçekleşmediğini belirtmiştir (Shael’den Aktaran Karasu, 2009(a), s.93). 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 (Karasu, 2009(a), 90).

Kamu tarafı risk içerikli süreçlerden olabildiğince uzak durmaktadır. Geçmişteki birçok yatırım planlarının hayata geçirilememe sebebi kamunun doğasında yer alan “risk alamama”, karar alma süreçlerinin karmaşıklığı, kamunun hemen her hizmeti kendi sunma gerekliliği gibi faktörlerdir (2009 Hükümet sözcülerine göre 4 bini aşkın devlet projesi mevcuttur). Böyle olunca, kamunun sınırlı kaynaklarını, risk ve maliyet analizi sonucu en düşük olan alanlarda kullanması kaçınılmaz olmaktadır. İşte KÖO’larla, özel sektörün girişimci, kar, kazanç, büyüme gibi amaçları, finans sağlayabilme gerçeği ve risk alabilme cesaretiyle kamusal alanda daha çok hizmet daha hızlı ve kaliteli şekilde sunulabilmektedir. Ancak bu sürecin sağlıklı işleyebilmesi, risk transferlerinin doğru ve gerçekçi şekilde yapılması, sözleşmelerin ise her tür alanı düzenleyici şekilde yapılması gerekmektedir. Yani sözleşmelerin, tarafların sorumlulukları yanında olası uyuşmazlıkları da çözmek için gerekli yol ve yöntemi göstermesi gerekmektedir.

1.3. Kamu Özel Ortaklığını Doğuran Temel Etkenler

Daha önce de belirtildiği üzere, KÖO'nun ortaya çıkmasında ve daha sonra gelişmesinde etkili olan temel bazı kavramlar aşağıdaki gibidir.

1.3.1. Küreselleşme

Küreselleşme ile birlikte uluslararası mal ve hizmet piyasalarında artan rekabetin baskısı, sermaye piyasalarının serbestleşmesi ve buna bağlı olarak bütünleşmesi ve üretim biçimlerinin uluslararası nitelik kazanması, ulus devletin ekonomik niteliğini değiştirmektedir. Öncelikle devletin ekonomide düzenleyici faaliyetleri, tümüyle küreselleşmenin gereklerine uygun bir düzenleme işlevine dönüşmektedir (Akbulut, 2009, 19).

Ekonomide kaynak dağılımı mekanizmaları serbest piyasa ekonomisinin işleyiş gereklerine uygun bir konuma getirilmektedir. Çünkü, sermaye piyasalarının serbestleşmesi, ulus devletlerde hükümetlerin politikalarını ulus aşırı sermayenin çıkarlarını koruyacak şekilde küreselleşmeye uyum sağlamak adına yeniden düzenlemeye zorlamakta ve bu eğilim giderek "terbiyevi" bir özelliğe bürünmektedir (Tabb, 2002, 69).

1.3.2. Yönetişim

Küreselleşmenin devletin ekonomiye müdahalesi ve işlevlerinin daraltılması yönünde getirdiği neoliberal etkilerinin kamu hizmetlerine yansması, sadece bu hizmetlerin doğrudan özel kesime bırakılması şeklinde gerçekleşmemekte, aynı zamanda devlet yönetiminin etkinleştirilerek bugünün güncel deyimleriyle "küçük devlet" veya "etkin devlet" olarak adlandırılan liberal devlet anlayışı çerçevesinde kamu hizmetlerinin daraltılarak fakat daha etkin sağlanması düşüncesi hakim olabilmektedir. Devletin düzenleyici faaliyetlerinin ön plana geçtiği bu anlayışın günümüzdeki temel dayanağı ise "yönetişim" kavramı etrafında şekillenmektedir (Tokathoğlu, 2005, 115).

Yönetişim sözcüğünün Fransızca karşılığı olan "gouvernance", 18. Yüzyılda yönetmek anlamında kullanılmaktaydı. Daha sonra İngilizcede de kullanılmaya başlanmıştır. Bugün sözlük önüne "iyi" sözcüğü getirilerek "iyi yönetim" "good governance" ve çeşitli güncel gelişmeler doğrultusunda "küresel yönetim", "işletme yönetimi" gibi terimler içinde kullanılmaktadır. Ancak kavramın sosyal bilimler alanına girişi 1970'lerin ortalarından itibaren olmuştur (Sönmez, 2004(a), 115).

Yönetişimin katılımcılık ve çoğulculukla yakından ilişkisi vardır. Biryandan çoğulcu perspektifin ise liberal bir çıkış noktasının olduğu ortaya konulurken, diğer yandan 1970'lerden önce verimliliğe ulaşmak adına bir araç olarak görülen "katılım", 1970'lerden sonra ise kendisine atfedilen önem artmış, sadece örgüt düzeyinde değil, toplumsal düzeyde de en önemli meşruiyet araçlarından biri haline gelmiştir (Şener, 2005, 2).

1970'li Dünya Bankası raporlarında telafuz edilmeye başlanan kavram (Şaylan, 1998, 142), bugün Avrupa Birliğinde de telafuz edilmeye başlanmıştır. Görüldüğü gibi, yönetişimin kamu kesimine girişi küreselleşme sürecinin gelişimi ile paralellik arz etmektedir. Çünkü küreselleşmenin hızlanmasında etkili olan faktörler, yönetim kavramının kamu kesiminde gündeme getirilmesinde önemli bir rol oynamıştır. Küreselleşmeyle birlikte, sermaye hareketliliği başlamış, buna bağlı olarak ulus-devlet'lerin düzenlemeleri sermaye önünde engel görülmüştür. Bu anlamda ulus-devletlerin dönüştürülmesi ve sermaye hareketlerine açık hale getirilmesi gerekmektedir. İşte bu noktada küresel aktörler ve operasyonel girişimleri başlamış ve yönetim önemli yere oturmuştur.

Yönetişim, kamu kesiminde, hükümet etme anlamında hiyerarşik nitelikteki bürokratik yapıya dayalı "yönetim" kavramının yerini almış görünmektedir. Bu bağlamda yönetim, yönetim sürecinde rol oynayan aktörler ve örgütler arasındaki etkileşimin, formel ya da resmi sıfatı bulunmayan kişi, grup ve kuruluşların katılımıyla, hiyerarşik bürokratik yapı yanında, hükümet dışı aktörlerin de etkin bir şekilde yönetim faaliyetinde yer aldığı yönetim modelidir (Yaşın, 2005, 22).

Rhodes, yönetişimin ortaya çıkış nedenini, çok uluslu ya da uluslar arası kuruluşların etkinlik alan ve düzeylerini arttırması, karşılığında ulus devletlerin ise sınırlandırılması sonucu çok aktörlü yapılar arası uyum ve iletişim gerekliliğiyle açıklamaktadır. Bunun sonucu olarak da; neoliberal politikaların etkisiyle de, özel sektörün kamusal alanlarda daha yoğun görülmesi ve özelleştirmelerin artması ya da kamusal hizmetlerin çeşitli yol ve yöntemlerle özel sektör eliyle gördürülmesi ortaya çıkmıştır (Rhodes, 1996, 664). Rosenau (1992, 4) ise, merkezi otoritenin yanında ortaya çıkan küresel ve yerel aktörlerin göz ardı edilemeyeceğine vurgu yapmış, çok aktörlü yapının biyerde kaçınılmaz olduğunu vurgulamıştır. Buna bağlı olarak; Rhodes yönetişimin; küçük devlet, kurumsal yönetim, yeni kamu işletmeciliği, iyi yönetim, sosyo-sibernetik sistem ve kendi kendini örgütleyen ağlar gibi altı ayrı kullanımından bahsetmiştir (Rhodes, 1996, 653). Bu kullanımların içinde, araştırma konusuna doğrudan atıfta bulunulanlar, "sosyo-sibernetik sistem" ve "kendi kendini örgütleyen ağlar"

kullanımlarıdır, “sosyo-sibernetik sistem”e göre; Siyasi sistemler artan oranda değişime uğramış ve merkezi devlet artık o kadar da yüce bir konumda değildir. Devletin görevi, çeşitli aktörler arası hizmet dağılımını sağlamak ve problemlerle başa çıkmak için teşvikler ve düzenlemeler yapmak gibi sosyo-politik etkileşimleri etkinleştirmektir. Tıpkı, öz ve ortak düzenleme, KÖO, kooperatif işletmecilik ve ortak girişimci girişimler benzeri etkileşimlerin işaret ettiği yeni modeller gibi (Rhodes, 1996, 657). “Kendi kendini örgütleyen ağlar”a göre ise; sistem, “yerel yönetimlerden”, kamu ve özel sektör tarafından yürütülen karmaşık diziler içeren örgütlenmelere sahip “yerel yönetişime” geçişi ifade etmektedir. Burada yönetişimin, yönetimden, kamu, özel sektör ve gönüllü kuruluşları (STK) kapsamı dolayısıyla daha geniş bir yapıda olduğu vurgulanmaktadır. Örgütler arası bağlantılar hizmetlerin sunum yöntemlerine doğrudan etki etmektedirler. Bu ağlar, örgütlerin çıktılar üzerindeki etkilerini arttırmaya, amaçlarına ulaşmaya, kaynak aktarımına ve oyun içinde oyuncuların birbirine bağımlı olmalarından kaçınmaya çalışan örgütlenmeleri ortaya çıkarmaktadır (Rhodes, 1996, 658).

Tüm bunların ötesinde günümüzde yönetişim, kamu kesiminde hizmetlerin yeni bir yönetim anlayışıyla sunulması bağlamında gündeme gelmektedir. İşletmeler için geliştirilen, yönetişimin “yeni kamu işletmeciliği” bağlamındaki unsurları olan "toplam kalite yönetimi", "müşteri odaklı yönetim" gibi yaklaşımlar artık kamu kesiminin yeni yönetim anlayışına giren kavramlar olmaktadır (Şimşek, 1997, 185). KÖO ise 1980 sonrası kendini gösteren 2000’li yıllarla birlikte ise kendini ağır şekilde hissettiren ve yasal dayanak bulan model olmuştur.

Son olarak, yönetişim kavramının sadece yerel ve ulusal değil, küresel düzeylerdeki yönetim süreçleri için de kullanıldığını vurgulamak gerekir. Küresel ekonomik yönetişimin başlıca aktörleri arasında IMF, Dünya Bankası, Dış Ticaret Örgütü, Dünya Ekonomik Forumu, Avrupa Birliği kurumları bulunmaktadır. Bu sayılan kurumlar çok uluslu şirketler ile birlikte küresel yönetişimin güçlü aktörleri ulusal devletler üzerinde güçlü bir siyasal baskı yaratabilmektedirler (Brown, 2002, 37). Bu kurumlar, ulusal ya da küresel sermaye yanına STK’ları da alarak katılımcı demokrasi bağlamında yönetişimi sağlamayı hedeflemektedirler.

İşte yönetişim biyerde, çok aktörlü bir sistemin varlığını kabul eden, bu aktörler ile devlet arasında ortaklık öngören ve sivil toplumun yapabilme kapasitesini arttırmayı hedefleyen yeni bir anlayışı ortaya koymaktadır. Bu yaklaşım toplumu yönlendirmede sorumluluğun devletten sivil topluma doğru kaymasına ve demokrasinin, sivil toplum örgütlerinin oluşturacakları

kamusalılıklar ile diyalogu esas alan muzakereci ve sürekli yeniden olusan ittifaklara dayali hale gelmesine yol acacaktır (Nas, 2004, 3).

Liberal anlayis çerçevesinde; kamu hizmetleri alanında gönüllü kuruluşların (sivil toplum kuruluşları) faaliyetlerinin desteklenmesi gerektiği düşüncesinin gerisinde yatan “işsizlik ve yoksulluğun kişisel beceriksizliğin bir sonucu olduğu” (Başkaya, 2004, 159) bakış açısının bulunduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Özel sektörde sunulacak olan kamu hizmetlerini satın alacak güçte olmayan vatandaşlara ne tür desteklerin yapılacağı da farklı bir tartışma konusu olarak karşımıza çıkmaktadır. Daha çok bireylere parasal desteklerin çeşitli yöntemlerle verilmesi ön plana çıkmaktadır. Bu durum kimi taraflarca, kişilerin onurlarını zedeleyici bir nitelik taşımasına ek olarak, geniş ve uzun soluklu bir çözüm gibi görünmemektedir.

Küreselleşmenin ideolojisi olan neoliberalizmi savunanlar, geniş kapsamlı bir sosyal refah politikasından yana değildirler. Uygulanan mali politikalar bu ihtiyaca cevap verecek kamu hizmetlerinin arttırılmasına imkan vermemekte, o zaman, devletin daralan sosyal boyutu ile birlikte bu boşluğu dolduracak gönüllü kuruluşların desteklenmesi yoluna gidilmektedir. Gönüllü kuruluşlara yapılan desteklerin altında yatan, sermayenin kendi politikalarını ve yapılanmalarını meşrulaştırma çabalarıdır diyen taraflar da yok değildir.

1.3.3. Yerelleşme ve Demokratikleşme

Yerelleşme gündeme getirilirken, demokratikleştirmeyi sağlamayı hedeflediği argümanı ön plana çıkarılmaktadır. Yerelleşme ile demokratikleşme arasında kopmaz bir bağ kurulmaktadır. Bu çerçevede, hizmetlerin yerinde görülmesinin, karar alma süreçlerinin “yerel halka” yaklaştırılarak demokratikleşmeye katkı yapacağı ileri sürülmektedir. Seçimle oluşan yerel yönetimler üzerindeki merkez denetiminin zayıflatılmasının da, demokrasinin geliştirilmesine yardımcı olacağı iddia edilmektedir. Bu yaklaşım, temelde, merkeze gidildikçe “temsil”, yerele gidildikçe “katılım” mekanizmasının öne çıkacağı, böylece de demokrasinin gelişeceği varsayımına dayanmaktadır (Ataay, 2006, 195).

Ancak yerelliklerdeki siyasal ilişkilerinde “katılım” mekanizmasından çok “temsil” mekanizması çerçevesinde geliştiği ve mevcut durumda bu ‘temsil’ ilişkisinin demokratik biçimlerden çok ‘patronaj ilişkileri’ çerçevesinde gerçekleştiği göz ardı edilmektedir (Ataay, 2006, 195). Yerelleşmeyle demokratikleşmeyi eleştirenler şu çıkarımda bulunmaktadır; eğer yerelliklerle seçilmişlerin göreve gelmesiyle demokratikleşme sağlanacaksa, neden

merkezde teknokratik bir yapılanmaya gidilmektedir. Yani merkezde atanmışlar, merkezi devlet kurumlarında gerek düzenleyici yüksek kurullarda görev alır ve çerçeve esas düzenlemeleri yaparlarken, yerel düzeyde ise çok daha az etkisi olan ve merkezi kararların mühendisliğini üstlenmek durumunda kalan seçilmişler görev almaktadır. Sonuç olarak eğer yerleşme demokratikleşme getirecekse bu oluşum merkezi yapı için de geçerli olmalıdır.

1.3.4. Verimlilik, Etkinlik, Ekonomiklik ve Performans Yönetimi

Verimlilik, daha çok sayısal verilerin kullanılabilirliği, kullanılan kaynaklarla elde edilen çıktılar (ürünler) arasındaki oransal düzeye bağlı değişiklik gösterebilen, kaynak kullanımında optimum düzeyi bulmaya dayalı, üretim faktörleriyle, mal ve hizmetler arasındaki oransal bir ilişkidir. Bir faaliyetin “verimli” sayılabilmesi için;

- Aynı girdi ile daha fazla çıktı sağlanması,
- Aynı çıktının daha az girdi ile elde edilmesi,
- Çıktının girdi artışından daha yüksek düzeyde artırılması gerekir (http://portal1.sgb.gov.tr - Eren, 2002, 118; Şaylan, 2000, 9).

Ayrıca verimlilik’te israfa yer olmadığı belirtilmektedir. Bir tarafında kamu diğer tarafında özel sektörün yer aldığı KÖO yapılarında, israf anlayışının kime göre baz alınacağı sorunsalı ortaya çıkmaktadır. Özel sektör için israf anlamına gelen birşey, kamu için gelmeyebilmektedir (transfer harcamaları, işçi ücretleri vb.). Bu durumda, verimliliğin, postmodern kuramcılar tarafından yapıbozuma uğratılmaya mahkum modern kavramlardan biri gibi görülmesi olasıdır (Şener, 2007, 43).

Etkililik, kamu yönetiminin rasyonelliği hususunda veriler sunan önemli bir unsur olmakla birlikte, amaca ulaşma düzeyi’dir. Ostrom’a göre (1971, 204) etkililik, denenmiş kamu hizmetlerindeki profesyonellikteki hiyerarşik düzenin mükemmeliyet ile ilgilidir.

Bir işletmenin veya örgütün gerçekleştirdikleri faaliyetlerin sonucunda tanımlanmış amaçlarına ve stratejik hedeflerine ulaşma derecesini belirleyen bir performans boyutudur. Burada bazen çıktılar bazen de performans üzerine odaklanılmaktadır. (Özer, 2005, 115; Eren, 2002, 5).

Fakat etkinliğin kamu yapısı içinde ölçülmesi ile ilgili birçok sorun da vardır. Kimine göre kaliteli sayılabilecek bir hizmet bazılarında düşük kaliteli gelmekte, kimi için kabul edilebilir fiyat düzeyi olarak görünen fiyatlar kimi için ise pahalı görülebilmektedir. Kamu yönetimi

anlamında etkinlik ele alınırken; birey, grup ve örgüt düzeyinde almak yerinde olacaktır. Bireysel düzeyi; örgüt elemanlarının görev başarıları, grup düzeyini; üyelerin katkıları anlamlandırmakta, örgütsel düzeyi ise; birey ve grup etkinliğinin sonucu şekillendirmektedir. Kamu yönetimi yapısı içinde, etkinliği düşürme potansiyeline sahip birçok unsur vardır. Bunların başında bürokrasi ve buna bağlı sonuçlar gelmektedir.

Performans göstergelerinden bir diğeri tutumluluk'tur. Tanımlanmış amaç ve hedeflere ulaşmak için, var olan kaynakların en doğru yöntem ve zamanda kullanılarak en az maliyetle uygun miktar ve kalitede çıktılarının elde edilmesidir, demek pek yanlış olmaz (Özer, 2005, 121). Kamu-özel sektör arasında uygun miktar zaman ve kalite konusunda da farklar vardır. Her şeyden önce kamu; çoğu durumda ihtiyaç olsun ya da olmasın belli başlı hizmetleri belli bir kalitede sunmak durumundadır. Fakat özel sektör ihtiyaçları göz önüne alarak daha esnek yapısı ve teknolojiyi kullanabilme kapasitesiyle hizmetleri daha hızlı ve daha kaliteli sunabilmektedir.

Yine ekonomiklik de tutumlulukla eş anlamda kullanılabilir. Bu kavramların gereği olarak, günümüzde iş yerine kapanan ve "zamanını planlama, iş akımı tabloları, yönetmelikler ve standart yöntemlerle geçiren yöneticiler yerine, yönetimde etkinliği ön planda tutan yönetici tipleri tercih edilmektedir" (Al, 2002, 203). Kar, kazanç ve büyüme odaklı özel sektör için, en ekonomik üretim, hızlı, en ucuz olan, kaliteli olan (piyasada sürekli var olabilmek için), rekabet edebilir olan, vb üretimlerdir. Kamu yönetimi içindeki mevcut olan hantal yapı maliyetleri düşürmekten ziyade genel bir eğilim olarak karşılaştığı üzere, maliyetleri hep daha yüksek gösterme eğilimindedirler.

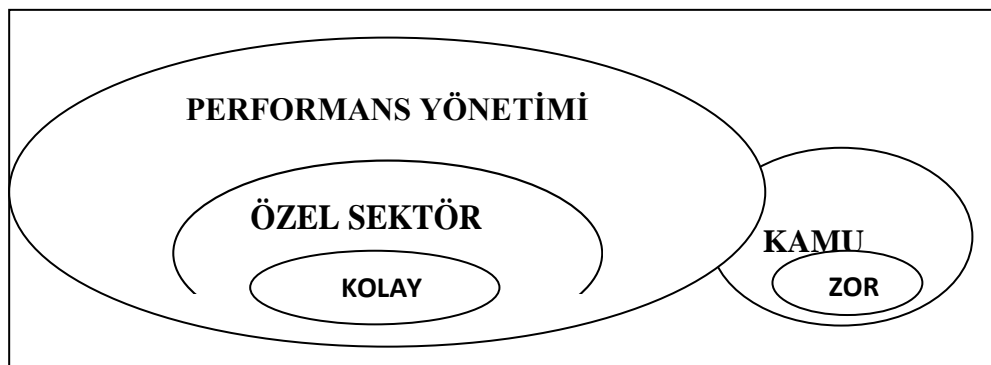
Ancak hemen belirtmek gerekir ki, kamu yönetimi içinde özellikle devletin asli ve sürekli görevleri konusunda, etkinlik, verimlilikten daha önemli bir yer almaktadır. Çünkü bazı hizmetlerin acil, ivedilikle, belli bir kalitede ve sürekli sunulması vatandaşlarca, ülke ve devlet birlik ve beraberliği ile idarenin bütünlüğü için oldukça önemlidir. İşte bu hizmetlerde, karlılık, maliyet gibi faktörler çoğu zaman ana belirleyiciler olmamaktadır. Örneğin sağlık, eğitim gibi hizmet alanları, sonuçları uzun vadeye yayılan ve ülke geleceği açısından oldukça yüksek önem arz eden, gecikilmesi ya da aksatılması durumlarında ise telfaisi mümkün olmayan sonuçlar doğurabilecek niteliktedirler.

Şöyle ki, kamu için her ne pahasına olursa olsun sunulması gereken hizmetlerin varlığı, kamu alanı içinde bu tür hizmetlerle ilgili olarak, verimlilikten daha geniş kapsamlı olan etkililiği gündeme getirmiştir. Etkililik, para, insan gücü veya herhangi bir açıdan neye mal olursa olsun, belirlenmiş hedeflere ulaşmayı öngörmektedir.

Son olarak en genel anlamda üretkenlik, performans ve onun maliyetleriyle ilgili bir kavramdır. Bundan dolayı da, çalışma saati miktarı, ilgilenilen müşteri sayısı, hizmet verme oranları gibi farklı çıktı unsurlarının göstergeleri ile ölçülebilmektedir. Örgütsel üretkenlik ölçümü taşıdığı sorunlardan dolayı, geçerlilik ve güvenilirlik sorunlarını da arttırmaktadır (Luton'dan Aktaran Özer, 2005, 122).

Yeni Kamu Yönetimi (New Public Management), devletin olabildiğince küçültülmesi, bu yolla az ama etkin görev ve hizmetler yerine getirmesi, özel sektör ile benzerliklerine vurgu yapmak yoluyla, özel sektör yönetim tekniklerinin kamusal alanda da yoğun bir şekilde işletilmeye başlanması gibi temel değerleri ön plana çıkarmakta, özel sektör gibi müşteri memnuniyeti, toplam kalite yönetimi, performans yönetimi ve stratejik yönetim gibi ilkeleri kabul etmektedir. Çizelge 1.1'de performans yönetiminin özel sektör ve kamudaki durumunu göstermektedir. Son yıllarda özellikle, performans yönetimi kamusal alanda da kendini hissettirmektedir. Performans yönetimi özel sektöre ait bir kavram olması dolayısıyla, geçmişten günümüze, kamusal alanda işletilmesi çok da kolay almamaktadır. Devlet memurları kanunu gibi, kamu personeline istihdam konusunda güvence veren kanunlar, personelin performansa dayalı çalışmasını büyük oranda düşürmektedir. Özel sektör, ödüllendirici ve cezalandırıcı unsurlar kullanarak personelin performansı üzerine etki edebilmektedir. Dolayısıyla kamudaki bu algının değiştirilmesi zaman alıcı bir süreçtir.

Çizelge 1.1 Performans Yönetiminin Özel sektör ve Kamu'daki İşlevselliği



1.3.5. Bölgesel Kalkınma

Küreselleşme, yönetim, yerelleşme ve demokratikleşme gibi kavramsal değişim ve etkileşimlere paralel olarak, AB müktesebatında da sıkça rastlanılan önemli bir diğer kavram, “bölgesel kalkınma”dır. Türkiye açısından, AB’ye katılım öncesi mali yardımları, geçiş süreci tahsis edilen fonlardan oluşmaktadır. Daha önce farklı kalemlerde yer alan kaynaklar IPA (Instrument of pre-accession assistance) ile tek kalem altında toplanmıştır. Bu yapı içinde bölgesel ve kırsal kalkınma önemli yer almaktadır (Aykın; Gürsoy, 2011, 160). AB üyesi ülkelerin büyük çoğunluğu, AB yerel yönetimler özerklik şartına ve bölgesel kalkınma politikalarına uygun olarak, gerekli düzenlemeleri yapma yolunda önemli mesafe katetmişlerdir. İsveç yerel yönetimler birliği, bu konudaki gelişmeleri sürekli izlemek ve etkin bir koordinasyon sağlayabilmek için, Brüksel’den gerekli bilgi akışını sağlamak üzere çalışanlar istihdam etmektedir.

Demokratikleşme ve yerelleşme ile katılımın artacağı, yerel nitelikli hizmet ve gereklerin daha net tespit edileceği, yerel kaynakların daha etkin ve verimli hayata geçirileceği, kaynak paylaşımı konusunda ise daha adil bir yapının gerçekleşeceği önermesi, bölgesel anlamda kalkınmayı da beraberinde getireceği düşüncesini ortaya çıkarmaktadır. Bu anlamda, İsveç yerel yönetimleri, kendi içerisinde 21 bölge yönetimine ayrılmıştır. Bölgeler kendi içinde herhangi bir genel geçer kural olmamakla birlikte, daha küçük alt bölgelere ayrılabilirler. Bölge meclisleri genel olarak sağlık, yol, yaşlı bakım hizmetleri gibi, vatandaşların geneline ülke genelinde eşit sunulması hedeflenen hizmetlerin üretilmesi ve dağıtılması alanında, bölgesel eşitsizliklerin giderilmesi ve belediyeler arası koordinasyon görevini üstlenmektedir.

Türkiye’de daha önceleri Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) koordinasyonunda olan Kalkınma Ajansları da benzer amaçlar ve görevler için oluşturulmuştur. Dış denetim mekanizması, içişleri bakanlığı, maliye bakanlığı ve kalkınma bakanlığı ile ortaklaşa bir şekilde gerçekleştirilmektedir. Kalkınma ajanslarının oluşumu ile ilgili olarak; İsveç’teki bölge meclisleri doğrudan halk tarafından seçilirken, Türkiye’deki kalkınma ajansları yönetim kurulları ise, atanmış valilerin başkanlığı ile büyükşehir belediye başkanları ya da il merkez belediye başkanları, sanayi ve ticaret odası başkanları ve özel ya da sivil toplum kuruluşlarından 3 temsilciden oluşmaktadır. Yerelleşme ile demokratikleşmenin üst düzeyde gerçekleştiği İsveç’te seçilmişler tarafından oluşan bir yapı varken, bu yolda henüz reformlarla düzenlemelere giden Türkiye ise, merkezin idari vesayeti altında yer alması; yeni bir oluşum olması ve merkezin denetim ve gözetimine ihtiyaç duyması anlamında anlaşılır

iken, yerelleşme ve demokratikleşme anlamında ise, kabul edilemeyecek düzeyde merkeze bağlı ve bağımlı bir yapı teşkil etmektedir. Bu durumun sonucu olarak; yerel düzeyde gerçekleştirilmesi düşünülen KÖO'lar'da bürokrasi ve kırtasiyecilik nedeniyle işlemlerin uzaması, kamu hukuku tarafından kaynaklı gecikmelerin yaşanması ve özel sektörün gönüllülük düzeyinde düşüş ile öncelikli hizmetler tespitinde yerel inisiyatifin pek rol oynayamaması gibi sorunlar yaşanabilmektedir.

1.4. Kamu-Özel Ortaklığı Açısından Kamu Yönetiminin Evrimi Üzerine Yaklaşımlar

Devletin var olması sonucunda, kamu yönetimi ortaya çıkmıştır. Türkiye yönetim yapısı içinde yasama ve yargı güçleri bir kenara bırakılırsa, kamu yönetimi “Yürütme” gücü içinde yer almaktadır. Kamu yönetiminin sınırlandırılması, devletin birtakım hedeflere sahip olmasının bir gereğidir. Devletin bu hedeflerinin, topluma dönük hangi hizmetlerin yerine getirileceğini de genel olarak şekillendirdiği söylenebilir. Kural olarak anayasalarda öngörölmüş olan bu amaçların formüle edilerek somutlaştırılması sürecinde farklılaştığı görölmektedir; bu amaçlar genelde politika belirleme süreçlerinde detaylandırılmaktadır. Kamu yönetimi bu kararları uygulamaya koyan ve devlet ile yurttaş arasında kaynaşma noktası oluşturan bir unsurdur. Bir başka deyişle, kamu yönetimi, devletin ortaya çıkıp, belirli plan ve programları yürütmeye başlamasından bu tarafa var olmaya devam etmektedir (Parlak ve Sobacı, 2005, 5). Modern anlayışa göre pasif bir “idari aygıt”tan, aktif bir “hizmet sunucu”ya evrimleşen kamu idaresi, özel sektör yönetim araçlarına yönelmektedir (Özel ve Eren, 2008, 158).

Günümüzde artık devletler/kamu yönetimi yapıları yeni bir role bürünmüşlerdir. Bu yeni rol anlayışının iki amacının olduğunu söylemek yanlış olmaz. Bir yandan “kamusal üretim” alanının kapsamını daraltmak; diğer yandan ise daha kamusal ihtiyaçların ve sorunların en hızlı şekilde görülmesi ve çözümlenmesi için devletin kamusal etkinliğinin yeniden biçimlendirilmesi. Kamusal sorumlulukların işbirliği/ortaklık modelleri kapsamında görülmesi, piyasa mekanizması lehine görev bırakmayı görev aktarımını öngörmektedir ki, bu mümkün olduğunca deregülasyon (serbestleştirme) veya yeniden düzenlemeler yoluyla gerçekleşecektir.

Klasik siyasal-düzenleme yaklaşımında “özelleştirme” sorunu ön plana çıkarken, asli ve sürekli kamusal hizmetlerin sınırı da ayrı bir sorunsal haline gelmiştir (Özel ve Eren, 2008, 159).

Devlet ve idarenin değişen rol anlayışı çerçevesinde önemli unsurlardan bir tanesi, kamusal kapsamda yer alan görev ve hizmetlerin, bizzat devlet tarafından yürütülmek durumunda olmadığıdır. Burada belirtmek gerekir ki, böylece devletin geri plana çekilmesi söz konusu olmamakta, tersine sadece görevlerin yerine getirilmesinde yeni bir biçim söz konusu olmaktadır. Bu tür bir saptamanın dış politika, milli güvenlik ve adalet kamu hizmetlerinde nasıl bir yapılanma önereceği de merak konusudur. Bu anlamda tıpkı İsveç gibi, demokrasi ve yerel yönetimler alanlarında büyük gelişimler sağlamış ülkelerin yaptıkları gibi, asli ve sürekli görevler azaltılarak belirlenmeli, diğer hizmet ve görevler yerel’in inisiyatifine bırakılmalıdır.

A. Smith’ten bu tarafa klasik liberal yaklaşım, devletin görevlerini minimize etme düşüncesine dayanmaktadır. Ancak bu yaklaşım, II. Dünya Savaşı’ndan sonra 40’lı yıllardaki refah devleti ve iktisat politikasına ilişkin görevlerin genişlemesiyle, teorik olduğu kadar ideolojik olarak da, arka plana kaymıştır. Devletin görevlerinde bu süreçteki genişleme, giderek artan biçimde eleştiriye tabi tutulmuş ve böylece klasik-liberal yaklaşım, iyileştirmeye dönük bir müdahale stratejisi olarak yeniden önemli bir pozisyon kazanmaya başlamıştır. Bu yeni yaklaşım, “Kamu Tercih Teorisi”, “Mülkiyet Hakları Teorisi”, “Vekalet Teorisi”, iktisatta “Yeni Kurumsalcılık”, özel sektörde “Yönetimcilik” ve kamu sektöründe “(Yeni Kamu İşletmeciliği) New Public Management” ile bir temel kazanmıştır. Bu yeni yaklaşımın merkez noktası, öncelikle kamusal görevleri minimize etme ve sonra da bu görevlere odaklanmadır. (Neaschold-Bogumil’den Aktaran Özel ve Eren, 2008, 160). Minimize edilen kamu hizmetleri alanında artık özel sektör ve STK’lar yer almaktadır.

Kamu yönetimi bugünkü anlamıyla ilk kez 18. yüzyılın ilk yarısında Avusturya’da bilimsel bir inceleme alanı olarak görülmeye başlanmıştır. Bu ülkede 1727 yılında, kameral bilimler eğitimi olarak nitelendirilen yönetime eleman yetiştirme eğitimi verecek okullar açılmış (Mihçioğlu, 1988, 38) çeşitli eğitim programlarıyla yöneticiler yetiştirilmeye başlanmıştır.

Birinci Dünya Savaşı sonrasında kamu yönetiminde önemli değişimler gerçekleşmiştir. Özellikle ABD hükümeti yavaş yavaş küçülmeye ve birçok alanda tasarruf tedbirleri uygulamaya başlamıştır. Ancak buna rağmen ABD hükümetinin hacmi ve etkisi azalmıştır. Çünkü, ABD kırsal tarım toplumundan kentsel topluma doğru ilerlemiş, bu durum kamu yönetiminde de değişimi zorunlu kılmıştır. Bunun sonucu birçok yeni program gündeme gelmeye başlamıştır (Özer, 2005, 95). Ortodoks Kamu Yönetimi, odağında yer alan doğru demokrasi ve verimliliğin birbirine benzediklerini ya da en azından uzlaşabileceklerini öne sürmektedir. Diğer önemli öngörüsü ise yönetim-siyaset ayrımıdır. Ortodokslara göre yönetim karar verme ve yürütme süreçlerinden oluşmaktadır. Yürütmenin bilimi yapılabilir. Bilimsel teorilerin reddi ise pragmatizmdir. Burada esas olan ahlaken ve bilimsel olarak öne sürülebilen ilkelerin varlığıdır. Bunlar bilimsel çalışmanın sonucunda oluşmakta ve Ortodoks yani doğru, tam, inanca bağlı bir içerik taşımaktadırlar (Waldo, 1991, 166). Bu görüşlere bakıldığında Ortodoks kamu yönetimine gelenekçilerin damgasını vurdukları görülmektedir (Özer, 2005, 96).

1960'lı yıllarda, kamu yönetimi alanında yeni gelişmeler görülmeye başlanmıştır. Modern kamu yöneticileri, özellikle sistem yaklaşımından dolayı kendilerine çok fazla güvenmişler, bu yaklaşım sayesinde birçok sorunun çözülebileceğini düşünmüşlerdir. Kapasitelerinde hem değişime yönelik iradenin hem de değişimi büyütecek kapasite ve uzmanlığın bulunduğunu belirtmişlerdir. Bundan dolayı bu dönemi “bilimsel-teknik dönem” olarak nitelendirenler de olmuştur. ABD’de bu dönemde, Taylorcu geleneksel örgüt analizine davranışsal açıklamalar ve sosyo-psikolojik yaklaşımlar eklenerek, kamu yönetiminde bilim ve tekniğin bir sentezi yapılmaya çalışılmıştır (Güler, 1994, 11). Ancak bilim, teknoloji ve kamusal politikaların önemi kısmi kalmıştır. Çünkü odaklaşma çoğulculuktan çok elitist, uzmanlaşmaktan çok sentezci ve komünaldan çok hiyerarşik olmuştur (Özer, 2005, 104).

1970’li yılların başlarından itibaren, “Yeni Kamu Yönetimi Hareketi” görülmeye başlanmıştır. Hareketin kökeninde daha çok akademisyenlerden oluşan 1968 gençliği yer almıştır. 1960’ların sonu 1970’lerin başında siyaset-yönetim ayrımının bir sonucu olarak ortaya çıkan bu yeni akım, yalnızca bu ayrımı savunmamış aynı zamanda geleneksel kamu yönetimine meydan okumuştur. Kamu yöneticilerini değer, moral, ahlak konuları ile ilgilenmeye zorlamış, toplumun sorunlarının çözümünde daha aktif rol almalarını gerektirmiştir (Özer, 2005, 106).

Yeni Kamu Yönetimi, yeni alanlarda ortaya çıkan sorunlara çözüm önerileri gerektirirken, aynı zamanda kamu yönetiminin, politika bilimi ve yönetim bilimi ile olan geleneksel entelektüel bağlarının yeniden düşünülmesini sağlamıştır. Bu piyasa tabanlı reform döneminde, kamu yönetimi özel sektör yönetimi ortaklığı ve yönetim dışı düzenlemeler gündeme gelmiştir. Reformlar her ne kadar yönetim hacmini ve faaliyet alanını daraltmış olsa da özellikle faaliyet alanlarında çelişkili şekilde genişlemeler olmuştur (Özer, 2005, 108).

Kamu yönetiminde pazar tabanlı reformların görülmeye başlandığı bu dönemde, özellikle ulusal politikalarda 1960'ların iyimserlik havası aranır olmuştur. Özellikle ABD'de bu dönemde birçok sosyal programda çökme olmuş, Watergate skandalı yaşanmış ve tarihte ilk kez bir Amerikan Başkanının istifası görülmüştür. Tüm bu yaşananlar; kaynak kıtlığının yaşanmasına, kamu yönetiminin özel sektör yönetimine imrenmesine ve çıkış yolu olarak, piyasa tabanlı reformlar yapılması için yaygın kamuoyu baskısının oluşmasına sebep olmuştur.

1970'lerden itibaren kamu yönetiminde radikal değişimlerin görülmeye başlanması, 1980'li yıllarda da artan oranda devam etmiştir. Kamu yöneticileri, Yeni Kamu Yönetimi (NPA), Kamu İşletme Yönetimi, Ekonomik Örgüt Teorileri, Kamu Tercihi gibi yöntemler üzerinde her zamankinden daha ısrarlı durmaya başlamışlardır (Özer, 2005, 109).

“Yeni kamu yönetimi refah devletinin içine düşmüş olduğu krizi, sosyal hakkaniyet kavramı etrafında kamu-özel sektör işbirliğine göz kırparak aşmaya çalışırken, kimi düşünürlere göre (Ostrom gibi...) artık devletin bazı alanlardan çekilmesi gerektiği vurgulanmıştır” (Şener, 2005, 13).

Kamu tercihi yaklaşımı; “refah devleti döneminde genişleyen bütçe yani artan kamu harcamalarının sermayenin karlılığı üzerindeki olumsuz etkisini ortadan kaldırmaya dolayısıyla da bütçe sürecini dönüştürmeye ve bürokrasiyi yeniden yapılandırmaya dönük bir kuramdır” (Akbulut, 2007, 78). Bu yaklaşıma göre mevcut sorunlar karşısında en iyi çözüm yönetim faaliyetlerinin mümkün olan en düşük seviyede karşılanmasıdır. Buna örnek olarak yerel yönetimler verilmektedir. Yerel yönetimler daha çok gözleme ve uygulamaya dayalı olarak faaliyet göstermektedir. Doğru rekabeti ve yeniliği en iyi şekilde bu kuruluşlar kullanmaktadır. Yerel düzeyde hizmetler daha iyi görülebilecektir.

Liberal ekonomi kuramlarının ve piyasanın üstünlüğü tek kutuplu dünyaya geçiş ile perçinlenmiştir. 1980 sonrası reform çalışmalarında ortaya çıkan temel yaklaşım; mal ve hizmet sunumunda piyasanın devletten daha üstün olduğu varsayımdır. Bu varsayım kamu hizmetlerinin değerlendirilmesinde “kamu tercihi” , “işlem maliyeti” ve “principal agent” kuramlarını, yerine getirilmesinde de “işletmecilik” anlayışını ön plana çıkarmıştır (Özel ve Eren, 2008, 71).

KÖO’ların savunucuları, batı modeli çeşitlerinin, onun uluslararasılaşmasının diğer ülkelere serbest piyasa ekonomisini benimseteceğini ve onların kaçınılmaz olarak bu modelin siyasi bir muadili olduğunu kabul ettireceğini savunan “Yakınsama” tezinden destek almaktadırlar (Urio, 2010, 9).

Yönetişim, etkinlik, şeffaflık, hesap verebilirlik, katılımcılık ve yerellik ilkelerine dayanan bir devlet ve kamu yönetimi amaçlayan yeniden yapılandırma çabaları çerçevesinde devletin yapı ve işlevlerindeki değişimin kuramsal temelleri şu şekilde sıralanabilir.

1.4.1. Kamu Tercihi Okulu/Kuramı

KTO’nun temel ayırt edici özelliği, analizlerinde ekonomi disiplininde geliştirilen yöntemleri ve terimleri kullanmalarıdır. KTO’ya ait temel kavram ve düşünceler (asıl-vekil ilişkisi, işlem maliyeti, kurumsalcılık) genellikle mikro iktisatçılar ve onlardan esinlenen siyaset bilimciler tarafından geliştirilmiştir (Ostrom, 1971, 204).

Kamu tercihi, kamu yönetimi teorileri için daha radikal uygulamalar ile birlikte politik ekonomik içinde çalışmanın başka bir yüzünü ifade etmektedir. “Birçok teorisyen analizlerine araştırmanın temelini oluşturacak şekilde bireylerle başlamaktadırlar. Geleneksel ekonomik adam yerini, karar verici adam yerine bırakmıştır” (Ostrom, 1971, 205).

KTO’nun incelemelerinde kullandığı yöntemin belirleyici özellikleri şöyle sıralanabilir: Birinci olarak, KTO’nun temel varsayımına göre ekonomide, bürokraside veya toplumda rol alan bütün aktörler kendi çıkarları peşinde koşarlar ve bunu rasyonel biçimde yaparlar. İkinci olarak, devlette görev alan bürokratlar kendi çıkarlarını en çoklama peşinde koşan çıkarıcı, hatta gerektiğinde fırsatçılığa ve hileye başvuran aktörlerdir; bu nedenle, devlet mümkün olduğunca küçültülmelidir; bunun mümkün olmadığı yerlerde de bürokratlar sıkı biçimde kontrol altına alınmalıdır (Terry, 1995, 143; Çoban, 2003, 75). Üçüncü olarak, KTO yazarları bürokrasi betimlemelerini gözleme dayalı verilerden ürettiklerini ileri sürerler.

Dördüncü olarak, KTO'nun temel inceleme konusu insan davranışıdır, bürokrasi incelemelerindeyse bürokrat davranışını incelemiştir. Bürokrat davranışını inceleyerek ulaştıkları sonuçlara dayanarak örgüt ve toplum düzeyleri için çözümler üretmeye çalışmışlardır. Bunun anlamı toplumun mevcut yapısını varsayım olarak almak yani statükoyu besleyen temel değerleri sorgulamamaktır. Beşinci olarak, KTO kuramcıları, gözlemsel veriye dayandığını iddia ettikleri eğilimleri, 20.yüzyıl analitik felsefesi tarafından geliştirilen çıkarım yöntemlerini kullanarak açıklamaya çalışırlar. İnsan doğasına ilişkin varsayımlarından yola çıkarak, yani insanın bencilliğini ve rasyonelliğini temel önerme olarak tündengelim yöntemiyle çıkarımlar yapmaya çalışmışlardır (Yalçın, 2010, 118). Ancak bu teorinin varsayımları çerçevesinde, kamu yönetiminin, kamu yararını gerçekleştirme amacı ile kamu örgütü yöneticilerinin kişisel çıkarlarını en çoklaştırma amaçları örtüşmemektedir. Bu nedenle de kamu örgütlerinin performansı azalmakta, kamu yararı amacından sapmalar olmaktadır (Saran, 2004, 76).

KTO, her ne kadar muhafazakârlığı ve sağcılığıyla tanınan siyasi iktidarlara esin kaynağı olmuşsa da, henüz refah devletinin popüleritesini kaybetmediği bir dönemde geliştirilmiştir. Klasik iktisatçılar devlet tarafından yapılması kaçınılmaz olan bazı alanlar (güvenlik, savunma, adalet ve diplomasi, bayındırlık) belirlemişti ve bu alana özel sektörün girmesi pek düşünülüyordu (Yalçın, 2010, 129).

1.4.2. İşlem Maliyeti Kuramı

Teoriye göre hizmet ya da malın üretilmesinden çok, ilgili mal ve hizmetin mübadelesinde rol alan onları yönlendiren örgütsel yapılardır. Bu örgütsel yapılar, mal ve hizmetlerin mübadelesini, gerek rasyonel davranışlar sonucu tercihlerden, gerek kendi çıkarlarını düşünmekten dolayı en ekonomik şekilde organize etmek isterler (Eren, 2001, 82). “Her bir kuruluş işlem maliyetlerini en aza indirebilmek için basit piyasa anlaşması, sözleşme veya işlemleri örgüt içinde gerçekleştirme arasında bir tercih yapacaktır” (Özer, 2005, 193). Özellikle finansman sorunları bütçe açıkları ve kaynak yetersizlikleri kamu yönetiminde işlem maliyeti kuramının yaygın tartışma zemini bulmasına yol açmaktadır. Uluslararası kuruluşlar, özellikle gelişmekte olan ülkeleri, piyasayla/özel sektörle yakınlaştırmak adına birçok girişimde bulunmaktadırlar. Nitekim, DB ve IMF'nin kredi için, AB'nin ise tam üyelik için öne çıkardığı şartlar bu konuya doğru örnekler teşkil etmektedir. Gerek IMF kredileri, gerek DB fonları ve gerekse AB müktesebatında yer alan, merkezi devletin yetki devri ile yereli daha fazla güçlendirmesi, yerelin ise girişimcilik ruhuyla özel sektörle işbirliğine gitmesi vurgularını görmek hiç de şaşırtıcı değildir.

1.4.3. Asli Aracı Kuruluş –AAK (Principal Agent –PA)

Genel görüşe göre, devletin küçülmesini öngören, sağ-kanat görüşü içeren bir teoridir. a) örgüt teorisi ile kamu tercihi okulu arasında, b) kamu ile özel sektör arasında bir yapı öngörmektedir.

Kamu asli (principal) olarak farklı yapılarla yüz yüze gelirken cevaplanması gereken asıl soru; tüm bu yapıların nasıl bir model içinde birleşecekleridir. Bu anlamda, AAK'nın kamuya aktarımı konusunda açığa kavuşturulması gereken konular şunlardır:

1. Asli olan kimdir? Geniş sosyal kesim mi? Yoksa seçilmiş siyasetçiler mi?
2. Maksimize edilecek nedir? Toplum refahı mı? Aktörlerin özel çıkarları mı?
3. Aracı kimdir? Birleşik bir örgüt mü? Yoksa tek tek kişiler mi? (Lane, 2005, 29)

Bilindiği üzere, yerelleşme ve demokratikleşme gibi iki ana tetikleyici, AAK tarzı yapılara ön ayak olmuştur. Bu anlamda demokratikleşme çabaları farklı iki yapıda ortaya çıkmaktadır: nüfus ve devlet arasında seçim alanlarında, devlet ile kurumları ya da kamu kurumları arasında AAK'lar aracılığıyla.

Yukarıdaki bilgiler ışığında, KÖO'lar da ister merkezi ister yerel düzeyde gerçekleştirilsin, kamu ile hizmetin muhatapları arasında bir aracı görevi üstlenmektedir, denilebilir.

AAK'lar hayata geçirilirken, bürokrasi oyunu, kamu işletmesi oyunu ve düzenleyici oyundan yararlanılmaktadır.

Bürokrasi oyunu: PAF, bürokrasinin bazı durumlarda neden iyi çalıştığını anlatabilir mi?. Bürolar genelde vergilerle finanse edilen kamunun yumuşak yönüdür. Vatandaşları, eğitim ve sağlık gibi hizmetlerle desteklerler. Değeri talebe bağlı değildir. Devlet principal olarak Agentlar'a ödemelidir. Özellikle Kamunun üstlenmiş olduğu, yine ülkeden ülkeye farklılık gösteren asli ve sürekli hizmetlerin devamı için, talebe bakılmaksızın Agentlar'a ödeme yapılmalıdır. YKY'a göre, devlet uyanık olmalı ve bürokrasi ile anlaşmalıdır. Özel hukuk mekanizması konuya dahil olunca, kamu kurumları refleksler göstermektedirler (Lane, 2005, 34). İyi bir "İzleme" sistemi, olmazsa olmazlardandır. İki şekilde izleme yapılmaktadır; ya bağımsız kurumlar ya da etkili vergi gücü kanunuyla. Büro modelinin iki etkisi vardır. Üçüncü dünya ülkelerinde zayıfça işletilebilir düzeydedir. Principal iyi ücret önermedikçe

Agent iyi çalışmaz. Birinci dünya ülkelerinde, bürokrasi daha iyi bir işlem için yeniden örgütlenme eforları bağlamında uzun zaman yıpranmıştır (Lane, 2005, 36).

Kamu işletmesi oyunu: Bu yapı içerisinde, bir çok çalışan, zayıf performans, monopol bir durum mevcuttur. Kamu işletmeleriyle ne gelecektir? Cevabı gayet açık olarak, yeni bir yapı, özel hukuk örgütleri gelecektir (Dine, 1997). Kamu işletmelerinin, ilham kaynağı, kamu tercihi kuramı değil, Chicago ekonomi okulu olmuştur (Stigler, 1988-2003). Genelde bu yapılar, Maliye bakanlığı bünyesinde olmuştur. Kamu işletmeleri “tek sağlayıcı” ya da sanayinin düzenleyicileri olmuşlardır. Devlet kamu işletmelerine, üretmek (belirli bir kalitede) zorunda oldukları hizmetler için lisans vermektedir. Eğer Principal hem miktarı hem de fiyatı düzenlerse, her şey yolunda olacaktır. PAF’a göre çıktılar, yasal niyetlerden çok, istihdam koşulları ve ulaşılabilir bilgilere bağlıdır. Devlet düzenlemelerle başarılı olmaz ise ve iyi yönetilmez ise gerçekten kaybedecek taraf olacaktır (Lane, 2005, 37). Türkiye tarihi açısından ele alındığında, “imtiyaz sözleşmeleri”, “kamu iktisadi teşebbüsleri-KİT’ler, örnek gösterilebilir.

Devletin kamu işletmelerinde etkinliği için 3 kademeli bir yapıdan bahsedilmektedir.

- Serbestleşme (deregülasyon)
- Şirketleşme,
- Özelleştirme

Yeni şirketler, Principal’ın kabul etmeyeceği, kötü durumdaki riskleri kabul etmektedirler. “İlginç olan devlet yeniden yapılanmış şirketlerin sahibi olmasa da daha sorumlu olma eğilimindedirler. Devlet genel olarak risk eğilimli ve iyi sonuçlar oluşturan şirketler konusunda çekingen davranmaktadır” (Lane, 2005, 37).

Düzenleyici oyun: Principal’ın, yöneticilerle nasıl bir sözleşme yapacağı ve yürürlüğe koyacağı sorusuna yanıt aranmaktadır. Genel olarak; girişimci devlet yaratma gayesi var iken, devletin hizmet üretmede sorumlu üst düzey yöneticilere emanet olduğu bir yapıdan söz edilmektedir. Düzenleyici kurumlar Principal’a yakın olmalıdırlar. Devletin özel sektörü düzenleme hırsı olmalıdır. Düzenleyicilerin çalışmasının değerini ölçmek zor olduğu için genelde yaklaşıktır. İki farklı yarar göstergesi vardır; fiyat ve yarar. Düzenlemeler iyi çalışırsa tüketicilere birçok yarar sağlar; fiyat düşer, kalite artar. Bürokratlar çalışmasalar da düzenleyicilerdir ve onlara ücretleri ödenmelidir.

Sonuç olarak, AAK'ların (PA) özel sektör için geliştirildiğini söylemek yanlış olmaz (Lane, 2005, 51).

1. Public (Kamu) principal: Amaçları olmalı, amaçlar ortaya çıkmalı.
2. Agent (Aracı) of government (devlet): İşin yapılması...

Kamuda iyi tanımlanmış sosyal amaçlar vardır. İyi tanımlanmış yapılarda: a) hukuk ve kural güvenliği, b) alt yapı, c) refah hizmetleri; eğitim, sağlık, sosyal güvenlik gibi amaçlar vardır. Bu üç amaç, binlerce kamu programı için yeterli düzeydedir. Ama dar ya da geniş olabilir. Devletin bu alanlarda ne kadar olacağı, ne kadar yatıracığı hep tartışma konusu olmuştur. Devletler politikalar yürütmek, amaçları başarmak için Agent'lara ihtiyaç duymaktadır. Kamu ve özel sektör girişimleri nasıl buluşturulacaktır (Lane, 2005, 52). Özel sektör girişimlerinde hem Principal hem de Agent, ufak tefek farklılıklar olmasına karşın aynı amaçlar etrafında toplanmaktadır.

1.4.4. İşletmecilik Yaklaşımı

Bu yaklaşım, kamu sektöründe “idare” (administration) kavramının yerini “yönetim-işletim”(management) kavramının almasını öngörmektedir. Değişim elbette salt sözcüklerde kalmamaktadır. Bu yaklaşıma göre devlet örgütleri de standartların, performans ölçütlerinin ve ölçümlerinin net olarak bilindiği, sonuçların esas alındığı, ekonomiklik- etkililik ve verimliliğin, müşteri odaklılığının, toplam kalitenin ve sürekli iyileştirmenin vurgulandığı bir anlayışla yönetilmelidir (Güzelsarı, 2004, 97). Bu yaklaşım, kamu örgütlerinin yapı, süreç ve personel sistemleriyle ilgili kavram, kural ve ilkelerini işletme yönetimi teknikleriyle biçimlendirmektedir. Buna göre katı hiyerarşik, merkeziyetçi örgütlenmenin yerine esnek, basık hiyerarşili, adem-i merkeziyetçi örgütsel yapılar almaktadır. Yine bu yaklaşım, personel sisteminde statü hukukunun yerini sözleşme hukukunun almasını, idare hukukundan özel hukuka yönelmesini, her düzeydeki personelin bir iş yöneticisi gibi sorumluluk üstlenmesini ve karar süreçlerinde yer almasını öngörmektedir (Özel ve Eren, 2008, 73).

Özellikle kamu hastaneleri konusunda yaşanan gelişmeler bu yönde bir değişim ve dönüşümün yaşandığını göstermektedir. Zira hastanelerin, özellikle de kamu hastanelerinin çağdaş işletmecilik anlayışından uzak olarak yönetilmeleri, mevcut kaynakların verimli olarak kullanılamamasına neden olmaktadır (Çakmak, Öktem, Gönülşen, 2009, 3-7)

1.4.5. Yeni Kamu İşletmeciliği

YKİ'nin en önemli kaynağı işletimciliktir (managerialism). Yirminci yüzyılın başında etkisini başta ABD olmak üzere tüm dünyada gösteren bilimsel işletimcilik akımından bu yana, işletimciliğin kendine özgü bilgisi ve yöntemi olan bir meslek olduğu ve toplumsal kaynakların verimli biçimde kullanılabilmesi için yönetim kademelerinin bu özel meslekten kimseler tarafından doldurulması gerektiği yönetici bir elit tarafından savunulagelmiştir. Bu anlayış hem kamu yönetiminde hem de özel kesimde varlığını yirminci yüzyıl boyunca sürdürmüştür. İşletim çizgisi, kamu yönetiminde bilimsel işletim tarafından başlatılmıştır ve klasik kamu yönetimi, amaçlarına göre işletim ve kamu işletimi akımları tarafından YKİ'ye kadar getirilmiştir.

Kamu yönetimini, yürütme erki örgütleri olarak tanımlayan ve kamu kesimi ve özel kesim arasındaki ayrımların kalkmakta olduğunu iddia eden kamu işletimi akımı, yönetim-siyaset ayrımına dayalı klasik bakış açısını sürdürmüştür (Üstüner, 2003, 372).

YKİ'nin ikinci kaynağı liberal iktisat kuramından beslenen yeni kurumcu iktisat ve KTO gibi akımlardır. Bu akımların ortak özelliği, devletin toplumda öncülük yapmasına ve ekonomide rol almasına karşı olmalarıdır.

YKİ'nin üçüncü kaynağı, uluslararası kuruluşlardır. Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu (IMF), Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD), YKİ'nin önerdiği düşüncelerin geliştirilmesinde, yayılmasında ve uygulamaya konulmasında önemli roller üstlenmişlerdir. Üyeleri üzerinde önemli yaptırım gücü olan Avrupa Birliği'nin politikaları da, YKİ'nin ileri sürdüğü önerilerle uyumludur. Bu örgütler raporlar hazırlayarak, uzmanlar yetiştirerek ve üyeleriyle finansal yaptırım gücü olan anlaşmalar yaparak, YKİ paketi içinde yer alan önerilerin uygulanmasını sağlamaktadırlar (Yalçın, 2010, 140).

YKİ'nin dördüncü kaynağı, başta Anglosakson ülkeler olmak üzere farklı ülkelerin kamu yönetimi uygulamaları ve raporlarıdır. YKİ doğuş biçimi bakımından diğer akımlardan oldukça farklıdır. Kamu yönetiminde akımlar çoğu zaman akademisyenler tarafından yapılan toplantılar, yayımlanan önemli kitaplar veya manifestolar sonucunda doğmuştur. YKİ'nin doğuşundaysa uygulamacı raporları, siyasal parti programları ve iktidar uygulamaları oldukça yüksek bir ağırlığa sahiptir. Patrick Dunleavy ve Christopher Hood, YKİ'nin pek çok önermesinin 1960'lı yıllara (yerel yönetimler, Fulton Raporu) dayandığını belirtmektedirler.

Anglosakson ülkelerin kamu yöneticileri ve siyasal iktidarları, bu uygulamaları politika paketleri olarak bir araya toplayıp uygulamaya çalışmışlardır. Kamu yönetimi, 1970’li yıllar sonrasında Britanya, Yeni Zelanda ve Avustralya’da politika konusu haline gelmiştir; 1990’lı yıllarda bu kaynak ülkeler grubuna ABD de katılmıştır. Hood’a göre, Yeni Zelanda hazinesi tarafından 1984 yılında hazırlanan Government Management (kamu işletmeciliği) YKİ için mihenk taşıdır (Talbot ve Pollit, 2004, 17, 335). YKİ’nin uygulanışı ülkeden ülkeye değişebilmektedir. Kimi ülkelerde (İngiltere) devlet hacim ve rolünün küçültülmesi, kimi ülkelerde yönetim ve devletin yasallığını korumak için reformlar yapılabilmektedir. “Kurumsal ekonomi anlamında Yeni Zelanda gayretli olurken, İskandinav ülkeleri daha ölçülü yaklaşımlar getirmiş, Almanya ve Japonya gibi ülkeler ise reformlar anlamında başarısız kalmışlardır” (Ömürgönülşen,1997, 532).

Hood (1991, 4) YKİ konusunda 7 doktriner bileşen belirlemiş ve bu yedi bileşenin her olayda var olmadığını da ayrıca belirtmiştir. Bunlar, kamu sektörü içinde profesyonel işletmeciliğe devir, performans için açık standartlar ve önlemler, çıktılarının kontrolü üzerine daha fazla önem arzı, kamu sektöründe parçalanmış birimlere (daha küçük birimlere) geçiş, kamu sektöründe rekabete geçiş, yönetim uygulamaları konusunda özel sektör tarzlarına yönelim, kaynak kullanımında cimrilik ve büyük disiplinlere yönelim (Hood, 1991, 5). Yukarıda sayılan bileşenler, KÖO için kullanılan bir çok gerekçenin altyapısında yer almaktadır.

Thompson’a göre, bürokratik modelin kurallara ve standart iş görme prosedürlerine bağlılık, görevde uzmanlaşma, işleri sıraya göre yapma, dikey entegrasyon yapısından, işleri kendi kendini yöneten takımlarla yapma, karar vermede ademi merkeziyetçilik, işe almada seçicilik, ücret ödeme ve ödüllendirilmede başarıyı ölçüt alma gibi yeniliklere evrilmiş olması oldukça önemlidir (Thompson, 2008, 13). KÖO yapıları, gerekçe, amaç, süreç ve sonuç bağlamı ve yapısal boyutta incelendiğinde Thompson’un belirttikleriyle örtüştüğü görünmektedir.

YKİ’nin yarattığı değişimleri, nesnel dışsal faktörlere, kamu yönetiminin verdiği bir tepki olarak gören yazarlardan birisi de Hood’dur. Hood, özellikle gelişmiş ülkelerin nüfus yapısında ortaya çıkan değişimleri, ortaya çıkan beyaz yakalıların hizmet kalitesi artış taleplerinin, YKİ’nin doğuşuna zemin hazırladığını vurgulamıştır (Manning, 2001, 301). Yine Hood (1991, 5), YKİ’nin ortaya çıkışında, iki farklı fikir akımının birleşmesinden

bahsetmektedir. Bunlar; kurumsal iktisat ve uluslararası bilimsel işletmecilik yaklaşımları ait ve kamu içinde, “özel sektör tarzı yönetim” alanlarındaki bir dizi başarı dalgasıdır.

YKİ 1980’li yıllarda uygulamaya konulmaya başlanılan, adı 1990’lı yıllarda konulan, devletin küçültülmesini ve özel sektör mantığı ve pratiklerinin kamu yönetimine taşınmasını amaçlayan bir dizi öneriler paketidir. Bu öneriler paketinin içinde nelerin olduğu konusu kimi yazarlara göre; açık olmayan bir terim, kapalı ve bulanık bir yapı, farklı kaynaklardan gelen ve birbirleriyle uyumlu olmayan unsurlardan oluşmasıdır. Ve yine kimi yazarlara göre, YKİ’nin önermelerinin kuram biçiminde formüle edilmediği dolayısıyla da önermelerin savunular açısından doğrulanması ve karşı çıkanlar açısından çürütülmesi çok kolaydır (Yalçın, 2010, 130).

YKİ’de piyasa koordinasyonuna dayalı bir toplumsal örgütlenme tercih edilmektedir. Devlete ait olan alanın piyasaya açılmasını ve piyasaya ait olan alanın devlet “müdahale”sine kapanmasını amaçlamaktadır.

YKİ’nin önerilerinden birincisi; evrensel olduğu ve uygulandıkları her yerde başarılı olacaklarıdır. İkincisi; özel sektör deneyimlerinin ve yönetim ilkelerinin kamu yönetimine taşınabileceği, Üçüncüsü ise; piyasanın en iyi örgütleyici olduğudur. YKİ’ye göre, toplumsal koordinasyon akıl ve iradeyle yapılamaz, kendi amacına ulaşmak isteyen bağımsız örgütlerin birbirlerine karşı pazarlık güçlerini ve başka yola getirme yöntemlerini kullanmalarıyla yapılır. Dördüncü varsayım, toplumun ilişkilerden değil birbirinden bağımsız parçalardan oluştuğudur. YKİ çok katmanlı büyük örgütlerden oluşan toplumu yıkıp, onun yerine birbirine sözleşmelerle bağlanmış küçük, bağımsız örgütlerden oluşan bir toplum kurmayı hedeflemektedir (Yalçın, 2010, 129).

Politt, YKİ’nin birbirleriyle uyumsuz görünen önerilerine şu eleştirileri getirmiştir; bütçeyle ilgili önerilerin temel amacı devleti küçültmek; örgütlenmeyle ilgili önerilerin temel amacı devleti oluşturan büyük parçaları parçalamak; personelle ilgili önerilerin temel amacı artık küçülmüş olan parçaların cazibesini azaltmak ve gücünü daha da kırmak; hizmet sunumuyla ilgili önerilerin temel amacıysa, devlet örgütlerini küçük işletmelere dönüştürmektir (Pollit, 2007, 38).

Dunleavy'e göre YKİ'de; parçalama, rekabet ve ödüllendirme üç temel fikirdir. Kamu kuruluşları gözlemlendiğinde genel eğilimin parçalanma, rekabetin arttırılması ve personelin her türlü eyleminin standartlara ve ödül ve cezalara bağlanması biçiminde olduğu ortaya çıkmıştır. Rekabet birincil kavram olarak alınırsa ondan yola çıkılarak geliştirilen YKİ öneri ve uygulamaları şunlardır: kupon sistemleri, taşeronlaşma, kamu kurumları arası sözleşmecilik, serbestleşme, kullanıcı ücretleri (Dunleavy ve diğerleri, 2005, 470).

YKİ'nin gelişmesinde İkinci Dünya Savaşı sonrası konjontür oldukça etkili olmuştur. Ekonomik verilerdeki değişiklikler, kamu sektörü ile özel sektör arasındaki geleneksel sınırların değişmesine neden olan sosyo-teknik sistemdeki değişiklikler ve seçilmiş mekanizmalar etkinliği sonucu bürokrasinin etkinliğinin kırılmaya başlanması, kamu politikalarında heterojen yaklaşımlara (Hood, 1991, 7) ön ayak olmuş buna bağlı olarak YKİ düşüncesi gelişmiş birçok ülkede, farklı şekillerde uygulamaya aktarılmasına yol açmıştır.

İkinci Dünya Savaşı sonrası, ilgili devletlerde yaşanan değişime bakıldığında, YKİ'nin kamu yönetimi modellerindeki değişimin bir etiketi olduğunu söylemek yanlış olmaz. Hareket birçok ülkede 1980 ve 1990 yılları arasında uygulanan reformları tanımlamıştır. Avustralya ve Y. Zelanda reformları yaygın bir şekilde uygularken, İsveç'te bu reformlar yoğun bir şekilde tartışılmıştır. Ancak uygulamalar Anglo-sakson ülkeleri ile karşılaştırıldığında, daha az reform programının uygulamaya geçirildiği görülmektedir (Anderson, 2002, 43). Gelişmiş batı ülkelerinden biri olan İsveç de, sağ ya da sol-blok ayrımı yapılmaksızın, belli başlı hizmetler üzerinde geniş bir siyasi uzlaşa söz konusu olmuştur.

Sonuç olarak denilebilir ki; YKİ farklı ülkelerde farklı şekillerde adlandırılmasına rağmen temel felsefesi özünde aynıdır: devlet uygulama projelerinde başlatıcı bir unsur iken, "özel sektörün ilke, teknik ve değerlerinin kamu sektörüne aktarılması" asli olandır (Özer, 2005, 265). Diğer bir anlatımla, "yeni kamu işletmeciliği, yalnızca özel sektör tekniklerini değil, özel sektör değerlerinin de kamuda benimsenmesini ister" (Şener, 2007, 37).

1.5. Kamu Özel Ortaklığı ve Kamu Hizmeti Üzerine Tartışmalar

Daha önceki başlıklarda anlatıldığı üzere, kamu hizmetlerinin sunumunda, artık piyasa mekanizması çerçevesinde özel sektör lehine kamusal bir daralma yaşanmaktadır. Kamu hizmetlerinin kapsamının, devlet'in ekonomiye müdahale düzeyiyle ilgili olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Son yıllarda yaşanan gelişmeler; avantaj ve dezavantajlarıyla birlikte her geçen gün artan oranda ilgi görmeye başlayan, özel sektör yönelimli bir yapılanma

sergilemektedir. Kamu hizmetlerine devletin ne düzeyde dahil olacağı, özel sektörün de sistem içindeki yeri ve sınırlarını belirlemektedir. KÖO'ların yapısal konumunu belirlemek için, kamu hizmetleri ile ilgili değişim ve dönüşüm sürecini incelemek yerinde olacaktır. Bu yapılanmayı daha iyi anlayabilmek için tarihsel süreci kısa da olsa analiz etmekte yarar vardır.

16. ve 17. yy boyunca büyük Avrupalı devletler ticari felsefeye (merkantilizm) göre hareket etmişlerdir. Bu felsefe devletin siyasi gücünü arttıran ulusal bir ekonomik aktivite olarak tanımlanabilir. Bundan dolayı, hükümet "ekonomik büyümenin hem kaynağı hem de yararlananı" olarak kabul edilmiştir. Böylece 18. yüzyılda da dünya ekonomisine hakim olan merkantilist düşüncenin etkisiyle, devletin ekonomideki rolünün giderek arttığı görülmüştür. Özellikle Fransa, İngiltere ve Alman Devletlerinde devlet mülkiyeti ön plana çıkmış, 19. Yüzyılda güçlenen bu eğilim Birinci Dünya Savaşı'na kadar sürmüştür. Ancak 19.yüzyılın başlarında demiryolları gibi bazı alt yapı yatırımlarında özel kesimin öncü rolü üstlendiği görülmüştür (Öymen, 2000, 277).

19. yüzyılda ise Batı Avrupa'daki ekonomik yaşamı şekillendiren iki önemli olaydan söz edilebilir. Birincisi, 18. yüzyılın sonlarında İngiltere'de gerçekleşen ve makineleşmeyi doğuran "sanayi devrimi", ikincisi ise ekonomik alanda merkantilizm ve korporatizm yerine üretim ve ticaret özgürlüğünü, ekonomik liberalizmi getiren "Fransız Devrimi"dir. Makineleşmenin ve ekonomik liberalizmin birleşmesi yeni bir ekonomik düzeni, kapitalizmi ortaya çıkarmış ya da zaten var olan bu düzeni perçinlemiştir. Bunun sonucunda da devletin siyasal ve ekonomik yapısında önemli değişimler yaşanmıştır (Göze, 1995, 9).

Birinci Dünya Savaşı'na kadar olan dönemde, liberal ekonomik düşünceler devletin mali faaliyetlerine hakim olmuştur. Ancak savaş ile birlikte savaşın finansmanı ve ekonomik ve sosyal yaşamın devam ettirilebilmesi için devletin bilinçli olarak ekonomik, sosyal ve mali sonuçlar doğuracak iktisat politikası önlemlerine başvurma zorunluluğu ortaya çıkmıştır. Bu dönemde devletlerin bütçeleri, kamu borçlanmaları ve kamu harcamaları savaş öncesi döneme göre önemli ölçüde artmıştır. Ancak savaşın bitmesi harcamaların eski seviyesine dönmesine yol açmamıştır. Sonuçta devletin ekonomiye müdahalesi savaş öncesi dönemle kıyaslandığında daha fazla artmıştır denebilir (Türk, 1998, 7).

Bu dönemin, devletin ekonomideki rolünü değiştiren en önemli olaylarından biri de, ekonomik yaşamın her on yılda bir periyodik bir şekilde ortaya çıkan krizlerle sarsılmasıdır. Krizin yol açtığı iflaslar ve işsizlikteki artış, devletin ekonomik hayata daha fazla müdahale etmesinin sebeplerinden biri olmuştur (Göze, 1995, 17).

Nitekim 1929'da başlayıp 1930'lar boyunca süren ekonomik buhran, gelişmiş kapitalist ülkelerin siyasi liderleri açısından beklenmedik bir iktisadi sorun ya da bir şoktu. Bu şokların gelecekte de yaşanmaması için serbest piyasa güçlerinin, devlet müdahalesi ile dengelenmesi gerektiği "idare edilen kapitalizm" modeli ortaya çıktı (Göze, 1995, 17).

ABD'de bir borsa paniği ile başlayan 1929 Bunalımı, sadece bu ülkeyi değil, diğer ülkeleri de derinden etkileyerek, kapitalist sistemin dönüm noktasını oluşturacak ve "müdahaleci devlet" yapısını ortaya çıkaracak sonuçlar doğurmuştur. 1930'lu yılların başlarında gelişmiş ülkelerde artan iflaslar, yatırımların azalması, işsizliğin artması ve ardından tüketicinin düşmesi gibi birbirini ardına yaşanan olumsuzluklar, tıpkı 2008 yılı küresel ekonomik krizinde olduğu gibi, ekonomik çöküntünün göstergeleridir. Bu sorunların çözümünde klasik iktisadın reçetesi piyasaya hiçbir müdahalenin yapılmaması yönündeydi. Nitekim, 1932 yılından sonra çeşitli ülkelerde devletlerin talebi canlandırıcı politikalar (okul, hastane, yol yapımı, silah sanayine yapılan yatırımlar ve askeri harcamaların arttırılması) uyguladıkları görülmüştür. ABD'de New Deal ve Almanya'da Nasyonal Sosyalist uygulamalar bu doğrultudaki ülke örneklerini teşkil etmektedir (Ölmezoğulları, 1998, 57).

Yaşanan ekonomik krizlerin ürünü olan müdahaleci dönemin en önemli özelliği, Keynesyen iktisadın (1936'da öne sürülen ancak 2.dünya savaşından sonra uygulama şansı bulan) ortaya çıkmasıyla, devletin ekonomik hayata daha fazla girmesi gerektiği yönündeki görüşlerin uygulamaya yansıdığı bir dönem olmasıdır. O halde devletin ekonomik yaşamda sosyal görevler üstlenmesini içeren "sosyal devlet" veya "refah devleti" bazılarının deyimiyle de "koruyucu müşfik devlet" anlayışının ortaya çıkması, Keynesyen politikaların ürünüdür denebilir (Gül, 2004, 144). Buna ek olarak, ekonomik, sosyal ve siyasal birçok faktör rol oynamıştır. Tarımsal üretimin ticarileşmesi, buna bağlı olarak geleneksel kırsal yapıların çözülmesi, modern sanayinin ortaya çıkması, kentleşme ve demografik değişimler ve kapitalist üretim ilişkilerinin yaygınlaşması, anlayışın ortaya çıkmasındaki diğer faktörlerdir (Özbek, 2002, 9).

Bu anlamıyla refah devleti İkinci Dünya Savaşı izleyen yıllarda Batı Avrupa ülkeleri başta olmak üzere, birçok ülkede yaygın biçimde uygulamaya konulmuş ve bu dönem refah devletinin "altın çağı" olmuştur.

Refah devleti, klasik devlet görevlerinin yanı sıra toplumun sosyal ihtiyaçlarını ön plana alarak kamu hizmetlerini üretmeye öncelik veren bir anlayışa dayanmaktadır. Buna göre refah devletinin, toplumun geneline eşit düzeyde sunulması gereken hizmetlerden, toplumda özel durumları gereği yardım ve hizmete ihtiyaç duyan sınıflara kadar olan hizmetler yelpazesini içine alan geniş bir boyutu söz konusudur (Koray, 2005, 203).

Neoliberal politikaların yaygınlık kazanmasına kadar olan süreçte (1980'ler) özellikle sanayileşmiş ülkelerde kamu harcamaları artmıştır. Çeşitli gerekçelerden (düny savaşı ve ekonomik krizler) dolayı artan devlet müdahalesinin daha fazla sosyal refaha sebep olacağı düşünülmüştür. Bu nedenle ilgili dönemde devlet üzerindeki en önemli baskılardan bir tanesi kamu harcamalarına ilişkin olanıdır (Tanzi ve Schuknecht, 2001, 126). Bu baskılar devletin rolünde, şu alanlarda genişlemeye yol açmıştır: Eğitim ve sağlık hizmetlerinin kalitesi, kamusal emeklilik ödemeleri ile ilgili tedbirler ve işsizlere ve genelde muhtaçlara yapılan kamusal yardımlar.

Kamu harcamalarının büyük çoğunluğu nakit transferler şeklinde yapıldığı için, kamusal istihdam, kamusal harcamalardan daha düşük oranda gerçekleşmiştir (Tanzi ve Schuknecht, 2001, 126).

Az gelişmiş ülkelerde ulus-devletin ekonomide kalkınma amacına dönük görevler üstlenmesi "kalkınmacı devlet" anlayışını ortaya çıkarmıştır. Kalkınmacı devlet 1950'lerden itibaren 1980'lere kadar olan dönemde, ekonomide hem "üretici", hem "yatırımcı", hem de "düzenleyici" faaliyetlerde bulunmuştur (Yeldan, 2002, 5). Az gelişmiş ülkelerdeki bu durumu, dönem konjonktürüne bakarak anlamak mümkündür.

Kalkınmada önemli rol oynayan sermaye birikiminin özel sektör aracılığıyla gerçekleştirilememesi devletin bizzat yatırım yapması ya da teşvik edici vergi ve harcama politikalarıyla özel sektörü özendirmesini gerekli kılmıştır. Burada devletin vergi politikalarıyla zorunlu tasarrufları arttırarak, bunları kalkınmada önem taşıyan yatırımların ve özellikle alt yapı yatırımlarının (enerji, ulaşım, haberleşme vb.) finansmanına tahsis etmesi söz konusudur. Ayrıca eğitim sağlık gibi beşeri sermaye yatırımlarının da kamu eliyle

gerçekleştirilmesi kalkınma amacına hizmet eden uygulamalardır. Yine devletin kamu girişimleri aracılığıyla ekonomide üretici faaliyetlerde bulunması kalkınma sürecindeki birçok ülkenin başvurduğu bir yol olmuştur (kamu iktisadi teşebbüsleri örnek gösterilebilir) (Ataç, 2002, 294).

Sonuç olarak, devletin ekonomide ve kamusal hizmetlerde üstlendiği rollerdeki artış ya da azalışlar, yaşanan dünya savaşları ve ekonomik krizlerle yakından ilgilidir denilebilir. Devletin ekonomiden elini bu kadar çekmeye başladığı sırada, 2008 krizinin yaşanması ve buna rağmen, devletin düzenleyici rolü üstlenmedeki ısrarı, yapısal ve kavrayışsal açıdan farklı bir boyuta erişildiğinin göstergesidir. 2008 krizine rağmen, kamusal hizmetlerin sunumunda KÖO'lar her ne kadar sistemin tipik birer parçası haline gelmiş olsa da, "alternatif yöntemler" bulunmaya ve geliştirilmeye çalışılmaktadır.

1.6. 21. Yüzyılda Devletin Asli ve Sürekli Görevleri Konusundaki Farklı Görüşler

Hangi hizmetlerin asli ve sürekli kamu hizmeti niteliğinde olacağı ve doğrudan devlet tarafından sunulacağı, özel sektörden yararlanma derecesinin ne olacağı belirlenmesinde, ülkedeki siyasal rejim ve iktidar partilerinin ideolojileri önemli rol oynamaktadır. Devletin sunduğu kamu hizmetlerinin yapısı ve niteliği, tarihsel süreç içinde devletin ekonomiye müdahalesini gerekli kılan pek çok (ekonomik, siyasal, sosyal vb.) faktöre bağlı olarak değişmiş, kamu hizmetlerinin önemi gittikçe artmıştır. Örneğin, önceleri kamu hizmetleri arasında sayılan bazı hizmetler özel nitelikli hizmetler olarak ele alınırken, bazı özel hizmetler de kamu hizmetleri kapsamına dahil edilmiştir. Kamu hizmetlerinin neler olacağı ve hangi düzeyde üretilip topluma sunulacağı, sahip olunan ekonomik ve mali olanaklar ve koşullara göre, siyasal iktidarlarca kararlaştırılır. Kamu hizmetlerinin niteliği ve kapsamı, ayrıca ülkelerin ekonomik gelişme düzeyleri, sosyal, tarihsel özellikleri gibi faktörlerden de etkilenmektedir (Akdoğan, 1993, 31). Dolayısıyla kamu hizmetleri alanında özel sektörün ve yönetim tekniklerinin ne düzeyde ve hangi yöntemlerle yer alacağı yukarıda sayılan özelliklerle yakından ilgilidir.

Örneğin:

- Toplumcu bir siyasi parti: kamu hizmetleri nicelik ve nitelik olarak daha çok, özel sektörün payı çok daha azdır.
- Bireyci bir siyasi parti: kamu hizmetleri nicelik ve nitelik olarak daha az, özel sektörün payı çok daha fazladır.

1.6.1. Marksist, Müdahaleci ve Bireyci Devlet Anlayışları Çerçevesinde

Devlet hangi ihtiyaçları karşılayacaktır? Bu, zamana ve içinde bulunulan birtakım koşullara göre değişmektedir. Bu konuda kapitalist devletin niteliği ile ilgili geliştirilmiş üç farklı anlayıştan söz etmek mümkündür. Birincisi, kapitalizmin eleştirisi olarak nitelendirilebilecek, devletin mevcut kapitalist düzende nasıl davrandığını açıklamaya yönelik Marksist-kapitalist devlet anlayışı, ikincisi müdahaleci-organik kapitalist devlet anlayışı ve üçüncüsü de bireyci-liberal devlet anlayışıdır (Tokatlıoğlu, 2005, 20). Bu üç devlet anlayışı kısaca şu şekildedir:

Marksist Kapitalist Devlet Anlayışı; Marksist iktisatçıların kapitalist devlete bakış açısını ortaya koymaktadır. Kamu kesiminin görevi, esas olarak, iktidarda bulunan burjuva sınıfının karlı bir biçimde üretimde bulunmasını sağlamak için gerekli hizmetleri yerine getirmekten ibarettir (Uluatam, 2003, 19).

Marksist anlayış, bütün toplum düzenini alt ve üst yapıdan oluşan iki tabaka olarak ele almaktadır. İktisadi ilişkiler (üretim-bölüşüm ilişkileri) alt yapıyı oluşturur, devlet ve diğer yapılar ise üst yapıyı oluşturmaktadır (Uluatam,2003, 20).

Müdahaleci-Organik Devlet Anlayışı; bu anlayışı, makro ekonomik bir bakış açısıyla, devletin organik bir bütün olarak toplum adına hareket eden ve ihtiyaca göre zorlayıcılığa başvuran özerk bir ekonomik birim olduğu düşüncesine dayanır. Bu anlayışta devlet tek karar alma merkezidir. Devlet, aralarında bir arada bulunmaktan başka bir ortak payda olmayan bireylerden oluşan toplum adına değil, aralarında organik bir bağ ve bütünlük olan toplum adına karar vermektedir. Bu doğrultuda, kamusal yarar veya çıkar, bireyci devlet anlayışının benimsediği ortak çıkar kavramının yerini almaktadır (Tokatlıoğlu, 2005, 23). Bunun doğal sonucu olarak da devletin görevleri, kişilerce arzulanan fakat piyasa mekanizmasınca gereği gibi sağlanamayan kamusal hizmetleri yerine getirmekten öteye geniş bir kapsam kazanır. Bu yeni görevlerine uygun olarak, devlete bireyci-liberal görüşçe haklı görülenden çok daha fazla yetki tanınması gerekir (Uluatam, 2003, 18).

Bireyci-Liberal Devlet Anlayışı; bu anlayışı, ekonomide 18. yüzyıl sonu ile 19. yüzyıl başlarında geliştiği şekliyle liberal düşünce temeline dayalı, "bırakınız yapsınlar-bırakınız geçsinler"ci bir modeli esas alan, özgürlüğü nihai amaç ve bireyi de biricik varlık olarak kabul eden bir "sınırlı" ya da "minimum" devlet kavramı üzerine oturmaktadır. Bireyci-liberal anlayışta, kendi çıkarlarının peşinde aktif olarak koşan özgür bireylerden oluşmuş bir toplum

tasavvuru vardır. Bireyler farklı eylem biçimleri seçmekte özgür ve görece bağımsızdırlar ve kararlarında akılcıdırlar. Amaçlarına ulaşmak için en uygun araçları seçerek kendi çıkarları için en doğru kararı verebilirler (Tokatlıoğlu, 2005, 21).

Bireyci toplum ve kapitalist piyasa örgütlenmesine dayandırılan bu anlayışta doğal olarak toplumsal refah düzeyi, bireysel refah düzeylerinin toplamından oluşur.

Bireyci-liberal devlet anlayışının kökeni, klasik iktisat kuramına dayanır. Klasik iktisat kuramının temel varsayımları; “bütün piyasalarda tam rekabet koşullarının geçerli olması, her arzın kendi talebini yaratması, ücret, faiz ve fiyatların esnek olması ve miktar kuramının geçerliliği olarak belirtilebilir”. Yine klasik iktisat kuramına göre, devletin ekonomik ve sosyal alandaki aksaklıklar için her hangi bir müdahalesine gerek olmadığıdır. Çünkü bu aksaklıkları giderecek gücün piyasa mekanizması ve ekonomisi içinde mevcut olduğu anlayışı vardır. (Ataç, 2002, 5).

Klasik liberal düşünceye göre devlet, kötü bir girişimci, beceriksiz ve tüketici özelliklere sahiptir. Yani ekonomideki kaynakların devlet kaynakların tüketilmesine ya da israfına sebep olurken, özel teşebbüs kamu teşebbüsünden daha verimli çalışmaktadır. Dolayısıyla devlet ekonomik ve sosyal yaşamda girişimci olarak yer almamalıdır (Tokatlıoğlu, 2005, 22).

Bireyci-liberal devlet anlayışında, kamu kesiminin ortaya çıkışına yol açan neden, bireylerin duydukları tüm ihtiyaçların piyasada serbest değişimler yoluyla karşılanmasındaki güçlükler ya da imkansızlıklardır. Buna göre, devlet bir yandan, piyasa mekanizmasının sağlıklı ve düzenli işletilmesi için gerekli tedbirleri almalı, diğer yandan ise piyasa mekanizması tarafından sunulması mümkün olmayan üretimleri gerçekleştirmelidir (Uluatam, 2003, 18). Yani devlet, piyasa lehine gerekli düzenlemeleri yapmalı, işletim ya da üretim sırasında ise yine refaket etmek suretiyle sürekliliği sağlamalıdır.

Devletin faaliyet alanının genişlemesini bireysel özgürlüklere karşı bir tehdit olarak gören bu anlayış, bir yandan devlet kesimini sınırlamaya çalışırken diğer yandan da bu kesimin örgütlenmesinde gücün tek merkezde toplanması yerine yerel yönetimlerin teşvik edilmesini savunmaktadır (Uluatam, 2003, 18).

Yukarıda yapılan yaklaşımlar ışığında, karşımıza çıkan temel sorular; devletin kapsamı ve müdahale düzeyi ne olmalı, özel sektörün süreç içindeki yeri, önemi ve rolü ne olmalıdır? Bu iki mekanizma arasında en doğru uyum nasıl gerçekleştirilebilir? 20.yy son çeyreği ve henüz girilen 21. yy'de "bireyci-liberal devlet" yaklaşımı yönünde gelişmeler yaşanmaktadır denilebilir. Örneğin, gelişmekte olan ülkelerdeki reform çalışmalarının büyük çoğunluğu, piyasa mekanizması odaklı olmaları gerekçesiyle eleştirilere maruz kalmaktadırlar. Yine yukarıda açıklananları aşağıdaki şekilde toparlamak yerinde olacaktır.

Sonuç olarak, kamusal malları üretmesi beklenen devlet, zamanla bazı özel malları üretmek, ekonomik büyümeyi sağlamak, işsizliği önlemek ve geri kalmış yöreleri kalkındırmak gibi ekonomide daha çok rol üstlenince; dışlama, işlem maliyetleri, merkezîyetçilik, yolsuzluk, savurganlık ve rant kollama gibi sorunlar ortaya çıkmıştır. Bu sorunların yaşandığı ülkelerde kamusal hizmet arzında etkinlik azalmış, kamu harcamaları, kamu açıkları, kamusal borçlanma ve parasallaşma hızla artmış, ulusal malların uluslararası rekabet güçleri azalmıştır. Buna bağlı olarak enflasyon, işsizlik, dış açık ve döviz darboğazı sorunları ortaya çıkmıştır. Anılan sorunların çözümüne yönelik olarak; piyasalaşma, yerelleşme, eğitim, saydamlık, düzenleme ve denetim politikaları önerilmiştir (Aktan, 2006, 128). İşte bu noktada, iktisatçılar ya da toplumdaki bireyler tarafından çeşitli vesilelerle "piyasa mı, devlet mi?" sorusuna cevap aranmıştır. Bu soruya cevap verilirken yapılabilecek en büyük hata, bunlardan bir tanesinin mutlak olarak mükemmel işlediği kanısına kapılmaktır. Aslında her iki organizasyon şekli de, mükemmellikten uzak ve eksikliklerle işlemektedir. Üstelik çoğu zaman bu organizasyonlar türü birbirinin rakibi değil, birbirinin tamamlayıcısıdır. İyi işleyen, ekonomik büyüme ve kalkınmayı etkili şekilde sağlayan ekonominin oluşturulmasında, iki organizasyon türünün var olan ekonomik ve toplumsal sınırlılıklar altında birbirini en iyi şekilde tamamlayacak tarzda bir araya getirilmesi önem kazanmaktadır. Bu anlamda bu iki yapı bir araya getirilirken ya da birisi seçileceği zaman, sadece iktisadi etkinlik değil aynı zamanda toplumsal boyutlar da uzun vadede göz önüne alınmalıdır. Aksi halde, kamuya işletmecî mantığın hakimiyetinden başka birşey olmaz.

1.6.2. Devletin Görevlerini Belirleyen Faktörler

Sektörleşme: Kamu hizmetine uygulanan hukuki rejimde, bütün kamu hizmetleri için genel kapsayıcı tek tip kurallar yerine, her hizmet alanı için o alanın özelliklerini dikkate alan ayrı ve kendine özgü kurallar geliştirmeyi hedefleyen pragmatik bir yaklaşım sözkonusudur. Bu durum gelecekte "çok vitesli" bir kamu hizmeti hukukunu ortaya çıkarabilecektir (Ulusoy,

2001, 105). Tıpkı AB'nin kuramsal dayanaklarından birisi olan "Çok Vitesli Avrupa"daki gibi.

Rekabet: Kural olarak, bütün kamu hizmetlerinin rekabet kurallarına uyması zorunludur. Bunun tek istisnası, Aralık 2007'de imzalanan ve aralık 2009'da yürürlüğe giren Lizbon anlaşmasında da vurgulandığı gibi, AB'nin Anayasası niteliğindeki Roma Anlaşmasının 90/2. maddesidir. Buna göre, "kamu hizmetlerinde sorumlu kamu kurum ve kuruluşları kural olarak rekabet kurallarına tabi olsalar da, hizmetin kamusalılığına zarar vermemek gibi bir koşulu sözkonusudur. Ancak bu nedenle rekabet kurallarından istisna tutulabilirler. Hangi hizmetin bu istisnadan yararlanacağını nihai olarak belirleme yetkisi ise, yine aynı Anlaşmanın 90/3 hükmüne göre, AB organlarına ve pratikte Komisyon'a aittir (Ulusoy, 2001, 105). Burada anlaşılması gereken, AB hukuku kamusal hizmetlerin özelleştirilmesinden ziyade, serbest rekabet kuralları içinde sunulmasını teşvik etmektedir.

Finansman: AB hukuku, kamu hizmetlerinin eşitliği, fiyatlandırılması, sınırlanması ve istisnailiği gibi konularda genel kural olarak, "hizmetin maliyetinin" esas alınmasını öngörmektedir.

Yukarıda anlatılan temel bazı özelliklerden sonra, devletin asli ve sürekli görevleri (temel kamu hizmetleri) ve özellikleri ile ilgili değişim ve dönüşümü ele almak yerinde olacaktır. Hemen belirtmekte fayda var ki, devletlerin üstlendiği görevler, sunmuş oldukları hizmetlerin niceliği ve niteliği ile doğrudan ilgilidir. Bu anlamda önceki başlıklarda daha ayrıntılı değinilen kamu hizmetleri konusuna kısa da olsa değinmek gerekmektedir.

Kamu hizmetleri, değişen tarihsel, siyasal ve sosyal koşullara bağlı olarak, devletin klasik görevleri yanında, ekonomik yaşamda üstlendiği ekonomik ve sosyal işlevlere paralel bir çeşitlenme göstermektedir. Bugün itibariyle kamu hizmetleri bu işlevleri dikkate alan bir sınıflandırmaya tabi tutulursa, "genel hizmetler", "ekonomik hizmetler" ve "sosyal hizmetler" olarak üçlü bir ayırım ile ortaya konabilir (Edizdoğan, 2004, 77).

Genel Hizmetler: Genel hizmetler; genel idare, adalet-emniyet gibi toplumda düzeni ve güvenliği sağlayıcı hizmetler ile savunma hizmetlerinden oluşmaktadır. Düzen ve güvenlik, piyasa ekonomisinin işleyebilmesi için gerekli bir devlet asgarisidir. Bu hizmetleri dış savunma tamamlar. Bu grupta yer alan hizmetler devletin temel görevleridir ve bu hizmetler görülmeden devlet de var olamaz (Bulutoglu, 2003, 194).

Ekonomik Hizmetler: Ekonomik hizmetler, ulaşım (karayolu, havayolu, denizyolu, demiryolu ulaşımı), enerji, haberleşme gibi, devletin doğal tekel niteliğinden ötürü üstlendiği hizmetler ile tarım, orman, köy işleri, su işleri, madencilik gibi sektörlerdeki ve çevre ve alan kullanımı hizmetlerini (belediye hizmetleri dahil) kapsamaktadır.

Ekonomik hizmetler kişilere doğrudan fayda sunma yerine, daha çok piyasadaki firmalara yarar sağlar. Onların özel maliyetlerinin azalmasına yardımcı olur. Tüketicilerin bu faydadan yararlanması, maliyetlerdeki düşüşün fiyatlara yansıtılması ile olur (Tokathoğlu, 2005, 6).

Ekonomik hizmetler, ekonomik ilişkilerde kişilerin ve firmaların birbirleri için yarattıkları piyasa dışı olumsuz etkileri düzenleme, azaltma, olumlu etkileri ise artırma amacını güder. Belediye hizmetleri kent alanında ihtiyaçların ortaklaşa karşılanmasını ve doğal tekeli gerektiren hizmetlerin kamu ekonomisinde görülmesini amaçlar (Bulutoğlu, 2003, 194).

Enerji, ulaşım, haberleşme gibi ekonomik hizmetler doğal tekel niteliği taşıyan üretim alanlarıdır. Teknolojik ilerleme sayesinde bu alanların doğal tekel niteliği kalktıysa, bu hizmetler piyasa firmalarına devredilebilmektedir (özelleştirme).

Sosyal Nitelikli Hizmetler: Sağlık, eğitim, sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri, toplu konut, toplu taşımacılık gibi daha çok kişi refahını artırma amacına yönelir. Ancak, bütçeden bu tür hizmetler için ayrılan pay arttıkça toplum refahı da artmaktadır. Sosyal nitelikli hizmetlerin miktarı ve niteliği arttıkça devletin gelir dağıtımını işlevini daha etkin yerine getirmesi mümkün olabilmektedir. Çünkü bu hizmetler topluma yoğun dışsal fayda yaymaktadırlar. Ülkelerin sosyal gelişmişlik düzeyleri bütçeden sosyal nitelikli hizmetlere ayrılan paylarla ölçülmektedir (Şener, 2001, 46).

Küreselleşme sürecinde devletin ekonomik rolünün daraltılması anlayışı yaygınlaşırken, bu anlayıştan en fazla etkilenen kamu hizmetleri kuşkusuz ki, sosyal nitelikli hizmetler olmaktadır. Devletin gelir dağılımını düzeltme işlevi de bu bağlamda olumsuz etkilenmektedir. Ancak unutmamak gerekir ki, eğitim ve bir ölçüde sağlık hizmetleri sadece kişinin ve toplumun refahını arttıran hizmetler değil, aynı zamanda milli gelirin üretiminde bir girdi olarak da önemlidir (Bulutoğlu, 2003, 194).

Sonuç olarak, temel ve orijinal görevi, politik kararları yürütmek olan kamu yönetiminin (devletin), yasaların tasarlanış biçimine göre hareket alanları da değişmektedir. Politik kararlar yasalastıkları sürece uygulanabilir somut bir hal almaktadırlar. Öztekin'in de yapmış olduğu ayrıma benzer şekilde, belirli bir görev alanının varlığı da belirtilmelidir: burada öncelikle devleti içe ve dışa karşı koruyucu bir görev ayırımından söz edilebilir. Savunma ve polislerin geleneksel görevleri yanında toplumun korunmasına yönelik görevler de, örneğin taşrada jandarma, zabıta, havayolu güvenliği, çevre koruma alanındaki denetçiler vs. sayılabilir. Ayrıca sosyal yardım görevleri de belirtilebilir ki, bu çerçevede devlet çok değişik görevler yerine getirmektedir; örnek olarak, hayat sigortası ve diğer sosyal motivasyon sağlayıcı güvenceler alanındaki görevler, benzer şekilde rekabetin denetimi, enerji temini gibi görevler burada belirtilebilir (Schedler ve Proeller, 2000, 23).

1.7. Merkezi Yönetimin Asli ve Sürekli Görevleri Üzerine Yaklaşımlar

Yukarıda yapılan açıklamalarda da belirtildiği üzere, Öztekin'in devletin üstlenmesi gereken kamu hizmetleri arasında iki gruptan oluşan üçerli bir yapıya sahip olan sınıflaması şu şekildedir (Çizelge 1.2).

Çizelge 1.2 Asli ve Sürekli Kamu Hizmetleri

<ul style="list-style-type: none"> • Dış Politika (Dış İşleri Bakanlığı) • Dış Savunma (Devletlerin Savunma Bakanlıkları) • Adalet (Adalet Bakanlıkları, Bağımsız Mahkemeler) 	<ul style="list-style-type: none"> • Sağlık Kamu Hizmeti • İç Güvenlik Kamu Hizmeti • Eğitim Kamu Hizmeti
--	--

Kamu hizmeti, kimi kez, “faaliyet, iş, uğraş” anlamında, kimi kez de, “kamu kuruluşları” anlamında kullanılmaktadır. Anayasa'nın 128. maddesindeki “Devletin kamu iktisadi teşebbüsleri ve kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslı ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.” kuralındaki “kamu hizmeti”, faaliyet, iş, uğraş anlamında, Anayasa'nın 70. maddesindeki “Her Türk Kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir.” Kuralındaki “kamu hizmeti” ise, kamu kuruluşları anlamındadır (Gözübüyük, 2005, 291).

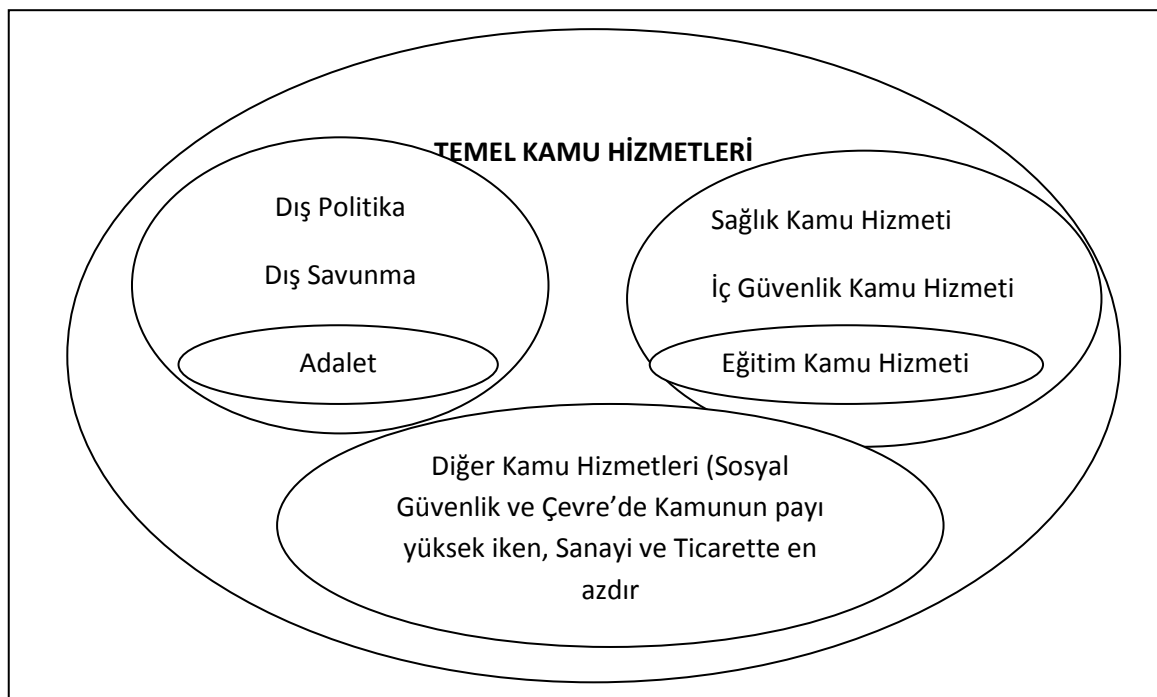
Kamu hizmeti konusunda çeşitli tanımlamalar mevcut iken, en genel anlamda şu tanımlamayı yapmak mümkündür; “toplumun tümüne sürekli, düzenli, eşitlik ilkelerine göre kamu kuruluşlarının ya kendisinin ya da sorumlu kamu kuruluşunun izni ile ve aynı kamu kuruluşunun çok yakın gözetim ve denetiminde özel sektöre, salt ticari meta haline

gelinmesini önleyerek gördürdüğü hizmetlere denir”. Sağlık Bakanlığı’nın özel sektöre özel hastane ruhsatı vermesi ve tedavi edici sağlık hizmeti gördürmesi gibi (Öztekin, 2007, 1).

1.7.1. Temel Kamu Hizmetleri

Devletin hangi kamu hizmetlerini üstleneceği konusunda, siyasi iktidarın tutumu, ideolojisi, ülkenin toplumsal yapısı, sosyo-ekonomik durumu gibi bir çok değişken belirleyici olmaktadır. Öztekin’in de belirttiği üzere, tüm bu değişkenler bir yana bırakılırsa, devlet tarafından sunulması gerekli olan, gördürülmemesi durumunda telafisi mümkün olmayan zararların ortaya çıkacağı ve devlet tarafından sunulması gerekli ama bunun yanında devletin sıkı gözetim ve denetimi altında sunulabilecek asli ve sürekli kamu hizmetleri şeklinde kendi içinde üçerli gruba ayrılan ikili bir ayırım yapılabilir. Çizelge 1.3 bu ayırımı ayrıntılı bir şekilde göstermektedir.

Çizelge 1.3 Asli ve Sürekli Kamu Hizmetleri Ayırımı



1.7.1.1. Bizzat Devlet Tarafından Sunulması Gereken Kamu Hizmetleri

Çizelge 1.3’te de belirtildiği üzere bazı kamu hizmetleri vardır ki, devlet tarafından gördürülmesi zorunludur. Aksi halde devlet ve son kerte de toplum ve bireyler için telafisi mümkün olmayan zararlar doğuracaktır. İşte bu asli ve sürekli kamu hizmetleri; Dış Politika, Dış (Milli) Savunma, Adalet kamu hizmetleridir.

1.7.1.1.1. Dış Politika

Öncelikli olarak politika ya da siyasetin kelime anlamlarından yola çıkılırsa: “Politika ya da siyaset, devlet ve toplum yönetimi olarak düşünülürse, dış politikayı da; devleti ve toplumu yönetmekten sorumlu olan siyasi iktidarın, devletin, toplumunun ve ülkesinin diğer devletlerle olan ilişkilerinde kendi devleti ve toplumun çıkarlarını savunması olarak tanımlanabilir” (Öztekin, 2004, 292).

Özetle; dışişleri bakanlığı, kamu mallarını ve kamu kaynaklarını (bütçeyi) kullanarak, kamu personeli çalıştırarak bu ilişkileri yürütür. Çarpıcı bir örnekle; bugüne kadar hiçbir devlet dış politikasını kısmen (Orta Doğu politikasını bir şirkete, Avrupa Politikasını bir başka şirkete v.b.) ya da tamamen özel sektöre ihale etmemiştir (Öztekin, 2007, 3).

1.7.1.1.2. Dış (Milli) Savunma

Birinci grupta yer alan ikinci temel kamu hizmeti Dış (Milli) savunmadır. “*Milli savunmayı da dış politika gibi devletin asli ve sürekli görevlerinden saymak gerekmektedir*” (Öztekin, 2005, 217). Dış savunma olarak sayılan kamu hizmeti, özellikle Türkiye gibi gelişmekte olan ve büyük güçler tarafından bir geçiş alanı olarak görülen ülkeler için oldukça önemli bir kamu hizmetidir. Dünya konjonktürü de dikkate alındığı zaman bu kamu hizmetinin önemi önemli düzeyde artmaktadır.

Devletlerin savunma bakanlıkları, ülkelerinin ve toplumlarının dış güvenliğinden sorumludurlar. Bu sorumlulukları aktif (eylemler) olarak silahlı kuvvetler yerine getirmektedir. Silahlı Kuvvetler; devletlerin dış güvenliğini sağlamak amacı ile kara, deniz ve hava kuvvetleri olarak, karadan, denizden (denize kıyısı olan devletler için) ve havadan gelecek saldırılara karşı örgütlenmişlerdir (Wilson’dan (1996) Aktaran Öztekin, 2007, 3). Devletlerin savunma bakanlıkları da devletin dış güvenliğinden sorumlu olarak, silahlı kuvvetlerini örgütlemiş, araç, gereç ve malzeme ile donatılmasını sağlamıştır. Bu nedenle; devletlerin bütçelerinden en çok pay alan bakanlıkların başında savunma bakanlıkları gelir. Bu kamu hizmeti alanına da kısmen de olsa özel sektörün girmesi düşünülemez.

1.7.1.1.3. Adalet

İlk üçlü grupta yer alan ve ilk iki kamu hizmetinden merkezle olan ilişkileri bağlamında ayrılan (Çizelge 1.1) kamu hizmeti, Adalet kamu hizmetidir. Adalet kamu hizmeti, öyle bir hizmettir ki, hem özel sektöre devredilemez hem devletin kendi içinde güçler ayrılığı ilkesi gereği ne yasama ne de yürütme’nin direktifleriyle hareket etmez. Hem dışarıya karşı özerk,

içeride ise bağımsız hareket etmektedir. Özerklik ve bağımsızlıktan anlaşılması gereken, hiçbir mahkeme, siyasi, ekonomik ya da belli çevrelerin çıkarları doğrultusunda kararlar alamaz şeklinde olmalıdır. Adalet dağıtımı, ilk iki kamu hizmetinden daha farklıdır. İlk iki kamu hizmeti olan dış politika ve dış savunma, örgütlenme biçimi ve işleyişi olarak merkezden yönetim sistemine ve yetki genişliği ilkesine göre düşünülmelidir. Başka bir ifadeyle, ilk iki kamu hizmetini yerine getiren dışişleri bakanlığı ve milli savunma bakanlığı merkezi yönetim sistemine göre örgütlendirilmiş, tamamen merkeze bağımlı, merkezden güç alan bir yönetim sistemi uygularken, diğer bir anlatımla; Dünyanın hiçbir devletinde silahlı kuvvetlerin merkez dışı uzantıları ve dışişleri bakanlığının yurt dışı bağlantıları başkentten (yönetim merkezinden) bağımsız karar alıp uygulayamazken, adalet dağıtımını yürüten adalet bakanlığının kurduğu mahkemeler, tam anlamı ile bağımsız karar alırlar (hüküm verirler), hukuk devleti ilkesinin gereği de budur (Gournay'dan (1971) aktaran Öztekin, 2007, 4).“Adalet mülkün (devletin) temelidir” özdeyişindeki anlam; hükümetin ya da kamu yöneticilerinin, adaletin işleyişine müdahale etmemelerinin gerektiğidir (Gözübüyük, 2004, 13).

Bir ülkede adalet dağıtımını kamu hizmetinin yapılanmasında adalet bakanlığı ve yargı yerleri (mahkemeler) yalnız değildir. Adalet dağıtımının savunma görevini yerine getiren avukatların örgütü olan (sivil toplum örgütü ve kamu kurumu niteliğindeki meslek örgütü) baroların da önemli rolü vardır (Duran'dan (1982) aktaran Öztekin, 2007, 5)

Yukarıda da belirtildiği üzere, devletin asli ve sürekli görevlerinden (temel kamu hizmetleri) dış politika, dış savunma ve adalet dağıtımını, doğrudan kamu yararına yönelik olduklarından, bu hizmetler özel sektörün, kar, kazanç, yarışma, rekabet ve büyüme özellikleriyle en genel anlamda sermayenin “sınır-engel” döngüsü içinde yürütülemezler (Balta, 1972, 18). Çünkü sermayenin kar, kazanç ve büyüme hırsıyla oluşturduğu gelişme sınırları, o sınırlara ulaşıncaya kendi engeli olmaktadır, yani her sınır aynı zamanda kendi engeli olmaktadır. Bu da sınırsız kar, kazanç ve büyüme hırsı karşısında zor durumda kalmış yapılar, toplumlar ve devletler sonucunu doğurmaktadır. Adalet dağıtımını görevini yerine getirecek örgütlenme biçimi ve işleyişi de ilk ikisinin tersine yerinden yönetim sistemine göre örgütlenmeli ve işletilmelidir. Çünkü adalet gibi toplumsal yaşam açısından hayati bir öneme sahip olan kamu hizmetleri, hiçbir etki ve direktif altında kalmadan yerine getirilmelidir. Toplum, devletin bu hizmeti adil sunması konusunda şüpheye düşerse, kendi cezalandırma mekanizmasını geliştirebilir ki bu da anarşi ve karmaşayı beraberinde getirecektir.

Bu üç kamu hizmetinin mahiyeti ve sunulması yukarıda açıklandı. Fakat şunu belirtmekte yarar vardır ki, bu bakanlıklarda özel sektörden hiç yararlanılmayacak anlamı çıkarılmamalıdır. Özel sektör, bu üç bakanlığın asli görevleri dışındaki görevlerine yardımcı olmak için; aydınlatılması, ısıtılması, araç, gereç (silahlı kuvvetler için her türlü malzeme), personelin yemek, dinlenme v.b. ihtiyaçları konularında, özel sektörden kuşkusuz yararlanılabilir (Öztekin, 2007, 5). Bu alandaki hizmetler, yardımcı hizmetler olarak adlandırılabilir.

1.7.1.2. Devletin Sıkı Denetiminde Özel Sektöre Gördürülebilecek Hizmetler

Konunun başında belirtildiği üzere, bazı kamu hizmetleri vardır ki, devlet tarafından gördürülmesi gerekliliği ve önemi vurgulanırken, asli ve sürekli olmakla birlikte devletin sıkı gözetim ve denetimi altında kısmi olarak özel sektöre gördürülebilirler. İşte bu asli ve sürekli kamu hizmetleri; Sağlık, İç Güvenlik ve Eğitim kamu hizmetleridir.

1.7.1.2.1. Sağlık Kamu Hizmeti

Kamu yönetimi kaynaklarında (literatüründe) devletin asli ve sürekli görevleri denilen temel kamu hizmetlerinin ikinci üçlü grubu olarak sağlık, eğitim ve iç güvenlik kamu hizmetleri sayılabilir. İkinci grup üçlü, ilk gruptaki dış politika, dış güvenlik ve adalet kadar özel sektöre kapatılmaz. İkinci üçlü kamu hizmetlerinin üretilmesi ve sunulması aşamalarında özel sektörün kâr, kazanç, yarışma, rekabet, büyüme gibi dinamiklerinden yararlanabilir (Öztekin, 2005, 225). Bu anlamda ilgili kamu hizmetinin sunumunda yine hizmetle ilgili bakanlıklar ve kamu kuruluşlarının oransal büyüklüğü ile özel sektörün payının ne olacağıdır. Bu başlıkta sağlık kamu hizmetinin üretilmesi ve sunulmasında özel sektörden ne ölçüde yararlanılabileceği incelenecektir.

Öncelikle sağlık kamu hizmeti iki aşamalı düşünülmelidir.

- İlk aşama önleyici sağlık hizmeti,
- İkinci aşama da tedavi edici sağlık hizmetidir.

Bu noktada özel sektör dinamiğinden hangi aşamada yararlanmanın yerinde olacağı düşünülmelidir. Bu iki aşamadan eğer özel sektörün dinamizminden yararlanılacaksa, önleyici değil tedavi edici sağlık hizmetinin üretilmesinden ve topluma sunulmasından yararlanılabilir. Önleyici sağlık hizmetlerinin yürütülmesi, (hastalığın oluşmasını önlemek için aşılama işlemi, insanlara hastalıklardan korunma yollarının öğretilmesi, salgın ve bulaşıcı hastalıklarla mücadele v.b.) devletlerin asli ve sürekli görevlerinden olmalı, sağlık bakanlıkları ve diğer

sağlıkla ilgili kamu kuruluşları, bu görevi sağlık personeli aracılığı ile yapmalıdır. Bu anlamda; sağlık kamu hizmetinde doğrudan kamu yararı olduğundan özel sektörün kâr, kazanç, yarışma, rekabet ve büyüme dinamikleri ile yaptırılması toplumun geleceği açısından büyük sakıncalar oluşturabilir (Parlak, 2006, 203). Bu hizmet kamu hizmetlerinin temel özelliklerinde olan sürekli, düzenli, genele yönelik ve eşitlik ilkesine göre yapılır ve yapılmalıdır. İster merkezi ister yerinden yönetim sistemine göre yapılsın, önleyici sağlık hizmetleri doğrudan kamu kuruluşları tarafından yapılmalıdır. Eğer ikinci bir seçenek aranıyorsa da, bu seçenek sağlık alanında faaliyet gösteren sivil toplum kuruluşları olmalıdır. Çünkü, tabip odaları birliği olan, Türk tabipler birliği, kamu kurumu niteliğindeki meslek örgütü olduğu için, kamu tüzel kişiliğidir ve kamu hizmeti üretir. Bu anlamda hizmetin sunumu ve denetimi aşamasında daha iyi sonuçlar alınmaktadır.

Sağlık kamu hizmetinin ikinci aşaması olan, tedavi edici sağlık hizmetleri için özel sektörün kâr, kazanç, yarışma, rekabet ve büyüme dinamiklerinden yararlanılarak, bu alandaki kamu kuruluşlarına örnek oluşturmak amacı ile katkı sağlanabilir. Tedavi edici sağlık kamu hizmetinden öncelikle sağlık bakanlığı ve diğer sağlıkla ilgili kamu kuruluşları (varsa belediye, demiryolları, PTT hastaneleri gibi) sorumlu olduklarından, özel sektör önce Sağlık Bakanlığı'ndan, eğer bu sağlık hizmetini belediye üstleniyorsa belediyeden ruhsat alacaktır. Sonuç olarak; sağlık kamu hizmetinden genel olarak sorumlu olan (ruhsat veren) kamu kuruluşu, ruhsat verdiği özel sağlık kuruluşunu çok yakın gözetim ve denetim altında tutmalıdır. Sıkı gözetim ve denetimden amaç, sağlık hizmetinin “ticari meta” haline getirilmesini engellemektedir.

1.7.1.2.2. İç Güvenlik Kamu Hizmeti

İkinci üçlü grubun ikinci temel kamu hizmeti İç Güvenlik kamu hizmetidir. İç güvenlik kamu hizmeti de tıpkı sağlık kamu hizmeti gibi iki aşamalıdır.

- Birinci aşamasına önleyici güvenlik ya da asayiş (önleyici kolluk),
- İkinci aşamasına da yakalayıcı güvenlik denir (Gözübüyük, 2004, 292).

Devletlerin iç güvenliğinden işleri bakanlıkları sorumludur. İç güvenliği yerine getiren yapıya çeşitli idare hukuku kaynaklarında “kolluk” güçleri denilmektedir. Bu bakanlık emniyet genel müdürlüğü ve jandarma genel komutanlığı örgütleri aracılığı ile bu görevleri yerine getirir. İç güvenlik kamu hizmetinin ilk aşaması önleyici kolluk (asayiş) da, önleyici sağlıkta olduğu gibi, işleri bakanlığı örgütleri aracılığı ile ilgili kamu kuruluşlarına (jandarma ve polis) yaptırılmalıdır. Önleyici güvenliğin özel sektöre ihale edilmesinin

sakıncaları da çok fazladır ve telafisi (geri dönüşü) çok güç sonuçlar doğurabilir (Öztekin, 2005, 304).

Türkiye’de bu alana çok sınırlı olarak özel sektör girmeye başlamıştır. Özel sektör kuruluşları kendi asayişini özel güvenlik örgütlerine yaptırmaya başlamıştır. Ancak asli sorumlu gene emniyet ve jandarmadır. İç güvenliğin yakalayıcı hizmetlerine de özel sektör yine çok sınırlı olarak ve yine emniyet ve jandarmanın (vali ve kaymakamların) çok sıkı gözetim ve denetiminde girebilir. Burada da çok sıkı gözetim ve denetimin amacı özel sektörün önleyici (asayiş) ve yakalayıcı kamu hizmetlerini “ticari meta” haline getirmesini önlemektir. Vatandaş gözünde devlet deyince önce polis akla gelir. Polis sözcüğünün Latince kökeni de Antik Yunandaki kent devletinden gelir (Öztekin, 2007, 7).

1.7.1.2.3. Eğitim Kamu Hizmeti

Devletin asli ve sürekli görevlerinden sayılan altıncı ve sonuncu kamu hizmeti de eğitim kamu hizmetidir. Öztekin’in belirttiği üzere eğitim kamu hizmetinin ikinci üçlünün son sırasına alınmasının nedeni önem açısından değil öncelik ve gereklilik açısındandır. Çünkü devletlerin diğer devletler karşısında ilişkilerini sürdürmesi ya da diğer devletlerce varlığı dış politika ile ilişkilidir. Dışişleri bakanlıkları yurt dışında diğer devletler içinde örgütlenebilmesi (diplomatik ilişki kurabilmesi) için tanınması gerekir. Gene devletlerin örgütsel varlıklarını sürdürebilmeleri için de dış savunma denilen kamu hizmetini yürütecek silahlı kuvvetler (kara, deniz, hava) örgütüne sahip olmalıdır. Devletlerin üyesi oldukları vatandaşları anlamında sürekliliği için de adalet dağıtımını üstlenmesi gerekir. İlk üç kamu hizmetinin önceliği ve gerekliliği bu sıralama için önemlidir. İkinci üçlü kamu hizmetinden ilk ikisi iç güvenlik ve sağlık hem kamu hizmetinin vatandaşlar ve insanlar için önem sırası hem de kamu hizmetinin iki aşamalı olması açısından benzeşmektedir (Öztekin, 2007, 7).

Çizelge 1.4’de görüldüğü gibi, asli ve sürekli kamu hizmetleri arasında bir hiyerarşi oluşturulacak olursa; güvenlik ve sağlık olmadan eğitim zaten olmaz ve olamaz. Önce can güvenliği (asayiş) daha sonra güvenlik zaafiyeti sonucu suçlunun yakalanma süreci (yakalayıcı kolluk) bundan sonra sağlıklı birey ve toplum için önleyici sağlık, sağlık bozulunca tedavi edilme güvencesi, daha sonra güvenli, sağlıklı bireylerin (vatandaşların) eğitilmesi (Öztekin, 2007, 8).

Çizelge 1.4 Asli ve Sürekli Olmakla Birlikte Sıkı Gözetim ve Denetim Altında Kısmi Olarak Özel Sektöre Gödürülebilecek Kamu Hizmetleri



İlk iki kamu hizmetinde olduğu gibi eğitim kamu hizmetinde de çok sıkı gözetim ve denetim altında özel sektörden yararlanılabilir. Tüm vatandaşların eğitim ve öğretiminden dünyadaki devletlerin tümünde eğitim bakanlıkları sorumludur. Gelişmiş Avrupa ülkelerindeki piyasalaşma ve rekabetin üst düzeyde olması ve gerekli kurumsal deneyime sahip olmaları dolayısıyla, eğitim hizmeti büyük oranda özel sektöre bırakılmış durumdadır.

Bu anlamda dünyada iki sistem, diğer tüm yapıları kendine çekmektedir. Bunlardan ilki Kıta-Avrupası, ikincisi ise ABD’de varolan Anglo-Sakson sistemidir. Anglo-Sakson sistem içinde devlet daha çok AR-GE (araştırma-geliştirme) çalışmalarını desteklemektedir. Yani Eğitime yapılan desteklerin çoğu araştırma enstitülerine ve projelerine gitmektedir.

Türkiye geliştirmekte ve AB sürecine dahil olma gayreti içinde olması dolayısıyla Kıta-Avrupası sistemine daha yakındır. Türkiye’de Milli Eğitim Bakanlığı tüm illerde il milli eğitim müdürlükleri ve ilçelerde ise ilçe milli eğitim müdürlükleri aracılığı ile bu kamu hizmetini sürdürmektedir. Milli Eğitim Bakanlığı, asli görevli olarak, çok sıkı gözetim ve denetimi altında özel okullara (kreşler, anaokulları, ilk (temel eğitim) okullar, lise ve meslek liseleri) izin verebilir. ABD, Anglo-Sakson sistemin asıl temsilcisi, sürekli olarak pazarlanabilir bilgi üretimi gayreti içinde olması dolayısıyla, yukarıdaki eleştirilerin yanında bilimsel etik anlamında da eleştirilmektedir.

Sonuç olarak eğitim alanına da tıpkı ilk ikisinde (iç güvenlik ve sağlık) olduğu gibi özel sektörün kâr, kazanç, rekabet, yarışma ve büyüme dinamiklerinden yararlanmak amacı ile özel sektörün girmesine izin verilebilir. Ancak özel sektörün eğitim kamu hizmetindeki ağırlığı ve oranı ne olacaktır tartışması tıpkı ilk ikisinde olduğu gibidir. Bir diğer anlatımla; siyasi iktidar partisinin ideolojisi bu oranın azalması ya da çoğalmasında etkilidir. Örnekle anlatmak gerekirse; siyasi iktidarda toplumcu (sol) bir siyasi parti varsa bu oranlar çok düşük, siyasi iktidarda bireyci (sağ) bir siyasi parti varsa bu oranlar daha yüksek olabilir. Kara Avrupası'nda yüksek öğretim dâhil eğitimde kamunun payı %90'ın üzerinde iken, Amerika Birleşik Devletlerinde %90'ın altındadır (Öztek, 2007, 9).

Tarihi süreç içinde görüldü ki, kamu hizmetlerine bakış, dönem konjonktürü, devletlerin ideolojileri, toplumsal, siyasal ve ekonomik yapılarla yakından ilgilidir. Kamu hizmetlerinin sunumunda devletin rolü, hizmetin üretiminde ve sunumunda ne kadar yer aldığıyla ilgilidir. Bu anlamda küresel ekonomik krizler, devletlerin kamu hizmetleri üretimi ve sunumundaki oransal büyüklüklerini önemli düzeyde belirlemektedir. Devlet kimi zaman müdahaleci kimi zaman ise daha serbest ve esnek roller üstlenebilmektedirler.

Sonuç olarak; yapılan tüm tespitler ışığında, genel olarak sosyal ve ekonomik kamusal hizmetlerden çekilmeye başlayan devlet, genel (idari) kamu hizmetlerinde ise daha esnek bir hal almaya başlamıştır. Özellikle küreselleşme hareketi ile sermaye hareketliliğine bağlı olarak gelişen ve devletlerin kapılarına dayanan “serbestleşme”, “özelleştirme”, “yönetişim”, “verimlilik”, “etkinlik”, “performans yönetimi” gibi özel sektöre özgü bir çok kavram kamu yönetimi içinde de yer bulmaya başlamıştır (Fromm ve Torse'den aktaran Greve, 2003, 64). Bu anlamda bu oluşum ve gelişimlerin sürekli olumlu yanlarını görmenin gelenek haline gelmiştir denilebilir. Uzun vadede “ticari meta” haline gelebilme olasılığı ve diğer birçok zarardan bahsetmek yerinde olacaktır. Bu tür yapılanmaların yıkıcı etkilerinin, özgün değerleri ve yapıları dikkate alınmayan ve uluslararası mekanizmalarca sürekli zorlanan gelişmekte olan ve geri kalmış ülkeler üzerinde görüleceği şüphesizdir. Ve hatta kimi yazarlara göre, gelişmiş ülkeler, bu tür yapılanmaları yayarak, yanlış uygulamaları konusunda kendilerine paydaşlar aramakta, mümkün olursa tüm sorumluluğu onlara yüklemektedirler. Tüm bunlara ek olarak, yaşanan tüm tecrübeler ışığında, kamu ve özel sektör gibi iki mekanizma arasında mutlak tek doğru seçimi yapmaktansa, her iki tarafı tek potada sağlam ortaklık ve işbirliği yapılarıyla birleştirmek en doğru seçim olarak görünmektedir.

Ülkelerin sahip oldukları, ideolojilerin ve siyasi parti tutumlarının, devletlerin asli ve sürekli görevleri olarak kalması ve doğrudan devletler tarafından sunulması gereken kamu hizmetleriyle, asli ve sürekli kamu hizmetleri olmakla birlikte, sıkı gözetim ve denetim altında kısmen de olsa özel sektöre gördürülebilecek kamu hizmetlerinin neler olacağını önemli düzeyde etkilemektedir.

Sonuç olarak çıkarılması gereken en önemli nokta; her devletin özgün değerlerinin farkında olması, tarihten ve diğer devletlerin tecrübelerinden dersler çıkarılması gerektiği ile tüm bunların, bağımsız bir ekonomik yapı içinde kendisiyle barışık çağdaş bir toplumsal yapıyla mümkün olacaktır.

1.8. Yerel Yönetimlerin Değişen Görevleri Üzerine Tartışmalar

Devleti en büyük siyasi topluluk olarak anlamak gerekmektedir. Devletlerin toplumsal düzenleri ne olursa olsun, yönetim sistemleri içinde iki farklı idari yapıdan bahsetmek doğru olacaktır (Çelik, 1996, 1). Bunlar; ülke sınırları içinde tüm kamu hizmetlerinin tek elde, devlet tüzel kişiliğinde toplanması yoluyla “merkezden yönetim” ve kamu hizmetlerinin bir kısmının ya da belirli bölümlerinin merkezi otorite dışında, başka kamu kuruluşları eliyle yürütülmesine yoluyla da “yerinden yönetim” ilkesi’dir. (Gözübüyük, 1999, 35). Merkezi otorite, devlet sistemi ve yönetim yapılarına göre gerek “yetki genişliği” gerek “yetki devri” yolunu kullanarak, otoritesini alt kademelere yaymaktadır.

Merkeziyetçi yönetimlerde devlet, siyasi, hukuki veya idari bakımdan ülkenin merkezden yönetilmesini ifade etmektedir. (Öncel, 1998, 12). Merkezden yönetim ilkesi kendi içinde “siyasal” ve “yönetsel” yönden olmak üzere ikiye ayrılmaktadır (Eryılmaz, 1999, s.59). Bu iki yapı arasında ilişki söz konusudur. Siyasal açıdan merkezden yönetim, idari açıdan merkezi yönetimin öncelidir. *Siyasal açıdan merkezden yönetim*; bir ülkede yasama organının ve hükümetin tek olmasını ve dolayısıyla politik otoritenin tamamen merkezdeki iktidarda toplanmasını ve hukuksal birliğin var olmasını ifade etmekteyken, *yönetsel açıdan merkezden yönetim*’de yönetsel merkeziyetçilik, kamu otoritesinin merkezileştirilmesini gerektirmektedir. Kamu hizmetine ilişkin politikaların belirlenmesi ve kararların alınması yetkisi merkezi organlarda toplandığı gibi, bunların yürütülmesine ilişkin insiyatif de bu organlardadır. Burada merkezin hiyerarşik yapısı içinde yer alan alt birimlere (bölge ve il kuruluşlarına) yetki genişliği esasına bağlı olarak geniş “takdir yetkisi” tanınmamaktadır.

Siyasal açıdan merkezden yönetim olmayan yerde, yönetsel açıdan merkezden yönetim olmaz; fakat siyasal merkeziyetçiliğin varlığı, yönetsel merkeziyetçiliğin varlığını gerektirmez; ancak yönetsel merkeziyetçilik politik merkeziyetçiliğin bir sonucudur (Versan, 1990, 74).

“Yerinden Yönetim” ilkesi denen ilkenin Fransızcası “*decentralisation*” dur. Baştaki “*de*” öneki yokluk ifade etmektedir. Decentralisation yerinden yönetim demek değil, “centralisation yokluğu” yani “merkeziyet yokluğu” demektir (Gözler, 2003, 121).

Merkezden yönetim katı biçimde uygulandığı takdirde bütün kararların üst yöneticiler tarafından alınması ve alt kademedeki memurların herşeyi üstlerine danışarak yürütmeleri gerekir (Tortop, 1984, 5). Yine merkezden yönetim, yönetsel hizmetlerin merkezde toplanması ve bu hizmetlerin merkez ve merkezin hiyerarşisi içinde yer alan örgütlerce yürütülmesidir. Bu anlamda merkezden yönetimin uygulandığı varsayılırsa, o ülkede devletin dışında kamu tüzel kişisinin bulunmaması gerekir. Bu tür merkezcilik hiçbir ülkede uygulanmamaktadır; toplumsal gerçeklere ters düşmektedir. Merkezden yönetim yerinden yönetim ilkesiyle birlikte uygulanmaktadır. Gerçekten bazı hizmetler vardır ki, bütün ülkeyi değil, bir bölgeyi veya sadece bir kısım vatandaş gruplarını ilgilendirir. Bu tür hizmetlerin karşılanmasında devletin ilgisiz kalması beklenemez. Devlet kendi denetimi altında bir kısım hizmetleri başka kuruluşlara yaptırabilir. Bu kuruluş otonom, özerk bir kuruluş olabilir, bütçesi, tüzel kişiliği ve malları bulunabilir. Bu özellikler ışığında yerinden yönetimi tanımlarsak; yerinden yönetim, kamu hizmetlerinin yönetiminin merkezi yönetimden ayrı özerk kamu hukuku tüzel kişilerine verilmesidir (Tortop, 1984, 10).

Sonuç olarak diyebiliriz ki, devlet topluma hizmet götürebilmek için şu yollardan birini seçecektir:

- Doğrudan merkezden hizmet götürülmektedir (Olağanüstü zor ve zaman alıcıdır, büyük ülkeler açısından mümkün değildir, demokratik ve çağdaş değildir, dünyada bunu uygulayan (çok küçük ülkeler hariç) belki hiçbir ülke yoktur).
- Merkezi idare yetki genişliği ile kamu hizmetlerini yürütmektedir.
- Topluma yerel hizmetleri götürecektir birimler vatandaşlarca seçimlerle oluşturulmaktadır (Yerel Yönetimler).

Modern devletlerde, salt olarak tek başına ne merkezden yönetim ilkesi, ne de yerinden yönetim ilkesi uygulanmaktadır. Dünyanın özellikle çok nüfuslu, geniş coğrafi alana yayılmış hiçbir devletinde, sadece merkezden yönetim sistemine göre yapılanarak tüm kamu hizmetlerinin yerine getirildiği bir devlet yoktur. Çünkü her iki ilkedен hiçbirini, tek başına yönetsel işlerin yürütülmesi için yeterli değildir. Her ikisi de bir arada yan yana uygulanmaktadır (Örnek, 1991, 79).

Genel tüm tanımlamalarda, ortak yerel nitelikli hizmetleri karşılamak, yerel halkın seçimiyle oluşan karar ve yürütme organları (Berk, 2001, 49), kent niteliğine sahip (Güler, 1992, 140) tüzel kişilikleri olan demokratik ve özerk yapılardır vurguları yapılmaktadır. Ancak bu tespitlere KAYA raporu önemli bir unsur eklemiştir; “üstlendikleri kamu hizmetlerinin yürütülüşünde, merkezi yönetime göre etkililik ve verimliliği daha üst düzeyde gerçekleştirebilen kuruluşlar olarak da değerlendirilmektedir” (KAYA Raporu, 1992, 1).

Sonuç olarak, toplumsal bir varlık olan insanların yerel nitelikli ihtiyaçları her ne kadar merkezi yönetimler tarafından da karşılanabiliyor olsa da, katılımcı ve çoğulcu demokrasiler gereği, en doğru seçimin ve yöntemin, yerele en yakın birimlerce yapılacağı (yerel yönetimler) geniş kabul görmüş bir gerçektir. Merkezden yönetim yerine yerinden yönetim anlayışının yerleşmesi, mal ya da hizmet üretim sürecini kısaltmakta, talepler daha doğru algılanmakta, meşruiyet zemini daha sağlam temelde oluşturulmakta ve beraberinde hizmetlerde kalite ve ucuzluk ortaya çıkmaktadır demek yanlış olmaz. “Yerel yönetimler, 18-19. yüzyıldan itibaren klasik görevlerinden sıyrılıp daha geniş çapta hizmet sunmaya ve kentsel doku dışında bireylerin ekonomik, sosyal ve siyasal gereksinimleriyle de ilgilenmeye başlamışlardır” (Berk, 2001, 47).

Bu anlamda Yerel yönetimler ortaya çıkış nedenlerini iyi anlamak gerekmektedir. Bu nedenler 4 temel başlık altında ele alınabilir.

Yerel yönetimlerin varoluş gerekçelerinden biri olan “siyasal neden” konusunda tartışmalar “yerel yönetim-demokrasi” üzerinde odaklanmaktadır. Batılı ülkelerin 19. yüzyılda geliştirmiş oldukları yerel yönetim dizgesinin temelinde demokrasi, yani halkın kendi kendini yönetmesi ülküsü vardır. 1789 Fransız Devrimi, demokratik temsili yerel yönetim anlayışını güçlendiren temel bir etmen olmuştur. Bugün hemen tüm ülkelerde yerel yönetimlere demokratik kurumların önde gelenlerinden biri gözüyle bakılmaktadır. Demokrasi kavramının başlıca öğeleri olan yurttaş katılımı, dayanışma, seçmene karşı hesap

verme sorumluluğu yerel ölçekte de geçerli değerlerdir. Demokrasinin temeli ya da tabanı olan yerel yönetimlerde denetim daha üst düzeyde gerçekleştirilebilmektedir. Batılı ülkelerde, yerel kurumlar ve yerel özerklik ilkeleri, demokrasi kültürlerinin bir sonucu ya da parçası olması dolayısıyla önemli yer tutmaktadır.

Yerel yönetimler ve demokrasi konusunda genel kabul gören söylemleri üç ana grupta toplamak mümkündür. Bunlar (<http://idari.cu.edu.tr>):

- En küçük birimlere kadar (büyükşehir belediyeleri, ilçe belediyeleri) katılımcı ve çoğulcu demokrasi yoluyla kendi kendini yönetme ve katılımı sağlayıcı bir yapıya sahiptir.
- En ücra köşelere kadar halka demokrasiyi yaşayarak öğreten, demokrasinin beşiğidir.
- Tarihsel olarak yerel yönetimler demokrasinin kökenini oluşturur. Demokrasi geleneğinin yerleşmesi tarihsel sürece dayanan yerel yönetim geleneğinin bir ürünüdür.

Parçayı bütünden ayrı tutmanın pek doğru olmayacağı gerçeğiyle, toplumsal gelişimi yerel yönetimlerin gelişim düzeyiyle ilişkilendirmek doğru olacaktır. Gelişmekte, sanayileşmekte ve hızla kentleşmekte olan bir ülkede, yerel yönetimlerde aynı eğilimleri gösterecektir. Yerel sınırlar içinde yaşayan halkın demokratik kültürleri de üst yapıyı o yönde etkileyecek, önce yerel yönetimleri sonra toplumun genelinin gelişmesini sağlayacaktır.

Toplumların kendi bölge sınırları içindeki kaynaklarda söz sahibi olmak istemesinden dolayı yerel yönetimler ekonomik anlamda gerekli olmuş ve doğmuştur.

Yerel yönetimlerin var oluşlarını ekonomik gerekçelerle temellendirenler özellikle şu noktalara dikkat çekmektedirler (<http://idari.cu.edu.tr>): öncelikli olarak kaynak israfını azaltıcı bir etkisi olan, yerel nitelikli ihtiyaçların tespitinde, yerel yönetimler daha akılcı saptamalar yapabilmekte, üretim sırasında daha fazla verim elde etmekte, ekonomik taleplerin iletilmesi konusunda daha etkin davranabilmektedirler.

Yerel yönetimlerin varlık nedenleri arasında yönetsel nitelik taşıyanların rolü büyüktür. Çok küçük ülkeler bir yana bırakılırsa, tüm kamu hizmetlerinin merkezden yürütülmesi olanak dışıdır. Merkezi yönetimdeki kırtasiyeciliğin tersine, yerel yönetimlerin hizmetlerin üretiminde sürat, koordinasyon ve tasarruf sağladığı yönünde görüş birliği, yerel yönetimlerin avantajları sıralanırken gözler önüne serilmektedir. Bu görüş birliği yerel yönetimlerin

avantajları sıralını Bununla birlikte yerel yönetimler halkın hak ve çıkarlarının savunulmasında ve gerçekleştirilmesinde en uygun ölçek kabul edilirler (Öztürk, 1997, s.45).

Tarihsel gelişmesine koşut olarak belli amaçlara ulaşmak için ve belli ihtiyaçlara yanıt vermek üzere ortaya çıkmış olan yerel yönetimlerin, yanıt verdikleri ihtiyaçlar ve gelişmelerini sağlayan etmenler, siyasal, toplumsal, yönetsel ve ekonomik nitelikler taşımaktadır.

Osmanlı ve yerel yönetimlerin tarihçesi: Türkiye’de yerel yönetimlerin yapılanması çok köklü bir geçmişe sahip olmamakla birlikte, pek çok yazar tarafından Tanzimat Dönemi yerel yönetimlerin başlangıç tarihi olarak gösterilmektedir. Gerçekten yerel yönetimlerin ismen Türk toplum hayatına ilk girişi Tanzimat Fermanı ile mümkün olmuştur. Bu kurumların günümüze kadar süren demokrasinin vazgeçilmez kurumları haline gelmesinin en önemli nedeni Osmanlı Devleti döneminde bir mahalli yönetim geleneğinin var oluşudur (DPT, 1991, 4).

1840’lara kadar Osmanlı İmparatorluğu’nda yerel hizmetler kadı ve vakıf gibi geleneksel aracı kişi ya da kurumlar aracılığıyla yürütülmüştür. Kazalarda ve şehirlerde yönetimin başında bulunan “kadı” lar, şehirlerde hem belediyenin başı hem merkezi yönetimin temsilcisi hem de idari ve şer’i yargının başı olarak görev yapmışlardır. Kadılar bu açıdan şehirlerdeki en yetkili kişilerdi. Kendisine çeşitli görevlerde yardımcı olmak üzere subaşı, naib, imam, muhtesip, mimarbaşı ve çöplük subaşısı (atık yönetimi) gibi kişiler görevlendirilmiştir. Padişahlar, vezirler ve bireylerin kent ve kasabalardaki vakıf yoluyla yaptırdıkları, hastane, çeşme, hamam, aşevi, imarethane gibi kurumlar dönemin imar ve sosyal yardım hizmetlerini yerine getirmişlerdir (Görmez, 1997, 87). Şehrin temizliğine ve gündelik yaşamına ilişkin işler, halk arasında yani mahalle sakinleri ve esnaf arasında paylaşılmıştır.

Belediyelerin ortaya çıkışı: 1839 Tanzimat Fermanı’ndan sonra ise Osmanlı şehir sisteminde sistemli bir örgütlenmeye gidilmiştir. Bu bağlamda 1854 yılında Türkiye’de ilk belediyecilik örneği olan “İstanbul Şehremaneti” kurulmuştur. Fakat İstanbul Şehremaneti günümüz yerel yönetimi anlayışından oldukça uzak bir yapıda kurulmuştur. Çünkü başında Bab-ı Ali’nin seçimi ve padişahın onayıyla gelen bir “şehremini” bulunuyordu. Aynı zamanda Şehremaneti’nin idari ve mali özerkliği yoktu. Bir de karar organı olan Şehremini Meclisi de çoğunlukla esnafardan ve bazı üst düzey memurlardan oluşuyordu.

Bu yapının modern anlamda kent hizmetlerini karşılayamaması üzerine 1857 yılında Galata ve Beyoğlu bölgesinin belediyeçilik hizmetlerini karşılamak üzere Fransız kent yönetim sistemi örnek alınarak “Altıncı Daire-i Belediye” kurulmuştur. Bu daire merkezi yönetimden aldığı mali desteğin yanı sıra kendisi de gelir toplayabilen ilk kuruluştur. Ayrıca personel alımında, Bab-ı Ali’nin onayının yanı sıra daire meclisinin kararının da gerekmesi bu konuda yeni bir gelişmedir. Bu yapının İstanbul’un bu bölgesinde başarılı olması üzerine 1868 yılında İstanbul bu anlamda 14 bölgeye bölünmüştür. Fakat çoğu yerde personel yetersizliğinden dolayı istenen verim alınamamıştır. 1856 yılında Islahat Fermanı’nın ilanı ile birlikte yerel halkın vilayet, liva ve nahiye düzeyinde örgütlenerek yönetime katılması öngörülmüştür. 1876 yılından sonra ilk Osmanlı Meclis-i Mebusan’ın kurulmasından sonra ise belediyeler konusunda ilk olarak İstanbul için “Dersaadet Belediye Kanunu” ve diğer taşra belediyeleri için ise “Vilayetler Belediye Kanunu” çıkarılmıştır. 1864 yılında çıkarılan “Vilayet Nizamnamesi” ile de modern anlamda belediyeçiliğe geçiş başlamıştır. Ayrıca bu uygulama ile çeşitli kazalarda seçimli üyelerden oluşan “Meclis-i Belediler” kurulmuştur. 1877 yılında yürürlüğe giren “Vilayetler Belediye Kanunu” da Cumhuriyet’in ilk yıllarına kadar belediyeleri düzenleyen kanun olarak yürürlükte kalmıştır. Bu kanun ile her kazada belediye kurulması ve bu belediyelerin hepsinde, kasabanın büyüklüğüne göre sayıları altı ila on iki arasında değişen ve dört yıl için seçilen meclislerin bulunması kararlaştırılmıştır. Ayrıca seçimlik üyelerden oluşan bu meclisin üyelerinin yarısının iki yılda bir değişmesi de karara bağlanmıştır (Ulusoy, 2001, 112).

1921 tarihli ve 85 sayılı Teşkilat-ı Esasiye Kanunu Osmanlı İmparatorluğu’ndan devraldığı yerel yönetim yapısından farklı bazı yasal düzenlemeler içermektedir. 11, 15 ve 16. maddelerinde taşra örgütlenmesi; vilayet, kaza ve nahiyeden oluşan üçlü bir yapı olarak, vilayet ve nahiye ise yerel işlerde özerk ve tüzel kişiliğe sahip birer yerel yönetim birimi öngörülmüştür.

1924 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu’nda yerel yönetimlerin görev ve yetkilerine açıkça değinilmemiş, 90 ve 91. maddede yalnızca bunların yerinden yönetim ilkesine göre yönetileceğine işaret edilmiştir.

1930 tarihli 1580 Sayılı Belediye Kanunu: 1928 yılında İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan Belediye Kanunu Tasarısı TBMM’nce 1 Eylül 1930 tarihinde yürürlüğe girmek üzere kabul edilmiş, 2005 yılına kadar yürürlükte kalmıştır. Yasa ile getirilen başlıca yenilik

belediye başkanının hükümetçe atanmasının yerine seçimle göreve getirilmesidir (Erençin, 2004, 57).

1961 ve 1982 Anayasalarının yerel yönetimlerle ilgili düzenlemelerine bakıldığında, 1961 Anayasasının idari vesayet kavramından söz etmemiş olduğu, 1982 Anayasasının ise idari vesayet kurumunu genişlettiği dikkati çekmektedir (Eryılmaz, 2002, 9).

“Yerel yönetim yazınında, bu yönetimlerin üç anahtar değeri gerçekleştirme açısından gerekçelendirildiği görülmektedir. Bu üç değerden ikisi demokrasi genel başlığı altında toplanabilecek olan özgürlük ve katılma değerleri iken, üçüncü değer etkililik olarak belirlenmektedir” (Berk, 2001, 49). Yani yerel nitelikli hizmet ya da taleplerin belirlenmesi ve merkeze iletilmesi konusunda, katılımcı ve çoğulcu demokrasiyi işletmek daha kolay ve doğru iken, süreçlerin kısılması, verimin artması gibi sonuçlarda beraberinde gelmektedir. Demokrasilerde, merkeze gittikçe temsiliyet, yerele indikçe ise katılımcılık artmaktadır.

Yukarıda anlatılanlar ışığında, kamu yönetimi reformu çerçevesinde yerel yönetim reform paketleri de gündeme gelmiş, içerik ve düzenlemeleri kamuoyunda uzun bir süre tartışılmış ve değerlendirilmiştir.

TBMM Genel Kurulu'nca kabul edilen ve Cumhurbaşkanıca onaylanan kanunlar şöyledir;

- İl Özel İdarelerinin yönetimi ile ilgili ilk yasa 1987 yılında çıkarılan 3360 sayılı “il özel idaresi” yasasıdır. Bu yasa, 22.02.2005 tarihinde yenilenerek 5302 sayılı ‘il Özel İdaresi’ kanunu yürürlüğe girmiştir.
- 1930 yılında çıkarılmış olan 1580 sayılı Belediye Kanunu yerine, 2004 yılında 5272 sayılı Belediye Kanunu, daha sonra 03.07.2005 kabul tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunu yürürlüğe girmiştir.
- 1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun yerine 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu çıkarılmış, 02.07.2005 tarihinde ise 5390 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun yürürlüğe girmiştir.
- 5747 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
- 6360 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

Kamuoyu yoklamaları, yıllık performans planları, norm kadro, kent vizyonu ve hemşehricilik bilincinin geliştirilmesi, kent konseyi, denetim komisyonları, sözleşmeli personel, hizmetlere gönüllü katılım gibi birtakım düzenlemelere yeni kanunlarda yer verildiği dikkati çekmektedir.

Yerel yönetimlerdeki değişimler: 1970’li yıllardan bu yana klasik refah devleti anlayışı, ulus devlet, modernite, bürokrasi, fordist üretim tarzı, neo-liberalizm, yeni sağ politikaları, yeni kamu yönetimi, kamu işletmeciliği gibi konular tartışılmaktadır. Özellikle Sovyetler Birliği’nin dağılmasından sonra, küreselleşme, kapitalizm, teknolojik gelişmelerin de etkisiyle hızla tüm ülkelerde çok boyutlu bir değişim, dönüşüm ve reform süreci yaşanmaya başlamıştır. Merkezîyetçi bürokratik yapının değiştirilmesi gereği, kamu hizmetlerinde artış ve çeşitlenme, kentli nüfusun artması, demokratikleşme, Avrupa bütünleşmesi reform gerekçeleri arasında sıralanır hale gelmiştir (Özkan, 2004, 39).

Küreselleşme süreci özellikle ulus devletlerin egemenlik sınırlarının yeniden tanımlandığı ve yerelleşmenin öne çıktığı yeni bir siyasal ve kültürel yapının oluşmasına zemin hazırlamıştır. Yerelleşme ile paralel gelişen bu süreçle birlikte katı merkezîyetçi ve hiyerarşik değer ve kuruluşlar önemsizleşirken, yerel yönetim ve dinamikler yükselen değerler olmakta, bu değerler çerçevesinde, sivil toplum ve gönüllü kuruluşlar güçlendirilip yerelleşme çabasının temel öznesi haline getirilmekte, ulus-devletin gerilemesi ise, bir bakıma yerellik ve demokrasinin gelişmesi için bir fırsat olarak görülmektedir (Aydınlı ve Akdeniz, 2004, 203).

Yerelleşme politikası, Türkiye’nin 1950’den bu yana üyesi olduğu Avrupa Konseyinin Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi tarafından izlenmekte ve özendirilmektedir. Konsey üyesi ülkeler için alınan kararlar arasında 29 ve 50 sayılı karar Türkiye ile ilgilidir. Bu kararda, yerel ve bölgesel yönetimlerin ağır bir devlet vesayeti altında olduğu vurgulanmaktadır (Zibel, 2004, 188).

Türkiye’de, 1960’lı yıllardan bu yana 5 yıllık kalkınma planları, MEHTAP, KAYA gibi raporlarla kamu yönetimi ve yerel yönetimlerin sorunları üzerinde durulmuştur. 1980’lerde Batı’da ortaya çıkan devletin küçültülmesi dalgası Türkiye’yi de etkilemiştir (Göymen, 2004, 33).

Yerel halkın ortak ihtiyaçlarını demokratik ve çoğulcu bir yapı içinde karşılamak üzere kurulan yerel yönetimler, hizmet, görev ve sorumluluk alanları ve fonksiyonları her geçen gün genişlemiştir. Önceleri, sadece kentsel işlerin düzenli sağlanması ve zabıta işleriyle ilgilenirken, sonraları fiziki mekan düzenlemeleri ve daha da genileyerek sağlık, kültür, sosyal yardım gibi alanlarda da işlevsellik göstermeye başlamıştır (Berk, 2001, 50).

Yerel yönetimlerin değişim ve gelişim süreçlerini kentleşme olgusuyla da ilişkilendirmek doğru olacaktır. Kent ve kentleşmenin temel tetikleyicisi de sanayi devrimidir. 18. ve 9. yüzyıllardaki ekonomik ve değişimlere paralel olarak yerel yönetimlerde modernlik kazanmaya başlamıştır. Yeni üretim tarzıyla değişen kentleşme ve kentleşme toplumsal hayatın her alanında kendini hissettirmiştir. Doğal olarak, yerel yönetimlerin görev alanları, gelişimleri, işlevleri de değişimlere paralellik göstermiştir.

Sanayileşme, hızlı nüfus artışı ve kentleşme her ne kadar yerel yönetimlerin fonksiyonlarının tür, kapsam ve nitelik açısından artmasına yol açan temel unsurların başında gelse de, tek belirleyici değildir. Bunun yanında, ülkelerin sosyo-ekonomik, kültürel yapıları, yönetim gelenek ve biçimleri ile farklı tarihi temelleri yerel yönetimleri şekillendirmektedir (Berk, 2001, 49). Bu nedenle benzer gelişme seviyesine sahip ülkelerde dahi yerel yönetimler oldukça farklı fonksiyonlar üstlenebilmektedir.

1970'lerden sonra ivme kazanan neoliberal politikaların sonucu olarak özelleştirmeler ve kamu harcamalarında sınırlandırmalar ön plana çıkmıştır. İngiltere, bu tedbirleri öncelikli olarak politik direnci düşük olan yerel yönetimler üzerinde uygulamıştır. Bu ülkede 1979 yılından itibaren yapılan sayısız yasal düzenleme ile yerel yönetimlerin fonksiyonlarının ve harcamalarının azaltılması amaçlanmıştır (Berk, 2001, 49). 21. yüzyılın başlangıcında ise, uluslararası örgütlerin ve küreselleşme sürecinin de katkılarıyla yerel yönetimlerin gün geçtikçe tüm dünyada genel olarak güçlendiği ve işlevselliğini artırdığı; farklı örgüt yapıları ile giderek genişleyen bir yelpazede yerel hizmet sunumunu etkinleştirmeye çabaladığı yadsınamaz bir gerçektir.

1980'li yıllara gelindiğinde, küreselleşme ve uluslararası ilişkilerde ortaya çıkan "yeniden yapılanma" anlayışı içinde Türkiye pek çok alanda önemli değişimlere sahne olmuştur (Altaban, 2005, 1).

- Ekonomi alanında 24 Ocak 1980 tarihi ile başlayan serbest piyasa reformları ve özelleştirme programları, ithalatın serbestleştirilmesi, Türkiye bankalarının dünya ile

bütünleşme girişimleri ve 1995 yılında GATS (Hizmet Ticareti Genel Anlaşması) ile yabancı hizmet sunucularına uygulanan kısıtlamaların kaldırılmasına yönelik hazırlıklar ve yeni bütçe sistemiyle kamu maliyesindeki yenilikler,

- Sivil toplum kuruluşlarının uluslararası işbirliği içine girmeleri ve dernek kurma konusundaki sınırlamalarının kaldırılması,
- İnsan haklarının korunması yönünde tüm dünyada önem kazanan uluslararası sözleşmeler doğrultusunda, “rapor verme yükümlülüğü” altına girilmiş olması,
- Avrupa Birliği uyum yasaları ile ilgili Kopenhag Kriterlerinden sonra 1995, 1999 ve 2001 yıllarında yapılan değişikliklerle, sivil toplum örgütlenmesi ve temel hak ve özgürlüklerle ilgili sınırlamaların azaltılması, özelleştirmenin anayasal bir kurum haline getirilmesi, uluslararası tahkim yollarının açılması,
- Çevre ve insan yerleşmeleriyle ilgili uluslararası sözleşmelerin kabul edilmesiyle ilgili çeşitli yasal düzenlemelerin yapılması ve kent konseylerinin kurulmaya başlanması,
- 1995 AB ile Gümrük Birliği Anlaşması'nın imzalanması ve Gümrük Birliği sonrasında rekabet hukukunun hızla oluşmaya başlaması ve haksız rekabetin önlenmesi, tüketicinin korunması konularında çeşitli kanunların yürürlüğe girmesi,
- Üst Kurullar olarak adlandırılan ve devletin artık düzenleyici olarak görev almasının öngörüldüğü kamu yönetimi anlayışıyla Enerji Piyasası Kurulu, Şeker Kurulu, Tütün ve İçki Piyasası Kurulu, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, Rekabet Kurulu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu, Telekomünikasyon Kurumu, Kamu İhale Kurulu gibi yeni bağımsız idari otoritelerin oluşturulması,

1.9. Merkezi ve Yerel Yönetimler Arasındaki Kamu Hizmeti Paylaşımı Üzerine Yaklaşımlar

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki “denge” oldukça önemlidir. Yerinden yönetim etkinliğinin ne ölçüde olacağı, ne ölçüde geliştirileceği, görev alanlarının ne kadar geniş tutulacağı önemli sorunlardandır. Dengenin yerel birimlerin lehine bozulması yönünde M. Debre; “Güçsüz ve kararsız bir başın altında, sert ve dövüşken bir gövde felaketlere yol açabilir” yorumunu getirmiştir. Öte yandan dengenin merkez lehine bozulmasını da Tocqueville; “özgür ve güçlü bir başı, köle bir gövdeye takmak” şeklinde nitelendirmiştir (Keleş, 1998, 44).

Dünya'daki yönetim sistemleri ele alındığında iki ana sistemden bahsetmek yanlış olmayacaktır. Bunlar; üniter ve federal yapılı devletlerdir. Federal yapılı devletlerde, federe devletler kendi sınırları içindeki tüm kamusal hizmetleri üstlenmişken, federal boyutta bir

kamu hizmeti paylaşımı tartışması yaşanmamaktadır. Yetki ve görev paylaşımı anlamında bir sorun yoktur. Fakat asıl sorun, üniter yapılı devletler içinde, merkezi yönetimle, genelde onun vesayeti altında hizmet gören yerel yönetimler arasında yaşanmaktadır. Yine az nüfuslu ve küçük bir coğrafyaya ait olan devletler için, hizmetlerin merkezden görülmesi konusunda pek sıkıntı yaşanmazken, çok nüfuslu, geniş bir coğrafyaya, çok fazla etnik, ekonomik, kültürel ve sosyal farklılıklara sahip olan devletlerde merkez-yerel hizmet, görev ve yetki paylaşımı oldukça önemli bir yer teşkil etmektedir. Bu anlamda uluslararası kurum/ kuruluşlar, birlikler ve güçlü ülkeler geliştirmekte olan ülkelere yol haritaları sunmakta, en etkin ve verimli yönetim modelleri için çeşitli platformlar oluşturmaktadırlar.

Avrupa Birliği'ni oluşturan ülkeler yerel ve bölgesel yönetim sistemleri açısından başlıca iki küme oluşturmaktadırlar: Daha profesyonel ve bürokratik yerel yönetim yapılarına sahip kuzey ülkeleri; Danimarka, İsveç Norveç, Britanya, İrlanda, Hollanda, Almanya (Arıkan, 2004, 39) ve daha dağınık, zayıf ve müşteri (clientelistic) yerel yönetimlere sahip güney ülkeleri; İspanya, Fransa, Yunanistan, Portekiz, İtalya (Scott, 2002). İrlanda dışındaki Kuzey Avrupa ülkelerinde oldukça ileri düzeyde özerk bir yerel ve bölgesel yönetim geleneği bulunmaktadır. Yüksek meşruiyete sahip, homojen ve verimli (efficient) yerel ve bölgesel yönetimler, bu durumun doğal sonucu olarak da yasal statüsü yüksek, büyük ve kaliteli örgütlere sahiptirler. Eğitim, konut, ulaşım gibi hizmetleri kapsayan geniş bir yetki ve sorumluluk alanları vardır. (Arıkan, 2004, 38). Güney ülkeleri, kuzeyli yerel ve bölgesel yönetimlere oranla daha az homojen oldukları, idari yapı ve personellerinin daha az profesyonelleşmiş olduğu görülmektedir. Buna rağmen güçlü bir politik yapıya ve hükümet politikaları üzerinde önemli etkiye sahip olduklarının da altını çizmek gerekir (Arıkan, 2004, 39).

Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne tam üyelik yolunda istekli olması ve uyumlaştırma çalışmalarının yürütülmesi dolayısıyla, AB'yi oluşturan ülkelerin yerel ve bölgesel yönetimlerinin bütünleşme süreci içinde geçirdikleri dönüşümün niteliği ve bu dönüşümün dinamikleri, Türkiye'de gerçekleştirilmek istenen kamu yönetimi reformunu değerlendirebilmek açısından da önemli ipuçları sağlayacaktır. Zira bütünleşme sürecinin, ilgili ülkelerin yerel ve bölgesel yönetimlere belirli dönüşümler yaşattığı ve yeniden biçimlendirdiği gözlenmektedir. Birliğin getirdiği düzenleyici kurallar, özellikle de yapısal fonlara ilişkin olanları, kamu sektörü ve yerel yönetimleri doğrudan etkilemektedir. Daha dolaylı bir etki ise çeşitli alanlarda politika, yasa ve düzenlemelerin uyumlulaştırılması konusunda gözlenmektedir; personel yönetimi, çevreye ilişkin konular veya tüketici ile ilgili

ilkeler gibi. Bütünleşme yanında küreselleşme de önemli bir etkidir. Bu süreçlere bağlı olarak gerek yerel ticaret ve sanayi gerekse de yerel yönetimler kendilerini daha yarışmacı bir ortamda bulmaktadırlar. Bu yeni teknik, “kurumsal ve politik çevreye uyum sağlayabilmek için yerel yönetimler, yeni politika alanları, işbirliği yapılabilecek potansiyel ortaklar bulmak, yapısal değişiklikler, kamu yönetiminin çeşitli kademeleri arasında işbölümü ve yerel, bölgesel ve merkezi politikalara” (Arıkan, 2004, 41) uyum sağlamalarına olanak verecek dönüşümleri gerçekleştirmek zorundadırlar. Birlik kurumlarıyla üye ülkelerin yerel ve bölgesel yönetimleri arasındaki ilişkiler açısından, Maastricht Antlaşması ve 1996 hükümetlerarası konferansı belirleyici olmuşlardır. Maastricht Antlaşması öncelikle "yerindenlik" ilkesine vurgu yapmaktadır. Öne çıkan bir diğer dönüşüm eğilimi ise bölgesel politikalardan kaynaklanmaktadır ve bu dönüşümde üye ülkelerin yerel ve bölgesel yönetimlerinin kendi aralarında kurdukları ve geliştirdikleri ilişkiler de kayda değer bir itici güç oluşturmaktadır (Arıkan, 2004, 42).

Yerindenlik ilkesi: Son yıllarda özellikle AB'nin sıkça vurguladığı ve öne sürdüğü kavram (koşul), merkezden yerele yetki aktarımı yoluyla yerel ve bölgesel yönetimlerin daha da özerkleşmesini hedefleyen “yerindenlik” olmuştur. Birlik ülkelerinin yönetim yapılarını birbirine yakınlaştırmayı amaçlayan bu ilke doğrultusunda birçok üye ülke gerekli adımları atmaktadır. Son 12 yıl içinde Belçika'da, bölge yönetimleri oluşturularak desantralizasyon (yerelleşme) hedeflenmiştir (Arıkan, 2004, 39).

Güçlü bir merkezi yapıya sahip olan Fransa, 1982'de başlattığı desantralizasyon sürecine, 17 Mart 2003'de kabul edilen değişikliklerle ivme kazandırmıştır. *Anayasasının 1. maddesi "Cumhuriyet merkezi olmayan şekilde örgütlenir" (l'organisation décentralisée de la République)* şeklinde değiştirilerek "üniter devlet" ifadesi çıkarılmış, yerindenlik ilkesi anayasal güvence altına alınmıştır. En genel anlamda farklı ve yeni yönetim modellerine açık, mali özerkliğe önem veren bir yapı anayasal güvenceye alınmıştır denilebilir. (Arıkan, 2004, 40).

Bu anlamda araştırmaya konu olan İsveç'te yapılan görüşmeler ve mevcut durum ele alındığında, daha çok sosyal, toplumu doğrudan ilgilendirecek belki de yerel asli ve sürekli görevler de denilebilecek çoğu hizmet, belediyeler eliyle yürütülmekte ya da çok sıkı gözetim ve denetim sağlanmak koşuluyla, yine özel sektöre kısmen ya da tamamen ihale edilebilmektedir. Ancak yapılan yüzyüze görüşmeler de göstermiştir ki, genel eğilim hassas hizmetlerin belediyeler eliyle yürütülmesi yönündedir.

Türkiye’de kamu hizmeti sunumu konusunda, merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında önemli sorunlar yaşana gelmiştir. Kimi durumlarda merkezi nitelikteki bir hizmet yerel yönetimlerce görülürken, kimi durumlarda ise bunun tam tersi olmuştur. Devletlerin varoluş gerekçelerinin başında, üzerinde yaşayan insan topluluklarının genel nitelikli ortak ihtiyaçlarını karşılamak gelmektedir. Bunun bir kısmı merkezi yönetim ve taşra uzantıları, bir kısmını ise yerel yönetimler aracılığı ile yerine getirilmektedir. Mahalli nitelikte olan genel bazı hizmetlerin yerine getirilmesi sorumluluğu, yerel halkça seçilen organlara sahip yerel örgütlere verilmiştir. Yerel yönetimler; Batı’da tarihi, kültürel ve siyasal bir gelişim süreci içinde ortaya çıkan, belli bir alandaki topluluğu ilgilendiren ve karar organları seçimle oluşturulan, yasalarla belirlenen sınırlar içinde yerel nitelikli kamu hizmetlerini gören kamu tüzel kişileridir (Aytaç, 1994, 3). İnsan ihtiyaçlarındaki sınırsızlık, devletin üstlendiği görevleri nitelik ve nicelik olarak arttırırken, bu görevlerin daha etkin ve verimli yerine getirilmesi konusundaki örgütlenmeler de önemini arttırmıştır.

Merkezi –Yerel yönetimler arası ilişkilerde değinilmesi gereken bir diğer konu da, “yetki genişliği” ve “yetki devri” kavramlarıdır. Merkezi yönetim taşra uzantılarını “yetki genişliği” esasına uygun olarak oluşturmaktadır. Bir başka ifadeyle, ilgili taşra birimleri merkezi iradesi dışında her hangi bir tasarrufta bulunamamaktadır. “Yetki devri” ile ise belirli görev ve alanlar için ilgili örgütsel yapıya tasarrufta bulunabilme yetkisi tanınmaktadır.

Daha önce de belirtildiği üzere, yerel yönetimler kendi içinde, iki ana gruba ayrılmaktadır. Bunlar; siyasal yerinden yönetimler, idari yerinden yönetimler. Siyasi yerinden yönetimler federal yapılı devletlere özgü bir yapılanmadır; bu yapıda ilgili yerel yönetimlerin, yasama, yargı ve yürütme organları bulunmaktadır. İdari yerinden yönetimler ise Türkiye gibi üniter yapılı devletlerde görülmektedir. İdari yerinden yönetim; mahalli özellikteki bazı kamu hizmetlerinin merkezi yönetimin hiyerarşik yapısı dışında örgütlenen ve kamu tüzel kişiliğine sahip olan kuruluşlar tarafından yerine getirilmesidir (Güler, 1998, 121). İdari yerinden yönetimler kendi içinde ikiye ayrılmaktadır; yer yönünden yerel yönetimler, hizmet yönünden yerel yönetimler (Üniversiteler gibi...). Yer yönünden yerel yönetimler ise il özel idareleri, köyler ve özellikle araştırma konusu olan Belediyeler’dir. Niteliği gereği bazı hizmetlerin merkezi yönetimin görev alanının dışında tutulması ve merkezi idarenin dışındaki teknik ve uzman kamu kuruluşları tarafından yerine getirilmesine hizmet bakımından yerinden veya fonksiyonel yerinden yönetim kuruluşları denilmektedir (Atasoy, 1992, 59).

Türkiye’de köylerin dışındaki yerel yönetim birimlerinin kökleri Batı örnek alınarak idari reformların atılmaya başladığı Tanzimat dönemine kadar uzanır. Belediyeler ve il özel idarelerinin kuruluşunda Batı’daki uygulamalar özellikle de Fransa örnek alınmıştır. Köy yönetimleri ise Osmanlı’dan günümüze eski bir geleneğin devamıdır (Arslan, 2005, 192).

Merkez –Yerel arası görev ve hizmet üstlenilmesi düzeyini etkileyen belli başlı etkenler vardır:

- Yerel bölgeler arası gelir farklılığı, dengeleyici mekanizmalarla hizmetler gereği gibi götürülebilir ve bölgelerarası göçler engellenebilir.
- Yetki ve görev çatışmasının yaşanması da büyük bir etkidir. Bazı hizmetlerde birden fazla kurum/kuruluş görevli sayılabilirken bazı görev ve hizmetler açıkta kalabilmektedir.
- Kaynakların etkili ve verimli kullanılmaması da merkez-yerel arası ilişkiyi etkilemektedir.
- Devlet’in fonksiyonlarındaki artışlar da etkili birer etkidir. Klasik devlet anlayışında belli başlı hizmetleri üstlenen devletler (jandarma devlet), artık “sosyal devlet” anlayışıyla sürekli artış gösterir vaziyette hizmet ve görev üstlenmektedir. Devlet, bölgeler arası kaynak göçünü engelleyici politikalar üretmeli, gelir dağılımı eşitsizliklerini en aza indirmelidir.
- Merkez –yerel arasındaki vergilendirme farklılığı da etkenlerden bir diğeridir. Hangi idare nasıl toplayacaktır sorusuna verilecek cevap önem arz etmektedir. Yerel yönetimlere tanınacak vergilendirme yetkisi, yerel nitelikli hizmetin hizmetten yararlanıcılar tarafından karşılanmasına olanak tanıyacak, demokrasinin gelişmesine ve merkezle olan ilişkilerin güçlenmesine ön ayak olacaktır. Ekonomik bakımdan zayıf bölgelerin aynı kalite hizmetten yararlanmaları için vergilendirme yetkisi yanında bazı ek gelir kaynaklarının tahsis edilmesi süreci güçlendirecek ve hızlandıracaktır.

Bu yollarla merkezi yönetim, kaynak göstermeksizin yerel yönetimlere hizmet yüklemeyecektir. Kamu hukuku çerçevesinde zayıf durumda olan yerel yönetimlerin, özel hukukta olduğu gibi tarafların eşitliği anlamında korunması gerekmektedir.

Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde, yerel yönetimler alanında gerçekleştirilen ve gerçekleştirilmesi hedeflenen değişimleri anlamak için özellikle AB’nin bu alandaki çalışmalarına bakmak yerinde olacaktır. AB’nin hem üye hem de üye olmayı hedefleyen

ülkeler için, Yerel yönetimlerin görev, yetki ve hizmet sorumlulukları konusunda çeşitli dönemlerde yayınladıkları Yeşil Kitap (Green Papers), “aday ülkelerin sadece AB müktesebatını iç hukuka aktarmakla yükümlü olmadıkları, aynı zamanda müktesebatı etkin bir biçimde uygulamalarını sağlayacak idari kapasiteyi oluşturmaları gerektiğini vurgulayan” ve müktesebatın etkin bir şekilde uygulanabilmesi için üyelik öncesi, özellikle dikey (sektörel) idari kapasite ile üyelik sonrası ise yatay (genel) idari kapasitenin geliştirilmesini amaçlayan, Aralık 1995 tarihinde gerçekleşen Madrid Avrupa Hükümet ve Devlet Başkanları Konseyinde imzalanan SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries-Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Yönetişim ve Yönetimi Geliştirmek için Destek) ve 15.10.1985 tarihinde imzaya açılan Türkiye'nin de 09.12.1992 tarihinde taraf olduğu fakat Fransa, Belçika, İrlanda, Slovakya parlamentoları tarafından henüz onaylanmamış Yerel Yönetimler Özerklik Şartı oldukça önemli yer teşkil etmektedir.

AB Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, en temel olarak şu eksenler etrafında toplanmaktadır; (AB Yerel Yönetimler Özerklik Şartı metninden derlenmiştir).

- Özerklik tanımı ve özerkliğin yasa ya da anayasa ile garanti altına alınması,
- Yerel yönetimlerin yetki ve görevleri (madde 3,4 ve 5),
- Yönetim serbestliği,
- Yönetim araçları.

Yerel Özerklik Şartı, Delcamp'a göre belirlenecek kuralların anayasal güvencede olması gerekliliğini vurgularken, özerkliğin bağımsızlık değil, sınırları net bir şekilde belirlenmiş kanuni düzen olarak anlaşılmasına vurgu yapmaktadır (Arıkan, 2004, 46). Nitekim Birlik üyesi ülkelerin büyük bir bölümünde denetime ilişkin hükümler de anayasada yer almaktadır (1953 tarihli Danimarka Anayasası'nın 82. maddesi, İzlanda Anayasası'nın 76. maddesi).

Yerel yönetimlerin yetki ve görevleri (madde 3,4 ve 5): Yerel Özerklik Şartı'nın "... seçilmiş üyelerden oluşan meclis" (madde 3/2) ilkesi açısından, üye ülkelerde önemli bir sorun bulunmamaktadır. Bu maddeye, İspanya il meclislerindeki dolaylı seçimler dlayısıyla çekince koymuş, Yunanistan ise 1994'te il yönetimlerin doğrudan seçmeye başlamıştır. Türkiye'de ise büyükşehir meclisleri dolaylı seçim yoluyla oluşturulmaktadırlar. Mahalli İdareler Kanun Tasarıları'ndan büyükşehir belediye meclislerine ilişkin olanında ise "büyükşehir belediye sınırları içinde kalan seçim çevreleri için tespit edilen belediye meclisleri üye sayısının beşte biri oranında üye doğrudan seçilir" ifadesi yer almaktadır.

Böylece, yerel yönetimlerin meclislerinin doğrudan seçim yoluyla oluşturulması, genel bir ilke haline getirilmiştir.

Yerel Özerklik Şartı'nın 3-2 maddesinde yer verilen doğrudan demokrasi, halen üye ülkelerin yasal mevzuatlarında sınırlı bir yer tutmaktadır. Doğrudan ve katılımcı demokrasilerin işletilebileceği en doğru yönetim birimlerinin yerel yönetimler olduğu gerçeğinden yola çıkılırsa, yerel yönetim reformlarının ne denli önemli olduğu ortaya çıkacaktır. İspanya, dilekçe hakkı ve halk eylemine; Portekiz kent konseylerine yer verirken, Avusturya Anayasası'nın 117-2. maddesi doğrudan demokrasiye ayrılmıştır. Türkiye'de ise, belediye ve büyükşehir belediye yasalarında da belirtildiği gibi kent konseyleri oluşturulması, hemşeri hukuku, katılım ve bilgi alma hakkına ilişkin maddeler gösterilecek iyi örneklerdir. .

Yönetim serbestliği: Görev ve yetkilerini serbestçe yerine getirmek, yasal güvencenin en önemli unsurudur. Bu durumun sağlanması adına, kuralların anayasal güvencede olması hayati önem taşımaktadır. Avrupa ülkelerinin pek çoğunda yerel yönetimlerin geçici olarak görevden alınmalarına (Avusturya, Yunanistan, Luxembourg, Türkiye) veya feshine (Almanya, Kıbrıs, İspanya, İtalya, Portekiz ve Türkiye) olanak veren hükümler bulunmaktadır. Avrupa Konseyi'nin raporuna göre (Arıkan, 2004, 47) görevden almanın en sık görüldüğü ülke Türkiye'dir. İkinci durum ise en fazla İtalya'da görülmektedir.

Yerel Özerklik Şartı'nın 8. maddesi ise denetime ilişkindir. Genel eğilim, denetimin yasallık denetimi ile sınırlanması ve yerindelik denetiminin terk edilmesidir. Mevcut durumda yerindelik denetimini koruyan ülkeler bazı iyileştirmeler yapılsa da, Avusturya, Kıbrıs, İtalya, Luxembourg, Hollanda ve Türkiye'dir (Arıkan, 2004, 48).

Türkiye'de belediye ve büyükşehir belediye kanunlarında, denetim, iç ve dış denetim olarak ikiye ayrılarak, hukuka uygunluk, mali denetim ve performans denetimini kapsayacağı belirtilmiştir. Vesayet denetiminin, hukuka uygunluk, mali denetim ve performans kriterlerine bağlanması, "yerindelik denetimi"ni daha objektif hale getirme çabası olarak yorumlanabilirse de, Avrupa Konseyi ülkelerinin büyük bir bölümünde terk edilmiş bulunmaktadır. Öte yandan performans kriterlerinin neler olduğu ve nasıl uygulanacağını da açıkça belirtilmesi zorunludur. Esasen performans denetimi de ilke olarak doğru görünse de uygulaması oldukça zor bir konudur ve nepotizm, müştericilik gibi istenmeyen uygulamalara olanak vermesi mümkündür.

Yönetim araçları: “Personel ve finansman, yerel özerkliği olanaklı kılmak için gerekli yönetim araçları olarak öncelikle öne çıkmaktadırlar. Bu konuda en önemli güçlük, serbest yönetim ile personelin çıkarlarının bağdaştırılmasıdır” (Arıkan, 2004, 49). Bu konuda birbirinden oldukça farklı rejimlerin bulunduğu gözlenmektedir. Yunanistan, Luxembourg ve Portekiz kadro sistemini tercih ederken, İskandinav ülkeleri sözleşme sistemini kullanmaktadırlar. Almanya ise karma bir sisteme sahiptir. Kullanılan model ne olursa olsun, personel konusu yerel yönetimlerin serbestliklerinin en sınırlı olduğu alanlardan birisidir. Tam da bu noktada, ileriki başlıklarda değinileceği üzere, belediyeler kurdukları şirketler aracılığıyla personel sorununu çözüme yoluna başvurumaktadırlar.

Türkiye’deki ilgili kanunlarda, yerel yönetimlerin hangi birimlerden oluşabileceği sayılmakta, ancak bunlardan hangilerinin kurulacağı ya da kaldırılacağına ilişkin karar yerel yönetimlerin karar organına bırakılmaktadır. Aynı şekilde personel atamaların da belediyelerde belediye başkanları yetkilidir. Yapılan son yasal değişikliğe kadar, il özel idarelerinde valilere önemli yetkiler tanınmakta ve vali karşısında il genel meclisi kendi içerisinde başkan seçebilmekteydi. Bu sistem, yerel yönetim kadrolarının merkezi yönetim tarafından onaylanmasına son vermekte, böylece yerel yönetimlere bu konuda daha fazla serbestlik tanımaktaydı. Ancak yapılan son yasal değişiklikle, büyükşehir belediyeleri sınırları içinde yer alan, il özel idareleri lavedilmiştir. Dolayısıyla daha sonraki başlıklarda değinileceği üzere, 30 il özel idaresi lavedilmiştir.

Merkezi yönetim artık daha çok, asli ve sürekli hizmetler/görevlerden sorumlu iken, geri kalan görev ve hizmetler için ise daha çok koordinasyon sağlayıcı, denetleyici bir konuma kavuşmaktadır. Yerel yönetimler ise, merkezi yönetim yetki ve görev alanı dışında kalan tüm görevleri ve sorumlulukları üstlenme anlamında önemli yol kat etmişlerdir. Önemli olan tanınan yetki ve gücün, üstlenilen görev ve sorumluluklarla paralel oranda arttırılmasıdır. Son yıllarda gerçekleştirilen reformlar bu sürecin hemen hemen bu yönde ilerlediğini göstermektedir.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE KAMU-ÖZEL ORTAKLIĞI ile İLGİLİ UYGULAMALAR

Türkiye’de kamu-özel ortaklığının gelişimini belirli dönemlere ayırarak incelemek her ne kadar zor olsa da, Türkiye’nin siyasi ve idari yapısına yön veren belirli dönemler doğrultusunda inceleme olanağı da mevcuttur. Dönemlere ayırmadaki zorluğun asıl nedeni, kamu-özel ortaklığına ilişkin yasal bir düzenlemenin yapılmış olmaması ve tarihi süreç içinde çeşitli yöntem ve isimlerle var olmasıdır. Tarihi süreç içinde görülmektedir ki, uluslararası ilişkilerin yoğun olduğu, dışa açık ekonomi politikalarının işletildiği dönemlerde özellikle ve öncelikle altyapı yoğun ve yüksek sermaye gerektiren belli başlı hizmetler tam olarak kamu-özel ortaklığı ismi ile anılmasa da, bu alan içinde yer alan farklı yöntemlerle gerçekleştirilmiştir. Gelişmekte olan ülkelerin ortak gerçeği olan; idari kapasite yetersizliği, mevzuatlardaki çarpıklık, teknik alandaki ve kurumsallaşmadaki yetersizlikler gibi alanların düzenlenmeye başlamasıyla “kamu-özel ortaklığı” da yasal zeminini bulma, kurumsal yapısını oluşturma, idari kapasitesini geliştirme yoluna girmiştir.

Aşağıda, Türkiye Cumhuriyetinin kuruluşundan bugüne kadar olan süreçte, “kamu-özel ortaklığı”nın (başka adlarla anılsa da) geçirmiş olduğu değişim ana hatlarıyla verilmiştir.

2.1. Tek Partili Dönemdeki Uygulamalar

Kamusal hizmetlerin sunumunda hangi yöntemlerin kullanılacağı, temel olarak devletin ekonomide ne ölçüde yer alacağı, asıl işlevinin ne olacağı ile ilgilidir. Bu nedenle, Cumhuriyetin kuruluşundan bu yana, Türkiye’nin ekonomiye bakışı ve özellikle kalkınma planları aşağıda incelenecektir.

Devletin ekonomideki rolü anlamında, Cumhuriyet tarihi incelendiğinde, özellikle 1923-1929 tarihleri arasında, devleti özel sektörü teşvik edici bir rol üstlendiği görülmektedir. Bu durumu 1923 I.Türkiye İktisat Kongresinde kabul edilen “İktisadi Misak-ı Milli”; devletin özel sektöre yardımcı olacağı ancak ekonomik anlamda özel sektörün gücünü aşan alanlarda faaliyet göstereceği hükmü net bir şekilde ortaya koymuştur (www.kalkinma.gov.tr, Erişim:03.02.2013). Yani devlet genel olarak teşvik edici ve koordinasyonu sağlayıcı iken, henüz o dönemde güçlü özel teşebbüsün olmaması nedeniyle, çok yüksek yatırım alanlarında faaliyet göstermekteydi.

1929 yılına gelindiğinde, dünyadaki gelişmelere paralel olarak; ekonomik ve sosyal altyapıdaki yetersizlikler, ekonomi politikalarındaki aksaklıklar ile 1929 Dünya Ekonomik Krizi, liberal ekonomi politikaları yerine, kamunun ekonomiye müdahalesini vurgulayan Keynesgil yaklaşımı ortaya çıkarmıştır. Dolayısıyla gelişmekte olan ülkeler dönem koşullarına uygun olarak Keynesgil politikalara yönelmişlerdir (www.kalkinma.gov.tr, Erişim:03.02.2013).

Sonuç olarak, 1929 Dünya Ekonomik Krizi, devletlerin ekonomi politikalarını derinden etkilemiş, kamu müdahaleciliği artmış, devletçilik uygulamaya sokulmuş ve hatta 1930 başlarında planlama denemelerine yer veren uygulamalar ön plana çıkmıştır. Yani ekonomide özel sektörün gerçekleştiremediği faaliyetler devlet eliyle gerçekleştirilmeye başlanmıştır (www.kalkinma.gov.tr, Erişim:03.02.2013). Böylece, özel sermaye birikiminin yetersizliği nedeniyle Türkiye, 1933 yılında devletçilik yoluyla sanayileşme politikasına geçmiştir. Hükümetlerin yatırım harcamalarının düzene sokulmasına yönelik planlar yapılmıştır.

Batı ile Türkiye'nin bu süreçteki çıkış noktaları ve gelişim süreçleri, dönem ve özgün koşullarından dolayı farklı olmuştur. Avrupa'da sermaye var olduğu için KÖO modelleri yerli sermaye ile gelişmiştir. Osmanlı'da ise yerli sermaye henüz oluşmadığı için yoğun sermaye ve yüksek teknik gerektiren hizmetler doğrudan yabancılar tarafından gerçekleştirilmiştir. Osmanlı'da en büyük doğrudan yabancı sermaye yatırımına Fransızlar, sermayelerinin %75'ini demiryolu ve limanlara yatırmışken; Almanlar da, yatırımlarının %86'sını demiryollarına, %5'ini limanlara ve %8'ini beledi hizmetlere yapmışlardır (Çınar, 2004, 150). Yabancıların ticaret sermayesinin ihtiyaçları doğrultusunda yaptığı bu yatırımlar Düyun-u Umumiye garantörlüğündeki imtiyazlar şeklinde olmuştur (Çınar, 2004, 155). Ve nihayet 1930 ve 1940'lı yıllardaki millileştirme çalışmalarıyla verilen imtiyazlar tekrar alınmıştır.. Millileştirme büyük oranda kentsel altyapı hizmetlerinin beledileştirilmesi şeklinde gerçekleştirilmiştir. 1877 yılında Britanya'ya imtiyaz olarak verilen İstanbul Sular İdaresi 1932'de, Britanya'ya verilen İzmir Gaz ve İstanbul Telefon 1936'da, Fransa'ya verilen Doğu Demiryolları 1936'da, Fransa'ya verilen Ereğli Kömürleri 1936'da, Belçika'ya verilen İstanbul Tünel 1938'te, 1902 yılında Almanya'ya verilen Haydarpaşa Limanı 1938'de, Belçika'ya verilen İzmir Elektrik ve Tramvay ile İzmir Sular İdaresi 1944'te millileştirilerek kamulaştırılmışlardır (Çınar, 2004, 266).

Görüldüğü üzere, devlet gerçekleştirmekte ya da sunmakta zorluk çektiği hizmetler alanında farklı sistem ve mekanizmalardan yardım almaktadır. Yapılan ortaklıklarda birincil olarak kamusal yarar ve çıkarın ön planda tutulması ve korunması gerekmektedir. Farklı devletlere tanınan imtiyazlar teker teker milleştirilerek, ulusal sermaye kuruluşlarıyla birlikte çalışma yolunu genişletmiştir denilebilir.

2.2. 1950-1980 Yılları Arası Kamu Özel Sektör İlişkileri

Bu dönem Türkiye'nin artık çok partili döneme geçtiği (1946), toplumsal temsiliyetin daha yukarı çıktığı, uluslararası ilişkilerin biraz daha turmanışa geçtiği, şehirleşmenin ivme kazandığı bir dönem olmuştur.

1950-1960 arası dönem için, 1932'den sonra; ülkelerin yerli sanayiye geliştirmek adına karma ekonomi sistemini benimsemiş ve sanayi planları yapmışlardır. 1930'lu yıllarda alınan kararlar daha çok çok partili dönem ve sonrasında uygulama alanı bulmuştur.

Bu dönemin bir sonucu olarak, gerek uluslararası boyutu olan; özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında; Marshall Planı'nın uygulamasına dönük Semih Baran Planı ile 1950'de Dünya Bankasından istenen Barker Raporu ve ulusal boyutta uygulamaya hiç konulamayan 1947 Beş Yıllık İktisadi Kalkınma Planı, hazırlanmıştır (www.kalkinma.gov.tr, Erişim:03.02.2013).

Yaşanan gelişmelere bağlı olarak, 1950'den sonra yeni bir ekonomi politikası uygulamaya konulmuştur. Liberal ekonomi adı verilen, doğası gereği devletin rolünün daraltılması amacı güden bu politika sonucunda; kamu harcamalarının GSMH içindeki payında önemli bir azalma olmamış, ancak kamu harcamaları içinde altyapı yatırımlarının payı büyük ölçüde artmıştır. Başka bir ifadeyle, kamu harcamaları özellikle altyapı yatırımlarına yönlendirilmiştir. Bu dönem, Türkiye'nin dağılık bir şantiye görünümü kazandığı, bir "dinamik dengesizlikler çağı" olarak yaşanmış ve piyasa ekonomisinin gelişmesine ve güçlenmesine imkan vermiştir. Uygulanan liberal politikalar sonucu oluşan dış ödeme dar boğazını aşabilmek ve kamu açıklarını kapatabilmek için 4 Ağustos 1958'de hükümet bir istikrar programı uygulamaya koymuştur

Altyapı yatırımcılığı dönemi de denilebilecek olan 1950-1960 yılları arası, önemli karayolları, su, liman, enerji projeleri gerçekleştirilmiştir. Bu dönemde kamu harcamalarının önemli miktarda artması sonucuna bağlı olarak, ekonomideki makro kararların uyumu ve

koordinasyonu sorunu ortaya çıkmıştır. İşte tam bu dönemde, uluslararası kuruluşlar da, iktisat politikalarının tutarlı ve uyum içinde yürütülmesi için koordinasyon ve makro planlama düşüncesini gündeme getirmişlerdir (www.kalkinma.gov.tr, Erişim:03.02.2013). Dolayısıyla, artık ekonomik bağımlılığı, buna bağlı olarak da politika oluşturma da, organik bağımlılığı beraberinde getirecek olan, uluslararası kuruluşlar denkleme eklemlenmeye başlamıştır.

Türkiye'de 1960'dan itibaren ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmanın hızlandırılması, uyum ve koordinasyonun sağlanması ile ekonomiye rasyonel kamu müdahalesini sağlıklı bir şekilde gerçekleştirmek için kalkınma planlarının hazırlanması ve uygulanması benimsenmiştir. Bu konudaki Anayasal dayanak 1961 Anayasası ile sağlanmıştır. Bu amaçlar doğrultusunda 30 Eylül 1960 tarihinde Başbakanlığa bağlı Devlet Planlama Teşkilatı kurulmuştur. Devlet Planlama Teşkilatı'nın görevi "ekonomik, sosyal ve kültürel politikaların ve hedeflerin tayininde ve ekonomik politikaları ilgilendiren faaliyetlerin koordinasyonunda hükümete yardımcı olmak ve danışmanlık yapmak" olarak belirlenmiştir. Planların hazırlanması ve uygulanması ilkesi 1961 Anayasası ile, bu planların devlet tarafından hazırlanması ise 1982 Anayasası ile hükme bağlanmıştır. Planlı dönemde temel olarak, planlamayı piyasa mekanizmasının tamamlayıcı unsuru olarak gören, bu çerçevede, piyasa mekanizması ve özel kesimin gelişmesini sağlamaya çalışan ve 1980 başlarında uygulamaya konulan dışa açılma politikaları gibi ekonomik ve sosyal alandaki önemli yeniliklerin fikri hazırlıklarının başlatıcısı ve oluşturucusu olan ve uygulamada koordinasyonu sağlayan DPT artık, üst idari ve siyasi birim olan ve 2012 yılında kurulan Kalkınma Bakanlığı içine alınmıştır.

2.3. 1980 Sonrası Dünyadaki Değişimler

Daha önce de yer yer belirtildiği üzere, KÖO alanında 1980 sonrası özellikle İngiltere model ülke olmuştur. Özelleştirme →Özerk Örgütler→KÖO→PIC gibi noktalar arasında gelişim yaşanmıştır (Karasu, 2009b, 126). Bunun yanında, verimlilik ve maliyet esasına sarılmak, 1990'ların başlarında hükümetlerin önemli bir silahı olmuştur (Osborne, 2000, 1).

Kamu hizmetinin dönüşümü yönündeki çağrı, 1990'lı yılların başında "kürek çeken değil, dümen tutan devlet" talebi ile gelmiştir. Kendisine daha güvenli, talep garantisi, sürekliliği, uzun yıllar kullanılabilirliği olan ve teknolojik değişimlerden çabuk etkilenmeyen mal ve hizmet alanları arayan sermaye, 70'lerin sonunda Carter ve Reagan-Thatcher hükümetlerinin özelleştirme politikaları ile kamusal alana doğru genişlemişlerdir. Böylelikle 1990'lı yıllarda

Clinton ve Blair'ın öncülüğündeki Üçüncü Yol politikaları ile *kamusal hizmet alanında artan özel sektör katılımının daha istikrarlı ve güvenli hale getirilmesi* sağlanmıştır (Çelik, 2008, 1).

2.4. 1980 Sonrası Türkiye'deki Yapısal Değişimler ve Kamu-Özel Ortaklığı

Dönemler itibarıyla, devletin ekonomiye müdahalesi farklı boyutlarda olsa da Türk planları genel olarak piyasa ekonomisi ekseninde geliştirilmiştir. Buna bağlı olarak, özel teşebbüs her geçen gün kamusal hizmetlerde denklemin asli bir parçası olma yolunda önemli mesafeler katetmiştir. Türkiye'deki uzun vadeli planlar ve hedefler kamu kesimi için emredici iken özel kesim için yol gösterici nitelikte olmuşlardır. Türkiye'de planlı kalkınma döneminde göze çarpan en önemli unsurlar; uzun vadeli hedefler ve planlar olmuştur. 1980 öncesi dönemde kamu yatırımlarının sosyo-ekonomik altyapının yanı sıra, üretim sektörlerinde ağırlıklı ara malları olmak üzere büyük sermaye gerektiren ve özel kesimin gerçekleştiremediği alanlara yönelik olduğu bilinmektedir.

1980'lere gelindiğinde, kamu kesimi ekonomik ve sosyal altyapı yatırımlarına ağırlık vermeye başlamıştır. Önceleri yeterli gücü toparlayamamış olan özel sektör, bilinçli bir şekilde devletin orta ve uzun vadeli amaçları doğrultusunda yönlendirilmiş ve artık büyük ölçekli projeleri hayata geçirebilecek güce kavuşmuştur (www.kalkinma.gov.tr, Erişim:03.02.2013). 1980 sonrası ekonominin dışa açılması ve serbest piyasa sisteminin bütün araç ve kurumlarıyla oluşturulması süreci hızlandırılmıştır.

Türkiye, planlı dönem süresince, geçici ve daimi ihtisas komisyonlarınca, hizmetlerle ilgili kesimlerin fikirlerini ve isteklerini almak ve katılımcı demokrasi ilkesini işletmek yoluyla demokratik planlama mekanizmasını benimsemiştir. Özel sektörün koordinasyon içinde çalışması için ise makro-ekonomik politikalar ve teşvik politikaları kullanılmıştır.

Devlet Planlama Teşkilatının kurulduğu tarihten bugüne kadar 8 Beş Yıllık, 1 7 yıllık Kalkınma Planı uygulamaya konulmuştur. Planların iktisadi felsefeleri ve yaklaşımları kapsamında; 1960 öncesi planları: devletçi, kısmi, 1960-1980 planları: karma ekonomi, bütüncül, 1980-2000 planları: liberal ve stratejik olarak nitelendirilebilir. 1980 öncesinde sanayileşmede "ithalat ikamesi politikaları", 1980 sonrası ise "açık ekonomiye geçiş" yönlendirici olmuştur (www.kalkinma.gov.tr, Erişim:03.02.2013).

Belirtilen dönemlerde, devletin ekonomiye müdahalesi izlenen politikalar bağlamında incelendikten sonra, KÖO'ya örnek gösterilebilecek uygulamalara değinmek yerinde olacaktır.

KÖO'ya, 1980'lerin ortalarında yaygınlık kazanan kamu hizmeti imtiyazları örnek gösterilebilir. “Kamu alanında sözleşmelerin yükselişi” döneminde alternatif yöntemler geliştirilmiştir. Bu yöntemler son yıllarda KÖO olarak kendini göstermektedir (Karasu, 2009(a), 79). Kamu hizmeti imtiyazı, KÖO'ya benzemektedir ama farklılıklar mevcuttur. Risk paylaşımı, hukuk rejimi, mali düzenlemeler, örgütlenme biçimi gibi... (Karasu, 2009(a), 82). İmtiyaz sözleşmeleri ile KÖO'ların karşılaştırılmasına ileriki başlıklarda değinilecektir.

İmtiyaz sözleşmelerinde 80'li ve 90'lı yıllarda yaşanan genişleme eğilimi, yerli sermayenin sermaye birikimi ve teknik bilgi konusundaki yetersizlikleri nedeniyle bir tıkanma yaşamıştır. 1999 yılından başlamak üzere, DTÖ'nün de etkisiyle, serbestleştirme çalışmaları artmış, yabancı sermaye önünde engel teşkil eden unsurların birçoğu Anayasal olarak ortadan (*özel hukuk hükümlerine tabi kılınan ve tahkim yolu ile uluslararası rekabete açılan imtiyaz sözleşmeleri*), kaldırılmış, ayrıca ticarete konu olan mal ve hizmet alanı genişletilerek (Hizmet Ticareti Genel Anlaşması), kamu çıkarı veya başka bir gerekçe ile “ticaret hakkı”na engel olunamayacağı yasallaşmıştır (Çelik, 2008, 5). Alana ilişkin uyuşmazlıklarda ise çeşitli yasal adımlar atılmaya başlanmıştır¹

Üçüncü şahıslara hizmet gördürme usulü olarak KÖO'lar daha önce de belirtildiği üzere, Türkiye için yeni bir olgu değildir². Uluslararası literatürde “*affermage*” olarak adlandırılan “kiralama sözleşmeleri”, hizmet arzının temini ile faturalandırma işlemlerinin yürütülmesini

¹ “4446 sayılı ve 13.08.1999 tarihli Anayasanın Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına ilişkin Kanun, R.G., T. 14.08.1999; 4492 sayılı Danıştay Kanunu ve idari Yargılama Usulü Kanununun Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, R.G. 18.12.1999, S. 23913; 4501 sayılı Kamu Hizmetleri ile ilgili imtiyaz Şartlaşma ve Sözleşmelerinden Doğan Uyuşmazlıklarda Tahkim Yoluna Başvurulması Halinde Uyulması Gereken ilkelere Dair Kanun, R.G., T. 21.01.2000, S. 23941” (ÇELİK, 2008, s.5)

² “Kamu hizmetlerinin özel sektörle işbirliği çerçevesinde gerçekleştirilmesinde imtiyaz, iltizam, Yap-İşlet-Devret (YİD), Yap-İşlet (Yİ), İşletme Hakkı Devri gibi yöntemler günümüze kadar uygulanmıştır. Türkiye’de de kamu ile özel sektörün işbirliğine yönelik uygulamalar Osmanlı İmparatorluğu dönemine kadar uzanmakta olup, çeşitli kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde ve bazı malların üretiminde özel sektör katılımından yararlanılmıştır. Kamu hizmetine ilişkin imtiyazlar 10 Haziran 1326 (1910) tarihli Menafii Umumiyyeye Müteallik İmtiyazat Hakkında Kanun ile yasal statüye kavuşturulmuştur. 1910 tarihli Kanun bugün de yürürlükte ve genel olarak kamu hizmeti imtiyaz yönteminin yasal çerçevesini oluşturmaktadır. Cumhuriyet döneminde bir kaç örnek dışında imtiyaz yöntemine başvurulmamıştır” (2007 Tarihli DPT KÖO/İ Kanun Tasarısı Taslağı Gereçesi, Tasarısı Taslağı”, <http://ekutup.dpt.gov.tr/haber/ahd/taslak.pdf>, Erişim: 01.07.2011).

belirli süreliğine özel şirkete bırakmaktadır. Buna örnek olarak; Antalya Anakent Belediyesi adına kentin su ve kanalizasyon işlerinden sorumlu Antalya Su ve Atıksu İdaresi (ASAT) 1996 yılında Antalya su yönetimini 10 yıllık bir süre için Fransız tekeli SUEZ'in büyük ortak olduğu Antalya Su İşletmeleri A.Ş.'ye (ANTSU) devretmesi gösterilebilir (Öztunalı ve Akıllı, 2006, 321). Antalya su ve atık su idaresi alanında, ASAT ve ANTSU arasındaki anlaşma süreci boyunca beklentileri pek karşılayamamıştır. Hizmetlerin parçalanması, fiyatlandırılması ve borca dönüşmesi aşamalarının da adım adım yaşandığı bir örnek olmuştur. Örnek itibariyle her ne kadar olumsuz çıktılarının çoğunlukta olduğu bir yapı olsa da, çok olumlu sonuçların ortaya çıktığı örnekler de yaşanmıştır.

2.5. 21.Yüzyılda (Son On Yıl) Dünyada Konu ile İlgili Değişmeler ve Gelişmeler

Kamusal hizmetlerin sunumunda ikinci ya da üçüncü taraflara hizmet gördürme yöntem ve tekniklerinin, 1980'li yıllardan sonra hızlı bir ivme kazanmasını müteakip, 2000'li yılların başında bu süreç daha da hızlanmıştır. Özellikle yaşanan ekonomik kriz (ler), çoğu devlet ve yerel yönetim biriminin hizmet görme, sunma, üretme yöntem ve tekniklerinde değişikliklere gitme gerekliliğini bir kez daha ortaya koymuştur. Kamusal tarafın çıkış yolu olarak geliştirdiği teknik ve yöntemlere, öncelikle özel sektör saçı ayağı, arkasından farklı gerekçe ve beklentilerle de üçüncü saçı ayağı olan sivil toplum kuruluşları denkleme eklemlenmiştir.

İngiltere ve Amerika'da yoğun bir şekilde işletilen sistem, kıta Avrupasında da etkinliğini arttırmaya başlamıştır. Birçok Avrupa ülkesi, gerek Dünya Bankası, gerek Avrupa Birliği gibi kurumsal yapılar vasıtasıyla KÖO'lara yakınlaşmaktadır. Bunlar dışında çoğu kamusal birim, proje bazlı ortaklıklar yaparak KÖO alanına ilişkin farkındalığı artırma yolunu kullanmaktadırlar. İngiltere, ABD ve kıta Avrupasından hemen sonra, gelişmekte olan ve geri kalmış birçok ülke de bu yöntemlere başvurma yolunu tercih etmeye başlamıştır. Özellikle Güney Afrika ülkeleri bu alana ilişkin çok sayıda uygulamaya imza atmış ve bu yolda kararlılıklarını göstermişlerdir.

Dünya Bankası, AB, IMF gibi birçok uluslararası kurum/kuruluş ve KÖO'ları (PPP) proje ve program başlıkları haline getirmiş, finans sağlama yöntemleri olarak taraflara sunmuşlardır. AB, SIGMA ile yerel yönetimlere olabildiğince özerklik tanıyarak, KÖO (PPP) yoluyla da bu birimleri özel sektörle yakınlaştırma yolunu keşfetmiştir denilebilir. AB yayımlamış olduğu Yeşil kitap (Green Papers) ile de KÖO'lara sıkça vurgu yapmakta, ilgili mevzuat çalışmalarını geliştirmektedir (Hall, 2010, 3). ABD ise özellikle otoyol, köprü

yapımı gibi yoğun emek, yüksek sermaye gerektiren büyük yatırımların birçoğunu bu yolla gerçekleştirmektedir.

1990'ların başında 800.000 nüfuslu İndianapolis kenti, hemen hemen tüm kamusal hizmet alanlarında yükselen fiyatlarla karşılaşmıştır. 1984-1994 havalimanı fiyatları yolcu başına %38 düzeyinde artmıştır. Serbestleşme sonucu, havayolu şirketlerinin, aktarma noktalarını, daha düşük maliyetli havalimanlarına taşınmasına izin vermiştir. 1995'de kentin havalimanı özel sektör işletimi için ihaleye çıkmıştır. İhaleyi kazanan şirket, hizmette alternatif üretme ve fiyatları aşağı çekme konusunda önemli roller üstlenmiştir. İndianapolis havalimanı, ABD'de özel sektör tarafından işletilen en büyük havalimanıdır. 10 yıllık sözleşmenin (2008'e kadar) kente yaklaşık 105 milyon dolar bir kazanç sağlayacağı beklenmiştir. Gelirlerin büyük kısmı, havayolu ile ilgili değil, gelişen ve büyüyen kira gelirlerinden elde edilmiştir (değerli kamu varlıkları altında) (Tetra Tech Şirketine Bağlı KÖO Enstitüsü Eğitimleri, 11-29 Eylül 2011, Washington DC).

Buna ek olarak Avustralya, Melbourne Berwick şehrinde (Casey) 1990'da gereksinim duyulan 150 yataklı hastane, profesyonel danışmanların öncülüğünde 2001 Kasım ayında hazırlanan ihale yöntemi ve sözleşmelerle 2002 Kasım ayında imzalanmıştır. Sözleşmeye uygun olarak, 2004 yılında hastane tamamlanmıştır. 25 yıl süreli yap-işlet-devret modeli ve 115 milyon Euroya mal olan bu yöntemle, merkezi bütçe 11.4 milyon Euro tasarruf etmiştir (Tetra Tech Şirketine Bağlı KÖO Enstitüsü Eğitimleri, 11-29 Eylül 2011, Washington DC).

2000'li yıllara gelindiğinde, istekli hükümetler, yerli sermaye talebi, OECD raporları, AB ilerleme raporlarında gündeme gelen bu yapılar daha da gelişmiştir (Karasu, 2009(b), 121).

2011 yılında Türk kamu yönetiminde yapılan yönetim reformlarından sonra, 2011, 2012 ve 2013 AB ilerleme raporlarını, hükümet, yerel yönetimler ve kamu yönetimi alanlarında aşağıdaki şekilde değerlendirmek yerinde olacaktır.

Türkiye'nin 61. Hükümeti, Türk kamu yönetiminde kapsamlı bir yeniden yapılanma gerçekleştirme amacı çerçevesinde, 2011'de AB Bakanlığını kurmuş ve AB Bakanı atamıştır. Avrupa Birliği Bakanına, Başmüzakereci ve Müzakere Heyeti Başkanı sıfatıyla katılım müzakerelerini yürütme görevi verilmiştir. Bu çerçevede, 2005 yılında başlayan müzakereler ile açılan başlıklar kapsamında birçok alanda uyumlaştırma çalışmaları başlamıştır. Hükümetin ve yerel yönetimin işleyişine ilişkin olarak, Hükümet, 2010 Anayasa

değişikliklerini gerçekleştirmek amacıyla eylem planını uygulamaya başlamıştır. 2010 yılında, her ilde AB işlerinden sorumlu bir vali yardımcısının görevlendirilmesiyle, iller düzeyinde AB ile ilgili bilgilendirme ve çalışmaların koordinasyonu ve yaygınlaştırılması konusunda ilerleme sağlanmıştır (AB Türkiye 2011 İlerleme Raporu, 10).

Türkiye 2011 yılı AB ilerleme raporuna göre; yerel yönetimlere yetki devri konusunda, özellikle mali kaynakların yerel idarelere aktarılmasıyla ilgili olarak ilerleme kaydedememiş dolayısıyla da belediyeler, merkezi yönetim tarafından tahsis edilen gelirlere aşırı bağımlı kalmaktan kurtulamamışlardır. Ayrıca; kamu hizmetlerinde Türkçe dışındaki dillerin kullanılması ile Belediyeler Kanununda belediye başkanları ve belediye meclislerinin kendileri aleyhinde adli takibat başlatılması korkusu olmadan “siyasi” kararlar alabilmelerine olanak verilmesine yönelik reform yapılmasına ilişkin Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi 2007 Tavsiyelerinin uygulanması konusunda adım atılmamıştır. Güneydoğu Anadolu Bölgesindeki bazı belediyelerin seçilmiş üyeleri ile başkanlarının tutukluluk halleri, yerel yönetimler bakımından sorun oluşturmaktadır. 2011 yılında, 2010 anayasa yerel yönetimlere daha da yetki verilmesi gerektiği tespiti yapılmıştır (AB Türkiye 2011 İlerleme Raporu, 10).

Kamu yönetimi alanında, aşırı bürokrasinin azaltılmadığı tespiti raporlara yansıtılmıştır. Sonuç olarak; özellikle mali gelirlerin yerel idarelere aktarılması olmak üzere ve yetki devrinin hayata geçirilmemesi olmak üzere yerinden yönetim sürecinde bir ilerleme kaydedilemediği raporlara yansımıştır. Yerinden yönetim ve kamu yönetimi reformu için daha fazla siyasi desteğin gerekliliği vurgulanmıştır (AB Türkiye 2011 İlerleme Raporu, 11)

2011 ile kıyaslandığında, yerel yönetimlere yetki devri konusunda sınırlı ilerlemenin kaydedildiği tespit edilmiştir. Yerinden yönetim konusunun yeterli düzeyde ele alınmaması; 2011 yılında arazi kullanım planlaması ve kentsel dönüşüm konularında olmak üzere, bazı yetkileri yeniden merkeze devreden kanun hükmünde kararnamelerin çıkarıldığı vurgulanmıştır. Kent konseylerinin sadece belirli illerde etkin hale getirildiği ve Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi tarafından önerildiği üzere, kamu hizmetlerinin sağlanmasında idari vesayetin kaldırılmasına ve Türkçe dışındaki dillerin kullanılmasına izin verilmesi konusunda ilerlemelerin ise kaydedilmediği ile mahkemelerin, belediyelerin birden fazla dil kullanmalarına ilişkin olarak tutarsız kararlar verdiği vurgulanmıştır. Yerel dillerin kullanılması konusunda gerekli vurgu bu raporda da yer almıştır. Yine güneydoğudaki yerel yönetimler çok sayıdaki yerel siyasetçinin tutuklanması

sebebiyle ortaya çıkan sorunlar ile yerinden yönetim konusunda daha fazla çaba sarf edilmesi gerekliliği belirtilmiştir (AB Türkiye 2012 İlerleme Raporu, 11).

Yine 2012 raporuna benzer şekilde; yerel yönetimlere yetki devri konusunda sınırlı ilerlemenin gerçekleştiği tespit edilmiştir, kaydedilmiştir. Kasım 2013 kabul edilen Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile belediyelerin yetkilerinin kapsamının genişletilmesi ile AB'nin küçük belediyelerin kapasite sorunları eleştirisini kısmen karşılamıştır (AB Türkiye 2013 İlerleme Raporu, 8).

2011 ve 2012'deki sonuçlara benzer şekilde, yetki devri yoluyla belediyelerin güçlendirilmesi veya kendi gelirlerini toplamalarının sağlanması konusunda Avrupa Konseyi tavsiyeleri yerine getirilemediği belirlenmiştir. Adem-i merkezîyetçilik ve yerel yönetimlere yetki devri konusu yeni Anayasa'ya ilişkin çalışma kapsamında ve çözüm süreci bağlamında tartışılmıştır (AB Türkiye 2013 İlerleme Raporu, 9).

Sonuç olarak, Hükümetin daha fazla demokratikleşme ve siyasi reform gerçekleştirme konusunda taahhütte bulunduğu belirlenmiştir. Mayıs-Haziran aylarında gerçekleştirilen geniş kapsamlı sivil protestoların Hükümet tarafından ele alınması sırasında, diyalog ve uzlaşma ruhu eksikliği temelinde kutuplaşmış bir siyasi iklimin varlığından bahsedilmiştir (AB Türkiye 2013 İlerleme Raporu, 9).

2.6. 2002 Yılından Sonra Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) Hükümeti Döneminde Kamu Hizmeti ve Türk Kamu Yönetimi ile İlgili Yapısal Değişiklikler

1996 yılında uygulamaya giren VII. Beş Yıllık kalkınma planı, 2000'li yılların altyapısını oluşturma adına ve ortaya koyduğu perspektif ile (öncelikleri ve politikaları) çağın değişen ekonomik ve sosyal gelişmelerini dikkate almıştır.

1970 ve 1980'li yıllara gelindiğinde 1960'lı yıllardaki anlayışın sürdürülmesinin mümkün olmadığı anlaşılmış, bu gelişim ve değişime ayak uyduramayan ülke ekonomilerinin marjinalleşerek küçüleceği ortaya çıkmıştır.

Değişen koşullara uyum sağlamak ve olası darboğazları aşma konusunda AB, DB, IMF gibi uluslararası birlik kurum ya da kuruluşlar önem kazanmaya başlamıştır. Bunun sonucu olarak da yapısal ve kurumsal nitelikte önlemler almak büyük önem kazanmıştır. Özellikle 2000'li yılların başından bu yana, idari ve teknik kapasitenin artırılması sürekli olarak dile

getirilir olmuş, bu yolda önemli yasal ve uygulamaya dönük adımlar atılmıştır. Özellikle diğer tüm alanlarda olduğu gibi, DPT'nin 2007 KÖO yasa tasarısı hazırlaması, 2012'da kalkınma Bakanlığının kurulması, KÖO'ya yönelik bir çalışma ve tartışmanın gündemde olması, değişen ve dönüşen zamana ayak uydurmanın en belirgin özelliklerindedir.

VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planında (2001-2005) belirtilen hedeflere ulaşılması konusunda KÖO önemli bir role sahiptir. Bu dönemde, ekonomik büyüme sağlanmış, uluslararası kurum, kuruluş ya da birliklerle olan ilişkiler ya da uyum düzeyi arttırılmış, birçok kurumsal, yasal değişim yaşanmıştır.

"IX. Kalkınma Planı (2007-2013), uzun vadeli hedefler içeren, daha demokratik, verimli ve etkin hizmet sunan, refahı adil dağıtan bir Türkiye" vizyonu ve Uzun Vadeli Strateji (2001-2023) çerçevesinde hazırlanmıştır (www.kalkinma.gov.tr, Erişim:03.02.2013).

Hemen belirtmekte yarar vardır ki, tüm bu politikalar oluşturulurken, iktidar partisinin tutumu oldukça önemli rol oynamaktadır.

Hemen hemen bütün siyasi aktörlerin, seçim propagandaları döneminde kullandıkları temel argümanlar, katılımcı demokrasi, özerk yerel yönetimler, eşit oy, refahın arttırılması ve eşit bölüştürülmesi, ekonomik ilerleme, etkin ve verimli hizmet vb. ilkelerdir.

2002 genel seçimlerinde İktidara tek başına geçen Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP), tüm bu gerekçeli argümanları temel alarak, Türk kamu yönetimi alanında çok önemli değişiklikler gerçekleştirmişlerdir. Kamu yönetimi reform tasarısı hazırlayarak, bir bütün halinde geçirilmesi planlanan yasa tasarısı, muhalefetin desteğinden mahrum kaldığı için parça parça yasalaştırılmıştır. 2005 yılı da dahil yerel yönetim yasaları yenilenmiş, daha özerk ve dışa açık bir hale getirilmiştir. Merkezin vesayeti önemli düzeyde azaltılmış, yetki ve görevler arttırılmıştır. Merkez yerel arasında hiyerarşi ve bürokrasi azaltılmaya çalışılmıştır. Bunun yanında devletin küçültülmesi, etkin ve verimli hale getirilmesi gerekçeleriyle, daha önceden devletin her koşulda sunmaya çalıştığı ve artık devletin sırtında kambur olarak görünen birçok kamusal hizmet özelleştirilmiştir.

1980'lerde, neoliberal politikalar ışığında, merkezi düzeydeki politikaların da bir yönelimi olarak devlet'in küçültülmesi günümüze kadar çeşitli yol ve yöntemlerle süregelmiştir. Bu anlamda Türkiye'de 1980'lerde başlayan özelleştirme akımı yanında, 2000 yıllardaki yönetim

reformlarıyla yerel yönetimlere, sorumluluk, görev, yetki vb. aktarımlarda bulunulmuştur. Devlet artık kamusal hizmetlerin sunumunda çeşitli yol ve yöntemlere, finansman vb. gerekçelerle başvurmuştur. Son yıllarda kamu-özel ortaklıkları/işbirlikleri revaçta olmuştur. Türkiye’de isim olarak henüz yeni sayılabilecek fakat farklı isimlerle daha önce hayat bulmuş kamu-özel ortaklıkları için başlıca yöntemler, yap-işlet-devret, yap-işlet, yap-kirala-devret ve yap-kirala yöntemidir. Yap-işlet ile yap-işlet-devret modeli daha çok altyapı hizmetlerinde kullanılırken, yap-kirala yöntemi daha çok sağlık sektöründe kullanılmaktadır (Bilaretal Meeting, 2005). Bu yöntemler daha da çoğaltılabilir. Bunun yanında yerel yönetimler alanında en çok kullanılan yöntemler ise; ihale yöntemi, imtiyaz yöntemi, kiralama yöntemi, yap-işlet-devret yöntemi, satış yöntemi, yönetimler arası işbirliği yöntemi, kupon yöntemi, şirketleşme ve ortak girişim yöntemi, vergi teşvikleri ve idari düzenlemeler yöntemi, yasal-kurumsal serbestleşme yöntemi, gönüllü organizasyonlar yöntemi, fiyatlandırma yöntemi, kendi kendine hizmet yöntemidir (Ulusoy ve Vural, 2003, 119). Yerel yönetimlerin en önemli gerekçeleri ise, hizmet sunumunda yeterli kaynak bulamamak, teknik personel eksikliği, merkezin vesayet denetimi dışına çıkmak istemek vb.’ dir.

Peki, Türkiye’de kamu-özel ortaklığı neden daha fazla popülerlik kazanmaktadır? Bu sorunun cevabını, Dünya Bankası Türkiye Direktörü, Andrew N. Vorkikn, Uluslararası kamu-özel ortaklığı zirvesinde şu şekilde dile getirmiştir:

“Fon sağlama kilit önem taşıyan bir unsur. Türkiye gibi gelişmekte olan ülkeler büyük miktarlarda altyapı inşa ediyor ya da yeniliyorlar. Ancak Türkiye bunu yerel ve merkezi Devlet bütçesini tüketmeksizin nasıl başarabilir? Devletin sağlayacağı finansmanın, enerji, su, sağlık koşulları, demiryolu, yol ve katı atık konularındaki talepleri – aynı zamanda su ve hava kalitesi ile ilgili çevresel standartlara uymak kaydıyla – karşılayabilmesi mümkün değil. Ayrıca, Devletin tüm bu talepleri tek başına karşılayabilmesi mümkün olsaydı bile bu kez de ticaret dünyası ve nüfus üzerindeki vergi ve borç yükü başa çıkılamayacak boyutlara ulaşırdı” (<http://go.worldbank.org/2E09W32KW0>, Erişim:10.06.2009).

Bunlara ek olarak, Türkiye’nin, özgün koşulları ve tecrübesi göz önünde tutulduğu zaman; enerji, su, atık su, demiryolları ve beledi hizmetleri dahil servis alt-sektörleri gibi alanlarda kamu-birçoközel ortaklığı modelini kolaylıkla uygulayabileceği açıktır. Kamu-özel ortaklıkları; tüm yatırımlar için tek çare olmamakla birlikte, ekonomi ve topluma büyük yararlar sağlayan işe yarar ve başarılı modellerdir. Bu anlamda Türkiye iktidar partisi

sözcüleri de, devletin 4 bini aşkın projesinin olduğunu ve bunları kamu-özel ortaklıkları olmadan başaramayacaklarını dile getirmişlerdir.

Türkiye kamu-özel ortaklığının neresinde yer almaktadır. Merkezi otorite ve mevzuat oluşturma alanındaki durumu nedir?

Türkiye’de kamu-özel ortaklığının tek elden yürütüldüğü merkezi bir otoriteden ve alanı düzenleyen çatı bir mevzuattan bahsetmek mümkün görünmemektedir. Düzenleyici ve koordinasyonu sağlayıcı merkezi otorite, genel çerçeveyi belirleyici yasal bir zemin oluşturma girişimleri devam etmektedir. Yerel farklılıklardan ve hizmet gereklerinden dolayı tek yasa ile derinlemesine kapsayıcı bir çatı oluşturmaktan ziyade genel çerçeveyi çizici yerel değişkenleri ve farklılıkları göz önünde tutucu, koordinasyon ve iletişim sağlayıcı, düzenleyici ve dengeleyici bir yapının oluşturulması, verimli ve etkin kaynak kullanımı ile kaliteli ve sürdürülebilir hizmetler üretilip sunulmasını sağlayacaktır.

Fakat durum bugünden ele alınırsa; şimdiki KÖO yapıları ile geçmişteki yapılar arasında temel olarak hukuksal, yönetsel ve mali açıdan farklılıklar mevcuttur. İlk olarak tarafların net bir şekilde ortaya çıkarılması, sorumluluklarının ve yükümlülüklerinin belirlenmesi gibi temel şekli unsurlar genel bir yasal zemine oturtulmuş ya da oturtulmaya çalışılmaktayken, kurumsal yapı ve idari kapasite anlamında da daha kalıcı mekanizmalar oluşturulmaya başlanmıştır. Bu anlamda KÖO kanun tasarısının yasalaşmaması 2008 AB ilerleme raporunda eleştirilmiştir. Son yıllarda uluslararası teşviklerde hükümetler KÖO yöntemini oldukça sık kullanmaktadırlar denilebilir(Karasu, 2009(b), 126).

Sağlık alanında 2007’de, 5683 sayılı kanunla ana hizmet birimleri içine “KÖO Daire Başkanlığı” örgütlenmiştir. Bu örnek kamu örgütlenmesi açısından bir ilktir. “Sağlıkta Dönüşüm Programı” ile bölge hastaneleri, sağlık kampüsleri, yapım (KÖO) yönetim (PIC) ve yönetimlerde Mütevelli Heyetlerinin olması öngörülmektedir (Karasu, 2009(b), 119). Kayseri’de başlatılan “sağlık kampüsü” projesi bu alanda gerçekleştirilen önemli bir projedir.

Kayseri örneği içerik anlamında son derece karlı bir yatırımdır. Arsa ve tüm işletim alanları ihaleye dahil edilmiştir (Karasu,2009(a), 87). İleriki bölümlerde de değinileceği gibi, KÖO artık alternatif bir yöntem olmaktan çıkıp, tipik bir yöntem dönüşmüştür (Karasu, 2009(b), 133).

Sonuç olarak; KÖO, 1980 sonrası yeni sağ politikaları sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Devlet, hizmetin kar içeriğine bakmaksızın hizmeti sunmakla görevliydi. Devletin rolü buyken, özel sektör ve üçüncü sektör denilen STK'lar hizmetlerin finansmanında yer almaya başlamıştır. Tüm bu oluşumun temelini yeni sağ ve yeni muhafazakarlık oluşturmaktadır. KÖO, kapitalizmin genişlemesi ve devletin rolünün değişmeye başlamasıyla gündemi daha etkin bir şekilde meşgul etmeye başlamıştır (Karasu, 2009(b), 132).

2.7. 2002'den Sonra Kamu-Özel Ortaklığı Alanında Yapılan Yenilikler (Merkezi Yönetim Düzeyinde)

2002'den sonra Türkiye tarihinde çok sıkça yaşanmayan, yaşandığında ise özellikle ekonomik alanda önemli sıçramaların (eleştiriler olsa da) görüldüğü tek partili iktidar dönemi günümüze kadar yaşanagelmıştır. Yukarıda da değinildiği üzere, merkezi iradenin yönü ışığında, hem uluslararası hem de ulusal düzeyde, kamusal hizmetlerin sunumuna ilişkin düzenlemelerin büyük çoğunluğu, yeni sağ akıma uygun bir şekilde, kısmen muhalefetin ve Anayasa Mahkemesi başkanının engeline takılsa da hızlı bir şekilde hayata geçirilmeye başlanmıştır.

Daha önce de kısmen belirtildiği üzere, KÖO'lar çeşitli alanlarda ve farklı yönetim birimlerinin konusu olabileceğinden derinlemesine ve çok detaylı bir yasal çerçeve oluşturmak yerine, genel çerçeveyi çizici, öncelikleri belirleyici ve tarafları olabildiğince garanti altına alıcı bir çerçeve çizmek daha yerinde olacaktır. Bu anlamda uluslararası ve Ulusal boyutta aşağıdaki değişimler gerçekleşmektedir.

2.7.1. Uluslararası Boyutta KÖO

Dünya'da hemen her alanda genel geçer iki sistemin varlığından daha önceki başlıklarda değinilmişti. Bunlar Anglo-Sakson ve Kıta-Avrupası sistemleridir. İster Anglo-Sakson, ister Kıta-Avrupası sistemi olsun, aralarında bazı temel farklar bulunsa da, bu sistemlerin yayılması ve genelleşmesinde, uluslararası ve ulusüstü kurum ve kuruluşların önemli etkileri olmaktadır. AB, IMF, DB, DTÖ, BM, NATO ve diğer benzer örgütsel yapılanmalar gerek finans sağlarken, gerek tam üyelik için gerekçe olarak bu sistemlere özgü yapılanmaların oluşturulmasını ve işletilmesini isteyebilmektedirler. Katılımcı demokrasi, yönetim, verimli ve etkin yönetim, performans yönetim ve denetimi, bölgeselcilik, yerelleşme, yerindelik, küçük ama daha etkin devletler gibi talep, istek ve gerekçelerle hemen her zaman karşılaşılabilmektedir.

Örneğin, Avrupa Birliği'nin “yerindenlik” (*subsidiarite*) anlayışı ile Dünya Bankası'nın “yerelleşme” algısı benzerliği. Dünya Bankası, hiyerarşik yapılanmalar içinde yukarıdan aşağıya doğru yetki devriyle son kerte de yerel yönetimlere, sivil toplum kuruluşlarına ve özel sektöre yetki devri yoluyla yerelleşme üzerinden piyasalaşmayı öngörürken, AB de “yerindenlik” (*subsidiarite*) ile görevlerin aşağıdan yukarıya paylaşılması esasını savunmaktadır (Güler, 2005, 208). Dolayısıyla, hem yukarıdan aşağıya yetki devri hem de aşağıdan yukarıya görev paylaşımı ile yerel yönetimler birçok görev ve sorumluluk üstlenmiş olmaktadır. Görevler ve yetkiler arasında paralelliğin çeşitli nedenlerden dolayı³ tam olarak sağlanamaması sonucu, yerel yönetimler alternatif çözümlere odaklanmışlardır. Son kerte de KÖO gibi yöntemlerde de olduğu gibi özel sektörle işbirliği sonrası ise ortaklıklar ön plana çıkmıştır.

KÖO AB'dede her ne kadar topluluk düzeyinde tanımlanmış olmasa da, kamu alımları (public procurements) alanı, KÖO modelini, 2004/17/EC ve 2004/18/EC sayılı direktifler temelinde 30 Nisan 2004 tarihli Yeşil Kitap'a (Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions) konu yapmıştır. AB Konseyi, KÖO modellerinin, yoğun sermaye gerektiren büyük çaplı projeler ve altyapı yatırımlarını arttırmanın bir aracı olabileceğini belirtmiştir. *İhale sürecini seffaf ve esnek hale getiren sözleşme temelli bu birliktelik*, Avrupa Birliği'nin çok önem verdiği riskleri özel sektör lehine azaltması dolayısıyla önemsenmektedir (Çelik, 2006, 6). Görüldüğü üzere, AB'de önemli riskler özel sektör lehine azaltılmaktadır. Bilindiği üzere KÖO'nun çıkış nedeni, kamunun kaynak bulamaması, kaliteli üretmemesi, sürekliliği sağlayamaması vb. gerekçelerdi. Bu durumda çıkış nedenleri kamuya dayanan bir oluşumda, özel sektör tarafının duyarlılıklarının ön plana çıkarılması ne kadar doğrudur. Bu durum çeşitli açılardan ele alınabilir bir durumdur. Fakat son kerte de kamu tarafının bu hizmetleri sunması ya da gözetim ve denetim altında kamu dışındaki taraflara sundurması gerekmektedir. Bu anlamda en doğru seçim,

³ Görevler ve yetkiler arasında paralelliğin sağlanamama nedenleri; siyasi ve idari yapı kaynaklı ekonomik nedenler olarak ikiye ayrılabilir. Siyasi nedenlerin başında, hükümet politikalarında “yerel yönetimlere” verilen önem sırası gelmektedir. Yerel yönetimleri, katılımcı demokrasinin beşiği olarak görmeyen politikalar da “yerel yönetimlere” bütçeden ayrılan paylar düşük olmaktadır. Burada merkezi hükümetin ile tüm yerel yönetim birimlerine karşı bir tutumundan bahsetmek mümkündür. Yani yerel yönetimler kendi aralarında, maruz kaldıkları eşitsizliklere karşı eşit durumdadırlar. Siyasi nedenlerin ikinci ve kendini biraz daha ağır hissettiren nedeni ise, yerel yönetim teşkilatı ile, merkezi hükümet teşkilatlarının farklı siyasi partilerden olması ve bu nedenle de, ilgili yerel yönetimlerin kaynak sorunu yaşamasıdır. Burada yerel yönetimler arasında bir eşitlikten bahsetmek mümkün olmamaktadır. Merkezi hükümetle aynı siyasi partiden olan yerel yönetim teşkilatları oldukça fazla kaynak alabilirken, diğerleri ise kaynak sorunu yaşayabilmektedir.

İdari yapıdan kaynaklanan ekonomik nedenler ise; merkezi hükümetin hiyerarşi düzeni içinde, merkeziyetçiliği ağır bir şekilde hissettirmesi, buna bağlı olarak yerel kaynakların ilgili yerel yönetimlerce kullanılması önünde engel teşkil etmesidir. Son yıllarda yerel yönetimlere tanınan bir takım haklarla, gerek idari gerek mali özerklikleri artmış, yerel kaynakları harekete geçirebilme konusunda güç kazanmışlardır.

finans yönü kuvvetli olan özel sektör olmaktadır. Buna bağlı olarak en doğru ya da tek seçim olan özel sektörün hassasiyetlerinin az da olsa ön plana çıkarılması kaçınılmazdır.

Uluslararası mevzuat dahilinde ele alınabilecek temel belgeler aşağıdaki gibidir:

- BM Uluslararası Ticari Hukuku Komisyonu INCITRAL: Örnek KÖO kanunu ve KÖO Rehberi
- BM Avrupa Ekonomik Komisyonu-UNECE: KÖİ Rehberleri
- BM Sinai Kalkınma Örgütü-UNIDO: KÖO Rehberi
- Dünya Bankası Raporları
- AB Yeşil Kitap (Green paper)- 30.04.2004
- Avrupa Komisyonunun İletişim Bildirgesi- 15.11.2005
- Alman Kalkınma Kurumu-GTZ hazırlatılan Danışman Raporu (KÖO için öneriler)
- KÖO Rehberleri

Yukarıda belirtilen belgelerin ortak özelliği, KÖO'nun kamu yatırımlarının arttırılması için gerekli olduğu, sürecin çok iyi dizayn edilmesi ve bunun için belli temel prensiplerden hareket edilmesi gerekliliğidir. Daha önceki başlıklarda yer yer temel değerlere ve prensiplere değinilmiştir.

2.7.2. Ulusal Boyutta KÖO

Dünya Bankası'nın 2004 yılında hazırladığı "Türkiye Belediye Sektörü" adlı gözden geçirme raporu ile belediye/kent yönetimlerinin önemini gözler önüne sermiştir. Belediye/kent yönetimlerinin bu derece öneme sahip olma nedenlerinin başında, hizmet sunumuna taraf olan özel sektör için karlı alanlar oluşturmaları gelmektedir. Bu anlamda yerel yönetimler ön plana çıkmıştır. Çünkü yerel nitelikli temel altyapı hizmetleri küresel sermaye için karlı yatırım olanakları sunmaktadır (Güler, 2004, www.tusiad.org/yayin/gorus/58/6.pdf, Erişim: 05.04.2011). Dünya bankası raporuna göre hızlı kentleşme ile çeitli altyapı alanlarında(su, atık su ve katı atık gibi) 20 milyar dolarlık yatırım ihtiyacı olacağı ve bununancak hizmet sunumu ve finansmanında özel sektör payının arttırılması ile gerçekleştirilebileceğini belirtilmiştir (DB, Turkey Municipal Sector Review, 2004). Bu birlikteliğin (ortaklık/işbirliği) sağlanması için, merkezi bütçenin mali disiplini bozulmadan borçlanmaya izin verilmeli, belediyelere idari ve mali özerklik sağlanmalıdır (Çelik, 2008). Yeni belediye yasaları ile belediyelerin görev alanlarının genişletilerek, ölçek sorununun ortadan kalkması ve 1981 tarihli İSKİ düzenlemesi ile başlayan büyükşehir ve

belediyelerin yerli ve yabancı ticari kredi kullanabilme olanağına kavuşması ile özellikle doğal tekel niteliği taşıyan hizmetlerde bu yönteme başvurmak popüler hal almıştır (Çelik, 2008).

Yasal anlamda tarihten KÖÖ'ya örnek teşkil eden hizmet görme türünün “imtiyaz sözleşmeleri” olduğu daha önce belirtilmişti. Güncel KÖÖ'larla geçmişteki imtiyazlar arasındaki temel farklar, tabii oldukları hukuk ve buna bağlı olarak uyumsuzlukların çözümlendiği yarı yoldur denilebilir. Kamu Hukuku'na tabii olan ve İdari Yargı'nın görev alanına giren imtiyaz sözleşmeleri, Borçlar Hukuku'nun konusu olan ve Adli Yargı/Tahkim denetimine açılan özel hukuk sözleşmesi haline getirilmiştir artık. 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre, belediye, “belirtilen hizmetleri Danıştay'ın görüşü ve İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile süresi kırk dokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebilir” hükmüyle de KÖÖ'lar yerel hizmet alanına taşınmıştır (Çelik,2008).

Kamu ihale ve Kamu ihale Sözleşmeleri Kanunlarının çıkarılması ile kamu alımlarında başlatılan dönüşüm, *Tarama Sürecinin 5. Faslı olan Kamu Alımları* altında Avrupa Birliği'nde gerçekleştirilen son dönem düzenlemelere uyum temelinde devam etmektedir (ABGS) (Çelik, 2008, 6).

Merkezi bir kurum ve genel düzenleyici bir yasanın olmaması dolayısıyla KÖÖ farklı yasalar içinde yer almaktadır. Ulusal düzeyde KÖÖ'ya ilişkin mevcut mevzuat şu şekildedir:

Türkiye'de elektrik üretimi ile ilgili olarak: Amacı, Türkiye Elektrik Kurumu dışındaki özel hukuk hükümlerine tabii sermaye şirketleri statüsüne sahip yerli ve yabancı şirketlerin elektrik üretimi, iletimi, dağıtımını ve ticareti ile görevlendirilmesini düzenlemek olan (3096 sayılı kanun) bu kanun, Türkiye Elektrik Kurumu dışında görevinin verilmesi ile sözleşme, süre, tarife ve görevin sona ermesi şekil ve esaslarını kapsamaktadır (3096 Sayılı Kanun, Md.1).

Elektrikle ilgili hizmet vermek üzere kurulmuş olan sermaye şirketlerine; Devlet Planlama Teşkilatının görüşünü, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının teklifi üzerine, Bakanlar Kurulu, önceden yönetmelikle belli edilmiş görev bölgelerinde, elektrik üretim, iletim ve dağıtım tesisleri kurulması ve işletilmesi ile ticaretinin, yaptırılmasına karar verebilirken (3096 Sayılı Kanun, Md.3). Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatının, olumlu görüşünü almak suretiyle sadece elektrik üretmek amacı ile kurulacak sermaye şirketlerine, elektrik üretimi yapacak tesisi kurma ve tesisi işletme müsaadesi

verebilir (3096 Sayılı Kanun, Md.4). Tüm bu izinler verilirken esas kriter, görevli şirket tarafından elektrik ihtiyacının öncelikli olarak, ilgili bölgenin mevcut potansiyelinin kullanılabilir hale getirilerek oradan karşılanması, ancak yetersizlikler ya da enerji tasarrufu söz konusu olduğunda başka temin yollarına gidilebilmesidir. 3096 sayılı kanunun 3 ve 4'üncü maddelerine uygun olarak aktedilecek sözleşmeler 99 yıla kadar süreli olarak düzenlenebilir (3096 Sayılı Kanun, Md.7). Bu yasada, 20, 30 ya da 49 yıllık sözleşme sürelerinden farklı olarak 99 yıla kadar sözleşmeler imzalanabilmektedir.

Yap-İşlet-Devret modeli ile ilgili olarak: Amacı kamu kurum ve kuruluşlarınca (kamu iktisadi teşebbüsleri dahil) ifa edilen, ileri teknoloji veya yüksek maddi kaynak gerektiren bazı yatırım ve hizmetlerin, yap-işlet-devret modeli çerçevesinde yaptırılmasını sağlamak (3996 Sayılı Kanun, Md.1) olan bu kanun; köprü, tünel, baraj, sulama, içme ve kullanma suyu, arıtma tesisi, kanalizasyon, haberleşme, (Ek ibare: 20/12/1999 - 4493/1 md.) elektrik üretim, iletim, dağıtım ve ticareti maden ve işletmeleri, fabrika ve benzeri tesisler, çevre kirliliğini önleyici yatırımlar, otoyol, trafiği yoğun karayolu, demiryolu, gar kompleksi, lojistik merkezi, yeraltı ve yerüstü otoparkı ve sivil kullanıma yönelik deniz ve hava alanları ve limanları, yük ve/veya yolcu ve yat limanları ile kompleksleri, sınır kapıları, milli park (özel kanunu olan hariç), tabiat parkı, tabiatı koruma alanı ve yaban hayatı koruma ve geliştirme sahalarında planlarda öngörülen yapı ve tesisleri, toptancı halleri ve benzeri yatırım ve hizmetlerin yaptırılması, işletilmesi ve devredilmesi konularında, yap-işlet-devret modeli çerçevesinde sermaye şirketlerinin veya yabancı şirketlerin görevlendirilmesine ilişkin usul ve esasları kapsamaktadır (3996 Sayılı Kanun, Md.2). Yine bu kanun 3. Maddesi a bendine göre, yöntem yoğun sermaye gerektiren projeler için özel bir finansman yöntemi olarak tanımlanmıştır. Aslında daha önce de değinildiği üzere, KÖO modeli olarak YİD yöntemi sadece finansman değil aynı zamanda etkinlik ve verimlilik esaslı bir yönetim modelidir. Kanunun 3. maddesi b fıkrasında “sermaye şirketi” Anonim şirket olarak belirlenmiş, Türkiye sınırları içinde kurulmuş olması gerekliliğine değinilmiş ve kamu kurum ve kuruluşlarının da **ortak olabileceği** ayrıca belirtilmiştir. Sonuç olarak hizmetin **asli sahibinin idare** olduğu vurgusu da yapılmıştır (3996 Sayılı Kanun, Md.3). Madde 5 yapılacak olan sözleşmelerin özel hukuk hükümlerine tabi olacağına vurgu yapmış ve sözleşme süresini 49 yıl ile sınırlandırmıştır. İdare tarafından ilgili şirkete verilen talep garantisi konusunda, talebin beklenenden fazla gerçekleşmesiyle ortaya hasılat paylaşım sorunu çıkmaktadır. Kanuna bu konuyla ilgili düzenleme (Ek fıkra: 13/2/2011-6111/132 md.)” 2011 yılında eklenmiştir. “Sermaye şirketi veya yabancı şirket tarafından yapılan yatırım ve hizmetler, sözleşmenin sona ermesi ile birlikte her türlü borç ve taahhütlerden ari, bakımlı, çalışır ve kullanılabilir durumda bedelsiz

olarak kendiliğinden idareye geçer” (3996 Sayılı Kanun, Md.3). Yap-işlet-devret modelinde görevli şirketler; “2’nci maddede belirtilen konularda ve yap-işlet-devret modeli çerçevesinde idare ile sermaye şirketi veya yabancı şirketin yapacağı bütün iş ve işlemler 1.7.1964 tarihli ve 488 sayılı Kanuna göre alınan damga vergisi ile 2.7.1964 tarihli ve 492 sayılı Kanun uyarınca alınan harçlardan muaftır” (3996 Sayılı Kanun, Md.12).

Yine burada belirtilmesi gereken önemli noktalardan biri, ister ulusal ister uluslararası sermaye şirketlerine sağlanan garantilerle ilgilidir. Burada gerek işletmeci tarafa geri ödemeye ilişkin olmak üzere (ortaya çıkacak olağandışı durumlar da dahil) gerek kamu tarafının borçlanıcı faaliyetlerinin hemen hepsi Hazine Müsteşarlığının görüşü ve bağlı olduğu Bakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile garanti altına alınmakta ya da garanti koşulları belirlenmektedir (3996 Sayılı Kanun, Md.11).

Karayolu yapım, bakım ve işletilmesi ile ilgili olarak: Adından da anlaşılacağı üzere, özel hukuk hükümlerine tabi ve sermaye şirketi statüsüne sahip sermaye şirketlerinin; otoyollarının ve üzerindeki bütün tesislerin yapımı, bakımı, işletilmesi ile görevlendirilmesine ve süresi sonunda 8en fazla 49 yıl olmak üzere) yol ve tesislerin Karayolları Genel Müdürlüğüne devrine ait esasları düzenlemek (3465 Sayılı Kanun, Md.1) olan bu kanun, belirtilen şirketlere, bütün tesisleri ile otoyolun veya diğer otoyollardaki hizmet tesislerinin yapımı, bakımı ve işletilmesi görevinin verilmesi; sözleşme, süre, geçiş ücreti tarifesi ve görevin sona ermesi ile ilgili usul ve esasları kapsamaktadır. Bu kanunda yetkili Bakanlık ve idari birimler, ulaştırma bakanlığı ve bakanlığa bağlı birimlerdir.

Yap-işlet-devret modeli ve elektrik üretim, işletilmesi ve satışı: Amacı; "Yap-İşlet Modeli" ile üretim şirketlerine ülke enerji plan ve politikalarına uygun biçimde elektrik enerjisi üretmek için mülkiyetleri kendilerine ait olmak üzere termik santral kurma ve işletme izni verilmesi ile enerji satışına dair esas ve usulleri belirlemek kanun kapsamı içindeyken, hidroelektrik, jeotermal, nükleer santraller ve diğer yenilenebilir enerji kaynakları ile çalıştırılacak santraller bu kanunun kapsamı dışındadır (3465 Sayılı Kanun, Md.1). Özellikle 2000’li yılların başından bu yana, Türkiye’de bu alanda önemli ilerlemeler sağlanmış, özel sektörün ilgi odağı haline gelmiştir.

Bu kanunda geçen; **Yap-İşlet Modeli:** Elektrik enerjisi santrallerinin üretim şirketleri mülkiyetlerinde kurulmalarını, işletilmelerini, üretilen elektrik enerjisinin belirlenecek esas ve usuller çerçevesinde satışını içeren modeli, **Üretim Şirketi:** Mülkiyeti kendisine ait olmak

üzere sadece elektrik enerjisi üretim tesisi kurmak ve işletmek için kurulmuş veya kurulacak yerli ve/veya yabancı sermaye şirketini, **Bakanlık:** Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığını ve **TEAŞ:** Türkiye Elektrik Üretim İletim Anonim Şirketini, ifade etmektedir (4283 Sayılı Kanun, Md.2).

Üretim şirketi ile işletme ve enerji satışını düzenleyen sözleşme imzalanırken, ülkenin makro ekonomik dengeler gözetilmekte ve tüketicileri koruyucu tedbirler alınarak arz-talep dengesi dikkate alınmaktadır. Buda dolaylı ve uzun vadede hizmetten yararlanıcıların ve ülke ekonomisinin zarar görmesini engellemektedir (4283 Sayılı Kanun, Md.2).

Sermaye şirketlerine, ilgili ve yetkili kurumlarca hazine garantisi verilebilmektedir (4283 Sayılı Kanun, Md.4). Bir KÖO modeli olarak, belki de en çok eleştirilen noktalardan bir tanesi de, bu tür sözleşmelerden doğan yükümlülüklerin Hazine üzerinde, yani ülke ekonomisi üzerinde yük oluşturabilme ihtimalidir. Kanun maddesi incelendiğinde, garantinin verildiği değil verilebildiği vurgulanmaktadır. Doğal tekel niteliği taşıyan kamu hizmetlerinde ya da fizibilite ve etüd çalışmaları ayrıntılı bir şekilde yapılmış hizmetlerde verilecek olan hazine garantisinin her hangi bir sakınca yaratmayacağı açıktır. Aksine hizmetin daha hızlı ve kaliteli sunulmasına katkıda bulunacaktır.

Özelleştirme uygulamaları hakkında kanun: Bu kanunun amacı; İktisadi devlet teşekküllerinin ve kamu iktisadi teşebbüsleri dışında kalmakla, sermaye oranına bakılmaksızın (az ya da çok) tüm kamu kurum ve kuruluşları ile bunlara bağlı uzantılarının her türlü iştraklerdeki paylarının, mal ve hizmet üretim birimleri ve varlıklarının, bu kanunun (1994 tarihli 4046 sayılı özelleştirme uygulamaları hakkında kanun) 35 inci maddesinin (B) fıkrasında belirtilen kamu iktisadi kuruluşlarının temel kuruluş amaçlarına uygun mal ve hizmet üretim birimlerinin işletilmesi haklarının, **ekonomide verimlilik artışı ve kamu giderlerinde azalma sağlamak için özelleştirilmelerine ilişkin esasları** düzenlemektir (4046 Sayılı Kanun, Md.1). Özelleştirmeleri süreçlerinde ön plana çıkan en önemli iki kurum “Özelleştirme İdaresi Daire Başkanlığı”, kurul ise “özelleştirme Yüksek Kurulu”dur. “özelleştirme idaresi başkanlığı” ve “özelleştirme yüksek kurulu” yapıları incelendiğinde özellikle Başbakanın önemli tasarruflara sahip olduğu görülmektedir. Bu yapılar dışında “özelleştirme fonu” ve “kamu ortaklığı fonu” önemli rol oynamakta ve bu kanun kapsamı dahilinde yer almaktadır. Madde 2 ‘de özelleştirme ile elde edilecek gelirlerin ve devletin

durumunu garanti altına alıcı birçok ilke sıralanmıştır⁴.15'inci madde de ise, **kamu hizmetlerinin gördürülmesinin özelleştirilmesine**, değinilmiştir. Şöyle ki: Kamu hizmeti gören kuruluşların mülkiyet devri suretiyle özelleştirilmesine ilişkin konularda bu kanunun 1'inci maddesinde öngörülen ayrı kanunlarla düzenleme yapılmasına ilişkin şartlar saklı kalmak kaydıyla; genel ve katma bütçeli idarelerle bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşların mal ve hizmet üretim birimleri ve varlıklarının (baraj, gölet, otoyol, yataklı tedavi kurumları, limanlar ve benzeri diğer mal ve hizmet üretim birimleri), 35'inci maddenin (B) bendinde belirtilen ve kamu hizmeti gören tekel niteliğindeki mal ve hizmetleri üreten kamu iktisadi kuruluşları ile bunların müessese, bağlı ortaklık, işletme ve işletme birimlerinin, işletme haklarının verilmesi veya kiralanması ve mülkiyetin devri dışındaki benzeri diğer yöntemlerle özelleştirilmesi bu kanun hükümleri çerçevesinde yapılır.

Bu konuda imtiyazlara ilişkin olarak; genel ve katma bütçeli idarelerle bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşların sadece tekel niteliğindeki mal ve hizmet üretim faaliyetleri ile kamu iktisadi kuruluşlarının temel kuruluş amaçlarına uygun mal ve hizmet üretim faaliyetleri imtiyaz addolunur ve yapılacak anlaşma ve sözleşmeler en fazla 49 yıllık olabilirken imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri niteliğinde olmaktadır.

18'inci madde ise özelleştirme yöntemlerini şu şekilde belirtmiştir: Satış, kiralama, işletme hakkının verilmesi, mülkiyetin gayri ayni hakların tesisi, gelir ortaklığı modeli ve işin gereğine uygun sair hukuki tasarruflar. Burada belirtilen satış dışındaki diğer tüm yöntemler KÖO yapılarıyla paralellik göstermektedir. Yani kamu kesimi ile özel sektör arasında risk, finans ve paylaşım koşulları sözleşmelerle belirlenmiş, işbirliği/ortaklık yapıları oluşturulmuştur. Özelleştirme konusu olan hizmetler için, ihaleler, kapalı teklif, pazarlık, açık artırma, belli istekliler arasında kapalı teklif usulü ile yapılmaktadır.

Madde 26 ve 27 ise tam da araştırma konusuna uygun olan *Mahalli İdarelerde Özelleştirme Uygulamalarını açıklamıştır*. Belediye ve il özel idarelerinin sahibi olduğu ticari amaçlı kuruluşlar ile kar oranına bakılmaksızın bu tür iştiraklerdeki paylarının özelleştirilmesi 4046 sayılı kanun kapsamında yetkili makamlarca yapılmaktadır. Bu şekilde sağlanan ve özel

4 Özelleştirmelerden Elde edilen gelirin bütçe yatırım ve harcamalarında kullanılması, oluşabilecek teknelci yapının önlenmesi, stratejik konularda devletin sahip olacağı imtiyazlı hisse oluşturulması, tabii kaynakların, belli bir süre için sadece işletme hakkının verilmesi suretiyle özelleştirilmesi, özelleştirme işlemlerinin değer saptaması da dahil aleniyet içinde yürütülmesi, özelleştirme uygulamalarında, milli güvenlik ve kamu yararının gerektirdiği durumlar hariç, kamu kurum ve kuruluşları ile kamu tüzel kişiliğine sahip eğitim kurumları ve mahalli idarelere devir yapılmaması, ilkeleri esas alınmaktadır (4046 Sayılı Kanun Madde 2).

bir hesapta toplanan gelirler, bu uygulamalar sonucu doğabilecek iş kaybı taminat ödemeleri için kullanılmakta, kalan miktar ise ilgili belediye ve il özel idaresi tarafından bütçelerine gelir kaydedilmektedir.

Yerel yönetimlerin ve kurdukları birliklerin ticari amaçlı faaliyetlerde bulunmak üzere kuracakları kuruluşlar veya kurulu iştiraklere sermaye ortağı olmaları, Bakanlar Kurulu iznine tabidir.

İdarenin taraf olduğu dava ve takiplerde, idare her türlü vergi, resim ve harçtan muaftır. Özelleştirme uygulamalarına ilişkin idari davalar, ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da görülmektedir.

Türkiye'de ulusal düzeyde oluşturulmuş bir çatı kurum ya da kuruluş ve genel çerçeveyi belirleyici bir mevzuat (yasa) mevcut değildir. KÖO'ya ilişkin düzenlemeler, farklı yasalar içinde, ilgili hizmet yasaları içinde, yukarıda da sıralandığı üzere, dağınık halde yer almaktadır. Bu anlamda merkezi ya da çatı kurum olma girişimleri her ne kadar Kamu İhale Kurumu ile DPT arasında devam etmiş olsa da, genel olarak, Kalkınma Bakanlığı kurulana kadar, DPT'nin sorumlu olduğunu söylemek yanlış olmaz. Buna benzer durum, AB işleri konusunda, Başbakanlık ve Dışişleri Bakanlığı arasında yaşanmaktaydı⁵. Genel çerçeveyi belirleyici yasa anlamında ise, DPT tarafından hazırlanmış, henüz yasalaşmamış KÖO yasa tasarısı taslağına incelemeden hemen önce dağınık olan düzenlemelere örnek teşkil edecek bir kaç kanun tasarısı taslağına değinmek yerinde olacaktır.

Bu anlamda ilk olarak, Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında kanun ile devlet Su İşleri Umum Müdürlüğü Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanunda değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Taslağı ile ilgili TBMM plan ve bütçe komisyonu'nun hazırlamış olduğu raporda: 3996 sayılı kanun kapsamı ile yap-işlet-devret sözleşmelerinin içerikleri ve ödeme şekillerine ilişkin düzenlemeler yapılmakta, bu kapsamda katkı payı uygulaması tanımlanmakta ve çerçevesi belirlenmekte; yap-işlet-

⁵ Kurulmuş olduğu 2000 yılından bu yana, Dış işleri Bakanlığı ve Başbakanlık arasında bağlılık anlamında statüsü bir çok defa değiştirilen Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, 3046 sayılı Kanun'un 3313 sayılı Kanun ile değişik 10'uncu maddesi gereğince "Kuruluşun Bağlı Olduğu Bakanlığın Değiştirilmesi ile İlgili İşlem" çerçevesinde 20 Mart 2003 tarihinde Dışişleri Bakanlığı'na, 1 Haziran 2005 tarihinde Başbakanlığa, 30 Ağustos 2007 tarihinde Dışişleri Bakanlığı'na, 10 Ocak 2009 tarihinde ise tekrar Başbakanlığa bağlanmıştır.(2009-2013 ABGS Stratejik Planı, s.15). Son olarak ise, 03/06/2011 tarihli KHK ile kurulan AB Bakanlığı'na bağlanarak, kurumsal anlamda en büyük adım atılmıştır.

devret sözleşmelerinde idarece yapılacak ödemelerdeki gecikmelere uygulanacak gecikme faizine ilişkin hükümlere de yer verileceği; yap-işlet-devret görevlendirmeleri kapsamında katkı payı uygulaması veya diğer uygulamalar çerçevesinde gelecek yıllarda idarece ödeme yapılması öngörülen yılların bütçelerine gerekli ödeneklerin konulması öngörülmektedir (TBMM Tutanak Dergisi, 2008, 186).

Yukarıdaki açıklamalara ek olarak; kamu ihale kurumu, AB Komisyonunun 2004/17/EC direktifi doğrultusunda KİK tarafından hazırlanan Kamu İhale Kanununda değişiklik yapılmasına dair kanun tasarısı taslağı ve Enerji, su, ulaştırma ve posta hizmetlerinde faaliyet gösteren kuruluşların alımları hakkında kanun tasarısı taslakları yapılan çalışmalara örnek gösterilebilir.

Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Kamu Kesimi ile Özel Sektör İşbirliği Modelleri Çerçevesinde Gerçekleştirilmesine İlişkin Kanun Tasarısı Taslağı (Kasım 2007- DPT Müsteşarlığı): KÖO/İ alanında ortaya çıkan temel sorunlar temelinde, uluslararası örnekler de dikkate alınarak birçok öneri geliştirilmiştir. İdari, hukuki ve kurumsal boyutta geliştirilen bu öneriler şu şekilde sıralanabilir:

- Ulusal bir politika oluşturmak,
- KÖO'na özel, özerk, proje seçimini yapacak, ihaleyi-satın almayı izleyecek, projeyi izleyecek, yol gösterici rehberleri ve standart sözleşmeleri hazırlayacak merkezi bir birim kurulması,
- Yasal düzenleyici çerçeve kapsamında mevzuat çalışması ile yeni bir kanun hazırlanması
- Rekabetçi ihale içeren standart işlem süresi
- Şartname ve sözleşme formatları
- Hizmet süresi boyunca kontroller sonucu uyuşmazlıkların hızlı çözümü için gerekli düzenekler
- Bakanlıklar bünyesinde KÖO modelini uygulayacak ve Merkezi KÖO birimi ile eşgüdümlü çalışacak KÖO birimlerinin kurulması (ABGS'de olduğu gibi).
- Önce pilot projelerden başlanması (Kayseri sağlık kampüsü örneği)
- Pilot projeler için uluslararası kuruluşlardan finansman sağlanması, gibi...

Yapılan tüm açıklamalar ışığında görülmüştür ki, merkezi çatı bir kurum ya da kuruluş ile genel düzenleyici bir yasa artık gerekli hale gelmiştir. İşte bu anlamda DPT, 2007 yılında hazırladığı, yasa taslağının 27'inci maddesinde kanun taslağı amacını şu şekilde açıklamıştır; “yürürlükte bulunan ve dağınık bir şekilde kamu ve özel sektör işbirliği modellerini düzenleyen çeşitli kanunlar yürürlükten kaldırılmak ve kamu özel işbirliği modellerine ilişkin mevcut kanunların yürürlükten kaldırılarak tek bir çerçeve kanun altında toplamak”.

Kanun tasarısı gerekçesinde aşağıdaki konu başlıklarına yeni düzenlemeler getirilmek istenmektedir (2007 Tarihli DPT KÖO/İ Kanun Tasarısı Taslağı Gerekçesi, www.tbmm.gov.tr, Erişim: 01.07.2011).

- **Kamu-Özel İşbirliği Kavramının Tanımlanması:** Halen çeşitli adlar altında özel sektörün kamu hizmetlerinin sunumuna katılımının Türkiye için yeni bir kavram olan KÖO/İ adı altında düzenlenmesi sağlanmaktadır.
- **Kamu-Özel İşbirliği Mevzuatının Yeknesaklaştırılması (Tek Tipleştirilmesi):** Tasarı ile, dağınık bir yapıya sahip olan KÖO/İ mevzuatı bir yasa çerçevesinde toplulaştırılmakta, sadeleştirilmekte ve uygulamadaki farklılıklar önlenecek hepsi için geçerli tek bir süreç geliştirilmektedir.
- **Kamu-Özel İşbirliği Modellerinin Tanımlanması ve Modellere Esneklik Getirilmesi:** Ülkemizde halen uygulanan YİD, Yİ, 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/İ mevzuatı ile düzenlenmeyen eğitim, kültür ve genel idare altyapısı gibi alanlar bu tasarı ile 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 birim DPT Müsteşarlığı

bünyesinde oluşturulmaktadır. 181 sayılı Sağlık Bakanlığı Kanununun 8 maddesindeki değişiklikle, örgütsel yapısına, 5683 sayılı kanun ile Kamu-Özel Ortaklığı Daire Başkanlığı eklenmiştir.

- **Kamu-Özel İşbirliği Projelerinde Risk Kavramının Getirilmesi ve Garantilerin Tanımlanması:** Başarılı KÖO/İ projelerinin temel unsuru olan etkin risk paylaşımına ilk olarak bu kanunda değinilmiştir. Kamunun garantiler nedeniyle oluşabilecek mali yükümlülüklerinin izlenmesini ve bu yükümlülüklerin makro ekonomik dengelerle uyumlu olmasını sağlayacak mekanizmalar geliştirilmiştir.

Bu taslakta, kapsam içi olan kurumlar: “merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları, mahalli idareler ve kamu iktisadi teşebbüsleri, hizmetler; tarım, sulama, madencilik, imalat, enerji, ulaştırma, haberleşme, bilgi teknolojileri, turizm, konut, kültür, kentsel ve kırsal altyapı, belediye hizmetleri, kentsel dönüşüm, çevre, araştırma geliştirme hizmetleri ile eğitim, sağlık, adalet, güvenlik ve genel idare altyapısı yatırım ve hizmetleri işbirliği unsurları; maliyet, risk ve getirilerin paylaşılması, taraflar ise: kamu idareleri ve özel sektör (2007 Tarihli DPT KÖO/İ Kanun Tasarısı Taslağı, <http://ekutup.dpt.gov.tr/haber/ahd/taslak.pdf>, Md.1-2-3a, Erişim: 01.07.2011) olarak belirlenmiştir. Burada göze çarpan en belirgin noktalar, çok fazla hizmetin kapsam içine alınmış olması; genel olarak sayım yöntemi kullanılmış fakat açık uçlu olarak ise belediye hizmetleri tabiri kullanılmıştır. Belediye hizmetleri 2005 yerel yönetim reformları bağlamında düşünüldüğünde oldukça geniş bir alana yayıldığını görmek zor olmayacaktır. Buna ek olarak, ilgili kurumlar kısmında ise daha çok mahalli idarelere yoğunlaşmıştır. Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, mahalli idareler: “Yetkileri belirli bir coğrafi alan veya hizmetlerle sınırlı olarak kamusal faaliyet gösteren belediyeleri, il özel idarelerini ve bunların kurdukları birlikleri” (2007 Tarihli DPT KÖO/İ Kanun Tasarısı Taslağı, <http://ekutup.dpt.gov.tr/haber/ahd/taslak.pdf>, Md.3c,ç,d, Erişim: 01.07.2011) kapsar, şeklinde belirtilmiştir. Açıkça görüldüğü üzere, mahalli idareler içinde ise “belediye yönetimleri” ön plana çıkmaktadır. Çünkü idareler belirtilirken daha çok idari ve mali açıdan özerk, mevzuatı gereği sözleşme yapmaya yetkili, hizmetin asli sahibi kamu kurum ve kuruluşları vurgusu yapılmaktadır ki, buda belediye yönetimlerini işaret etmektedir. Yapılan yerel yönetim reform çalışmaları ve yeni belediye yasaları da bu paralellikte süregelmiştir.

Tarafların ikinci kısmı ise, daha çok kar, verimlilik, büyüme ve rekabete odaklanmış özel sektör olarak belirlenmiştir. Literatürde, STK'lara daha çok yer verilmeye başlanmasına karşılık, kanun tasarısında bir taraf olarak gösterilmemesi, belki de tasarının eleştirileceği ana eksenlerden bir tanesidir. Eklenmesi gereken taraflardan bir diğeri ise Finansörler (Lenders) olmalıdır. STK'ları ve Finansörleri (Lenders) taraf olarak göstermeyen, kamu kurumları tarafından en çok belediye yönetimlerini ön plana çıkaran ve ortaklık/işbirliği kurma konusunda hedef taraf olarak özel sektörü gösteren kanun tasarısında, doğal olarak maliyet, risk ve getirilerin paylaşımı noktaları işbirliği unsurları olarak belirtilmiştir. İşbirliği unsurları içinde daha çok özel sektör mantıklı noktaların yer alması, hizmet/ürün kalitesi, müşteri/vatandaş memnuniyeti, süreklilik gibi noktalara değinilmemesi ikinci önemli eleştiri konusudur.

Tasarıda “özel sektör”, yerli veya yabancı sermaye şirketini veya ortak girişimleri (2007 Tarihli DPT KÖO/İ Kanun Tasarısı Taslağı, <http://ekutup.dpt.gov.tr/haber/ahd/taslak.pdf>, Md.3n, Erişim: 01.07.2011) ifade eder şeklinde bir tanımlama kullanılmıştır. Yani ulusal ya da daha özeldede yerel nitelikli kamusal hizmetlerin üretimi/sunumuna, ulusal ve uluslararası özel sektör kuruluşlarının girmesinin yasal zemini oluşturulmaktadır. Her şeyin mobil olduğu, küreselin düşünüldüğü yerelin yaşandığı, ulusal sınırların yavaş yavaş kalktığı günümüzde, ulusal ve uluslararası diye bir ayırım yapmak artık anlamsızlaşmaktadır. Bunun yerine küresel kullanılmaktadır.

Oluşturulan birlik modelleri, proje bazlarında ikili bir yap söz konusudur: Birincisi bir hizmetin sıfırdan tasarımı, finansmanı, yapımı ve işletilmesi, ikincisi ise mevcut bir yatırımın yenilenmesi, kiralanması, geliştirilmesi, bakım-onarımının yapılması ve işletilmesidir (2007 Tarihli DPT KÖO/İ Kanun Tasarısı Taslağı, <http://ekutup.dpt.gov.tr/haber/ahd/taslak.pdf>, Md.3b, Erişim: 01.07.2011). Burada yüklenici taraf özel sektör olarak gösterilmektedir. Genel olarak hizmet kapsamı, içeriği ve işbirliği modelleri göz önüne alındığında, bu tür ortaklık/işbirliklerinde idareler karşısında taraf olabilecek yapının küresel özel sektör kuruluşlarının olması pek de şaşılacak bir durum değildir.

Özel sektörün, sınırlı kaynaklara fakat çok geniş hizmet/görev alanına sahip olan yerel yönetimlerle yapmış olduğu bu tür işbirliği/ortaklıklarla, risk altına girdiği açıktır. Risk almak özel sektörün varoluş nedenlerinden aynı zamanda kamu kurum ve kuruluşlarından ayrılan temel özelliklerindedir. Fakat özel sektör kısmen de olsa bir takım güvencelere sahip olmaktadır bu kanun tasarısında. Bunlar gölge ücret ve köprü kredilerdir. Gölge ücretlerle

sözleşmeye taraf olan görevli şirkete, sunduğu hizmet karşılığı ödenmesi gereken bedelin çeşitli nedenlerle tehlikeye girmesi sonucu, idarenin belirlenmiş olan bedeli görevli şirkete ödemesidir. Köprü Krediler ise, beklenmeyen finansal ihtiyaçları karşılamak üzere, fonlar veya diğer uluslararası finans kuruluşlarınca temin edilen, tamamen ya da kısmen Hazine garantisi altında olan kısa ya da uzun vadeli tali kredilerdir (2007 Tarihli DPT KÖO/İ Kanun Tasarısı Taslağı, <http://ekutup.dpt.gov.tr/haber/ahd/taslak.pdf>, Md.3p, Erişim: 01.07.2011). Bunlara ek olarak, “ön yapılabirliklik” ve “yapılabirliklik etüdü” de, özel sektörün işbirliği/ortaklığın karlılığını öngörebilmesine olanak tanımaktadır. “Ön yapılabirliklik etüdü”, idarelerden yetki verilmesi aşamasında istenen, ön projeye dayanan ve kamu-özel işbirliği modeli ile gerçekleştirilmesi düşünülen projenin teknik, finansal, ekonomik, çevresel, sosyal, kurumsal ve hukuki yapılabirlikliklerini analiz eden ve risk değerlendirmelerini de içeren raporu (2007 Tarihli DPT KÖO/İ Kanun Tasarısı Taslağı, <http://ekutup.dpt.gov.tr/haber/ahd/taslak.pdf>, Md.3k, Erişim: 01.07.2011) Yapılabirliklik etüdü” ise; nihai yatırım kararının verilmesine temel teşkil eden, paylaşımı öngören raporu ifade etmektedir.

Yeni yasalarla belediyelerin hizmet ve görev alanlarının genişlemesine paralel olarak, işbirliği/ortaklık sözleşmelerinin de kapsamı genişlemiştir. Yapılan uygulama sözleşmeleri, özel hukuk hükümlerine göre akdedilmektedir (2007 Tarihli DPT KÖO/İ Kanun Tasarısı Taslağı, <http://ekutup.dpt.gov.tr/haber/ahd/taslak.pdf>, Md.3e, Erişim: 01.07.2011). Bu yapılarak, özel sektör açısından çekiciliği arttırılmakta, kamu kesimi ise özel sektörün verimlilik, karlılık, rekabet ve etkinlik gibi unsurlarını daha rahat kullanabilmekte, idari yapı ve idare hukuku işleyişinden kaynaklı tıkanma ve gecikmeleri bertaraf edebilmektedir.

İşbirliği/ortaklık kapsamına giren hizmetler; kamusal ihtiyaçları karşılamak için topluma sunulmuş sürekli ve düzenli faaliyetler (2007 Tarihli DPT KÖO/İ Kanun Tasarısı Taslağı, <http://ekutup.dpt.gov.tr/haber/ahd/taslak.pdf>, Md.3f, Erişim: 01.07.2011).olarak belirtilmiştir. Bu durumda, yönetim ideolojilerinin değişimine paralel olarak sürekli değişen hizmet tanımları gerçeğinde, hangi hizmetlerin ortak ihtiyaca yönelik, hangisinin sürekli ve düzenli olması gerekliliğinin iyi bir şekilde tespit edilmesi gerekmektedir.

İşbirliği/ortaklık konularında, sadece maliyet, risk ve paylaşım odaklanılmasına karşılık, kamusal niteliklere değinilmemesi eksikliği, KÖO'nun gerçekleştirilmesi sürecinde uyulması gereken ilkeler başlığında ele alınmıştır: Kamu yararı, ekonomik ve soysal kalkınmaya katkıda bulunmak, idarelerin kendi görev alanındaki projeleri yürütebilmeleri, kamunun

verdiği garanti, miktar ve süre piyasanın işleyişiyle ve kamu ile idarelerin finansman dengeleriyle uyumlu olması esastır (2007 Tarihli DPT KÖO/İ Kanun Tasarısı Taslağı, <http://ekutup.dpt.gov.tr/haber/ahd/taslak.pdf>, Md.4, Erişim: 01.07.2011).

Yine tasarıda belli başlı 4 KÖO modeli sayılmıştır. Bunun sebebi kanun tasarısı gerekçesinde şu şekilde belirtilmiştir: Kamu idarelerinin sadece kendi görev ve sorumluluklarıyla uygun alanlarda bu kanun kapsamında proje gerçekleştirebilecekleri hükme bağlanmış, Türkiye’de uygulanmakta olan veya uygulanması mümkün görülen modeller isimlendirilmiştir. Amaç, Anayasa hükümleri doğrultusunda özel hukuk hükümlerine tabi olarak özel sektör ile birlikte ortak yürütülecek kamu hizmetleri için genel çerçeveyi belirlemektir. Uluslararası literatürde modellerin isimlendirilmesi konusunda ortak bir dilin mevcut olmaması nedeniyle öncelikle Türkiye’deki uygulamalar, kamu ve özel sektör tarafından getirilen farklı model talepleri ve hukuki altyapı göz önüne alınmıştır. “Modeller tanımlanırken modellerin kendi içlerinde de farklılaşmalarına imkan verecek şekilde esneklik sağlanmaya çalışılmış, farklı isimler altında bir dizi model tanımlamak yerine benzer özellikleri haiz modeller gruplaştırılarak aşağıdaki dört temel model tanımı yapılmıştır” (2007 Tarihli DPT KÖO/İ Kanun Tasarısı Taslağı Gerekçesi, www.tbmm.gov.tr, Erişim: 01.07.2011): a) **Yap-İşlet-Devret Modeli (sözleşme konusu idareye devredilmekte)** Kamu ile özel sektör arasında akdedilen bir sözleşme çerçevesinde, bir yapının özel sektör tarafından, finanse edilerek yapıldığı, işletildiği, gerekli hallerde tasarlandığı ve belirlenen süre sonunda idareye devredildiği KÖO modelidir, b) **Yap-İşlet Modeli (sözleşme konusu özel sektörde kalmakta)**: Kamu ile özel sektör arasında akdedilen bir sözleşme çerçevesinde, bir yapının özel sektör tarafından finanse edilerek yapıldığı, işletildiği, gerekli hallerde tasarlandığı ve yapının mülkiyetinin özel sektörde kaldığı KÖO modelidir, c) **Yap-Kirala Modeli (sözleşme konusu idareye devredilmekte)**: Kamu ile özel sektör arasında akdedilen bir sözleşme çerçevesinde, bir yapının özel sektör tarafından finanse edilerek yapıldığı, gerekli hallerde tasarlandığı, belirli bir süre için idareye kiralandığı, kiralanın yapı üzerindeki bazı mal ve hizmet üretim birimlerinin kısmen veya tamamen yapımcı tarafından işletilebildiği ve yapının mülkiyetinin kira dönemi sonunda sözleşmede düzenlenmesi durumunda kamuya geçtiği KÖO modelidir, ç) **İşletme Hakkı Devri Modeli (Sözleşme konusu belli bedel karşılığı özel sektöre verilmekte)**: İdarelerin aktiflerindeki mal veya hizmet üretim birimlerinin bir bütün olarak veya kısmen, mülkiyet hakkı saklı kalmak kaydıyla bir bedel karşılığında belli süre ve şartlarla işletilmesi hakkının özel sektöre verildiği KÖO modelidir (2007 Tarihli DPT KÖO/İ Kanun Tasarısı Taslağı, <http://ekutup.dpt.gov.tr/haber/ahd/taslak.pdf>, Md.5, Erişim: 01.07.2011)

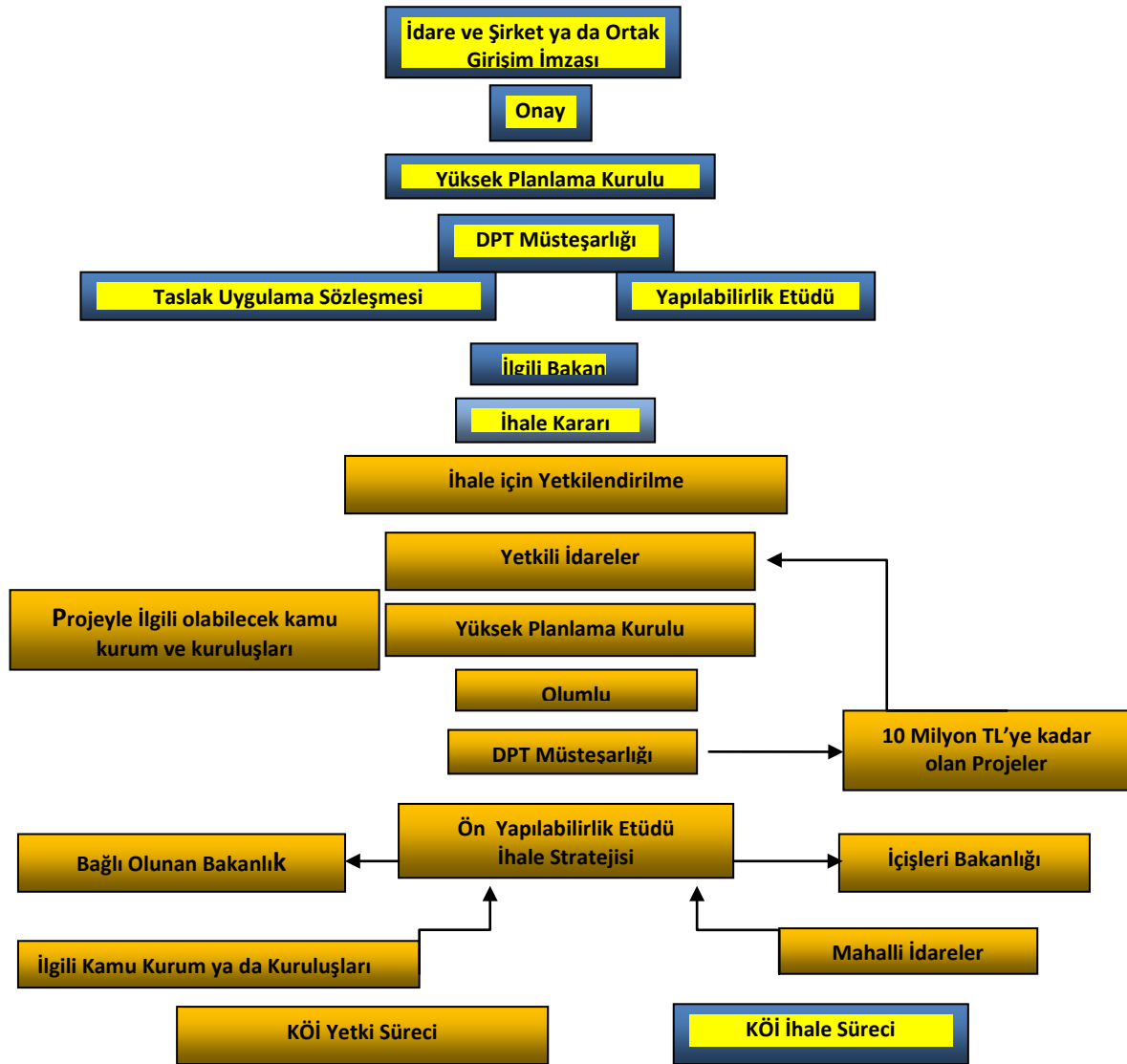
Tüm unsurlar ve ilkeler ışığında ve çerçevesinde, “kamu kuruluşları”, KÖO modeli ile projenin gerçekleştirilmesi ve/veya finansman katkısı sağlanması amacıyla tabi oldukları mevzuatları çerçevesinde özel sektör ile sermaye payı %49’u geçmemek kaydıyla ortaklık kurabilmektedir (2007 Tarihli DPT KÖO/İ Kanun Tasarısı Taslağı, <http://ekutup.dpt.gov.tr/haber/ahd/taslak.pdf>, Md.5-3, Erişim: 01.07.2011). Maddedeki ilk üç modelde gerekli hallerde proje tasarımının özel sektör tarafından da yapılabilmesine imkan tanınmıştır. Modeller kapsamında farklı sektörlerde çeşitli proje tasarımları ve ihtiyaçlar söz konusu olabileceğinden idareye gerektiğinde proje tasarımını özel sektöre yaptırabilme olanağı sağlanmıştır (2007 Tarihli DPT KÖO/İ Kanun Tasarısı Taslağı Gerekçesi, www.tbmm.gov.tr, Erişim: 01.07.2011).

KÖO kanun tasarısı taslağı, işbirliği/ortaklık modelinin şekillendiği temel nokta yetki ve ihale sürecidir. Bu süreçte yer alan ilgili kuruluşlar aşağıdaki tablodan da okunacağı üzere şunlardır: Mahalli idareler, ilgili kamu kurum ve kuruluşları, bağlı olunan bakanlık, içişleri bakanlığı, DPT Müsteşarlığı, Yüksek Planlama Kurulu, projeye ilgili olabilecek kurum ya da kuruluşlar, yetkili idareler, ilgili bakan, ortak girişim (ortaklık).

Çizelge 2.1, KÖO/İ modeli ile gerçekleştirilmek istenen projelerde yetki ve onay süreci açıklanmaktadır. Buna göre, idarenin projenin KÖO/İ modeli ile gerçekleştirilme gerekçesini ortaya koyan analizleri de içeren ön yapılabilirlik etüdünü hazırlayıp DPT Müsteşarlığına sunacağı belirtilmektedir. Çünkü proje fikirlerinin gerçekleştirilmeden önce ekonomik, sosyal, finansal, teknik ve hukuki konular başta olmak üzere detaylı incelemesinin ve risk analizlerinin yapılması kaynakların etkin kullanımı açısından bir zorunluluktur. Kamu-Özel İşbirliği modelinin geleneksel proje gerçekleştirme modellerine göre ortaya koyacağı olumlu ve olumsuz yanlar, projede uygulanacak ücret politikası, varsa garantiler, kar, zarar ve risklerin dağılımı ve talep tahmin çalışmalarını da içeren analizler, yapılacak incelemeler sonucunda verilecek kararları belirleyen temel hususlar olacaktır. Yerellik, yerindelik, yönetim vb. kavramlara ver süreçlere paralellik arzeden, katılımcılık ilkesi gereği DPT Müsteşarlığının yapacağı inceleme ve değerlendirmelerde ilgili olabilecek diğer kamu kurum ve kuruluşlarının görüşünü alacağı öngörülmüştür. Uygun görülen projeler için idare yetki almak üzere YPK’ya (Yüksek Planlama Kurulu) başvurur. YPK onayında yetkilendirilen idare, seçilen Kamu-Özel İşbirliği modeli, yapılacak yatırım ve hizmetler, ihale stratejisinin esasları ve projeye ait analizlerin güncelliğini yitirmemesi açısından yetkinin geçerli olacağı sürenin belirtileceği düzenlenmiştir (2007 Tarihli DPT KÖO/İ Kanun Tasarısı Taslağı Gerekçesi, www.tbmm.gov.tr, Erişim: 01.07.2011).

Çizelge 2.1’den de görüleceği üzere bu kurum ya da kuruluşları iki sınıfa ayırmak yerinde olacaktır. Birincisi; ortaklık/işbirliği modeli yapısı ve tarafları ne olursa olsun değişmeyen **asli kurum ya da kuruluşlar**: İçişleri Bakanlığı, DPT Müsteşarlığı, Yüksek Planlama Kurulu ve Yetkili İdareler. İkincisi ise: Hizmetin taraflarının kim olduğu, hizmetin içeriğinin ne olduğu ve hangi bakanlığa bağlı olduğu ile ilgili **Tali kuruluş ya da taraflardır**: Mahalli idareler, bağlı olunan bakanlık, projeye ilgili olabilecek kamu kurum ya da kuruluşları, ilgili bakan ve ortak girişim (işbirliği/ortaklık).

Çizelge 2.1 KÖO/İ Projelerinde Yetki ve Onay Süreci



Kaynak: 2007 Tarihli DPT KÖO/İ Kanun Tasarısı Taslağından derlenmiştir, <http://ekutup.dpt.gov.tr/haber/ahd/taslak.pdf>, Md.3k, Erişim: 01.07.2011.

Kanun taslağı tasarısında, merkezi kurum olarak belirlenmiş olan DPT Müsteşarlığı bünyesinde kurulacak olan KÖİ Genel Müdürlüğü için ihdas edilen kadrolar aşağıdaki gibidir.

Çizelge 2.2 İhdas Edilecek Kadrolar

Sınıfı	Ünvanı	Kadro Derecesi	Serbest Kadro Adedi	Tutulan Kadro Adedi	Toplam
GİH	Kamu-Özel İşbirliği Müdürü	1	1	-	1
GİH	Daire Başkanı	1	3	-	3
GİH	Planlama Uzman Yardımcısı	9	18	-	18
THS	Planlama Uzman Yardımcısı	8	18	-	18
	Toplam				40

Kaynak:2007 Tarihli DPT KÖO/İ Kanun Tasarısı Taslağı, <http://ekutup.dpt.gov.tr/haber/ahd/taslak.pdf>, Md.5-3, Erişim: 01.07.2011.

KÖİ'ye benzer bir süreç ve oluşum daha önce yer yer değinilen, ABGS yapılanma sürecinde de yaşanmıştır. İdari kapasite artırma talebi ve içsel baskı sonucu daha önceki yasal düzenlemelerde toplam 105 kadroya sahip olan ABGS, bu sayıyı, 2009 yılında “stratejik planda” hedeflemiş olduğu 3 katın üzerine de çıkararak, 7’si yurtdışı teşkilatı, 215’i AB işleri uzmanı ve 16’sı mütercimlere ayrılmak üzere toplam 333 kadroya kavuşmuştur. Bu yapı oluşturulurken, uluslararası değişim ve dönüşüm ile bu süreci daha önceden tecrübe etmiş ülkeler incelenerek, karşılaştırmalı bir şekilde ilerlenmiştir (Erdem, 2010, 95).

2011 tarihli 643 sayılı KHK ile AB Bakanlığı’nın kurulmasını takiben, AB alanındaki çalışmaların daha kurumsal bir şekilde ele alınması ve koordinasyon eksikliğinden dolayı ortaya çıkan sorunların en aza indirgenmesinin yolu açılmıştır artık. Bunun yanında DPT, 8 Haziran 2011 yılı 641 sayılı KHK ile Kalkınma Bakanlığı bünyesine alınmıştır.

KÖO ya da KÖİ de en az AB işleri kadar üzerinde hassasiyetle durulması gereken bir alandır. Çünkü KÖO artık sadece “merkezi yönetimlerin” ilgi ya da kapsamı alanında değil, tüm yönetim kademeleri ve birimlerinin (yerel yönetimler ve özellikle belediye yönetimleri) hizmet sunumunda başvurdukları, alternatif değil tipik bir yöntem olmuştur. Bu nedenle, etki ve kapsam alanı bu kadar genişlemiş bir alanın, sınırlı bir örgütlenme ile yürütülmesi oldukça güç görünmektedir. ABGS örneğinde, AB işleri, ilgili kurum ve kuruluşlar ile DPT içindeki birimler aracılığıyla yürütülürken, daha sonra 4587 sayılı kanun genel sekreterliğe dönüştürülüp biraz daha özerk olması ve son olarak ise 5916 sayılı kanun ile örgütsel

yapısının güçlendirilmesi daha etkin ve verimli sonuçlar doğurmuştur. 2011 genel seçimleri sürecinde Anayasa değişikliği kapsamında daha fazla icracı Bakanlık ve örgüt kurulmuştur. Bu anlamda KÖO/İ alanında daha özerk ve örgütsel yapısını büyütmüş, genel koordinasyon/eşgüdümü sağlayıcı bir yapının oluşturulması hem bir gereklilik hem bir ihtiyaçtır.

2.8. 2002'den Sonra Yerel Yönetimlerle İlgili (Kamu-Özel Ortaklığı Konusunda) Gelişmeler

2002 yılından günümüze yaşanan, yasal, kurumsal değişim ve dönüşüm, özellikle 2005 yılında yerel yönetim alanında meydana gelen değişikliklerle kendini önemli düzeyde hissettirmiştir. Bu anlamda, Dünya Bankasının, merkezden yerele yetki devri, AB'nin ise yerelden merkeze görev bölüşümü, yeni yasal düzenlemelerle uluslararası finans kuruluşlarına erişebilme olanakları, yerel yönetimleri çok önemli bir noktaya taşımıştır. İdari ve mali özerklikleri artan yerel yönetimlerin, manevra kabiliyetleri artmış, katılımcı demokrasi ile toplumdaki bireyleri, yönetim ile ise kurumsal yapılanmaları denklemin parçası haline getirebilme olanağına erişmişlerdir. Bunun yanında yeterli finans sağlayamama gerekçesiyle beklenen projelerin hayata geçirilmesi konusunda, borçlanabilme, şirket kurabilme, ortaklıklara gidebilme gibi yol ve yöntemlerle önemli bir güce erişmişlerdir.

Araştırma alanının temelinde yerel yönetimler ve kamu özel ortaklığı yer aldığı için, belediye ve büyükşehir belediye yasalarının ilgili maddelerini analiz etmek yerinde olacaktır.

Her ne kadar 12 Kasım 2012 tarihli ve 6360 sayılı kanun ile 13+1 Büyükşehir Belediyesi kurulmuş olsa da, asıl olarak 5216 sayılı yasa da belirtildiği üzere, Büyükşehir Belediyeleri: "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"(5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu).

Belediyeler: Belediyeler, belediye kanununun 15. maddesinin, (e), (f) ve (g) bentlerinde belirtilen hizmetleri "Danıştay'ın görüşü ve İçişleri Bakanlığının kararıyla süresi 49 yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebilir". Ancak burada belirtilmesi gereken; özellikle toplu taşıma hizmetinde, tekel oluşturulmaması, imtiyaz verilmemesi gibi kriterler sözkonusudur. Bu hizmeti ruhsat vermek, hatları kiraya vermek ya da 67'nci maddedeki esaslara göre hizmet satın alma yoluyla yerine getirebilir. Belediyede belediye meclisinin, belediyeye bağlı kuruluşlarda yetkili organın kararı ile asli hizmetler dışında kalan çoğu

zaman yardımcı hizmetler olarakda adlandırılan (park, bahçe, sera, refüj, kaldırım ve havuz bakımı ve tamiri; araç kiralama, kontrollük, temizlik, güvenlik, vb.) hizmetleri, süresi ilk mahalli idareler genel seçimlerini izleyen altıncı ayın sonunu geçmemek üzere ihale yoluyla üçüncü şahıslara gördürülebilir (5393 Sayılı Belediye Kanunu, Md.63).

Burada 5216 sayılı yasadaki temel noktalar incelenirken, ileriki başlıklarda 6360 sayılı yeni yasa hakkında değerlendirme yapılacaktır. 5216 sayılı yasanın büyükşehir belediyesinin yetkileri ve imtiyazları ile ilgili olan 10. Maddesine göre: Büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyeleri, görevli oldukları konularda, hem belediye hem de diğer ilgili mevzuat hükümleri gereği 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 (5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu).

Madde 26'da ise "şirket kurulmasına" ilişkin bilgiler yer almaktadır: Büyükşehir belediyesi kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre sermaye şirketleri kurabilir. "Genel sekreter ile belediye ve bağlı kuruluşlarında yöneticilik sıfatını haiz personel bu şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında görev alabilirler. Büyükşehir belediyesi, kendine ait büfe, otopark ve çay bahçelerini işletebilir; ya da bu yerlerin belediye veya bağlı kuruluşlarının % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebilir". Burada, hem özel sektör gibi işleyiş yoluyla kendi rolünde bir değişikliğe gidebilme esnekliğine, hem özel sektörle yeni bir örgütsel yapı/kademe içinde işbirliği kurabilme olanağına hem de gerekli görülür ve istenirse özel sektöre hizmet sunumunu/üretimini vb. devredebilme yetkisine kavuşmaktadır.

Bunlara ek olarak, madde 7 (fıkra v) , ek madde-1 ve ek madde-2 (01/07/2005-5378/40 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.

Madde 24, büyükşehir belediyelerinin giderleri başlığında "g" ve "n" fıkralarında ulusal ve uluslararası kuruluşlara olan üyelik aidatları ile özel sektör ya da üçüncü taraflarla kurulan yapı, katılım ve aidat giderleri, belediye giderlerinin kalemlerinden bir kaçını oluşturmaktadır.

Burada anlatılan ise, belediyeler gerek ulusal gerek uluslararası alanda artık çeşitli taraflarla farklı boyutlarda ortaklık, işbirliği vb. yapılarda bulaşabilmektedir ve bu süreç içinde yapılan harcamalar, büyükşehir belediye giderleri içinde gösterilebilmektedir.

5393 sayılı Belediye yasası incelenecek olursa: Belediye yasasında, üçüncü taraflara/kişilerle işbirliği kurmak ya da hizmeti gördürmek çeşitli maddelerde yer almaktadır. Madde 15, 60, 67 ve 73'te üçüncü taraflarla kurulacak ilişki, işbirliği ya da ortaklıklara ilişkin bilgiler yer almaktadır (5393 Sayılı Belediye Kanunu).

Madde 15, “a”, “d”, “e”, “f”, “g”, “j”, ve “p”, fıkralarında özellikle bu konunun altı çizilmektedir.

“a”: *Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak.*

“d” : *Özel kanunları gereğince belediyeye ait vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarının tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak; vergi, resim ve harç dışındaki özel hukuk hükümlerine göre tahsili gereken doğal gaz, su, atık su ve hizmet karşılığı alacakların tahsilini yapmak veya yaptırmak.*

“e”: *Müktesep haklar saklı kalmak üzere; içme, kullanma ve endüstri suyu sağlamak; atık su ve yağmur suyunun uzaklaştırılmasını sağlamak; bunlar için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmek; kaynak sularını işletmek veya işlettirmek.*

“f”: *Toplu taşıma yapmak; bu amaçla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel, raylı sistem dâhil her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmek.*

“g”: *Katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmak.*

“j”: *Toptancı ve perakendeci hâlleri, otobüs terminali, fuar alanı, mezbaha, ilgili mevzuata göre yat limanı ve iskele kurmak, kurdurmak, işletmek, işlettirmek veya bu yerlerin gerçek ve tüzel kişilerce açılmasına izin vermek.*

“p”: *Kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak*

yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek.

Madde 60'ın "f" fıkrasında "Belediyenin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve katıldığı birliklerle ilgili ortaklık payı ve üyelik aidatı giderleri" belediye giderlerinin bir kalemi olarak gösterilmiştir. Burada belediyelerin katıldığı şirket, kuruluş ve birlikler söylemi, tıpkı büyükşehir belediyelerinde de olduğu gibi, özel sektörün artık hizmet sunumunda etkin yer aldığı göstergelerinden bir tanesidir.

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. Burada süreye ilişkin verilen sınırlama, oldukça yerinde ve doğru bir adımdır. 5 yılda bir yapılan yerel seçimlerde, olası yönetim değişimleri, hizmet sunum tekniklerinde de değişim getirebilmektedir. Bu nedenle her yönetim sonraki yönetimin tasarrufları boyunduruğu altında kalmadan kendi politikalarını uygulayabilmelidir. İşte konulan bu süre, farklı görüşlerin uygulama alanı ve yetkisi bulmasını sağlamaktadır.

Madde 73'de Toplu Konut İdaresi ile konut yapımı ve satışı için işbirliği oluşturulabileceğine değinilmiştir.

Yukarıda belirtilen fıkralara bakıldığında, işlettirmek, yaptırmak ve kurdurmak kelimeleri ile "a" fıkrasında belirtilen her tür girişim ve faaliyette bulunmak, söylemleri, belediyelere hizmet sunumu konusunda tanınan esnekliği ve yetkinin sınırlarını göstermektedir. Yani belediyeler yetki ve görev alanı içinde bulunan hemen her hizmetin/görevin/ürünün üretimi ve sunumu işinde çeşitli yol ve yöntemlere başvurabilmektedir. Hemen hatırlatmakta yarar vardır ki, yerel yönetimlerin görev ve yetki alanlarını "yerel yönetimler, kendi sınırları içinde yasa ile başka bir kurum ya da kuruluşu verilmemiş görevleri yüklenmekle mükelleftir" (subsidiarite) maddesi açık bir şekilde gözler önüne sermektedir.

Sonuç olarak, 2004 ve 2005 yılları yerel yönetimler tarihi bir dönüm noktası olmuştur demek pek yanlış olmaz. Bu yıllarda, daha önceki başlıklarda da belirtildiği üzere; yerel yönetim yasaları tamamen değişmiş, bu yolla yetki ve görev alanları genişletilmiş, özerklik

dozları arttırılmış, hizmet üretme, görme, sunma, dağıtmada farklı aktörlerle işbirliği yapma, ortaklık kurma olanaklarına kavuşmuşlardır.

2002'den bu yana değişim ve dönüşüme yön veren ana değerler ise aşağıdakiler olmuştur:

- Merkezi yönetimin vesayeti azaltılmış,
- İdari ve mali özerklik arttırılmış,
- Merkezden yerele birçok vesayet altında devredilmiş, geniş anlamda yetki genişletilmiş,
- Yerelden merkeze doğru görevler bölüştürülmüş,
- Hizmet görme teknikleri olabildiğince fazla tarafın eklenmesiyle farklılaştırılmış,
- En önemlisi, katılımcılık, yerindelik, yönetim, özerklik, şeffaflık, verimlilik, etkililik gibi söylemlerin içleri bir nebze de olsa doldurulmuştur.

Aralık 2012 tarihli 6360 sayılı yeni yasa ile 14 Büyükşehir belediyesi kurulmuş ve büyükşehir belediye sınırları mülki idare sınırlarına genişletilmiştir. Toplamda 26 yeni ilçe kurulurken, 30 il özel idaresi kaldırılmıştır. Belde belediye ve köy sayılarında da önemli değişiklikler olmuştur.

2.9. Uygulama Örnekleri

Özellikle 1980 sonrası KÖO'larla ilgili geleneksel alım ve imtiyaz modelleri dışında, Türkiye'deki önemli uygulama örnekleri görülse de, 2000'li yıllara kadar olan mevzuat sorunları, kurumlar arası eşgüdümdeki sorunlar, iç siyasi çalkantılar, KÖO'ların yeterli düzeyde anlaşılması, kullanılması ve değerlendirilmesini engellemiştir. Mevzuat sorunları beraberinde iptal davalarını getirmiş, yama düzenlemelerle çözümler aransa da yeterli ilerleme sağlanamamıştır. Sağlam bir mevzuattan yoksun geliştirilen projeler dolayısıyla, devlet'in ilgili kurumları ağır suçlamalara ve tazminatlara mahkum edilmiştir. Yerli ve yabancı sermaye ise yine ağır ceza davaları ve sürüncemede kalan proje sözleşmeleriyle uğraşmak durumunda kalmışlardır (Kalkınma Bakanlığı, KÖİ Raporu, 2014, 25). Bu nedenle kayda değer asıl gelişim ve genişleme 2000'li yılların başından itibaren yaşanmıştır.

3096 sayılı Kanun (Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti İle Görevlendirilmesi Hakkında Kanun) kapsamında; YİD modeliyle yaklaşık 2.300 MW gücünde 25 adet termik, Hidroelektrik Santral (HES) ve rüzgar

santrali projesi gerçekleştirilmiştir. Bu projelerden 10 YİD projesine ve bir İHD projesine Hazine garantisi sağlanmıştır (Kalkınma Bakanlığı, KÖİ Raporu, 2014, 26).

4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu çıkarılıncaya kadar, 16 Temmuz 1997 tarihli ve 4283 sayılı “Yap-İşlet Modeli İle Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun”, ile tamamı hazine garantisine sahip toplam 5.360 MW gücünde beş adet doğal gaz elektrik santrali projesi gerçekleştirilmiştir (Kalkınma Bakanlığı, KÖİ Raporu, 2014, 28).

3996 sayılı Kanun (Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yapıtılması Hakkında Kanun) kapsamında gerçekleştirilen ve süreklilik kazanan başlıca projeler, Devlet Hava Meydanları İşletmesi (DHMI) tarafından gerçekleştirilen havalimanları projeleri ile Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı (UDHB) tarafından gerçekleştirilen liman ve yat limanı projeleridir. Karayolları Genel Müdürlüğü (KGM)’nün Göcek Tüneli Projesi (yaklaşık 14 Milyon dolar) 2006 yılında hizmete açılmıştır. Bunlara ek olarak: UDHB tarafından başlanan Boğaz Avrasya Tüp Geçişi Projesi (yaklaşık 1 Milyar Dolar), KGM tarafından başlanan Gebze-İzmir Otoyolu ve Körfez Geçiş Köprüsü projesi (yaklaşık 7 Milyar Dolar) ile Üçüncü Boğaz Köprüsü ve Bağlantı Yolları Projeleri (yaklaşık 2.5 Milyar Dolar) inşaat aşamasındadır (Kalkınma Bakanlığı, KÖİ Raporu, 2014, 29).

28.5.1988 tarihli ve 3465 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Otoyol Yapımı, Bakımı ve İşletilmesi ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun ile çok sayıda otoyol hizmet tesisi gerçekleştirilmiştir (Kalkınma Bakanlığı, KÖİ Raporu, 2014, 31).

4046 sayılı Kanun (Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun) kapsamında Özelleştirme İdaresi tarafından liman, elektrik dağıtım, araç muayene ve elektrik santralleri alanında çok sayıda İHD projesi gerçekleştirilmiştir (Kalkınma Bakanlığı, KÖİ Raporu, 2014, 30).

Hali hazırda Telgraf ve Telefon Kanunu kapsamında (04.02.1924 tarihli ve 406 sayılı) toplamda yedi⁶ adet imtiyaz sözleşmesi mevcuttur (Kalkınma Bakanlığı, KÖİ Raporu, 2014, 31).

⁶ Telgraf ve Telefon Kanunu kapsamında Türk Telekomünikasyon A.Ş. tarafından verilmekte olan hizmetler için bir, GSM altyapısının kurulması ve işletilmesi konusunda üç, IMT 2000/UMTS hizmet ve altyapılarının kurulup işletilmesine ilişkin olarak da üç olmak üzere toplamda yedi (Kalkınma Bakanlığı, KÖİ Raporu, 2014, 31)

Birleşik Krallık'ta uygulanan Yap-Kirala modeli, Türkiye'ye 3359 sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanununa 03.07.2005 tarihli ve 5396 sayılı Kanunla getirilen Ek 7. madde ile sağlık kampüsleri alanında uygulanmıştır. Sağlık Bakanlığı, bu kapsamda hâlihazırda yatırım tutarı 10 milyar ABD Doları'nı aşan 18 projeyi ilana çıkarmış olsa da, yapılan itirazlar sonucu, Anayasa'ya aykırılık teziyle esastan incelemesi devam etmektedir (Kalkınma Bakanlığı, KÖİ Raporu, 2014, 32).

1987 yılında Atatürk havalimanı ve hemen yanında arsaya yaptırılması planlanan Dünya Ticaret Merkezi ile ilgili YİD görüşmeleri, hazine garantisinin verilememesi nedeniyle, 3 yıl süren görüşmelerden sonra iptal edilmiştir (Kalkınma Bakanlığı, KÖİ Raporu, 2014, 34). 1994 yılında, Antalya ve Atatürk havalimanı dış hatlar terminalleri projeleri ihale edilmiş bu yöntemle hayata geçirilmiştir.

DHMİ Genel Müdürlüğü bünyesinde Sabiha Gökçen ve Anadolu Üniversitesi Havalimanları da dahil toplam 49 havalimanı sivil hava trafiğine açık bulunmaktadır. Ayrıca, 5 havalimanının (Kastamonu, Bingöl, Şırnak, Hakkari, Ordu-Giresun) inşaatı devam etmekte olup, Çukurova Havalimanı'nın da yapımına başlanacaktır. Genel olarak; Genel olarak, KÖİ modellerinin, Havalimanı projelerinin yolcu terminalleri ve bu terminallerin mütemmimleri kapsamındaki, otopark, çöp imha/ayırıştırma, arıtma tesisleri, enerji ve kuvvet santralleri yapımında odaklandığı görülmektedir (Kalkınma Bakanlığı, KÖİ Raporu, 2014, 33).

DHMİ Genel Müdürlüğü açıklamalarına göre, kurum tüm yatırımları kendi öz kaynakları ile gerçekleştirebilecek bir mali güce sahip olduğu halde sektöre yaptığı yatırımların %56'sını kamu kaynağı kullanmaksızın KÖİ projeleri kapsamında bütçe dışı kaynaklarla finanse etmiştir. Bu kapsamda gerçekleştirilen YİD modelli projelerde inşa edilen yolcu terminallerinin yatırım bedeli 1,7 milyar ABD Doları, yaratılan fîli kapasite 115,5 milyon Yolcu/Yıl, istihdam ise 26.000 olarak bildirilmektedir. 2012 yılı sonu itibariyle 130,6 milyon yolcu trafiğinin gerçekleştiği düşünüldüğünde, DHMİ faaliyetleri içinde KÖİ modelli projelerin taşıdığı önem ortaya çıkmaktadır (Kalkınma Bakanlığı, KÖİ Raporu,2014,33).

Tüm uygulama örneklerinde ön plana çıkan, sağlık ve hava limanı projeleridir. Türkiye bu alanlarda önemli ilerlemeler kaydetmiştir demek yanlış olmaz.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

İSVEÇ’DE YEREL YÖNETİMLER ve KAMU-ÖZEL ORTAKLIĞI

KÖO hakkında daha önceki bölümlerde bilgiler verilmiştir. Belediye yönetimleri daha ayrıntılı olarak, İsveç yerel yönetim birimlerinin genel yapısı, İsveç devlet yapısı ve işleyişi merkezi devlet örgütlenmesinden sonra ele alınacaktır. İsveç, demokrasi kültürünün köklü bir geçmişe sahip olması nedeniyle, yerel özerkliği üst düzeyde gerçekleştirmiştir. İdari ve mali özerkliğe sahip İsveç’teki yerel yönetimler, kamusal hizmetlerin büyük çoğunluğunu, anayasal yetki ile toplamış oldukları vergiler ile finanse etmektedirler. Aşağıdaki başlıklarda da değinileceği gibi, İsveç yerel yönetim birimleri hizmet sunumunda, özel sektör tercihini finansman gerekçesinden çok (bazı büyük yatırımlar hariç), verimli ve etkili yönetim gerekçesiyle kullanmaktadır.

Aşağıda, öncelikle, İsveç’in siyasi yapı ve işleyişi, arkasından merkezi devlet yapısı, sonrasında araştırma konusunun temelini oluşturan İsveç yerel yönetim birimleri ile merkez-yerel ilişkileri ve KÖO’ların bu denklemdeki yerlerine değinilecektir.

Öncelikli olarak, İsveç ile ilgili bazı temel demografik bilgileri vermek yerinde olacaktır.

İsveç 450.000 km² üzerinde yaşayan yaklaşık 9 milyon nüfuslu bir ülkedir. Avrupa’daki en seyrek nüfuslu ülkelerden bir tanesidir. Nüfusun büyük çoğunluğu genelde güney kesimlerde yaşamaktadır. Kırsaldan kentlere doğru bir hareketlilik ile birlikte bölgesel anlamda demografik ve ekonomik anlamda büyük bir farklılık mevcuttur. Bu yapının İsveç Refah Sistemi üzerinde etkisi vardır.

En uzun güney-kuzey mesafesi 1572 km, doğu-batı mesafesi ise 499 km’dir. Güney ve kuzey arasındaki mesafe, İsveç’in güney ucunda yer alan Malmö ile Roma arasındaki mesafe kadardır. Bu mesafeden kaynaklı önemli sıcaklık farkları da olmaktadır. Ocak ayındaki ortalama sıcaklık Güneydeki Malmö’de 2 derece iken kuzeydeki Kiruna’da ise -16 derecedir. Güneş kuzeyde gün içinde nerdeyse hiç görünmezken, Malmö’de yaklaşık 6 saat gün ışığı mevcuttur. Yaz aylarında, Kiruna’da gece yarısı güneşi görmek mümkünken, mayıs ile temmuz ortalarına kadar güneş asla batmamaktadır.

Stockholm: İsveç'in başkenti, 810.000 nüfuslu en kalabalık şehridir. Malaren nehrinin Baltık denizine döküldüğü yerde yer almaktadır.

Göteborg: En kalabalık ikinci şehridir. Nüfus 500.000'dir. Göta nehrinin Kuzey denizine döküldüğü yerde yer almaktadır.

Malmö: En kalabalık üçüncü şehridir. Nüfus 287.000'dir. Kopenhag karşısında yer almaktadır.

İsveç Belediyelerinin nüfus ortalaması 15.000 dolaylarındadır. Belediye nüfusları çok sıkça değişmektedir. 2500 nüfuslu Belediyeler olduğu gibi 810.000 nüfuslu Belediyeler de mevcuttur. Yüzölçümü 19.447 km² olan Kiruna'nın nüfusu 24.000 iken, yüzölçümü 9 km² olan Sundbyberg ise 36.000'dir (SALAR, 2010).

Bölgelerin ortalama nüfusu 424.000'dir. En geniş Stockholm bölgesinin nüfusu 1.981.000 iken en küçük bölge olan Gotland'ın nüfusu 57.000'dir (Annual County Council Statistics, 2008, Statistics Sweden) (SALAR, 2010).

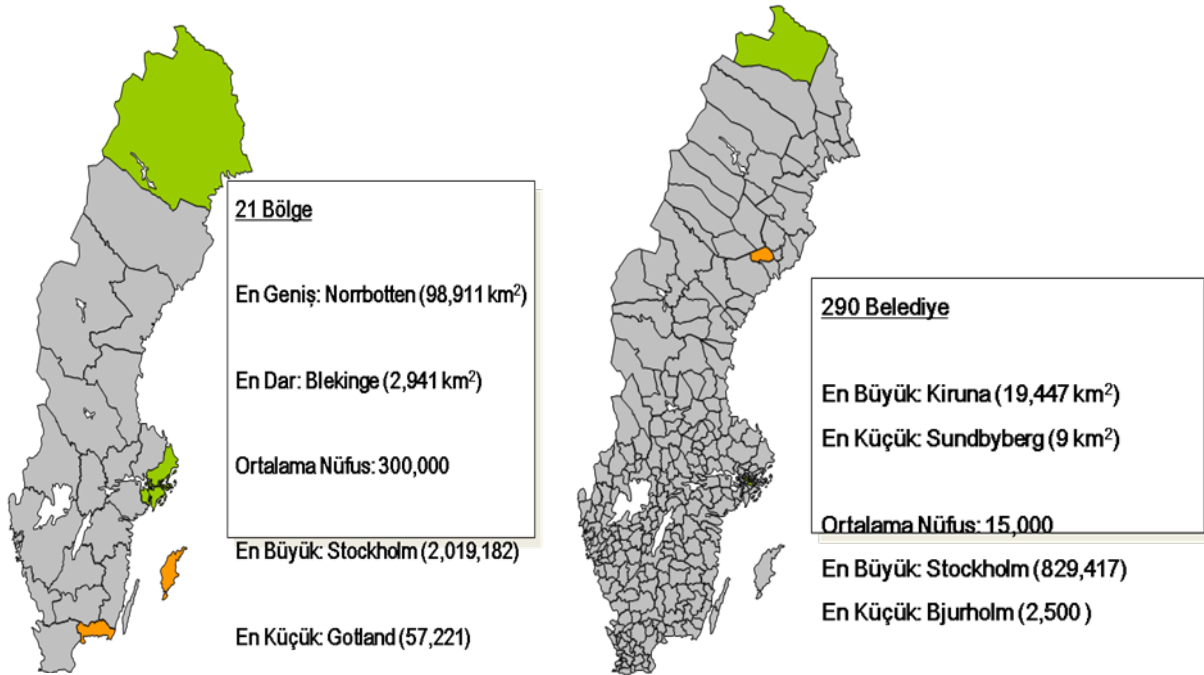
İl Meclisleri; Norrbotten, Västerbotten, Jämtland, Västernorrland, Dalarna, Gävleborg, Värmland, Örebro, Västmanland, Uppsala, Stockholm, Jönköping, Östergötland, Sörmland, Halland, Kronoberg, Blekinge, Kalmar,) ve Gotland (Belediye).

Bölgeler; Västra Götaland (bölge) ve Skåne (bölge).

Gerek belediyeler, gerek il ya da bölge gerekse merkezi yapı arasında hiyerarşik bir yapıdan ziyade, görev, yetki ve sorumluluklar bölüşülmüş durumdadır. Bir üst basamağın astları üzerindeki asıl işlevleri, yönetimin evrensel öğelerinden olan koordinasyonu sağlamak olarak belirtilebilir.

Çizelge 3.1'de, İsveç devlet yapısı içinde hem belediye hem de il/bölge yönetimleri gösterilmektedir. Yine çizelge 3.1'de, İsveç'de kuzeyden güneye inildikçe, belediye, il/bölge sınırlarının küçüldüğü, nüfusların ise yoğunlaştığı, gözlemlenmektedir.

Çizelge 3.1 İsveç İl/Bölge ve Belediye Yönetimleri



Kaynak: Astedt, İsveç Öz Yönetimleri,2010.

İsveç yerel yönetimleri hakkında değerlendirmeler yapmadan önce, İsveç devleti yapı ve işleyişine ilişkin bazı temel değerlendirmelerin tarihçesi ile birlikte verilmesi demokrasi kültürünün anlaşılması ve bu yapının yerele yansımalarını anlamak adına yararlı olacaktır.

3.1. İsveç Devletinin Yapısı ve İşleyişi

İsveç'in krallık tarihinin başlangıcına ilişkin farklı görüşler vardır. Kimi tarihçilere göre; Cermen kabilelerinden oluşan Svearların Svealand'ı kurması, kimilerine göre ise; bu kabilenin Gotlar ile birleşmesini göstermektedir. Krallık dönemlerine ait çeşitli yarı-efsanevi mitler söz konusudur. 1920'lerin başlangıçlarına kadar, İsveç'teki tüm yasalar, "Biz, İsveç, Goth ve Wend kralı" gibi kelimelerle başlarken, 1973'te, İsveç'in günümüzdeki kralı Carl XVI Gustaf, resmi olarak unvanına ek halklar eklemeden "İsveç kralı" (Sveriges Konung) olarak anılan ilk hükümdar olmuştur (<http://www.riksdagen.se>. Erişim: 02.03.2014).

Değişik sosyal grupların temsil edildiği ilk toplantılar 1435 yılında Arboga şehrinde olmuş olmasına rağmen, Riksdag (Ulusal Meclis) terimi ilk kez 1540'larda kullanılmıştır. 1527 ile 1544 yılları boyunca Kral Gustav, Vasa hükümü altında, meclise tüm dört sınıfın da (ruhban sınıfı, soylular sınıfı, şehirliler ve köylüler) temsilcileri de üye olmak üzere ilk kez çağırılmıştır. Monarşi 1544 yılında soydan geçer hale gelmiştir.

Tarihsel olarak, 1680'e kadar yürütme gücü, Kral ve soylu bir Danışma Meclisi (Privy Council) yetkisinde bulunmuştur. 1719 yılında ülkede parlamenter sisteme geçilmiş, bunu 1772, 1789 ve 1809 yıllarında üç farklı yapıda anayasal monarşinin takip etmesinin ardından, 1809 İsveç anayasası ile birçok sivil hak garanti altına alınmıştır. Krallık resmi olarak yerini korumuş ve sembolik görevler üstlenmiştir (<http://www.riksdagen.se>. Erişim: 02.03.2014).

Riksdag (Ulusal Meclis) Meclisi iki farklı kısımdan oluşmaktadır. İsveç 1866 yılında iki meclisli (bikameral) parlamenter sistemle anayasal monarşiye geçmiştir, Birinci Meclis yerel hükümetler tarafından ve İkinci Meclis doğrudan halk tarafından her dört senede bir seçilmiştir. 1971'de Riksdag (Ulusal Meclis) tek meclisli (unikameral) hale gelmiştir. Yasama gücü (sembolik olarak) kral ve parlamento arasında 1975 yılına kadar paylaşılmıştır. İsveç vergi sistemi, Riksdag (Ulusal Meclis) tarafından kontrol edilmiştir.

1921 yılı İsveç'te demokrasinin kesin olarak kendini gösterdiği yıl sayılır. 1919 yılında parlamentonun aldığı bir kararla, genel ve eşit oy hakkı tanınmıştır. Bu karardan sonraki ilk parlamento seçimi iki yıl sonra yapılmış ve 1921 seçimlerinden sonra beş kadın milletvekili parlamentoya girmiştir (<http://www.riksdagen.se>. Erişim: 02.03.2014).



Seçimler: Parlamento olağan olarak her dört yılda bir yapılan özgür, gizli ve doğrudan seçim yöntemiyle seçilmektedir. Parlamento 349 üyeli bir yapıdadır. Alternatifler tüm üyeler için atanmaktadır (İsveç Anayasası, Bölüm 3, Md.1). Parlamento seçim dönemleri arasında seçime gitmek yönünde karar alabilmektedir.

Alınan oylara göre sandalyeler paylaştırılmaktadır (Bölüm 3, Md.6). Partilerin parlamentodan Sandalye sahibi olabilmesi için, ya ülke genelinde en az %4 ya da her hangi bir seçim bölgesinde yine en az %12'lik oy almaları gerekmektedir (İsveç Anayasası, Bölüm 3, Md.7).

Sandalye dağıtımında tek sayı yöntemi kullanılmaktadır (Bölüm 3, Md.8). Oy kullanma koşullarını sağlayan her birey parlamentoya girmek için aday olabilmektedir (İsveç Anayasası, Bölüm 3, Md.10).

İsveç'in siyasi tarihinde katetmiş olduğu yol, gelişen demokratik ilke ve değerlerin bir çıktısı olarak 2010 seçimleri çizelge 3.2'deki gibi gerçekleşmiştir.

Çizelge 3.2 2010 Seçimine Göre Parlamentodaki Sandalyelerin Siyasi Partilere Dağılımı

Siyasi Parti	Sandalye Sayısı
 Sosyal Demokratlar	113
 Moderat Parti	84
 Çevre Partisi Yeşiller	25
 Liberal Halk Partisi	19
 Merkez Parti,	22
 İsveç Demokratları Partisi	49
 Solcu Parti	21
 Hristiyan Demokratlar	16

Kaynak: <http://www.riksdagen.se>. Erişim: 16.09.2014.

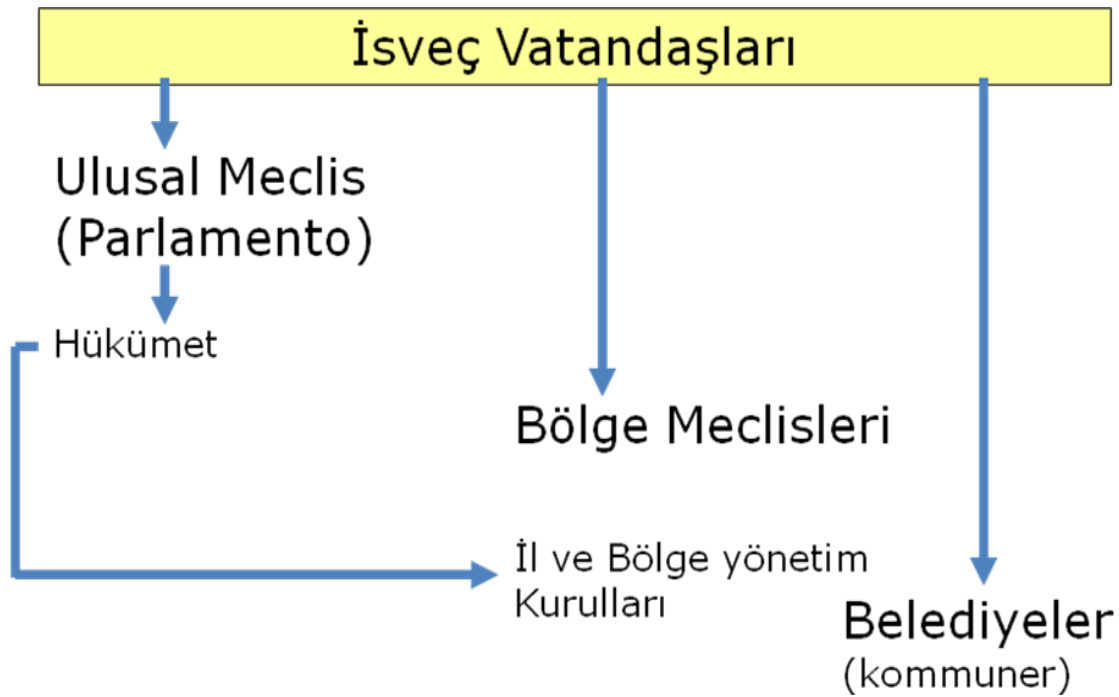
Bu seçimlerde seçmenlerin %85.8'i oy kullanmıştır. Demokratik katılımın üst düzeyde olduğunu söylemek yanlış olmaz. Bunu işaret eden diğer bir unsur ise Parlamentodaki kadın sayısıdır. İsveç parlamentosunda, %45 oranında kadın milletvekili vardır. Bu, başka parlamentolarla özellikle Türkiye ile kıyaslandığında yüksek bir orandır. Son seçim istatistiklerine göre Türkiye'de bu oran %14.34'tür (http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/-milletvekillerimiz_sd.dagilim).

AB'de saydamlık ve demokrasi için kampanyalar yapan İngiliz düşünce kuruluşu Open Europe (Açık Avrupa) tarafından derlenen listede; İsveç, 2009'da Avrupa Parlamentosu'ndaki 785 üyenin tamamını kapsayan listede saydamlık, açıklık ve demokrasi, atık sorunuyla mücadele ve AB fonlarını kötüye kullanmayı engelleme konularında gösterdiği çabalar nedeniyle son beş yıl boyunca ilk sırayı almıştır.

Konuyu daha iyi kavrayabilmek adına İsveç seçim sistemi hakkında biraz daha ayrıntı vermek yerinde olacaktır. Genel seçimler her 4 yılda bir yapılmaktadır. Parlamento, Belediye ve İl/Bölge seçimleri aynı günde yapılmaktadır. Bu seçimlerde, İsveçliler Siyasi Partileri kendilerini şu üç siyasi mecliste temsil etsinler diye seçmektedirler: Belediye, İl Meclisi veya Bölgesel Meclis ve son olarak Ulusal Meclis (Riksdag). Aşağıdaki şekil seçim sürecini göstermektedir.

Belediye ve İl meclisleri ya da bölgesel meclislerde oy kullanma hakkına sahip olabilmek için, daha önce de belirtildiği üzere, 18 ya da üstü yaşta ve o belediye sakini olunması gerekmektedir. Yerel ve bölgesel seçimlerde İsveç vatandaşlığı bir zorunluluk değildir, fakat en azından İskandinav vatandaşı, AB vatandaşı ya da son 3 yıl için İsveç'te oturma izni almış olmaları gerekmektedir (Astedt, 2010).

Çizelge 3.3 İsveç Ulusal, Bölgesel ve Yerel Seçim Şeması



Kaynak: Astedt, İsveç Öz Yerel Yönetimleri, 2010.

İsveç yönetim sistemi içinde toplamda, 45,000 seçilmiş temsilci yer almaktadır. Bu temsilcilerin çoğunluğu kısmi-zamanlı (part-time) politikacılardan oluşmaktadır. Artan profesyonelleşme ile tam-zamanlı politikacı sayısında artış yaşanmaktadır. Kısmi-zamanlı politikacıların temel prensibi; uzun siyasi kariyer, düşük ciro, emeklerinin karşılığı ise; gelir kaybı için telafi edici ödeme'dir (SALAR, 2008). Çünkü her bir kısmi-zamanlı politikacı, başka bir işle de meşgul olmaktadır. Politika yapmaya harcadığı ve kendi özel işinden fedakârlık yaptığı düşünülen oran, gelir kaybı için telafi edici ödeme olarak, o politikacıya yapılmaktadır.

Meclisler ve Yürütme Komiteleri: Belediye ve il meclisleri, yerel ve bölgesel düzeyde en yüksek karar organlarıdır. Tüm meclis toplantıları kamuya açıktır. Meclis toplantıları arasındaki sorunlar yürütme komiteleri tarafından yönetilmektedir. Yürütme komiteleri, belediye ve il meclislerinde çoğunluğu almış partiler ya da parti tarafından nispi temsil

yöntemine göre kurulmaktadır. Belediyelerde “Belediye Yürütme Kurulu”, İl konseylerinde ise “İl Konseyi Yürütme Kurulu” oluşturulmaktadır. Bunların yanında, Belediyelerde, başkan yürütme kurulunun da başkanıdır. Bölgesel ya da il yönetimlerinin başkanı ise il konseyi yürütme kurulu başkanıdır. Her iki siyasi Başkanın da karar verme yetkileri sınırlıdır. Kararlar çoğunluğu kurullar tarafından ortaklaşa alınmaktadır (Erbay, Akgün, 2013, 168).

Kısmi Zamanlı Politikacılar: Oy kullanma hakkına sahip kişiler aynı zamanda seçim süresinde siyasi partilerce aday gösterilebilirler. Yerel ve bölgesel düzeyde faal olan birçok seçilmiş kişi, tam zamanlı siyasetçi değildirler. Bu kişiler normal işleri yanında siyasi olan bu işlerini yürütmektedirler (SALAR, 2010). Bu durum Türkiye’deki belediye meclis üyelerinin durumuyla benzerlik göstermektedir. Üyeler herhangi, ana ya da yardımcı hizmet biriminde veya bir komite ya da komisyonda görev almıyorlarsa, genel olarak haftalık meclis toplantıları dışında bağlayıcı bir durumları söz konusu değildir.

Siyasi Partiler: İsveç’te yönetime yön veren 7 büyük siyasi parti ve farklı çoğunlukta yerel düzeyde faaliyet 140 yerel parti vardır (SALAR, 2008). İsveç siyasi hayatı içinde, genel olarak; merkez sağ kanat ve merkez sol kanat bloklarından bahsetmek oldukça geneldir.

Merkez Sağ Blok; Merkez Parti (Centre Party (C)) , Liberal Parti (Liberal Party (FP)), İlimli Parti (Moderate Party (M)), ve Hıristiyan demokrat Parti (Christian Democrats (KD)).

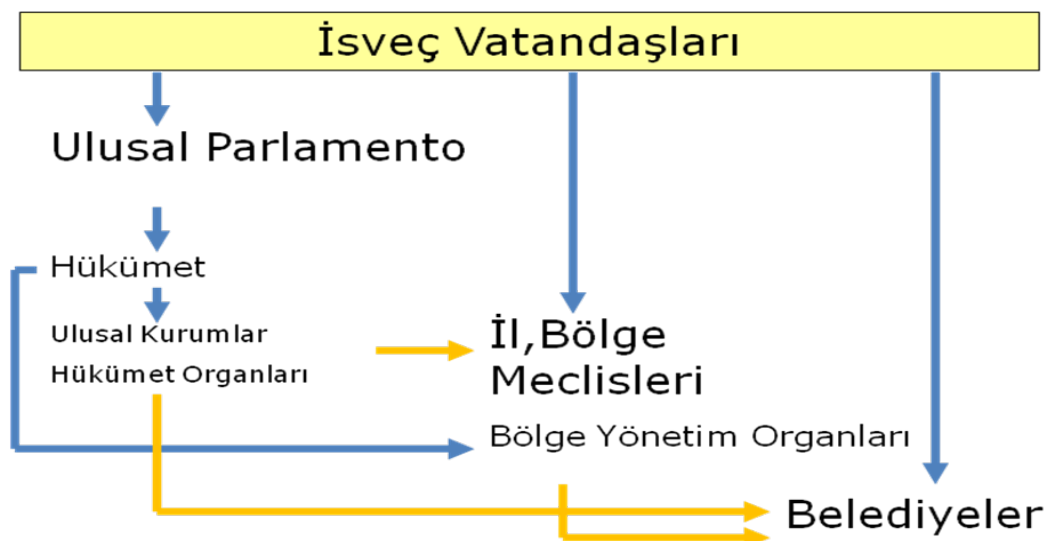
Merkez Sol Blok ise; Sosyal Demokrat Parti (Social Democrats (S)) ve Sol Parti’den (Left Party (V)), oluşmaktadır. Yeşil Parti (Green Parti (MP)), sık sık Merkezi Sol Bloğun bir parçası olarak kabul edilir, ancak bazı bölgelerde parti güç dengesini elinde tutmakta ve belirli her bir konuda desteklemeyi umut ederek bloğu seçmektedir. Yerel ve bölgesel düzeyde uzun bir fikir birliği geleneği vardır. Blokların sınırları ötesinde genel olarak çoğunluk ve işbirliği oluşturmak genel geçer prensiptir. Son yıllarda yerel partiler ve tek amaçlı partilerin sayısında bir artış olmuştur (Johansson ve Akerlund, 2008, 8).

Seçim Sistemi ve Orantılılık Prensibi: Orantılılık Prensibi: Örneğin belediye meclisleri seçmenlerin siyasi görüşlerini ve kompozisyonu doğru bir şekilde yansıtmalıdır. Herhangi bir partinin, parlamentodan sandalye sahibi olabilmesi için, ya tek bir seçim bölgesinden %12 ya da ülke genelinde %4 oy alması gerekmektedir. Belediye seçimlerinde bu tür seçim limitleri yokken, il meclis seçimlerinde %3’lük oy gerekmektedir. Seçmenler tercihi oy pusula

üzerinden adaylarla ilgili işaretlemeleri yaparak, siyasi partilerin sıralamasını etkileyebilmektedirler (Johansson ve Akerlund, 2008, 8).

Kontrol ve Denetim: Yukarıda anlatılanlardan, her ne kadar İsveç yerel yönetim özerkliğinin üst düzeyde olduğu, hiyerarşik bir kademelenme olmadığı, karar ve yürütme anlamında otonom bir yapıya sahip oldukları görülse de, Merkezi devletle herhangi bir bağlantıları yoktur ya da her hangi bir denetim ve kontrol mekanizması işletilmiyor anlamı çıkarılmamalıdır. Aşağıdaki şekilde de görüldüğü üzere, halk tarafından seçilen, Parlamento içinden oluşan, hükümete bağlı olan ulusal kurumlar ve hükümet organlarının; il, bölge meclisleri ve belediyeler üzerinde, yine hükümet tarafından belirlenen il, bölge yönetim organlarının belediyeler üzerinde, kontrol ve denetim yetkileri sınırlı düzeyde de olsa vardır. Bu denetimin temelinde yatan “kamu yararı” ilkesidir. Merkezi devlet, yapacağı teşvik, hibe ve denkleştirme ödenekleriyle, bu denetim ve kontrolü kısmen de olsa sağlamaktadır (Johansson ve Akerlund, 2008, 8). Bölge ya da İl Yönetim Kurulları, bölgesel düzeyde merkezi hükümet adına hareket etmektedirler. Hükümet tarafından atanan üst düzey yetkili yürütme komitesi ile daha çok koordinasyon işlevi üstlenmektedir. İl yönetim kurulları, bölgelerin özel şartlarını ve gereksinimlerini de dikkate alarak, ilin ulusal hedeflere ulaşmasını sağlayacak gelişmelerin kesintisiz biçimde sürdürülmesinden sorumludurlar. Yine bazı konularda belediyeler üzerinde, Türkiye’dekine benzer şekilde özellikle çevre koruma ve sosyal hizmetler alanında düzenlemelere uyum sağlanması konusunda vesayet denetimine sahiptirler denilebilir (Erbay, Akgün, 2013,168).

Çizelge 3.4 İsveç; Merkez – Yerel Arası Kontrol ve Denetim



Kaynak: Astedt, İsveç Öz Yerel Yönetimleri, 2010.

3.2. İsveç'in Merkezi Yönetim Yapısı

İsveç, parlamenter monarşi ile yönetilen üniter yapılı bir ülkedir. Kral XVI. Karl Gustaf, resmi olarak fazla yetkiye sahip olmamakla birlikte sembolik de olsa ülkenin başındadır. İsveç'in, monarşik yönetimi nedeniyle demokratik olarak sınıflandırılmasının zor olmasına karşın, 167 ülke içinde en demokratik ülke olarak tanımlanmıştır (the Economist Intelligence Unit" Araştırması). Ülkenin yasama merkezi Riksdag (İsveç Meclisi) 349 üyeye sahip olup, başbakanı seçme yetkisine de sahiptir. Meclis seçimleri her dört yılda bir, eylül ayının üçüncü pazar günü yapılmaktadır (İsveç Anayasası, Bölüm 3, Md.1).

İsveç'te ilk ve bölgesel yerel yönetim yapıları vardır. Bu yapıların seçilmiş meclisleri kararların alınmasından sorumludurlar. Ayrıca bu yapılar kendi görevlerini yerine getirebilmek için vergi koyma ve toplama yetkisine sahiptirler (İsveç Anayasası, Md.7).

İsveç devlet yönetimi aşağıdaki çizelgede de görüleceği gibi, 3 aşamalı bir yapıdan oluşmaktadır. Bunlar; ulusal, bölgesel ve yerel düzeylerdir. Ek olarak İsveç'in Avrupa Birliği ilişkilerini düzenleyen AB düzeyi de söylenebilir. Genel seçimlerde her 3 düzey için de oy kullanılmaktadır.

İsveç Parlamentosu 349 üyesi ile siyasi olarak üstün karar mekanizmasıdır.

Aşağıdaki çizelge incelendiğinde, temsil düzeyleri ayrıntılı bir şekilde görünmektedir. Buna göre;

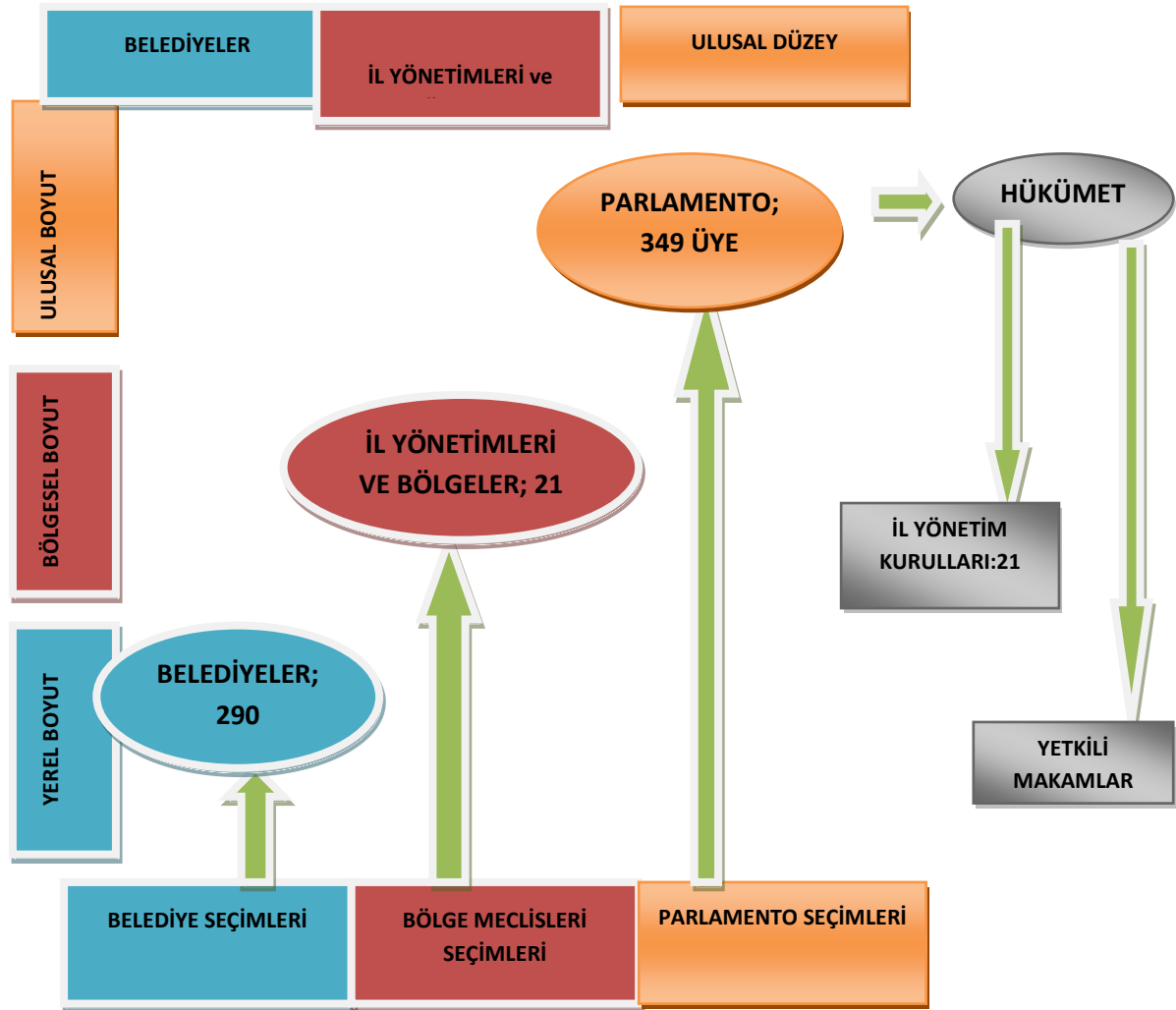
Ulusal düzeyde; parlamento ve hükümet yetkili ve etkin iken,

Bölgesel düzeyde; İsveç 21 idari bölgeye bölünmüştür. Siyasi görevler vatandaşlar tarafından doğrudan seçilen bölge meclisi tarafından yerine getirilirken, diğer yandan hükümetin bir organı olan bölge yönetim kurulları yer almaktadır. Bölge kurulları gibi bazı kamu idareleri de bölgesel ve yerel düzeyde işlevler üstlenebilmektedirler.

Yerel düzeyde; İsveç'te 290 belediye bulunmaktadır. Her belediyede seçilmiş bir meclis vardır. Belediye meclisi yerel sorunlara ilişkin kararlar alır. Belediye Meclisi, yerel hizmetlerin yürütülmesi ve koordine edilmesinden sorumlu belediye yürütme kurulunu seçer ve atar.

Avrupa düzeyinde; İsveç 1995 yılında AB'ye girmesiyle bu düzeyde de temsil önemli bir hale gelmiştir. Birliğin bir üyesi olarak, AB müktesebatına tabi olmakla birlikte, ortak karar alma süreçlerine katılmaktadır. İsveç AB'nin temel karar alma organı olan Avrupa Bakanlar Konseyinde Hükümetlerince temsil edilmektedir(<http://www.government.se/sb/d/2858>).

Çizelge 3.5 İsveç'teki Üç Kademeli Demokratik Sistem



Kaynak: SALAR, 2008.

İsveç anayasası seçilmişler ile atanmışlar arasında olduğu gibi, merkez ve yerel arasında da birçok hüküm içermektedir. Bu düzeyler arası sorumluluk ve görev bölüşümü oldukça önemlidir. İsveç'teki denge, her geçen yıl, yetki ve görevlerin merkezden yerele devredilmesi yönünde gerçekleşmiştir. Zira yerel düzeyde, hem karar vericiler ile yürütücüler, hem de karar vericiler ile bireyler arasında daha etkin iletişim sağlanabilmektedir. Bu nedendir ki, hükümet, devlet içindeki çeşitli düzeyler arası sorumluluk bölüşümünü inceleyecek olan bir Parlamento Komitesi kurmuştur (<http://www.government.se/sb/d/2858>).

Adalet sağlama işlevi için Mahkemeler kurulmuş iken, kamu yönetimi için ise merkezi ve yerel yönetim yapılanmaları oluşturulmuştur (İsveç Anayasası, Md.8). Mahkemeler, her tür kararlarında, eşit, objektif ve tarafsız olmak durumundadırlar (İsveç Anayasası, Md.9).

Genel olarak İsveç merkezi yönetim yapısı aşağıdaki şekilde ele alınabilir.

Anayasa: 1975 tarihli İsveç Anayasası; temel ilkeler, temel hak ve özgürlükler, parlamento, parlamentonun işlevleri, devlet başkanlığı, hükümet, hükümetin işlevleri, yasalar ve diğer düzenlemeler, Mali güç ve diğer devletlerle olan ilişkiler şeklinde 10 bölümden oluşmaktadır (İsveç Anayasası, Md.1),

İsveç anayasası öz olarak dört anayasal madde tarafından yönlendirilmektedir: Devletin şekli, basın özgürlüğü, ifade özgürlüğü ve tahta geçme- veraset sistemi. Anayasa maddeleri, diğer bütün yasaların üzerindedir. Anayasa, vatandaşların özgürce bilgi edinme, gösteri yapma, politik parti kurma ve dini ibadette bulunma hakkı olduğunu beyan eder. İsveç'te insan hakları başlıca üç anayasa maddesiyle korunmaktadır: Yönetim şekli, basın özgürlüğü ve ifade özgürlüğü. Kamu yetkisi, herkesin eşitliğine ve bireylerin özgürlüğü ve onuruna saygı gösterilerek ve yasalara uygun şekilde uygulanmalıdır (İsveç Anayasası, Md.1,2,3).

Parlamento ve görevleri: Yasal olarak 349 üyeli İsveç meclisi ya da parlamento vatandaşların asıl temsilcisidir. Parlamento yasaların konulması ve yürürlüğe girmesi, vergilerin belirlenmesi, kamu kaynaklarının nasıl kullanılacağı gibi hükümet ve yönetim yapısını incelemektedir (İsveç Anayasası, Md.4). Hükümet ülkeyi yönetirken parlamentoya karşı sorumludur (İsveç Anayasası, Md.6).

Parlamento yasalar çıkartır, vergiler ve devletin giderleri hakkında kararlar alır. Hükümeti ve kamu kurumlarını denetler ve ülkenin dış politikasını belirler. Parlamento kararları genellikle hükümetin verdiği önerilere dayanır.

Parlamento başkanı, parlamentonun çalışmalarına önderlik eder, örgütler ve planlar. Toplantılar, görüşmeler esnasında ve kararlar alınırken genel kurula başkanlık yapar.

Sadece hükümet, milletvekilleri ve parlamento içindeki değişik organlar parlamento öneri sunabilirler. Hükümetin önerilerine hükümet önergesi, milletvekillerininkine parlamento teklifi denilir. Parlamento teklifi genellikle hükümet önergesine karşı verilir.

Ombudsmanlık: Ombudsmanlık 1809 yılından beri İsveç'te var olan bir kurumdur. O tarihte, yasa ve tüzüklerin uygulandığını temin etmesi açısından kraldan bağımsız bir kurumun gerekliliği kararlaştırılmıştı. İlk Parlamento Ombudsmanı 1810'da atanmıştır. O günden bugüne aynı temel ilkeler etrafında aşağıdaki alanlarda ombudsmanlık kurumu sözkonusudur.

- Parlamento Ombudsmanı,
- Ayrımcılık Ombudsmanı,
- Çocuk Ombudsmanı,
- Basın Ombudsmanı,
- Tüketiciler Ombudsmanı,

Hükümet ve görevleri: Hükümet başbakan ve kabineye seçtiği diğer bakanlardan oluşmaktadır (İsveç Anayasası, Bölüm 6, Md.1). Üyeliği biten bakan ya da başbakan yerine yeni biri atanıncaya kadar görevlerini yerine getirmek durumundadır (İsveç Anayasası, Bölüm 6, Md.8). Hükümet işleri bakanlıklar arasında dağıtılır ve başkanlar bakanlıklar içerisinde başbakan tarafından seçilirler (İsveç Anayasası, Bölüm 7, Md.19). Kabinenin almış olduğu kararların hüküm doğurması için, başbakan ya da ilgili bakanlıklar tarafından imzalanmaktadır (İsveç Anayasası, Bölüm 7, Md.7).

Hükümetin bakanlarını, başbakan tayin eder. Bakan olacak kişinin, parlamento seçimlerine katılma hakkı olmalıdır. Başka bir deyişle, İsveç vatandaşı ve 18 yaşını doldurmuş olmalıdır. Bakan olmak için aranan tek resmi şart budur.

İsveç'i hükümet yönetir. Bu, hükümetin meclise öneride bulunması (hükümet önergesi) ve parlamentonun aldığı kararları uygulamasıyla olur. Bu çalışmalar esnasında, değişik bakanlıklar ve yaklaşık 400 devlet dairesi hükümete yardımcı olmaktadır (<http://www.riksdagen.se>. Erişim: 02,03,2013).

Komisyonlar: Parlamento kendi üyeleri arasından komisyonları seçer; Parlamento yasasına göre: Anayasa komisyonu, Mali Komisyon ve Vergi Komisyonu sürekli var olan komisyonlardır. Aciliyet ve gereklilik koşullarına bağlı olarak, soruna ilişkin net karar alınmadan önce ya Komisyon kurulmakta ya da Hükümet bu işlevi yerine getirmektedir (İsveç Anayasası, Bölüm 4, Md.3).

Parlamento komisyonları, milletvekillerinden oluşan bir tür çalışma grupları olup, parlamentoya verilen tüm önerileri denetlerler. Bunun arkasından genel kurula önerilerini sunarlar ve kurulun değişik konular üzerinde nasıl karar vermesi gerektiği üzerinde kendi görüşlerini bildirirler.

On beş meclis komisyonu vardır ve her komisyonda on yedi milletvekili bulunur. Parlamentodaki dağılımın aynısı burada da vardır, yani üye dağılımı partilerin seçimde aldıkları oy sayısına göredir. Her komisyon belli bir alandan sorumludur. Örneğin Eğitim Komisyonu, okullarla ilgili öneriler üzerinde çalışmalar yürütür (<http://www.government.se/sb/d/2858>).

Başbakan: Başbakanın kim olacağına ilişkin meclis başkanının önerisi genel kuruldaki milletvekillerinin oyuna sunulur. Ancak, meclis başkanı öneriyi getirmeden önce meclisteki siyasi partilerle görüşmelerde bulunur (<http://www.government.se/sb/d/2858>).

Devlet başkanı olarak kral: Veraset Kanununa göre; İsveç tahtında bulunan Kral ya da Kraliçe Ülkenin başkanıdır (İsveç Anayasası, Md.5). Devlet başkanı olabilme sınırı, İsveç vatandaşı olmak, 25 yaşını doldurmuş olmak ve başkaca herhangi bir icrai görevde bulunmamaktır (İsveç Anayasası, Bölüm 5, Md.2). Devlet başkanı yurtdışına çıkmadan önce başbakan'a danışmaktadır (İsveç Anayasası, Bölüm 5, Md.2).

Kralın görevi, her yıl sonbaharda parlamentonun açılışını yapmaktır. Bu, yasama yılının başlangıcıdır. Kral İsveç'in devlet başkanıdır; ama kraliyet, öncelikle temsili ve törensel görevleri olan bir makamdır.

Devlet başkanı olarak Kral'ın yetki, görev ve sorumluluğu genel olarak, sembolik ve törenseldir.

3.3. İsveç'te Yerel Yönetim Yapılanması

İsveç yerel yönetimlerinin köklü bir geçmişi vardır. Çiftçi ve kilise (cemaat) toplantıları ile başlayan katılımcılık, 1862 yılında çıkarılan Yerel Yönetim Yasası ile resmi tarihe giriş yapmıştır. Daha sonraları, şehirlere ve kırsal belediye bölgelerine sivil görevlerin verilmesi ile Bölge Meclisleri kurulmuştur. İkinci Dünya savaşı sonrasında, refah devleti anlayışı döneminde özellikle 1960-1970 yılları arasında, belediyelerin birleştirilmesi gündeme gelmiştir (SALAR, 2008). Şu anda kullanılan Yerel Yönetim Yasası 1992'de kabul edilmiş

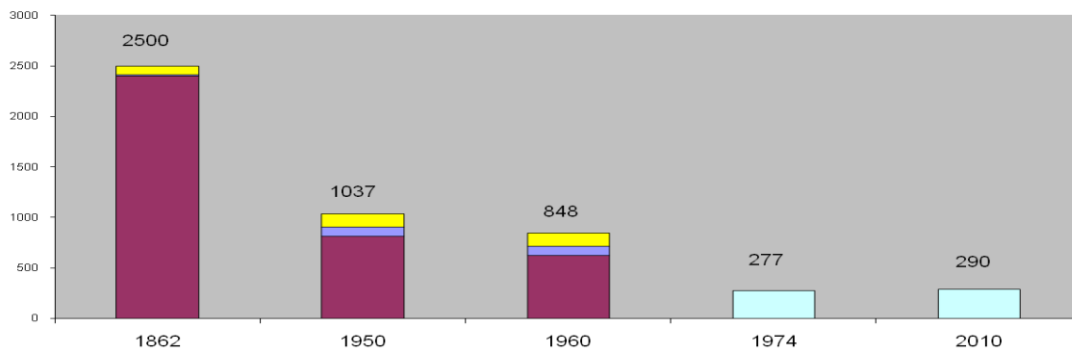
yasadır. Bu yasa, Belediye ve Bölge Meclislerinin görevlerini tanımlamaktadır (SALAR, 2008). Bu ayırım, bölgesel ve yerel demokratik seviyeleri ve bunların sorumluluklarını belirlemektedir. Aynı zamanda bu yapı, İsveç Parlamenter sisteminin de bir özeti mahiyetindedir. Bu anlamda, Hükümetin (devletin) aracı olarak yerel yönetimler;

Madde 1: İsveç Demokrasisi (...) temsili, parlamenter politika ve yerel öz-yönetim yolu ile yapılacaktır...

Madde 2: İsveç belediyeler ve bölge meclislerine sahiptir. Bu yerel birimler içinde “karar alma gücü” seçilmiş meclislerdedir.

Aşağıdaki Grafik 1862’den 2010 yılına kadar belediye sayılarındaki değişimi göstermektedir. Grafikte görüldüğü üzere, 1862 tarihli yerel yönetim yasasından bu yana, belediye sayılarında sürekli bir düşüş yaşanmıştır. Yukarıda da belirtildiği üzere, oransal anlamda en büyük düşüş, ikinci dünya savaşından sonra, refah devleti anlayışı döneminde, 1960-1974 yılları arasında gerçekleşmiştir. Tek artış, çeşitli demografik ve demokratik gerekçelerle 1974 2010 yılları arasında küçük bir oranda gerçekleşmiştir.

Grafik 3.1 Yıllara Göre İsveç Belediye Savıları



Kaynak: Astedt, İsveç Öz Yönetimleri,2010.

Yerel Yönetimler ve Demokrasi: İsveç’te demokratik sistem üçlü bir yapıya sahiptir.

İsveç’te 290 belediye, 18 il ve 2 bölge (Västra Götaland and Skåne) yönetimi mevcuttur. Tüm bu yönetim kademeleri arasında hiyerarşik bir yapı mevcut değildir. Her birisinin farklı faaliyetler için farklı sorumlulukları ve öz yönetimleri mevcuttur. Sadece Gotland (Baltık denizi içinde Ada) bölgesinde, belediyeler il meclisleri gibi sorumluluklar ve görevler üstlenmektedir. Kullanılan Yerel Yönetim Yasası 1992’de kabul edilmiş yasadır. Bu yasa, belediye ve il meclislerinin görevlerini tanımlamaktadır.

Belediyeler, belediye sınırları içi ve yakın çevrelerinde vatandaşlarla ilgili sorunlardan sorumluyken, il yönetimleri veya bölgelerin asıl görevleri sağlık hizmetidir.

Yerel özyönetim: Vatandaşa en yakın hizmet ve görevler, belediye ve il meclisleri'nin seçilmiş organlarınca karara bağlanmaktadır. Karar alma hakkı bölgesel ve yerel durumlar üzerinden ele alınan yerel öz-yönetim tarafından yapılmakta ve bu durum Anayasa tarafından garanti edilmektedir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda kararların en mümkün düzeyde vatandaşa en yakın birimlerce alınmasını öngörmektedir.

Diğer AB ülkeleriyle kıyaslanınca; İsveç belediye ve il yönetimleri, diğer ülke yapılarına göre, vatandaşlara koymuş oldukları ve ücretlendirdikleri hizmetlerden karşılanmak üzere çok geniş sorumluluklara ve hizmetlere sahiptirler. Yerel özyönetim demokrasi için oldukça önemlidir. Vatandaşların karar süreçlerine yakın olmaları, onları politikacılara erişim ve sorumlu tutma konusunda güç sahibi etmektedir. Vatandaşların politikayı doğrudan etkileme şansları doğmaktadır. Buna bağlı olarak aidiyet duygusu artmakta, konulan vergi ve ücretlerin meşruluğu konusundaki sıkıntıların büyük çoğunluğu ortadan kalkmaktadır.

Yerel özyönetimin hizmetlerin sunumu için farklı uygulamalar yapabilmesi nedeniyle, belirli belediyeler için en uygun ve esnek çözümler geliştirilmeye başlanmıştır. Bu da hizmet üretimi ve sunumunda verimlilik ve etkinliği arttırmaktadır. Yerel öz-yönetim düzeyi her ne kadar yüksek olursa olsun, faaliyetleri merkezi hükümet ile uygun olmak durumundadır. Örneğin sağlık ve tıbbi hizmet hükümlerine, sosyal güvenlik yasası ve diğer yasalara, parlamento yönergelerine, merkezi hükümet kurum ve kuruluşlarına uygun olmalıdır.

Yerel yönetimlerin örgütsel yapılanması: Çizelge 3.6'da görüleceği gibi, en genel anlamda en geniş yetkiye sahip belediye ya da il/bölge meclisleri hemen arkasında siyasi olarak da belirtilen başkan, devamı olarak yürütme kurulları sonrasında ise yine ihtiyaçlara göre oluşturulacak kurullar yer almaktadır. Her birimin kendine has alt yönetim örgütleri de mevcuttur.

Çizelge 3.6 İsveç Yerel Yönetimlerinde Örgütsel Yapı



Kaynak: Astedt, İsveç Öz Yönetimleri,2010.

Yine çizelge 3.7, belediyeler ve il ya da bölge meclisleri üye sayıları için gerekli nüfus asgarilerini göstermektedir. Nüfuslarına göre meclis üye sayıları artmaktadır.

Çizelge 3.7 Nüfuslarına Göre Yerel Yönetimler Meclis Üye Sayıları

Meclis Üye Sayıları	Yerleşik Seçmen Sayısı	
	Belediyeler	İl Konseyleri
31 Üye	12.000	140.000
41 Üye	12.000-24.000	
51 Üye	24.000-36.000	140.000-200.000
61 Üye	36.000+	
71 Üye		200.000+
101	Stockholm	300.000+

Kaynak: Erbay, Akgün, 2013, 344'ten derlenmiştir.

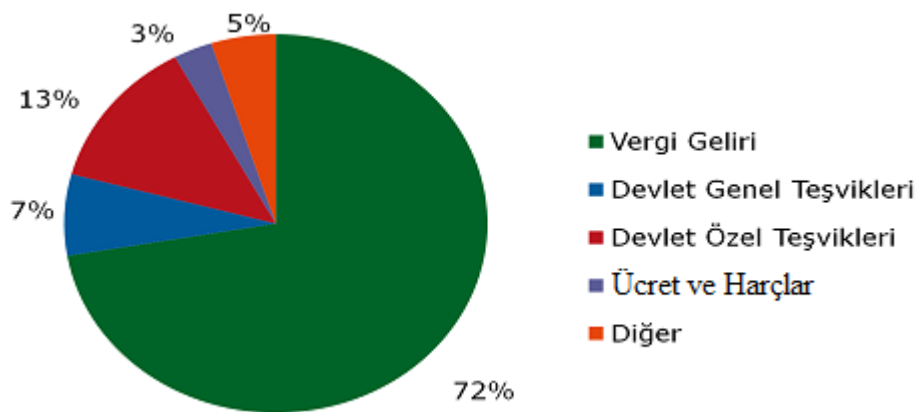
3.3.1. İl Meclisleri ile Bölge Yönetimleri ve Rollerini

Daha önce de genel hatlarıyla değinilen il/bölge meclislerinin gelir ve giderleri gelen ve harcanan kaynaklar şu şekilde ele alınabilir.

Grafik 3.2'de görüleceği gibi, il/bölge meclislerinin önemli gelir kaynakları %72'lik dilimle vergi gelirleri kaleminden oluşmaktadır. Daha önceki başlıklarda değinildiği üzere, belediyeler tarafından toplanan ortalama %30'luk gelir vergisinin %10'luk kısmı il/bölge meclislerine aktarılmaktadır. Yine % 13'lik bir oranla devlet özel teşvikleri önemli bir gelir kalemidir. Devlet yerel ve bölgesel farklılıkları en aza indirmek için, eşit koşullarda

olmayan yerel yönetim birimlerine, ya da belli hizmetler için bu tür teşvikler vermektedir. Genel olarak sağlık ve ulusal yol/taşıma hizmetlerinde işlevi olan il/bölge meclislerinin, ücret ve masraflardan elde ettikleri gelirler en düşük gelir kalemini oluşturmaktadır. Bu yapı, ülke genelinde, genele hitap eden hizmetlerin devlet tarafından desteklendiğini ve hizmetlerin büyük çoğunluğunun Belediyeler tarafından üstlenildiğini göstermektedir.

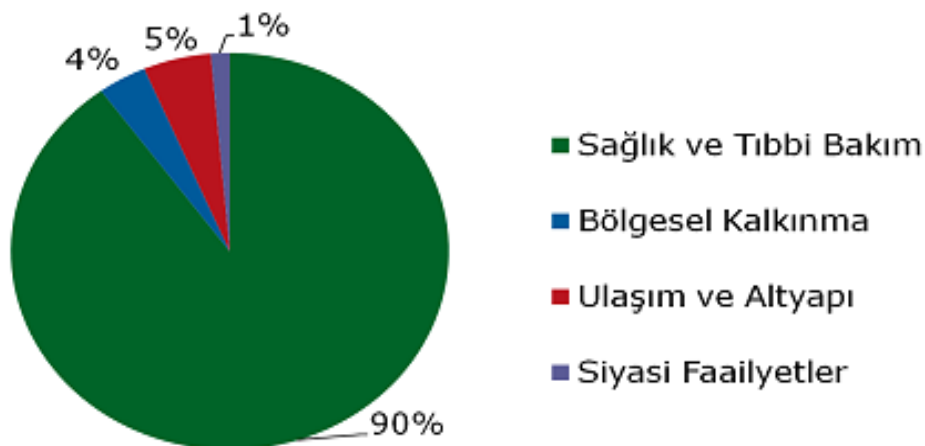
Grafik 3.2 İsveç İl/Bölge Meclislerinin Gelir Kaynakları



Kaynak: Astedt, İsveç Öz Yönetimleri,2010.

İl/bölge meclislerinin üstlenmiş oldukları görev ve hizmetlerle orantılı olarak, işletme giderleri aşağıdaki grafikde açık bir biçimde görülmektedir.

Grafik 3.3 İsveç İl/Bölge Meclislerinin Giderleri



Kaynak: Astedt, İsveç Öz Yönetimleri,2010.

İl/bölge meclislerinin temel görevinin sağlık olduğu düşünülürken, %90 lık gider kaleminin burada bulunması şaşılacak bir durum değildir. İl/bölge meclislerinin temel görevlerinin sağlık olduğu, gider kalemleri içindeki payla da ortaya çıkmaktadır. Daha yerel nitelikli hizmetler, belediyelere bırakılmışken, ülke genelinde koordinasyon içinde, her vatandaşa eşit koşullarda sunulması gereken sağlık, ulaşım altyapı ve bölgesel kalkınma gibi hizmetler, İl/bölge meclislerinin görev alanı içinde bulunmaktadır.

İl/bölge meclislerinin gelir ve gider kalemlerini ana hatlarıyla ele alındıktan sonra Belediyelerin gelir ve gider kalemlerini incelemek yerinde olacaktır.

Bu iki yerel biriminin faaliyetleri iki ana eksen etrafında toplanmıştır. Bunlar; Sağlık ve bölgesel kalkınmadır.

Sağlık: Bu yerel birimlerin İsveç'te yaşayan her bireyin, iyi sağlık koşuluna erişiminden sorumludurlar. Sağlık tüm vatandaşların nerede yaşadıklarına bakılmaksızın aynı yüksek düzeyde erişebilmeleri için vergi yolu ile finanse edilmektedir. Yerel özyönetim presibi, bölgelere ve il yönetimlerine yerel koşullara göre düzenleme ve yapılaşdırma hakkı vermektedir. Bu da şu demektir ki; hasta ücretleri değişebilmektedir. Ortalama olarak, hasta ücretleri bu yerel birim gelirlerinin yaklaşık %3'ünü oluşturmaktadır.

Sağlık problemi olan herkes için birinci Basamak sağlık: Ülke genelinde, 1000'den fazla sağlık merkezi, ameliyathane ve bölge hemşire klinikleri mevcuttur. Bu yapıyla birlikte birinci basamak sağlık sistemi yapısı, İsveç sağlık sisteminin temelidir. Teknik ve tıbbi araştırmalara gerek duyulmayan tüm hastalar sağlık merkezlerinde tedavi edilebilirler. Birinci basamakta, koruyucu sağlık hizmetleri oldukça önemlidir. Şu şekilde işlemektedir; Anne ve çocuk bakım merkezlerinde, Anne olmak üzere olanlara ve okul öncesi çocuklara düzenli şekilde verilen sağlık kontrolleri, tavsiye ve destekler gibi.

İl ve bölgesel sağlık: Ülke genelinde il düzeyinde 70 ve 9 tane bölgesel Üniversite hastanesi mevcuttur. En gelişmiş teknik altyapı ve uzman bölüm ve kadrolar bu hastanelerde organize edilmişlerdir.

Sağlık garantisi ve bakım kurumu seçimi özgürlüğü: Ulusal sağlık hastanın ne kadar bekleyeceği, doktoru ne zaman görebileceği ve tedaviye ne zaman erişebileceği konularında

limitler belirlemiştir. Hastalar bu anlamda, hizmet alacakları kurumları, kendi bölge ve illeri dışında da olsa seçebilme hakkına sahiptirler.

Diş sağlığı: Her İl Meclisi devlet ya da özel sektör tarafında sunulup sunulmamasına bakılmaksızın diş sağlığı için sağlanan destekleri kendi alanları içerisinde planlama hakkına sahiptirler. Kamu Diş Hizmetinin temel görevi koruyucu bakım hizmeti sunmaktır. 3 ile 19 yaş arası çocuk ve gençler diş tedavisinden ücretsiz olarak yararlanmaktadırlar. Yetişkinler ise diş ücretlerinin büyük bir kısmını kendileri ödemektedirler. 65 yaş üzeri vatandaşlar için ise yüksek diş bakım destekleri mevcuttur.

Bölgesel faaliyetler: Birçok İlde, Kamu Ulaşımı il meclisleri yada belediyelerle birlikte organize edilip yürütülmektedir. BU hizmet ortaklıklar yolu ya da sözleşmeler yolu ile özel sektöre gördürülmektedir. İl Meclisleri, iş ve endüstriyi desteklemekte yeni işler kurulmasını teşvik etmektedir. Aynı zamanda turizm ve kültür gibi sektörlerden de sorumludurlar.

Hemşireler en büyük meslek grubunu oluşturmaktadırlar. 2008 yaklaşık 270.000 kişi il meclisleri için çalışıyordu. Bu sayı il meclislerini en büyük işverenlerden biri haline getirmiştir. Hemşireler en büyük meslek grubunu oluşturmaktadır arkasından asistan hemşireler, doktorlar ve idari personel gelmektedir.

Bölgesel kalkınma: İsveç 1995 yılında AB üyesi olduğundan bu yana Bölgesel konuların önemi her geçen gün artmıştır. Bölgesel kalkınma ile ilgili sorumluluk uzun dönem İl yönetim Kurulu altında kalmıştır. Son yıllarda Belediyeler ve İl meclisleri, bölgesel sorunlarla ilgili bir çok sorumluluk almış ve çeşitli bir çok farklı bölgesel ortaklık yapıları geliştirmişlerdir. devamlılığını garanti altına almaktır. Birçok deneme şu anda bölgesel kalkınmayı daha etkin ve demokratik yapma yolunda ilerlemektedir. Amaç kaynakların daha iyi kullanılmasını sağlamak, ve yerel birimlerin halka hizmet sunumlarının etkinliğini ve verimliliğini arttırmaktır (Johansson ve Akerlund, 2008, 8).

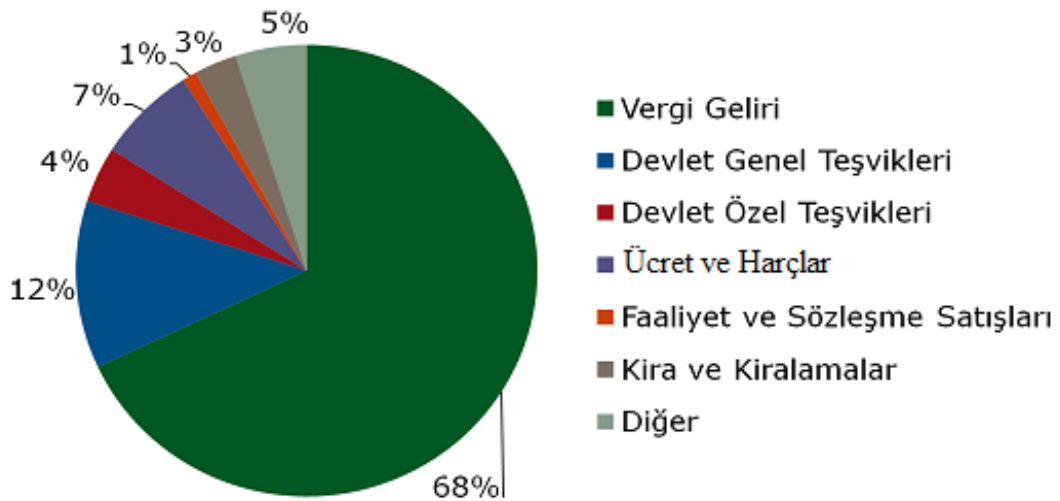
Bölgeler içinde özyönetim için doğrudan seçilen organlar: Belli sayıda İl meclisi birleştirilerek 2 tane bölge kurulmuştur. Bunlardan birisi, Göteborg'un merkezinde yer aldığı Götaland ve Malmö'nün merkezde yer aldığı Skane Bölgesidir. Bu iki bölgede, doğrudan seçilen Bölgesel Meclis, Bölgesel Kalkınma ile ilgili sorumlulukları, İl yönetim kurulundan devralmıştır.

Bölgesel İşbirliği Konseyleri: Belediyeler ve İl Meclisleri belirli illerde Bölgesel İşbirliği Konseyleri kurabilmektedirler. Bu Konseyler, diğer işler arasında, devlet teşviklerinin genişbant ağları yollar gibi bölgesel altyapı ve yatırım konularında nasıl kullanılacağı ve uyumluluğu konusunda karar verebilirler. Bu konseyler, Belediye ve İl meclislerine göre daha zayıf bir hukuki statüye ve daha düşük kamu kaynaklarına sahiptir. Buna ek olarak ortaklık konsey üyeleri vatandaşlar tarafından doğrudan seçilmezken, İl meclisleri ve bölgesel meclisler tarafından görevlendirilmektedirler (Eylül 2011 Mülakat Sonuçları, İsveç).

3.3.2. Yerel Yönetim Birimleri Olarak Belediye Yönetimleri

Yerel yönetimlerin, özerklikleri ve demokratikleşmeleri konusunda ön plana çıkan ana etmenler, idari ve mali özerklikler olarak sıralanabilir. Bu anlamda, katılımın mümkün mertebe yükseltildiği, karar mekanizmalarına yerel halkın en üst düzeyde katıldığı ve merkezi devletle mümkün olan en alt düzeyde ilişkisi olan İsveç belediyelerinin, idari özerliklerini sağladıkları söylenebilir. Mali özerklik konusunda ise; yerel yönetimlerin, kaynak sağlama ve kullanımı konusunda özgür ve özerk yani merkezi devletten bağımsız tasarruflarda bulunabiliyor olması gerekmektedir. Belediyelerin gelir ve gider kalemleri aşağıdaki gibidir.

Grafik 3.4 İsveç Belediyeleri Gelirleri



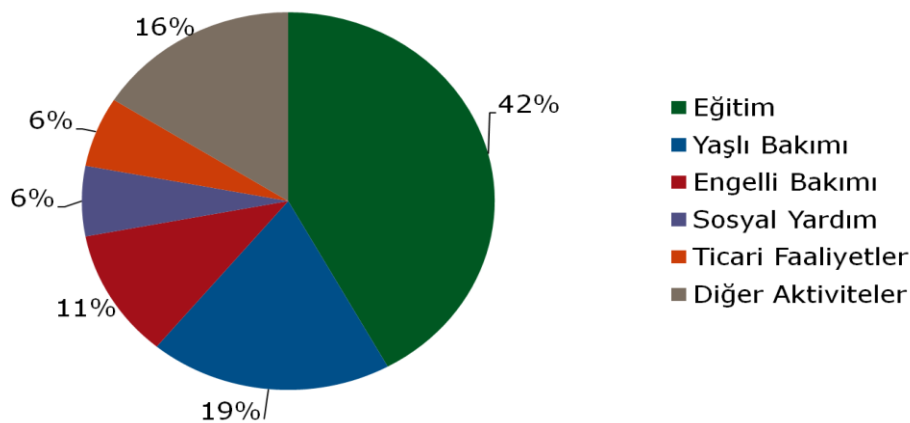
Kaynak: Astedt, İsveç Öz Yönetimleri,2010.

Belediyelerin gelir kalemleri incelendiğinde, en önemli kalemin yine vergi geliri olduğu görülecektir. Hemen arkasından ise devlet genel teşvikleri %12'lik oranla gelmektedir.

Belediyelerin vergi koymadaki özgürlükleri hakkında daha detaylı bilgiler aşağıda verilecektir. Burada belirtilmesi gereken, temel nokta; il/bölge meclislerine verilen devlet özel teşvikine karşılık belediyelerde devlet genel teşviki ön plana çıkmaktadır. Çünkü birçok il ya da bölge sorumlu oldukları sınırlar bağlamında eşit durumda değildirler. Yani belediyelerden gelen paylar, hizmet sunumunda yeterli olamamaktadır. Bu nedenle Devlet bu durumda olan il/bölge meclisleri için özel amaçlı teşvikler vermektedir. %7'lik ücret ve masraflar gelir kalemi ise, yine belediyelerin sunmakla yükümlü oldukları hizmetlerin çokluğundan ileri gelmektedir. Belediyeler, sunmuş oldukları hizmetler için belirli oranlarda “kamu yararı” ilkesini zedelememek koşulu ile ücretler talep edebilmektedirler.

Belediyelerin giderleri konusunda ise; daha önce de belirtildiği üzere belediye sınırları içinde olmak koşuluyla, yükseköğrenim hariç eğitim kalemi %42'lik oranla birinci sıradadır. Zorunlu eğitim sürecinin her aşamasından sorumlu olan belediyeler, gelirlerinin büyük bir kısmını bu alana: okul inşaatı, öğretmenlerin maaşları, sabit giderler, sosyal güvenlik ödemeleri gibi, aktarmaktadırlar. %19'luk gider kalemi ise Yaşlı Bakımı'dır. Yine en az bu kalem kadar önemli yere sahip Engelli bakımını da %11'lik oranla üçüncü sırada yer almaktadır. İsveç nüfusunun “yaşlı” yapısı ile devletin sosyal içeriğindeki güçlü duruşu nedeniyle de “yaşlı bakım” ve “engelli bakım” hizmetleri önemli gider kalemlerindedir. İsveç, tıpkı diğer AB ülkelerinde de olduğu gibi, bu gider kalemini alternatif yöntemlerle kısma yolları aramaktadır. Buna örnek; “yaşlı bakım” ve “engelli bakım” merkezlerinin, çeşitli anlaşmalar ve işbirlikleri sonucu, daha az maliyetli ve daha ılıman iklimlere sahip ülkelere kurulmasına yönelik çalışmalar ve irade beyanları gösterilebilir.

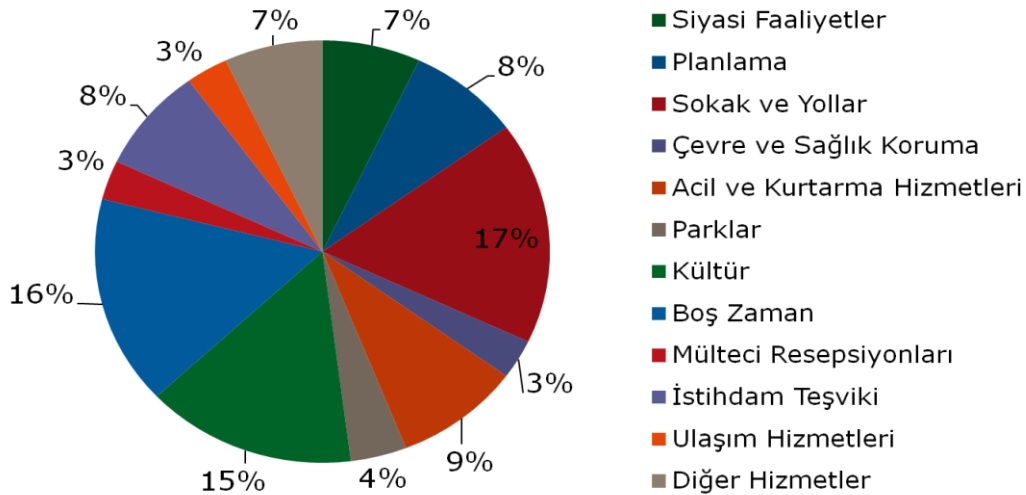
Grafik 3.5 İsveç Belediyeleri Giderleri



Kaynak: Astedt, İsveç Öz Yönetimleri, 2010.

Üçüncü sırada yer alan % 16'lık "diğer aktivite gider kalemleri" ayrı bir şekilde aşağıda incelenmeye çalışılmıştır. Bu giderler içerisinde ilk üç hizmet ve oranları şu şekildedir. %17'lik oranla sokak ve yollar, %16'lık oranla planlama ve %15'lik oranla siyasi faaliyetler yer almaktadır. Türkiye gibi merkezi devletin baskın olduğu sistemlerde, eğitim, sağlık gibi temel hizmetlerin merkezi kuruluşlarca gerçekleştirilmesi gerçeği, Belediyelerin bu konuda her hangi bir tasarruflarının olmaması sonucunu beraberinde getirmektedir. Dolayısıyla, İsveç'te Belediye giderleri içinde %16'lık dilimde bulunan diğer faaliyet giderlerinde gösterilen özellikle sokak ve yollar, planlama, imar, altyapı gibi hizmetler Türkiye'de belediye giderlerinin büyük bir oranını oluşturmaktadır.

Grafik 3.6 İsveç Belediyeleri Diğer Aktivite Giderleri



Kaynak: Astedt, İsveç Öz Yönetimleri,2010.

Yukarıdaki göstergeler ışığında denilebilir ki, il/bölge meclisleri ve belediye yönetimleri; Kamu hizmetlerinin %75'ini üstlenmekte, GSYİH'nin %21'ini oluşturmakta, hizmetlerin görülmesinde %80 kendi finansmanını kullanmakta ve yine işgücünün %30'unu oluşturmaktadır (SALAR,2008).

Bu anlamda, İsveç yerel yönetimlerinin (Belediyeler) kaynak sağlama yöntemlerini şu şekilde incelemek gerekir.

Bağımsız Vergilendirme Güçleri: Belediyeler ve İl yönetimleri, faaliyetlerinin finanse etmek konusunda vergi koyma yetkisine sahiptirler. Vergiler, Vatandaşların gelirlerinin belli bir oranına denk gelecek şekilde konulmaktadır. Belediye ve İl yönetimleri vergi oranına kendileri karar vermektedirler. Ortalama vergi oranı %30 dolaylarındadır. %20'lik kısım

belediyelere kalırken, %10'luk kısım ise İl yönetimlerine gitmektedir. Unutulmaması gereken esas nokta, her Belediye vergi oranını belirleme de özgürdür. Belirli bir gelir düzeyi üzeri vatandaşlardan, alınacak yaklaşık %5'lik bir gelir vergisi oranı ise, Merkezi Devlete aktarılmaktadır (Eylül 2011, Mülakat Sonuçları).

Devlet Teşvikleri: Bu teşvikler, genel olduğu gibi belirli amaçlar içinde verilebilmektedir. Yardımlar her bir vatandaş baz alınarak yapılmaktadır. Belediyeler ve İl meclisleri yerel durumları gözetenek bu yardımları kullanma hakkına sahiptirler. Belirli bir süre ya da amaç için yapılmış yardımlar amaç ve süre dahilinde kullanılmalıdır.

Yerel Yönetim Mali Denkleştirme Sistemi: İsveç'te vatandaşların refaha ulaşmaları için ikamet yerleri ne olursa olsun eşit olmaları konusunda geniş bir siyasi görüş birliği mevcuttur. Bunun yanında ülke genelinde belediyeler ve İl meclisleri arasında, hizmetlerin üretimi ve sunumu konusunda büyük ekonomik farklılıklar da mevcuttur. Bu sorunun çözümü konusunda, İsveç Avrupa'da da geniş kapsamlı bir şekilde kullanılan Yerel Yönetim Finansman Denkleştirme Sistemini kullanmaktadır.

Sistemin temel amacı, tüm belediyeler ve il/bölge meclisleri için sorumlu oldukları faaliyetleri gerçekleştirmeleri konusunda eşit ekonomik durumlara sahip olmalarını garanti etmektir. Sistem, Belediye ve İl meclisleri için, çeşitli sosyo-ekonomik faktörler, dağınık nüfus yapısı gibi coğrafik durumlar gibi yapısal faktörlerden etkilenmeyen bağımsız bir gelir kapısı tasarlamayı amaç edinmiştir (Johansson ve Akerlund, 2008, 8).

Sistem temel olarak 5 bileşenden oluşmaktadır:

Gelir denkleştirmesi: Belediyeler Ulusal Ortalama Vergi Kapasitesinin %115'i kadar, İl meclisleri ise %110'u kadar Denkleştirme hibesi alabilmektedir. Yüksek vergi kapasitesi olan Belediye ve İl meclisleri, devlete gelir denkleştirme ödeneği yapmalıdırlar ((Johansson ve Akerlund, 2008, 8)

Maliyet denkleştirmesi: Yapısal sonuçlardan dolayı tahmini maliyetleri ulusal ortalama maliyetlerden yüksek olan Belediye ve İl meclisleri için sağlanan bir denkleştirme hibesidir. Tahmini yapısal maliyetleri düşük çıkan belediyeler ya da İl meclisleri, maliyet denkleştirme ödeneği yapmak zorundadır (bu yolla iyi yönetimin nimetlerinden, çeşitli sebeplerden ekonomisi zayıf olanlar yararlanmaktadır) (Johansson ve Akerlund, 2008, 8).

Yapısal hibeler: genel olarak yapılan reform çalışmaları sonucu, gelir kaybına uğrayan yerel yönetim birimlerine ödenen hibelerdir.

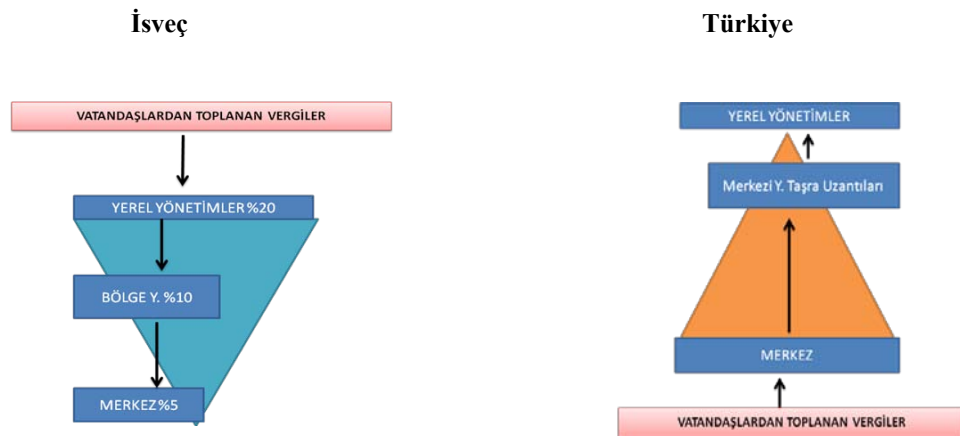
Geçiş hibeleri: yerel yönetimlerle ilgili olarak, 2005-2010 arası birçok değişim yaşanmıştır. Bu değişime ayak uydurmak durumunda kalan yerel yönetim birimlerinden zorluk çekenler olmuştur. İşte geçiş dönemi için Yerel yönetim birimlerine verilen hibeler bu tür hibelerdir.

Düzenleyici ödenekler: Yerel yönetimlerin üstlendikleri görevlerle ilgili olarak; “devlet, yerel yönetim birimlerine, gelir kaynağı sağlamaksızın ya da vergi arttırmadan finanse edecekleri, yeni görev ve sorumluluklar empoze edemez” finansman prensibi mevcuttur. Dolayısıyla, arttırılan görev ve sorumluluklara paralel olarak sağlanan ödenekler, düzenleyici ödenekleri oluşturmaktadır (Astedt, 2010).

Ücretler: Yerel yönetim birimleri, kullanıcılardan hizmetler karşılığı ücret talep edebilme yetkisine sahiptirler. Kar amacı gütmeyen bir ilke sözkonusudur. Şöyle ki, talep edilecek ücret, hiç bir zaman hizmetin maliyetini geçecek düzeyde olamaz. Eğer Yerel yönetim birimleri hizmetleri sunmakla yükümlüdür ise, sadece yasaların izin verdiği hizmetleri ücretlendirebilirler (SALAR, 2010).

Yerel yönetimlerin gelirlerinin oluşum akış şeması ile demokratik katılım akış şemasını birleştirerek Türkiye ve İsveç karşılaştırmasını yapacak olursak, “ters huni” oluşmaktadır.

Çizelge 3.8 İsveç ve Türkiye Yerel Yönetimler Gelir Akış Şeması



Kaynak: 2011 İsveç Yerel Yöneticileri Görüşmelerinden Derlenmiştir.

Çizelge 3.8’de mavi ile gösterilen huni İsveç’i, turuncu ise Türkiye’yi temsil etmektedir. Bu anlamda, grafikler incelendiğinde, İsveç’te gelir akışının, yerelden merkeze doğru olduğu ve yine toplanan vergilerin büyük çoğunluğunun Belediye bütçeleri içinde kaldığı ve orada kullanıldığı, Türkiye’de ise gelir akışının, merkezden yerele ve merkezin taşra uzantılarına olduğu, bunun doğal sonucu olarak ise, doğrudan ya da dolaylı toplanan vergilerin büyük çoğunluğunun, merkezin sorumluluğunda olan hizmetlerin üretimi, sunumu ve dağıtımı için merkez bütçesinde kaldığı, yerele ise çok düşük oranların aktarıldığı görülmektedir. Türkiye’de belediyelere aktarılan payın düşük olduğu, kaynak yaratma konusunda sıkıntılar yaşandığı açıktır. 2005 yerel yönetim reformlarıyla, görev ve sorumluluk alanları arttırılsa da, buna paralel olarak gelir kaynakları oluşturulmamıştır. Belediyelerin sahip oldukları gelirin büyük çoğunluğu ise personel maaşları gibi, temel giderlere harcanmaktadır. İlginç olan şudur ki, yerel özerklik, yerindelik, etkinlik ve verimlilik gerekçeleriyle dönüşen devlet yapılarındaki küçülme belirtileri, yerel yönetimler de merkeze bağlı birer yönetim kademesi olarak düşünürsek, Türkiye’de henüz hissedilmemektedir. Hizmet ve sorumluluklar devlet örgütleri arasında el değiştirmektedir denilebilir. İdari ve mali özerkliklerin tam anlamıyla gerçekleştirilmediği durumlarda, yapılacak reform çalışmaları, devletin etkinliğinden ziyade çıkmaza sürüklenmesine sebep olabilecektir. Şöyle ki, zaten ekonomik anlamda eşit olmayan yerel birimler üzerindeki yükü arttırarak, gelir ve refah dağılımı uçurumlarına sebep olarak, vatandaşlar arası dayanışmanın zayıflaması, devlete olan güvenin azalması ve nihayetinde devletin meşruiyet sorunuyla karşı karşıya gelmesi sonucunun doğması yüksek ihtimaldir.

Hizmet Alımı: Yerel Yönetim Birimleri, Özel Şirketlerden hizmet satın alabilmektedirler. Yerel birimler adına Özel sektörde yapılan faaliyetler kamu fonları dışından finanse edilir. Vergi geliri dışından finanse edilen özel yönetilen faaliyetler, tıpkı kamu hizmetlerinde olduğu gibi vatandaşla ilgili olan bir hizmet önermeli ya da olmalıdır. Bu şu demektir ki, ister Yerel birimlerce ister özel sektörde sunulsun her halükarda vatandaşın ödediği hizmetler. Çöp toplama, kamu ulaşımı, diş sağlığı gibi hizmetlerin özel sektörde, dışarıdan sundurulması ya da sunulması yerel birimler için sıradan bir uygulamaydı. Fakat yeni olarak, Özel sektörün, okul öncesi, okul ve bakım işlerine girmesi karşımıza çıkmaktadır (Eylül 2011 Mülakat Sonuçları, İsveç).

Merkezi Devletin Rolü: Devlet merkezi düzeyde, asli ve sürekli görevleri de diyebileceğimiz; dış politika, kamu düzeni (asayiş), yükseköğrenim ve araştırma, işgücü piyasası, sosyal güvenlik ve transfer ödemeleri gibi temel hizmetleri sunmakta, görevleri üstlenmektedir (SALAR, 2008). Ayrıca, yapılan hibeler ve denkleştirmelerle de, yerel,

ekonomik, sosyolojik, vb. nedenlerden dolayı meydana gelen farklılıkları en aza indirgeyerek, koordinasyonu sağlayarak, tüm vatandaşların belli hizmetlere erişimleri konusunda garantör olarak işlev görmektedir.

Belediyelerin Rolü: İsveç'te belediyeler, diğer Avrupa ülkelerindekilere göre daha fazla kamu hizmeti sunmak durumundadırlar. Belediyelerin sorumluluğundaki hizmetlerin %75'i, yaş, sağlık durumu ve vatandaşların sayıları gibi demografik özelliklere bağlıdır.

Eğitim ve bakım: Belediyeler pratikte bütün, ilk ve ortaokullardan sorumludur. Çocuk bakımı, okul öncesi ve okul hizmetleri, Belediye bütçelerinin yaklaşık %40'ına denk düşmektedir.

1-6 yaş arası, Çocuk bakımı ve okul öncesi, 7-16 yaş arası 9 yıllık zorunlu eğitim, 3 yıl ise ortaokul üstü eğitim.

Bugün, zorunlu okula devam eden öğrencilerin %95'ininden fazlası, üst orta öğretime devam etmektedir. Belediyeler aynı zamanda, zihinsel engellilerin, yetişkin eğitimi ve göçmenler için dil eğitiminden de sorumludurlar. Zorunlu sistem içindeki bütün eğitim ücretsizdir. Yaşlı bakımı ve engelli bakımı konularındaki görevlerde belediyeler için oldukça önemlidir ve bütçelerinin yaklaşık %30'una denk düşmektedir. Bakım ve destek korunaklı bir konaklama içinde evlerde de verilebilmektedir.

Belediyelerin farklı rolleri: Belediyeler, aşağıdaki alanlarda farklı roller üstlenmektedir.

İşveren: Belediyeler kamu kurumunun bir parçası oldukları gibi, aynı zamanda işveren olarak personellerine hukuki destek sağlamak ve ilgili yasaların uygulanmasını sağlamak ile görevlidirler.

Hizmet sağlayıcı: Belediyeler, bakım, sosyal hizmetler, eğitim ve altyapı alanlarında hizmet sağlayıcılardır.

Denetleme yetkilileri: Belediyeler, hava ve su kirliliği ölçümleri ve gıda ürünlerinin markalanması konusunda sorumluluklara sahiptirler.

Belediyeler hemen hemen en büyük işverenler gibidirler. Çalışan beş kişiden bir tanesi ya da 800.000 vatandaş (2008) Belediyeler için çalışmaktadır. Bunların büyük çoğunluğu bakım ve eğitim sektöründe çalışmaktadırlar. Çalışanların büyük çoğunluğu kadındır (SALAR, 2010).

Belediyeler yasa ve sözleşmeler yolu ile aşağıdaki hizmetlerden sorumludurlar:

- Sosyal hizmetler
- Çocuk bakımı ve okul öncesi
- Yaşlı bakım
- Fiziksel ve zeka engelliler için destek
- İlköğretim ve ortaöğretim
- Mekansal planlama
- Sağlık ve çevre koruma
- Çöp toplama ve atık bertarafı
- Kurtarma ve acil durum hazırlığı
- Su temini ve kanalizasyon

Gönüllülük Esasına Bağlı Diğer Faaliyetler;

- Boş zaman (eğlence) aktiviteleri
- Kütüphaneler dışındaki yasal sorumluluk dahilinde olan Kültürel faaliyetler
- Konut
- Enerji
- Endüstriyel ve ticari hizmetler

3.4.İsveç'te Kamu Özel Ortaklığı'nın Merkezi Yönetim Örgütlenmesindeki Yeri

İsveç devletinin üniter yapısı dolayısıyla, her ne kadar merkezi bir örgütlenme sergilemesi beklense de, yetki ve görevlerin büyük çoğunluğu daha önce de belirtildiği gibi yerel yönetim birimlerine devredilmiştir. Merkezi yönetim, bu yetki ve görevleri, yetkisini genişleterek değil daha çok yetki devri yolu ile gerçekleştirmiştir. Vatandaşlara en yakın yönetim birimlerinde hizmet sunma prensibi ışığında, yetki ve daha yerel nitelikli görevlerin büyük çoğunluğu belediyelere, daha genel nitelikli bazı hizmetler bölge ya da il yönetimlerine, dış politika, dış güvenlik, ulusal ulaşım ağı gibi genel hizmetler ise merkezi yönetimin yetki ve görev alanında kalmıştır. Merkezi yapı, yerel düzeyler üzerinde, çeşitli yapı ve mekanizmalarla denetim sağlamaktadır. Yerel yönetim birimlerinin, idari ve mali özerkliklerini üst düzeyde gerçekleştirdikleri oldukça açıktır.

Özel sektörün merkezi düzeyde sunulan hizmetlere katılım oranlarını, araştırma konusu gereği Avrupa ve Merkez Asya bölgesi bağlamında ve yatırım miktarlarına göre görmek aşağıdaki çizelgelerde mümkündür. Yalnız hizmetlerin hangi yöntemle sunulduğunu her zaman net bir şekilde belirlemek mümkün olmamaktadır. Zira bir hizmet aynı anda birden fazla yönteme dahil olabilmektedir. Aşağıda verilen bilgiler, KÖO projelerine en çok kredi veren kuruluş Dünya Bankası olması dolayısıyla, DB veri tabanından derlenmişlerdir.

Çizelge 3.9 Avrupa ve Merkez Asya’da Temel Göstergeler

1990-2013	Değer
Altyapı Sektörleri	Enerji, Telekom, Ulaştırma, Su ve kanalizasyon
Özel sektör katılımı olan ülke sayısı	22
Mali kapatmaya ulaşan Projeler	849
En büyük yatırım payı olan sektör	Telekom(% 54)
En büyük KÖO Yatırım Alanı	Yeşil Alan Projeleri (% 54)
En büyük KÖO Projeleri	Yeşil Alan Projeleri (% 45)
İptal Edilen ya da sıkıntılı Projeler	Toplam 40 yatırımın % 2'si

Kaynak: http://ppi.worldbank.org/explore/ppi_exploreRegion.aspx?regionID=3

Çizelge 3.9 Avrupa ve Merkez Asya bölgesine ait bazı temel verileri göstermektedir. Özellikle ilerik başlıklarda daha ayrıntılı değinilecek olan, enerji, Telekom, ulaştırma ile su ve kanalizasyon hizmet sektörleri baz alınmıştır. Çizelge 3.8’den de görüldüğü üzere, çevre dostu teknolojilerin, küresel bazda çevresel duyarlılığın yüksek olduğu bölgede, Yeşil alan projeleri %54 gibi bir oranla birinci sırada yer almaktadır. Yeşil alan projeleri 1995-2001 arası artış gösterirken, 2001-2006 arası imtiyazlar artış göstermiş ve sonu olarak, yine yeşil alan projeleri 2006’dan günümüze kadar düzenli bir artış göstermiştir.

Avrupa ve Orta Asya bölgesi alanı içinde, enerji, Telekom, ulaşım ile su ve kanalizasyon altyapı hizmet sektörlerinin dağılımı çizelge 3.9’da gösterilmiştir. Birincil sırayı enerji sektörü alırken ikinci sırada Telekom sektörü gelmektedir. Çizelge 3.9’da belirtildiği üzere, projelerin %54 lük kısmı yeşil alan projeleridir. Bu projelerin büyük çoğunluğu ise, enerji sektörü içinde yer almaktadır.

Çizelge 3.10 Avrupa ve Merkez Asya’da Birincil Sektörlere Göre Projelerinin Sayısı

	Enerji	Telekom	Ulaşım	Su ve Kanalizasyon	Toplam
Genel Toplam	437	293	73	46	849

Kaynak: http://ppi.worldbank.org/explore/ppi_exploreRegion.aspx?regionID=3

Her ne kadar enerji sektörü proje sayısı, Telekom sektörü proje sayısından fazla olsa da, projeler için kullanılan toplam yatırım miktarı düşünüldüğünde, Telekom sektörü birinci sırayı almaktadır. Arkasından enerji sektörü gelmektedir. Çizelge 3.11 incelendiğinde proje yatırım miktarları görülecektir.

Çizelge 3.11 Avrupa ve Merkez Asya’da Birincil Sektörlere Göre Proje Yatırım Miktarı
(milyon ABD doları)

	Enerji	Telekom	Ulaşım	Su ve Kanalizasyon	Toplam Yatırım
Genel Toplam	127.142	190.096	28,640	3915	349.793

Kaynak: http://ppi.worldbank.org/explore/ppi_exploreRegion.aspx?regionID=3

Birincil sektörler için ait proje sayıları ve yatırım miktarlarından sonra alt sektörler için ait proje sayılarını ve yatırım miktarlarını vermek yerinde olacaktır. Çizelge 3.12 incelendiğinde, çizelge 3.10 ve 3.11’de verilen verilerin alt sektörler için nasıl dağıldığını görmek mümkün olmaktadır. Enerji sektörü içinde elektrik alt sektörünün, ulaşımda havaalanlarının, su ve kanalizasyonda yardımcı alt sektörün ön planda olduğu görülmektedir. Telekom ise alt sektörü belirtilmeksizin yalnız başına 293 proje ile ikinci ve 137.917 milyon dolar ile ilk sırada yer almaktadır

Çizelge 3.12 Avrupa ve Merkez Asya’da Birincil ve Alt Sektörlerde Toplam Proje Yatırımları
(milyon ABD doları)

Birincil Sektör	Alt sektör	Proje Sayısı	Toplam Yatırım
Enerji	Elektrik	387	63,245
	Doğal Gaz	50	9.213
Toplam Enerji		437	72458
Telekom	Telekom	293	137,917
Toplam Telekom		293	137,917
Ulaşım	Havaalanları	30	9,39
	Demiryolları	8	806
	Yollar	4	0
	Limanlar	31	2.434
Toplam Ulaşım		73	12,63
Su ve kanalizasyon	Aritma tesisi	6	568
	Yardımcı	39	2.240
	Su Transfer Sistemi	1	942
Toplam Su ve kanalizasyon		46	3.750
Genel Toplam	..	849	226.755

Kaynak: http://ppi.worldbank.org/explore/ppi_exploreRegion.aspx?regionID=3

Araştırma konusu gereği, ulaştırma, su ve kanalizasyon gibi, birincil altyapı sektörleri önemli yer teşkil etmektedir. Bu anlamda, ilgili sektörler alanında özel sektör ile işbirliklerinin hangi yöntemlerle kurulduğunun da büyük önemi vardır. Çizelge 3.13, Proje yöntemlerine göre dağılımı göstermektedir. Yeşil alan projeleri, daha önce de belirtildiği üzere 383 ile birinci, elden çıkarma (özelleştirme) 335 ile ikinci, imtiyaz 75 ile üçüncü ve yönetim ve kira sözleşmeleri ise 56 ile dördüncü sırada yer almaktadır. Yeşil alan projelerinin her geçen gün arttığı ve bu yönde, ister yerel ister ulusal düzeyde geliştirilen projelerin finansman bulma düzeyleri diğer yöntemlere göre oldukça yüksektir.

Çizelge 3.13 Avrupa ve Merkez Asya’da Türlerine Göre Proje Sayısı

	İmtiyaz	Elden Çıkarma (Özelleştirme),	Yeşil Alan Projeleri	Yönetim ve kira sözleşmeleri	Toplam
Genel Toplam	75	335	383	56	849

Kaynak: http://ppi.worldbank.org/explore/ppi_exploreRegion.aspx?regionID=3

Genel itibarıyla, Avrupa ve Merkez Asya da özel sektör birlikteliği ile görülen birincil altyapı sektörlerine değinilmiştir. Konunun diğer bölgelerle ve hizmet sektörleri arasında karşılaştırmalar yapılarak anlaşılabilmesi için, altyapı sektörlerini tek tek alıp incelemek yerinde olacaktır.

Enerji: Daha önceki çizelgelerde Avrupa ve Merkez Asya bölgesinde en fazla projenin, enerji sektörü içinde olduğu vurgulanmıştı. Enerji sektörüne ait temel veriler çizelge 3.14’de verilmiştir. Çizelge 3.14, 3.15 ve 3.16 birlikte incelendiğinde ve tüm bölgeler dikkate alındığında, hem proje sayısı (2.200) hem yatırım miktarı (523.893 Milyon dolar) bakımından yeşil alan projelerinin diğer hizmet sektörlerinden önde olduğu görülmektedir. Avrupa ve Merkez Asya ise Enerji sektöründe; elden çıkarma (özelleştirme) ve ikinci olarak yeşil alan projeleriyle kendini göstermektedir. Yine enerji sektöründe, KÖO projelerinin toplam projeler (128) içindeki oranı %5 dolaylarındadır (Çizelge 3.14).

Çizelge 3.14 Enerji Sektörü Temel Göstergeler

Altyapı Sektörleri	111
Özel sektör katılımı olan ülke sayısı	2892
Mali kapatmaya ulaşan Projeler	Latin Amerika ve Karayipler (% 37)
En büyük yatırım payı olan sektör	Yeşil Alan Projesi (% 68)
En büyük KÖO Yatırım Alanı	Yeşil Alan Projesi (% 76)
En büyük KÖO Projeleri	Toplam 128 yatırımın% 5'i

Kaynak: http://ppi.worldbank.org/explore/ppi_exploreSector.aspx?SectorID=2

Çizelge 3.15 Enerji Sektörü Bölgeye ve Türüne Göre Proje Sayıları

Bölge	İmtiyaz	Elden Çıkarma (Özelleştirme)	Yeşil Alan Projeleri	Yönetim ve Kira Sözleşmeleri	Toplam
Doğu Asya ve Pasifik	61	100	691	3	855
Avrupa ve Merkez Asya	38	202	178	19	437
Latin Amerika ve Karayipler	86	96	680	3	865
Orta Doğu ve Kuzey Afrika	5	3	36	0	44
Güney Asya	1	23	497	6	527
Sahra-altı Afrika	19	9	118	18	164
Genel Toplam	210	433	2.200	49	2.892

Kaynak: http://ppi.worldbank.org/explore/ppi_exploreSector.aspx?SectorID=2

Çizelge 3.16 Enerji Sektörü Bölge ve tipine göre proje Yatırım Miktarları (milyon ABD doları)

Bölge	İmtiyaz	Elden Çıkarma (Özelleştirme)	Yeşil Alan Projeleri	Yönetim ve Kira Sözleşmeleri	Toplam
Doğu Asya ve Pasifik	6.736	24,593	120.843	0	152.173
Avrupa ve Merkez Asya	16.162	57,988	52,9	92	127.142
Latin Amerika ve Karayipler	82050	33,371	166,546	210	282.177
Orta Doğu ve Kuzey Afrika	6.607	224	17.697	0	24,528
Güney Asya	22	11.142	147.702	286	159.152
Sahra-altı Afrika	2.469	1.310	18.205	5	21,989
Genel Toplam	114.046	128.628	523.893	592	767.160

Kaynak: http://ppi.worldbank.org/explore/ppi_exploreSector.aspx?SectorID=2

Telekom: Telekom altyapı hizmet sektörü temel verileri incelendiğinde (çizelge 3.16-3.17-3.18), yine hem proje sayısı (644)hem yatırım miktarı (581.915 milyon dolar) konusunda yeşil alan projelerinin ilk sırada yer aldığını görmek mümkün olacaktır. Telekom sektöründe, Avrupa ve Merkez Asya bölgesi özeli ve diğer tüm bölgeler de dahil, yöntem olarak, yeşil alan projeleri proje sayısı anlamında (183) birinci sırada, yatırım miktarı konusunda ise (129.679 Milyon Dolar) tüm bölgeler dahilinde üçüncü, Avrupa ve Merkez Asya'da birinci sıradadır. Telekom hizmet sektörü alanında KÖO yöntemlerinin, toplam projelere (71) oranı %3 dolaylarındadır (Çizelge 3.17).

Çizelge 3.17 Telekom Sektörü Temel Göstergeler

1990-2013	Değer
Altyapı Sektörleri	134
Özel sektör katılımı olan ülke sayısı	856
Mali kapatmaya ulaşan Projeler	Latin Amerika ve Karayipler (% 37)
En büyük yatırım payı olan sektör	Yeşil Alan Projesi (% 61)
En büyük KÖO Yatırım Alanı	Yeşil Alan Projesi (% 75)
En büyük KÖO Projeleri	Toplam 71 yatırımın% 3'ü

Kaynak: http://ppi.worldbank.org/explore/ppi_exploreSector.aspx?SectorID=1

Çizelge 3.18 Telekom Sektörü Bölgeye ve Türüne Göre Proje Sayıları

Bölge	İmtiyaz	Elden Çıkarma (Özelleştirme)	Yeşil Alan Projeleri	Yönetim ve Kira Sözleşmeleri	Toplam
Doğu Asya ve Pasifik	8	11	62	0	81
Avrupa ve Merkez Asya	0	110	183	0	293
Latin Amerika ve Karayipler	0	31	121	0	152
Orta Doğu ve Kuzey Afrika	1	7	36	4	48
Güney Asya	0	4	73	0	77
Sahra-altı Afrika	0	32	169	4	205
Genel Toplam	9	195	644	8	856

Kaynak: http://ppi.worldbank.org/explore/ppi_exploreSector.aspx?SectorID=1

Çizelge 3.19 Telekom Sektörü Bölge ve Tipine Göre Proje Yatırım Miktarları (milyon ABD doları)

Bölge	İmtiyaz	Elden Çıkarma (Özelleştirme)	Yeşil Alan Projeleri	Yönetim ve Kira Sözleşmeleri	Toplam
Doğu Asya ve Pasifik	5.567	38,516	66527	0	110.611
Avrupa ve Merkez Asya	0	60418	129.679	0	190.096
Latin Amerika ve Karayipler	0	209.497	142.360	0	351.857
Orta Doğu ve Kuzey Afrika	35	19,946	42,365	0	62346
Güney Asya	0	9671	115.810	0	125.481
Sahra-altı Afrika	0	23,558	85174	0	108,732
Genel Toplam	5.602	361.605	581.915	0	949.122

Kaynak: http://ppi.worldbank.org/explore/ppi_exploreSector.aspx?SectorID=1

Ulaşım: Çizelge 3.20, 3.21 ve 3.22’de, bir diğer birincil altyapı sektörü ve aynı zamanda hem ulusal hem de yerel düzeyde oldukça önemli yer tutan hizmet sektörü “ulaşım” sektörüne ait veriler işlenmiştir. Ulaşım sektöründe dikkati çeken ilk nokta, tüm bölgeler dikkate

alındığında, proje sayıları (903) ve toplam yatırım miktarı (235.770 milyon dolar) ile imtiyaz yönteminin birinci sırada yer almasıdır. İmtiyaz yöntemi, hem proje sayısı hem de proje yatırım miktarları konusunda %58 oranla ilk sırada yer almaktadır. Avrupa ve Merkez Asya bölgesinde de imtiyaz yöntemi proje sayısı (28) ve yatırım miktarıyla (12.83 milyon dolar) diğer yöntemlere göre ilk sırada yer almaktadır. Ancak diğer bölgelerdeki imtiyaz yöntemi dikkate alındığında, Avrupa ve Merkez Asya proje sayısı ve yatırım miktarı anlamında beşinci sırada yer almaktadır. Tüm bölgeler ve yöntemler dikkate alındığında, KÖO yöntemlerinin kullanılma oranı toplam projelere içinde(97) %6'lık bir yer tutmaktadır.

Çizelge 3.20 Ulaşım Sektörü Temel Göstergeler

1990-2013	Değer
Altyapı Sektörleri	88
Özel sektör katılımı olan ülke sayısı	1554
Mali kapatmaya ulaşan Projeler	Latin Amerika ve Karayipler (% 43)
En büyük yatırım payı olan sektör	İmtiyaz(% 58)
En büyük KÖO Yatırım Alanı	İmtiyaz (% 58)
En büyük KÖO Projeleri	Toplam 97 yatırımın% 6'sı

Kaynak: http://ppi.worldbank.org/explore/ppi_exploreSector.aspx?SectorID=3

Çizelge 3.21 Ulaşım Sektörü Bölge ve Türüne Göre Proje Sayıları

Bölge	İmtiyaz	Elden Çıkarma (Özelleştirme)	Yeşil Alan Projeleri	Yönetim ve Kira Sözleşmeleri	Toplam
Doğu Asya ve Pasifik	124	42	206	9	381
Avrupa ve Merkez Asya	28	19	16	10	73
Latin Amerika ve Karayipler	370	8	142	35	555
Orta Doğu ve Kuzey Afrika	13	0	13	8	34
Güney Asya	305	0	97	7	409
Sahra-altı Afrika	63	3	20	16	102
Genel Toplam	903	72	494	85	1.554

Kaynak: http://ppi.worldbank.org/explore/ppi_exploreSector.aspx?SectorID=3

Çizelge 3.22 Ulaşım Sektörü Bölge ve Tipine Göre Proje Yatırım Miktarları (milyon ABD doları)

Bölge	İmtiyaz	Elden Çıkarma (Özelleştirme)	Yeşil Alan Projeleri	Yönetim ve Kira Sözleşmeleri	Toplam
Doğu Asya ve Pasifik	15,897	11,618	61333	84	88932
Avrupa ve Merkez Asya	12,83	5.039	6003	4.768	28,64
Latin Amerika ve Karayipler	131.921	934	42,766	778	176.399
Orta Doğu ve Kuzey Afrika	3.490	0	3.425	209	7,124
Güney Asya	63850	0	25,499	0	89349
Sahra-altı Afrika	7.782	169	10.237	52	18,241
Genel Toplam	235.770	17.761	149.263	5.891	408.685

Kaynak: http://ppi.worldbank.org/explore/ppi_exploreSector.aspx?SectorID=3

Su ve kanalizasyon: Yine gerek ulusal gerek yerel düzeyde oldukça önemli yeri olan ve her geçen gün yeni yöntem (geri dönüşüm odaklı) ve ortaklıklarla (birden fazla yerel birim ya da devlet) sunulması konusunda arayış ve çalışmaların sürdürüldüğü, su ve kanalizasyon birincil altyapı sektörü, çizelge 3.23, 3.24 ve 3.25’de incelenmiştir. Tıpkı ulaşım sektöründe olduğu gibi tüm bölge ve yöntemler kapsamında imtiyaz yöntemi proje sayısı anlamında %64, yatırım miktarları anlamında ise %4’lük bir oranla birinci sırada yer almaktadır. Avrupa ve Merkez Asya bölgesi dikkate alındığında, su ve kanalizasyon altyapı hizmet sektörü alanında kullanılan yöntemler anlamında- yönetim ve kiralama sözleşmeleri 27 proje ilk sırada, imtiyaz 9 proje sayısı ile ikinci, yeşil alan projeleri 6 proje ile üçüncü ve elden çıkarma (özelleştirme) 4 proje ile sonuncu sırada yer almaktadır. Ancak yatırım miktarları dikkate alındığında, üçüncü sırada yer alan, yeşil alan projeleri 1.544 milyon dolar ile birinci, birinci sırada yer alan yönetim ve kira sözleşmeleri ise 1.205 milyon dolar ile ikinci sırada yer almaktadır. Sonuç olarak, tüm bölgeler ve sektörler incelendiğinde, en büyük KÖO yöntemlerinin kullanıldığı projelerin toplam projelere (63) oranı %28’dir.

Çizelge 3.23 Su ve Kanalizasyon Sektörü Temel Göstergeler

1990-2013	Değer
Altyapı Sektörleri	63
Özel sektör katılımı olan ülke sayısı	847
Mali kapatmaya ulaşan Projeler	Latin Amerika ve Karayipler (% 47)
En büyük yatırım payı olan sektör	İmtiyaz (% 64)
En büyük KÖO Yatırım Alanı	İmtiyaz (% 41)
En büyük KÖO Projeleri	Toplam 63 Yatırımın% 28’si

Kaynak: http://ppi.worldbank.org/explore/ppi_exploreSector.aspx?SectorID=4

Çizelge 3.24 Su ve Kanalizasyon Sektörü Bölge ve Türüne Göre Proje Sayıları

Bölge	İmtiyaz	Elden Çıkarma (Özelleştirme)	Yeşil Alan Projeleri	Yönetim ve Kira Sözleşmeleri	Toplam
Doğu Asya ve Pasifik	159	13	263	29	464
Avrupa ve Merkez Asya	9	4	6	27	46
Latin Amerika ve Karayipler	173	12	52	32	269
Orta Doğu ve Kuzey Afrika	1	0	13	11	25
Güney Asya	5	0	4	6	15
Sahra-altı Afrika	2	0	3	23	28
Genel Toplam	349	29	341	128	847

Kaynak: http://ppi.worldbank.org/explore/ppi_exploreSector.aspx?SectorID=4

Çizelge 3.25 Su ve Kanalizasyon Sektörü Bölge ve Tipine Göre Proje Yatırım Miktarları (milyon ABD doları)

Bölge	İmtiyaz	Elden Çıkarma (Özelleştirme)	Yeşil Alan Projeleri	Yönetim ve Kira Sözleşmeleri	Toplam
Doğu Asya ve Pasifik	23,31	1,321	6.167	143	30,941
Avrupa ve Merkez Asya	731	435	1.544	1.205	3915
Latin Amerika ve Karayipler	22,982	7,924	3.812	5	34,724
Orta Doğu ve Kuzey Afrika	192	0	3,772	0	3.964
Güney Asya	359	0	245	2	605
Sahra-altı Afrika	76	0	259	57	392
Genel Toplam	47,65	9.680	15.798	1.412	74541

Kaynak: http://ppi.worldbank.org/explore/ppi_exploreSector.aspx?SectorID=4

Yukarıdaki tüm çizelgeler göstermektedir ki, dünya genelinde özellikle araştırma konusu kapsamında yer alan ulaşım ile merkezi düzeyde kısmen fakat yerel de yoğun bir şekilde altyapı ve atık yönetimi (su ve kanalizasyon hizmetleri) artık artan oranda özel sektör işbirliği ile gördürülmektedir. Bu sektörlere paralel olarak, yine yukarıdaki çizelgelerde görüldüğü üzere birçok alt sektörde bu yöntemlere konu olmaktadır. Yine aynı şekilde asıl artışın son 10 yıl içinde yaşandığını görmek mümkündür.

Dünya geneli sektörel dağılım ise; enerji altyapı hizmet sektöründe, kullanılan usüllere göre, elden çıkarma (özelleştirme) 202 projeye ve 57.988 milyon dolar yatırım miktarı ile ilk sırada yer almaktadır (bkz. Çizelge 3.14, 3.15, 3.16). Telekom sektöründe, yeşil alan projeleri

hem sayısal (183) hem de yatırım miktarı olarak ön plana çıkmaktadır (bkz. Çizelge 3.17, 3.18, 3.19). Ulaşım sektöründe, gerek proje sayısı gerek yatırım miktarları konusunda imtiyaz ön plandadır (bkz. Çizelge 3.20, 3.21, 3.22). Ve son olarak su ve kanalizasyon konusunda yine imtiyazların ön plana çıkması dikkat çekicidir. Proje sayıları anlamında yönetim ve kira sözleşmeleri yatırım oranları çerçevesinde yerini yeşil alan projelerine bırakmaktadır (bkz. Çizelge 3.23, 3.24, 3.25).

Türkiye ve İsveç’inde parçası olduğu, Avrupa ve Merkez Asya, Telekom sektörü %54’lük oranlar en büyük yatırım payı olan sektördür. Ancak özel sektör katılımı ile gördürülme usüllerine göre ise yeşil alan projeleri %54 ve %45’lik oranlarla ilk sırada yer almaktadır (bkz. Çizelge 3.9). Proje sayıları anlamında ise enerji sektörü 437 projeye ilk sırada yer almaktadır (bkz. Çizelge 3.10).

Tüm çizelgeler göstermektedir ki, dünya genelinde imtiyazlar ön plana çıkarken, Avrupa ve Merkez Asya’da daha çok yeşil alan projeleri ön plana çıkmaktadır.

Dünya bankası verilerine göre, Avrupa ve Merkez Asya bölgesi içinde Türkiye 8020 dolar GSMH ile üst orta gelirli kategoriye girmektedir. 1990-2013 yılları arasında; altyapı sektörü ön plana çıkmış, bunun içinde ise enerji, telekom, ulaşım, su ve kanalizasyon revaçta olmuştur. Yine altyapı sektörü içinde en ön planda olan enerji olmuş, projelerden en büyük payı alanda “yeşil alan projeleri” olmuştur. Dünya’daki değişim ve gelişime paralel olarak dile getirilen, sürdürülebilir kalkınma, yenilenebilir enerji kaynakları ve daha temiz bir doğa, yukarıdaki sonuçlarla paralellik göstermektedir. Enerji sektöründeki artış özellikle 2007’den sonra meydana gelmiştir. 2000’li yılların başlarından bu yana, enerji kaynaklarındaki kısıtların dile getirilmesi ve alternatif arayışlar yeşil alan projeleriyle birleşerek 2005’li yıllardan sonra gerçekleştirilmeye başlanmıştır. Birincil sektörler içinde yer alan alanlardaki yatırımlar konusunda dikkat çekici olan nokta, enerji sektörü projeleri hem sayısal (133) , hem de yatırım miktarı olarak (48.891 milyon dolar) ilk sırada yer almaktadır. Çok az bir farkla enerji sektörünü takip etmektedir. İletişim çağı da diyebileceğimiz XI. yy’de gerçekleştirilen Telekom sektörü proje yatırım miktarları, somut verileri ve sosyal göstergeleri doğrular niteliktedir. Birincil sektörlerle bağlı alt sektör proje sayıları ve yatırım miktarlarını göstermektedir.

Buna göre; enerji sektörü içinde elektrik, ulaştırma içinde havalimanları ve limanlar, su ve kanalizasyon içinde ise hizmet ve su transfer sistemleri ön plana çıkmaktadır. Dünya Bankası verilerine göre birinci sırada yer alan enerji sektörü projelerinde kullanılan yöntemlere göre ön plana çıkan yeşil alan projeleri ve imtiyaz sözleşmeleri dikkat çekicidir. Bu durum daha önce söz edilen, sürdürülebilir kalkınma, yenilenebilir enerji ve daha temiz bir doğa tezlerine uygun bir sonuçtur (http://ppi.worldbank.org/explore/ppi_explore_Country.aspx?-CountryID=95).

Sonuç olarak Türkiye; birincil tüm altyapı sektörleri dikkate alındığında yeşil alan projeleri alanında 108 (97 enerji, 3 telekom, 7 ulaşım, 1 su ve kanalizasyon) projeye, imtiyaz alanında 35 (24 enerji, 0 telekom, 11 ulaşım, 0 su ve kanalizasyon) projeye, yönetim ve kira sözleşmeleri alanında 9 (6 enerji, 0 telekom, 2 ulaşım, 1 su ve kanalizasyon) projeye ve son olarak, elden çıkarma (özelleştirme) alanında 7 (6 enerji, 1 telekom, 0 ulaşım, 0 su ve kanalizasyon) projeye imza atmıştır (http://ppi.worldbank.org/explore/ppi_explore_Country.aspx?CountryID=95).

İsveç devleti daha çok hem devlet olarak hem de birer İsveç şirketi olan Skanska ve Vattenfall şirketleri ile Amerika ve doğu bloku AB ülkelerinden imtiyazlar almakta ve ihalelere girmektedirler. İsveç'te, 2010 yılı en büyük bütçeli ve Özel Sektör katılımlı proje; "Yeni Karolinska Üniversitesi Hastanesi, Solna hasta oteli ve otopark inşaati" olmuştur. 698,475,527 euroluk bu eğitim ve sağlık projesi için, İsveç devleti weden: Nya Karolinska Solna Hastane Proje Şirketine 300.000.00 euro kredi vermiştir (http://ppi.worldbank.org/resources/ppi_glossary.aspx#management).

Çizelge 3.26, Türkiye'nin ortalama olarak hangi düzeyde olduğunu göstermek açısından önemli veriler içermektedir. Temel veriler anlamında Türkiye verilerinin, OECD hariç diğer bölge ya da ülkelerle çok da farklı olmadığı gözlemlenmektedir. Özellikle kişi başına düşen GSMH ve elektrik tüketimi konusunda OECD ortalaması oldukça yüksek görünmektedir.

Çizelge 3.26 Karşılaştırmalı Altyapı Göstergeleri

Göstergeler	Türkiye	Avrupa ve Orta Asya Ortalama	Üst orta gelir Ülkeler	OECD Ortalaması
Kişi Başına GSMH, Atlas Yöntemi (Cari ABD \$)	8,02	5.795	6.338	33,47
Nüfusun Elektriğe Erişimi Oranı	84	..
Elektrik Tüketimi (Kişi Başına kwh)	1.898	2.907	2.582	8769
Geliştirilmiş Su Kaynağı (Nüfusun Erişim Oranı)	97	94	94	99
Geliştirilmiş Sanitasyon İmkanlarına Nüfusun Erişim Oranı	88	90	85	..
Her 100 Kişiye Düşen Toplam Telefon Abonesi Sayısı	96	100	86	.

Kaynak: http://ppi.worldbank.org/explore/ppi_exploreCountry.aspx?CountryID=95

3.5.İsveç'te Kamu-Özel Ortaklığı'nın Yerel Yönetimlerdeki Yeri ve Önemi

Belediyeler ve il ya da bölge konseyleri, yerel yönetimler kapsamındaki konuların yönetimini, konuyla ilgili özel bir şirkete, ticari ortaklığa, kar amacı gütmeyen bir birliğe, bir vakfa ya da kişiye devredebilirlerken yetkileri devretmek mümkün değildir (Erbay, Akgün, 2013, 173). Başka bir ifadeyle, idareler tarafından belirlenmiş kurallara bağlı olarak işletmek söz konusu olabilirken, yüklenici şirketin tasarruf yetkisi bulunmamaktadır. İsveç'te yerel yönetimlerinin tümünü kapsayıcı bir tespitin yapılması, yerel yönetimlerin özerklikleri nedeniyle oldukça zordur. Ayrıca yasa ya da düzenleyici işlemlerle tek tip denilebilecek bir uygulama da mevcut değildir. İdari ve mali özerklik üst düzeyde gerçekleştiği için, yerel yönetimlerin finansman sorunlarının olmadığını söylemek doğru olacaktır. Yerel yönetim birimleri içinde, KÖO'lar daha çok belediye yönetimlerinde, "ihale yöntemi" ile kendini göstermektedir. Yap-İşlet-Devret modeli de özellikle sosyal ve kültürel içerikli hizmetler alanında kendini göstermektedir. Ancak özel sektör katılımının olduğu hizmet alanlarında, Belediyeler özel sektörü, hizmetin kalite ve sunulma sürekliliği gerekçesiyle desteklemektedirler. Yani çeşitli destek programları uygulamaktadırlar.

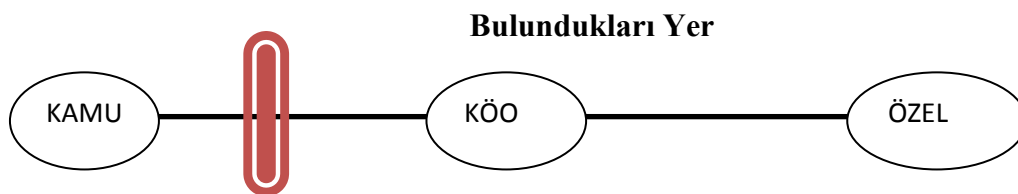
İl ya da bölge meclisleri, birden fazla belediye yönetimini ilgilendiren, daha çok yaşlı bakımı, sağlık ve ulaşım gibi alanlarda işlevseldirler. Dolayısıyla yine elde edilen vergi gelirleriyle finanse etmektedirler hizmetleri. Ancak İsveç Belediyeler Birliği içindeki, alternatif yöntemler araştırmaları, son yıllarda özel sektör katılımının gerekliliği üzerinde durmaktadır. Bu nedenle birçok konferans ve çalıştay düzenlenmekte, araştırmacı istihdam edilmektedir.

Belediye sınırları içinde, yerel ulaşımına dair birer yıllık sözleşmelere bağlı olarak “ihale yöntemi” ile özel sektörün katılımının sağlandığını söylemek pek yanlış olmaz. Ayrıca bu hizmete, kısmi olarak ısınma, atık yönetimi gibi hizmetleri eklemek de gerekmektedir. Ancak hizmetin asli sorumlusu her halükarda yine belediye yönetimi olmakta, sözleşmeler ayrıntılı bir şekilde izleme kontrol mekanizmasını işletebilmektedir.

İsveç’te özel sektör katılımıyla, havalimanı –şehir merkezi arası hızlı tren projesi hayata geçirilmiş, yeni (2011) yapılacak olan hastane projesi ise yine aynı yöntemle hayata geçirilecektir.

Genel olarak yerel yönetim yöneticileriyle yapılan görüşmeler ışığında, KÖO konusunda tam olarak nerede durduklarını çizelge-35’de görmek mümkündür.

Çizelge 3.27 İsveç Belediyelerinin Kamusal Hizmet Sunumunda, Kamu-Özel Arası



Kaynak: 2011 İsveç Yerel Yöneticileri Görüşmelerinden Derlenmiştir.

Çizelge 3.27’ye göre, İsveç belediyelerinin kamusal hizmet sunumunda, özel sektörden ziyade kamu tarafından sunulmasına daha yakın durduklarını ve bu alanda yerel yöneticilerin KÖO ilgili kendilerini gördükleri yeri göstermektedir.

Yine belirtmekte yarar vardır ki, İsveç yerel yönetimleri genel çerçeveye yasalarla birbirilerine benzeseler de, idari ve mali özerklik düzeyleri yüksek olduğundan, nüfus yoğunluk düzeyleri farklılığına bağlı olarak gelir farklılıklarının olması, kapladıkları coğrafi alan farklılıkları gibi nedenlerle, değişik uygulamaların ve önceliklerin olduğunu söylemek

yerinde olacaktır. Özellikle güneyden kuzeye doğru ilerledikçe, coğrafi alana düşen nüfus yoğunluğu farklılığı ve buna bağlı olarak önceliklerin değişmesi, KÖO'ya bakış açısı gözler önüne serilmektedir. İsveç'in kuzeyi daha geniş sınırları ancak daha az gelire sahip yerel yönetim birimlerinden oluşmaktadır. Dolayısıyla, kendi öz kaynaklarından ziyade "denkleştirici ödenekler" sayesinde birçok projeyi hayata geçirebilmektedirler. Bu şartlarda, KÖO yapılanmalarının, sadece finans gerekçesiyle, İsveç'in kuzey bölgelerinde daha yoğun kullanılması beklense de, daha önce de belirtildiği üzere "finans yaratma" öncelikli gerekçe olmadığı için, böyle bir tespit yapmak doğru olmayacaktır. İsveç'in güneyi ise, coğrafi alana düşen nüfus yoğunluğunun yüksek oluşu, buna bağlı olarak gelirlerinin de yüksek oluşu daha fazla projenin öz kaynaklarla hayata geçirilmesi, ayrıca farklı yapılarıdaki yatırımlara da daha cesur yaklaşmaktadırlar.

Sonuç olarak, İsveç yerel yönetimleri KÖO'lara birincil olarak finansal gerekçelerden ziyade etkinlik, verimlilik beklentisiyle sosyal devlet anlayışı kapsamında yine çoğunlukla sosyo-kültürel yönü ağır basan bunun yanında özel sektörün dinamizmine ihtiyaç duyulan alanlarda sınırlı düzeyde ve belirli bazı yöntemlerle başvursa da, gelişmeler göstermektedir ki, ilerleyen yıllarda, KÖO'lara daha yoğun bir şekilde başvurulacaktır. Bu amaçla, İsveç Belediyeler Birliği hem ulusal hem uluslararası (AB) mevzuatı araştırmakta ve gerekli uyum-entegrasyon çalışmalarını, eğitim programları, seminerler, projeler gibi yöntemlerle sürdürmektedir.

3.6.Kamu Özel Ortaklığı'nın İsveç Devlet Bütçesindeki Yeri

İsveç devleti, ulusal sınırlar içinde merkezi düzeyde çok fazla olmamakla birlikte yatırım tutarı yüksek olan, verimli ve etkin yönetime ihtiyaç duyulan bazı projelerini KÖO yöntemiyle hayata geçirirken, uluslararası KÖO projelerine daha istekli görünmektedir. Aşağıda da görüldüğü üzere çeşitli alanlarda, gerek imtiyaz, gerek özelleştirme gerekse diğer KÖO yöntemleriyle sürece taraf olmaktadır.

Telekom'da: Avrupa ve Merkez Asya bölgesi düşünüldüğünde, her 10 projenin 4 tanesi İsveç ve Rusya Federasyonu şirketleri tarafından finanse edilmektedir. Rusya'nın bölgedeki, geniş bir yerel şirketler yelpazesinden gelen finansman oranları %55 dolaylarındadır. İsveç ise en büyük finansmanını %29'luk oranla TelioSonera şirketi ile yapmaktadır. Bu şirket Sovyet sonrası 7 ülkede 400. milyon dolar civarında yatırım yapmıştır (PPI Güncel Notlar:77, Eylül 2012, <http://extsearch.worldbank.org/servlet/SiteSearchServlet?ed=ppi&q=Sweden>). Yapılan bu yatırımların büyük çoğunluğu, imtiyaz sözleşmeleri ile gerçekleştirilmektedir. Ayrıca

görüldüğü üzere, yapılan yatırımlarım ya da gerçekleştirilen projelerin büyük çoğunluğu ulusal sınırlar içinde değil uluslararası alanda gerçekleşmektedir. Bu yapı, KÖO yöntemlerinin hemen hemen en yaygın olanı “imtiyaz sözleşmeleri” ile gerçekleşmektedir. Bu yönde siyasi iradelerin varlığı ile finans yönü güçlü ve aynı iradeye sahip talepkar özel sektör buluşması sonucu gerçekleşmektedir. İmtiyaz sözleşmelerinin süreleri, yapıları gibi unsurlar sözleşmeye konu olan alanlar için ayrıntılı bir şekilde düzenlenmektedir.

Ulaşımında: İsveçli olan Skanska Şirketi, Şili’de “Autopistas de Antofagasta” adlı proje kapsamında, 200 km’lik yaklaşık 320 milyon dolarlık yol yapımı için %100’ünü finanse etmek yoluyla Yap-İşlet-Devret modeli yöntemi ile imtiyaz sözleşmesi imzalamıştır (PPI GüncelNotlar:50, Temmuz2011, <http://extsearch.worldbank.org/servlet/siteSearchServlet?ed=ppi&q=Sweden>).

Elektrik İşletimi: İsveçli Vattenfall Şirketi, Polanya’da ENEA SA isimli ve elden çıkarma yöntemi uygulanan 738 milyon dolarlık Proje kapsamında %23’lük özel sektör katılımı düzeyinde %19’luk finansman oranıyla katılımda bulunmuştur (PPI Güncel Notlar:30, Temmuz 2009, <http://extsearch.worldbank.org/servlet/SiteSearchServlet?ed=ppi&q=Sweden>).

Genel olarak ulusal sınırlar dışında da, KÖO yöntemini kullanan İsveç’in, yapmış olduğu en büyük proje, Danimarka devletiyle ortak girmiş olduğu, iki ülkeyi birbirine bağlayan otoyol ve demir yolu köprü projesidir. İsveç-Danimarka arası 16.4 km’lik hem otoyol hem demir yolu “Øresund Sabit Bağlantı projesi” için yaklaşık 3.700 milyon dolar bütçe öngörmüş ve haklı gerekçelerle planlanan süreden 6 ay sonra, 1997-98 yıllarında 4.200 milyon dolar bütçe ile tamamlanmıştır. Bu proje, hem İskandinav yarımadaları arasındaki hem de Avrupa ile olan bağlantılar için önemli bir yer teşkil etmektedir. Projede gerek İsveç gerek Danimarka’dan çok sayıda taşeron şirket ile ortak çalışılmış ve KÖO modellerinin birçoğu hayata geçirilmiştir denilebilir.

Proje Trans-Avrupa Ağı’nın bir parçası olarak, AB tarafından desteklenmiştir. Projeye birlikte, AB’nin İskandinav bölgesindeki bir simgesi haline gelmiştir. Ayrıca, bölge içindeki hareketliliğe getireceği pozitif etki ile ekonomik, sosyal, kültürel ve politik yapılarda olumlu gelişmeler yaşanması beklenmiştir, nitekim geçen yıllarda bu beklentiyi doğrular nitelikte sonuçlar doğurmuştur.

Sonuç olarak, KÖO'lar, İsveç devlet bütçesi içinde, devlet yatırımı olarak sınırlı sayıda projeye kendini gösterse de, yine merkezi devlet desteğini de yanına/arkasına alan büyük finansa sahip İsveç kökenli ulus ötesi şirketler aracılığıyla uluslararası alanda büyük yatırımlarla kendini göstermektedir. Değişim/dönüşüm göstermektedir ki, her geçen yıl ulusal düzeydeki hizmetler artan oranda çeşitli yol ve yöntemlerle, ulus ötesi özel sektör ortaklık/işbirliklerine açılacaktır.

3.7. İsveç'te Yerel Yönetimler Bütçesinde Kamu-Özel Ortaklığı'nın Yeri

KÖO'ların İsveç yerel yönetimlerindeki yerlerine diğer başlıklarda yer yer değinildiği gibi, İsveç araştırma sonuçlarının ele alınacağı beşinci bölümde de ayrıntılı değinilecektir. Ancak genel bir çerçeve oluşturmak adına; anayasal olarak vergi toplama yetkisi ile donatılmış olan belediye yönetimleri, özellikle ulaşım ve altyapı gibi hizmetler alanında "ihale yöntemi" ile özel sektöre hizmet gördürmektedirler. İhale sürecinin başından sonuna, merkezi devletin herhangi bir rolü olmamaktadır. İlgili belediyeler karar organlarından çıkan kararlar doğrultusunda, özel sektörle sözleşmelerini yaparak gerekli ödemeleri yapabilmektedirler. Bu süreçte kullanılan KÖO yöntemi genel olarak kısa süreler için hizmetin ihale edilmesi olmaktadır. Örneğin; 2011 yılında yaklaşık 90.000 nüfuslu Karlstad Belediyesinin 400 milyon Euro'luk bir bütçesi mevcut iken, bu bütçeden, yerel ulaşım için yıllık süre için 13 milyon Euro'luk bir bütçe ayrılmıştır. 400 milyon Euro'luk gelirin hemen hemen %40'lık kısmı Belediye şirketleri gelirlerinden oluşurken, kalan kısmı ise vatandaşlardan toplanan vergilerden oluşmaktadır. Hemen belirtmekte yarar vardır ki, atık yönetimi tesislerinin inşası ve işletilmesi genel olarak Belediyeler elinde kalırken, atıkların taşınması konusunda özel sektörle işbirliğine gidilmektedir.

Dolayısıyla İsveç yerel yönetim birimleri (belediyeler özelinde), finansman yaratmada her hangi bir sorun yaşamadıklarından, yerel nitelikli hizmetlerin sunulmasıyla ilgili yöntem konusunda da önemli bir serbesti ya da özerkliğe sahiptirler denilebilir.

Yukarıda da anlatıldığı gibi; KÖO yöntemlerinin uygulanması adına kolaylık sağlayan belediye şirketlerinin yıllık bütçelere katkıları oldukça yüksek düzeydedir. 90.000 nüfuslu Karlstad belediyesine, belediye şirketlerinin katkısı yaklaşık %40 dolaylarındadır. Elde edilen karın tekrar kamuya dönmesi ise sürecin "kamu yararını" en üst düzeyde gerçekleştirilmesi anlamında en önemli çıktısıdır. Daha sonraki başlıklarda da değinileceği gibi, Türkiye'de yaygın olmak üzere, Belediye şirketleri çok nadir kar açıklamaktadırlar. Bunun birincil sebebi ise, özel hukuka ve Türk Ticaret Kanununa tabi olan bu şirketlerin elde ettikleri

gelirlerden dolayı %20'lik gelir vergisi ödemek istemeyişleridir. Bu konu ilerdeki başlıklarda daha ayrıntılı bir şekilde ele alınacaktır.

Sonuç olarak, İsveç yerel yönetim birimleri gelir kaynakları konusunda oldukça geniş yetkilerle donatıldıklarından, örgütsel yapı içinde yer alan her birim alanına ilişkin yol ve yöntem tespiti ve kullanılması konusunda daha özgür ve cesur davranabilmektedirler. Kaynakların merkezden aktarılması gibi bürokratik ve engelleyici bir işlemin olmayışı ile yerel siyasi ideolojilerin belli hizmetler konusunda pekte ayrı düşmemelerinden dolayı, yerel hizmet birimleri etkin ve verimli hizmet sunumu konusunda kendilerine tanınan yıllık bütçeleri en uygun ve en hızlı şekilde kullanabilmektedirler. Hemen hatırlatmakta yarar vardır ki; birçok hizmet alanında asli sorumlu olan belediye yönetimleri, ulusal ve uluslararası dengelerin değişimine uygun olarak, KÖO'ları daha fazla dillendirmekte, içlerinden en uygun model konusunda ise çeşitli çalışmaları, katılımcılık ekseninde, hem STK'lar hem de üniversitelerle artan oranda gerçekleştirmektedirler.

3.8.Uygulama Örnekleri

İsveç devletinin KÖO konusundaki uygulama örnekleri ilgili başlıklarda verilmiştir. Bu başlıkta İsveç özelinden ziyade AB ülkelerindeki durumdan bahsetmek yerinde olacaktır.

AB geneli KÖO projeleri, 1990 yılında 2 projeyle 1386.6 Milyon Dolar iken 2008 yılında proje sayısı 115 çıkmış bütçe ise 24198 Milyon Dolara ulaşmıştır. 2011 yılında ise 15 milyar dolar civarlarındadır (EIB Report, 2010/4).

KÖO alanında hep öncü rol oynayan ülke Birleşik Krallık, 2011 yılında Fransa'nın bu konudaki atılımlarıyla ikinci sıraya düşmüştür. Proje büyüklükleri açısından ulaştırma sektörü birinci sıradayken, eğitim ve genel kamu hizmetleri sektörleri %23'lük payla birinci sırada yer almaktadır (Kalkınma Bakanlığı, KÖİ Raporu, 2014, 20).

Gerek Avrupa gerek Türkiye merkezli yayınlanan raporlar göstermiştir ki; KÖO ortaklıklarına her geçen gün daha da fazla başvurulacaktır. Özellikle 2007 krizinden sonra, KÖO paydaşlarını teşvik amaçlı ve devlet destekli bir takım düzenlemelerin yapılması gerekliliği ortaya çıkmıştır. Sağlık Bakanlıklarının “kira taahhüdü” ulaştırma sektöründeki “asgari trafik yolcu” garantileri örnek gösterilebilir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

İSVEÇ ve TÜRKİYE'DE KAMU-ÖZEL ORTAKLIĞI

Araştırma alanı kapsamında, Türkiye ve İsveç'ten benzer özelliklere sahip belirlenen beşer farklı belediye yetkilileriyle görüşmeler yapılmıştır. Görüşmeler sonucu, her iki ülkenin özgün değerleri ortaya konulmaya çalışılmıştır. Görüşme sonuçları ele alınırken, her belediye görüşme sonuçları ayrı ayrı ele alınmayacak, tüm görüşme sonuçlarından yola çıkarak daha kapsayıcı çıkarımlarda bulunulmuştur.

20 Eylül 2011'de Stockholm'de başlayan ilk görüşmeler, iki hafta sürmüş, takip eden sürede ise ilgili belediye yetkilileri tekrar ziyaret edilmiştir. Türkiye'deki araştırma gezisi ise, İsveç'i takip eden çeşitli zaman dilimlerinde ve çeşitli iletişim yolları kullanılarak gerçekleştirilmiştir. Görüşmelerin uzun sürmesi, zaman içerisinde algı değişikliğinin olup olmadığını kısmen de olsa ortaya çıkarmıştır. Görüşme yapılan yetkililer, genel ve öncelikli olarak üst düzey yöneticiler ile, araştırma kapsamında olan hizmetlerin tepe yöneticileridir. Öncelikli olarak İsveç yerel yetkililerinin Kamu-Özel Ortaklığı hakkında düşünceleri ele alınmıştır.

4.1.İsveç'te Kamu-Özel Ortaklığı Konusunda Yetkililerin Düşünceleri

İsveç'teki belediyelerin (yerel yönetimlerin) durumları ile yetkililerin düşünceleri ele alınırken, hemen tüm belediyelerin üye olduğu (gönüllülük esasına dayalı olsa bile) İsveç Belediyeler Birliği'ne (SKL) değinmek yerinde olacaktır. İsveç Belediyeler Birliği yetkilileri ile yapılan görüşmeler ortaya çıkarmıştır ki, bir STK olan bu yapının tüm belediyeler üzerinde önemli etkileri vardır. Bu yapının işleyişi incelendiğinde, yerel birimlerin demokratik öğelere bakışı ortaya çıkmaktadır. Bir STK olan bu yapıya; güven yüksek düzeyde, gerçekleştirilen etkinlik, alınan karar ve planlanan projelere katılım (aynı görüşte olunmasa bile; idarecilerle yapılan görüşmeler sonucu, demokratik kültür ve bütüncül bakış açısına sahip olunulması dolayısıyla) en üst düzeydedir denilebilir.

Oldukça büyük bir organizasyon olan, İsveç Belediyeler Birliği'ne üyelik gönüllülük esasına dayalıdır. Herhangi bir devlet otoritesinden bağımsız olarak, üyelerine hizmet vermektedir. Tıpkı genel ve yerel seçimler gibi, 4 yılda bir seçim yapılmaktadır. 400 üyeli kongrede, 5 ve 7'şer kişiden oluşan, ilgili ve gerekli komisyonlar seçilmektedir. Toplamda 450 çalışanı bulunan organizasyonun, 5 çalışanı, AB'nin yerel yönetimlerle ilgili mevzuatının

takibi için Brüksel’de bulunmaktadır. Bu organizasyon, yerel birimlerin dışı açılan kapısı gibi işlev görmektedir. AB mevzuat uyumlaştırma çalışmaları, eğitim programları, bilgilendirme toplantıları gibi birçok alanda ana rolü oynamaktadır (Ehinger Berling ile Mülakat, 2011).

Yerel yönetim alanındaki politika oluşturma sürecine katkıda bulunmak üzere, 10 kişilik bir ekip görev almaktadır. İşletilen tüm yasal süreçlerde temel kıstas, “**kamu yararı**”dır. Belediyeler Birliği, hem İsveç içi hem de uluslararası alanda yerel yönetimler arası ortaklık ve işbirliği konularında önemli katkılar sunmaktadır. Yasa oluşturma sürecinde önerilerde bulunmakta, yerel yönetim sınırları içerisinde çalışanların durumuna bağlı olarak eğitimler vermektedirler (Ehinger Berling ile Mülakat, 2011).

İsveç genelinde, özel sektörle gerçekleştirilen her türlü işbirliği/ortaklık, İsveç “Kamu İhalesi Kanunu”na göre gerçekleştirilmekte ve düzenlenmektedir. Ortaklık ve işbirliklerinde AB direktifleri ve Kamu İhale Kanunu direktifleri birincil önemdedir. Bu konuda alana özel bir yasaları bulunmamaktadır. Kamu İhale Kanunu, rekabetçi bir diyalog ortamını gerçekleştirmektedir. Yapılan sözleşmeler çoğu zaman 30 yıl gibi uzun bir süreyi kapsamaktadır. Belediyeler, kendi kurmuş oldukları şirketlerle rekabet ortamına girerek daha iyi hizmet sunma ortamını oluşturmaktadırlar (Ehinger Berling ile Mülakat, 2011).

Öncelikle Stockholm ile başlayan görüşmelerden ortaya çıkan sonuçlar ve düşünceler aşağıdaki gibidir:

Yapılan tüm görüşmelerde görülmüştür ki; İsveç yerel yetkilileri konuşmalarına, İsveç’teki demokratik yapının ne denli uzun ve köklü bir geçmişe sahip olmasıyla başlamaktadırlar. Türkiye ile karşılaştırıldığında ise en belirgin fark, yerel seçimlerin 4 yılda bir defa genel seçimler ile birlikte yapılıyor olmasıdır. Bu yapı, İsveç’te 1960’lardan bu yana işletilmektedir. Seçimlerin bu şekilde yapılması, KÖO modellerinden olan özellikle, yardımcı hizmet alanındaki ihale sürelerinin uzunluğunu etkilemektedir. Başka bir ifadeyle, birçok ihale, bir sonraki seçim dönemi ile sınırlandırılmaktadır.

Yerel yönetim birimlerinin küçük ve profesyonel çalışma gruplarına verdikleri önem, oldukça dikkat çekicidir. Yerel düzeyde Stockholm Belediyesi’nde 140’a yakın komisyon bulunmaktadır (Su, köprü, çevre vb.). Yerel yönetimler sadece yerel nitelikli hizmetlerle

ilgilidirler. Bu yapı, Avrupa Birliği terminolojisine giren “komitoloji⁷” ile uygun düşmektedir. Bunların yanında yerel nitelikli hizmet alanı oldukça geniş tutulduğu gözlemlenmiştir. Bu hizmetler o kadar geniş tutulmuştur ki, okulların yapımı, öğretmenlerin seçimi, maaşları gibi bütün hizmetler yerel yönetimlerce gerçekleştirilmektedir. Tüm bu hizmetlerin gerçekleştirilmesi sırasında, yerel yönetimlere oldukça önemli gelir kaynakları da tanınmıştır. Yerel yönetim sınırları içerisinde yaşayan vatandaşlar %30 gelir vergisi ödemektedirler. Bu oran belediyelerin büyüklüğüne, demografik özelliklere göre değişebilmektedir. Yerelin elde ettiği vergilere ek olarak, aylık geliri 33.000 KR'den fazla olan vatandaşlar, merkezi yönetime gitmek üzere +%5 vergi ödemektedirler. %30'luk vergi ise, en genel anlamda %20 yerel yönetim, %10 ise bölge yönetimlerine aktarılmaktadır. İsveç'te toplamda 22 bölge (county), 290 belediye (municipality) vardır. En küçük belediye 2500 nüfuslu yerel yönetim birimleri yanında Stockholm, Malmö, Göteborg gibi nüfusu 900.000'den fazla olan yerel yönetim birimleri de vardır. Yukarıda bahsedilen gelir vergi oranları, tüm bu yerel yönetim birimleri arasında farklılıklar gösterebilmektedir.

Her belediye, kimi hizmetlerini, farklı düzeylerde ve sayılarda belediye şirketleri kurarak yürütmektedir. Hemen tüm belediyeler, su, ısıtma, inşaat, okul gibi hizmetler için kendi şirketlerini kurmaktadır. Okullar (yükseköğrenim kurumları hariç) gibi üzerinde özenle durulması gereken ve belki de merkezi düzeyde yürütülmesi gereken (Türkiye gibi ülkelerde bu bir kaygı niteliğindedir) bir hizmet alanı, 1985 yılında yerel yönetimlere devredilmiş ve oldukça başarılı bir yapı tesis edilmiştir. Isıtmada ve atık yönetiminde %49'u belediyeye ait olmak üzere, %51'i özel bir şirkete ait olan bir yapı benimsenmiştir. Tüm bu açıklamalar ışığında, en büyük Belediye olan, Stockholm Belediyesi'nde yaklaşık 30 Belediye şirketi mevcuttur (Astedt ile Mülakat, 2011).

Atık yönetimi konusunda belediyeler kısmi bir işbirliği/ortaklık yolunu tercih etmiş durumdadırlar. Belediyelerin atık transferlerini yapan kendi araçları bulunmamakla birlikte, atık transferini sağlamak üzere özel şirketlerle sözleşmeler yapmaktadırlar. Bu yapılar özel sektör mantığı ile işletilmektedirler. Dolayısıyla belediyelere daha pahalıya ve uzun zamana mal olan işlemler, özel sektörün yarışmacı ve etkin yönünden yararlanılarak daha hızlı ve ucuza mal edilmektedir. Daha önceleri sadece belediyeler tarafından ödenen bu hizmetlerde, fiyatların artışıyla alternatif yöntemler arayışına girilmiştir. Fakat burada unutulmaması

⁷ Komitoloji” ya da “komite prosedürü”, Komisyon'un, Avrupa Parlamentosu ve Konsey (yasama organları) tarafından kendisine verilen yürütme yetkilerini, bu amaçla kurulmuş çeşitli komitelerle işbirliği içinde hayata geçirmesi sürecine verilen isimdir.

gereken önemli bir nokta, yapılan işbirliğinin kısmi ya da hizmetin asli unsurları temelinde değil, yan hizmet, tamamlayıcı kısımları üzerinde olmasıdır. Yani Belediye, atık işleme (bertaraf) ve geri dönüşüm tesislerinin kontrolünü elden bırakmamaktadır.

Belediyeler tarafından, özel sektörle herhangi bir hizmet alanında yapılacak işbirliği/ortaklık sözleşmelerinden önce, belediye sınırları parçalara ayrılıp, bir pilot bölge seçilmektedir. Pilot bölgede uygulanan yapıdan memnun kalındığı takdirde belediye sınırlarının geneline aynı hizmet aynı yöntemle sunulmaktadır. Bu uygulamalar özellikle, ulaşım, atık yönetimi ve altyapı hizmetleri için kullanılmaktadır. Stockholm örneğinde, atık yönetimi ile ilgili olarak oluşturulacak yapı için 5 ayrı şirket ile sözleşme yapılmıştır. Daha önce sözleşme imzalamış bir şirketten memnun kalınmaması sonucu, tek taraflı fesih işlemi gerçekleştirilmiştir. Tek taraflı fesih, sözleşmelere eklenen önemli bir maddedir (Svensson ile Mülakat, 2011).

Oluşturulan işbirliği/ortaklık sözleşmelerinin ana eksenine güçlü bir “izleme” ve “denetleme” mekanizması oturtulmaktadır. Hizmet sunumunda, hizmetten yararlanıcıların memnuniyet düzeyleri oldukça önemli rol oynamaktadır. Yapılan sözleşmeler sonucu görülen hizmetlerin memnuniyeti konusunda sıkı bir “izleme” ve “denetleme” mekanizması işletilmektedir. Özel sektörle birlikte görülen hizmetlerin izlenmesi konusunda sözleşmelerde de yer alan düzenli toplantılar gerçekleştirilmektedir. Bu toplantılar genel kabul ve uygulamaya göre 3 ayda bir yapılmaktadır. Hemen belirtmekte yarar vardır ki, işbirliği/ortaklık yapıları içine alınmaya başlanan ve üçüncü saça ayağı olarak nitelenen sivil toplum kuruluşları önemli lobiye sahiptirler. Özellikle, çevreye ilişkin kurulan yapılarla ilgili olarak, inşaat izinleri ile ilgili önemli bir etkide bulunmaktadırlar. Bunun yanında, yaygın uygulama örnekleri olan diğer dikkat çekici bir özellik ise, yerel yönetimlerin, üniversitelerle de sıkı bir ilişki içerisinde oluşlarıdır. Bu anlamda, ilgili araştırmaların yapılması, analiz edilmesi, tartışma platformlarının oluşturulması gibi daha birçok alanda, Üniversitelerin ilgili uzmanlık alanlarından yararlanılmaktadır (Persson ile Mülakat, 2011).

Belediyelerle üniversiteler arasındaki işbirliğine örnek olarak, belediye personeline yönelik üniversiteler tarafından düzenlenen eğitim programları örnek gösterilebilir. Üniversiteler, sosyal refah araştırmaları yapmaktadırlar. Belediye, sosyal alanlarda önemli görevler üstlenmektedir. Sosyal alanda 500 kişi ile hizmet veren Karlstad Belediyesi Sosyal Departmanı'nın bütçesi 4.2 milyon Eurodur. Hali hazırda 4000 kişiye işsizlik maaşı vermektedirler. İşsizlikle ilgili en belirgin yöntemleri bireylerin sosyolojik ve psikolojik

sorunlara maruz kalmamaları için, belediye tarafından şirketlere yerleştirilerek çalıştırılmaları gösterilebilir. Bu noktada en dikkat çekici olan unsur bu bireylerin maaşlarının şirketler tarafından değil de, belediyeler tarafından ödenmesidir. Karlstad 2010 yılında Türkiye’den Gaziantep Belediyesi ile gerçekleştirilen işbirliği sonucu, dezavantajlı sınıflar içinde bulunan kadınların iş kurmalarına ilişkin önemli çalışmalarda bulunmuşlardır. Gaziantep Belediyesi seçilmiş olan bir mahallede mutfaklar kurarak, işsiz kadınların çalışmaları sonucu önemli gıda üretiminde bulunmuştur (Höijer ile Mülakat, 2011).

Stockholm’de hali hazırda, büyük çaplı denilebilecek ve **kamu-özel ortaklığı modeliyle gerçekleştirilmiş (YİD)** iki proje mevcuttur: Arlanda Express ve Stockholm içerisinde iki adayı birbirine bağlayan büyük bir köprü. Mevcut süreçte ise, kamu-özel ortaklığına örnek olarak sadece bir hastane inşaatı devam etmektedir. Gerçekleştirilen diğer işbirliği/ortaklık yapıları kısmi olarak hayat bulmuştur (Ehinger Berling ile Mülakat, 2011).

Kamu-özel ortaklıklarına bakıldığında, kamusal içerikli hizmetlerde kamunun daha ağır bastığı gerçeği yanında ticari içerikli hizmetlerde ise özel sektörün ağır bastığı gözlemlenmektedir.

Yapılan görüşmelerde ağırlıklı olarak ele alınan diğer bazı noktalar ise aşağıdaki şekilde olmuştur.

Daha öncede belirtildiği üzere, belediye organizasyon yapıları içinde, her yönetim kademesi için bir komisyon vardır. Belediye meclisleri büyük, genel ve kapsayıcı kararları almaktayken, komisyonlar alt kademe ve uygulamaya dönük kararları alarak, daha detaylı çalışmaktadırlar. Belediye yapıları içinde, karar alma sürecinde, “siyasiler” ve “profesyoneller” olmak üzere iki tür oluşum göze çarpmaktadır. Seçimden seçime “siyasiler” değişse de “profesyoneller” değişmemektedir. Bu yapı doğal olarak, hizmet’te kamu yararı konusunda temel kriterlerden olan “sürekliliği” ve “düzenliliği” beraberinde getirmektedir. Farklı ideoloji, tabandan beslenen siyasi partiler, üzerinde hem fikir olunmuş hatta belki de, asli ve sürekli yerel nitelikli hizmetler de denilebilecek hizmetler konusunda aynı duyarlılığı göstermektedirler (Persson ile Mülakat, 2011).

Yerel birimlerin işbirliği/ortaklık yapılarına bakışı ya da yaklaşımı daha önce de belirtildiği üzere, bütçelerinin güçleriyle yakından ilişkilidir. Şöyle ki, güçlü gelir kaynaklarına ve bütçeye sahip olan yerel yönetimlerin, belki de işbirliği/ortaklık için en önemli gerekçelerinden bir tanesi çürütülmüş bulunmaktadır.

Örnek olarak; 86.000 nüfuslu Karlstad Belediyesi'nin yıllık bütçesi 400 milyon Euro civarındadır. Enerji, inşaat, öğrenci evi, hastane, yaşlı bakım merkezleri gibi hizmetler belediye şirketleri tarafından etkin bir şekilde görülmektedir. Özel sektör olabildiğince az kullanılmaktadır. Sivil toplum kuruluşu anlamında yaşlıların, kiracıların, özürülülerin, işadamlarının, alkol karşıtı olanların ve benzeri aktivistlerin karar yapım süreçlerine önemli etkileri ve katkıları bulunmaktadır.

Memnuniyet araştırmaları anlamında, yeni bir sistem geliştirilmeye çalışılmaktadır. Daha önceleri, kentin belirli kısımlarında gerçekleştirilen memnuniyet çalışmaları kentin geneline yayılacak şekilde yeniden planlanmaktadır.

Karlstad'a bir bütün olarak getirilmek istenen yeni sistem "kamu yararı" ve "memnuniyeti" tespitinde olabildiğince çok paydaşın ve ileri teknolojinin kullanılması yoludur. Bu oluşum ve işleyişe verilebilecek en güzel örnek, Karlstad Belediyesi uygulamasıdır.

Şehiriçi ulaşım konusunda 1990-1994 yılları arasında belediye kendi çalışanları ve kendi araçları ile hizmet verirken 1994'ten sonra %10-11 oranlarında hizmete dahil olmuş, kalan kısım ise özel sektöre ihale edilmiştir. Karlstad ve İsveç'in diğer birçok belediyesinde şehiriçi ulaşım "Nobina" isimli güvenilir adlandırılan şirket tarafından görülmektedir. 2005'ten bu yana Nobina, Karlstad'da hizmet vermektedir. İsveç sınırları içerisinde şehiriçi ulaşımında Karlstad Belediyesi, Eylül 2011 itibarıyla, son iki ayda en memnun müşteriler ve son iki yılda en iyi ikinci kent seçilmiştir. Sözleşmeler, 8+1+1 yıl şeklinde yapılabilmektedir. Şirket 150 şoför, 55 otobüs ile Karlstad belediyesine hizmet sunmaktadır. 2004 yılında, 3.9 milyon yolcu taşınmışken, 2011 yılında bu sayı 6 milyona ulaşmıştır. Memnuniyet araştırmaları, ülke genelinde güvenilir adlandırılan araştırma şirketleri tarafından belirli bir örneklem üzerinde (2000 kişi) gerçekleştirilmektedir. Anketlerde 4 ana soru yer almaktadır: Şoför davranışları, temizlik, zamanlama ve güvenlik. Her soru 1'den 5'e kadar derecelendirilmektedir. Memnuniyet oranı %75'in üzerine çıktığı takdirde, ilgili şirket yıllık 200.000 Euro prim kazanmaktadır. Özel sektörün bu hizmeti görmesi ile birlikte, daha çok sefer ve gün hizmet

görülmeye başlanmıştır. Dolayısıyla ulaşımda kolaylık artmıştır. Özel sektöre ihale edilen bu hizmet (KÖO/İ), denetlenme odaklı olarak, belediyeler ile ilişkilendirilmişlerdir. Yazılımı belediyeye ait olmak üzere, kullanılan yerel yönetim ulaşım programı ile otobüsler, Belediyedeki yetkili kişilerce gerektiğinde yönlendirilebilmekte, gecikme durumunda yedekte bekleyen 5 otobüs devreye sokulmaktadır. Bu yolla hizmet kalitesi arttırılmıştır. Ulaşım hizmeti belediye tekelindeyken daha pahalıya görülürken, rekabetçi ihale kanunu sayesinde özel sektöre geçince daha da ucuzlamıştır. Yıllık ihale bedeli 13-14 milyon Euro civarındadır. Bu tutarların %45'i vatandaşlardan karşılanırken, %55'i belediyeler tarafından finanse edilmektedir. Belediyeler, fiyatlama politikasında etkin rol oynayıp, fiyatların tırmanmasını engellemektedirler.

Bu yolla, yolcu sayısının 10 yıl içerisinde iki katına çıkarılması planlanmaktadır. Yerel düzeyde ulaşım konusundaki kontrol mekanizması belediyenin tekelindedir. Bütün belediyeler, ulusal düzeyde, yılın belirli günlerinde, genelde Stockholm'de olmak üzere İsveç Kamu Taşımacılığı bünyesinde toplanarak fikir alışverişinde bulunmaktadırlar. Seçimlerle gelen hem sağ hem sol ideolojiler gerek diğer hizmetler gerekse ulaşım hizmetinde hemfikirdirler. Ulaşım ile ilgili ihale ilanları, gazetelere verilerek yapılan başvurular içerisinde ilgililer belirlenmekte, gerekli dökümanların hazırlanması konusunda 55 iş günü süreye sahip olmaktadırlar. Daha sonra bu belgeler belediyeye raporlanmaktadır. İhaleye katılan 15 şirket, ihalenin son aşamasına kadar 4 ya da 5'e düşmektedir. Ulaşım departmanında çalışan 10 kişilik ekip süreci yönetmektedir (Bergh ile Mülakat, 2011).

Altyapıya ilişkin hali hazırda kamu-özel ortaklığı bulunmayan Karlstad Belediyesi, görüntü ve içerik anlamında kötü durumda olan bir mahallenin yeniden düzenlenmesi ve alışveriş merkezlerine kavuşması konusunda mülk sahipleriyle oluşturulmak üzere alternatif yöntemler için çalışılmaktadır. İnşaata ilişkin çalışmaların büyük kısmı belediyenin kendi inşaat şirketleri tarafından yürütülmektedir. Bazı hizmetler ise, kamu ihale kanununa göre özel sektöre ihale edilmektedir. Kendi şirketleri aracılığıyla hizmet görme avantajı, **karın tekrar belediyeye dönmesidir**. Başka bir ifadeyle, şirketlerin elde ettikleri karlar, belediye hesapları için farklı bir gelir kalemi oluşturmaktadır. Özellikle kültür ve kongre merkezleri konusunda planlamadan inşaat sürecinin sonuna kadar belediye şirketleri etkin rol oynamaktadır. Özel sektörün inşa etmiş olduğu kültür ve kongre merkezlerinin uzun süre işlevsel olabilmesi için belediyeler bu merkezlerdeki kiracılara, kiralarını ödemeleri konusunda nakdi yardımlarda bulunmaktadırlar. Bu yolla, kültür, sanat ve ticari alanlarda yapıların sürekliliğini sağlamaktadırlar. Yıllık 13-14 milyon Euro şehiriçi ulaşım giderken,

altyapı departmanında 70 kişi 17.2 milyon Euro bütçe ile hizmet vermektedir. Kamu işleri ve hizmetleri departmanı ise, 500 çalışanı ve 90 milyon Euro bütçesi ile hizmet vermektedir (Jansson ile Mülakat, 2011).

İsveç, yerel yönetimleri yetkilileriyle yapılan görüşme sonuçları toparlanacak olursa aşağıdaki çıkarımlarda bulunmak doğru olacaktır.

İsveç'te yürütülen çalışma kapsamında çeşitli departmanlardan olmak üzere birçok yetkili ile görüşülmüştür. Kamu-özel ortaklığı konusundaki anlayış ve gelecek öngörüsü birbirine çok yakında olsa bazı noktalarda farklılıklar göze çarpmaktadır;

- Belediyeler arası bakış açısı farkı,
- Belediye birimleri arası bakış açısı farkı,

Gelir kaynakları açısından diğerlerinden daha güçsüz olan Belediyeler, kamu-özel ortaklığı ya da alternatif yöntemlere birincil olarak finans gerekçesiyle yaklaşırken, gelir sağlama anlamında pek de sorun yaşamayan Belediyeler; daha çok etkililik, verimlilik ve kalite gibi öncelikleri birincil sıraya koymaktadırlar. Dolayısıyla kalabalık nüfusa sahip olan belediyelerle daha seyrek nüfusu sahip olan belediyeler arasında anlayış farkı çıkabilmektedir. Bu anlayış farkının yüksek düzeylerde olmamasının temel nedeni ise, merkezi örgütlerce uygulanan **“Dengeleyici Gelir Transferleri”** dir denilebilir. Buna ek olarak, sosyal devlet özellikleri oldukça yüksek olan İsveç'te, belediye birimleri içinde sosyal nitelikli olanlarda(sosyal yardım departmanı, kültür ve sosyal hizmetler departmanları) kamu-özel ortaklığına pek değinilmezken, biraz daha teknik içeriğe sahip, özel sektörün tecrübesinden yararlanılmasında fayda görülen birimler (altyapı departmanı, ulaşım departmanı gibi.) için ise kamu-özel ortaklığı cazip gelmeye başlamıştır. Bu amaçlar, İsveç'te tüm belediyelerin üyesi olduğu ve Türkiye'deki Türkiye Belediyeler Birliği'ne denk gelen İsveç Belediyeler Birliği örgütlenmesi içerisinde, belediyelerin hizmetlerini sunmaları konusunda daha yenilikçi, etkili ve verimli yollar arayan Alternatif Yöntemler Araştırma Birimi içinde yer almaktadır. Kamu-Özel Ortaklığı modeli de bu birimin içerisinde incelenilen bir ayağı oluşturmaktadır. Birlik, genel olarak tüm belediyeleri ya da ilgili belediyelerin dikkatini konuya çekerek, onları çalışmaların, projelerin bir parçası haline getirmeye gayret etmekte ve hem ulusal hem uluslararası düzeyde belediyeler arası ilişkilerin, bağların, alışverişin sağlanması ve sürecin koordinasyonu ile ilgili önemli görevler yerine getirmektedir.

Son yıllardaki uygulamalar incelendiğinde ve yetkililerle yapılan görüşmeler sonucu, Kamu-Özel Ortaklığı ile ilgili birçok eğitim, proje ve çalışmaya katılmaktadır. Bu anlamda modelin çıkış noktalarından birisini oluşturan İngiltere ile hem akademik hem de teknik düzeyde ortak çalışmalar yapılmaktadır.

Yetkililer, genel olarak, yerel hizmetlerin belediyeler tarafından bizzat yapılmasını desteklerken, aslında biraz da yabancıları oldukları alternatif yöntemlere de (özellikle kamu-özel ortaklığı) sıcak bakmaktadırlar. Hizmetlerin Belediyeler tarafından bizzat gördürülmesinin istenme sebeplerinin başında; belediyelerin yeterli gelire sahip olmaları (bu yolla finansal gerekçeler çürümektedir), siyasi mekanizma ile profesyonellerin birbirinden ayrı işlemleri ve politikaların iktidar değişiklikleriyle pek de sekteye uğramaması (kayırmacılık ve nepotizmin olmaması bu yolla da kaynakların etkin bir şekilde kullanıldığına olan inanç), elde edilen karın tekrar kamuya döndüğü inancı, devlet'e olan güven ve saygının hala devam ediyor olması, yerel hizmetlerin net bir şekilde belirlenmiş olması ve her hizmet için Belediyelere kaynak gösteriliyor olması, özel sektörün "süreklilik" konusunda ne derece başarılı olabileceği kaygısı gelmektedir. Bunun yanında görüşülen yetkililerde gözlemlenen dikkat çekici bir nokta da; özel sektör dinamizminden bahsedildiğinde; Türkiye'deki yerel yöneticilerin gözünde beliren ışığın (daha heyecan dolu cevaplar), İsveç yerel yöneticilerinde belirmemesi olmuştur.

İsveç Belediyeleri genel anlamda, alternatif yöntem olarak, en çok Türkiye'nin de yabancıları olmadığı "ihale yöntemi" ile özel sektöre iş gördürmektedir denilebilir. Kimi literatürde bu yöntem, sonuçta özel sektörle ilişkiye girilmesinden dolayı kamu-özel ortaklığının bir türü olarak gösterilmektedir. Bu yöntemle ilişkin ayrıntılı bilgiler daha önceki başlıklarda verilmiştir.

Genel bir çerçeve sunmak adına; kamu özel ortaklığı konusunda bulunulan yer sorusuna, çizelge 3.27'deki iki uç noktası arasında belirtilen nokta, cevap olarak gösterilmiştir. Çizelge'de görüldüğü üzere, hizmetlerin büyük çoğunluğu kamunun yani yerel yönetimlerin elindedir. Ancak gözlemlenen durum ve gerçekleşen gelişmelere bakıldığında KÖÖ'ya doğru hızlı bir gidişat söz konusudur.

4.2.Türkiye’de Kamu-Özel Ortaklığı Konusunda Yerel Yönetimler Düzeyinde Yapılan Alan Araştırması

Alan araştırması dahilinde olan, Antalya, Gaziantep, Eskişehir, Alanya ve Kemer Belediyelerinin KÖO anlamında buldukları nokta ile yetkililerinin alana ilişkin algılayış ve düşünceleri aşağıda verilmiştir.

Türkiye’deki yerel yöneticilerin, Türkiye her ne kadar İsveç gibi Üniter yapılı bir devlet olsa da, demokrasi geçmişleri, eğitim düzeyleri, siyasi kültürleri, algı düzeyleri ve buna benzer birçok demografik, sosyo-ekonomik ve kültürel değişkenler dolayısıyla, “yerel yönetimlere” bakış açıları, “yerel özerklikten” anladıkları, merkez-yerel eksenini ile kamusal hizmetlere özel sektör katılımından anladıkları oldukça farklıdır denilebilir.

Türkiye yerel yönetimleri, son yıllarda yapılan reform çalışmalarıyla büyük oranda merkezin vesayetinden kurtulmuş olsa da, yerel yönetimlerin yeterli “özerklik” düzeyine ulaştığını söylemek pek doğru olmaz. Yerel yönetimler bir yandan özerklik arayışı içindeyken, diğer yandan, yerel kamusal hizmetlerin sunumunda alternatif yöntemleri, sınırlı yetki ve kaynaklarla tecrübe etmeye çalışmaktadırlar. Türkiye’de “yerel özerklik” tartışmaları, yetki, görev, sorumluluk gibi devir işlemlerini kapsayıcı nitelikte basite indirgemek pek doğru olmaz.

Yapılan tüm görüşmelerde, benzer şikayet ve kaygılar dile getirilmiştir. Araştırma alanına giren Türkiye’deki yerel yönetimlerin ikili (Büyükşehir Belediye ve Belediye Yasası) bir yapıda oluşları bu belediyeler arası temel bazı farkları kaçınılmaz ve doğal kılmaktadır. Antalya, Gaziantep ve Eskişehir Büyükşehir Belediyeleri daha geniş yetki, sorumluluk ve görev ile donatılmışken, yine son yasal değişikliklerle ilçe belediyeleri olan Alanya ve Kemer ise daha dar yetki, görev ve sorumluluklarla yerel nitelikli hizmetleri sunmaya çalışmaktadırlar. Her bir yerel birimi tek tek ele alarak değil, genel değerlendirmeler yolu ve örneklerle incelemek yerinde olacaktır.

Öncelikle büyükşehir belediyelerinin hemen hepsinde, çeşitli alanlarda olmak üzere ve farklı sayılarda fakat benzer yapılarda belediye şirketleri gözlemlenmiştir. Personel istihdamı, ulaşım, inşaat, turizm, çevre gibi alanlarda birçok şirketten söz etmek yerinde olacaktır.

Çizelge 4.1’de belediye şirketlerinin kuruluş tarihleri ve büyükşehir belediyesi hisse oranları gösterilmektedir.

Çizelge 4.1 Gaziantep Büyükşehir Belediyesi Şirketleri ve Hisse Oranları

Şirketin Adı	Kuruluş Tarihi	Belediyenin Hisse Oranı
Özbelde İnş. San. Tic.	17.10.1990	84.99%
Gazi Ulaş.Hizm.	25.03.1992	87.49%
Gazibel Hiz. Müş. İnş.	04.12.2004	45%
Gazi Danış. Müşavirlik	26.01.2005	19.37%
Gaski Enerji ve Yatırım	26.01.2005	19.37%

Kaynak: Gaziantep Büyükşehir Belediyesi 2012 Faaliyet Raporu, 265.

Büyükşehir belediyelerinin kurmuş olduğu ve %100 sermayesinin kendisine ait şirketleri olduğu gibi, yine diğer şirketlerinin hisse sahibi olduğu (şirket evlilikleri) kendi şirketleriyle hizmet görme yolunu sıkça tercih etmektedirler. Bunun bir istisnası Gaziantep Büyükşehir Belediyesinde; Organize Sanayi Bölgesi ile küçük sanayi arasındaki raylı sistemin işletilmesine dair, Devlet Demir Yolları İle Büyükşehir Belediye şirketinin yapacağı GAZİRAY projesidir. Bu yapı ile Büyükşehir Belediyesi şirketi kendi şirketleri dışında bir yapı ile ilk kez ortaklık kurmaktadır (Çanlıoğlu ile Mülakat, 2012). Gaziantep büyükşehir Belediyesi’nin hali hazırda 5 Şirketi vardır. Şirket hisseleri bölüşümü kendi şirketleri arasında farklılıklar göstermektedir. Belediye şirketlerinin kendi aralarında ortaklık kurduğu şirketlerdir. Gazki, Gazibel, Gaziray hepsi birbiri ile ortaklardır. Yönetimi ve bütçesi farklı olan bu şirketler diğer büyükşehirlerde de olduğu gibi özel hukuka doğal olarak da Türk Ticaret Kanununa tabidirler. Bu şirketlerin üçü pasiftir denilebilir. Personel hizmet alımı ile ilgilenen Gazibel şirketi en büyük ve aktif olanıdır (Güzel ile Mülakat, 2013).

Çizelge 4.2 Eskişehir Büyükşehir Belediyesi Şirketleri ve Hisse Oranları

Şirket Adı	Kuruluş Yılı	İdarenin Hisse Oranı
Eskişehir İmar İnşaat ve Ticaret Anonim Şirketi	27.07.1990	0,897625*
Eskişehir Kent Hizmetleri Üretim Yapım Bakım Onarım Dağıtım Sanayi ve Ticaret Ltd. Şti.	15.02.2000	0,999476
Eskişehir Sanat Özel Eğitim Kültür Spor Özel Sağlık Reklam ve Tanıtım	15.02.2000	0,999532
KENTAŞ Eskişehir Kent içi Toplu Taşıma Nakliye Makine ve İnşaat Sanayi ve Ticaret Ltd. Şti.	18.05.2000	Farklı oranlarda Belediye Şti.
KENT DİZAYN - Eskişehir Kent Mobilyaları Üretim Yapım Bakım Onarım San. Tic. Ltd. Şti	18.05.2000	Farklı oranlarda Belediye Şirketleri
ESPARK- Eskişehir Park Bahçe Peyzaj Temizlik San.Tic.Ltd.Şti	18.05.2000	Farklı oranlarda Belediye Şirketleri
BELMAR - Belde Marketleri Ticari işletmecilik Pazarlama Turizm Eğlence	16.08.2000	Farklı oranlarda Belediye Şirketleri
Kent Sigorta Aracılık Hizmetleri Ltd. Şti.	05.10.2000	Farklı oranlarda Belediye Şirketleri
ESPAŞ Eskişehir Pazarlama işletmecilik Organizasyon Kitle İletişim Hizmetleri Turizm Taşımacılık ve Ticaret A.Ş.	05.01.2001	Farklı oranlarda Belediye Şirketleri
BELKENT Belde Kent Hizmetleri İnşaat Turizm Taşımacılık Ticari İşletmecilik, İletişim Sanayi ve Ticaret A.Ş.	05.01.2001	Farklı oranlarda Belediye Şirketleri
ESTRAM HAFİF RAYLI SİSTEM İŞLETMESİ (Kentaş Ltd. Şti.- Espaş A.Ş. Ortaklığı)	25.08.2004	Farklı oranlarda Belediye Şirketleri
BELNET Bilişim Teknoloji Araştırma San. Ve Ticaret Ltd. Şti.	15.11.2005	Farklı oranlarda Belediye Şirketleri
ESES - Eskişehir Enerji Sanayi Ve Ticaret Anonim Şirketi	10.07.2009	Farklı oranlarda Belediye Şirketleri

Kaynak: Serdar UYGUNKAN, Eskişehir Büyükşehir Belediyesi, Kasım 2012

* Beylikova Belediyesine %5'lik bir hisse verilmiştir.

Eskişehir büyükşehir belediye şirketlerinin ilki, 1990 Senesinde kurulmuş olan İmar İnşaat Şirkettidir. 2000 yılında kurulan şirketin %99'u Büyükşehir Belediye'sine ait iken, %1'i İmar İnşaat Şirketinin olmuştur. Bu yapılar yukarıda da değinildiği gibi, belediye şirketleri arası evliliklerle gerçekleşmiş ve gerçekleşmektedir. Özel sektörün bu yapılara ortak olması beraberinde çeşitli dedikodular getirmektedir; kayırmacılık, nemalanmak gibi (Uygunkan ile Mülakat, 2012).

Çizelge 4.2 Eskişehir belediye şirketlerinin kuruluş yılı ve hisse oranları hakkında bilgi vermektedir. Belediyecilikte Eskişehir Büyükşehir Belediyesi'nin iyi bir örnek olduğu gerçeğinden yola çıkarak, çok sayıda şirkete sahip olması oldukça dikkat çekicidir.

En genel anlamda, %99'u Belediye'ye aitken diğer %1'lik kısmı ise yine belediyenin diğer bir şirketine aittir. Belediye şirketlerinin hemen hepsi Büyükşehir Belediyesine aittir. Sadece Beylikova Belediyesine bir Beton Yapı, Altyapı, İnşaat taahüt işleri yapan bir şirkette %5'lik bir hisse verilmiştir. Merkezi bütçe kaynaklarıyla yapmaktadır (Uygunkan ile Mülakat, 2012).

Dışarıdan hizmet alımı yöntemiyle Espark Şirketi, hem temizlik hem bakım işlerini yapmaktadır. Bu şirket işlevini hizmet alımı ihalesi yoluyla yapmaktadır. Sadece Estram dışarıdan özel güvenlik hizmeti almaktadır. İnşaat işlerinde taşeron firmalar kullanılabilmekte ve harfiyat işlerini dışarıdan şirketlere verebilmektedirler (Uygunkan ile Mülakat, 2012).

ESESENERJİ, ESKİ'nin kurmuş olduğu bir (Belediye'ye bağlı ve genel kurulu olan Genel Müdürlük şeklindedir. Kendi kuruluş kanunları vardır, Mali tabloları Büyükşehir Belediyeleri ile konsolide edilmektedir, mali hesap vermektedirler.) şirketi, elektrik üretimini atıkları yakarak elde etmektedir. Ulusal hata santral aracılığıyla elektrik vermektedirler. ESESENERJİ elektrik üretimi yapmaya hazırlanmaktadır. Kanalizasyon atıklarıyla elektrik üretmektedirler. %99.66 ESKİ Genel Müdürlüğü'ne aitken kalan hisseler ise diğer belediye şirketlerine aittir (Uygunkan ile Mülakat, 2012).

Çizelge 4.3 Antalya Büyükşehir Belediyesi Şirketleri ve Hisse Oranları

Şirket Adı	Kuruluş Yılı	Hisse Payı
EKDAĞ (Ekmek Dağıtım Gıda Sanayi ve Ticaret A.Ş.)	09.10.1984	99,46%
ANET (Antalya Et Sanayi ve Ticaret A.Ş.)	26.10.1989	97,56%
ANSET(Antalya Pet.İnş.Öz. Eğ.Araş. ve Tic. Ltd. Şti)	30.01.1991	84%
ANTEPE İnşaat ve Sanayi A.Ş.	12.07.1991	96%

Kaynak: Antalya Büyükşehir Belediyesi 2012 Faaliyet Raporu, 292.

Antalya Büyükşehir Belediyesi’nde ise hali hazırda 4 şirket bulunmaktadır. Belediye hisselerinin % 51’inden fazlasına sahip 4 adet şirket mevcuttur. Bu şirketlerin kuruluş yılları ve hisse oranları çizelge 4.3’de belirtilmiştir.

Genel olarak Belediye şirketi hissedarlarının yine kendi şirketleri olduğu gözlemlenmiştir. Antalya örneğinde, EKDAĞ A.Ş. de Bademağacı Belediyesi’nin %0.055 hissesi, ANTEPE A.Ş. de ise ATSO’nun (Antalya Ticaret ve Sanayi Odası) %0.09’luk bir hissesi vardır. Diğer tüm şirket hisseleri dağılımı Antalya Büyükşehir Belediyesi’nin kendi şirketleri arasındadır (Antalya Büyükşehir Belediyesi 2012 Faaliyet Raporu, 291).

Bu anlamda belediyeler arası farklılıklar olsa da, genel olarak temel gerekçe personel istihdamı sağlama konusundaki sıkıntının ön plana çıkıyor olması ve etkin şirketlerin ise personel sağlama ile ilgili olan şirketleridir denilebilir.

Personel alımına ilişkin örnekler verilecek olunursa; özellikle teknik kadroların istihdam edildiği birimlerde çözüm yolu olarak büyükşehir belediye şirketleri daha önce de değinildiği gibi aktif rol oynamaktadır. Şirket aracılığıyla olmadığı takdirde, “memur” ancak Personel Dairesi Başkanlığı’ndan istenmektedir ki, bu süreç oldukça sıkıntılıdır. Örneğin 50 personel ihtiyaç duyulması sonucu, merkezden atanmak yoluyla il dışından çokça sayıda memur gönderilmektedir. Bu memurlar çeşitli gerekçelerle, fırsat bulduklarında nakil ya da istifa yolu ile işten ayrılmaktadırlar. Dolayısıyla hizmetin sürekliliği açısından yerel şirketlerle çalışmak daha uygun görünmektedir (Alpaslan ile Mülakat, 2013).

Gazibel şirketinde istihdam edilen, 570 personel vardır. Personel tüm büyükşehir belediye hizmet birimleri için istihdam sağlamaktadır. Bu yapı 2009’da başlamıştır. Unutmadan belirtmekte yarar vardır, belediye şirketlerinde istihdam edilen personel genel olarak vasıflı

personeldir. Gaziantep örneğinde en az lise mezunu şartı aranmaktadır. Böyle olma nedeni, vasıfsız işçi maliyetlerinin dışarıdan karşılandığı zaman daha uygun olmasıdır. Belediye şirketlerinde istihdam edildikleri takdirde, sendikalı olacakları, yüksek maaş beklentileri gibi nedenlerden dolayı, özellikle park bahçe gibi vasıfsız işçi ihtiyacı duyulan alanlarda “hizmet alımı” yöntemi kullanılmaktadır. Bir yandan vasıfsız işçi maliyetlerini ucuz oluşu diğer yanda “memur” zihniyetinin 657 zırhına bürünerek verimsiz çalışması ya da yer değiştirme taleplerine karşılık, vasıflı işçi konusunda Belediye şirketleri, vasıfsız işçi konusunda ise öze sektörden “hizmet alımı” yöntemi etkin bir şekilde kullanılmaktadır (Güzel ile Mülakat, 2013).

Belediye ve bağlı kuruluşları ile mahalli idare birlikleri norm kadro ilke ve standartlarına dair yönetmelik ile Gaziantep büyükşehir belediye başkanlığının çalıştırabileceği personel sayıları çizelge 4.4’de gösterilmiştir.

Çizelge 4.4 Gaziantep Büyükşehir Belediyesinin Çalıştırabileceği Personel Sayıları

Memur Kadroları Toplamı	2642
Sürekli İşçi Kadroları Toplamı	827

Kaynak: Gaziantep Büyükşehir Belediyesi 2012 Faaliyet Raporu, 26.

Diğer taraftan, 2012 yılı itibariyle mevcut personel sayıları çizelge 4.5’de verilmiştir.

Çizelge 4.5 Gaziantep Büyükşehir Belediye Başkanlığı Mevcut Personel Sayıları

Memur	Kadrolu İşçi	Sözleşmeli	Toplam
416	177	183	776

Kaynak: Gaziantep Büyükşehir Belediyesi 2012 Faaliyet Raporu, 14.

Belediye personel giderlerinin toplam giderleri 2009 yılında %12 dolaylarındayken, bu oran 2012 yılında %10 dolaylarına indirilmiştir (Gaziantep Büyükşehir Belediyesi 2012 Faaliyet Raporu, 15).

Gaziantep Büyükşehir Belediyesi personel durumundan sonra, Antalya Büyükşehir Belediyesi personel durumunu incelerken, çizelge 4.6 ve 4.7’yi göz önünde bulundurmak yerinde olacaktır.

Çizelge 4.6 Antalya Büyükşehir Belediyesi Hizmet Alımı Yöntemi ile Çalıştırılan Personel Sayısı

Yıllar	2010	2011	2012
Personel Sayısı	2522	2831	3570

Kaynak: Antalya Büyükşehir Belediyesi 2012 Faaliyet Raporu, 29.

Çizelge 4.7’de, 2010-2011 yılı arası personel sayısında bir artış olsa da, kayda değer olduğunu söylemek pek doğru olmaz. Ancak asıl artış 2011’den 2012 yılına geçişte yaşanmıştır.

Çizelge 4.7 Antalya Büyükşehir Belediyesi 2012 Yılı Norm Kadroya Göre Kadro Dağılımı

Statü Dağılımı	Dolu Kadro	Boş Kadro	Toplam Kadro
Memur	687	1687	2374
Sözleşmeli Personel	199	213	412
İşçi	593	1413	2006
Toplam	1479	3314	4792

Kaynak: Antalya Büyükşehir Belediyesi 2012 Faaliyet Raporu, 29.

Faaliyet raporları incelendiğinde; gider bütçesinin 407.191.979,73 TL olarak gerçekleştiği görülmektedir (Antalya Büyükşehir Belediyesi 2012 Denetim Komisyonu Raporu). Bu giderler içinde personel giderleri tutarı; 80.528.841,35 Tl olarak gerçekleşmiştir.

Yine yukarıdaki çizelgeler (4.6-4.7) incelendiğinde, en çok personel istihdamı memur kadrolarında yer almakta, hemen arkasından ise işçi kadrosu gelmektedir. Son yıllarda yaşanan gelişmeler ve yerel yönetimlerin yasal sınırlamalar içindeki hareket kısıtı dolayısıyla işçi ve sözleşmeli kadroların artacağı kaçınılmaz bir gerçektir. Bunlar yanında yine, KÖO ortaklıkları ya da işbirlikleri ya da özel sektör işletim teknik ve özel hukuka tabii olmak adına, personel istihdamı konusunda önemli gelişmeler yaşanacaktır. Şimdilik daha çok belediye şirketleriyle aracılığıyla çözümlenmektedir.

Eskişehir Büyükşehir Belediyesi personel durumu incelendiğinde; çizelge 4.8’de görüldüğü üzere; Büyükşehir Belediyesi personel mevcudu 01.01.2012 tarihi itibariyle 278 memur, 422 daimi işçi, 111 sözleşmeli sanatçı ve 126 tam zamanlı sözleşmeli personel (5393 sayılı Kanun’un 49. maddesine göre) olmak üzere 937 kişi iken, Aralık 2012 sonu itibariyle 289 memur, 393 daimi İşçi, 159 tam zamanlı sözleşmeli personel (5393 sayılı kanunun 49. maddesine göre) ve 114 sözleşmeli sanatçı olmak üzere 955 kişidir.

Çizelge 4.8 Eskişehir Büyükşehir Belediyesi 2012 Yılı Norm Kadroya Göre Kadro Durumları

Statü Dağılımı	Dolu Kadro
Memur	289
Sözleşmeli Sanatçı	114
Tam Zamanlı Söz. Per.	159
Daimi İşçi	393
Toplam	955

Kaynak: Eskişehir Büyükşehir Belediyesi 2012 Faaliyet Raporu, 134.

2012 yılında gider türlerinin gerçekleşen yılsonu harcama toplamına oranı; personel giderlerinde %19,61 dolaylarındadır. Toplam ödenek dikkate alındığında; 532.366.578,88 giderler içinde, personel giderleri tutarı 49.891.150,00 TL olarak gerçekleşmiştir (Eskişehir Büyükşehir Belediyesi 2012 Faaliyet Raporu, 52).

Eskişehir Büyükşehir Belediyesi, Antalya ve Gaziantep belediyelerinden farklı olarak, personelinin çoğunu “daimi işçi” kadrolarında tutmakta, arkasından ise yine memur kadroları gelmektedir.

Araştırma alanı içinde yer alan, özellikle büyükşehir belediyelerinin ihale durumlarına ana hatlarıyla değinmek yerinde olacaktır.

Gaziantep büyükşehir belediyesi ihale durumu: Tüm hizmet alanları dikkate alındığında; yapım alanında 39 ihale 63.325.384 TL, hizmet alanında 50 ihale 52.960.090 TL ve mal alım alanında 63 ihale 39.078.651 TL ile toplamda 152 ihaleye 155.364.125 TL harcanmış, 28 satış ihalesi 161.192.650 TL ve 7 kiralama ihalesiyle 25.700 TL elde edilerek toplamda 35 ihale ile 161.218.350 TL gelir elde edilmiştir. 2012 yılı doğrudan temin alanında 1077 işlem ile 21.272.709 TL harcanmıştır (Gaziantep Büyükşehir Belediyesi 2012 Faaliyet Raporu, 165).

Antalya Büyükşehir belediyesi ihale durumu: hizmet alımı alanında 21 ihale 31.961.855,54 TL, mal alımı alanında 27 ihale 19.177.092,34 TL ve yapım imalat alanında 1 ihale 72.000,00 TL ile toplamda 49 ihaleyle 51.210.947,88 TL harcanmıştır (Antalya Büyükşehir Belediyesi 2012 Faaliyet Raporu, 70).

Sonuç olarak, 2012 yılında Antalya Büyükşehir Belediyesi tarafından 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’na göre yapılmış olan ihalelerin sonucunda %16,53 oranında (10.142.944,05 TL) kamu yararı sağlandığı belirtilmiştir (Antalya Büyükşehir Belediyesi 2012 Faaliyet Raporu, 73).

Eskişehir büyükşehir belediyesi ihale durumu; faaliyet raporunda ayrıntılı bir istatistik olmadığından, çeşitli tablolardan elde edilen sonuçlara göre; 2012 yılında, mal ve hizmet alımı giderleri 75.842.337,47 TL olarak gerçekleşmiştir (Eskişehir Büyükşehir Belediyesi 2012 Faaliyet Raporu, 256).

Çizelge 4.9 Eskişehir, Antalya ve Gaziantep Büyükşehir Belediyeleri Harcamalarının Birimlere Dağılımı

Belediye/Hi zmet Birimi	Fen İşleri D.B.	Çevre Koruma ve Kontrol D.B.	Mali Hizmetler D.B.	Ulaşım D.B.	Destek Hizmetleri D.B.	Kültür ve Sosyal İşler Dairesi Başkanlığı
Eskişehir	63.249.437,7 9	30.900.632,6 8	23.876.058,7 9	23.582.115,1 1	17.629.991,1 9	11.193.678,4 3
Antalya	58.212.65 8,90	85.601.27 0,95	39.936.93 3,19	44.489.02 2,93	42.175.41 9,46	38.271.42 5,80
Gaziantep	Faaliyet, komisyon ve performans raporlarında giderlerin birimler bazında sınıflandırılmasına ulaşılamamıştır. Ancak hizmet alanları incelendiğinde, Eskişehir ve Antalya ile benzerlikler göstermektedir.					

Kaynak: Antalya Büyükşehir Belediyesi 2012 Faaliyet Raporu, s.60, Eskişehir Büyükşehir Belediyesi 2012 Faaliyet Raporu, s.254, Gaziantep Büyükşehir Belediyesi 2012 Faaliyet Raporu.

Çizelgede 4.9’da görüldüğü üzere; büyükşehir belediyeleri giderlerinin birimlere oranında, öne çıkan birimler ufak değişiklikler olsa da, genel olarak; fen işleri, çevre koruma ve kontrol, mali hizmetler, ulaşım, destek hizmetleri ve kültür ve sosyal işler daireleri başkanlıklarıdır. Dolayısıyla araştırma alanı içinde yer alan, altyapı; fen işleri daire başkanlığı, ulaşım; ulaşım dairesi başkanlığı, atık yönetimi ise; çevre koruma ve kontrol dairesi başkanlığı bünyesinde yürütülmektedir denilebilir. Sonuç olarak ilgili hizmet alanları, belediye giderleri içinde en yüksek kalemlerdir denilebilir.

Antalya: 2012 yılı gelir bütçesi 540 milyon TL olarak kabul edilmiş olup, buna karşılık yıl içerisinde 328.793.700,92 TL gelir elde edilmiştir. 2012 yılı gider bütçesi 620 milyon TL olarak kabul edilmiş olup ödeneklerden 407.191.979,73 TL harcama yapılmıştır ve kullanılmayan 212.808.020,27 TL ödenek imha edilmiştir (Antalya Büyükşehir Belediyesi 2012 Faaliyet Raporu, 60).

Gaziantep 2012 yılı gelir bütçesi 413.851.487,05 TL, gider bütçesi ise 362.033.376,85 TL olarak gerçekleşmiştir (Gaziantep Büyükşehir Belediyesi 2012 Faaliyet Raporu, 55).

Eskişehir 2012 yılı gelir bütçesi 194.410.860,91 TL, gider bütçesi ise 212.295.845,17 TL olarak gerçekleşmiştir (Eskişehir Büyükşehir Belediyesi 2012 Faaliyet Raporu, 286).

Sonuç olarak yukarıdaki tüm çizelgeler değerlendirildiğinde, belediye şirketleri amaç olarak kamusal fakat işletim tekniği olarak özel sektöre benzemektedirler. Zaten şirketleşme girişimleri altında yatan temel nedenlerin başında, Türk Ticaret Kanunu hükümleri yani özel hukuk hükümlerine tabi olmak, daha hızlı, verimli ve etkin hizmet sunma yoluyla, devlet bürokrasisinin ve kırtasiyeciliğin getirmiş olduğu hantallıktan kurtulmak gelmektedir.

Yerel yönetimlerin asli işlerinden olan ulaşım konusunda ilçe belediyeleri de sorun yaşarken asıl sorun büyükşehir belediyesi sınırları içinde yaşanmaktadır.

Gaziantep örneğinde; işletilen 184 otobüs var iken bunların tamamı satılmış durumdadır. İşletim gelir ve gider hat sahiplerine aittir. Büyükşehir belediyesi bünyesinde UKOME genel olarak fiyatları belirlemektedir. Buna ek olarak 80 otobüs ise güzergah belirlenmek yolu ile 8 yıllığına kiraya verilmiştir. Son olarak ise; belediyenin kendi işlettiği model vardır ki, burada gelir ve giderler belediyeye ait olmak üzere, bakım, onarım ve şoför hizmeti yine dışarıdan alınmaktadır (Kömürcü ile Mülakat, 2013).

Minibüsler bu sistemin dışında yer almaktadır, hem ulaşım aracı hem değil gibi. İşletme ve denetim belediyeye ait olsa da reel olarak aslen kendileri belirlemektedirler. Türkiye'nin her yerinde olduğu gibi, "kahyalık sistemi" söz konusudur. Örneğin Antalya'da 667 minibüsün oluşu ve bu yapının şehir içi ulaşım üzerindeki etkileri oldukça önemlidir (Kömürcü ile Mülakat, 2013). Gaziantep örneğinde; dolmuş sistemi kaldırılmak istense de yasalar buna izin vermemektedir. Belediyenin hat ve güzergahları düzenleme yetkisi var iken, hatları iptal etmek mümkün değildir. Çünkü bir milyona lira gibi astronomik rakamları ödemiş ve kar beklentisi olan girişimcilerin bu yatırımlarını bir anda silip atmak mümkün görünmemektedir. Ancak Belediyeler, taşıma kapasitelerine ilişkin cezalar yolu ile hizmet kalitesini artırma yolunda etkin olabilirler. Yolcu sayısına ilişkin artışları karşılamak için yeni dolmuşlar koymak da ayrı bir yol ve yöntemdir (Yalım ile Mülakat, 2012).

Gaziantep'te raylı sistemin yönetimi belediyede iken, bakım ve şoförler dışarıdan sağlanmaktadır. Antalya'da ise yönetim ve işletim özel şirkettedir (Yalım ile Mülakat, 2012).

Memnuniyet konusunda anketler yapılmaktadır. Ulaşım ağı bağlamında her yere ulaşılabilen, ancak yolculuk konforunda sorunlar yaşanabilmektedir. Ayrıca birbiriyle çatışan üç sistemin varlığı yanında, hatların genelde uzun olmasına bağlı olarak yolculuk süresinin çok uzun olması birçok sorunu beraberinde getirmektedir (Kömürcü ile Mülakat, 2013).

Ulaşımın asli bir hizmet olduğu gerçeğinden yola çıkarak, bu denli bölünmüşlikle etkin bir hizmet sunmanın pek de mümkün olmadığını söylemek gerekir. Belediye yetkilileri de, geçmişte yapılmış olan bu tasarruflar, merkezi yönetim tasarrufları, mali sorunlar nedeniyle pek hareket alanı bulamadıkları gerçeğini belirterek, Avrupa'da iyi uygulamalar olduğunu belirtmişlerdir (Kömürcü ile Mülakat, 2013).

Ulaşım üçlü bir yapıda: Belediye raylı ve otobüslerle, özel halk otobüsü ile belediyenin %50 den fazlasına sahip olduğu dolmuş sistemi vardır. Özel halk otobüsleri; 184 H Plakalı otobüs çalışmaktadır. Bunların yanında müktesep hakka sahip M plakalar vardır. M Plakalı araçlarda, şoförün davranışları, temizliği, güzergah tespitleri boyası gibi uyarılar dışında müdahale etmek mümkün görünmektedir (Yalım ile Mülakat, 2012).

Belediyelerin ulaşım hizmeti anlamında hangi yöntemle sunulursa sunulsun en önemli rol ve görevleri fiyatlama politikasında ortaya çıkmaktadır denilebilir. Çünkü ister dolmuş, ister özel halk otobüsü olsun, fiyat ve tarifelerin belirlenmesinde UKOME'nin önemli görevleri vardır. Özel sektör kazanç ve büyüme götüğünden, muhammen bedeli belediye belirlemektedir. Satış bedeli, yolcu kapasitesi gün/ay hesabı şeklinde hesaplanmaktadır. 76 tane aracı olan Gaziantep Büyükşehir Belediyesi, hatları ve araç sayısını belirlerken, 12 hat belirlemiş, ve toplamda 76 araç bu hatlara dağıtılmıştır. Yolcu sayısı, sefer sayılarına göre, müteahhit karı da hesaplanıp ihaleye çıkılmıştır. Belediye'nin aldığı kiranın yıllık 2 milyon liraya ulaştığı belirtilmiştir (Yalım ile Mülakat, 2012).

Kısaca ulaşım ile ilgili tüm denetim belediyededir denilebilir. Denetime esas noktalar, sözleşmelerde detaylandırılmıştır. Ulaşım ile ilgili olarak, sözleşmelerde de sıkça yer bulan en çarpıcı madde; bir araç ve hat sahibi 2 gün üst üste aracını ve hattı kullanmazsa sözleşme gereği, fesih işlemi yapılır ve ilgili hat tekrar ihale edilir (Çanlıoğlu ile Mülakat, 2012).

Çizelge 4.10 Gaziantep Büyükşehir Belediyesi Toplu Taşıma Genel Durumu

	Araç Sayısı	Hat Sayısı
Belediye Otobüsü	32	27
Güç Yol (Kiralık)	76	16
Halk Otobüsü	184	31
Kırsal (Kiralık)	51	13
Toplam	343	87

Kaynak: Gaziantep Büyükşehir Belediyesi 2012 Faaliyet Raporu, 173.

2012 yılı itibarı ile toplam 10.888.498 yolcunun, %50'si halk otobüslerini, %9'u kırsal, %24'ü güçyolu ve %17'si ise belediyeyi tercih etmiştir (Gaziantep Büyükşehir Belediyesi 2012 Faaliyet Raporu, 173).

Bunlara ek olarak, 987 izin belgeli öğrenci servisi, 1469 izin belgeli personel servisi olmak üzere toplamda 2456 izin belgeli servis aracı mevcuttur (Gaziantep Büyükşehir Belediyesi 2012 Faaliyet Raporu, 187).

İsveç'de bir hizmet birimi bütün olarak ihaleye çıkartılmadan önce, pilot uygulamalar yoluyla ön araştırma fayda/maliyet analizleri yapılmaktadır. Gaziantep'te ise bu süreç önceki dönem belediye yönetimi tarafından; ön araştırma yapılarak, tüm hatlar ihale edilmiştir. Toplamda, belediyeye ait 20 otobüs olmasına karşın 12 tanesi çalışmaktadır. Kalan tüm araçlar, dolmuşlar da dahil hepsi büyük oranda özel sektörün kontrolündedir demek yanlış olmaz. (Çanlıoğlu ile Mülakat, 2012).

Araştırma alanı içinde yer alan İsveç'deki Karlstad belediyesi, ulaşımında özel sektörden otobüsler kiralamak yoluyla, vatandaş kullansın ya da kullanmasın belediye sabit bir ücret ödemektedir. Türkiye'de ise özel sektör ihaleye girerek belli oranlarda riskler üstlenmektedir (Çanlıoğlu ile Mülakat, 2012).

KÖO konusunda genel düzenleyici koordinasyon birimi yerine her birim kendi içinde ihale yöntemiyle ya da diğer yöntemlerle işbirliği/ortaklığı işletmektedir. Yapı işlet modeli ile ulaşım kimi zaman 10 kimi zaman 8 yıllığına ihale edilmiştir. Daha önceki yönetim döneminde 197 araç hatlarıyla birlikte tamamen satılmıştır (Çanlıoğlu ile Mülakat, 2012). Bu durum yeni yönetimler için içinden çıkılmaz sonuçlar doğurabilmekte, vatandaşlara değişen koşullara göre hizmet sunma konusunda da önemli sıkıntılar doğurabilmektedir.

Eskişehir Büyükşehir Belediyesi şehir içi ulaşımı: 4 şube müdürlüğü; trafik, otogar, toplu taşıma ve Ulaşım Koordinasyon Merkezi (UKOME) şube müdürlükleri, toplamda 70 personel ile yürütmektedir. 166 özel halk otobüsü, 426 taksi, 1327 servis (okul ve personel servisi), 218 minibüs ve 188 D plaka taksi dolmuş bulunmaktadır. İlçelerle birlikte 800.000 günlük yolculuğun yarısı tramvayla yapılmaktadır. Yaklaşık şehir merkezinde günlük 200 bine yakın yolculuk yapılmaktadır. Raylı sistemin bu denli iyi çalışıyor olması yanında halk otobüsleri de hizmet sunmaya devam edeceklerdir. Tıpkı Gaziantep, Antalya ve diğer büyükşehir belediyelerinde de olduğu gibi tahsisli plakaları kapatmak oldukça zor, hatta imkansız görünmektedir (Ertan ile Mülakat, 2012). En genel anlamda, özel halk otobüsü, belediye otobüsleri ve ES-Tramway (Belediye Şirketine ait) olmak üzere üçlü bir yapıyla sunmaktadır. Buna ek olarak cadde otoparklarının işletilmesi yine belediye şirketi elindedir. Özel halk otobüs hatları (özel şirketlere ait) rotasyon usulü 3 yıllığına ihale edilmektedir. Bu konuya ilişkin, 4734 sayılı yasaya göre seçim dönemlerini geçmeyecek ihaleler belirtilmiştir. Otobüs hatlarına ilişkin ise 2886 kira getirici hizmet olduğundan 10 yıllığına da verilebilmektedir. Daha önceleri 3 yıllığına ve takip eden zamanlarda ise birer yıllık artırma şeklinde yapılmaktayken, bu yöntemle sunulan hizmet ilerleyen yıllarda, Sayıştay'ın önerisi üzerine 10 yıllık ve üzeri ihaleler yoluyla gördürülmeye başlanmıştır (Erdir ile Mülakat, 2012).

Ulaşım 3+3 yıllık ihaleler şeklinde gitmektedir. Hat sahipleri, kira parasını yatırdıkları ve gerekli görülen hizmet görme asgarilerini tamamladıkları sürece sorun çıkmadan devam etmektedirler. İsveç'te Belediye parayı vatandaşlardan toplarken ve şirketlere iletirken, Türkiye'de özel şirketler kendi sermayesini kullanarak hizmeti görmekte ve vatandaşlardan sözleşme gereği toplamaktadırlar. Tıpkı Karlstad'da olduğu gibi, Boras, Gothenburg, Malmö ve Stockholm'un de ulaşım imajlarının oldukça iyi olduğu tespiti yapılmıştır (Erdir ile Mülakat, 2012).

Tahsisli plakalar konusunda; son yapılan yasal değişikliklerle birlikte, minibüs, özel halk otobüsleri ve dolmuşlar, toplu taşımalara yönelik her tür izin Büyükşehir Belediyelerine aktarılmıştır. İmtiyaz izni kapsamında bir gelir (tahsis) söz konusudur. Yapılan yönetmelik değişikliği ile birlikte, belediye meclisi onayı ile yolcu sayılarını ve kapasitelerini belirleyebilmek mümkün olmuştur. Eskişehir'de; havuz sisteminde otobüsler 150 hatta sırayla çalışmaktadırlar. Bütün otobüsler elektronik bilet sistemi tarafından takip edilmektedir. Sistem 6 saniyede bir güncellenmektedir. Sabah 06'da kontakt açmayanlara ceza kesilmektedir. Bu yaptırımlar önemli baskı unsuru mahiyetindedirler. Sistem halk otobüsü

sahiplerinin tepkisini çekmektedir. Tepkiler gelmiş fakat “yönetim” anında değiştirilmiştir. Belediye meclisi, diğer ulaşım yöntemleri yanında servislerin ve taksilerin tarifelerinin belirlenmesinde de önemli rol oynamaktadırlar. Bu anlamda oda ve dernekler sürece karışmamaktadırlar (Ertan ile Mülakat, 2012).

Kapalı otopark yapım ve işletilmesi ihale yoluyla gerçekleşmektedir. Cadde otoparkları belediye şirketleri tarafından işletilmektedir. Bu şirketlerin hisseleri belediyenin diğer şirketleri arasında yapılan ortaklıklarla farklı paylarda yeni ortaklıklar kurulmak yoluyla gerçekleştirilmektedir (Ertan ile Mülakat, 2012).

Ulaşım konusunda mevzuat, 2918 trafik kanunu, karayolu taşıma kanunu ve yönetmeliği, karayolları büyükşehir belediyeler koordinasyon merkezi yönetmeliği ve belediye kanunu gibi çeşitli kanunlardan temellenmektedir (Ertan ile Mülakat, 2012).

Ulaşımın diğer bir ayağı olan yayalar ve diğer ulaşım araçları sınıfında yer alan bisiklet ve türevleri için ise yine Eskişehir örnek uygulamalara ev sahipliği yapmaktadır. Bisiklet yolları konusunda Eskişehir’den sonra Antalya ve Konya girişimlerde bulunmuşlardır. Eskişehir İstanbul ve Ankara’nın raylı sistem altyapılarından en az 10’ar yıl önde gitmektedir denilebilir (Ertan ile Mülakat, 2012).

Ön araştırmaların yapılması ve fiyatların belirlenmesi konusunda ise, Öncelikle alan araştırması yapılmakta daha sonra Ulaşım Yönetim Planı yapılmaktadır. 13 km’lik 2 Eylül kampüsüne direkt sefer yapılmıştır. Az sefer yaparak tasarruf yapma çabasıydansa seferlerin doluluk oranını arttırıcı çalışmalar yapılmaktadır. Diğer bir örnek ise; Diyarbakır surlarının etrafına tramvay yapma düşüncesi var iken, günlük 100 kişi ile tramvay işletilmez gerçeğiyle vazgeçilmiştir. Biletlerin haftalık ya da aylık olması konusunda verilecek en güzel cevap ise; Ortalama seyahat adedinin günlük 3 ya da 4 olduğu gerçeğiyle haftalık ya da aylık bilet almak ne kadar gereklidir ayrı tartışma konusudur. Bunlara ek olarak ulaşımında trafiğin yönünü ve yoğunluğu değiştirici projelerin hayata geçirilmesinde ayrıntılı analizlerin yapılması yerinde olacaktır, özellikle stadyum yeri tercihi çok önemlidir, bilenenin ya da düşünülenin aksine, Stadyumun şehir içinde olmasının, ulaşımında toplu taşımaya yönelimi arttırıp, araç sayısını düşürmek yoluyla trafiği rahatlatma gibi bir işlevi olabilmektedir (Ertan ile Mülakat, 2012).

Eskişehir Büyükşehir Belediyesi'nde 2012 yılında toplu taşıma hizmeti, 166 adet özel halk otobüsü ve 29 adet belediye otobüsü olmak üzere toplam 195 adet otobüsle hizmet verilmiştir. Şehir içi ulaşımda toplam hat sayısı 79 adet olup; 60 hatta 159 adet özel halk otobüsü (7 adet yedek), adet hatta 20 adet belediye otobüsü (9 adet yedek) çalışmaktadır. Bu sisteme göre çalışan erkenci otobüs 14 tam tur, nöbete kalan otobüs ise 16 tam tur çalışmaktadır. 58 araç gece nöbetinde, 7 araç ise gece yedek olarak çalıştırılmıştır. Dönerli saatler çalışan (yarım saatten fazla) 19 adet özel halk otobüsü ve 18 adet belediye otobüsü çalıştırılmaktadır. Sabit saatlerde 40 adet özel halk otobüsü ve 2 adet belediye otobüsü çalışmıştır. Hatlarda çalışan araçların çalışma saatlerine ve güzergâhlarına uyup uymadıkları kontrol elemanları tarafından günlük devir halinde takip edilmiş, ayrıca yeni geliştirilen uydu takip sistemi ile sayısal ortamda otobüslerin hat-güzergâh programına uyup uymadıkları izlenmektedir. Yapılan kontrollerde yönetmeliğe uygun davranmayan araçlara yönetmelik hükümleri uygulanarak gerekli cezai müeyyide uygulanmıştır (Eskişehir Büyükşehir Belediyesi 2012 Faaliyet Raporu, 205).

Antalya Büyükşehir Belediyesi ulaşım konusu incelenecek olursa: “UKOME Genel Kurulu'nun 26.10.2007 tarih ve 2007/10-170 sayılı kararı ve bu karara bağlı olarak alınan kararlar neticesinde “M” Plaka sahibi 662 işleticiden 637 adedi 18+1 kapasiteli “AB” Plakalı araçlarla toplu taşıma hizmeti vermeye başlamıştır. Ancak alınan kararın iptali ile ilgili olarak Antalya 2. İdare Mahkemesine dava açılmış; Mahkemenin 2011/342 E ve 2011/574 sayılı kararıyla; UKOME Genel Kurulu'nun kararı iptal edilmiştir. Toplu taşıma sisteminde mağduriyet yaşanmaması adına UKOME Genel Kurulu'nun 15.06.2012 tarihli 2012/06-369 sayılı kararı ile AB plakalı olarak 18+1 koltuk ve 9 ayakta yolcu kapasiteli mevcut araçların, ilgili bakanlık tarafından onaylı tadilat projeleriyle düzenleme yapılarak engelli vatandaşların da kullanımına uygun 15+1 kapasiteli araçlara dönüşümü ile ilgili karar alınmış ve esnaflar düzenleme çalışmalarına başlamıştır. Bu kapsamda 2 adet AB plakalı araç ve 2 adet özel halk otobüsü için engelli binişine uygun tadilat projesi hazırlanmıştır. Bu araçların engelliler için düzenleme çalışmaları devam etmektedir. Aynı karar kapsamında, söz konusu araçların İl Emniyet Müdürlüğü Trafik Tescil Şube Müdürlüğü tarafından iki harfli ve dört rakam olacak şekilde “AN” serisinden plakalar ile yeniden tescilinin yapılmasına karar verilmiştir. Vatandaşların konforlu seyahat etmesini sağlamak, trafik yükünün azaltılması ve özellikle engelli vatandaşlara hizmet verilmesi amacıyla Antalya Otobüsçüler Esnaf ve Sanatkarlar Odası yetkilileriyle görüşmeler yapılmış, konu UKOME Genel Kurulu'nun 20.07.2012 tarihli toplantısında değerlendirilmiş ve alınan 2012/07-374 sayılı karar ile; M (AB-AN) plakalı her 2 (iki) aracın yerine, 1 (bir) adet 9-12 m'lik (14+14= 28+1 kişilik toplam koltuk kapasitesini

aşmamak kaydı ile) engelli binişine uygun en az EURO 4 motorlu aracın toplu taşıma sistemine dahil edilmesine karar verilmiştir” (Antalya Büyükşehir Belediyesi 2012 Faaliyet Raporu, 195).

Alınan karar doğrultusunda araçların dönüşümleri gerçekleştirilerek bugüne kadar toplam 25 (50 araç birleştirilerek) adet engelli binişine uygun, çevreci ve konforlu otobüsler ilgili oda üyesi esnaflar tarafından alınmış ve vatandaşlarımızın hizmetine sunulmuştur. Belediye ve Antalya Otobüsçüler Esnaf ve Sanatkârlar Odası'nın işbirliği neticesinde engelli binişine uygun otobüs ve minibüs sayılarının artırılması için gerekli çalışmalar sürdürülmektedir (Antalya Büyükşehir Belediyesi 2012 Faaliyet Raporu, 196).

Çizelge 4.11 Antalya Büyükşehir Belediyesi Ticari Tahsis Belgeleri

Tahsis Belgesi Türü	Düzenlenen Belge Sayısı		
	2010	2011	2012
Ticari Taksi (T)	630	515	405
Ticari Minibüs (M ve AB Plakalar)	67	66	90
Umumi Servis Aracı (C)	212	176	131
Toplam	909	757	626

Kaynak: Antalya Büyükşehir Belediyesi 2012 Faaliyet Raporu, 203.

Çizelge 4.11 incelendiğinde, düzenlenen tahsis belgelerinde, hemen her tahsis türünde azalma görülürken, ticari minibüs (M ve AB Plakalar) tahsis belgelerinde 2012 yılı itibarıyla bir artış görülmektedir. Özellikle gelişmiş ülkelerde, şehir içi ulaşımda bu tür ulaşım araçlarından vazgeçilmeye başlandığı bilinmektedir. Bu tür uygulamalar ilerleyen yıllarda, ticari araçlar lobisine katkı yapmakta ve çağdaş ulaşım teknikleri ve projelerinin uygulanması karşısında etkin bir güç olarak durabilmektedirler. Bu nedenle, raylı sisteme geçişin daha hızlı gerçekleşmesi ve ağırlık genişletilmesi için bu tür tahsis belgelerinde vazgeçilmeli, var olanlar ise farklı alanlara kanalize edilmelidir.

Çizelge 4.12 Antalya Büyükşehir Belediyesi Toplu Taşıma Araçları

Araç Türü	2011	2012
Minibüs	662	612
Özel Toplu Taşıma Otobüsü	161	161
AN Plaka Özel Toplu Taşıma Otobüsü*	0	25
Belediyeye Ait Otobüs	40	40
Toplam	863	838

Kaynak: Antalya Büyükşehir Belediyesi 2012 Faaliyet Raporu, 203 (2012 yılında 50 minibüs birleştirilerek AN plaka özel toplu taşıma aracına dönüştürülmüştür).

Çizelge 4.12’de; daha önceki açıklamalar ve göstergelerin bir sonucu olarak Antalya büyükşehir belediyesi sınırları içinde, 612 minibüs, 161 özel toplu taşıma otobüsü yer almaktadır. Dikkat çekici olan nokta ise, 2011’de 662 olan minibüs sayısının, daha önceki çizelgede yer alan tahsis oranındaki artışa paralel gitmeyerek, 2012 yılında 612’ye düşmüş olmasıdır. Ulaşımındaki bu çoklu yapı, merkez-yerel arası var olan bürokratik sorunlara ek karmaşıklık yaratmaktadır.

Çizelge 4.13 Antalya Büyükşehir Belediyesi Toplu Taşıma Güzergâhlarına Ait Hat Sayıları

Araç Türü	2012
Lastik Tekerlekli Toplu Taşıma Araçları (Tramvay ve Hafif Raylı Sistem Hariç)	86

Kaynak: Antalya Büyükşehir Belediyesi 2012 Faaliyet Raporu, 203.

Antalya sınırları içinde hâlihazırda 86 hat mevcuttur. Tramvay ve hafif raylı sistem ağının genişletilmesi konusunda gerekli çalışmalar yapılmaktadır.

Çizelge 4.14 Antalya Büyükşehir Belediyesi Toplu Taşıma Kullanımı (Biniş Sayıları)

Araç Türü	2011	2012
Minibüs	46.566.821	48.423.781
Özel Toplu Taşıma Otobüsü	22.622.165	28.092.513
AN Plaka Özel Toplu Taşıma Otobüsü	-	693.911
Belediyeye Ait Otobüs	6.411.783	9.377.068
Hafif Raylı	8.311.185	14.853.141
Tramvay	806.169	896.319
Toplam	84.718.123	102.336.733

Kaynak: Antalya Büyükşehir Belediyesi 2012 Faaliyet Raporu, 204.

Çizelge 4.14’de, yine daha önceki bilgilere paralel ve doğal bir sonucu olarak, toplu taşıma da en fazla biniş sayısı, 48.423.781 olarak minibüslerde gerçekleşmiştir. Hafif raylı sistem ve tramvaydaki biniş sayılarının azlığı, hat ve güzergâh kapsamının yeterli düzeyde olmayışı ve bu kültürün henüz oluşum sürecinde oluşudur denilebilir.

Çizelge 4.14’e göre; 2011 -2012 yılları karşılaştırıldığında en önemli artış hafif raylı sistem kapsamında gerçekleşmiştir. Yine hemen hemen aynı düzeyde artış, özel toplu taşıma otobüslerinde gerçekleşmiştir. AN plaka özel toplu taşıma otobüslerinin 2012 yılı itibarıyla hayata geçirilmesi dolayısıyla, ilgili yıl içinde 693.000 biniş gerçekleştirilmiştir. Ayrıca hemen belirtmekte yarar vardır ki, sayısal olarak minibüsler, özel toplu taşıma araçlarından hemen hemen dört kat fazlayken, biniş sayıları arasında bir kattan daha az bir fark vardır.

Bu hem yolcu kapasiteleri hem de, vatandaşların daha konforlu yolculuk gereksinim ve talepleriyle açıklanabilir.

Çizelge 4.15 Antalya Büyükşehir Belediyesi 2012 Yılında Toplu Taşımda Kart Kullanımı

	Kartlı Geçiş	Nakit Biniş	Toplam
Minibüs	33.395.711	15.028.070	48.423.781
Özel Toplu Taşıma Otobüsü	19.374.147	8.718.366	28.092.513
AN Plaka Özel Toplu Taşıma Otobüsü	478.559	215.352	693.911
Belediyeye Ait Otobüs	9.377.068	-	9.377.068
Hafif Raylı	14.853.141	-	14.853.141
Tramvay	896.319	-	896.319
Toplam	78.374.945	23.961.788	102.336.733

Not: Nakit biniş verileri yaklaşık rakamları içermektedir.

Kaynak: Antalya Büyükşehir Belediyesi 2012 Faaliyet Raporu, 204.

Çizelge 4.15 incelendiğinde; toplu taşıma araç türüne göre kart kullanım oranlarının değiştiğini ancak toplam rakamlara bakıldığında 2012 yılında toplu taşıma araçlarını kullananların % 76' sının kart kullandığı sonucuna ulaşılmaktadır. Sonuç olarak teknoloji ile hizmetlerin uyumunun sağlandığı süreçte, vatandaşların da katılımları her geçen gün artmaktadır denilebilir.

Belediyelerin üzerinde hassasiyetle durmaları gereken bir diğer hizmet alanı ise “atık yönetimi” dir. Bu konuda ilçe belediyelerinin, bertaraf ya da geri dönüşüm tesisleri kurmaları oldukça zor görünmekteyken, Büyükşehir belediyelerinin, KÖO yöntemleri ile geri dönüşüm tesislerini hayata geçirdiklerini görmek mümkündür. İlçe Belediyelerinin asıl işlevleri ise, gerek atıkların toplanması ve toplanan atıkların KÖO yöntemlerinden bir tanesiyle depolama ya da geri dönüşüm tesislerine aktarılmasını sağlamaktır. İlçe Belediyeleri genel olarak, ihale yöntemiyle bu işi özel sektöre ihale etmekte, özel sektör ya belli bir ücret karşılığında bu işi yürütmekte ya da özellikle tıbbi atıklar konusunda atığı kaynağında ücretlendirmek yoluyla gelir elde etmektedir (kirleten öder prensibi).

Gaziantep Büyükşehir Belediyesi içinde, “çevre daire başkanlığı” atık yönetim konusunda yönetim ayağını oluşturmaktadır.

Evsel atıkların depolanmalarına ilişkin yetki ve sorumluluk Büyükşehirdeyken, taşınmaları sorumluluğunu ilçe belediyeleri üstlenmektedirler. Genelde ilçe belediyeleri bu hizmetin sunumunu özel sektöre gördürmektedir. Hali hazırda iki ilçe belediyesinin tüm bu işleri özel sektör tarafından yapılmaktadır. Katı atık depolama sahasına ilçe belediyelerince getirilen atıklar, Büyükşehir belediyeleri tarafından membran serilerek yerleştirme ve bertaraf yapılmaktadır (Yalım ile Mülakat, 2012).

Gaziantep Büyükşehir Belediyesi, Koreli bir şirket tarafından KÖO yöntemlerinden Yap-İşlet-Devret yöntemiyle kurulan, geri dönüşüm sistemiyle metan gazından enerji (elektrik) üretimi sağlamaktadır. 2009'da temeli atılan sistem şu an itibarıyla elektrik üretmektedir. Atık depolama ayağı da, sisteme entegre edilmek yoluyla metan gazı ile enerji üretimi yapabilir duruma gelinmiştir. Ulus ötesi Kore merkezli bir şirket bunu yapmaktadır. Türkiye'de uygulanan ilk sistemdir. Atığı ayrıştırmadan direkt metan gazı ile üretim yapılmaktadır. Korelilerin bulmuş olduğu yeni bir yöntemdir. Bu sistemde sadece evsel atıklar kullanılmaktadır, sanayi atıkları kullanılmamaktadır. Protokol ve sözleşmelere göre, Belediye'de görevli mühendislerce yürütülmekte ve denetlenmektedir (Yalım ile Mülakat, 2012).

Daha önce de belirtildiği gibi, atıklar ilçe belediyeleri tarafından toplanmaktadır. İlçe belediyeler, özel sektörle işbirlikleri yoluyla bu atıkları büyükşehir Belediyesinin dönüşüm alanlarına taşımaktadırlar. Çevre İl Sağlık Müdürlüğü kontrolü altında, özel sektöre ihale edilmek yoluyla, hem özel sektör hem de kamu hastanelerinin tıbbi atıkları belli bedel karşılığı toplattırılmaktadır. Yüklenici şirket(ler) topladığı çöplerden gelir elde etmektedirler. İlgili hastaneler bertaraf (imha) için verdikleri tıbbi atıklardan dolayı yüklenici şirkete ton başına belirli bir ücret ödemektedir. Gaziantep'te anlaşılan şirket; Kahramanmaraş'ın Pazarcık ilçesi ve merkezinden, Adıyaman'ın merkez ve çeşitli ilçelerinden, kısaca çevre il sınırları içindeki birçok hastaneden tıbbi atıklarını bedel karşılığı toplamaktadır. Toplanan tüm tıbbi atıklar, kanuna göre imha edilmektedir. Yakılan atıklardan gaz ve elektrik elde edilmektedir. Koreli şirketin metan gazından elde ettiği elektrik TEDAŞ'a satılmaktadır (Alpaslan ile Mülakat, 2013).

Önemli bir diğer nokta ise; büyükşehir belediyelerinin hızlı nüfus atışan paralel olarak, yapılaşma sonucu ortaya çıkan hafriyatın taşınmasına ilişkin olarak şu prensip söz konusudur: Özel şirketler dökmüş oldukları hafriyatlara ilişkin gerekli bilgilendirmeleri belediye

yetkililerine yapmak durumundadırlar. Aksi halde gerekli cezai işlemler yapılmaktadır (Yalım ile Mülakat, 2012).

Harfیات ve yıkıntı atıkları yönetiminin sağlanması başlı başına bir sorundur. Gaziantep büyükşehir belediyesi bu sorunu; geri dönüşüme yönelik olarak, daha önce ocak şeklinde kullanılan bölgelerin dolgusunda kullanılmaktadır. Hızlı gelişen kentlerde enkaz dağları yığınları görmek sıkça rastlanılır hale gelmiştir. 2006 yılındaki yasal düzenlemeden sonra son üç yılda etkinlik artmıştır. Her ne kadar başlarda Müteahitler ve ilgili şirketlerden tepkiler alınsa da, sonraları tüm bu kesimler memnuniyetlerini dile getirmişlerdir. Tüm bu süreç işletilirken, yasanın, **“kaynağında azaltılması esastır”** hükmüne göre hareket edilmektedir.

Özel Sektörle girilen işbirliği “harfiyat taşımaları” alanında kendini göstermektedir. Belediye harfiyat depolama alanı yönetimini ihale ile özel şirkete vermiş durumdadır, anlaşılan ilgili şirket belediyeye lojistik destek vermektedir. Harfiyatların çıkış noktalarından nereye gideceklerine dair bilgi akışı sağlanmaktadır. Dolgu yapılacak alanların tespiti ya da depolama alanlarına yöneltmek gibi. Belediye’ye gelen bilgiler doğrultusunda belediye ekibi, ilgili yeri ziyaret ederek gerekli yasal belgelerin kontrolünü yapmaktadır. Taşıma kabul belgesine sahip şirketler bu işi yapabilmektedir. Bu belge, bu atıkların nasıl taşınacağı ve yönetileceğine dair bir belgedir. Süreç dahilinde ortaya çıkan maliyetler ya da ücretler müteahit tarafından ödenmektedir (Yalım ile Mülakat, 2012).

Sürecin işleyişi; Müteahit önce harfiyat bilgilerini belediyeye vermektedir. Belediye ise ihale ettiği şirkete bilgileri sunarak, en etkin ve uygun yer tespiti ile yaklaşık maliyeti tespit etmektedir. Çıkarılan yerden kilometrelerce uzağa taşımak ciddi bir maliyet unsurudur. Yakıt ve zaman tasarrufunu sağlamak önemli bir işlevdir. Dolayısıyla Müteahit’in önceden bilgi vermesi, hem maliyetleri düşürmekte hem de ceza ile karşılaşma olasılığını düşürmektedir. Belediyeye ulaşan bilgiler ışığında anlaşılan şirkete yönlendirme yapılmaktadır; Müteahit bu şirketle çalışmak zorunda olmamakla birlikte en uygun genel olarak anlaşılan şirketten gelmektedir. Sonuç olarak tüm taraflar karlı çıkmakta ve çevre kirlenmemiş olmaktadır (Yalım ile Mülakat, 2012).

Genel olarak toparlanacak olursa; “Gaziantep merkezinde oluşan günlük çöp miktarı ortalama 1200/gündür. Katı atık düzenli depolama alanına merkeze bağlı ilçe belediyelerinin getirdikleri atıklara ek olarak Gaziantep merkezinin ortalama 1200/gün çöp miktarı da eklenmektedir. 2012 yılında, 2011 yılına göre %11,7’lik bir artış yaşanarak, katı atık düzenli

depolama alanında 488.784 ton katı atık düzenli olarak depolanmıştır. (Gaziantep Büyükşehir Belediyesi 2012 Faaliyet Raporu, 158).

Tıbbi atıklar: “2011 yılından bu yana, Osmaniye, Hatay, İskenderun, Kilis, Kahramanmaraş, Adıyaman, Mardin olmak üzere 6 ilden tıbbi atıklar toplanarak bertaraf edilmektedir. Mardin Belediyesi ile anlaşma sağlanarak, 2012 yılı ocak ayında atık alımı başlamıştır. 2012 yılında toplam 4.100,20 ton/yıl tıbbi atık toplanarak bertarafı sağlanmıştır, Lisanslı araçlarla taşınan atıklar Çevre ve Orman Bakanlığı’ndan Lisanslı Tıbbi Atık Sterilizasyon Tesisi’nde sterilizasyon işlemine tabi tutulduktan sonra Katı Atık Düzenli Depolama Tesisi’nde düzenli depolanma yapılmak suretiyle bertaraf edilmektedir. Gaziantep’te 21.600 kg/gün kapasiteli bir adet sterilizasyon tesisi mevcuttur. 8 adet lisanslı araç mevcuttur” (Gaziantep Büyükşehir Belediyesi 2012 Faaliyet Raporu, 158).

“2011-2012 yılı süresince 33 belediye ile tıbbi atıklar konusunda protokol imzalanmıştır” (Gaziantep Büyükşehir Belediyesi 2012 Faaliyet Raporu, 160).

Bunlara ek olarak, bitkisel ve hayvansal atık yağlar, atık ve akümülatörler, ambalaj atıklar gibi birçok düzenleme mevcuttur.

“İlçe belediyeleri tarafından toplanan evsel katı atıklar, Katı Atık Düzenli Depolama Sahası’nda düzenli depolanmakta olup; günlük ortalama 1200 ton evsel atık sahaya gelmektedir. 2008 yılında yapılan ihale ile katı atık düzenli depolama alanının işletilmesi ve katı atık düzenli depolama alanlarından çıkan metan gazının kullanılarak elektrik üretilmesine dair ihale yapılmıştır. İhale Güney Kore menşeli CEV Enerji Ltd. Şti. uhdesinde kalmıştır. Firma 2009 yılı mart ayından itibaren önce enerji üretimine yönelik faaliyetleri gerçekleştirmiş, 2009 yılı Temmuz ayı itibarı ile de düzenli depolama alanının bilabedel işletmesine başlamıştır. Enerji bakanlığı’ndan alınan izin ve EPDK’dan alınan lisans ile 03.02.2010 tarihi itibarı ile enerji üretimi başlamıştır. 2011 yılında kapasite artırımına gidilmiş olup 4 yeni motor daha eklenerek toplamda 5 motor ile birlikte, 5,65 MW enerji elde edilmeye başlanmıştır” (Gaziantep Büyükşehir Belediyesi 2012 Faaliyet Raporu, 163). Bu anlamda Gaziantep büyükşehir belediyesi, araştırma kapsamında bulunan, Eskişehir ve Antalya büyükşehir belediyelerinin, uygulama açısından önündedir, denilebilir.

Yine 2012 yılında kurulan İklim Değişikliği Şube Müdürlüğü ile KENTAIR- kentlerde hava kalitesinin geliştirilmesi projesini yürütmektedir (Gaziantep Büyükşehir Belediyesi 2012 Faaliyet Raporu, 164).

Eskişehir Büyükşehir Belediyesi örneğinde ise atık yönetimi, “Çevre Koruma ve Kontrol Dairesi Başkanlığı” çatısı altında yürütülmektedir. Eskişehir’de geri dönüşümü sağlayıcı herhangi bir sistem kurulmuş olmasa da, bunun altyapısı hazırlanmaktadır. Ancak düzenli depolama tesislerinden bahsetmek yerinde olacaktır. Geri dönüşüm ya da ayrıştırma işlemlerine yönelik olarak ilçe belediyelerinin atığın doğduğu yerde ayrıştırılmasına yönelik çalışmaları, atıkların sınıflandırılması ve farklı şekilde torbalanmasına dayanmaktadır. İlçe belediyeleri, konutlara poşetler dağıtarak bu sınıflandırmayı kaynağında yapıp, belediyenin izin verdiği belirli günlerde, Bakanlıktan lisanslı özel şirketlere (geri dönüşüm şirketleri) toplattırmaktadır. Genel olarak yönetmeliğe uygun atıklar; özel sektör tarafından düzenli depolama tesislerine getirilmektedirler. Evsel atıkların toplanması ilçe belediyelerine aitken, bertaraf kısmı Büyükşehir görev alanına girmektedir. Tesislerde günlük 650 ton ortalama evsel atık taşınmaktadır (Entok ile Mülakat, 2012).

Eskişehir’de, ilgili yönetmeliklere (katı atık yönetmeliği ya da Bakanlığın düzenli atık depolama tesis yönetmeliği) uygun olarak inşa edilmiş Düzenleme depolama tesisi vardır. Bu tesis şu şekilde kurulmuştur; zemin kille sıkıştırılmış (sentetik kil), üzeri jeotekstil malzeme ile kapatılmış, çöpten kaynaklanan suların toplanması için delikli drenaj boruları yerleştirilmiş ve üzerine de çakıl tabakası dökülmüştür. Gelen atıklar, çakılın üzerine dökülmektedir. 110 dönümlük bir taban alanı olan tesiste, atıklar makinelerle sıkıştırılmakta, çöpten çıkan sular biriktirilmekte, suyun çok kirli olmasından ve arıtma olmadığından dolayı zaman zaman tekrar çöpün üzerine basılmaktadır. Bu su, yazın buharlaştırma yöntemiyle bertaraf edilmektedir. 110 dönüm taban alanına 25 metre derinliğe sahip bu çukur 10 yıl kapasiteli planlanmıştır. Çukurun dolması sonucunda yeni çukurlar açılması planlanılmaktadır. Bu depolama tesisine genel olarak, evsel ve sanayiden kaynaklı bitkisel nitelikli atıklar gelmektedir. Gaziantep’e gelen Koreli şirket Eskişehir’e de gelmiştir. Saha yeni olduğu için başlanılamamıştır. Fakat mevcut tesiste, sistem içine gaz bacaları kurulmakta, bacalar çöp geldikçe yükselmekte, en son kerte de bacalar birbirine bağlanarak çıkan gazdan dea elektrik üretilmesi planlanmaktadır. Bu tesis için, hâlihazırda 6,5 milyon lira harcanmıştır. Koreli şirket ile çalışılsa bile, depolama tesisi ile atıkların taşınması yine büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyelerine kalmaktadır. Koreli ve benzer şirketler hazır sistem üzerine kendi teknolojilerini kurmakta ve elde edilen elektriği sözleşme şartlarına ve süresine uygun şekilde

satmaktadır. Bu sisteme benzer sistem Samsun'da da kullanılmaktadır (Entok ile Mülakat, 2012).

Eskişehir Büyükşehir Belediyesi bünyesinde; katı atıkla ilgilenen 5 personel vardır. Bu personel tesis işletmesinin kontrolünü yapmaktadır. İhaleyi alan şirket birer yıllık sürelerle işletmektedirler. Özel sektör için yatırım yüksek ama süreler kısa olunca sorunlar çıkmaktadır. Özel sektör, işletme sürelerinin 20 yıllık ya da 49 yıl olması yönünde taleplerde bulunmaktadır. Belediyeden kimi zaman ayrıca para bile isteyen şirketler vardır. Fakat bunların yanında, görüşülen bir diğer şirket, belediyeden para talep etmezken, tesisi kurup elektrik üretimi yapmayı düşünmekte, ayrıca yer gösterdiğinden dolayı belediyeye belirli bir kira bile ödemeyi bile kabul etmektedirler (Entok ile Mülakat, 2012).

Eskişehir Büyükşehir Belediyesi'nin Koreli şirketle çalışmama nedenlerinin başında, düzenli depolama tesisine hâlihazırda 8 milyon lira harcanmıştır. Bunun 6.5 milyon tesis maliyeti iken, 1,5 milyon lirası işletme maliyetidir (özel sektöre ihale edilmiştir). Koreli şirket ise ikinci bir şirket olarak elektrik üretme talebinde bulunmuştur. Tesisin işletmesi başka bir şirkette, elektrik üretim tesisi başka bir şirketteyken etkinliğin olması pek de beklenilecek bir sonuç değildir. Hem depolama hem de gaz ve elektrik üreten şirketin aynı olması durumunda istenilen sonucun çıkması mümkündür. Büyükşehir belediyesi tesisin işletmesini 1.5 milyon lira ödeyerek ihale etmesi ile araç almak, 30 kişilik istihdam da yapmak durumunda kalmamıştır. Belediyenin yıllık 1,5 milyon giderinin olması ilginç görünse de, çöplerin toplanmasında ton başına 44 lira gibi bir ücret almaktadır vatandaşlardan, yeni bir yandan bu işten gelir de elde etmektedir. İlçe belediye sınırları içindeki fabrika atıkları bedeli ödenmek koşulu ile yine özel sektör yüklenicileri ile taşınmaktadır. Eskişehir büyükşehir belediyesi için ayrı bir alternatif ise, gaz ile elektrik üretim tesisini belediye şirketi aracılığıyla kurmaktır (Entok ile Mülakat, 2012).

Hâlihazırda var olan tesiste, teknik ve idari şartnamelerde belirtilen şekilde yönetim sağlanmakta, tesis 24 saat açık bir olmakla birlikte, başlarında bir mühendisle vardiya sistemi yöntemiyle çalışmaktadır. Tesise günlük 100-110 kamyon atık taşınmakta, bu kamyonları dönüşünde ise, kente herhangi bir atığın çeşitli şekillerde dönmemesi konusunda, gerekli kontrol ve denetimler yapılmaktadır (Entok ile Mülakat, 2012).

Eskişehir ile ilgili genel bir toparlama yapılacak olursa; Katı Atıkların Geri Dönüşümü ve Enerji Elde Edilmesi konusunda çeşitli firmalarla görüşmeler yapmış değerlendirme sürecini takip eden aşamada teknoloji açısından uygun olan tesislerin kurulması gerçekleştirilecektir. Hâlihazırda var olan katı atık depolama alanının rehabilitasyonunun yapılması işi konusunda bütçe imkânları doğrultusunda planlanmaktadır. Tıbbi atıkların toplanması, taşınması ve bertarafı, tıbbi atık üreten sağlık kuruluşları ile protokol yapılarak atıkları toplanmaktadır. Eskişehir merkez ve ilçelerden 330 adet tıbbi atık üreticisinden tıbbi atıkları alınıp sterilize edilmektedir. Hastanelerde tıbbi atıkların ayrıştırmasından kaynaklı tıbbi atık miktarlarında azalma olduğundan 1.139,50 ton tıbbi atık toplanıp sterilize edilmiştir. 502.284 ton hafriyat atığı depolanmış olup toplanan hafriyat atıklarının 264.000 tonu bitkisel toprak olarak dolgu amaçlı kullanılmıştır. 89 adet pil ve 31 adet atık yağ denetimi olmak üzere 120 adet denetim yapılmıştır. Sızıntı Suyu Arıtma Tesisi, katı atıkların geri dönüşümü ve enerji tesisleri işi ile birlikte yapılması düşünüldüğünden uygun teknolojinin bulunması için çalışmalar sürmektedir (Eskişehir Büyükşehir Belediyesi 2012 Faaliyet Raporu, 243).

“Katı atık düzenli depolama tesisinin işletilmesi ile ilgili ihale yapılarak 09.01.2012-31.12.2012 tarihleri arasında yüklenici tarafından işletilmesi yaptırılmıştır. Katı atık düzenli depolama tesisine ilçe belediyeleri tarafından 208.912,98 ton atık, çeşitli sanayi kuruluşlarından 15.571,53 ton atık ve 355,79 ton arıtma çamuru, ayrıca tıbbi atık sterilizasyon tesisinde sterilize edildikten sonra depolanmak üzere 1.033,07 ton atık kantarda kayıt altına alındıktan sonra depolanmıştır. Belediye gelir tarifesinde yer alan ücretlere göre katı atık düzenli depolama tesisine endüstrilerden getirilen evsel nitelikli endüstriyel atıklardan toplam 677.942 tl ücret alınmıştır. Eskişehir Katı Atık Düzenli Depolama Tesisi ile ilgili bakanlığa yapılacak çevre lisansı başvurusunda esas olmak üzere, Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü’nden uygunluk yazısı alınmıştır ve geçici faaliyet belgesi alınması ile ilgili Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü’ne yazı yazılmıştır. Atık lastik geçici depolama alanında biriktirilen atık lastikler, bakanlıktan lisanslı toplama ve bertaraf işini yapan firmaya, Ulusal Atık Taşıma Formu (UATF) düzenlenerek teslim edilmiştir” (Eskişehir Büyükşehir Belediyesi 2012 Faaliyet Raporu, 94).

“Katı atık düzenli depolama tesisinde bertaraf edilen atıklardan oluşan sızıntı suları biriktirme havuzunda depolandıktan sonra geri devir pompaları ile atıkların üzerine verilmektedir. Bu yöntemde sızıntı suyu buharlaştırma ile azaltılmaktadır. Sızıntı suyunun analizi akredite olmuş laboratuvarlarda yaptırılmıştır. Tesiste, atıklardan oluşan gazlar, yüklenici tarafından inşa edilen gaz bacaları ile kontrollü olarak toplanmaktadır. Bitkisel Atık

Yağların Kontrolü Yönetmeliği hükümlerine göre, bitkisel atık yağların toplanması ve bertarafı ile ilgili olarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığından toplama ve bertaraf lisansı almış firma ile protokol yapılmıştır. 2012 yılı içerisinde lisanslı firma tarafından 335 adet bitkisel atık yağ üreticisinden 114.941 litre bitkisel atık yağ toplanmıştır. Firma almış olduğu lisans kapsamında bitkisel atık yağlardan elektrik üretecektir” (Eskişehir Büyükşehir Belediyesi 2012 Faaliyet Raporu, 95).

Geri dönüşüm tesislerinin büyük bir çoğunluğunun amacı, organik atıklardan enerji üretmektir. Atıklar, fermante edilerek, yakılarak vb. yöntemlerle elektrik üretimi sağlanmaktadır. Bu tür bir sistemde yakma tesisleri maliyeti yaklaşık 50 ile 100 milyon Euro arasında kapasiteye göre değişkenlik göstermektedir. Yüksek maliyetler gerekçesiyle, belediyeler arası birlikler kurularak yapılmaya başlanmıştır. Avrupa’da vatandaşların ödemiş oldukları yüksek miktarlardaki “atık vergileri” sayesinde birçok Belediye’de yüksek maliyetlere rağmen atık yakma tesisleri mevcuttur (Entok ile Mülakat, 2012).

Daha önce de belirtildiği üzere, Türkiye’de yeni çıkan yasalara göre, “**kirleten öder**” prensibi doğrultusunda, kurulacak olan tesis maliyetleri bölüştürülerek vatandaşlardan toplanabilecektir. Bu tür bir sistemin kurulması durumunda, Eskişehir büyükşehir belediyesi için şimdilik yıllık 4 lira hane başı hesaplanmıştır. Bu yönetmeliğin uygulanması suistimallere oldukça açıktır. Bakanlık yeni bir yönetmelikle “para alınabilir” demiştir. Birlikler kurulması yoluyla, hane başına 4 lira olan maliyetler düşürülebilir. Ancak siyasi konjonktür düşünüldüğünde, kendi ilçe belediyeleri ile bile anlaşmakta sorunlar yaşayan büyükşehir belediyelerin kapsamını genişletmeleri ya da ortak politikalar üretmeleri hiç de kolay olmayacaktır. İşte bu noktada, araştırmanın başından bu yana yer yer değinildiği üzere, Yerel asli ve sürekli hizmetler belirlenmeli ve bunlar hiçbir şekilde yerel siyasete alet edilmemelidir. Yerel nitelikli asli ve sürekli hizmetler genişletilmelidir. Örneğin; su kanalizasyon idareleri, büyükşehirdeki su kirliliği, atık su, su arıtması gibi tüm hizmetlerden sorumludur. Aynı yapı atık yönetimi için de aynı sistem kurulabilir. Atık yönetiminde toplama ve bertaraf işinin farklı idareler altındaki çok başlı yapısını tek bir idari yapıyla iyileştirmek ve etkinleştirmek yerinde bir tercih olacaktır. Zira atığın toplanması işi, genel atık yönetimi ve geri dönüşüm sürecinin tamamlayıcı ya da tali bir yönü değil hizmetin asli unsurlarındandır (Entok ile Mülakat, 2012). Sonuç olarak ister asli ister tali hizmetler olsun; sunulmalarındaki temel kıstas finansal güçtür. Bu anlamda; büyükşehir Belediyelerinin, ilçe belediyelerine göre daha fazla gelir kaynakları varken, belediyeler merkezden aktarılan paylar yanına en önemli gelir

kaynağı olarak, Yap-işlet-devret modeli, kira gelirleri ve vatandaşlardan alınan katılım paylarını koymaktadırlar.

Su arıtma konusunda, Eskişehir büyükşehir belediyesi yine önemli bir yere sahiptir. Kanilazson suları atık su arıtma tesisinden sonra Porsuk çayına verilmektedir Porsuk çayı suyu, tepelerdeki depolara basılıp arıtılmak suretiyle daha sonra kullanma suyu olarak şehre basılmaktadır. 1936 yılında Fransızlara (Türkmen Dağı) 40km lik su hattı döşettirilmiştir. Şimdi ise çekilen yeni bir hat sayesinde, belediye şirketi, İstanbulda'ki Hamidiye Suyu gibi, Eskişehirde de Kalabak Suyunu halka çok uygun bir fiyattan sunmaktadır (12 lt=1.75 lira) (Entok ile Mülakat, 2012).

Antalya Büyükşehir Belediyesi atık yönetimi örneğinde aşağıdakiler söylenebilir: Antalya Büyükşehir Belediyesi Atık Yönetimi ve İşletme Şube Müdürlüğü olarak Çevre Kanunu ve ilgili yönetmelikleri kapsamında geri kazanılabilir atıkların yönetimine ilişkin olarak Büyükşehir Belediyesi'ne verilen eğitim, koordinasyon çalışmalarını yürütmektedir. Koordinasyon çalışmaları kapsamında Kepez Belediyesi, Döşemealtı Belediyesi ve Aksu Belediyesi ile

- Bitkisel atık yağlar,
- Elektrikli ve elektronik atık eşyalar,
- Atık piller,
- Madeni atık yağlar ve
- Atık lastikler ile ilgili bakanlıktan lisanslı firmalar ile üçlü protokoller imzalanmıştır.

Bu protokoller kapsamında vatandaşlara, atıkların geri kazandırılmasına ilişkin bilgilendirilme yapılarak atıkların kaynağında ayrı olarak toplanması çalışmaları Büyükşehir Belediyesi koordinasyonunda yürütülmektedir. Antalya kentinde daha etkili bir atık yönetiminin sağlanması, yaşanan sorunların en kısa sürede giderilmesi ve alt yapı çalışmalarının hızlandırılması amacıyla ilçe belediyeleri, lisanslı geri dönüşüm firmaları ve bakanlığın yetkilendirdiği kuruluşlar ile belirli aralıklar ile toplantılar düzenleyerek durum değerlendirilmesi yapmaktadırlar (Antalya Büyükşehir Belediyesi 2012 Faaliyet Raporu, 180).

Yapılan açıklamalar ışığında çizelge 4.16’da yer alan değerleri analiz etmek gerekirse;

Çizelge 4.16 Antalya Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçindeki Geri Kazanılabılır Atıklar

Atık Türü	Miktarı
Atık Yağlar (Kg)	530.742
Bitkisel Atık Yağlar (Kg)	582.718,13
Atık Lastik Miktarı (Ton)	2.069,43
Atık Pil (Kg)	5.855,50
Atık Elektrikli ve Elektronik Eşyalar (Ton)	08.Eki

Kaynak: Antalya Büyükşehir Belediyesi 2012 Faaliyet Raporu, 181.

“Evsel Atıkları bertarafı: 2012 yılı içerisinde Kızıllı Katı Atık Düzenli Depolama Sahası’nda toplam 568.077 ton evsel nitelikli katı atık düzenli depolama yöntemiyle bertaraf edilmiştir. Depolama Sahası’nda bertaraf edilen evsel nitelikli atıklar için yıl boyunca tahakkuk edilen gelir miktarı 4.423.227,76 TL olarak gerçekleşmiştir. Aşağıdaki çizelgede yıllar itibariyle bertaraf edilen evsel nitelikli katı atık miktarı yer almaktadır” (Antalya Büyükşehir Belediyesi 2012 Faaliyet Raporu, 182).

Çizelge 4.17 Aylar İtibariyle Bertaraf Edilen Katı Atık Miktarı

Ay/Yıl	2010	2011	2012
Ocak (Ton)	35.280	37.142	40.323
Şubat (Ton)	32.626	30.345	36.297
Mart (Ton)	36.138	40.554	39.717
Nisan (Ton)	36.210	41.250	42.229
Mayıs (Ton)	42.853	46.569	51.218
Haziran (Ton)	48.844	51.829	56.355
Temmuz (Ton)	53.840	53.733	59.297
Ağustos (Ton)	45.740	52.228	54.694
Eylül (Ton)	42.616	51.094	51.426
Ekim (Ton)	42.162	48.139	52.955
Kasım (Ton)	37.979	40.244	44.304
Aralık (Ton)	38.718	39.915	39.257
Toplam (Ton)	490.360	533.043	568.077

Kaynak: Antalya Büyükşehir Belediyesi 2012 Faaliyet Raporu, 182.

Antalya bölgesinin turizm odaklı olması dolayısıyla katı atık miktarındaki asıl sıçramaların, yaz aylarına gelişi (Mayıs-Ekim arası) pek şaşırtıcı değildir. Bu gerçek ve daha önceki açıklamalarda belirtilen “kirleten öder” prensibi ışığında, turizm tesislerinin sebep

oldukları ek atık miktarı için gerekli zorunlulukları yerine getirmeleri konusunda daha titiz davranmaları gerekmekte, merkezi yönetim gerekli tedbirleri almalı, belediyeler ise denetim ve izlemeyi yerinde ve doğru yapmalıdır. Turizm tesislerinin ödemiş oldukları, asıl gelir sağlayıcı vergilerinin, şirket merkezleri olan İstanbul, Ankara ya da İzmir'e yapılması, Antalya açısından çözümlenmesi gereken ivedi bir sorundur. Sonuç olarak, "kirleten, kirlettiği yere öder" prensibi doğrultusunda hareket edilmesi en doğru seçenektir denilebilir.

"Antalya Büyükşehir Belediyesi tarafından "Entegre Atık Değerlendirme, Geri Dönüşüm ve Bertaraf Tesisleri ile Düzenli Depolama Sahası Yapımı ve İşletilmesi İşi"nin ihalesi Büyükşehir Belediye Encümenince 22.12.2011 tarihinde gerçekleştirilmiş ve 02.02.2012 tarihinde sözleşmesi imzalanmıştır. 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre 29 yıl süreyle yap-işlet-devret modeliyle katı atıkların ve tıbbi atıkların bertarafı amacıyla iş ve işlemler yürütülmüştür. "Entegre Atık Değerlendirme, Geri Dönüşüm ve Bertaraf Tesisleri ile Düzenli Depolama Sahası Yapımı ve İşletilmesi işi"nin tahmini yatırım bedeli 45.milyon TL olup, Antalya büyükşehir belediyesi bertaraf edilen atık ton başına herhangi bir bedel ödemedi gelir elde eden ve çöpten para kazanan bir belediye olmayı amaçlamaktadır" (Antalya Büyükşehir Belediyesi 2012 Faaliyet Raporu, 183).

"Tıbbi Atıkların Kontrolü Yönetmeliği'ne göre, Antalya Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisinde faaliyet gösteren Hastane, Tıp Merkezi, Poliklinik, Laboratuvar, Aile Sağlığı Merkezi vb sağlık kuruluşlarından kaynaklanan tıbbi atıklar düzenli olarak toplanıp-taşıyarak Kızıllı Katı Atık Düzenli Depolama Sahası'nda kireçle muamele yapılması sonrasında gömme yöntemi ile bertarafı sağlanmakta iken, 03.12.2011 tarihli ve 28131 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren "Tıbbi Atıkların Kontrolü Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik" kapsamında atıkların sterilizasyon yöntemi ile bertarafı zorunlu hale gelmiş olup, 25.04.2012 tarihli "Tıbbi Atıkların Toplanması, Taşınması ve Sterilize Edilmesi Hizmeti Protokolü" ile Afyon da bulunan sterilizasyon tesisine taşınarak bertarafı yapılmaktadır" (Antalya Büyükşehir Belediyesi 2012 Faaliyet Raporu, 183).

4.3.Kamu-Özel Ortaklığı'nın İsveç'teki Geleceğine İlişkin Yaklaşımlar

İsveç köklü demokratik geçmişiyle bir bütün olarak ele alındığında, sosyal yönü ağır basan, refahı olabildiğince eşit dağıtan, insan hak ve özgürlüklerini her şeyin önünde tutan, siyasi ve idari yapıyı uzmanlık alanları anlamında birbirinden ayırmış, üst düzeyde özerkliğe sahip yerel yönetim birimleri ile donatılmıştır demek yerinde olacaktır. Öncelikle belirtmekte yarar vardır ki, İsveç yerel yönetim temsilcileri ile yapılan görüşmelerde ortaya çıkan

etkileyici noktalardan bir tanesi, gerek birimlerin kurulması, gerek personelin çalışması tüm yapı ve süreçler uzmanlık alanlarıyla örtüşerek ilerlemektedir. Var olan her birimin aktif bir görevi, birim içinde çalışan her bir personelin de, üretimde etkin bir rolü vardır. Ne yapısal ne de işlevsel bir israftan söz etmek mümkün değildir.

Yerel yönetimler yapısı içinde yer alan teknokratlar (profesyoneller ya da idari kadrolar), daha çok asli ve sürekli hizmetler üzerinde durmakta, siyasilere değişse de, bu hizmet politikaları çok yoğun değişkenlik göstermemektedir. Ayrıca birim ve kurumlar arası koordinasyonun üst düzeyde sağlandığını da söylemek yerinde olacaktır.

Daha önceki başlıklarda da sık sık değinildiği gibi, büyük çaplı KÖO'lar, İsveç özelinde Stockholm ve bazı merkezi projeler dışında çok fazla uygulama alanı bulmuştur demek doğru olmayacaktır. Ancak KÖO yöntemleri arasında sayılan "ihale yöntemi" konusunda özellikle ulaşım ve çevre gibi alanlarda önemli uygulamalar gözlemlenmiştir.

İsveç yerel yönetim birimlerinin, KÖO'ların çıkış nedenleri başında gelen, finans yaratma gerekçesini ortadan kaldıracak düzeydeki "mali özerklikleri", KÖO yöntemlerine daha temkinli yaklaşımlarına ve etkinlik, verimlilik gibi temel değerler olmadıkça bu yollara başvurmadıkları gözlemlenmektedir. Ulaşım konusunda sahip oldukları temel prensip; ulaşımın ulusal düzeyde bir hizmet olduğu gerçeğidir. Ulaşım konusunda tüm İsveç vatandaşlarına azami kalite ve konforun sağlanması konusunda ortak bir anlayıştan söz etmek doğrudur. Ulaşım konusunda, her bir yerel yönetim biriminin farklı politikalar izlemesinden ziyade, ülke genelinde benzer kalite ve konforda hizmet sunabilecek Özel Sektör şirketlerine ihale etmek daha yerinde görülmektedir. Dolayısıyla stratejik plan ve performans kriterleri baz alınarak ulaşım hizmeti bulunmuş olduğu memnuniyet düzeyinden daha yukarılara taşınmaktadır.

Altyapı konusunda, daha çok mülkiyet temelli durumlarda, kentsel dönüşüm de diyebileceğimiz projelerde kısmi olarak özel sektörle işbirliklerine gidilebilmektedir. Zira belediye şirketleri bu alanlarda aktif rol oynamaktadırlar. Yine hem ulaşım hem altyapı alanı içinde yer alacak örnek projeler de, KÖO yöntemleriyle hayata geçirilmiştir: Örneğin, Stockholm havalimanında şehir merkezine ulaşımı kolaylaştıran hızlı tren projesi, daha da önceleri, İsveç'i Danimarka'ya bağlayan köprü projesi, yine bazı hastane ve okul projeleri örnek gösterilebilir.

Ancak yine yerel yönetim yetkilileriyle yapılan görüşmelerde, hemen hemen tüm yetkililerin KÖO ve ilgili kavramlarına yabancı oldukları su yüzüne çıkmıştır. Uygulana gelmiş birçok sunum tekniğini bu üst kavrama teslim etme konusunda bir takım sorunlar yaşanmaktadır. Bu algının personelin ortalama yaş düzeyi ile ilgili olduğunu söylemek pek yanlış olmaz. Tıpkı Avrupa'nın bütününde olduğu gibi, çalışan nüfus yaşlı denilebilecek aralıktadır. Gençler daha çok teknik birimlerde boy göstermektedir. Tüm bu maddi unsurlara rağmen, değişime açık bir yapının varlığı, görüşmeler ilerledikçe ortaya çıkmıştır.

Yerel yöneticilerle yapılan görüşmelerde; en katı tavır aldıkları nokta, atık yönetimi konusu olmuştur. Bu hizmetin öncelikli ve çoğunluklu olarak yerel yönetim elinde olmasının istenmesi, olası aksaklıklar durumunda, belki de vatandaş üzerindeki doğrudan etkisi dolayısıyla, yönetimin meşruiyetini tehlikeye düşürecek bir yapıda olmasıdır. Özellikle Göteburg kentinde yapılan görüşmelerde atık yönetiminin bu denli önemli olduğu vurgulanmış ve özel sektöre ihale etmek için her hangi haklı ve meşru bir gerekçenin olmayışı belirtilmiştir. Yine yukarıda belirttiğimiz üzere, bu düşüncenin varlığı ve gücü; finansman ile doğrudan ilgilidir.

İsveç için, yerel ölçütte KÖO için örgütlenmiş bir yapıdan söz etmek mümkün değildir. Ancak bu yönde ilerlemelerin olacağı inancı yöneticiler içinde hakim görüş olma yolundadır. Bunun en temel nedenleri; AB üyesi olan İsveç'in, Avrupa'da yaşanan ekonomik krizlerin bedelini ödemeye başlaması ve çalışan nüfusun oldukça yaşlı olması ve bunlara bağlı olarak, yerel yönetimlerin en temel silahı olan mali durumlarının yakın gelecekte sekteye uğrama ihtimalidir. Şöyle ki, şimdi çalışan ancak emeklilik yaşına yaklaşmış büyük bir kesim mevcuttur. Bu kesim emekli olduğunda yerlerine ikame edecek kadar ya da emeklilik prim ve maaşlarını düzenli şekilde karşılayabilecek girdileri sağlayacak bir kesimden söz etmek mümkün değildir. Bunlara ek olarak, İsveç devleti Avrupa'nın diğer ülkelerine de üyelik çerçevesinde ekonomik destek sağlayarak risk düzeyini yükseltmiştir. Ayrıca vatandaşların başka ülkelerin bedellerini ödeme konusunda memnuniyetsizlikleri hızla büyümekte ve yayılmaktadır. Bunun doğal sonucu olarak, yönetimler meşruiyet kaybı korku ve telaşına bürünmektedirler. İşte bu noktada (girdiler azalır çıktılar ise çok faktörlü şekilde artarken) finansal dengeyi sağlayacak ve sistemlerin döngüsünü sekteye uğratmayacak, farklı ve alternatif yöntemler ön plana çıkmakta ve hatta kaçınılmaz görünmektedirler. Özellikle merkezi düzeyde işlevsel olan, İsveç Belediyeler Birliği bu süreçte etkin rol oynamaktadır. Birlik içerisinde yer alan Alternatif Yöntemler birimi, diğer modeller yanında KÖO ile de yakından ilgilenmektedir. Zira KÖO'nun çıkış noktalarından birisi olan İngiltere özellikle

akademik anlamda konferans, çalıştay gibi faaliyetlerle deneyimlerin aktarılması konusunda yakın ilişki kurmaya başlamışlardır. Buna ek olarak belirli sayıda uzman kadroyu Brüksel’de AB bünyesinde tutarak, yerel yönetimler alanında muhtemel değişiklikleri anında öğrenebilmeyi amaçlamışlardır. Birlik hem yerel yönetimler arası, hem uluslar arası koordinasyonu etkin bir şekilde sağlamaktadır (Astedt; Svensson; Ehinger Berling; Karlsson; Dalevi; Bellström; Eriksson; Ulf; Thorell; Andersson; Björk ve Petersen ile Mülakat, 2012)

Sonuç olarak, bir yanda salt kamunun elinde olmakla diğer yanda özelleştirme yoluyla salt özel sektöre bırakılma olasılığı arasında yer alan kamusal hizmetler konusunda, bir çıkış bir çözüm yolu olarak ortaya çıkan, kimi modellerinde kamu ayağına daha yakın dururken, kimi modellerinde özel sektörün elini güçlendiren KÖO yöntemleri, İsveç için yakın gelecekte etkin bir yol olacaktır.

4.4.Türkiye’de Kamu-Özel Ortaklığı’nın Geleceği İle İlgili Görüşler

Türkiye cumhuriyet kuruluşundan bu yana, çeşitli yöntemlerle ulusal ve uluslararası düzeyde özel sektörle işbirliği ya da ortaklık yollarını kullanmıştır. Cumhuriyetin ilk yıllarında Fransa, İngiltere ve Almanya’ya verilen imtiyazlar, daha sonraları tekrar alınmış, ulusal boyutta yerli özel sektör aktörlerinin devlet eliyle yaratılması tercih edilmiştir. 1970’li yıllarda başlayan özellikle iki kutuplu dünyadan tek kutuplu dünyaya geçişle, 1980’li yıllarda kendi değerlerini diğer sistemlere kabul ettirmeye başlayan neoliberal politikalar, hem ulusal hem uluslararası sermayeye kamusal alanları açmıştır. Artan hizmet talepleri, kaynakların kıt oluşu, ya da etkin, verimli ve hızlı hizmet üretimi gibi gerekçelerle kamu ile özel sektör arasında yakınlaşmalar, ara yollar, işbirliği ya da ortaklıklar gündeme gelmeye başlamıştır. Bir yandan, kar, kazanç, büyüme ve rekabet güden özel sektör ile diğer yandan kamusal yararı her şeyin üstünde tutan kamu kesimi arasında hizmetlerin özü neticesi ile ne şekilde sunulacakları tartışılmıştır. Bu tartışmalar son kertede, devletin küçültülmesi, kürek çeken değil, dümen tutan devlet yönetimi anlayışı ile özellikle merkezi düzeyde kamusal hizmetleri, “asli ve sürekli kamusal hizmetler” şeklinde sınıflamalara tabii tutmuştur. Bu sınıflama merkezi düzeyde, devlet yapılarına ve demokratik kültürlere göre değişiklik gösterse de, yaklaşık formülasyonlar ortaya çıkmıştır demek yanlış olmaz. Ancak merkezi düzeyde yapılan kamusal hizmet ayırımı, yerel düzeyde bu kadar net ve açık değildir. Federal yapılı devletlerde bu bir sorun oluşturmazken, sürekli özerklik talebinin var olduğu uniter yapılı devletlerde, yerel kamusal hizmetlerin nasıl sunulacağı konusunda önemli tartışmalar yaşanmaktadır.

Türkiye örneğinde; 1980'lerden bu yana en önemli adımlar, 2000'li yıllarda gerçekleşen reformlarla atılmıştır. 2013 yılına kadar gerçekleştirilen yasal düzenlemelerle, yerel yönetimlere önemli yetkiler tanınmış, görev ve hizmet alanları genişletilmiştir. Ancak Batı'daki anlamıyla idari ve mali özerklik verilmiştir demek pek doğru olmaz. Son yıllarda, mevcut siyasi otoritenin, “demokratik açılım” adı altında bulunduğu girişimler, özerkliklerin genişletileceğinin işaretidir denilebilir. Bu tür değişim ve dönüşümlerde var olması gereken birincil unsur olan, “siyasi irade” oluşmuştur demek yanlış olmaz.

Yine mevcut durum ve araştırma alanı içerisinde incelenen yerel yönetim birimleri göz önüne alındığında, yerel nitelikli kamusal hizmetlerin sunumunda, KÖO yöntemlerini ilgili birimleri bağlayan temel yasaların izin verdiği ölçüde işletmektedirler. Dolayısıyla gerek 5216 gerek 5393 sayılı yasalar ele alındığında, görev ve hizmet sınırları genel olarak çizilmiştir denilebilir. Ancak yapılan son değişikliklerle, büyükşehir belediye sınırlarının mülki idare sınırlarına kadar genişletilmesi, hizmet ve görev kapsamını coğrafi açıdan oldukça genişletmiştir. Etkinlik, verimlilik gibi eleştirilere maruz kalan büyükşehir belediyelerinin daha geniş alana hizmet sunma konusunda, evrensel ve revaçta olan hizmet sunma tekniklerini kullanacakları açıktır.

Araştırma kapsamı içinde yer alan büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri, özellikle “ihale yöntemi”, “yap-işlet-devret”, “yap-işlet”, “yap-kirala-işlet-devret” gibi modelleri sık bir şekilde uygulamaktadır. Ayrıca büyükşehir belediyelerine tanınmış olan “şirket kurma” yetkisi de önemli bir ayrıcalıktır denilebilir. İlgili birimler, gerek belediye şirketleri, gerek diğer KÖO yöntemleriyle, öncelikli olarak personel sorunlarını çözmekte, finansal gerekçelerle sunulamayan projeleri hayata geçirebilmekte, mal ve hizmet alımında “ihale yöntemiyle” rekabetçi yapıdan yararlanarak maliyetleri düşürebilmekte, özel hukuka tabii olmak yoluyla da kamunun bürokratik hantallığından kurtulmaktadırlar.

Alan araştırması kapsamında görüşülen belediye yetkililerinin, KÖO konusunda oldukça büyük beklentileri vardır. KÖO'nu bir çıkış, çözüm olarak değerlendirmektedirler. Bu değerlendirmeleri yaparlarken, özel sektörü bir alternatif görmekten ziyade, kamusal sınırlamalardan kurtuluşun yegâne yoluymuş algısı ön plana çıkmaktadır. Gerek ulaşım, gerek altyapı gerek atık yönetimi gibi hem belediye birimleri ile diğer kamusal birimler hem de belediyeler arası koordinasyona üst düzeyde ihtiyaç duyulan alanlarda, bu işbirliğini sekteye uğratan ya da engelleyen birçok yasal durumun, yasal ve bürokratik karmaşıklığın, idari yapılanma eksikliğinin en genel anlamda merkezi idarenin ağır vesayetinin olduğu vurgusu

yapılmıştır. Bunlara ek olarak, yerel siyasi irade ile merkezi siyasi otoritenin aynı partiden olmayışının da olumsuz yansımalarının olduğu ya da böyle bir inancın yaygın olduğu açıkça ortaya çıkmıştır. Hizmetlerin sunumundaki çok başlı yapı, hem merkezi hem de yerel düzeyde önemli aksaklıklar doğurmaktadır. Tüm bu nedenlerle KÖO yerel yönetim birimi yetkililerince çekici hale gelmektedir. Merkezi yönetim içinde 2000’li yılların başında kurumsal kapasite geliştirme çabaları ile yapısal hem içerik olarak önemli ilerlemeler sağlanmıştır. Benzer yapı yerel yönetimler içinde gerçekleştirilme yolundadır. KÖO’nun merkezi düzeyde ilk olarak Sağlık Bakanlığı içinde örgütlenmesi daha sonraları, DPT’nin birincil sorumlu olması, son olarak ise DPT’nin yeni kurulan Kalkınma Bakanlığı bünyesinde örgütlenme yolu seçilmiştir. Ancak çeşitli kanunlarda can bulan KÖO, henüz kendi yasasını inşa etmiş değildir. Benzer yapı, yerel yönetim örgütlenmeleri için de geçerlidir. Her bir birim KÖO yapısını (genelde ihale yöntemi) kendi bünyesinde gerçekleştirmektedir. Dünya genelinde, KÖO’nun her geçen gün artan oranda ilgi görmesi, yakın tarihlerde merkezi düzeyde olduğu gibi yerel düzeyde de örgütlenme gerekliliğini doğuracaktır (Araştırma Kapsamındaki Türkiye Belediye Yetkililerinin Görüşleri).

Belediye yetkilileri, siyasi hesapların rol almadığı, idari ve mali özerkliğin daha da arttırıldığı yapılarda KÖO’ların etkin ve verimli bir şekilde işletileceği inancı söz konusudur. Hali hazırda hem ulaşım, hem atık yönetimi konusunda özellikle geri dönüşüm alanında önemli projeler hayata geçirilmiştir. Şimdilik ulaşım, altyapı, atık yönetimi konusunda daha fazla yer bulan özel sektör işbirliği ya da ortaklıklarının yakın gelecekte, daha kapsayıcı bir yapıyla hizmet sunumunda etkin rol oynayacağı Türkiye açısından önemli bir beklentidir. Bu noktada, yapılacak sözleşmelerin, içerik ve zaman kapsamı, idarenin rolü ve hizmetin özü itibarıyla kamusal boyutuna zeval getirmeyecek yasal ve örgütsel düzenlemelerden geçerek oluşturulması, izleme ve denetim konusunda gerekli idari mekanizmaların oluşturulması önemli beklentiler içindedir.

Yerel yönetimlerde kamusal hizmetlerin artan oranda özel sektör birlikteliği ile sunulacağı beklentisi, belediye yönetimlerini uluslararası alanda daha aktif olmaya itmiştir. Türkiye açısından daha çok finansal gerekçeyle başvuru olan KÖO yöntemleri konusunda, belediye yetkilileri etkinlik ve verimlilik gibi unsurları da dile getirir hale gelmişlerdir. Bu durum Türkiye’de de artık, KÖO algısının değiştiğinin, yasal zeminin oluşturulması ve kurumsal kapasitenin geliştirilmesi ile kurumsal bakış açısının yeşermeye başladığının göstergesidir.

BEŞİNCİ BÖLÜM

ARAŞTIRMANIN GENEL DEĞERLENDİRMESİ

5.1. Tezin Genel Değerlendirmesi

Araştırma konusu olan “Kamu-Özel Ortaklığında Belediyelerin Sunduğu Hizmetler: Türkiye-İsveç Karşılaştırması” alan araştırması ile ilgili genel bir değerlendirme yapmadan önce, araştırmanın başlamasından sonuna kadar olan süreçte, konuyla ilgili ortaya çıkan yapısal ve kavramsal birtakım değişiklikler ile bazı alanlarda ortaya çıkan algı farklarını ortaya koymak yerinde olacaktır.

Konuyu sistematik şekilde ele almak adına Türkiye ve İsveç ortak değerlendirmeler alanlarında birlikte, özgü alanlarda ise ayrı ayrı ele alınacaktır.

İsveç ve Türkiye’de KÖO’lar konusundaki Algı Farkı: İsveç’te sağlam bir Kamu-Özel Ortaklığı yapısının varlığı ve idarecilerin bu yapılanmalara sıcak baktıkları yönündeki öngörü kısmen sekteye uğramıştır. Araştırma sonucunda, öncelikli olarak, İsveç’te köklü bir “yerel yönetim” geleneği olduğu açıkça ortaya çıkmıştır. Her ne kadar üniter yapılı bir devlet olsa da, siyasi olarak değil ama yer yerinden, hizmet yönünden yani en genel anlamda idari açıdan tam bir özerklikten bahsetmek doğru olacaktır. Bu nedenle çok büyük vergi geliri elde eden İsveç yerel yönetimleri, Türkiye “yerel yönetimleri” gibi sınırlı kaynaklar içinde hizmet sunma çabası ve özerklik kavgası içinde değildirler. Dolayısıyla İsveç yerel yönetimleri, KÖO’lara sahip ancak daha çok “ihale yöntemini” kullanmaktadırlar. Ayrıca belediye şirketleri aracılığıyla stratejik ve karlı gördükleri hizmetleri sunmaktadırlar: İhale yönteminin en çok kullanıldığı alan ulaşım olurken, belediye şirketlerinin yoğun şekilde kullanıldığı alanlar daha çok, alt-yapı ve inşaat alanları olmaktadır. Karşılıksız ya da hibe yardımlar boyutunda yine özel sektörle işbirliği içinde olabilmektedirler. Fakat bu alanlar genelde sosyal ve kültürel içerikli hizmetlerde kendini göstermektedir. Çalışmanın en başında, KÖO, en genel anlamda; “kamusal hizmetlerin sunumunda, devletin özel sektörle olan her tür ilişki, işbirliği ve ortaklığı” olarak ele alınmıştır. Bu nedenle, İsveç’teki kamu-özel arasındaki iletişimin üst düzeyde gerçekleştirildiği kısmen de olsa ortaya çıkmıştır. Öngörüye uymayan ise, alan araştırmasından önce; KÖO uygulamalarından anlaşılanın genel olarak, yap-işlet-devret, yap-kirala-devret, kirala-işlet-devret vb. daha çok özel sektörün ön planda olduğu yapılar olmasıyken, Merkezi düzey dışında ve büyük çaplı projeler bu yapılara çok da fazla

rastlanılmamıştır. Başka bir ifadeyle, beklenen yoğunlukta, KÖO/İ modelleri gözlemlenmemiştir.

İdarecilerin bakış açıları konusunda ise; özellikle İsveç Yerel Yönetimler Birliği; Alternatif Yöntemler Diareisi Başkanı; “İsveç devletinin KÖO’yu sevmediğini” dile getirmiştir. Hemen arkasından, merkezi hükümetin ne düşündüğünden ziyade, yerel yöneticilerin ne düşündüğünün daha önemli olduğunu belirtmiştir. Başkan, İsveç’teki KÖO’yu daha çok, Kamu İhalesi bağlamında değerlendirmektedir. Ayrıca İmtiyaz’lara yönelik düzenlemelerin ise AB düzeyinde var olduğunu vurgulamakta, İsveç’in de bu düzenlemeleri uygulayıp izlediğini belirtmiştir. “Rekabetçi diyalog” kavramı üzerine vurgu yapılmış, KÖO’nun yönetimler için neden çok da çekici olmayacağını ise, “devletin alacağı borç faizi oranı, özel sektörünkünden daha ucuz olacaktır.” şeklinde açıklamıştır. Yukarıda belirtildiği üzere, finans sorunu çekmeyen yerel birimler için geçerli olacak bu seçenek, Türkiye için pek de geçerli bir seçenek sayılmamaktadır.

Bu kısıt çalışmaya olan perspektifi genişletmiş, kamu-özel ilişki, işbirliği ya da ortaklıklarının, yerel yönetimlerin özerklik düzeyleri bağlamında da ele alınması ya da gerekçeleri temelinde yola çıkılmasını sağlamıştır.

Örnekleme Oluşturan Tüm Yönetim Birimlerine Ulaşamamak: Örneklem içinde yer alan bazı birimlerden KÖO yapılarına ilişkin bilgilerin, özel durumlarından dolayı verilememesi ya da bu bilgilere ulaşamaması; örneğin Türkiye’den Büyükşehir Belediyelerinin bu konudaki çekimser tavırları bilgi alınmasını önemli düzeyde güçleştirmiştir. Bu nokta ileriki başlıklarda da değinileceği üzere, yerel yöneticilerin siyasi kaygıları, çekinceleri ya da beklentileri, onları belirli konularda çekimser olmaya itmektedir. Bu da doğal olarak, açıklık, şeffaflık ve hesap verilebilirliği önemli düzeyde engelleyebilmektedir.

Hemen hatırlatmakta yarar var, örnekleme oluşturan Belediyelerin seçilmesindeki amaç, KÖO yapı örneklerini sayısal anlamda çoğaltmak idi. Her iki ülkenin üniter yapılı devlet olması ve özellikle Türkiye’nin Merkezi hiyerarşiye bağlı işlemesi dolayısıyla, yerel yönetim yasalarının izin verdiği ölçüde, özel sektörle işbirliği ve ortaklıklara gidebilmektedir. Dolayısıyla, tüm büyükşehir belediyeleri, KÖO yapıları oluştururken aynı yasal temelden güç alacak ve bu çerçevede işleyeceklerdir. Türkiye’deki reform çalışmalarının son bir örneği olarak; yeni kurulan 13 ve daha sonra Ordu’nun da eklenmesiyle 14 Büyükşehir belediyesi

örnek gösterilebilir. Belediye'lerin şirket kurabilmelerine ilişkin yasal zemin Büyükşehir belediye yasalarında olduğundan, yeni büyükşehir belediyeleri ile bu engelin önü 14 Belediye için daha açılmıştır.

DPT'nin Kaldırılması ve Kalkınma Bakanlığının Kurulması: Bilindiği üzere 8 Haziran 2011'de yürürlüğe giren ve Bakanlıkları yeniden düzenleyen Kanun Hükmünde Kararname ile DPT'nin isminin ve kamu idareleri içindeki statüsü değiştirilmiş ve Kalkınma Bakanlığı haline dönüştürülmüştür. Yine Bakanlık içerisinde, Kamu-Özel İşbirliği Dairesi Başkanlığı kurulmuştur.

Türkiye'de Yerel Yönetimler Alanında Çıkarılan Yeni Büyükşehir Belediye Yasası, İl Özel İdarelerinin Kaldırılması: Türkiye'de son çıkan, 6360 sayılı "On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile kurulan yeni 14 Büyükşehir belediyesi ile toplam büyükşehir belediye sayısı 30'a çıkmıştır. Ayrıca, büyükşehir belediye sınırları il sınırları olarak kabul edilmiştir. Kanunun genel gerekçesi incelendiğinde, daha verimli, etkin ve koordineli hizmet sunumu, değişen ve dönüşen yönetim tekniklerine ve döneme uygun yapılanmalardan bahsedilmektedir. Bu yapılanmalar içerisinde belki de en önemlisi KÖO'lardır. Aşağıda yeni yasa ile gelen temel değişiklikler verilmiştir.

Büyükşehir Belediyesi Yeni Yasası'nın Getirdikleri

13 + 1 (Ordu) toplam 14 yeni Büyükşehir Belediyesi kurulmuş ve tüm Büyükşehir Belediye sınırları mülki sınırlara genişletilmiştir.

- 26 Yeni İlçe kurulmuş,
- 30 İl Özel İdaresi kaldırılmış,,
- 1591 belde belediyesi kaldırılmış,
- 16.082 köy kaldırılmıştır,

Büyükşehir sınırları içinde kaldırılan belde belediyeleri mahalleleri ile birlikte köyler ise mahalle olarak ilçe belediyelerine bağlanmakta, diğer 51 ilde ise kapatılan belde belediyeleri köye dönüştürülmektedir.

Sınırları ve sorumlulukları arttırılan ilçe belediyelerinin ödenekleri de arttırılmaktadır.

Ayrıca Büyükşehir statüsünde olan 30 ilde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Merkezi kurulmaktadır.

Ulaştırma Koordinasyon Merkezine dışarıdan temsilcilerin oy hakkı olmaksızın katılımı,

Büyükşehir Belediyelerinin hizmet ve mal sunumu sırasında, şirketleri aracılığıyla “ihalesiz devretme” yetkileri kaldırılmıştır.

Denkleştirme ödeneklerinde artış olmuş, %30'luk kısım, doğrudan iller bankasına değil doğrudan belediyelere aktarılması yasa altına alınmıştır,

Yol, su, kanalizasyon vb. hizmetlerde katılım payı alıp almamak büyükşehir belediye meclisi yetkisine bırakılmıştır.

Genel Gerekçeler: Küreselleşen dünyada, yeni yönetim tekniklerine adaptasyonu sağlamak, yerel düzeyde demokratik katılımın arttırılması, etkin, verimli ve hızlı hizmet sunumu, daha büyük ölçekli projeleri hayata geçirebilmek, kaynak israfını önlemek, sanayileşme, ulaşım ve çevre gibi alanlarda ortaya çıkan ihtiyaçlara cevap verebilmek, küçük yerel yönetimlerin önündeki bir çok sorunun daha büyük ölçekli yerel yönetimlerce çözülmesi bu nedenle de optimal sınırların belirlenmesi, hizmetlerin tek merkezden yönetilmesi ile ölçek ekonomileri sayesinde kaliteli ve etkin yönetim ile kişi başına kamusal harcamalarda düşüş sağlanması, gelişmiş teknolojiler ve nitelikli işgücüne kavuşmak, etkin kaynak kullanımı, kaynaklarda adil paylaşım, geniş kapsamlı imar planlarının olması, gibi...

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Merkezleri

Amaç: Merkezi idarenin taşrada yürüttüğü işlerle ilgili olarak, hizmetlerin etkinliğini ve verimliliğini arttırmak, kaynakların yerinde kullanımını sağlamak, hizmetteki aksamalara engel olmak, denetim alanındaki boşluğu doldurmak, rehberlik etmek, ayrıca afet ve acil yardım hizmetlerini yürütmek.

Vali'nin başkanlığında, valinin görevlendireceği bir vali yardımcısı yönetiminde, çalışanlarının 657'ye tabii devlet memurları olduğu, özel bütçeli bir kuruluştur. Bakanlar Kurulunun uygun bulduğu durumlarda diğer il ve ilçelerde de bu merkezler kurulabilmektedir.

Gelirleri: Genel bütçe vergi gelirleri net tutarından %0.25’lik bir oran, bu oranın %60’lık kısmı doğrudan ilgili merkezlere aktarılırken, %40’lık kısmı nüfusa göre dağıtılmaktadır. Her il için gönderilen tutarların %75’lik kısmı Valilikle, %25’lik kısmı ise Kaymakamlıklara gönderilmektedir. Kaymakamlıklara gönderilen tutarın %60’lık kısmı ilçelere doğrudan %40’lık kısmı ise nüfus oranında gönderilmektedir.

Çizelge 5.1 Yatırım İzleme ve Koordinasyon Merkezleri Örgütsel Yapısı



Kaynak: 6360 sayılı Yasa’dan Derlenmiştir.

Çizelge 5.1, “Yatırım İzleme ve Koordinasyon Merkezleri” için öngörülen örgütsel yapısı gösterilmektedir. Büyükşehir belediyeleri sınırları içinde yer alan il özel idarelerinin kapatılmasıyla, bir yerde il özel idarelerinden devralınacak görevler yanına yukarıda sayılan diğer görevleri de üstlenecektir demek pek yanlış olmaz. Ancak yerel özerklik söylemlerinin bu kadar arttığı, vesayetin kalkması gerekliliğinin vurgulandığı ve bu yönde adımların atıldığı bir süreçte, yerel düzeyde yine merkezin temsilcisi olan Vali yada görevlendireceği vali yardımcısı başkanlığında bu tür bir yapılanmanın oluşturulması düşündürücüdür.

Şehir hastanelerinin kurulması: Kamu özel ortaklığı modeli ile gerçekleştirilmesi öngörülen proje kapsamında 16 şehir hastanesi kurulacaktır. Bu hastaneler kurulurken gerekçelerin; bireysel olarak her bir hastanın faydasını maksimize edeceği, toplumun daha kaliteli ve uygun sayıda yatak kapasitesine kavuşacağı ve son olarak ülkenin ise tedavi çeşitliliğini ülke geneline yayacağı, bölgesel gelişimi sağlık alanında tamamlayacağı, hizmet kalitesini arttıracığı, maliyet-etkin sağlık hizmeti sunacağı vurguları yapılmıştır.

Çizelge 5.2 Kamu Özel Ortaklığı Daire Başkanlığı 2012-2014 Yatırım Planlaması

İhale Süreci Tamamlanan Yatırımlar		
Sıra No	Proje Adı	Yatak Sayısı
1	Ankara Etlik Şehir Hastanesi (sözleşme imzalanacak)	3,566
2	Ankara Bilkent Şehir Hastanesi (sözleşme imzalanacak)	3,662
3	Kayseri Şehir Hastanesi (yapımına başlandı)	1,583
	AraToplam	8,811
Pazarlık Süreci Devam Eden Yatırımlar		
Sıra No	Proje Adı	Yatak Sayısı
1	Elazığ Şehir Hastanesi	1,038
2	Konya Şehir Hastanesi	838
3	Manisa Devlet Hastanesi	558
4	Yozgat Devlet Hastanesi	475
	AraToplam	2,909
Teklif Süreci Devam Eden Yatırımlar		
Sıra No	Proje Adı	Yatak Sayısı
1	Adana Şehir Hastanesi	1,481
2	Bursa Şehir Hastanesi	1,355
3	Gaziantep Şehir Hastanesi	1,783
4	Isparta Şehir Hastanesi	744
5	İstanbul İkitelli Şehir Hastanesi	2,682
6	İzmir Bayraklı Şehir Hastanesi	1,64
7	Kocaeli Şehir Hastanesi	1,13
8	Mersin Şehir Hastanesi	1,233
9	Rehabilitasyon-Psikiyatri-Adli Psikiyatri Hastaneleri Paket	2,4
	AraToplam	14,448
	Genel Toplam	26,168

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı KÖİ Uygulamaların İlişkin Gelişmeler, Kasım 2012.

Çizelge 5.2’de belirtilen proje, Sağlık Bakanlığı teşkilatında yer alan Kamu-Özel Ortaklığı Dairesi Başkanlığınca yönetilmekte ve yürütülmektedir. Bu anlamda, merkezi düzeyde örgütlenmesini tamamlayan kurumun, Sağlık Bakanlığı olması ve hizmetin içeriği gereği, KÖO ilk meyvelerini vermeye başlamıştır denilebilir.

Kalkınma Bakanlığı tarafından yayınlanan kamu özel işbirliği yayınları: Çalışmanın temel çıkarımlarından birisi olan, “merkezi düzeydeki eksikliğe” cevaben öneriler içinde yer alan, KÖO’ya yönelik rehberlerin ve çalışmaların öncelikli olarak merkezi kurumlar tarafından yayınlanması ve konuda bilinç düzeyinin yükselmesi alanındaki çalışmalara örnek olarak; Kalkınma Bakanlığı bünyesinde, Yatırım Programlama, izleme ve Değerlendirme Genel Müdürlüğü tarafından Kasım 2012’de “Dünyada ve Türkiye’de Kamu Özel İşbirliği

Uygulamalarına İlişkin Gelişmeler” başlıklı bir çalışma ve “Kamu Özel İşbirliği: Özel İhtisas Komisyonu Raporu” yayımlanmıştır. Bu yayınlar, alana ilişkin oldukça önemli bir adımdır demek doğru olacaktır.

Bunun dışında, Türkiye’de KÖO alanında yayımlanan fazla çalışma olmamasına karşılık, uluslararası literatürde oldukça yeni çalışmalar yayımlanmaktadır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerin güçlü bir silahı haline gelen KÖO yöntemi örnek uygulamalarına ilişkin çok sayıda yayın yapılmaktadır. Çalışmaların hemen hepsi, sağlam hukuki temel, profesyonel müşavirlik hizmeti, iyi bir izleme ve kontrol mekanizması, merkezi bir kurum oluşturulması (Kalkınma Bakanlığı, KÖİ Raporu, 60). KÖO rehberleri yayımlamak gibi tespitler içermektedir.

İsveç görüşmelerinden ortaya çıkan bazı temel noktalar ise: Daha önce de belirtildiği üzere, İsveç’te 22 Bölge, 290 Belediye mevcuttur. Çok fazla sayıda belediye içeren Bölge yönetimleri kendi içinde daha küçük bölgelere (district) ayrılmıştır. Belediye hizmetleri ihale edilirken, özellikle kendi içinde farklı sayılarda “Fonksiyonel Alanlara” ayrılmaktadırlar.

İsveç demokrasi kültürünün çok köklü olmasına paralel olarak 20. yy’nin ikinci yarısından itibaren önemli değişiklikler yaşanmıştır. Genel ve Yerel seçimler tıpkı Türkiye’deki gibi iki aşamalı birer yıl arayla yapılırken, bu işleyiş 1964 yılında bırakılmıştır ve seçimler aynı anda yapılmaya başlamıştır. Ayrıca İsveç Anayasasında, yerel yönetimlerin görev ve yetki alanlarının genişletilmesine ilişkin maddeler eklenmiştir. Vergilendirme yetkileri 1863 yılına dayanmaktadır. İsveç’te, 30-40 sene önce daha fazla yerel yönetim birimi mevcut iken, 1960’lı ve 1970’li yıllarda birleştirmeler yapılarak günümüzde 290 yerel yönetim birimine indirilmiştir sayı. Bunun yanında 3 ya da 4 yerel yönetim bölünerek küçülme ve ayrı çalışma yolunu tercih etmişlerdir. Bu yolla, insanların daha küçük birimlerde ilgilerinin daha diri tutulacağı düşünülmüştür (katılımcı demokrasi). Son 20 yıldır en fazla 6 belediyede bölünme görülmüştür. İsveç’te belediye sayısı 2586 iken 290’a düşmüştür. Özellikle 2000’li yıllardan bu yana Türkiye’deki reform çalışmaları incelendiğinde, Türkiye’de de belediye sayılarının düştüğü görülecektir.

İsveç’te KÖO’ya ilişkin merkezi bir örgütsel yapıdan bahsetmek mümkün değildir. Her hizmet alanı, ister merkezi ister yerel düzeyde olsun, ilgili bakanlık ya da yerel örgütlenme içinde idare edilmektedir. Ayrıca 290 yerel yönetim birimi de farklı örgütsel yapılanmalara gidebilmektedir. Yani tek tip bir uygulamadan bahsetmek mümkün değildir.

Alternatifler üretmenin vurgusu yapılmıştır. KÖO yapıları oluşturmak anlamında temel unsur “TALEP”tir vurgusu yapılmıştır. Eğer kamu elindeki hizmetlere olan talepleri, özel sektörle paylaşmaya yanaşırsa, KÖO’lar daha hızlı yaygınlaşacaktır. Örneğin yüksek öğrenim hariç eğitim belediyelerin sorumluluğundadır. Ancak bunun yanında merkezi hükümet, bazı ABD özel okullarının açılmasına da izin verebilmekte, öğrencilerin isterlerse bu okullarda (eğitim ücretleri belediyelerce karşılanmak üzere ki bu tutar 80.000 Kron kadar olabilmektedir) okuyabilmektedirler. Aslında bu yapıda, temelinde bir KÖO’dur. Çünkü Kamu tekelinde olan bir hizmeti pazara açmakta ve talebi paylaşmaktadır. Belediyeler, en düşük fiyat ve en yüksek kaliteli okullarla anlaşmalar yapabilmektedirler. KÖO alanında birçok çalışma yapılmaktadır, KÖO rehberleri yayınlanmakta, konferanslar düzenlenmektedir.

Hizmetlerin izlenmesi ve denetimine ilişkin memnuniyet henüz üst düzeyde değil ama bununla ilgili proje üzerinde çalışmalar devam etmektedir.

Hizmetler genel olarak belediye kontrolünde, belediye şirketlerinin sermayesi %100 belediyelere aittir. Belediye Meclisleri kendi içinden ve dışarıdan da olmak üzere; her hizmet birimi için kurulan şirketler için 10 ya da 12 kişilik, işlev olarak Türk belediyelerindeki encümenlere benzer, “yürütme kurulları”nı seçmektedirler. Karar çoğunluğu hem alt birimlerde hem de belediye meclislerinde %60’tır. 86.000 nüfuslu Karlsatd Belediyesinin yıllık bütçesi 400 milyon Euro’dur. Bunun yaklaşık %45’i vergi geliri iken, kalan kısmı ise belediye şirketlerinden gelmektedir. Belediyeler vatandaşlara uygulayacakları vergi oranına karar verebilmektedirler, fakat bu oran %50’yi geçememektedir. Karlstad Belediyesi rüzgar elektrik santrali kurmuş ve bu yolla 30.000 konuta elektrik tedarik etmiştir. Elektrik şirketinin %51’i özel sektöre aittir. Karlstad Belediyesi, acil hizmetlerde ve şehir planı ile risk yönetimi üzerinde çalışılmıştır. Yatay hedefler de yer almıştır; bunlar Cinsiyet eşitliği, yerel demokrasi, Türkiye’nin AB’ye üyeliği, yerel demokrasi kapasitesinin artırılması, AB projelerinde kapasite artırımı gibi...

İhale edilen hizmetlerde, Özel sektörü teşvik edici ya da caydırıcı mekanizmalar kullanılmaktadırlar. Ayrıca Üniversite ve diğer araştırma şirketleriyle bir çok çalışma yapmaktadırlar. Ulaşım alanında; memnuniyet oranının %75 üzeri çıkması durumunda, ihaleyi üstlenen şirkete 200.000 Euro bonus verilmektedir. Ulaşımında yerel halk, ulaşım giderinin %45’ini bilet olarak karşılarken, %55 Belediyeden Özel yükleniciye aktarılmaktadır.

Temel hizmetler konusunda hem sağ hem sol ideoloji birbirine yakın düşünmektedir, bunu sonucu olarak, hizmet yöntem ve kalitesi sürekli olarak sekteye uğramakta olumlu yönde gelişmektedir.

Bölge meclis üyelerinden Lave isimli üye; İsveç devletinin ve belediyelerinin, geçmişte yaşanan ekonomik buhramlardan çok iyi ders aldığını, ulusal sınırlardan nasıl uluslar arası pazarlara açıldığını ve bundan sonra da fırsatlardan yararlanacağını belirtmiştir.

Merkezi Hükümetin gelirleri genel olarak KDV'den gelmektedir. KDV oranı ise %25 dolaylarındadır. Bunlara ek olarak, yerel yönetimlerden gelir düzeyi yüksek vatandaşlardan gelen %5'lik bir vergi oranı da mevcuttur.

İhaleler AB mevzuatına uygun olarak, TED ile (tender electronic database) izlenmektedir.

Belediyeler hem özel şirketlerle hem de diğer belediyelerle ortak şirketler kurabilmektedirler. Tüm belediyeler özellikle, “atık yönetimi” konusunda oldukça hassastırlar. Bu hizmetin sunumu, atıkların toplanması, taşınması ve geri dönüştürülmesi süreçlerinde, mümkün merteye yüksek düzeyde yer almak istemektedirler. Çünkü bu tür hizmetlerin, olası sorunlarda yönetimin meşruiyetine bile zarar verebileceği kaygısını gütmektedirler. Ayrıca sorun çıkması durumunda telafisi zor durumlarla karşılaşacaklarına inanmaktadırlar.

Araştırma genel olarak, aynı devlet yapısına sahip iki ülke'nin, siyasi, ekonomik, sosyal, kültürel ve özellikle demokrasi geçmişlerinin farklılığı nedeniyle çok farklı şekilde işletilebileceğini ortaya koymuştur. Özellikle yerel düzeyde KÖÖ'ların, belki de federal sistemlerde olduğu kadar özerkliğe ihtiyaç duyulan yapılanmalara gerek kalmaksızın üniter yapıli devletlerde de işletilebildiği gözlemlenmiştir. Tıpkı Türkiye gibi “üniter” yapıli olan İsveç devletinin, siyasi anlamda olmasa da, yerel özerkliği federal sistemlere yakın bir boyutta gerçekleştirmiştir, denilebilir. Türkiye ise “üniter” yapıli olmanın getirmiş olduğu tipik, merkezietçi, tekçi yapı algısını henüz kıramamış ancak bu yönde reformlara girişmiş bir ülkedir. Şöyle ki, gündemi sıkça meşgul eden ve siyasi içeriği nedeniyle, akademik birimlerce pekte tartışılmayan, Türkiye'nin “federal” bir yapıya dönüşüp dönüşmeyeceği korkusu, kaygısı ve kimilerine göre gerçeği, İsveç'teki yapı ile bir bakıma çözüm bulmaktadır denilebilir. Şöyle ki, İsveç “federal” bir sisteme geçmeksizin yerel özerkliği üst düzeyde gerçekleştirmiştir. Türkiye'de belki de büyük çoğunluğun tedirgin olduğu “federal” sisteme

geçmeksizin, tıpkı İsveç gibi yerel özerklikleri üst düzeyde gerçekleştirebilir. Yerel düzeyde idari ve mali özerkliği (siyasi özerklik konu dışında tutulmuştur) üst düzeyde gerçekleştiren yapılarda, mahalli müşterek ihtiyaçların üstlenilmesi, sunulması sürecinde ise, yine yerel karar mekanizmaları aracılığıyla en doğru yolun seçilmesi esnekliğine kavuşulacaktır.

Türkiye mahalli müşterek hizmetlerin belirlenmesi ve üstlenilmesi konusunda, yerele özgürlük alanı tanıırken, hizmetlerin yürütülmesi konusunda, sınırlı kaynak aktarımı ile merkezden gelecek direktiflere bağımlı kalmaktadır. Daha önceleri “liste yöntemi” ile belirlenen hizmetler, son yasalarla diğer kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve sorumluluk alanlarına girmeyen tüm hizmetler şeklinde bir madde ile “belediye kanunlarında” belirmiştir. Görev ve sorumluluk alanları olabildiğince genişletilen belediye yönetimleri, sınırlı kaynaklarla birçok hizmetin yürütülmesinde sıkıntılar çekmektedirler. Bu anlamda iki önemli sorunla karşılaşmaktadır. Birincisi, mahalli müşterek ihtiyaçların belirlenmesi sürecindeki hareket kısıtı (ya da merkez tarafından belirlenmiş ancak bölge ya da coğrafyanın, ne coğrafi, ne ekonomik, ne sosyal yapısına uygun düşmeyen hizmetler) ikincisi ise hâlihazırda üstlenilen ya da yüklenilen hizmetlerin finansman sıkıntısıyla ya hiç sunulmaması ya da yeterli kalitede yerine getirilememesidir. Birinci sorun, yerel yönetimlere, merkezi otorite tarafınca tanınacak özerklik düzeyi ile çözümlenebilecek iken, ikinci sorun ise özerkliğe bağlı olarak alternatif yöntemler içerisinde (daha çok finansman kısıtı gerekçesiyle) KÖO’ların seçilmesi ile çözümlenebilecektir.

Yukarıda bahsi geçen iki sorunsal alanında şu gelişmeler yaşanmaktadır. Türkiye 2005’ten bu yana gerçekleştirmiş olduğu reform çalışmaları ve yine siyasilerin bu yöndeki açıklamalarıyla, “yerele daha fazla özerklik” iradesine sahip olduklarını göstermektedirler. Birinci sorunsal reform çalışmalarıyla çözüm sürecine girmiştir denilebilir (çeşitli tartışmalara sebep olsa da). İkinci sorunsal ise, kamusal hizmet sunumunda yeni bir yöntem ya da daha önce kullanılan ancak evrimleşen tekniklerin, daha önceki uygulama hataları, ideolojik gerekçeler gibi birçok kaygıyla sert eleştirilere maruz kalmasıdır. Ancak unutulmamalıdır ki; daha önce özel sektör denklemli sunulan hizmetlerde, kaygı uyandırıcı en önemli unsurların, KÖO’larda bertaraf edilmesidir. Bu unsurlar:

- Kamusal hizmet niteliğinin değişmesi; KÖO’larda sunulan hizmetler, kamu’ya ait olmakla birlikte, sahiplik kamu’dan özele geçmemekte, belirli bir süre için bir hak tayin edilmektedir,
- Kamu’nun kamu hukukundan kaynaklanan üstünlüğü, özel hukuk’a tabi olmakla sektöre uğramamakta, özel hukukun kamu yararına lehine fonksiyonları

kullanılmaktadır. Şöyle ki, KÖO süreçlerinde asıl belirleyici kamu'dur, gerekli görüldüğü takdirde kamu'ya tek taraflı feshetme yetkisi tanınmaktadır. Riskler olabildiğince kamu lehine aktarılmaktadır.

- Kamu yararı anlamında; sunulması yatırım programlarına bağlanmış, kaynak eksikliği nedeniyle ötelenmiş hizmetlerin ya da yeterli kalite ve düzeyde sunulamayan hizmetlerin bir önce sunulması ya da iyileştirilmeleri sağlanmaktadır.

Araştırma belirli sistematik içerisinde tümden gelim yöntemini temel alarak, öncelikli olarak günümüzde KÖO sürecini popüler hale getiren temel kuram, kavram ve gelişimler incelenmiş, daha sonra ise Türkiye ve İsveç yapıları ele alınarak karşılaştırılmış, genel değerlendirme ve önerilerle sonlandırılmıştır.

KÖO'ların ortaya çıkışı, kamu'nun özel sektörle olan ilk yaklaşımları daha da geçmişe götürülecek olabilese de, 1980'li yıllarda neoliberal politikaların tırmanışa geçtiği yıllardır demek pek yanlış olmaz.

5.2. Çalışmadan Çıkarılan Genel Sonuçlar

Araştırmanın konusunun temel bileşenleri; belediyeler ve üstlenmiş oldukları hizmetlerde, yeni bir hizmet sunum tekniği olarak KÖO'lardır. Bu belirlenirken en temelden yola çıkılarak, belediyelerin KÖO'ya konu olan hizmetler ve yönetim teknikleri çizelge 5.3'te verilmiştir.

Çizelge 5.3 Belediye Altyapı Yatırımları; Multi Sektörel ve Multi Teknik

Sektörler	Kullanılan Teknikler
<ul style="list-style-type: none"> • Su ve Atıksu • Katı Atık Yönetimi • Yerel Taşımacılık • Havalimanları • Pazar Yerleri • Filo Bakımları • Yerel Enerji Dağıtımı (doğal gaz) • Bilgi Teknolojileri Sistemi • Diğer Yerel Hizmet ve Varlıklar 	<ul style="list-style-type: none"> • Belediye Borçlanması/Özel Sektör Borç veren • Şirketleşme • Programların Yeniden Yapılanması • Hizmet Sözleşmeleri • Yönetim Sözleşmeleri • Kiralamalar • İmtiyazlar • El koymalar ve Varlık Satış sektörü

Kaynak: Tetra Tech Şirketine Bağlı KÖO Enstitüsü Eğitimleri Ders Notlarından Derlenmiştir, 11-29 Eylül 2011, Washington DC.

Araştırma konusu yapısal anlamda belediye ve KÖO yöntemleriyle, fonksiyonel anlamda çizelge 5.3'te sıralanan hizmetler arasında ulaşım, altyapı ve atık yönetimi ile sınırlandırılmıştır.

Yapısal ve fonksiyonel anlamda sınırlandırmalar yapıldıktan sonra, belediye sınırları içinde özellikle altyapısal işlerin, uluslararası boyutta karşılaştıkları sorunlar ise aşağıda verilmiştir.

- Altyapı ve kamu hizmetlerinin sunumunun genel olarak rekabet ortamından uzak kalmaları,
- Kamu hizmetlerinin üretimi ve dağıtımından sorumlu olan birey ve kurumların hem teşviklerden uzak olmaları hem de performans değerlendirmelerinden yoksun oluşları,
- Kullanıcıların, hizmetin düzeyi ve planlanması konusuna dahil edilememeleri gibi.

Yukarıda bahsi geçen sorunlar, kamu'nun zayıf ancak özel sektörün daha verimli ve etkin olduğu alanlardır. Dolayısıyla; kamu hizmetlerinin yönetimi ve dağıtımının, onay temelli bürokrasiden çok performans temelli iş sektörü gibi görülmesi, ticari prensiplerin benimsenmesi ve mümkün olan her durumda teşviklerin ve rekabetin, mümkün olan durumlarda (pazar için ya da pazarın içinde) hayata geçirilmesi, son olarak ise kullanıcıların ve ortakların karar alma süreçlerine dâhil edilmeleri yoluyla mevcut sorunlar büyük oranda çözülmüş olacaktır.

Hemen belirtmekte yarar vardır ki; Çizelge 5.4'de belirtildiği üzere, KÖO'lar, genel altyapı sektörü reform stratejilerini sadece bir bileşenini oluşturabilirler.

Çizelge 5.4 KÖO'larla ilgili Kurumlar ve Fonksiyonları

	Ayrıştırılmış Fonksiyonlar	Kurum
1	Politika Yapmak (KÖO'lara izin vermek) Altyapı Sektörü Planları	Devlet Bakanlıkları
2	Düzenleme, Performans İzleme ve Tarife Belirleme	Bağımsız Sektörler/ Yararlı Düzenleyici Kurumlar
3	Uzun Dönemli Altyapı Varlıklarında Sahiplik ve Sözleşme	Devlet Altyapı Varlık Holdinglerine Sahip/ Sigorta Şirketleri
4	Altyapı Ağlarının İşletilmesi ve Hizmetlerin Sunumu	Özel Sektör Yatırımcıları, İşletmeciler ve Borç Vericiler (Rekabet Üstünden)

Kaynak: Tetra Tech Şirketine Bağlı KÖO Enstitüsü Eğitimleri Ders Notlarından Derlenmiştir, 11-29 Eylül 2011, Washington DC.

Geniş çaplı reformlar, kurumsal ve fonksiyonel ayrıştırmalar yapılmadan geliştirilen çoklu KÖO'lar, yeni kapasiteler ve maliyetler eklemeyerek ilgili sektör altyapısında verimlilik ve sürekliliği sağlayamazlar. Yani; tamamlayıcı, uzun vadeli altyapı sektörü reformları olmadan, KÖO işlemleri tek başına en iyi ihtimalle, çoğu zaman sürdürülebilir (iptal) veya affordable olmamakla birlikte sadece sınırlı bir başarı elde edebilirler (KÖO Enstitüsü Eğitimleri, “Yasal ve Uygulamada KÖO”,s.30, 11-29 Eylül 2011, Washington DC).

Açık bir şekilde, adil bir piyasa ve seviye hareket alanı olmazsa, özel sektör yatırımcıları ticari ve talep tabanlı riskler almak konusunda isteksiz olacaklardır (onlar bu durumda daha çok kamu finansı desteği ve risk bölüşümü isteyeceklerdir).

KÖO'lar (elektrik jeneratörleri, toplu arıtılmış su, yeni kamu binaları, vb) yeni üretken kapasite ekleyebilirken, fakat genellikle biraz daha pahalı görünmektedirler ve hala verimsiz kamu tekellerini, kamu hizmeti olarak son kullanıcılara dağıtma konusunda güvenilir görünmektedirler.

Daha öncede belirtilmiş olduğu gibi; KÖO'lar; kullanıcıların refahı ve ekonomik kalkınma için, çok daha sonraları kamu kurumlarınca sunulabilecek hizmetlerin daha çabuk, etkin ve verimli bir şekilde sunulması yoluyla “katkısallık”, özel sektörle yapılacak bir sözleşme ile yeni altyapı yatırımlarının yapılabilmesi, kıt kamu kaynaklarının daha farklı ve öncelikle kamusal hizmetlere yönlendirilmiş olması (Sosyal hizmetler, eğitim, sağlık vb.) yoluyla engellenmiş maliyetler ve kamu borçlanma alanlarının değiştirilmesi gibi avantajları ön plana çıkarmaktadır.

Dolayısıyla zaten kıt olan kamu kaynakları, yatırımlar arasında seçim yapmak durumunda kalırken, çoğu zaman KÖO'lar sayesinde yatırım sayılarını arttırabilmekte, projeleri eş zamanlı hayata geçirilebilme şansına erişmektedirler. Dikkat edilmesi gereken nokta; Kısa vadeli kamu borçlanmalarından kaçarak KÖO'lara sığınmaktır. Zira uzun sözleşme yılları boyunca yıllık ödemelerle bir yük oluşturabilme olasılığı doğabilecektir.

Daha verimli ve kaliteli hizmetlere erişmenin yolu ise, güvenilirliği arttırarak birim başına daha düşük maliyet gerçekleştirmek yoluyla, kamu parasının değerinin (value for Money) yüksek düzeyde gerçekleşmesini sağlamak, daha açık ve performans temelli çıktı standartları ile daha güvenilir ve doğru sonuçlara erişmek, yeni teknolojilere geçiş ile kamu tekellerinde ulaşılmaması mümkün olmayan yönetim deneyimlerine ulaşmak, özel sektöre kendini

büyütebileceği bir alan oluşturmaktan (ödeyeceği yan vergilerde kabul edilebilirliği arttıracaktır) geçecektir (Dewulf, Blanken, Bult-Spiering, 2012, 134).

Unutulmamalıdır ki: Özel sektör kamu'dan daha az etkin ve daha pahalı bir şekilde kolayca dönüşebilir. Dolayısıyla KÖO'larda en düşük fiyat teklifi her zaman doğru seçim olmayabilir, özellikle de uzun dönemli (5-10 yıl) sözleşmelerde. Tutarlı karşılaştırmalar yapabilmek için özel sektör maliyetleri ve performans değerlendirmelerine ihtiyaç vardır.

KÖO yapılarının özel sektöre karşılık gelen ve risk alması anlamında, hizmet sözleşmelerinden, yönetim sözleşmeleri, kiralama/affermage, YİD, YİS, imtiyaz, yatırımcının her şeye sahip olmasına kadar geniş bir yelpaze söz konusudur. Daha önce belirtilmiş olsa da, toparlamak adına bu yöntemler, daha çok yapısal anlamda aşağıdaki şekilde ele alınabilir (KÖO Enstitüsü Eğitimleri, "Yasal ve Uygulamada KÖO",s.16-33, 11-29 Eylül 2011, Washington DC).

Şirketleşme: Her hangi bir kamu kurum ya da kuruluşunun varlıkları, yeni bir örgütlenme içine taşınmış olabilmektedir. Devlet hala en büyük hissedarken, bunu Yöneticiler Kurulu olarak adlandırmaktadır. Çalışanlar ise, sivil işçilikten kamu şirketi çalışanları haline gelmektedirler. Gelirler ilk olarak genel bütçe yerine kamu ortaklığı yapıları içine alınmaktadır. Tahakkuk esaslı kurumsal muhasebe standartları, daha doğru bir finansal performans ölçümü ve maliyet kurtarma analizi ("Benchmarking") sağlamaktadır. Bu yapılar, bankalar dışında kendi varlık ve gelirleri üzerine borç alma işlemleri gerçekleştirebilmektedirler. Bu yapılarda, başarının temel yollarından bir tanesi bir tanesi, Kamu Yöneticiler Kurulunun yönetim kapasite ortaklığıdır demek yanlış olmaz.

Hizmet Sözleşmeleri: Bu yapılarda, genel olarak, kamu kurumlarının hizmetleri özel sektörden ayrıştırılmıştır (faturalama ve toplama; bakım işleri, su damlama tamirleri, yol bakımları gibi). Genel olarak ana hizmet değildirlir. Ekonomiklik ve paranın değerinin belirlenebilmesi için; bir hizmetin önceki maliyet analizi, kamu performansı düzeyini ortaya çıkaracak şekilde yapılmalı(her birim için tam maliyet) ve dışarıdan gelen tekliflerle karşılaştırılmalıdır. Özel sektör (kamu da dahil) hizmetin sunumu için rekabete dayalı teklifler vermelidir. Taraflar açısından, gerekli yatırım sermayesi çok düşük ya da hiç yoktur. Varlıkların ömürleri 2-3 yıl sürelidir. Hizmet yüklenicileri, yeterli ve yaptıkları birim başına ödenek almaktadırlar. Geliştirilmiş işletim verimliliği (kalite ve maliyet) temel amaçken, KÖO'larda işçi katılımları belirleyici düzeyde önemlidir.

Yönetim sözleşmeleri: Kamu kurumları, genel ve kurumsal düzeyde işletim sorunlarını tespit etmekte, özel sektör ise, belli bir ücret karşılığı profesyonel üst yöneticiler ile değişimi sağlayacak teklif sunmaktadırlar. Yönetim sözleşmesi, kazan-kazan (win-win) teşvik ödemelerini içeren yüklenicilerin yerine getirmesi gereken belirli işletim hedeflerini, işletim düzeylerini tespit etmektedir. Yükleniciler işletim kararlarını almak için yetkiye ihtiyaç duymaktadırlar (işe alma ve çıkarma). Kamu kurum ya da kuruluşları uzun dönem karar mekanizmalarının sahibi ve bu mekanizmaları işletmeye yetkilidirler. Özel Sektör yüklenicilerinin yeni yatırımları ya çok düşük ya da hiç yoktur. Sözleşme süreleri genellikle 2-5 yıl arasındadır. Temel amaçlar genellikle; yeni bilgi sistemleri, maliyetlendirme temelli faaliyet, kayıpların azaltılması, toplama işlemlerini geliştirme gibi dizayn ve kurma işlevleridir. Başarının ya da başarısızlığın anahtarı, BoD ve yönetim arasında Kamu ortaklıkları yapıları kurmaktır. Devletin, Özel sektör yüklenicilerini her ne şekilde olursa olsun hırpalamaması gerekmektedir.

Kiralama: Devletin ilgili birimi kısa ve uzun dönemli işletim problemlerini tespit etmekteyken, özel sektör genellikle 7-15 yıl süreliğine ve belli bir kira ücreti karşılığında devlet varlıklarını kiralamak için rekabete dayalı yarışa girmektedir. Sözleşmeler performans ölçümleri ve hedeflerini tespit etmektedir (teşvikler ve cezalar). Kira yüklenicileri, yönetimi, işletim ve bakım kararlarını, yedek parçaları, işletme sermayesini sunmaktadır. Ayrıca ticari faaliyetlerden elde edilen her hangi bir kar ya da zararı elde tutmaktadırlar. Kamu Yönetim Kurulu / AHC, hala işletme performans hedeflerinin belirlenmesi dahil olmak üzere tüm uzun vadeli planlama kararları, uzun vadeli ağ varlıklarını, uzun vadeli borç hizmetlerinin sahibidir ve bu konularda karar almaktadır. Kamu çalışanları, özel sektör kiracı ortaklığı çalışanlarına dönüşmektedirler.

Yap işlet devret ve yap sahip ol işlet: Özel sektör “Tek amaçlı Proje şirketi” (SPC) kurarak, ticari anlamda borç almakta (kredi anlaşmaları), tedarikçilerle anlaşma yapmaktadır. İlgili Bakanlıklar performans garantisi vermelidirler. Özel sektör ile “Off-taker” olarak toplu tedarik anlaşması yapılmakta ve tüketicilere sunulmaktadır (Tetra Tech Şirketine Bağlı KÖO Enstitüsü Eğitimleri Ders Notları (29), 11-29 Eylül 2011, Washington DC).

İmtiyaz: Özel şirketlerden oluşan konsorsiyum (özel amaçlı araç), kamusal hizmetin dağıtım ağını geliştirmek, yaymak işletmek için yeni bir Proje Şirketi kurmaktadırlar. Yeni şirket, belirli uzun dönem fonunu ticari borç veren kuruluşlardan (%75) borç almaktadır. Borç vericiler, şirketin kısmi varlıklarını, tüm borcun ödenmesi konusunda geri dönüşümü

sağlayacak olan projenin gelecek gelirlerini incelemektedirler. Ev sahibi devletler, ne borç verenlere teminat ya da garanti vermekte ne de özel yatırımcılara sponsor olmaktadır. Bu durum daha sonraki başlıklarda değinileceği üzere, bilanço dışı finansman “Off-balance sheet finans” olarak karşımıza çıkmaktadır.

Gerek ulusal gerek yerel nitelikli kamusal hizmetlerin kamu dışından başka taraflarca sunulması, çeşitli kesimler tarafından, kimi haklı kimi temelsiz eleştirilere maruz kalmıştır. Bu aşamada özellikle, kamunun önceleri başvurmuş olduğu imtiyaz sözleşmeleri ile son zamanlarda daha sık şekilde kullanılan ve KÖO yöntemleri içinde yer alan yap-işlet-devret (YİD) yöntemleri arasındaki temel farkı belirtmekte yarar vardır (çizelge 5.5).

Çizelge 5.5 İmtiyaz – YİD Karşılaştırması

İMTİYAZ	YİD
Tekel (Tek tedarikçi)	Monopson (tek tüketici)
Yasal olarak perakende bir kamu hizmetinin sunumu için detaylı haklarla sigortalanan ve genellikle özel sektör hukuku benimsenen	Kamu en basit anlamda, bir hizmeti üretmektense, onu satın almaktadır(elektrik, arıtılmış su, atık yönetimi).
Perakende tüketiciler şimdilerde imtiyazcılardan hizmet almaktadırlar	Perakende tüketiciler hala kamudan hizmet almaktadırlar.
Tahsilde daha büyük risk var.	Tahsilde daha 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 arttırmak için teşvikler	Üretim kapasitesini artırır fakat sistem çapında işletme verimliliğini arttırmaz.
Düzenleyici organlar gerekmektedir; tüketicileri ve yatırımcıları koruyan.	KÖO Sözleşme İzleme Birimi

Kaynak: Tetra Tech Şirketine Bağlı KÖO Enstitüsü Eğitimleri Ders Notlarından Derlenmiştir, 11-29 Eylül 2011, Washington DC.

Kamusal hizmetlerin kamu dışından o ya da bu şekilde sunulmasında, en temel sorunsal hizmetteki aidiyet sorunsalı olmuştur; Hemen hemen bütün KÖO projelerinde, Devlet; altyapı varlıklarının resmi, yasal, kalıcı sahibidir. İmtiyazlarda ve diğer KÖO’larda, özel yüklenici intifa hakkını elde ederken (kelimenin tam anlamıyla, meyvenin kullanımı), geçici olarak ise, yatırımı genişletmek, işletmek, kamu hizmetleri sunmak, ödemeleri tahsil etmek gibi hakları ele etmektedir. Özel sektör ortağı genellikle sadece intifa hakkını devletin onayı ile satabilmektedir. Yine çok sık olmakla birlikte, KÖO sözleşmeleri kamusal tarafa “red hakkı-fesih hakkı” ya da ilk alıcı olma hakkı tanımaktadır. Özel Sektör ortağı bu varlıkları tasfiye edemez ve farklı kullanımlar için dönüştüremez (tek amaçlı varlıklar). Projelere borç verenler

genel olarak İpotek haklarını, eğer olurda projeler başarısız olursa yatırımcıların geri ödemede zorluğa düşme ihtimallerine karşılık gerekli görmektedirler.

Yap-İşlet-Devret (YİD), Yap-Sahip Ol-İşlet (YSİ) arasındaki temel fark ise; bazı yalnız duran proje özelliği olan yüksek teknolojiye ihtiyaç duyulan altyapı yatırımı sektörlerinde, YSİ modeli hem devlet hem de özel sektör için çekici olabilmektedir; termal üretim tesisleri, bilgi ve iletişim teknolojileri projeleri gibi. Bu noktada devletler gerçekten, kendilerini, 10 yaşında bir bilgi ve iletişim teknolojisine ve ya 25 yaşında kömürle çalışan santrale bağlamak isteyecekler midir? Teknoloji daha geniş yenileme yatırımlarına ihtiyaç duyan güncel olmayan ve rekabet dışı bir sektördür artık. Yap-sahip ol-işlet sözleşmeleri yapılması ve müzakere edilmeleri anlamında yap-işlet-devret sözleşmelerinden daha basittir; basit olarak hizmetin 20 sene sunulması, hizmetlerin sunulması ve varlıkların transferi gibi süreçler sayılabilir (KÖO Enstitüsü Eğitimleri, “Yasal ve Uygulamada KÖO”, 34, 11-29 Eylül 2011, Washington DC).

Başarının anahtarı, açık ve ölçülebilir performans standartlarıdır; eğer KÖO’lar gerçekten kamu parası (value for Money) için daha iyi bir değer verirse (sadece yeni bağımsız borçlanmalardan kaçınarak değil) , bu aşamadan sonra, kamunun izleme kapasitesi ve analitik kapasitesini belirlemek gerekmektedir.

Ancak KÖO’lar genel itibarıyla aşağıdaki bazı temel sorunlarla yüz yüze gelmektedirler. Hemen tüm ülkeler, KÖO konusunda politika oluşturmayı tartışmakta, yasal, kurumsal ve düzenleyici çerçeveler oluşturmak ve geliştirmek için bir süreç içine girmiş bulunmaktadır. Bu noktada dikkat edilmesi gereken, KÖO’ların bürokrasiden uzak tutulmalarıdır.

KÖO yatırımları için en büyük kısıt sadece, yetersiz olan “yasal ve kurumsal düzenlemeler”(LIR-legal and institutional regulation) değildirler. Belirlenmiş ve hazırlanmış olan sınırlı sayıdaki aday KÖO projelerine, eklemenecek yeni projeler geliştirmeye odaklanmak gerekmektedir. KÖO’lar geliştirilirken uygulanacak olan stratejinin de büyük önemi vardır. Daha önce de belirtildiği üzere, ilgili devletlerin, siyasi ve idari yapıları, hükümetlerin ideolojileri, ekonomik politikaları, oluşturulacak olan KÖO’lar üzerine doğrudan etki etmektedir. Çizelge 5.6 genel hatlarıyla “pozitif ve negatif KÖO stratejilerini” vermektedir.

Çizelge 5.6 Pozitif-Negatif KÖO Stratejileri

Pozitif KÖO Stratejisi	Negatif KÖO Stratejisi
Pro-aktif (uzun dönem altyapı reformları)	Re-aktif (sadece yeni paraya ihtiyacın olunması)
Kamu kendisi de üretebilir ya da sunabilir, ancak KÖO seçilmiştir.	Kamu kendi başına yetersizdir, KÖO zorunlu olarak seçilmiştir.
Kamu hizmetlerimizin Uzun dönem Rekabet gücü	Kısa vadede yeni para bulma
Kamu parası için değer (value for Money) 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	Yabancı kontrolü korkusu
Mevcut kamu çalışanlarının özel sektör çalışanlarına dönüşmesi...	Biz (devlet) ve Onlar (özel Sektör) ayrımı...
Problemlerin sürdürülebilir ve iyi düzenlenmesi, adil bir şekilde ele alınması gerekmektedir	Yükleniciler her durumda kontrol edilmeli, aksi takdirde anlaşmanın iptal edilmesi..

Kaynak: Tetra Tech Şirketine Bağlı KÖO Enstitüsü Eğitimleri Ders Notlarından Derlenmiştir, 11-29 Eylül 2011, Washington DC.

Çizelge 5.6, KÖO'ların tercih edilirken ve işletilirken, hangi gerekçelerle seçilip ne tür beklentilerle devam ettirileceği ve sonuçta ne tür değişikliklerin ortaya çıkabileceği, ikili ayırım pozitif-negatif stratejiler şeklinde verilmiştir.

Ancak hemen belirtmekte yarar vardır ki, KÖO modellerinin seçiminde belli başlı çerçeve ve modeller göz önünde bulundurulmalıdır. Bu anlamda aşağıda belirtilen adımların izlenmesi (KÖO Yaşam Döngüsü) daha sağlıklı sonuçlar doğuracaktır (KÖO Enstitüsü Eğitimleri, "KÖO Projelerinin Belirlenmesi ve Seçilmesi için Çerçeveler ve Modeller", 11-29 Eylül 2011, Washington DC).

- KÖO Projelerinin Seçilmesi; Bu KÖO için uygun bir proje mi? – Tam olarak hazırlanması ve analiz edilmesi için ek fonlar harcanmalıdır?
- KÖO Fizibilite Analizleri ve Yapılanmaları; Proje, teknolojik, ekonomik, çevresel ve finansal olarak uygulanabilir mi?, Kamu sektörü tarafının maliyeti ne olacaktır?, Proje karşılanabilir mi?, Paranın değeri yararı tahmini olarak ne kadar olacaktır?, Kamu desteğine ihtiyaç var mıdır, onaylanmış mıdır?, Projenin yaşayabilmesi için uygulama önerileri?

- İhale Etme ve Sözleşme Yapma
- Mali Kapatma
- İşletme ve Performans İzleme

Yukarıda belirtilen KÖO yaşam döngüsü unsurları açık, tutarlı ve doğru şekilde ortaya konulduğu takdirde, KÖO'ların başarı oranları her zaman daha yüksek olacaktır. Her ne kadar, “yaşam döngüsünün” tüm adımları yerine getirilse de KÖO'lar için önemli bazı kısıtlar vardır. Çizelge 5.7 bu kısıtları, ilgili oldukları kamu kurum ya da kuruluşlarıyla birlikte vermektedir.

Çizelge 5.7 KÖO'lar İçin Önemli Kısıtlamalar

İhtiyaçlar					
Devletin KÖO Politika Çerçevesi	Devletin Personel Kapasitesi	Yeni KÖO Projelerinin Belirlenmesi ve Çalışılması	KÖO İhale Edilmesi	KÖO Projelerinin Finansmanı	KÖO Performans İzleme ve Sözleşme Yönetimi
Siyasi irade ve uluslararası modeller	Devlet ve Sponsorların Eğitimi	KÖO Proje Geliştirme Fonu ve PreFS Yöntemler KÖO İşlem Danışmanları		Özel Sermaye ve MDB-IFI-PSIDFs	Devletin yasal Çerçevesi ve Kurumsal kapasitesi
Ulaşılabilir Kaynaklar					

Kaynak: Tetra Tech Şirketine Bağlı KÖO Enstitüsü Eğitimleri Ders Notlarından Derlenmiştir, 11-29 Eylül 2011, Washington DC.

Hemen ve ayrıca belirtmekte yarar vardır ki, Etkin KÖO hazırlık çerçeveleri işlem maliyetlerinin; uygulanabilirlik analizleri hazırlık süresi, KÖO mali risk primleri, fırsat maliyetleri vb. sürdürülebilir olmasını azaltmalıdır.

Belli başlı süreçten geçmiş olan aday projelerin seçiminde sorulması gereken bazı anahtar sorular mevcuttur; KÖO için hangi proje seçilmelidir?, Aday KÖO projelerinin belirlenmesi ve seçimi için kim sorumlu olmalıdır?, Özel sektörün seçmesi ve belirlemesi durumunda olası riskler nelerdir?, Proje için önerilen KÖO risk yapısı ve detaylı analiz için daha fazla kaynak kullanılmalı mıdır? (insani ve mali) (KÖO Enstitüsü Eğitimleri, “KÖO Projelerinin Belirlenmesi ve Seçilmesi için Çerçeveler ve Modeller”, 11-29 Eylül 2011, Washington DC).

Bu süreçte sorulara verilen yanıtların belirli bir mantık çerçevesinde olması aday KÖO seçimini kolaylaştıracaktır: Genel olarak KÖO olmayanlar da dâhil olmak üzere, tüm yeni projelerin belirlenmesinde devlet tekeli kırmanın ve ayrıca sürece kullanıcıların da dâhil edilmelerinin gerekliliği... Ancak, devlet, özel girişimciler tarafından belirlenmiş ve seçilmiş projelerin analizi ve izlemesini hızlıca yapabilmelidir. Bu özellikle Devlet desteğine ihtiyaç duyan KÖO'lar için doğru bir seçimdir (Ödeme yeterliliği, ödeme kapasitesi, En az trafikle yürütücü garantisi gibi.).

Yukarıda özetlenmeye çalışılan genel geçer sorular, belirli bir çerçeve içinde verilecek olursa; aşağıdaki gibi bir kontrol listesi geliştirmek yerinde olacaktır (KÖO Enstitüsü Eğitimleleri, “KÖO Projelerinin Belirlenmesi ve Seçilmesi için Çerçevesel ve Modeller”, 11-29 Eylül 2011, Washington DC).

1. Bu Proje Devletin önceliği midir? Eğer bu proje hayata geçirilirse (20 ya da fazla yıl) proje süresi boyunca devletin gerekli ödemeleri yapabileceğine dair ilk belirtiler (bütçe planları) var mıdır?
2. Projenin yeni ve geniş sermaye yatırımlarına ihtiyacı var mıdır? (20 milyon dolardan daha fazla).
3. Proje, uzun dönem bakım, performans-işlem ve yenileme ölçümlerini gerekli kılmakta mıdır?
4. Projenin teknik, ekonomik ve çevresel olarak uygulanabilirliğini gösteren ilk belirtiler var mıdır?
5. Aynı sektörde daha önce yapılmış KÖO örnekleri ve özel sektörün konuya ilgisini gösteren belirtiler var mıdır?
6. Açıkça tanımlanabilir gelir akışları var mıdır (Devlet ya da kamu ile kullanıcılardan gelen)?
7. Net çıkışlar ve Anahtar Performans Göstergeleri (KPI) ile proje performansı ölçülebilir mi?

KÖO alanında önemli bir uygulayıcı olan İngiltere ile Malezya ve Filipinler gibi ülkelerde bu tür analizleri hızlıca yapacak birimler vardır. Aksi takdirde, istenmeyen önerilerin devlet üzerinde daha fazla problem içeren riskler olarak ortaya çıkması kaçınılmazdır. En azından, prensip şu olmalıdır ki; istenmeyen tüm öneriler, tüm katılımcıların ihaleyi kazanmak için eşit şansa sahip oldukları, şeffaf, rekabete dayalı işlemlere kanalize edilmelidir (John T. Hodgers, Gerogina Dellacha, PPIAF, Trends and Policy Options, No.5).

Daha önceki bölümlerde yapılan açıklamalar da dikkate alındığında, KÖO'ların finansmanı ve kredilendirilebilir olmaları konusunda ne tür bir yol izlenmelidir? sorusu aklı gelmektedir. KÖO'ları kredilendirilebilir kılmak için öncelikle ilgili hizmetin karakteristik özellikleri ortaya çıkarılmalıdır. Araştırma alanı gereği en genel anlamda altyapı hizmetlerinin karakteristik özelliklerini vermek doğru olacaktır. Altyapı yatırımlarının ana karakteristikleri (KÖO Enstitüsü Eğitimleri, "Proje Finansmanı ve Kredilendirilebilir KÖO'lar Yapılandırmak", s. 3, 11-29 Eylül 2011, Washington DC).

- Genellikle doğal tekellerdir (ölçek ekonomileri, daha büyük = daha iyi)
- Politik olarak; ekonomi, kamu sağlığı, yaşam standartı ve MDG'lerin eleştirisi
- Ağ Sanayileri; Tüm yatırımlar uzun vadeli yerel, ulusal ve hatta uluslararası / bölgesel planlar ile uyumlu olmalıdır,
- Yüksek Çevresel Etkiler: EIS ve kamu incelemesi gereklidir.
- Sermaye-Yoğun (Yüksek sermaye maliyeti ve nispeten düşük işletme maliyetleri)
- Çeşitlilik durumu, özellikle kamu hizmetleri konusunda, geç ödeyenleri ve ödemeyenleri ödemeye zorlamak oldukça zordur.
- Uzun Vadeli Yatırımlar; Uzun vadeli finansman gerektirir.
- Genellikle istikrarlı bir talep (ekonominin genişleme veya daralma olup olmadığına bakılmaksızın, talep düzeyleri diğer sektörler göre nispeten sabittir).
- Genellikle Düşük Varlık Devir Hızları ve Yüksek İşletim Kaldıraç Lisans (DOL), Yüksek dereceli faaliyet kaldıraç etkisi, yüksek kaldıraç.

Yine altyapı finansman yöntemleri borç verenler perspektifinden bakıldığında aşağıdaki şekildedir (KÖO Enstitüsü Eğitimleri, "Proje Finansmanı ve Kredilendirilebilir KÖO'lar Yapılandırmak", 4, 11-29 Eylül 2011, Washington DC).

- Bağımsız/Kamu Finansmanı
- Kurumsal Finansman
- Sınırlı Rücu "Proje Finansmanı"

Bağımsız/Kamu finansmanı: Devlet, yeni bir kamu altyapı tesisini finanse etmek için borçlanır ve borç verenler için bir devlet garantisi sağlamaktadır. Devlet kredilere ek olarak, kendi öz katkıda bulunabilmektedir. Alacaklılar, devletin projeden herhangi bir yeni tarife gelirleri de dahil olmak üzere, vergilendirme ve genel işletme gelirleri yoluyla fon yönetim toplam yeteneğini analiz etmektedirler. "Egemen teminat", devletin mali zorunlulukları içinde bir yükümlülük olarak gösterilmektedir. Süreç sonunda genel döngü şu şekildedir: borç verenlerle başlayan süreç, baskın teminat eşliğinde kredinin hükümete gitmesi (maliye

bakanlığı ve kamu yararı için ilgili bakanlıklar)- Özel İnşaat şirketleriyle yapılan sözleşmeler, inşaatın yapımı, hizmetin sunumu, yararlanıcılar ve vergi mükellefleri ile vergiler ve harçlar yoluyla elde edilen gelirlere bağlı olarak yapılan geri ödemeler şeklinde bir döngü oluşturulmaktadır (KÖO Enstitüsü Eğitimleri, “Proje Finansmanı ve Kredilendirilebilir KÖO’lar Yapılandırmak”, 5, 11-29 Eylül 2011, Washington DC).

Kurumsal finansman: Bir özel şirket, yeni bir ulaşım ya da proje için çektiği krediye karşılık kendi öz varlıklarını teminat olarak göstermektedir. Şirket bu borcu, kendi bilançosunda göstermektedir Şirket yanı sıra kendi öz varlıklarıyla da katkı sağlayabilmektedir. Borç verenler kredi performans analizleri yaparlarken, şirketin varlıkları yanında diğer gelirlerine de bakmaktadırlar. Bu yapıdaki bileşenler ise, borç verenler- krediler- özel şirketler- izin ve lisans uygulamalarıyla devlet yardımı sonucu altyapı yatırımı yapılmakta - hizmet sunulmakta- kullanıcılar vergi mükelleflerinden alınan aidat ya da harçlar özel sektöre gitmekte, oradan da borç verenlere geri ödeme olarak yönlendirilmektedir (KÖO Enstitüsü Eğitimleri, “Proje Finansmanı ve Kredilendirilebilir KÖO’lar Yapılandırmak”, 6, 11-29 Eylül 2011, Washington DC).

Sınırlı rücu “proje finansmanı”: Bir grup, konsorsiyum ya da özel şirketler, ulaşım sistemi kurmak için tek amaçlı proje şirket (SPV) kurmakta ve projenin %25’lik kısmını özel sponsorlardan karşılamaktadır. Proje şirketi kalan %75’lik kısmı ise özel ticari finansörlerden kredilerle karşılamaktadır. Finansörler tüm kredilerin geri ödenmelerine ilişkin olarak, neredeyse sadece, projenin gelecekteki gelir tablosu ve proje şirketinin sınırlı varlıklarına bakmaktadır. Ev sahibi ülke hükümeti kredi için tam bir garanti vermez. Özel sponsorlar ise gerektiği takdirde daha fazla sermaye oluşturmak adına sadece sınırlı bir garanti vermektedir. Nazım Sayfalık finansman. Borç verenlerden elde edilen kredi, üç ya da daha fazla sponsorun kurmuş olduğu tek amaçlı şirket adına gönderilmekte, devlet bu şirketle uygulamalar ve imtiyazla ilgili sözleşmeleri yapmakta, şirket hizmeti kullanıcılara sunmakta, kullanıcı aidatları yada birim ödemeleri şirket’e geçmekte ve daha sonra ise buradan alacaklılara geri ödemeler yapılmaktadır (KÖO Enstitüsü Eğitimleri, “Proje Finansmanı ve Kredilendirilebilir KÖO’lar Yapılandırmak”, 7, 11-29 Eylül 2011, Washington DC).

Proje finansmanı olarak hangi yöntem kullanırsa kullanılsın, “borç karşılama oranı” süreçte oldukça önemli yer teşkil etmektedir. Borç karşılama oranı: Elde edilen gelirden, öncelikli olarak, işletim ve bakım giderleri kesilmekte (yakıt, ücretler, kimyasallar, hammadde girişleri gibi...), daha sonra borç geri ödeme tutarları düşülmektedir. Son olarak

kalan miktardan vergiler de düşölünce geriye kar kalmaktadır. Yani: gelirden işletim ve bakım giderleri düşöldükten sonra kalan gelirin, kredi geri ödeme tutarına bölünmesi sonucunun 1.5 ile çarpılması sonucu ortaya çıkmaktadır (KÖO Enstitüsü Eğitimleri, “Proje Finansmanı ve Kredilendirilebilir KÖO’lar Yapılandırmak”, 9, 11-29 Eylül 2011, Washington DC).

Proje finansmanı sürecinde; özellikle şu karakteristik özelliklerle ön plana çıkmaktadır (KÖO Enstitüsü Eğitimleri, “Proje Finansmanı ve Kredilendirilebilir KÖO’lar Yapılandırmak”, 11, 11-29 Eylül 2011, Washington DC):

- Borç verenler genel olarak riskten kaçmaktadırlar.
- KÖO işlem maliyetleri yüksektir.
- Bazı projeler finansal anlamda kapatılamamaktadır.
- Özel finansman, kamu finansmanından daha pahalıdır.
- Tek amaçlı şirketler olamayan büyük projeler, bilançolarında kendi kendilerini finanse edebilmektedirler,
- Uzun vadeler: Uzun proje işletiminden dolayı, uzun süreli finansman gerekmektedir.
- Benzersiz fonksiyonlu projeler “yalnız başına” işlerdir.
- Tekel projeler ve doğal tekel projelerine, devletler tarafından donatılmış haklar vermektedir.
- Ödemeler: Yüksek ölçekli ve riskli kredi ödemeleri yüksek getirilerle karşılanabilmektedir.

Finansmanı sağlanan projeler ya da finansman (kredi) aşamasında olan KÖO projelerinde kullanılan kredi güçlendirme teknikleri aşağıdaki şekildedir (KÖO Enstitüsü Eğitimleri, “Proje Finansmanı ve Kredilendirilebilir KÖO’lar Yapılandırmak”, 19, 11-29 Eylül 2011, Washington DC):

- Talep Riskini azaltmak- Garantileri çoğaltabilmek,
- Harçları yükseltmek,
- İşletim ve Bakım maliyetlerini azaltmak
- Yatırım Sermayesini arttırmak
- Bir rezerv hesabı oluşturmak,
- Ek gelir kaynakları oluşturmak,
- Finansman / Sermaye Benzeri Borç "Asma" oluşturmak,
- Borç dönemini uzatın
- Devlet Proje borç dilimi üzerine garanti versin,

- Geri Ödemesiz bir dönem ile borçlanmak,
- Anapara geri ödemelerini ertelemek

Azaltıcı talep riski: Sabit ve Değişken Ödemeler Yapılandırılması: Bu uygulamada, borç miktarı, sabit maliyetler kapasite ödemelerine eşittir. Yani ödemeler sabit parçalara bölünmüştür. **IPP kapasite ödemeleri**= sabit işletim ve bakım giderleri (işçi, yönetim, sigorta, vergi ve diğerleri...), borç ödemesi, vergiler (kar üzerindeki) ve nihayet kar tekrar sermayeye dönmektedir (KÖO Enstitüsü Eğitimleri, “Proje Finansmanı ve Kredilendirilebilir KÖO’lar Yapılandırmak”, 20, 11-29 Eylül 2011, Washington DC).

Harçları yükseltmek: Gelirden işletim ve bakım maliyeti düşüldükten sonra geriye EBITDA ve borç tutarları düşülmektedir. Geriye vergiler ve son olarak kar kalmaktadır. Amaç yatırımcı ve borç verenler üzerindeki riskin tüketicilere aktarılmasıdır. Bu süreç gelirin ilk çıkış aşamasında yapılmaktadır. Gelirlerin atırılması, burada sınırlı müşteri karşılanabilirliği ile ödeme niyetinin az oluşu örnek gösterilebilir. Brüt gelirler, harçlar ve tarifelerle doğru orantılı olarak değişmektedir. Tarifelerin düşüşü brüt geliri düşürürken, teknik olmayan kayıpları da arttırmaktadır (KÖO Enstitüsü Eğitimleri, “Proje Finansmanı ve Kredilendirilebilir KÖO’lar Yapılandırmak”, 22, 11-29 Eylül 2011, Washington DC).

İşletim ve bakım giderlerini azaltmak: Daha fazla birincil riskin borç verenlerden, proje sahiplerine işleticilere ve işçilere aktarılması: bu ise şöyle gerçekleşmektedir: İşletimin finansal verimliliğini arttırmak, riskler; altın yumurtlayan kazı acıktırmaktadır. Sahipler işletim ve bakım giderlerinin düşürülmesi konusunda katılımcılardır (KÖO Enstitüsü Eğitimleri, “Proje Finansmanı ve Kredilendirilebilir KÖO’lar Yapılandırmak”, 24, 11-29 Eylül 2011, Washington DC).

Hisse katılımını arttırmak: Risklerin borç verenlerden proje sahiplerine aktarılması, bu ise tam da, borç geri ödeme noktasında gerçekleşmektedir: toplam borcu azaltmak, ana para ve faiz ödemeleri azaltılır, DSCR atırılır, vergi ve kar artırılır ama ROE azaltılır. Öz sermaye ne kadar arttırılırsa karlılık oranı o kadar artmakta ve borç o kadar azalmaktadır (KÖO Enstitüsü Eğitimleri, “Proje Finansmanı ve Kredilendirilebilir KÖO’lar Yapılandırmak”, 27, 11-29 Eylül 2011, Washington DC).

Bir rezerv hesabı oluşturmak: Gelir akışı dışında ayrı bir rezerv hesabının bulunması ve buradan aktarım yapılmasını ifade etmektedir. Bu rezerv, nakit akışının eksik olduğu dönemlerde yastık görevi görür. Peki, Rezerv hesabını kim finanse etmektedir. Tabii ki öz sermayedarlar ya da alacaklılar, doğal olarak bu miktar projenin toplam maliyeti üzerine eklenir (KÖO Enstitüsü Eğitimleri, “Proje Finansmanı ve Kredilendirilebilir KÖO’lar Yapılandırmak”, s.31, 11-29 Eylül 2011, Washington DC).

Gelir elde etmek için ek kaynaklar oluşturmak: Atıkların değerlendirilmesi yoluyla, çamur ve atıkların satışı, yeniden elektrik üretim gibi, arsaların kiraya verilmesi gibi... Gelirleri ve DSCR net gelirleri arttırmaktadır. Tek amaçlı proje şirketleriyle karıştırılmamalıdır (KÖO Enstitüsü Eğitimleri, “Proje Finansmanı ve Kredilendirilebilir KÖO’lar Yapılandırmak”, 32, 11-29 Eylül 2011, Washington DC).

Sermaye benzeri borç düzeyinde bir asma kat oluşturmak: Risklerin Sermaye benzeri yeni alacaklılara aktarılması. Kıdemli alacaklılar için DSCR’yi arttırmaktadır. Sermaye benzeri borç için daha yüksek faiz oranı demektir. Projenin toplam borç yükünü arttırmaktadır. Gelir akışı şelalesinde işletim ve bakımdan hemen sonra, vergilerden hemen önce iki oluk oluşturulur. Birinci oluktan Kıdemli borç ödenirken ikinci oluktan sermaye benzeri borç ödemeleri gerçekleştirilir (KÖO Enstitüsü Eğitimleri, “Proje Finansmanı ve Kredilendirilebilir KÖO’lar Yapılandırmak”, 35, 11-29 Eylül 2011, Washington DC).

Kısmi kredi garantileri kullanarak borcu uzatmak: Alacaklılar üzerine daha fazla risk aktarımı söz konusudur. Daha düşük ödemeler, DSCR’de artış, daha yüksek faiz oranı, toplamda daha fazla borç servisi ücreti, daha düşük ROE. Bunu ise devletten ve ticari bankalardan alabilmektedirler (KÖO Enstitüsü Eğitimleri, “Proje Finansmanı ve Kredilendirilebilir KÖO’lar Yapılandırmak”, s.38, 11-29 Eylül 2011, Washington DC).

Borcun belli bir kısmı üzerine devlet garantisi vermek: Riskin alacaklılardan devlete aktarılmasıdır. Faiz oranlarının düşmesini sağlar. Devlete karşı, şarta bağlı yükümlülükleri arttırmaktadır (KÖO Enstitüsü Eğitimleri, “Proje Finansmanı ve Kredilendirilebilir KÖO’lar Yapılandırmak”, 40, 11-29 Eylül 2011, Washington DC).

Ödemesiz dönem içeren bir şartla borçlanmak: Risklerin daha çok alacaklılar üzerine aktarılmasıdır. Minimum DSCR'yi arttırır. Daha yüksek faiz oranı demektir (KÖO Enstitüsü Eğitimleri, “Proje Finansmanı ve Kredilendirilebilir KÖO’lar Yapılandırmak”, 41, 11-29 Eylül 2011, Washington DC).

Ertelenmiş anapara ödemeleri: Risklerin daha çok alacaklılar üzerine aktarılmasıdır. Minimum DSCR'yi arttırır. Daha yüksek faiz oranı demektir ((KÖO Enstitüsü Eğitimleri, “Proje Finansmanı ve Kredilendirilebilir KÖO’lar Yapılandırmak”, 42, 11-29 Eylül 2011, Washington DC).

Yukarıda, KÖO kısıtları, temel karakteristik özellikleri, finansman yöntemleri, kredilendirilebilir hale getirmek gibi temel noktalara değinildi. Şimdi ise; KÖO projelerinin hayata geçirilmeleri noktasında yapılacak analizler ele alınacaktır (KÖO Enstitüsü Eğitimleri, “KÖO Aday Projelerinin Analizi”, 3, 11-29 Eylül 2011, Washington DC).

Bu aşamada öncelikli olarak proje, teknik (teknoloji ve boyut ölçeği) ve çevresel ihtiyaçları kapsayan geleneksel fizibilite ihtiyaçlarına uygun mudur, uygulanabilir midir?, Projeler yasal ve kurumsal, ticari, mali ve sosyal KÖO fizibilite gereksinimlerine uygun mudur? soruları yanıtlanmalı, tam ve ayrıntılı yapılan analiz sonuçları, risk dağılımı/tahsisini yapmalı, projelerin, yatırımcılar ve borç verecekler için kredilendirilebilir olup olmadığını açık bir şekilde ortaya koymalıdır.

Bu doğrultuda yapılacak olan fizibilite analizleri aşağıdaki gibidir (KÖO Enstitüsü Eğitimleri, “KÖO Aday Projelerinin Analizi”, 4, 11-29 Eylül 2011, Washington DC):

Karşılabilirlik: İcracı Bakanlıklar ve kurumlar, doğrulanabilir bütçelerle 5 ve daha fazla yıl gibi belli bir düzeyde gerekli olan ödemeleri yapabileceğini göstermelidir.

Teknik açıdan: 20 yıldan daha fazla süreli projeler için talep düzeyi nedir? Çıktılar için minimum performans gerekliliği nedir? Soruları yanıtlanmalıdır.

Ekonomik açıdan: Projeden elde edilmesi beklenen net ekonomik yarar düzeyi nedir? Bu KÖO'larda kamu desteği ve risk paylaşımı üzerinde alınan her karar için, net ekonomik yararı geçmemesi gereken bir anahtardır.

Çevresel ve sosyal açıdan: Projenin çevre üzerinde yaratması beklenen etkiler ile sosyal maliyeti ne kadardır? Bunların makul düzeye indirilmeleri ve sosyal maliyetin hafifletilmesi mümkün müdür?

Yasal ve kurumsal açıdan: Devletin hizmet sunumu için özel sektörle yaptıkları anlaşmalar açık bir şekilde yasal mıdır? Devletin bu yöntemi kullanması gereken özel yöntemleri vardır? İstemci Kurumun, özel sektörün sunması planlanan hizmeti izleyecek ve düzenleyecek kurumsal kapasitesi var mıdır?

Mali açıdan: Bu yapı, inşaat ve işletme giderleri ile makul özel sektör getirilerini göz önüne alarak yaklaşık olarak KÖO tarifelerinin ne olması gerektiğiyle ilgilidir? İcracı Bakanlık bunu hala göze alabilmekte midir?

Ticari açıdan: Özel yüklenici, projeden etkili bir ticari getiri elde edebilir mi? Bu tür projeler için piyasada bir istek var mıdır? Projenin ticari olarak uygulanabilirliği için kamu desteğinin gerekli olup olmamasına benzer talep riski gibi riskler var mıdır? Devletin projenin ticari açıdan daha uygulanabilir olmasını sağlamayı beklediği Mali performans garantilerine benzer kredi artırımları var mıdır?

Fizibilite analizleri ve çeşitli açıdan değerlendirilmelerini takiben, KÖO risk analizlerine ve yapılandırmasına değinmek doğru olacaktır (KÖO Enstitüsü Eğitimleri, “KÖO Aday Projelerinin Analizi”, 6, 11-29 Eylül 2011, Washington DC).

- Belirli bir proje için tüm risklerin tanımlanması,
- Meydana gelen ve meydana çıkma olasılığı yüksek her bir riskin iki yönlü analiz edilmesi.
- Her riskin (paylaşımı da içermektedir) kamu ve özel arasında nasıl bir ayrıma tabi tutulacağı konusunda karar vermek.
- Pazar Araştırması: kamu ve özel sektör arasında gerçekleştirilen risk paylaşımının kabul edilebilir bir yapıda olduğunun onaylanması, (kamu tarafından gerekli görülmesi muhtemel destek gibi.)
- İyi, temiz bir risk sınıflandırması, analiz ve paylaşımı, nitelikli KÖO avukatlarının, ihale aşamasında çok açık ve tam taslak sözleşmeler yapmalarını kolaylaştırmaktadır.

KÖO'larda risk tanımlama konusunda dikkat edilmesi gerekenler (KÖO Enstitüsü Eğitimleri, "KÖO Aday Projelerinin Analizi", 7, 11-29 Eylül 2011, Washington DC).

- Her bir KÖO'nun, kendine özgü ve benzersiz olduğu unutulmamalıdır. Böylece, tipik KÖO riskleri model listesi her hangi bir proje için sadece risklerin belirli bir kısmını kapsayabilmektedir. Özelleştirilmiş olan risklerin belirlenmesi gerekmektedir.
- KÖO model risk matrisleri, KÖO risklerinin, tanımlanması ve daha sonra paylaşılması ve analiz edilmesi süreçlerinde, ortak bazı kavramlar yoluyla, Ortak bir KÖO kültürünü beslemeye yardımcı olmaktadır.
- Muğlâk olan (politik riskler gibi) bazı kategorilerden kaçınılmalıdır. Bunlar çok özel olmaktadır: Devletlerin, KÖO projelerinin üstlenmesi gereken giderleri arttıran, yasalar yapması gibi...

Çizelge 5.8'de, KÖO risk matrisi verilmiştir. Bu risk faktörlerinin göz önüne alınması, beklenen/hedeflenen amaç ve sonuca ulaşma düzeyini arttıracaktır.

Çizelge 5.8 KÖO'larda Risk Matrisi

No	Kategori	Genel Tanımlama
1	Uygunluk Riski	Özel sektör tarafından sunulması beklenen hizmet olasılığı, kurumun çıktı özellikleri ile karşılaşmaz.
2	Tamamlanma Riski	Projenin tamamlanması için gerekli çalışmaların gecikme olasılığı, bu nedenle de, ilgili hizmetin teslim edilmesi ya da başlaması gereken tarihte tamamlanamaması, belirlenmiş teslim tarihine yetiştirmek için daha fazla harcama yapmadan yetiştirememek, çeşitli varyasyonlar nedeniyle gecikme.
3	Giderlerin artma Riski	Projelerin dizayn ve inşaat aşamalarında, planlanmış olan proje maliyetlerinin aşılması olasılığı
4	Dizayn Riski	Özel kesim dizayn çalışmalarının gerekli olan çıktı özelliklerini karşılayamama olasılığı
5	Çevresel Risk	Proje süreci boyunca, inşaat ve işletim faaliyetleri nedeniyle çevresel tahribatın artışı nedeniyle ortaya çıkan kayıplarla ilgili yükümlülüklerin olasılığı, özel sektör ya da taşeron firmalara atfedilemeyen kurumlar ya da üçüncü taraflar tarafından üstlenilen ön teslim faaliyetleri
6	Kur riski	Kur dalgalanmalarının, projenin inşaatı ve işletimi aşamalarında gerekli görülen ithal girdilerin beklenen ve planlanan giderler üzerinde etkileri olasılığı.
7	Mucbir Sebep Riski	İlgili tarafların kontrolü dışında kesinlikle beklenmeyen nedenlerden dolayı ortaya çıkan olayların Proje sürecinde inşaat ve işletim

		aşamalarını etkileme olasılığı.
8	Enflasyon Riski	Gerçek enflasyon oranının proje enflasyon oranını aşması olasılığı, Bu risk daha çok projenin işletimi sırasında ortaya çıkmaktadır
9	İflas Riski	Özel ortağın iflas etme olasılığı.
10	Sigorta Riski	Projenin imzalanmasında sigortalanabilir olan bir riskin daha sonraki süreçte sigortalanamaz hale gelme olasılığı, ya da sigorta primlerinde ortaya çıkan önemli artışlar.
11	Faiz Oranı Riski	Fonların maliyetini ve uygunluğunu etkileyen etkenler vardır.
12	Gizli Kusur Riskleri	Proje varlıkları içerisinde donanımlardan kaynaklı gizli kusurlar nedeniyle hasar ve kayıpların her geçen gün artması olasılığı (çevresel ayarlamalarda ön devir sırasındaki tadilat işleri gibi, çevresel riskler)
13	Bakım/Onarım Riski	Bakımı yapılacak olan varlıkların bakım maliyetlerinin hesaplanan tutarlardan daha fazla çıkması, ya da bakımların hiç gerçekleştirilmeme olasılığı
14	Pazar, Talep ya da Hacim Riski	Proje için oluşturulan talebin planlanandan daha az olma olasılığı (hizmetteki artış ve düşüşler, yeni rakiplerin girmesi ya da tüketicileri hizmet çıktıklarına karşı tutumları etkili olabilir...)
15	İşletim Riski	Mücbir sebepler dışında kalan ve işletimi etkileyen diğer tüm faktörler: işletim giderleri, işletim becerileri, işçi ihtilaflar, çalışanların yeterliliği, çalışanların dolandırıcılığı, teknoloji hataları, çevresel olaylar, elde etmek, bakım için gerekli tüm faaliyetler gibi...
16	Planlama Risk	KÖO sözleşmesi açısından Proje kullanımının ya da daha özeldir planlarla ilgili olarak her hangi bir uygulanabilir maddeye uygun düşmeyen şekilde projenin inşasının tamamen sektöre uğraması; arsa kullanım ya da bina kullanımı; şehir planı ya da imar planına uygun düşmememe, ya da düşmek için maliyetlerin biraz daha artması.
17	Politik Risk	Kamu kurum ya da kuruluşlarının öngörülme maddi ya da olumsuz davranışları, sermayenin geri ödemesini, borç ödemesini ya da özel sektöre giderleri arttırarak olumsuz sonuçlar çıkarma olasılığı, Özel tarafın varlıklarını kamulaştırma, millileştirme, özelleştirme (daha çok kamulaştırma işlemleri). Bu tür riskler finansal risklerle örtüşmektedir.
18	Düzenleme Riskleri	Devletten beklenen onayın ya da rızanın gelmeme ya da gelecekte bile, planlanmış olan giderlere ek olarak daha yüklü bir maliyetle gelme olasılığı (planlama ve çevre konusundaki onaylarla kıyaslanabilir; planlama ve çevresel risk faktörlerine bakılabilir).
19	Artık Değer Riski	Risk, Proje sözleşmesine göre kullanım süresi dolan proje varlıkları kuruma geri dönüşü tanımlanmamış olabilir.
20	Kaynak Girdisi Riski	Uygun kalitede temin etmeye mümkün olan eksiklikleri de içeren gereksinimler; Kaynakların ya da girdilerin temini konusunda kıtlık ve hataların yaşanma olasılığı; kömür ya da diğer yakıtlar gibi,

21	Taşeron Riski	İlk kademede ve aşağıdaki gibi, taşeronun iflası ya da sekteye uğraması gibi. Bu risk projenin inşası ya da işletimi sırasında ortaya çıkabilir.
22	Vergi Oranı Değişim Riski	Uygulanabilir vergi oranlarında değişim olasılığı (gelir vergisi oranı, VAT) ya da varlıklar üzerinde beklenen gelirin yeni vergiler yoluyla düşürülmesi olasılığı...
23	Teknoloji Riski	Çıktı özellikleri gerektiren Dış kaynaklı kurumsal fonksiyonlar için gerekli girdilerin temini konusunda sorunlar yaşanma olasılığı, ya da teknolojiadaki gelişimin, mevcut teknolojik girdileri eskitme olasılığı gibi... (Teknoloji yenileme ya da eskime riski)...
24	Kamu Hizmeti riski	Projenin inşası ve işletimi için gerekli olan hizmetlerin (elektrik, gaz, su gibi) ulaşılabilir olmaması olasılığı, veya projenin, projeye yakın olan hizmetlerin kaldırılması ya da yer değiştirmesi gibi nedenlerden gecikebilme olasılığı.

Kaynak: Tetra Tech Şirketine Bağlı KÖO Enstitüsü Eğitimleri Ders Notlarından Derlenmiştir, 11-29 Eylül 2011, Washington DC.

KÖO aday projeleri için risk dağılımı yapılandırması (ayrıntılı proje önerileri) sürecinde; Kamu ile Özel sektör arasında Risk tahsisi nasıl olmalıdır? Projeyi kredilendirilebilir etmek ve özel girişimcilerin, borç verip projeyi finanse etmeleri için, kamunun risk paylaşım düzeyi ne olacak, kamunun ne kadar destek vermesi gerekecektir? Devlet kamusal desteği önerilen düzeyde sunmayı göze alabilir mi? Verilmiş proje için hala kamu yararını diğer seçeneklere göre, daha üst düzeyde gerçekleştirebilir/sunabilir mi? (KÖO Enstitüsü Eğitimleri, “KÖO Aday Projelerinin Analizi”, 11, 11-29 Eylül 2011, Washington DC).

KÖO altyapı ve proje geliştirme hizmetleri işlemleri sırasında; sürece etki eden KÖO çerçeve bileşenleri; KÖO politika beyanı, çoklu sektör imtiyaz yasası ve yönetmelikler, çoklu sektör KÖO teknik birimi, Bakanlıklar /sektör KÖO çıkmazları, KÖO proje geliştirme tesisi, KÖO ihale yönergesi, istenmeyen prosedür önerisi, yayınlanmış KÖO klavuzları/kurallar, kamu sektörü kredi donanımları izinleri (VGF, bağlı yükümlülükler vs.), kamu sektörü risk yönetimi çerçevesi: birimler ve kurallar, sistematik KÖO eğitimleri ve kapasite geliştirme, altyapı düzenleyici organlar ve KÖO sözleşme izleme birimleri (CMUS)'dir. Türkiye açısından bu bileşenlerin henüz olgunlaşmadığını söylemek pek yanlış olmaz. Türkiye gibi belki bu yapılar ihtiyaç duyan, Filipinler, Malezya, Şili, Meksika, Macaristan, G. Afrika ve Endonezya gibi ülkelerde tüm bileşenler olmasa da bazı bileşenler hayat bulmuştur denilebilir (KÖO Enstitüsü Eğitimleri, “KÖO Aday Projelerinin Analizi”, 12, 11-29 Eylül 2011, Washington DC).

KÖO proje geliştirme hizmetlerinin ortak amaçları (PDFs): KÖO fizibilite çalışmaları sonucu KÖO alanında uzman Danışmanlar, yeni uzun vadeli özel bir yatırımlar içinde büyük miktarlarda kayıplar yaşanmaması, riskli projeyi uygulamaya almamaktadırlar. Diğer amaçlar genel olarak aşağıdaki gibidir (KÖO Enstitüsü Eğitimleri, “KÖO Aday Projelerinin Analizi”, 13, 11-29 Eylül 2011, Washington DC):

- Uygulanabilir KÖO projelerinin “akışını” açıklığa kavuşturma ve bu alanda özel yatırımcıların ilgisini hep canlı tutmak,
- KÖO projeleri hazırlıklarının kalitesini arttırmak,
- KÖO işlem maliyetleri ve proje risklerini azaltmak,
- İhale uyum sürecinin geliştirilmesi, yolsuzlukların önlenmesi,
- Özel finansı arttırmak, şartları yumuşatmak,
- Yerel kapasiteyi geliştirmek ve en iyi uygulamaları kullanmak

Konuyu biraz daha somutlaştırmak adına, Çizelge 5.9 “KÖO proje geliştirme hizmetleri örnekleri” verilmiştir (KÖO Enstitüsü Eğitimleri, “KÖO Aday Projelerinin Analizi”, 14, 11-29 Eylül 2011, Washington DC).

Çizelge 5.9 KÖO proje geliştirme hizmetleri örnekleri

İSİM	ÜLKE(LER)	SERMAYELEN-DİRME (Dolar)	KABUL TARİHİ	NOTLAR
Belediye Altyapı Yatırım Birimi (MIU) Proje Geliştirme Hizmetleri	Güney Afrika	4 M	1998	Hibe Fonu
Filipinler Yerel Yönetim Birimi (LGU) Altyapı Geliştirme Fonu	Filipinler	10 M	1998	Döner Sermaye
NEPAD ve AfDB Altyapı Proje Fonu (IPPF)	Afrika	10 M	2004	Hibe Fonu
Güneydoğu Avrupa Altyapısı içi Özel Girişim Ortaklıkları (PEPSEI)	Arnavutluk, Bosnahersek, Bulgaristan, Hırvatistan, Makedonya, Romanya	10 M	2006	Hibe Fonu
Hindistan Altyapı Proje Geliştirme Fonu (IIPF)	Hindistan	20.8 M	2007	Döner Sermaye

Kaynak: Tetra Tech Şirketine Bağlı KÖO Enstitüsü Eğitimleri Ders Notlarından Derlenmiştir, 11-29 Eylül 2011, Washington DC.

Görüldüğü üzere, yukarıdaki tüm ülkeler, azımsanmayacak miktarlarda, “hibe ve döner sermaye” olmak üzere altyapı yatırımlarına yönelik projeler hayata geçirmişlerdir. En güncel ve oransal olarak en yüksek olması dolayısıyla Hindistan’ın bu yolda önemli gelişmeler sergilediğini söylemek pek yanlış olmaz. Literatür de belirtmektedir ki, Hindistan bu yönetime oldukça açık bir ülkedir.

KÖO proje geliştirme hizmetleri hazırlık çalışmaları içinde yer alan maliyet paylaşımları, üç aşamada ele alınmaktadır (KÖO Enstitüsü Eğitimleri, “KÖO Aday Projelerinin Analizi”, 15, 11-29 Eylül 2011, Washington DC).

KÖO fizibilite çalışmaları: KÖO Uygulanabilir mi? Uygulanabilir olması için nelerin yapılması gereklidir? Bu aşamada %100 lük katılımı gerçekleştirilen çalışmalar ön plana çıkmaktadır. Çalışmalar KÖO teknik birimi ve KÖO proje geliştirme çalışmaları kurulunca yapılmaktadır. Bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşlarının ve yerel yönetimlerin katkısı olmamaktadır.

KÖO işlem hazırlama: tarifeleri ayarlamak, tahsilatın geliştirilmesinin artırılması, varlıkların transferleri, sözleşme uygunluk biriminin dizayn edilmesi. Bu aşamaya katılım oranları ise: %90’lık kısım; KÖO teknik birimi ve KÖO proje geliştirme çalışmaları kurulunca, %10’luk kısım ise; Bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşlarının ve yerel yönetimlerce yapılmaktadır.

Danışmanlık hizmetleri işlemleri: Açık arttırma taslak metinleri, açık arttırmayı değerlendirmek, sözleşmeyi müzakere etmek, vb. Aşamanın %75’i KÖO teknik birimi ve KÖO proje geliştirme çalışmaları kurulu, %25’lik Bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşlarının ve yerel yönetimlerce yapılmaktadır.

KÖO proje geliştirme hizmetleri sonunda çıkarılan dersler aşağıdaki gibidir (KÖO Enstitüsü Eğitimleri, “KÖO Aday Projelerinin Analizi”, 16, 11-29 Eylül 2011, Washington DC):

- KÖO proje geliştirme çalışmaları; Bakanlıkların ve kurumlar, KÖO hakkında bir şey bilmeden, onlara nasıl ulaşacaklarını bilmeden ve onların bildiği altyapılar olmadan başarılı olamazlar. Bu nedenle, KÖO politika pazarlama ve farkındalık oluşturmak için kaynak oluşturmak gerekmektedir.

- KÖO proje geliştirme çalışmaları, icracı Bakanlıklar, kurumlar ve yerel yönetimler için kolay ve çekici olmalıdır (KÖO'lara hızlı erişim için).
- KÖO proje geliştirme çalışmaları, KÖO ortaklığı tamamlandığı zaman iade edilmesi gerekenlerin (Eklenmiş ödemeler, İmtiyaz ön ödemeleri) iadesiyle döner olabilir.
- İcraçı Bakanlıklar bazı birimleri aracılığıyla, KÖO proje hazırlıklarında oyunun bir parçası olmalıdırlar (Proje geliştirme çalışmaları, bedava yapılacak işler değil, KÖO ortaklığı da bedavadan para değildir). Örneğin; KÖO proje geliştirme çalışmaları, KÖO konsept çalışmalarının %100'ünü fonlayabilir; %75 fizibilite çalışmalarını ve %50 de KÖO hazırlık İşlemlerini.
- Proje geliştirme çalışmaları, sağlam bir KÖO çerçevesinin yerini tutamaz.
- Bir proje geliştirme fonu, destekleyici bir KÖO politika ve yasal çerçeve öncesinde sınırlı bir başarı elde edebilir. KÖO proje geliştirme çalışmalarını yöneten finansörler ve bankacıların konuya ihtiyatla yaklaşmaları gerekmektedir (Potansiyel Çatışma ve İlgiler için).

Tüm bu anlatılanlardan sonra tipik bir KÖO yapılanması en basit şekliyle Çizelge 5.10'daki gibidir (KÖO Enstitüsü Eğitimleri, "KÖO Aday Projelerinin Analizi", s.19, 11-29 Eylül 2011, Washington DC).

Çizelge 5.10 KÖO Tipik Örgütlenmesi



Kaynak: Tetra Tech Şirketine Bağlı KÖO Enstitüsü Eğitimleri Ders Notlarından Derlenmiştir, 11-29 Eylül 2011, Washington DC.

Çizelge 5.10'daki yapılanmada öne çıkan temel değerler: Çapraz/yatay fonksiyonel örgütlenme Yapısı, yaklaşık 12 Profesyonel personel, her profesyonel personel KÖO alanında kayıtlı spesifik bir sektörü desteklemektedir (Sağlık, turizm, bilgi teknolojileri, konaklama). Ayrıca KÖO döngüsü içinde düzenlenmiş her KÖO'nun, çeşitli aşamalarında kendi uzmanlıklarıyla ilgili tavsiyelerde bulunmaktadırlar. Tüm KÖO çalışanları, devam eden Politika oluşturulması ve eğitim süreçlerinde aktiftirler.

Değınilmesi ve hayati önem taşıyan temel değerlerden bir tanesi de Kamu Mali Yönetimi Kanunu'dur (KMYK) (KÖO Enstitüsü Eğitimleri, "KÖO Aday Projelerinin Analizi", 20, 11-29 Eylül 2011, Washington DC).

KMYK, KÖO'ların sonuçlarının kamu son kertede vatandaşlar üzerine olumsuz riskleri empoze etmediğinden emin olmalıdır. KMYK, uygunluktan uygun fiyata kadar tüm yönleriyle, KÖO yaşam döngüsünü aşağıdakiler tarafından kontrol etmektedir:

- Uygun ya da olamayan KÖO nedir, tanımlanmasının yapılması,
- Ekonomiklik ve paranın değeri için bir test ve eşiğı kabul etmek,
- Hazine Garantilerinin kullanılmasını kısıtlamak,
- KÖO'larda bütçeleme iyileştirmeleri ve geliştirmeleriyle yeni bir değer eklenmesi,
- Kamu Borçlanmalarına alternatif oluşturacak, KÖO yapıları tespiti için gerekli departmanlar oluşturmak

KÖO fizibilite çalışması teslimi sırasında izlenecek sıra çizelge 5.11'de verilmiştir (KÖO Enstitüsü Eğitimleri, "KÖO Aday Projelerinin Analizi", 22, 11-29 Eylül 2011, Washington DC).

Çizelge 5.11 KÖO Fizibilite Çalışması Teslimi Aşamaları

İhtiyaç Analizleri	Seçeneklerin Analizi	Projenin İşlerliğı	Değer Değerlendirmesi	Ekonomik Değerleme	İhale Planı	TA için Fizibilite Çalışması	TA için Fizibilite çalışmasının tekrar kontrolü
Stratejik amaçlar	Seçeneklerin Analizi	Yasal	PSC bazlı				
Bütçe	Seçeneklerin Seçimi	Yer	Risk-Ayarlı PSC				
Kurumsal Çevre		Sosyo Ekonomik	KÖO Referansları				
Çıktıların ayrıntılandırılması			Risk Ayarlı KÖO				
Projenin tanımlanması			Hassasiyet Analizleri				
			Karşılabilirlik				
			Paranın Değeri				
			İhale Seçimi				
			Bilgi Doğrulama				

Kaynak: Tetra Tech Şirketine Bağlı KÖO Enstitüsü Eğitimleri Ders Notlarından Derlenmiştir, 11-29 Eylül 2011, Washington DC.

Yukarıdaki tüm süreçleri belirli kalıplar dahilinde işletmek her zaman daha tutarlı ve karşılaştırılabilir sonuçlar verecektir. Bu amaçla standartlaştırılmış hükümler oluşturmak oldukça yararlı sonuçlar doğuracaktır. Örnek vermek gerekirse, Güney Afrika’da KÖO için standartlaştırılmış Hükümler çizelge 5.12’de verilmiştir (KÖO Enstitüsü Eğitimleri, “KÖO Aday Projelerinin Analizi”, 25, 11-29 Eylül 2011, Washington DC).

Çizelge 5.12 Güney Afrika’da KÖO için Standartlaştırılmış Hükümler

A	Ön Tanımlama
B	Proje Dosyaları ve Proje Teslim Çalışmaları
C	Genel Amaçlar (Tarafların Sorumlulukları)
D	Proje Sahası
E	Süreler ve Servise Başlama
F	Hizmetler (Konaklama tanımlamaları)
G	Proje Varlıkları
H	Ödeme ve Finansal Sorunlar
I	Sigorta
J	Kabartma Olaylar, Tazminat Olayları ve Mücbir Sebepler
K	Devletin beklenmedik ayrımcı davranışları ve varyasyonları
L	İş
M	Kara ekonomik güçlendirme
N	İptal (Nedenler, Etkinlik, Tazminat Prosedürler)
O	Adım (Devletten, müşterilerden, borç verenlerden, doğru anlaşmalar)
P	Bilgi ve denetime Erişim
Q	Tekrardan Finansman
R	Fikri Mülkiyet
S	Diğerleri

Kaynak: Tetra Tech Şirketine Bağlı KÖO Enstitüsü Eğitimleri Ders Notlarından Derlenmiştir, 11-29 Eylül 2011, Washington DC.

Belediyeler altyapı yatırımlarında KÖO araçları ve modelleri kullanırlarken şunlara ihtiyaç duymaktadırlar (KÖO Enstitüsü Eğitimleri, “KÖO Aday Projelerinin Analizi”, 28, 11-29 Eylül 2011, Washington DC).

- KÖO Fizibilite Çalışmaları,
- KÖO Proje Anlaşmaları,
- KÖO Açık Artırım Belgeleri,
- KÖO Projelerini İzleme ve Değerlendirme,

Sürecin sahiplenilmesi, tarafların aidiyet duygusuyla hareket etmeleri için; yerel yönetim yetkilileri ve meclisi için, KÖO ve yerel yönetim altyapı yatırımları hakkında eğitim, KÖO danışmanları için eğitim, borç vericiler ve yatırımcılar için eğitimler ve son olarak ise bülten, web sitesi, alan çalışmaları, özel KÖO raporları yayınlamak gerekmektedir.

Yukarıda anlatılanların pekiştirilmesi adına, uluslararası boyutu da olan Ürdün (Amman Atık Su Projesi) örneğini incelemek yerinde olacaktır: Amman Atık Su sektörü ile ilgili bir çalışma örneği şu şekilde gerçekleşmiştir. İşlenmemiş kanalizasyon suyunu arıtma yöntemi ile Ürdün atık su master planına göre, 2000-2025 yılları arasında sulamaya giden içme suyu kullanımını %60’a kadar azaltarak, tarımsal sulama için ise saflaştırılmış atık su kullanımını ön plana çıkarmayı amaçlamıştır (KÖO Enstitüsü Eğitimleri, “KÖO Aday Projelerinin Analizi”, 32, 11-29 Eylül 2011, Washington DC).

Fizibilite çalışmaları sonucu: AS SAMRA Atık su stabilizasyon göletleri aracılığı, 169 M dolarlık yatırım yapılarak, YİD ve 25 yıllık imtiyaz sözleşmesi ile 2 milyon nüfuslu Amman kentinin, 267.000 m³ günlük atık suyunun (mak. 530.000 m³) %80’ini geri dönüştürmeyi amaçlamıştır. Eğer fiyatlar tam maliyeti kurtarma düzeylerine yükseltilmiş olsaydı, bu hizmet alınamaz hale gelebilirdi (KÖO Enstitüsü Eğitimleri, “KÖO Aday Projelerinin Analizi”, 34, 11-29 Eylül 2011, Washington DC).

Sonuç olarak; bu projenin hisse dağılımı: %8 Ürdün Hazinesi, %10 Ondeo ve Morganti katılımı, %36 Yerel Bankaların 15 yıllık kredileri, %46 ABD alt yapı kalkınma Hibesi olmuştur (KÖO Enstitüsü Eğitimleri, “KÖO Aday Projelerinin Analizi”, 40, 11-29 Eylül 2011, Washington DC).

Bu Projeden öğrenilenler: Sürdürülebilirliği temin edecek özel sektör işleticisinin olmadığı bir yapıda, ABD’den böyle bir hibe almak mümkün değildir.

- ABD hibeleri olmaksızın, proje Ürdünlüler için karşılanabilir bir yapıda olmayacaktı.
- Proje hazırlığı sürecinde su ve atık su tarifelerinin arttırılması, projeyi sürdürülebilir kılmıştır.
- Uluslararası danışmanlar projenin başarıyla hayata geçmesinde araçsal bir rol oynamışlardır.
- Rekabete dayalı ihale süreci, tesisin inşaatı, tasarımı, vb. değil, metreküp su üzerine verilen en düşük fiyat üzerine kurulmuştu (girdi değil çıktı odaklı),
- Uluslararası danışmanları olmasına rağmen, bu büyüklükteki projeleri hazırlamak ve tamamlamak oldukça uzun zaman almıştır.

Milenyum Rekabet Kurumu (Millenium Challenge Corp (MCC)) ve Çıktı Odaklı yardım için Küresel Ortaklık’lardan (Global Partnership for Output Based Aid (GPOBA)) gelecekteki hibeler için benzer roller beklenmektedir (KÖO Enstitüsü Eğitimleri, “KÖO Aday Projelerinin Analizi”, 41, 11-29 Eylül 2011, Washington DC).

Daha önceki bölümlerde be birçok başlıkta, paranın değeri (value for Money) kavramına sıkça değinildi. Şimdi, kamu sektörü karşılatırıcısı oluşturma ve paranın değeri analizlerine değinmek yerinde olacaktır:

Öncelikle KÖO çıktıları özelliklerinin geliştirilmesine değinilecektir. KÖO çıktısının ne olduğu sorusuna verilecek cevap: Çıktı, müşterinin (devletin) sağlanacak olan yeni hizmet ve tesislerle başarmak istediği şey ise eğer, özel isteklileri ihale davetine nasıl cevap vermeleri gerektiğini gösteren unsurdur. Çıktı, neyin başarılması gerektiğini detaylandırmaktadır, nasıl başarılacağını değil (KÖO Enstitüsü Eğitimleri, “Kamu Sektörü Karşılatırıcıları Oluşturma ve Paranın değeri Analizleri”, 2, 11-29 Eylül 2011, Washington DC).

KÖO’larda çıktı odaklı performans göstergeleri (KÖO Enstitüsü Eğitimleri, “Kamu Sektörü Karşılatırıcıları Oluşturma ve Paranın değeri Analizleri”, 4, 11-29 Eylül 2011, Washington DC):

- **Talep düzeyi:** Projenin sağlaması gereken en düşük talep düzeyi, son kullanıcıların sayıları, hacim teslimi vs.
- **Ulaşılabilirlik ve güvenilirlik:** Proje hizmetlerinin sağlanması için gerekli olan zaman yüzdesi,

- **Geçiş:** müşterilere ya da son kullanıcılara en kısa yol.
- **Zamanlama:** Bu hizmetlerin ulaşılabilir olacakları son zaman aralığı, iptal için son tarih vs.
- **Teknik kalite standartları:** Teknik kalite, sektöre özel binalar, elektrik, su , yollar vs. için en düşük kalite.
- **Bakım:** Proje varlıkları olarak tanımlanan unsurların uygun bakımları için minimum bir standart belirlenebilir mi?
- **Görünüm ve temizlik:** Görünüm gibi alanlarda, çıktı standartlarını ölçmek ve sınıflandırmak oldukça zordur.
- **Diğer sektör ve projeye özel çıktı standartları:** Her sektör ve projenin farklı anahtar performans göstergeleri vardır. Eğer bu ölçülebilir bir nitelikte ise, çıktı gereksinimlerine ihtiyaç vardır.

Peki, KÖO'larda çıktı özellikleri nelerdir ve onlara neden ihtiyaç duyulmaktadır? (KÖO Enstitüsü Eğitimleri, "Kamu Sektörü Karşılaştırmaları Oluşturma ve Paranın Değeri Analizleri", 5, 11-29 Eylül 2011, Washington DC).

Çıktı özelliklerine, açık, anlaşılır bir KÖO sözleşmesi ve uzun dönem başarılı bir hizmet sunumu için ihtiyaç duyulmaktadır. Aslen hizmet sonuçları ve çıktıları, açık risklerin bölüşümü, dizayn ve inşaatın hizmetin işletim tesisleri ile kaynaşması üzerinedir.

- Mevcut hükümlerin ayrıntılarından ziyade, stratejik ihtiyaçlar üzerine odaklanmaktadırlar.
- Önerilen dizayn, inşaat ve işletim tesislerinde yeniliğe izin vermelidirler.
- İsteklilerin proje risklerini kabul etmeleri üzerine odaklanmaktadırlar.
- Bu yapı, uzun dönemde daha iyi dizayn ve işletilen tesisler için liderlik edecek bir durumdur.

KÖO çıktı özelliklerini geliştirmek: KÖO Projesinin İhtiyaç duyduğu yüksek düzey çıktı aralığı tipik olarak aşağıdaki belirtilenlerin tümünü ya da bir kısmını kapsayabilmektedir (KÖO Enstitüsü Eğitimleri, "Kamu Sektörü Karşılaştırmaları Oluşturma ve Paranın Değeri Analizleri", 6, 11-29 Eylül 2011, Washington DC).

- Hizmet tesislerinin sağlanması,
- Mevcut binalarda değişiklikler,
- Yer, oto park ya da diğer dış tesislerin sağlanması,

- Bina, Tesisat ve varlık bakımları,
- Zemin bakımı,
- Temizlik ve atık yönetimi
- Mobilya ve ekipman,
- Enerji yönetimi,
- Site gözetici hizmetleri,
- Güvenlik ve emniyet,
- Catering,
- Bilgi teknolojisi

İyi bir çıktı özelliği detaylandırması ise: Son kullanıcı ve müşterilerden hizmetlerin gerçek gereksinimlerinin yansıtılması, net, kısa ve açık olmak, potansiyel isteklere, hizmet ve tesislerin giderlerini hesaplamaları ve karar vermeleri için yeterli bilgileri vermek, projenin, yasal ya da diğer yasal gereklilikleri ve teknik şartlarına uymak, tasarım, inşaat ve işletimi birleştirerek yararı arttırmak, ihale süreci içinde belirlenen kriterlere göre, projelerin değerlendirilmesine izin verilmesi, tesisin kullanılabilirliği ve performansı için kritik olan hizmet alanlarının belirlenmesi, sadece müşteriler tarafından tanınan ve teslim edilen gereksinimlerin içerilmesi gibi etkenlerle gerçekleştirilebilir (KÖO Enstitüsü Eğitimleri, “Kamu Sektörü Karşılaştırmaları Oluşturma ve Paranın Değeri Analizleri”, 7, 11-29 Eylül 2011, Washington DC).

Yine yukarıda anlatılanlara örnek oluşturması anlamında, Washington DC, Federal Otoyol Sistemi kapsamında yapılan “Performans Odaklı Otoyol Varlık Koruma Sözleşmesi” incelenecektir: Sözleşme 2000 yılında, 60 eşit taksitle ödenmek üzere 69.6M dolara VMS LTD şirketiyle 5 yıl süre geçerli olmak üzere imzalanmıştır. Bu sözleşmedeki amaçlar; DC sakinleri için, daha temiz, daha yumuşak kaldırımlar ve kaldırım varlıkları oluşturmak, kaldırım varlıklarının ömrünü uzatmak, hizmet kalitesini yükseltmek, altyapı bakımı için yenilikçi metodları, prosedürleri ve işlemleri teşvik etmek, bakım harcamalarını düşürmek ve maliyet odaklı çözümler geliştirmek gibi (KÖO Enstitüsü Eğitimleri, “Kamu Sektörü Karşılaştırmaları Oluşturma ve Paranın Değeri Analizleri”, 9, 11-29 Eylül 2011, Washington DC).

Yüklenici tarafından bakımı yapılan ve yönetilen varlıklar(s.10): Kaldırım yapısı, yol şeridi temizliği, drenaj, yol kenarı (bordürler, oluklar ve kaldırımlar), trafik emniyeti (otokorkuluklar, berierler, vs.), yol kenarı temizliği, yol kenarı peyzajı (bitki örtüsü), köprüler, tuneller, kar ve buz kontrolü, kaldırım işaretlemeleri, trafik işaretleri, otoyol ışıklandırması gibi.(KÖO Enstitüsü Eğitimleri, “Kamu Sektörü Karşılaştırmaları Oluşturma ve Paranın Değeri Analizleri”, 11, 11-29 Eylül 2011, Washington DC).

ÖO’larda izleme ve denetimlerin hangi aralıklarda ne şekilde hangi araçlarla yapılacağı konusu çok büyük önem arz etmektedir (Çizelge 5.13). Washington DC örneği bu konuda örnek teşkil edebilecek niteliktedir (KÖO Enstitüsü Eğitimleri, “Kamu Sektörü Karşılaştırmaları Oluşturma ve Paranın Değeri Analizleri”, 20, 11-29 Eylül 2011, Washington DC).

Çizelge 5.13 KÖO’larda İzleme ve Denetim Aralığı Örnek Tablosu

<p>GÜNLÜK</p> <ul style="list-style-type: none"> • Devletin proje müdürü, soruları gidermek ve bakımı izlemek için, yüklenici firma ile birlikte çalışmaktadır, • Devletin proje müdür yardımcısı işi inceler ve daha fazla dikkat edilmesi gereken alanları tanımlar, • Yüklenicinin günlük aktiviteleri, kalite kontrol ve kalite güvence sistemi ile uyumludur.
<p>AYLIK</p> <ul style="list-style-type: none"> • Devletin proje müdürü, diğer proje takımı üyeleri ve yüklenici tarafından aylık inceleme, • Varlıklar subjektif bir değerlendirmeye tabii tutularak; “iyi”, “orta” ve “zayıf” olarak değerlendirilir, • İnceleme video’ya kaydedilir, • Yenilenen sorunlar ya da devam eden kaygı alanları belgelenmektedir.
<p>YILLIK</p> <ul style="list-style-type: none"> • Yüklenici firmanın kapsamlı mühendislik değerlendirmesi yapılmaktadır, • Proje performans ölçümlerine göre, örneklenmiş varlık elemanlarının durumunun objektif değerlendirilmesi, • Mükemmel performans için değişken tazminatlar

Kaynak: Tetra Tech Şirketine Bağlı KÖO Enstitüsü Eğitimleri Ders Notlarından Derlenmiştir, 11-29 Eylül 2011, Washington DC.

Peki, tüm bu süreçlerden sonra, kamusal anlamda elde edilen çıktılar nelerdir? (KÖO Enstitüsü Eğitimleri, “Kamu Sektörü Karşılaştırmaları Oluşturma ve Paranın Değeri Analizleri”, 21, 11-29 Eylül 2011, Washington DC) Bu tür sözleşmeler sonucu:

- Devlet için yaklaşık %15-20 arası bir tasarruf edilmiş,
- Daha düşük bakım giderleri gerçekleştirilmiş,
- Daha yüksek düzey hizmet kalitesi yakalanmış,
- Garantili sonuçlar (Net sözleşme yürürlüğü) elde edilmiş,
- Karayolunda bakımların tüm birikimleri elemine edilmiştir,

Yukarıda belirtilen hizmetler KÖO yapısıyla değil de, aynı kalite düzeyinde ve çıktılarla kamu tekelinde sunulmuş olsaydı maliyet ne olurdu? (Kamu Sektörü Karşılaştırmaları (PSC)) Öncelikli olarak; Çıktıları karşılayan bir proje tasarımı önerisi, inşaat maliyetleri tahminleri, finansman maliyetleri tahminleri ve projenin tüm ömrü boyunca işletme maliyetleri tahminleri gerekli olacaktı. Kamunun bu projeyi uygulaması sonucu, karşılaşılabilecek risklerin etkilerinin büyüklüğü ve olasılığı nedir? İnşaat maliyetinin aşırı olma riski, projenin tamamlanma süresindeki gecikme riski, işletme giderlerinin planlanandan daha yüksek olma riski ve devlet üzerindeki diğer uygun riskler ortaya çıkacaktı (**Arındırılmış Risk Kamu Sektörü Karşılaştırmaları**) (KÖO Enstitüsü Eğitimleri, “Kamu Sektörü Karşılaştırmaları Oluşturma ve Paranın Değeri Analizleri”, 22, 11-29 Eylül 2011, Washington DC).

Geçmişte gerçekleştirilen kamu projeleriyle ilgili verilerin olgusal analizleri yoluyla **Kamu Sektörü Karşılaştırmalarında Olgu Örnekleme** yapılacak olursa; örneğin, devlet gelecek 20 yıl için bir devlet hastanesi yapmak istiyor olsun. Bir kamu analisti olarak, geleneksel ihale usulleri dışında bu hizmet için göze alınabilir bir KÖO çözümü mümkün müdür diye sorulduğunda? KÖO analistlerinden oluşan ekip, projeyi aşağıdaki bilgilerle desteklemişlerdir? (KÖO Enstitüsü Eğitimleri, “Kamu Sektörü Karşılaştırmaları Oluşturma ve Paranın Değeri Analizleri”, 26, 11-29 Eylül 2011, Washington DC).

Karşılanabilirlik analizi: Devlet, devletin ulusal kalkınma planı, sağlık sektörü kalkınma planı ve mevcut bütçe projeksiyonlarına göre, 20 yıllık bu tür projenin inşaatı ve bakımı için bugünün değeri ile maksimum 160 M dolar ödemeyi göze almaktadır (KÖO Enstitüsü Eğitimleri, “Kamu Sektörü Karşılaştırmaları Oluşturma ve Paranın Değeri Analizleri”, 27, 11-29 Eylül 2011, Washington DC).

Kamu sektörü karşılaştırma analizi: Kamu sektörü müdürlerinden ve proje danışmanlarından oluşan proje ekibi, geleneksel kamu alımlarına göre aynı çıktıları sağlama düzeyinde olmak üzere yaklaşık maliyetleri içeren bir çalışma yapmışlardır. Buna göre; kamu sektörü inşaat ve tasarım maliyeti yaklaşık 50 M dolar, kamu sektörü bakım maliyeti birinci yıl yaklaşık 4 M dolar, 20 yıl boyunca her yıl %5 artış gösterecek ve indirim Oranı:%10'dur.

Sonuç olarak, 20 yılsonuna kadar yapılan hesaplamalara göre, projenin toplam ömrü boyunca gerektirdiği tutar; 50 M inşaat, 48 M işletim ve bakım olmak üzere toplamda 98 M dolar olarak hesaplanmıştır (KÖO Enstitüsü Eğitimleri, “Kamu Sektörü Karşılaştırmaları Oluşturma ve Paranın değeri Analizleri”, 28, 11-29 Eylül 2011, Washington DC).

Risk analizleri: Mimarlar, mühendisler, muhasebe yetkilileri, ihale uzmanları, denetçilerden ve deneyimli kamu sektörü müdürlerinden oluşan KÖO proje danışmanları 3 ana risk tanımlamışlardır (KÖO Enstitüsü Eğitimleri, “Kamu Sektörü Karşılaştırmaları Oluşturma ve Paranın değeri Analizleri”, 31, 11-29 Eylül 2011, Washington DC).

- İnşaat maliyetinin planlanana aşma riski,
- Teslim tarihindeki gecikme riski,
- İşletim ve bakımda verimsizlik riski,

Benzer kamu alımlarından oluşan kendi deneyimlerine göre proje ekibi, bu tür risklerin olası etkilerini ve olasılıklarını değerlendirmektedirler.

- İnşaat maliyetinde, hesaplanan maliyeti aşma riski %66 dolaylarındadır, bu da yaklaşık 30 M dolar yapmaktadır.
- Teslimde gecikmeler: %75 lik bir risk vardır ki, bu da yaklaşık 10 M dolar daha ek maliyet demektir.
- Bakım Maliyetler: %33'lük bir risk söz konusudur. Bu da yaklaşık olarak proje bakım maliyetine birinci yıl için 2M dolar ekleyecektir. Diğer bakım işletim giderleri bu tutar üzerinden 20 yıl boyunca yılda %5'lik bir artışla devam edecektir.

Tüm risk analizlerinin sonucu olarak, proje maliyeti 98 M dolardan, %52 'lik artışla 149.9 M dolara çıkmıştır (KÖO Enstitüsü Eğitimleri, “Kamu Sektörü Karşılaştırmaları Oluşturma ve Paranın değeri Analizleri”, 32, 11-29 Eylül 2011, Washington DC).

Sonuç olarak, belirli hizmetlerin kamu tarafından mı yoksa özel sektör tarafından mı ya da KÖO tarafından mı sunulmalarının ayrı ayrı avantaj ve dezavantajları vardır. Özelleştirmeler araştırma kapsamı dışında tutulmuştur (kamusal varlıkların kamusal statülerinin ortadan kalkması gerekçesiyle). Kamu'nun ise tüm hizmetleri tüm vatandaşlara eşit ve adil şekilde sunamamak, etkin ve verimli yönetim sağlayamamak gibi ama asıl olarak çoğu hizmet ve projeyi finansman yetersizliği nedeniyle hayata geçirememek gibi sorunları vardır. Ayrıca hayata geçirilecek projelerde de, çeşitli risk faktörleri nedenleriyle, yukarıdaki basit hesaplama da göstermektedir ki, maliyetler oldukça yüksek çıkabilmektedir. Bu durumda, yalnız kamu ile yalnız özel sektör arasındaki çizginin her hangi bir noktasında kurulacak olan “kamu-özel ortaklığı/işbirliği” doğru çözüm oluşturmaktadır.

SONUÇ

Sonuç olarak, günümüzde kamusal hizmetler; bir tarafta sırf kamunun, diğer tarafta ise özelleştirmelerin bulunduğu çizgi arasında, kamuya mı, yoksa özel sektöre mi daha yakın duracağını kullanılacak yöntemin belirleyeceği bir sürece girmiştir. Özelleştirmelere kadar olan doğru üzerindeki herhangi bir noktadan, kamu yararının gerçekleşmediği gerekçesiyle dönmek her zaman mümkün ve bedeli risk paylaşımlarıyla düşürülebilirken, özelleştirmeler sonucu bu bedel kamuya ağır şekilde ödetirilebilmektedir. Ancak mevcut uygulamalar ve sonuçlar göstermektedir ki, KÖO'lar daha öncede belirtilmiş olan birçok gerekçeyle, bir sonraki başlıkta da belirtileceği üzere alanda uzman danışmanlar, sağlam yasal ve kurumsal çerçeve ile güçlü denetim ve izleme mekanizmaları sayesinde hızlı, etkin, verimli, kapsayıcı ve yenilenebilir kamusal hizmet sunumunda başvurulması gereken anahtar yöntemler olacaktır.

Yapılan görüşmelerde varsayımların büyük kısmı doğrulanırken, vurgulanması gereken temel bazı farklılıklar ortaya çıkmıştır. Bu farklılıklar:

Algı farkı: Öncelikle KÖO'lar hakkında, dünyadaki uygulama örnekleri göz önüne alındığında, ortak bir algının gelişmediği ya da geliştirilemediği ortaya çıkmaktadır. Türkiye ve İsveç arasında da aynı şekilde farklı bir algının var olduğunu söylemek pek yanlış olmaz. İsveç yerel boyutta daha çok hizmet sözleşmeleri yolunu kullanırken ulusal boyutta yap-işlet-devret gibi modelleri sınırlı ancak büyük projeler için kullanmaktadır. Türkiye yerel ölçekte hizmet sözleşmeleri ve diğer yöntemleri de kullanırken, ulusal ölçekte birçok farklı yöntemi kullanmakta ve bu konuda oldukça açık görünmektedir. Dolayısıyla, Türkiye'de KÖO'larda özel sektöre daha yoğun düzeyde teslimiyet ve uzun süreli sözleşmeler ön plana çıkarken, İsveç'te ise özel sektöre karşı daha mesafeli bir duruş, kısa süreli sözleşmeler ön plana çıkmaktadır.

Yaklaşım farkı: Türkiye açısından, KÖO'lar biraz daha, özel sektör ağırlıklı bir yapıda ve kurumların daha hevesli oldukları gözlemlenirken, İsveç açısından özel sektör ayağı, ticari olmaktan çok kamu dışı olarak ele alınmakta ve kurumlar çokda hevesli görünmemektedirler.

Gerekçelerdeki farklar: Türkiye açısından KÖO'lara başvurmada daha çok ilgili hizmetlerin sunumu konusunda finansal gerekçeler ön plana çıkarken, İsveç örneğinde etkin, verimli, hızlı ve kaliteli hizmet sunum ve yönetim tekniklerinden yararlanmak ön plana çıkmaktadır.

İhtiyaç düzeyi: Gerekçelerin de belirttiği üzere, Türkiye'de KÖO'lar bir ihtiyaç bir çıkış yolu olarak denenirken, İsveç için biraz daha alternatif yöntemler içinden sadece denenebilir bir yöntemdir. Hali hazırda İsveç, yerel ölçekte üst düzey özerkliğe sahip olduğu için, kaynak yaratma ve dolayısıyla hizmetleri sunma noktasında pekde sıkıntı çekmemektedir. Ancak Türkiye'de henüz yerel özerkliğin tam anlamıyla gerçekleştiğini söylemek pek doğru olmaz. Durum böyle olunca; yerel yönetimler kaynak yaratma konusunda ve dolayısıyla hizmetleri sunma konusunda yetersiz kalarak, merkezden gelecek kaynak aktarımına bağlı kalmaktadır. Bir çıkış yolu olarak tüm belediyeler, özellikle de büyükşehir belediyeleri, daha önceleri farklı isimlerle anılsa da, son kertede KÖO yöntemlerine sıkça başvurmayı, yine merkezi kurum kuruluş ve mevzuatın izin verdiği düzeyde gerçekleştirmeye çalışmaktadırlar.

Eğitim farkı: Araştırma süresince yapılan görüşmelerden elde edilen veriler ve gözlemler sonucu, belediyede çalışan ister seçilmiş ister atanmışlar düzeyinde Türkiye'nin, İsveç'e göre daha siyasi olduğu, kayırmacılığın ön plana çıktığı, kadrolaşmanın yoğun olduğu, buna bağlı olarak da aidiyet duygusunun çokda gerçekleştirilemediğini söylemek yanlış olmaz. Şöyle ki, Türkiye'deki birçok belediyede, siyaseten gelenler, bir sonraki seçimlerde meydana gelecek değişim kaygısıyla çalışmalara kamusal değil bireysel ölçekte bakmayı daha çok tercih etmektedirler denilebilir. İsveç'te kamusal hizmetlerin sunumu siyaset üstü görülmekte, hangi ideoloji ya da parti gelirse gelsin belli başlı politikalar ve kadrolarda pek değişikliğe gidilmemektedir. Ancak Türkiye açısından son yıllarda olumlu olarak değerlendirilecek unsurlarından bir tanesi, uzmanlık alanlarına göre daha eğitilmiş kişilerin istihdam edilmeye başlanmasıdır denilebilir.

İdari ve mali özerklik düzeyi farkı: Hem Türkiye hem İsveç üniter yapıli devletlerdir. Merkez asıl belirleyici, genel geçer yasa koyucu niteliğindedir. Ancak Merkezin vesayet düzeyi farklı boyutlarda gerçekleşebilmektedir. İşte bu noktada, İsveç, Türkiye ile kıyaslandığında gerek idari gerek mali açıdan oldukça özerk yerel yönetim birimlerine sahiptir denilebilir. Belediyeler için hayati önem taşıyan mali özerklik düzeyidir demek yanlış olmaz. Türkiye belediyeleri, yerel düzeyde kaynak yaratma konusunda çok sınırlı hareket serbestisine sahip iken, İsveç yerel düzeyde gelir vergileri toplamaya kadar geniş bir

yelpazede kaynak oluşturabilme serbestisine sahiptir. Dolayısıyla da, elde edilen kaynaklar, bürokrasiden uzak, daha hızlı, etkin ve doğru bir şekilde yine yerel düzeyde yerel kamusal hizmetler için kullanılmaktadır. Türkiye'nin 2005'ten bu yana gerçekleştirdiği ve daha da ilerletmek istediği reform çalışmaları hep bu yönde ilerlemektedir denilebilir. Ancak hem idari hem mali özerklik anlamında İsveç belediyeleri, Türkiye belediyelerinin oldukça önündedir.

Organizasyon (örgütlenme) farkı: İki ülke belediye yapılarında gözle görülür farklılıklar şu şekildedir. Öncelikle her iki ülkedeki “merkez-taşra” ilişki düzeyi her iki ilke belediyelerinin kendi içinde, başkanlık ve alt kurumsal yapılanmasına yansımıştır denilebilir. Şöyle ki, Türkiye’de, merkezin belediyeler üzerindeki ağır vesayeti, belediye başkanlığının da aynı şekilde kendi alt kurumları üzerinde ağır hiyerarşi ve vesayet denetimi şeklinde kendini göstermektedir. Yani yatay örgütlenmeden ziyade dikey bir örgütlenme modeli tercih edilmektedir. Ancak özerklik düzeyi gelişmiş olan İsveç merkezi devlet yapısının bir yansıması olarak, belediyelerde olabildiğince, alt kurumlarına hareket serbestisi tanımış ve daha çok yatay örgütlenme modeli temelinde kurumsallaşmışlardır. Dolayısıyla, bütçeleri belirlenmiş her bir alt kurum özerk şekilde yıllık yatırım planlarını gerçekleştirebilmektedir.

Kurumsallaşma düzeyleri: Bilindiği üzere, kurumsallaşma, içeriği gereği birçok değişkeni bünyesinde barındırmaktadır. Kurum kimliği oluşturmaktan, örgüt iklimi, örgüt içi demokrasi, profesyonelleşme, aidiyet duygusu geliştirme gibi, hem fiziki altyapısal hem ekonomik hem insani ve sosyal boyutu olan geniş bir yelpazeyi kapsamaktadır. Tüm bu bileşenler düşünüldüğünde, İsveç belediyelerindeki kurumsal yapılanmanın biraz daha sağlam olduğu söylenebilir. Türkiye’de bu yapılanmanın önündeki en büyük engeller, daha önce de belirttiğimiz gibi; nepotizm, siyasi kayırmacılık, rantsal beklentiler, aidiyet duygusu eksikliği, ekonomik sorunlar vb.’ dir.

Nüfus yoğunluğu farkları: Türkiye belediyeleri ile İsveç belediyeleri incelendiğinde, belediye sınırları içinde m²'ye düşen kişi sayısı İsveç’e göre Türkiye’de oldukça yüksektir. Mali özerkliği olmayan belediyelerin, daha dar bir coğrafyada daha fazla vatandaşa, kaliteli hizmet sunması oldukça zordur. Ancak bunun karşısında, mali özerliğe sahip bir yapıda, daha geniş bir coğrafyada, daha az yoğun bir nüfusa hizmet sunmak ise daha kolay ve etkindir. Türkiye’de son çıkarılan yasa ile 30 büyükşehir belediyesinin var olması ve sınırlarının genişletilmesi, m²'ye düşen kişi sayısını azaltacaktır, ancak mali özerlik olmadıkça, bu açılımlar belediyelere daha fazla yük getirecektirler.

Coğrafi koşulların ve demografik faktörlerin etkisi (bölgelcilik; kuzey insanı): Türkiye ve İsveç'in farklı coğrafi konumları, hem insanların karakteristik özelliklerini, hem de hizmetlerin sunumları konusunda yapılabirlik düzeylerini etkilemektedir. Öncelikle Türkiye, daha ılıman, sıcak ve kurak bir iklime ancak daha engebeli (tepelik ve dağlık) bir coğrafyaya sahiptir. Ve yine Türkiye'de nüfus belirli bölgelerde yoğun olsa da, ülke geneline yayılmış durumdadır demek yanlış olmaz. Ancak İsveç ise, daha soğuk ve yağmurlu daha düzlük ve alansal anlamda daha küçük bir coğrafyaya sahiptir. Ayrıca İsveç'te nüfus daha çok İsveç'in orta ve güney kesimlerinde toplanmış, zorlu kuzey kesimleri ise oldukça seyrek nüfusa sahiptir. Dolayısıyla, nüfusun daha seyrek, coğrafyanın daha düzlük olduğu yerlerde özellikle altyapısal hizmetlerin sunumu daha kolaydır. Bunlara ayrıca, güney (Akdeniz) insanı ve kuzey insanı (İskandinav) karakteristik özellikleri eklenince avantajlar ve dezavantajlar ortaya çıkmakta, İsveç'in bu konuda biraz daha avantajlı olduğu anlaşılmaktadır.

Demokrasi deneyimleri farkı: Daha önce de yer yer değinildiği üzere, devletleri mevcut durumları sahip oldukları demokrasi kültürleri, tarihlerinin onlara kattıklarıyla doğru orantılıdır. Türkiye'nin kuruluşu başlangıç noktası olarak alınırsa, 1923'ten bu yana gerek anayasalar gerek yerel nitelikli yasal değişim, dönüşüm ve tecrübe tarihi oldukça sınırlı kalmaktayken, İsveç ise 1860'lı yıllarda yerel nitelikli yasalar çıkarmaya başlamış ve bu günü kadar gelişerek gelmiştir. Sonuç olarak, yukarıda bahsi geçen, aidiyet, kurumsal kimlik, örgütlenme düzeyi, algı farkı gibi tüm faktörler köklü demokratik geçmişin etkisiyle yukarılara çıkmıştır.

AB ile olan ilişki düzeyi farkı (Türkiye daha hevesli -İsveç daha mesafeli): Türkiye ve İsveç arasındaki yapısal nitelikteki farklardan bir diğeri de, İsveç'in AB'ye üye, Türkiye'nin ise aday ülke olmasından ileri gelmektedir. AB yayınlamış olduğu Yeşil Kitap (Green Paper) ile KÖO'lara olan ilgi düzeyini artırma çabası içindedir. İsveç üye ülke olması dolayısıyla çeşitli düzeylerde AB içinde temsil edilmektedir. İsveç Belediyeler Birliği 7 kişilik bir ekiple, Brüksel'de AB mevzuatını yakından izlemekte ve İsveç yerel yönetimleri için raporlar hazırlamaktadırlar. Ayrıca AB'nin bu yönde sunmuş oldukları hibelerden de üst düzeyde yararlanabilmektedirler. Türkiye ise farklı temsilcilikler aracılığı ile bağlayıcı nitelikte olmasa da, tavsiye niteliğinde çalışmalarda bulunmaktadır. Avrupa Yerel Özerklik Şartı'na imza atmış Türkiye'nin, İsveç ile benzer amaç ve hedeflere sahip olduğunu söylemek yanlış olmaz.

Yasal düzeyleri: Türkiye ile İsveç arasında mevzuat anlamında da önemli farklılıklar mevcuttur. Her iki ülkede de, henüz KÖO’larla ilgili genel çerçeveyi çizici birer yasa yoktur. Ancak iki ülke de temel olarak “kamu ihale kanunları” doğrultusunda süreçleri işletmektedirler. Türkiye örneği; alanı düzenleyen yasaların oldukça dağınık bir yapı sergilemesi dolayısıyla İsveç’ten farklılık göstermektedir. Yapılan reform çalışmalarındaki temel gerekçelerden bir tanesi de; dağınık halde bulunan yasaları tek çatı altında toplayabilmek ve bu vesileyle de kurumsal ve idari kapasiteyi geliştirebilmektir.

Siyasilerin bakış açıları: Yapılan görüşmeler sonunda, özellikle Türkiye’de siyasi kaygıların ve ideolojilerin kamusal hizmet sunumu üzerinde oldukça ağır bir etkisinin olduğu, İsveç’te ise belki de asli ve sürekli hizmetler diyebileceğimiz alanların, siyaset ve ideoloji üstü algılandığını söylemek pek yanlış olmaz. Türkiye’deki yerel yöneticiler, KÖO yapılarına daha hevesli (gerekçe farklarından dolayı), niyetli görünürken, İsveç yerel yöneticileri daha mesafeli ve hatta çoğunlukla “Özel Sektör” kelimesine biraz irkilerek yaklaşmaktadırlar.

Vatandaşların katılımı: Katılımcı demokrasilerin temelinde yer alan, olabildiğince gerek karar gerek yürütme işlevlerine vatandaşların katılımını sağlama amacı, doğrudan demokrasilerde daha kolay iken, temsili demokrasilerde çeşitli eleştirilere maruz kalmaktadırlar. Ancak devlet yapıları, demokrasi kültürleri katılım düzeyi üzerine önemli yer teşkil etmektedir. Katılımdan anlaşılması gereken, hizmetlerin sunumuna o ya da bu şekilde (vergi ödeyiciler olarak) katkıda bulunan vatandaşların, hizmetlerin tespiti, sunulması ve geliştirilmesi süreçlerinde de etkin olabilmeleridir. İsveç’te yerel özerklik gereği, yerel sınırlar içinde vergisini ödeyen tüm vatandaşların, mahalli müşterek ihtiyaçların belirlenmesi ve sunulması noktasında etkin olduklarını söylemek doğru olacaktır. Türkiye açısından, daha merkeziyetçi bir yapı olması dolayısıyla, mahalli müşterek hizmet ve ihtiyaçların belirlenmesi konusunda sınırlı kalınsa da, genel ve sınırlı düzeyde hizmetlerin işleyiş süreçlerine çeşitli düzeylerde katılım sağlamaktadır. Yine 2005’ten bu yana gerçekleştirilen reform çalışmalarıyla, katılımcı demokrasinin etkin bir şekilde işletilmesi, yerel halkın, yerel düzeyde gerçekleştirilecek her tür hizmete katılımını sağlamaya yönelik birçok yasal adım atılmıştır denilebilir.

Merkez-taşra ayrımı: Yine Türkiye – İsveç arasında, devlet yapıları aynı olsa da, işlevsel boyutta birçok farklılık ortaya çıkmaktadır. İsveç’te merkez kendini daha çok asli ve sürekli hizmetler denilebilecek hizmetlerin koordinasyonu ve ülke geneline eşit dağılımı için sorumlu tutarken, Türkiye’de merkez birçok hizmetin asli yüklenicisi olmakla birlikte, yerel üzerinde

ağır vesayet işletilebilmektedir. Yine reform çalışmaları ile bu yönde var olan aksaklıkların giderilmesi hedeflenmektedir.

Mevcut durum, araştırma verileri ve gelecek projeksiyonları da gözönüne alındığında, kamu-özel ortaklığı konusunda gerek merkezi gerek bölgesel/yerel düzeyde özellikle Türkiye aısınidan yararlı olabilecek öneriler aşağıdaki gibidir.

1. Merkezi düzeyde alana ilişkin kurumsal kapasite genişletilmeli ve geliştirilmelidir.

- Merkezi düzeyde koordinasyon sağlayıcı, genel stratejileri belirleyici bir üst yapının oluşturulması (Kalkınma Bakanlığı'nın, Hazine Müsteşarlığı'nın, Maliye Bakanlığı'nın, zelleştirme İdaresinin bu konudaki işlevlerini biratı altında toplayacak bir üst yapı). Bu kurum, siyasi kaygılarla seçilmiş ya da atanmışlardan değil, alana ilişkin profesyonellerden oluşmalıdır. Bu kurum, oluşturulan standartlaştırılmış uygulama formatlarından yola çıkararak, uluslararası mekanizmalarla sürekli ve düzenli ilişki içinde bulunmak yoluyla, ulusal KOO havuzunu beslemelidir.
- Henüz yeni sayılabilecek Kalkınma Bakanlığı içinde yer alan KOO Genel müdürlüğü kurumsal kapasitesi genişletilmelidir.

2. Yerel düzeyde her belediye içinde olması fayda-maliyet açısından karlı olmayacağı için, öncelikli olarak büyükşehir belediyeleri idari yapısı içinde, KOO uzmanlarından oluşan birimler kurulmalıdır.

3. Büyükşehir belediyesi olmayan diğer belediyeler için ise, Türkiye genelinde bölgeler oluşturulmak suretiyle uzmanlardan oluşan idari yapılanma kurulmalıdır. Bir st kurul, danışma kurulu gibi işlev görecek bu yapıya, her belediye en az 2 uzman kadroyla eşlik etmelidir. KOO projeleri, fizibilite, fayda-maliyet analizleri ya da sözleşme süreçleri değil, aynı zamanda projelerin yürütülmesi ve yönetilmesi konusunda da önem arz etmektedirler. Bu nedenle projelerin, sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyleri, coğrafi konumları gibi faktörler nedeniyle belediyeler arası dengesizlikleri giderici bir şekilde gerçekleştirilebilmeleri için, sözleşme aşamasına kadar bölgesel düzeyde ele alınırken, düzenli raporların verilmesi suretiyle sözleşmeden projenin sonuna kadar olan kısım belediye uzman birimlerince (ayrıca ilgili hizmet biriminin de idari katkısıyla birlikte)

yürütülmelidir. Görünüşte, küçülmeyi hedefleyen devletler için bürokratik bir yük ve yeni bir yapılanma gibi görünse de, ileriki yıllarda daha özerkleşeceği düşünülen yerel yönetimler için hiyerarşik bir yapıdan ziyade, danışmanlık hizmeti verecek yatay örgütlenme modelinde bir yapı oluşturulacaktır. Sonuç itibarıyla, KÖO projeleri genel olarak, devletin makro ekonomik (merkezi) dengelerini gözeterek geliştirilirken mikro ekonomik (yerel) dengeler gözetilerek yürütülmelidir. Üniter yapılı devletler içerisinde, idari ve mali özerkliğe büyük oranda kavuşmuş yerel yönetimlerin, KÖO projelerini planlarken ve hayata geçirirken, bu kapsamda merkezi devletle olan eşgüdümü sağlamaları konusunda ve özellikle alanda uzmanlaşmış profesyonellerin daha gerçekçi hesaplamaları yardımıyla kamu mali yapısının zarara uğratılma olasılığı düşecektir. Bu yolla da kısa vadede olmasa da uzun vadede ortaya çıkan ödeme yükleri konusunda ilgili yönetimler bilgilendirilmiş ve gerekli tedbirler önceden alınmış olacaktır.

4. Dağınık halde bulunan mevzuat bir araya getirilip çelişkili olanlar ayıklanarak, ulusal ve uluslararası örnek ve uygulamalar da dikkate alınarak, genel çerçeveyi çizici ve tüm hizmet alanlarını kapsayıcı KÖO kanunu hazırlanmalıdır. Kanunun hazırlanmasında, tüm paydaşların görüş ve önerileri yanında, özellikle STK'ların ve üniversitelerin alana ilişkin çalışanlarından ve çalışmalarından yararlanılmalıdır.
5. Gerek kapsayıcı örgütsel yapılanma gerek sağlam hukuki altyapıyla, Hazine destek oranları ve alınacak risk düzeyleri net ve açık şekilde belirlenmeli, ihale süreçleri bu gerçekler doğrultusunda yürütülmelidir.
6. Özellikle yerel yönetimlerin borçlanma konusundaki darboğazları düşünüldüğünde, yerel düzeydeki talep garantisinin de yeterli düzeyde olma riskleri, yerel düzeydeki KÖO projelerinde, özel sektör tarafını finans sağlama konusunda zorda bırakmaktadır. Bu nedenle hem ulusal ama özellikle de yerel düzeyde, devletin borçlanma faiz oranlarının özel sektörünkünden daha düşük olduğu gerçeğinden yola çıkarak, tıpkı 2009 yılında Birleşik Krallığın da kurduğu ancak tekrar kapattığı, Altyapı Finansman Birimi (TIFU) kurulabilir. Bu yolla, ticari kurallara göre faaliyet gösterecek olan bu birim, bankaların ya da farklı finans kuruluşlarının çekimser davrandığı KÖO projelerini, ticari oranlarda finanse edeceklerdir. Sonuç itibarıyla, finansman yokluğu nedeniyle projeler beklemeyecek, kamu tarafı hem projelerin hayata geçirilmesi hem de finans sağlamak yoluyla ticari bir faaliyet gerçekleştirmiş olacaktır.

7. Yerel siyasette, **“nepotizm”**in önüne geçilmesi konusunda gerekli çalışmaların yapılması; yerel asli ve sürekli hizmetlerin ayrıştırılarak, siyaset üstü bir konumda genel geçer politikaların geliştirilmesi gerekmektedir. Daha önce listeleme yöntemiyle belirlenen hizmetler yeni yasalarla, merkezi yönetim alanına girmeyen tüm hizmetler kapsamı ölçüsünde genişletilmiştir. Bazı hizmetler ayrıca belirtilmelidir.
8. **“Kayırmacılık”** konusunda gerekli tedbirlerin alınması, belediye başkanının görev ve sorumlulukları yeniden ele alınmalı, mevzuatın bu yönde iyileştirilmesi, uygulama sürecinde ise yönetici eğitimleri ile algı değişiminin sağlanması gerekmektedir. Asıl karar mercii belediye meclisi olmalı, başkan eşgüdüm, koordinasyon ve sürekliliği sağlayıcı görevler üstlenmelidir.
9. KÖO’larda uzun vadeli makro ekonomik planlar gözetilerek risk analizlerinin iyi yapılması gerekmektedir. Kredi sağlayıcılar (Lenders), yükleniciler, proje şirketleri, vatandaş, STK’lar ve devlet gibi paydaşlar arası denklemlerin en uygun şekilde yapılandırılması gerekmektedir. Bazı kamusal hizmetlerde kamu zarar etse de, kamunun tekelinde kalması gerekliliği unutulmamalıdır. Kamu-özel ilişki, işbirliği ya da ortaklıklarının, yerel yönetimlerin özerklik düzeyleri bağlamında da ele alınması ya da gerekçeleri temelinde yola çıkılması gerekmektedir. Kamu ile özel sektör borçlanma faiz oranlarına ilişkin temel analizlerin yapılmış olması, KÖO’ya yönelik rehberlerin ve çalışmaların öncelikli olarak merkezi kurumlar tarafından yayınlanması ve konuda bilinç düzeyinin yükseltilmesi gerekmektedir.
10. İsveç’in sağlam demokrasi geçmişi, perçinlenmiş yerel özerkliği ile Türkiye’nin KÖO konusundaki girişimciliği birbirini tamamlar nitelikte görünmektedir. İsveç’te yerelde idari ve mali özerklikler oldukça ilerlemiş durumda ve yerel yöneticiler KÖO’lara biraz daha mesafeli dururken, Türkiye’de yerel özerklikler henüz filizlenme aşamasında ancak yerel yöneticiler KÖO’lara oldukça sıcak bakmaktadırlar. Her iki Üniter yapıllı devlet içindeki kısmi değişiklikler KÖO’ları her iki ülkede tırmandırmaya yetecektir. Türkiye’den beklenen, biraz daha teknik, yönetsel ve yapısal değişiklikler iken, İsveç’ten beklenen ise daha çok algı ve vizyon üzerinedir.

KAYNAKÇA

- Abby Ghobadian, David Gallear, Nicholas O'Regan, and Howard Viney (Nov 4, 2004) , *Public-Private Partnerships: Policy and Experience*, Palgrave Macmillan
- Acartürk, E. (2001), “Yerel Yönetimlerin Hizmet Sunumunda Alternatif Yöntemler”, Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı: 6, s.46-60.
- AGH, A. (2006), “Eastern Enlargement and the future of the EU27: Eu Foreign Policy in a Global World”, ‘Together For Europe’ Research Centre of the Hungarian Academy of Sciences, Budapest.
- Agranoff, R. and McGuire, M. (January 2004), *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments (American Governance and Public Policy)* [Paperback], Georgetown University Press.
- Aikins, S.K. (2009), “Global Financial Crisis And Government Intervention: A Case For Effective Regulatory Governance”, *IPMR*, Volume 10, Issue 2, s.23-43.
- Akbulut, M. (2009), *Doğrudan Yabancı Sermaye Yatırımları: Büyüme ve İstihdam İlişkisi*, Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Karaman.
- Akbulut, Örsan Ö. (2007), “Küreselleşme, Ulus-Devlet ve Kamu Yönetimi”, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Yayın No: 331, Ankara.
- Akbulut, Örsan Ö. (2007), “Kamu Yönetiminde İşletmecilik Sorunu”, *Mülkiye Dergisi*, Cilt XXXI, Sayı 254, s. 73-88, Ankara.
- Akdoğan, A. (2008), *Türk Kamu Yönetimi ve Avrupa Birliği*, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, Yayın No: 342, Ankara.
- Akintoye, A., Beck, M., and Hardcastle, C. (2003) , *Public-Private Partnerships: Managing Risks and Opportunities*, Wiley-Blackwell; 1 edition.

- Aktan, Coşkun C. (1998), “Globalleşme, Bölgeselleşme ve Yerelleşme”, Dış Ticaret Dergisi, Yıl 3, Sayı 10.
- Aktan, C. C. (2006), “Devletin Başarısızlığının Anatomisi”, En Az Devlet En İyi Devlet, s. 1-15, Çizgi Kitabevi, KONYA.
- Aktel, M. (2003), *Küreselleşme ve Türk Kamu Yönetimi*, Asil Yayın Dağıtım, Isparta.
- Albert N. Link (Jan 4, 2006) , *Public/Private Partnerships: Innovation Strategies and Policy Alternatives*, Springer; 1 edition.
- Alexandra De Vito and John M. Balouziyeh (2011), *Public Private Partnerships in Middle East Development: The Challenges of Engaging Civil Society*.
- Scott, A. J. (2002), *Global City-Regions: Trends, Theory, Policy*, Oxford University Press, USA.
- Andrew N. Vorkink’in Açılış Konuşması (Uluslararası PPP Zirvesi), <http://go.worldbank.org/-2E09W32KW0>, Erişim: 01.07.2011
- Andersen, O. J. (2004), “Public-Private Partnerships: Organizational Hybrids as Channels for Local Mobilization and Participation?”, *Scandinavian Political Studies*, Cilt 1, Sayı 27, s.1-21.
- Anderson, K. S. (2002), “National International and Transnational Constructions of New Public Management”, Tom Christensen and Per Legreid (Ed.), *New Public Management, The Transformation of Ideas and Practice*, England, 43-72.
- Arıkan, Y. E. (2004), *Bütünleşen Avrupa’da Yerel Yönetimler*, Görüş Dergisi, TÜSİAD Yayınları, İstanbul.
- Arslan, C. (2009), *Türkiye’de Yerel Yönetimler ve 2004 Sonrası Yerel Yönetimler Reformu*, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Kentleşme ve Çevre Sorunları Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

- Astedt, K. L. (2010), *İsveç Öz Yönetimi*, İsveç Belediyeler Birliği Yayınları (SKL), Stockholm.
- Ataay, F. (2005), *Kamu Reformu İncelemeleri*, Ankara Tabip Odası Yayınları, Ankara.
- Atay, F. (2006), *Neoliberalizm ve Devletin Yeniden Yapılandırılması: Türkiye’de Kamu Reformu Üzerine İncelemeler*, Ankara
- Ateş, H. ve Çetin, D. (2004), “Kamuda Performans Yönetimi ve Performansa Dayalı Bütçe”, *Çağdaş Kamu Yönetimi II*, s. 255-289, Nobel Yayın Dağıtım, ANKARA.
- Aykın, Sibel M., Gürsoy K. (2011), “Müzakere Sürecinde Türkiye’ye Yönelik Avrupa Birliği Mali Yardımları: Taahhütler ve Gerçekleşmeler”, *Yönetim ve Ekonomi*, Cilt:18, Sayı:2, s. 159-179, Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F., Manisa.
- Balcı, A., Nohutçu, A., v.d. (2009), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Barzelay, M. (2006), “Intelligent Administration: Productivity, Transparency and Management of Change”, *IPMR*, Volume 7, Issue 1, s.6-13.
- Bayramoğlu, S. (2005), *Yönetişim Zihniyeti: Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü*, İletişim Yayınları, İstanbul.
- Best, S., Kellner, D. (1998), *Postmodern Teori*, KÜÇÜK, Mehmet. (Çev.), Ayrıntı Yayınları, İstanbul.
- Bietenhader, D. and Bergmann, A. (2010), “Principles For Sequencing Public Financial Reforms in Developing Countries”, *IPMR*, Volume 11, Issue 1, s.52-66.
- Bommert, B. (2010), “Collaborative Innovation in the Public Sector”, *IPMR*, Volume 11, Issue 1, s.15-33.
- Bozeman, B. (2013), “All Organizations are Public : Bridging Public And Private Organizational Theories”, 1987, <http://library.wur.nl/WebQuery/clc/1624053>, Erişim Tarihi: 21.06.2013.

- Bresser-Pereira, L. C. (2007), "The Structural Public Governance Model", IPMR, Volume 8, Issue 1, s.16-32.
- Breul, J. D. (2006), "How "The Government Performance and Results Act" Borrowed From The Experience Of Oecd Countries", IPMR, Volume 7, Issue 2, s.1-14.
- Brian D. Jacobs and Norman Walzer (Apr 30, 1998) , *Public-Private Partnerships for Local Economic Development*, Praeger.
- Bryntse, C. and Greve, C. (2002), "Competitive Contracting For Public Services: A Comparison Of Policies And Implementation In Denmark and Sweden", IPMR, Volume 3, Issue 1, s. 1-21.
- Buuren, A., Buijs, J. M. and Slob, A. (2010), "Consolidating Governance Capacity in Complex Networks: Changing Perceptions, Relations and Institutions in Different Contexts", IPMR, Volume 11, Issue 1, s.34-51.
- Cabrero, E. (2005), "Between New Public Management and New Public Governance: The Case of Mexican Municipalities", IPMR, Volume 6, Issue 1, s.76-99.
- Candrea, P. J. (2004), "Analysis of the Field of Public Management: A Response to Kelman, Thompson, Jones And Schedler", IPMR, Volume 5, Issue 1, s.58-69.
- Cárcaba-García, A., López-Díaz, A. and Pablos-Rodríguez, J. L. (2002), "Improving The Disclosure Of Financial Information in Local Governments", IPMR, Volume 3, Issue 1, s. 22-40.
- Carmeli, A. (2006), "How Fiscally Distressed Local Government Authorities Can Create Public Value", IPMR, Volume 7, Issue 1, s.118-136.
- Carsten Greve and Graeme Hodge (Dec 2005), *The Challenge of Public-Private Partnerships: Learning From International Experience*, Edward Elgar Publishing.
- Ciaran Connolly and Tony Wall (Mar 2009), *Public Private Partnerships in Ireland: Benefits, Problems and Critical Success Factors*, Institute of Chartered Accountants in Ireland.

- Christopher Bovis (Mar 15, 2009) , *Public Private Partnerships in the European Union (Routledge Studies in Public Management)*, Routledge; 1 edition.
- Colman, W. C. State and Local Government and Public-Private Partnerships: A Policy Issues Handbook.
- Coşkun, S. (2004), “Kamu Reformları: Değişim ve Süreklilik”, *Çağdaş Kamu Yönetimi II*, s. 129-161, Nobel Yayın Dağıtım, ANKARA.
- Council Of Europe (1999), “Supervision and Auditing of Local Authorities’ Action”, Local and Regional Authorities in Europe, No. 66, Council of Europe Publishing, Strasbourg Cedex.
- Courtney A. Smith (Jan 1, 1999) , *Making Sense of the Private Finance Initiative: developing public-private partnerships*, Radcliffe Publishing Ltd.
- Çakmak, M., Öktem, M. K., Ömürgönülşen, U. (2009), "2009 “Türk Kamu Hastanelerinde Teknik Verimlilik Sorunu: Veri Zarflama Analizi Tekniği İle Sağlık Bakanlığı’na Bağlı Kadın Doğum Hastanelerinin Teknik Verimliliklerinin Ölçülmesi””, *Sağlık İdaresi Dergisi*, Cilt: 12, s.1-16, [ULAKBİM].
- Çalt, G., *Bölgeselleşme ve Avrupa Birliği’nin Bir Aracı Olarak Bölge Kalkınma Ajansları*, Ankara.
- Çelik, F. E. (2008), *Hizmet Sunumuna katılım ve Kamu Özel Ortaklıkları*, http://www.yayed.org.tr/resimler/ekler/9ae49a23f67c759_ek.pdf?tipi=7&turu=X&sube=0, Erişim: 1.7.2011.
- Çınar, T. (2004), *Dünyada ve Türkiye’de Başkentlik Sorunu*, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, Ankara.
- Çiner, Can U. (2010), “Devlet Reformunda Yerelleşme ve Bölgeselleşme Üzerine”, *Memleket Siyaset Yönetim*, Cilt:5, Sayı:12, 168-181.
- Çoker, Z. (2003), *Mülki Yönetim ve Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma*, Türk İdareciler Derneği Yayını, Ankara.

- Dafflon, B. And Pujol, F. (2001), “ Fiscal Preferences And Fiscal Performance: Swiss Cantonal Evidence” , IPMR, Volume 2, Issue 2, s. 54-76.
- Daniele Calabrese (Apr 3, 2008), *Strategic Communication for Privatization, Public-private Partnerships and Private Participation in Infrastructure Projects*, World Bank Publications.
- Darrin Grimsey and Mervyn K. Lewis (Apr 23, 2007), *Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance*,
- David F. Burgess and Glenn P. Jenkins (Feb 28, 2010), *Discount Rates for the Evaluation of Public Private Partnerships*, School of Policy Studies Queen's University.
- Dewulf, G., Blanken, A., Bult-Spiering, M.(2012), *Strategic Issues in Public-Private Partnerships – An International Perspective*, Blackwell Publishing, 2. Edition, Oxford.
- Dussauge Laguna, M. I. (2008), “Paradoxes of Public Sector Reform: The Mexican Experience (2000-2007)”, IPMR, Volume 9, Issue 1, s.56-75.
- European Investment Bank (EIB), PPPs in Europe – Before and During the Recent Financial Crisis Report 2010/4.
- Elias G. Carayannis and Jeffrey M. Alexander (Mar 30, 2006), *Global and Local Knowledge: Global Transatlantic Public-Private Partnerships for Research and Technological Development*, Hiltzbrnck Pblshrs.
- Emanuel S. Savas (Nov 1999), *Privatization and Public-Private Partnerships*, CQ Press; 2nd edition.
- Emek, U. ve Acar, M. (2004), “Düzenleyici Reformlar ve Kurumlar”, Çağdaş Kamu Yönetimi II, s. 91-129, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Erdem, A. (2010), “AB Süreci ve Türkiye'nin Kurumsal Dönüşümü”, (Ed.) Şener, H., Esen, E., Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinin Örgütlenmesi, Phoenix Yayınları, Ankara.

- Eren, V. (2008), “Devletin Yapısında ve İşlevlerinde Değişim”, *Devletin Dönüşümü ve Yeni Dönem Kamu Yönetimi*, s. 37-87, Çizgi Kitabevi, Konya.
- Erik B. Lehmann (Apr 2009), *Perspectives on Public Private Partnerships (Transportation Infrastructure-Roads, Highways, Bridges, Airports and Mass)*, Nova Science Pub Inc.
- E. R. Yescombe (May 1, 2007), *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*, Butterworth-Heinemann.
- Eroğul, C. (2001), *Çağdaş Devlet Düzenleri*, İmaj Yayıncılık, Ankara.
- Esen, E., İyikan, N.(Ed.) (2009), *Türkiye-AB İlişkileri Nereye Gidiyor?*, Phoenix Yayınevi, Ankara.
- Esen, E., Polat, F. (2007), *Türk Yerel Yönetimlerinin Uluslararası ve Avrupa Birliği Kuruluşları ile İlişkileri*, AKVAM Yayını, Yayın No: 2, Antalya.
- Frederickson, H. G. (1997), “The spirit of public administration” (Vol. 80). San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Gantner, M. (2002), “Small Countries: Recipes for Economic Success”, *IPMR*, Volume 3, Issue 2, s.63-73.
- George Fallis and Alex Murphy (May 1, 1990), *Housing the Homeless and Poor: New Partnerships among the Private, Public, and Third Sectors*, University of Toronto Press; 1 edition.
- George T. Telford (Apr 2009), *Public-Private Transportation Partnerships Around the World*, Nova Science Pub Inc.
- Gerd Schwartz, Ana Corbacho, and Katja Funke (Sep 2, 2008), *Public Investment and Public-Private Partnerships: Addressing Infrastructure Challenges and Managing Fiscal Risks (Procyclicality of Financial Systems in Asia)*, Palgrave Macmillan.
- Grimsey, D., and Lewis, M.K., - HTML , “Are Public Private Partnerships value for money? An article from: Accounting Forum”.

Göğüş, L. (2006), “Kamu-Özel Ortaklığı-Yerel Yönetimler”, Lexium, GLO.

Gözübüyük, A. Ş. (2005), *Yönetim Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara.

Graeme A. Hodge (Jan 31, 2011), *International Handbook on Public Private Partnerships*, Edward Elgar Pub.

Greve, C. (2003), “Public-Private Partnerships in Scandinavia”, *IPMR*, Volume 4, Issue 2, s.59-69.

Grimseya, D. and Lewis, M.K. (2002), “Evaluating the risks of public private partnerships for infrastructure projects “, *International Journal of Project Management*, *International Journal of Project Management*, Volume 20, Issue 2, s. 107-118, www.sciencedirect.com

Grossi, G. (2007), “Governance of Public-Private Corporations in The Provision of Local Italian Utilities”, *IPMR*, Volume 8, Issue 1, s.132-153.

Gül, H. ve Özgür, H. (2004), “Ademi Merkeziyetçilik ve Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri”, *Çağdaş Kamu Yönetimi II*, s. 161-207, Nobel Yayın Dağıtım, ANKARA.

Güler, Birgül A. (1996), *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarlama Politikaları*, TODAİE, ANKARA.

Güler, Birgül A. (1997), “Küreselleşme ve Yerelleşme”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 6, Sayı: 4.

Güler, Birgül A. (2005), “Devlette Reform Yazıları”, (YAYED İşbirliğiyle), Paragraf Yayınevi, Ankara.

Güler, Birgül A. (2005), “Avrupa ve Yerel Yönetimlerin Anayasal Konumu”, *Genel-İş Emek Araştırma Dergisi*, 35-46.

Güler, B. A. (2006), *Yerel Yönetimler: Liberal Yaklaşımlara Eleştirel Yaklaşım*, İmge Kitabevi, Ankara.

- Güler, Birgül A. (2009), Karahanoğulları, Onur, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, İmge Kitabevi, Ankara.
- Güler, Birgül A. (2009), *Türkiye'nin Yönetimi: Yapı*, İmge Kitabevi, Ankara.
- Güler, Birgül A., “Devletin Yeniden Yapılandırılması”, Nisan 2000’de CHP Sol Kanat grubu toplantısında Ankara’da yapılan konuşmanın metni.
- Günel, V. Alpay (2010), *Türkiye’de Merkezi Yönetim-Belediye İlişkileri (1999-2006 Arası Siyasal, Yönetimsel, Ekonomik İlişkiler) Doktora Tezi*, Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi A.B.D. Antalya.
- Güran, M. C. (2006), “Kamusal Başarısızlığın Nedenleri ve Sonuçları”, En Az Devlet En İyi Devlet, s. 205-246, Çizgi Kitabevi, Konya.
- Güzelsarı, S. (2000), *1990 Sonrası Anglo-sakson ve Kıta Avrupası Devletlerinde Kamu Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar*, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Güzelsarı, S. (2003), “Neoliberal Politikalar ve Yönetişim Modeli”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 36, Sayı 2, s. 17-34.
- Güzelsarı, S. (2009), “Kamu Özel Ortaklığı Üzerine Eleştirel Bir Değerlendirme”, Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform, No:5, s.43-79, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi- Kamu Yönetim Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını, ANKARA.
- Hall, D. (2010), “PPPs: A Critique of the Green Paper”, Public Services International Research Unit (PSIRU), London.
- Harris, S., *Public Private Partnerships: Delivering Better Infrastructure Services*, Inter-American Development Bank Washington, D.C.
- Herbert Robinson, Patricia Carrillo, Chimay J. Anumba, and Manju Patel (Mar 8, 2010) , *Governance and Knowledge Management for Public-Private Partnerships*, Wiley-Blackwell.

- Heywood, A. (2007), edit: Buğra Kalkan, *Siyaset*, Adres Yayınları, Ankara.
- Hobsbawm, E. J. (1996), “The future of the state. Development and Change”, Volume 27, Issue 2, 267-278.
- Hood, C. (1991), “A Public Management For All Seasons?”, *Public Administration Review*, 69:3-19, Royal Institute of Public Administration.
- Howlett, M. (2004), “Administrative Styles and Regulatory Reform: Institutional Arrangements and Their Effects on Administrative Behavior”, *IPMR*, Volume 5, Issue 2, s.13-35.
- Jaffee, D. (1998), *Levels of Socio-economic Development Theory*, İkinci Baskı, Praeger, Westport, CT.
- Jan; Windoffer, Alexander Ziekow (2008), *Public Private Partnership*, Nomos.
- Jannelle Plummer (Sep 2002) , *Focusing Partnerships: A Sourcebook for Municipal Capacity Building in Public-Private Partnerships (Municipal Capacity Building Series)*”, *Earthscan Publications Ltd.*, illustrated edition edition.
- Jeffrey Delmon and Victoria Rigby Delmon (Oct 1, 2010), *International Project Finance & Public Private Partnerships*, Kluwer Law International.
- Johansson, D. Ve Akerlund, M-L. (2008), *Local government financial equalisation; Information about the equalisation system for Swedish municipalities and county councils in 2008*, Ljungbergs Tryckeri ab, Klippan, Stockholm.
- Jones, L. R. (2001), “Symposium On Public Management Reform And E-Government”, *IPMR*, Volume 2, Issue 1, s. 1-27.
- Jones, L. R. ,Thompson, F. and Zumeta, W. (2001), “Public Management For The New Millennium: Developing Relevant and Integrated Professional Curricula?”, *IPMR*, Volume 2, Issue 2, s. 19-38.

- Jones, L. R. (2002), "IPMN Symposium On Performance Budgeting and The Politics Of Reform", IPMR, Volume 3, Issue 2, s.1-24.
- Jones, L. R. and Kettl, D. F. (2003), "Assessing Public Management Reform in An International Context", IPMR, Volume 4, Issue 1, s.1-19.
- Jones, L. R. (2005), "Understanding Public Management as an International Academic Field", IPMR, Volume 6, Issue 1, s.15-22.
- Jones, L. R. and Coeditor (2010), "Restructuring Public Organizations in Response to Global Economic and Financial Stress", IPMR, Volume 11, Issue 1, s.1-14.
- Kalabalık, H. (2005), *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku*, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Karaarslan, M. (2007), *Türkiye'de Yerel Yönetimler Reformu Bağlamında Yerel Yönetimlerin Özerkliği ve Denetimi*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku (İdare Hukuku) Anabilim Dalı Doktora Tezi, Ankara.
- Karahanoğulları, O. (2011), "Kamu Hizmetleri Piyasa İlişkisinde Dördüncü Tip: Eksik İmtiyaz (Kamu Özel Ortaklığı)", Ankara Üniversitesi SBF Dergisi 66.3., s.177-215.
- Karasu, K. (2009a), "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.
- Karasu, K. (2009b), "Yeni Kamusal Hizmetler: Kamu Yararı Şirketleri", Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt: 64, Temmuz-Eylül 2009b, No: 3, Ankara.
- Karkın, N. (2007), *Sağlık Hizmetlerinin Dönüşümü Sürecinde Yerel Yönetimlerin Tutum Ve Beklentileri: Büyükşehir Belediyeleri Örneği*, Doktora Tezi, Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi A.B.D. Antalya.

- Kaufman, R., Flowers, G., Guerra, I. And Crispo, N. (2002), "Thriving - Not Just Surviving: New Realities For Tomorrow's Public Service Executive", IPMR, Volume 3, Issue 1, s. 68-83.
- Kayır, Öztunalı, G. ve Akıllı, H. (2006), "Antalya Su Hizmetlerinde Özelleştirme", Su Yönetimi: Küresel Politika ve Uygulamalara Elestiri, T. Çınar ve H. K. Özdiñ (Ed) Memleket Yayınları, Ankara, s. 317-363.
- Kelly, J. and Wanna, J. (2000), "New Public Management And The Politics of Government Budgeting", International Public Management Review (IPMR), Volume 1, Issue 2, s.34-55.
- Kelman, S., Thompson, F., Jones, L. R. and Schedler, K. (2003), "Dialogue On Definition and Evolution of the Field of Publiç Management", IPMR, Volume 4, Issue 2, s.1-19.
- Kelman, S. J. (2006), "Public Management Needs Help", IPMR, Volume 7, Issue 1, s.1-5.
- Kendir, H. (2007), *Neoliberal Politikalar ve Bölge Yönetimi Sorunu: Türkiye Deneyimi*, Doktora Tezi, Ankara.
- Kettl, F. Donald (2000a), "Public Administration at the millennium: The State of the field", Journal of Public Administration Research & Theory,10,1;7-35.
- Kettl F., Donald (2000), "The Transformation of Governance: Globalization, Devolution, and the Role of Government", Public Administration Review, Volume 60, Issue 6, s.488-497, Washington.
- Kim, C. K. (2008), "Public Administration in the Age of Globalization", IPMR, Volume 9, Issue 1, s.39-55.
- K. Jain (Dec 1, 2009), *Urban Land Policy: and Public Private Partnership for Real Estate and Infrastructure Projects*, Readworthy Publications Pvt Ltd.
- Kordel, O. (2008), *A Comparative Overview Of Public Private Partnerships With Those In Turkey*, www.bener.av.tr

- Köseçik, M. (2004), “Avrupa Birliği Entegrasyonu ve Ulusal Kamu Yönetimleri”, *Çağdaş Kamu Yönetimi II*, s. 3-33, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Lane, Jan-E. (2005), *New Public Management*, Routledge, London, England.
- Laking, R. (2001), “The Logistics Of Learning: Strategies For Teaching a Part-Time Graduate Program in Public Management”, *IPMR*, Volume 2, Issue 2, s. 1-18.
- Lawrence Rose and Bas Denters (Mar 10, 2005), *Comparing Local Governance: Trends and Developments (Government Beyond the Centre)*, Palgrave Macmillan.
- Leslie R. Kellerman (Jan 2009), *Public-Private Partnerships*, Nova Science Pub Inc.
- Lewis, I. A. and Zolin, R. (2004), “The Public to Private Continuum Measure and the Role of Stakeholder Boards as a Proxy for Markets in the Governance of Air Navigation Services: A Comparative Analysis”, *IPMR*, Volume 5, Issue 2, s.52-77.
- Linder, Stephen H. (1999), “Coming to Terms with the Public-Private Partnership. A Grammar of Multiple Meanings”, *The American Behavioral Scientist*. 43/1: 35-51.
- Liu, P. (2002), “Can Public Managers Learn from Trends in Manufacturing Management?”, *IPMR*, Volume 3, Issue 2, s.44-59.
- Lofstedt, R. (2004), “Risk Communication and Management in the Twenty-First Century”, *IPMR*, Volume 5, Issue 2, s.36-51.
- Lopes, M. P., Cunha, M. P. and Palma, P. J. (2007), “Giving Out But Not Giving Up: The Port of Lisbon Authority (1907-2005)”, *IPMR*, Volume 8, Issue 1, s.33-55.
- Manning, N. (2001), “The Legacy of the New Public Management in Developing Countries”, *International Review of Administrative Sciences*, 67/2, 297-312.
- Mark Considine and Sylvain Giguere (Apr 1, 2008) , *Theory and Practice of Local Governance and Economic Development*, Palgrave Macmillan; First Editio.

- McLaren, R. I. (2002), "Organizing To Serve The Public: Processing or Developing the Clientele?", *IPMR*, Volume 3, Issue 1, s. 56-67.
- Melese, F. , Blandin , J. and Keefe, S. O. (2004), "A New Management Model for Government: Integrating Activity Based Costing, the Balanced Scorecard and Total Quality Management with the Planning, Programming and Budgeting System", *IPMR*, Volume 5, Issue 2, s.103-131.
- Mengi, A. (1998), *Avrupa Birliği'nde Bölgeler Karşısında Yerel Yönetimler*, İmaj Yayıncılık, Ankara.
- Mengi, A. (2007), "Yerinden Yönetim: Avrupa Birliği'nde Bölgeler Ulus Devlete Karşı mı?", *Mülkiye*, Sayı 245.
- Mihçioğlu, C. (1988), *Türkiye'de Çağdaş Kamu Yönetimi Öğretiminin Başlangıç Yılları*, A. Ü. SBF Yayınları, Ankara.
- Michael Geddes (Sep 30, 2005), *Making Public Private Partnerships Work: Building Relationships And Understanding Cultures*, Gower Publishing Company.
- Milward, H. Brinton, G. Provan, Keith (2000), "Governing the Hollow State", *Oxford Journals*, Volume 10, Issue 2, s. 359-380.
- Mizaur, D. (2002), "Comment On "Can Public Managers Learn from Trends in Manufacturing management?", *IPMR*, Volume 3, Issue 2, 60-62.
- Moe, Terry M. (1995), "The Politics of Structural Choice: Towards a Theory of Public Bureaucracy", *Organization Theory*, s. 116-154, Oxford University Press, New York.
- Muhittin Acar (Dec 16, 2009), *Accountability In Public-Private Partnerships: Perspectives, Practices, Problems, And Prospects*, VDM Verlag Dr. Müller.
- Mzikayise Shakespeare Binza (Jun 25, 2010), *Public-private Partnership Model: improving States' local economies: Public-private Partnership, Model, Local Economic Development, Local government, Public Administration*, VDM Verlag Dr. Müller.

- Nestor M. Davidson and Robin Paul Malloy (Sep 2, 2009), *Affordable Housing and Public-Private Partnerships (Law, Property and Society)*, Ashgate Publishing.
- Nikos, M. (2001), “ Trends Of Administrative Reform in Europe: Towards Administrative Convergence?”, IPMR, Volume 2, Issue 2, s. 39-53.
- Nina Budina, Hana Polackova Brix, and Timothy Irwin (Aug 22, 2007), *Public-private Partnerships in the New Eu Member States: Managing Fiscal Risks (World Bank Working Papers)*, World Bank Publications.
- Nohutçu, A. (2004), “Etik ve Kamu Yönetimi”, *Çağdaş Kamu Yönetimi II*, s. 389-413, Nobel Yayın Dağıtım, ANKARA.
- Nohutçu, A., BALCI, A.(Ed.) (2005), *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması-I*, Beta Yayınları, İstanbul.
- OECD Organisation for Economic Co-operation and Development (Jun 20, 2008), *Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money*, OECD Publishing; Pap/Ado edition.
- OECD. Published by : OECD Publishing (Nov 15, 2001) , *Local Partnerships for Better Governance (Territorial Economy)*, Org. for Economic Cooperation & Development.
- Oliver W. Porter (2008) , *Public/Private Partnerships For Local Governments*, Author House.
- Olgun, H. (2007), “Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerine Küre-Yerelleşme (Glocalization) ve Yerellik (Subsidiarity) Kavramları Çerçevesinde Bir Bakış”, *Sosyo-Ekonomi* 2007 1, s. 109-118.
- Ordal, O. (2008), *A Comparative Overview Of Public Private Partnerships With Those In Turkey*, www.bener.av.tr
- Ostrom, V., Ostrom E. (1971), “Public Choice: A Different Approach to the Study of Public Administration”, *Public Administration Review*, Vol:1, No:2, s. 203-216.

- Ozar, A. (2005), *Türkiye’de Yerel Yönetim Projelerinin Dış Finansmanı, Bu Tür Projelerin Finansmanına İlişkin Dünya Örnekleri Ve Türkiye İçin Öneriler*, Uzmanlık Tezi, Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü, Hazine Müsteşarlığı, Ankara.
- Ökmen, M. , Canan, K. (2009), “Avrupa Birliği’ne Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetimi”, *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, Cilt:16, Sayı:1, s.139-171, Manisa.
- Ömürgönülşen, U. (1997), “The New Public Management”, *AÜSBF Dergisi*, 52: 517-566.
- Özel, M. ve Eren, V. (2008), “Devletin Dönüşüm Dinamikleri ve Kamu Yönetimi”, *Devletin Dönüşümü ve Yeni Dönem Kamu Yönetimi*, s. 1-13, Çizgi Kitabevi, Konya.
- Özel, M. (2008), “Devletin İşlevsel Dönüşümü ve Genel Kamu Yönetimi”, *Devletin Dönüşümü ve Yeni Dönem Kamu Yönetimi*, s. 129-181, Çizgi Kitabevi, Konya.
- Özel, M. (2008), “Küreselleşme Sürecinde Türk Kamu Yönetimi ve Yeniden Yapılanma”, *Devletin Dönüşümü ve Yeni Dönem Kamu Yönetimi*, s. 231-275, Çizgi Kitabevi, Konya.
- Özer, M. Akif. (2005), *Yeni kamu Yönetimi – Teoriden Uygulamaya*, Platin Yayınları, Ankara.
- Özer, M. Akif. (2006), *Avrupa Birliği Yolunda Türk Kamu Yönetimi*, Platin Yayınları, Ankara.
- Özer, M. Akif. (2008), *21. Yüzyılda Yönetim ve Yöneticiler*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Özgür, H. (2004), “Kamu Örgütlerinde Stratejik Yönetim”, *Çağdaş Kamu Yönetimi II*, s. 207-255, Nobel Yayın Dağıtım, ANKARA.
- Özkıvrak, Ö. (2006), “Devletin Başarısızlığı”, *En Az Devlet En İyi Devlet*, s. 65-97, Çizgi Kitabevi, KONYA.
- Öztekin, A. (2010), *Yönetim Bilimi*, Siyasal Kitabevi, ANKARA.
- Öztekin, A. (2008), *Antalya’nın Yönetimi*, Siyasal Kitabevi, Ankara.

- Paolo Urio (Nov 16, 2010), *Public Private Partnerships: Success and Failure Factors for In-Transition Countries*, University Press of America.
- Pauline Rosenau and Pauline Marie Rosenau (May 30, 2000) , *Public-Private Policy Partnerships*, The MIT Press; Illustrated Edition.
- Peters B. G.(1997), *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.
- Pollit, C., Talbot, C. (2004), *Unbundled Government: A critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Guangos and Conctructualisation*, Roruladge, New York.
- Pongsiri, N. (2011), “Regulation and Public-Private Partnerships”, *International Journal of Public Sector Management*, Cilt 6, Sayı 15, s. 487-495,
- Public-Private-Partnership Eğitimleri (2011), *PPP finans Yöntem ve Teknikleri, Fizibilite Çalışmaları, Kredilendirilebilir PPP Oluşturmak*, Institute fo PPP, Washington DC.
- Instute of Public Private Partnership-IP3(Kamu Özel Ortaklığı Enstitüsü), *Kamu Özel Ortaklığı İmtiyazları ve Sözleşmeler için Yasal Anlaşmalar Yapılandırma*, Washington D.C., 12-23 Eylül 2011.
- Ramin Goodarzi (2008), *Public Private Partnership*, VDM Verlag Dr. Müller.
- Reichard, C. (2002), “Experiments with New Teaching Models and Methods”, *IPMR*, Volume 3, Issue 1, s. 41-55.
- Reichard, C. (2002), “Marketization of Public Services in Germany”, *IPMR*, Volume 3, Issue 2, 74-80.
- Remo Dalla Longa (Jan 13, 2011), *Urban Models and Public-Private Partnership*, Springer; 1st Edition. Edition.
- Rhodes, R.A.W. (1996), “The New Governance; Governing Without Government”, *Political Studies*, XLIV, s:652-667.

- Richard Barrett, Ismail Serageldin, and Joan Martin-Brown (Jun 1995), *The Business of Sustainable Cities: Public-Private Partnerships for Creative Technical and Institutional Solutions (Environmentally Sustainable Development Proceedings)*, World Bank.
- Richard Hemming, M. Alier, and Barry Anderson (May 30, 2006), *Public-private Partnerships Government Guarantees And Fiscal Risk*, International Monetary Fund.
- Robert L. Bland (April 2007), *A Budgeting Guide for Local Government (Municipal Management Series)*, International City/County Management Association; 2 Edition.
- Roger L. Kemp (Oct 15, 2010), *Homeland Security: Best Practices for Local Government*, International City/County Management Association; 2 Edition.
- Root, H. L. (2006), "Opening the Doors of Invention: Institutions, Technology and Developing Nations", IPMR, Volume 7, Issue 1, s.14-29.
- Rosenau, J. N. (1992), "Governance, Order and Change in World Politics", in J. N. Rosenau ve E. O. Czempiel (ed.), *Governance Without Government: Order and Challenge in World Politics*, s: 1-29, Cambridge University Press, Cambridge.
- Rosk n, Michael G. (2009), *Çağdaş Devlet Sistemleri*, Adres Yayınları, Ankara.
- Salamon, Lester M. (1995), *Partners in Public Service Baltimore*, John Hopkins University Press.
- Saldanha, C. (2006), *Rethinking Capacity Development*, IPMR, Volume 7, Issue 2, s.15-42.
- Santiso, C. (2006), "Improving Fiscal Governance and Curbing Corruption: How Relevant Are Autonomous Audit Agencies?", IPMR, Volume 7, Issue 2, s.97-109.
- Saran, U. (2004), *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*, Atlas Yayıncılık, Ankara.
- Sarısu, Ayhan (2007), *Kamu ve Özel Sektör İşbirlikleri- Türkiye için Bir Model Önerisi*, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İşletme A.B.D. Ankara.

- Savas, E.S. (2000), *Privatization and Public-Private Partnerships*, Chatham House, New York.
- Seal, W. and Ball, A. (2005), "Regulating Corporate Performance And The Managerialization of Local Politics", *IPMR*, Volume 6, Issue 1, s.117-138.
- Schedler, K. and Schmidt, B. (2004), "Managing the E-Government Organization", *IPMR*, Volume 5, Issue 1, s.1-20.
- Schedler, K. and Proeller, I. (2007), *Public Management as a Cultural Phenomenon. Revitalizing Societal Culture in International Public Management Research*", *IPMR*, Volume 8, Issue 1, s.186-194.
- Schenker-Wicki, A. (2001), "Assessing The Impact of Federal Funding To Swiss Universities: A New Performance Audit Concept", *IPMR*, Volume 2, Issue 1, s.70-87.
- Osborne, S. (Dec 19, 2000), *Public-Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective (Routledge Advances in Management and Business Studies)*, Routledge; 1 Edition.
- Stephen W. Perl (May 20, 2010), *Public-Private Partnerships: Costs, Benefits and Efficiencies*, Nova Science Publishers Inc.
- Şener, H. Engin (2005), "Kamu Yönetiminde Katılım ve Çoğulculuk", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 38, Sayı 4, s.1-22, Ankara.
- Şener, H. Engin (2007), "Kamu Yönetiminde Postmodernizm", *Kamu Yönetimi: Yöntem ve Sorunlar*, Prof. Dr. Sinasi Aksoy ve Doç. Dr. Yılmaz Üstüner (der.), s. 31-47, Nobel, Ankara
- Şener, Hasan E. (2009), *Macaristan ve Türkiye'nin AB'ye Uyum Süreci*, Phoenix Yayınevi, Ankara.
- Şener, Hasan E., Esen, E.(Ed.) (2010), *Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinin Örgütlenmesi*, Phoenix Yayınevi, Ankara.

- Tekin, G. (2007), “Kamu-Özel Sektör İşbirlikleri - Kamu-Özel Ortaklıkları”, İdarecinin Sesi Dergisi, Cilt:21, Mayıs-Haziran.
- Tetra Tech Şirketine Bağlı Kamu Özel Ortaklığı Enstitüsü'nün Düzenlediği *Kamu-Özel Ortaklığı finans Yöntem ve Teknikleri, Fizibilite Çalışmaları, Kredilendirilebilir KÖO Oluşturmak* ve *Kamu Özel Ortaklığı İmtiyazları ve Sözleşmeler için Yasal Anlaşmalar Yapılandırma* konulu Eğitimleri Sürecinde, Yazarın da katıldığı Yayımlanmamış Eğitim Notlarından Derlenmiştir, Washington DC, 11-29 Eylül 2011.
- Thompson, F. (2008), “The Three Faces of Public Management”, IPMR, Volume 9, Issue 1, s.1-17.
- TODAİE – Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (1991), “Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor”, TODAİE Yayınları No: 238, Ankara.
- Tok, N. (2008), “Küreselleşme ve Ulus Devletin Dönüşümü”, *Devletin Dönüşümü ve Yeni Dönem Kamu Yönetimi*, s. 15-36, Çizgi Kitabevi, Konya.
- Tokathoğlu, M. Y. (2005), *Küreselleşme ve Kamu Hizmetleri*, Alfa Aktüel Yayınları, Bursa.
- Tosun, G. E. (2004), “Elektronik Demokrasi”, *Çağdaş Kamu Yönetimi II*, s. 413-440, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Türker, M. (Ed.) (1999), *Dünyada Mahalli İdareler*, T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü: 27, Ankara.
- U.S. Environmental Protection Agency (1990), *Public private partnerships for environmental facilities: A self-help guide for local governments (SuDoc EP 1.8:F 11/2)*, U.S. Environmental Protection Agency, Administration and Resources Management.
- Ünüvar, R. (2006), “Kamu Özel Ortaklığı (KÖO) Proje Finansman Sisteminin Yerel Yönetim Yatırımlarında Kullanılması, Teknik Müşavirlerin Rolü”, *Türk Müşavir Mühendisler ve Mimarlar Birliği*. www.tmmmb.org.tr, Erişim: 04.03.2011.
- Vagnoni, E. and Bracci, E. (2001), “Knowledge Transfer in Local Governments: A Cultural Challenge For Internal Auditors”, IPMR, Volume 2, Issue 1, s. 41-69.

- Vinni, R. (2007), "Total Quality Management and Paradigms of Public Administration", IPMR, Volume 8, Issue 1, s.103-131.
- Waldo, D. (1984/1991), *The Administrative State*, USA: Holmes & Meier Pub.
- Watson, J. Douglas and Hasset Wendy L., (July 2003), *Local Government Management: Current Issues and Best Practices (ASPA Classics)*, M.E. Sharpe.
- Webb, N. J. and Blandin J. S. (2006), "Evaluating Executive Performance in the Public Sector", IPMR, Volume 7, Issue 1, s.98-117.
- Werlin, H. H. (2008), "Political Software: Understanding What Works", IPMR, Volume 9, Issue 1, s.18-38.
- Wescott, C. G. (2006), "Harnessing Knowledge Exchange Among Overseas Professionals", IPMR, Volume 7, Issue 1, s.30-69.
- Wu, J. and Bretschneider, S. (2003), "Best Practice Application: Identifying High and Low Behavior and Performance Using Quantile Regression and Swls Modeling", IPMR, Volume 4, Issue 1, s.43-60.
- Yıldırım, S., Duben, A., Tıkız, C. (Ed.) (1993), *Strengthening Local Government and Democracy (Case Studies)*, IULA-EMME.
- Yogendra Sharma (Mar 30, 2010), *Public Private Partnership in Infrastructure*, Vitasta Publishing Pvt.Ltd.
- Yong, H. K. (Oct 2010), *Public-Private Partnerships Policy and Practice: A Reference Guide*, Commonwealth Secretariat.
- Yöndem, T. (2006), *KÖO'nun Yerel Yönetim Yatırımlarında Uygulanmasına İlişkin Görüşler*, TBMM Yasalar.
- Zengin, O. (2009), "Günümüz Kamu Yönetiminde Ön Plana Çıkan Yaklaşımlar", Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform, No:5, s.1-43, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi- Kamu Yönetim Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını, ANKARA.

Zolin, R. and Kropp, F. (2008), “Public or Private by Genetics or Design? A Case Study of Organizational Design Decisions for New Public Ventures”, IPMR, Volume 9, Issue 1, s.130-147.

“2000’li Yıllarda Belediyelerimiz ve Avrupa ile Entegrasyon Süreci” (2000), Konferansı Yayını, Akdeniz Belediyeler Birliği ve IULA-EMME (Uluslar arası Yerel Yönetimler Birliği) Ortak Yayını, Antalya.

Kanunlar

Türkiye Cumhuriyeti (T.C.) 1982 Anayasası

İsveç Devleti 1975 Tarihli Anayasası

İsveç Devleti 1992 Tarihli Yerel Yönetimler Yasası

Türkiye Cumhuriyeti 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu

İsveç Devleti 2007 Tarihli, 1091 Sayılı Kamu İhale Kanunu

Avrupa Birliği Kamu İhaleleri Direktifleri, Yeni Kamu İhale Usülleri ve Araçları

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>, Erişim: 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>, Erişim: 10.04.2011.

3096 sayılı “Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, işletimi, Dağıtım ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun”, Resmi Gazete Tarihi: 19.12.1984, <http://www.mevzuat.gov.tr/AramaSonuc.aspx?searchText=3096>, Erişim: 12.02.2013.

- 3996 Sayılı “Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-işlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun”, Resmi Gazete Tarihi: 13.06.1994, <http://www.mevzuat.gov.tr/AramaSonuc.aspx?searchText=3996>, Erişim: 12.02.2013.
- 3465 Sayılı “Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Erişme Kontrollü Karayolu(Otoyol) Yapımı, Bakımı ve işletilmesi ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun, Resmi Gazete Tarihi: 02.06.1988, <http://www.mevzuat.gov.tr/AramaSonuc.aspx?searchText=3465>, Erişim: 12.02.2013.
- 4283 Sayılı “Yap-işlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve işletilmesi ile Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun”, Resmi Gazete Tarihi: 19.07.1997, <http://www.mevzuat.gov.tr/AramaSonuc.aspx?searchText=4283>, Erişim: 12.02.2013.
- 4046 Sayılı “Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun”, Resmi Gazete Tarihi: 27.11.1994, <http://www.mevzuat.gov.tr/AramaSonuc.aspx?searchText=4046>, Erişim: 12.02.2013.
- 5216 Sayılı “Büyükşehir Belediyesi Kanunu”., Resmi Gazete Tarihi: 23.07.2004, <http://www.mevzuat.gov.tr/AramaSonuc.aspx?searchText=5216>, Erişim: 12.02.2013.
- 5393 Sayılı “Belediye Kanunu”, Resmi Gazete Tarihi: 13.07.2005, <http://www.mevzuat.gov.tr/AramaSonuc.aspx?searchText=5393>, Erişim: 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 Tarihi: 06.12.2012, <http://www.mevzuat.gov.tr/AramaSonuc.aspx?searchText=6360>, Erişim: 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 Tarihi: 09.03.2013, <http://www.mevzuat.gov.tr/AramaSonuc.aspx?searchText=6428>, Erişim: 12.04.2013.

Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İşbirliği Modeli ile Tesis Yapıtırılması, Yenilenmesi ve Hizmet Alınması Hakkında Kanun Tasarısı, Md.11, www2.tbmm.gov.tr/d24/1/1-0722.pdf, Erişim:06.09.2012.

5227 Sayı ile “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun” Tasarısı, 15.7.2004, <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5227.html>

“19 Ekim 2005 Gün ve 25971 Sayılı Resmî Gazetede Yayımlanan 17 Ekim 2005 Gün ve 2005/9486 Sayılı 2006 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı”, www.ivdb.gov.tr, Erişim Tarihi: 03.04.2014.

T.C. Kalkınma Bakanlığı (2014), “Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018), Kamu Özel İşbirliği; Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, <http://www.kalkinma.gov.tr/>, Erişim Tarihi: 04.07.2014.

İnternet Kaynakları

Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, “Kamu Alımları, Müktesebata Uyum Programı”, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=6&l=1> , 2008, Erişim: 15.01.2008.

PPI Güncel Notlar:77, Eylül 2012, <http://extsearch.worldbank.org/servlet/SiteSearchServlet?ed=ppi&q=Sweden>

PPI Güncel Notlar:50, Temmuz 2011, <http://extsearch.worldbank.org/servlet/SiteSearchServlet?ed=ppi&q=Sweden>

Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK-www.tuik.gov.tr) ile www.worldpopulation-review.com/countries/sweden-population/major-cities-in-sweden/

Uluslararası Kalkınma Programı (UNDP), “Capacity Development for Sustainable Human Development: Conceptual and Operational Signposts”, Capacity Development Resource Book, 1995, <http://mirror.undp.org/magnet/cdrb/CAPDEV.htm>, Erişim:04.10.2008.

2007 Tarihli DPT KÖO/İ Kanun Tasarısı Taslağı Gerekçesi, www.tbmm.gov.tr, Erişim: 01.07.2011

<http://tuikapp.tuik.gov.tr/SecilmisUluslararasıGostergeler/degiskenlerUzerindenSorgu-la.do>

www.portall.sgb.gov.tr

www.idari.cu.edu.tr

www.kalkinma.gov.tr, Erişim:03.02.2013

www.go.worldbank.org/2E09W32KW0, Erişim:10.06.2009

Güler, 2004, www.tusiad.org/yayin/gorus/58/6.pdf, Erişim: 05.04.2011

<http://www.mevzuat.gov.tr/AramaSonuc.aspx?searchText=3096,Md.1>,Erişim:2.04.20-13

<http://www.riksdagen.se>. Erişim: 02,03,2013

<http://www.government.se/sb/d/2858>

www.ppi.worldbank.org/explore/ppi_exploreSector.aspx?sectorID=4

EKLER**EK 1- TÜRKİYE'DEN ve İSVEÇ'TEN GÖRÜŞÜLEN BELEDİYE ve YEREL YÖNETİM İDARECİLERİ****Türkiye'den Görüşülen Belediye İdarecileri****Gaziantep Büyükşehir Belediyesi (18-20.04.2012 ve Farklı Zaman Aralıkları)**

Büyükşehir Belediye Başkanı	: Dr. Asım GÜZELBEY
Genel Sekreter Yardımcısı	: Settar ÇANLIOĞLU
Ulaşım, Planlama ve Raylı Sistemler Daire Başkanlığı	: Celalettin ALPASLAN
Çevre Koruma ve Kontrol Daire Başkanlığı	: Şafak TERCAN
Zabıta Daire Başkanı	: Ömer YALIM
Ulaşım, Planlama ve Raylı Sistemler Daire Başkanlığı	: Hasan KÖMÜRCÜ

Antalya Büyükşehir Belediyesi (Ekim 2011-Temmuz 2013 ve Çeşitli Zaman Aralıkları)

Başkan	: Mustafa AKAYDIN
İşletme ve İştirakler Müdürlüğü	: Ramazan YILMAZ
Atık Yönetimi ve İşletme Şube Müdürlüğü	: İmdat DEVİR
Ulaşım Şube Müdürlüğü	: Hasan KAÇMAZ

Eskişehir Büyükşehir Belediyesi (09-10.01.2012)

Çevre Koruma Müdürlüğü	: Taner ENTOK
Mali Müşavir	: Serdar UYGUNKAN
Ulaşım Şube Müdürlüğü	: Şenol ERTAN
Satın alma Birimi	: Recai ERDİR

Alanya Belediyesi (12-13.08.2012)

Belediye Başkanı	: Hasan SİPAHİOĞLU
Belediye Başkan Yardımcısı	: Abdullah AKBAŞ
Çevre Koruma ve Kontrol Müdürlüğü	: Veysi Özcan SARAÇ
Su ve Kanalizasyon Müdürlüğü	: Muhsin ATEŞ

Kemer Belediyesi (17-18.10.2012)

Belediye Başkanı	: Mustafa GÜL
İşletme ve İştirakler Müdürlüğü	: Adnan KARATAŞ
Çevre Koruma departmanı Memur	: Serap MİNTA

İsveç'te Görüşülen Belediye ve Yerel Yönetim İdarecileri

Stockholm (20.09.2011)

İsveç Belediyeler B. Uluslararası Departman Müdürü	: Asa Ehinger Berling:
Çevre Departmanı Müdürü	: Karl Lennardt Astedt
SKL- İsveç Yerel Yönetimler Birliği	:Lena Svensson (Finans ve Yönetişim Departmanı)
Alternatif Yöntemler Dairesi	: Veronica Anderrson

Karlstad (21.09.2011)

Belediye Başkan Vekili	: Magnus Karlsson
Ulaştırma Dairesi	: Mathias Dalevi ve Mathias Bergh
İstihdam ve Sosyal Hizmetler Birimi	: Elizabeth Bellström
İnşaat ve Planlama Departmanı Müdürü	: Klas Jansson
İmar ve Altyapı Dairesi Müdürlüğü	: Ulf Eriksson ve Magnus Persson
İşsizlik ve Sosyal Hizmetler Departmanı	: Veronica Höjjer

Göteborg ve Boras (22-23.09.2011)

Weste Göteland Bölge Meclisi Üyesi (Malmö, Göteborg, Boras):	Lave THORELL
Sürdürülebilir Su ve Atık Yönetimi Koordinatörü	: Pal Martensson
Boras İli Projeler Birimi Koordinatörü	: Camilla WINTER

Malmö (24.09.2011)

Malmö Belediye Meclis Üyesi	: Sara Björk
Yerel Hizmetler Alanında Çalışan Akademisyen	:Kam Petersen

ÖZGEÇMİŞ

- Adı Soyadı** : Ali ERDEM
- Doğum Tarihi ve Yeri** : 01.12.1982, İslahiye- Gaziantep
- Eğitim Durumu**
- Mezun Olduğu Lise** : Türkoğlu Yabancı Dil Ağırlıklı Lisesi (Süper Lise), 2001 Kahramanmaraş
- Lisans Diploması** : Akdeniz Üniversitesi, İ.İ.B.F. Kamu Yönetimi Bölümü, 2005 Antalya
- Yüksek Lisans Diploması** : Akdeniz Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, 2008 Antalya
- Tez Konusu** : Kamu-Özel Ortaklığında Belediyelerin Sunduğu Hizmetler: Türkiye-İsveç Karşılaştırması
- Doktora Diploması** : Akdeniz Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, 2014 Antalya
- Tez Konusu** : Kamu-Özel Ortaklığında Belediyelerin Sunduğu Hizmetler: Türkiye-İsveç Karşılaştırması
- Yabancı Diller** : İngilizce, Almanca

Katıldığı Kurslar:

- “Uluslararası Sağlıkta Kalite Akreditasyon Performans Yönetimi Kongresi”, 15-19 Kasım 2006, Kemer/ANTALYA.
- AKÜNSEM tarafından Akdeniz Ülkeleri Ekonomik Araştırmalar Merkezi (AÜEAM) bünyesinde düzenlenen 25 saatlik Jean Monnet Projesi AB Eğitim Semineri Programı” katılımcı., 21 Nisan Haziran 2006, ANTALYA.

- Institute of Public Private Partnership-IP3(Kamu Özel Ortaklığı Enstitüsü), “Kamu Özel Ortaklığı İmtiyazları ve Sözleşmeler için Yasal Anlaşmalar Yapılandırma”, 12-23 Eylül 2011, Washington D.C.

Yürüttüğü Projeler:

- Akdeniz Üniversitesi Bilimsel Araştırma Projeleri Koordinasyon Birimi (BAP) Tarafından Desteklenen “Kamu-Özel Ortaklığında Belediyelerin Sunduğu Hizmetler: Türkiye-İsveç Karşılaştırması”, 2011.

Yayınlar, Bilimsel Faaliyetler:

- “Uluslararası Sağlıkta Kalite Akreditasyon Performans Yönetimi Kongresi”, 15-19 Kasım 2006,Kemer/ANTALYA.
- AKÜNSEM tarafından Akdeniz Ülkeleri Ekonomik Araştırmalar Merkezi (AÜEAM) bünyesinde düzenlenen 25 saatlik “Jean Monnet Projesi AB Eğitim Semineri Programı”da katılımcı., 21 Nisan-) Haziran 2006, ANTALYA.
- Avrupa Birliği Araştırma ve Uygulama Merkezi’nde (AKVAM) “Piyasa Fiyat Araştırmacısı” (2006-..)
- ERDEM, Ali. “Akdeniz Üniversitesi Öğrencilerinin Sorunları”, Sosyal Hizmetler Eğitim Araştırma ve Uygulama Merkezi, Sağlık Kültür ve Spor Dairesi Başkanlığı, Ocak 2007, ANTALYA.
- AKVAM-TANDEM ortaklığında düzenlenen “I. Türk – Alman İşbirliği Forumu”, Düzenleme Komitesi Üyesi, Sheerwood Breezes Resort Hotel, 16-18.02.2007
- ERDEM, Ali. “Üniversite-Sanayi (Piyasa) İşbirliğinin, Üniversitelerin İdari ve Mali Özerklikleri Üzerine Etkileri”, *Kamu Yönetimi Forumu Bildiriler Kitabı; “Kuramdan Uygulamaya (Yönetim ve Reform)*, Muğla Belediyesi Yayınları, 2007, MUĞLA..
- AKVAM’ın yürüttüğü, “Türk Yerel Yönetimlerinin Uluslararası ve Avrupa Birliği Kuruluşları ile İlişkileri“ konulu çalışmaya yapılan katkılar.

- AKVAM’ın yürüttüğü, “Etnik Girişimcilik: Almaya’da Faaliyet Gösteren Türk Kökenli Girişimciler“ konulu çalışma için Almanya’da yapılan Alan Araştırması, 2008.
- “Antalya’nın Yönetimi-Antalya’da Yönetimsel ve Siyasal Yapılanma” (Nisan 2007-Nisan 2008) başlıklı proje üyesi.
- CES/METU-TEPSA ortaklığında 02.03 - 05.03.2009 tarihleri arasında düzenlenen “Türkiye’nin AB’ye Katılım Sürecinde Daha Yapıcı Bir Diyalog İçin - Akademik Ağların Güçlendirilmesi ve Entegrasyonu” Projesi Brüksel Çalıştay’ına Katılım.
- Antalya Büyükşehir Belediyesi-İsveç ve Almanya Nürnberg ortaklı 18.05-25.05.2009 Tarihleri Arasında Düzenlenen, “Demokrasi İçin Çözüm Projesi”nin Nürnberg (Almanya) Çalıştay ve Eğitimine Katılımcı.
- CES/METU-TEPSA ortaklığında 03.06 - 05.06.2009 tarihleri arasında düzenlenen “Türkiye’nin AB’ye Katılım Sürecinde Daha Yapıcı Bir Diyalog İçin - Akademik Ağların Güçlendirilmesi ve Entegrasyonu” Projesi Antalya Çalıştay koordinatörlüğü ve Konuşmacı.
- CES/METU-TEPSA ortaklığında Eylül 2009 tarihleri arasında düzenlenen “Türkiye’nin AB’ye Katılım Sürecinde Daha Yapıcı Bir Diyalog İçin - Akademik Ağların Güçlendirilmesi ve Entegrasyonu” Projesi Ankara Kapanış Çalıştay’ına Katılım.
- AKVAM’ın 01.01-31.12.2009 tarihleri Arasında yürüttüğü “ Ortaklıktan Üyeliğe Türkiye AB İlişkilerinin Kurumsal Yapısı” Projede Araştırmacı.
- Avrupa Komisyonunca Desteklenen ve TEPSA ile ortaklaşa Düzenlenen, “Mobilizing Local Networks for a better Informed Dialogue on Turkey’s Accession to the EU: Türkiye’nin AB’ye Katılımı Konusunda Daha İyi Bilgilendirilmiş Yerel Ağların Harekete Geçirilmesi”, konulu Projenin Antalya Oturumu Düzenleme Ekibi Üyeliği, 2009 ANTALYA.

- AKVAM ve Antalya Emniyet Müdürlüğünün Ortaklaşa Yürüttüğü, “Yabancıların Kamusal Hizmetlere Erişimlerinin iyileştirilmesi” konulu Proje Çalışması Kapsamında, Almanya’nın Dusseldorf, Duisburg ve Köln Belediyelerine Yapılan Araştırma Ziyareti, Proje Araştırmacısı, Ekim 2010.
- ERDEM, Ali. “*AB Süreci ve Türkiye’nin Kurumsal dönüşümü: Avrupa Birliği Genel Sekreterliği’nin Yapısı ve İşleyişi*“, Avrupa Birliği’ne Üyelik Sürecinin Örgütlenmesi; Türkiye, Macaristan ve Polonya, Edit: ŞENER, H. Engin, ESEN, Erol. Phoenix Yayınları, 2010, ANKARA.
- ERDEM, Ali, “*Kamu-Özel Ortaklığında Belediyelerin Sunduğu Hizmetler: Türkiye-İsveç Karşılaştırması*”, Akdeniz Üniversitesi Bilimsel Araştırma Projeleri Koordinasyon Birimi (BAP), 2011, ANTALYA.
- ERDEM, Ali, “Türkiye ve İsveç Yerel Yönetimler Karşılaştırması Konulu Konferans”, Akdeniz Üniversitesi, İİBF, 2012 ANTALYA.
- ESEN, Erol ve ERDEM, Ali, “Kamu-Özel Ortaklığının Değişen Koşulları; Türkiye Örneği”, Elektronik Siyaset Bilimi Araştırmaları Dergisi (www.esbadergisi.com), Cilt-4, Sayı-2, 2013.

E-Mail: alierdem@akdeniz.edu.tr, eral557@gmail.com