



AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ



Aryl Charbel Raphaël FELİHO

TÜRKİYE – BENİN ÖZELİNDE, MERKEZİ YÖNETİM DÜZEYİNDE KAMU ÖZEL
ORTAKLIĞI KARŞILAŞTIRMASI

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı
Yüksek Lisans Tezi

Antalya, 2021



AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ



Aryl Charbel Raphaël FELİHO

TÜRKİYE – BENİN ÖZELİNDE, MERKEZİ YÖNETİM DÜZEYİNDE KAMU ÖZEL
ORTAKLIĞI KARŞILAŞTIRMASI

Danışman

Dr. Öğr. Üyesi Ali ERDEM

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı
Yüksek Lisans Tezi

Antalya, 2021

Akdeniz Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğüne,

Aryl Charbel Raphaël FELİHO'nun bu çalışması, jürimiz tarafından Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Yüksek Lisans Programı tezi olarak kabul edilmiştir.

Başkan : Dr. Öğr. Üyesi Tolga ÖZTÜRK (İmza)

Üye (Danışmanı) : Dr. Öğr. Üyesi Ali ERDEM (İmza)

Üye : Dr. Öğr. Üyesi Ramazan İZOL (İmza)

Tez Başlığı: Türkiye – Benin Özelinde, Merkezi Yönetim Düzeyinde Kamu Özel Ortaklığı Karşılaştırması

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

Tez Savunma Tarihi : 28/06/2021

Mezuniyet Tarihi : 29/07/2021

(İmza)
Prof. Dr. Suat KOLUKIRIK
Müdür

AKADEMİK BEYAN

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum “Türkiye – Benin Özelinde, Merkezi Yönetim Düzeyinde Kamu Özel Ortaklığı Karşılaştırması” adlı bu çalışmanın, akademik kural ve etik değerlere uygun bir biçimde tarafımda yazıldığını, yararlandığım bütün eserlerin kaynakçada gösterildiğini ve çalışma içerisinde bu eserlere atıf yapıldığını belirtir; bunu şerefimle doğrularım.

İmza

Aryl Charbel Raphaël FELİHO



T.C.
AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
TEZ ÇALIŞMASI ORJİNALLİK RAPORU
BEYAN BELGESİ



SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ'NE

ÖĞRENCİ BİLGİLERİ	
Adı-Soyadı	Aryl Charbel Raphaël FELİHO
Öğrenci Numarası	20175218025
Enstitü Ana Bilim Dalı	Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi
Programı	Tezli Yüksek Lisans
Programın Türü	(X) Tezli Yüksek Lisans () Doktora () Tezsiz Yüksek Lisans
Danışmanın Unvanı, Adı-Soyadı	Dr. Öğr. Üyesi Ali ERDEM
Tez Başlığı	Türkiye – Benin Özelinde, Merkezi Yönetim Düzeyinde Kamu Özel Ortaklığı Karşılaştırması
Turnitin Ödev Numarası	1613700222

Yukarıda başlığı belirtilen tez çalışmasının a) Kapak sayfası, b) Giriş, c) Ana Bölümler ve d) Sonuç kısımlarından oluşan toplam 89 sayfalık kısmına ilişkin olarak, 29/06/2021 tarihinde tarafımdan Turnitin adlı intihal tespit programından Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Çalışması Orijinallik Raporu Alınması ve Kullanılması Uygulama Esasları'nda belirlenen filtrelemeler uygulanarak alınmış olan ve ekte sunulan rapora göre, tezin/dönem projesinin benzerlik oranı;

alıntılar hariç % 8

alıntılar dahil % 11'tür.

Danışman tarafından uygun olan seçenek işaretlenmelidir:

(X) Benzerlik oranları belirlenen limitleri aşmıyor ise;

Yukarıda yer alan beyanın ve ekte sunulan Tez Çalışması Orijinallik Raporu'nun doğruluğunu onaylarım.

() Benzerlik oranları belirlenen limitleri aşıyor, ancak tez/dönem projesi danışmanı intihal yapılmadığı kanısında ise;

Yukarıda yer alan beyanın ve ekte sunulan Tez Çalışması Orijinallik Raporu'nun doğruluğunu onaylar ve Uygulama Esasları'nda öngörülen yüzdelik sınırlarının aşılmasına karşın, aşağıda belirtilen gerekçe ile intihal yapılmadığı kanısında olduğumu beyan ederim.

Gerekçe:

Benzerlik taraması yukarıda verilen ölçütlerin ışığı altında tarafımda yapılmıştır. İlgili tezin orijinallik raporunun uygun olduğunu beyan ederim.

...../...../2021

(imzası)
Danışmanın Unvanı-Adı-Soyadı
Dr. Öğr. Üyesi Ali ERDEM

İÇİNDEKİLER

ŞEKİLLER LİSTESİ.....	iv
TABLolar LİSTESİ.....	v
GRAFİKLER LİSTESİ.....	vi
KISALTMALAR LİSTESİ.....	vii
ÖZET.....	viii
SUMMARY.....	ix
TEŞEKKÜR.....	x
ÖNSÖZ.....	xi
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU ÖZEL ORTAKLIĞININ GENEL ÇERÇEVESİ

1.1. Kamu Özel Ortaklığının Tanımı.....	3
1.2. Kamu-Özel Ortaklıklarının Tarihçesi.....	5
1.3. Kamu Özel Ortaklığının Kullanım Nedenleri.....	7
1.3.1. Artan Taleplere Cevap Vermek.....	7
1.3.1.1. Devletin Yanında Özel Sektörün Varlığı İhtiyacı.....	7
1.3.1.2. Özel Sektörün Yanında Devletin Varlığı İhtiyacı.....	8
1.3.2. Altyapının Ekonomik Kalkınmaya Katkısı.....	8
1.3.3. Büyük Firmaların Karlı ve Uzun Vadeli Projelerin Araştırması.....	9
1.4. Kamu Özel Ortaklığının Aktörleri.....	9
1.4.1. Doğrudan Sözleşmeye Katılan Aktörler.....	9
1.4.2. Yasama organları.....	10
1.4.3. Gözlemciler.....	11
1.4.4. Danışma Organları.....	11
1.5. Kamu Özel Ortaklığı Türleri.....	11
1.5.1. Yap-İşlet-Devret.....	12
1.5.2. Yap-İşlet.....	12
1.5.3. Yap-Kirala-Devret.....	12
1.5.4. Tasarla-Yap-Finanse Et-İşlet.....	12
1.5.5. Restore Et-İşlet-Devret.....	12
1.5.6. Kiralama.....	13
1.5.7. Private Finance Initiative (Özel Finansman Girişimi).....	13
1.5.8. İmtiyaz.....	13

1.5.9. Franchising	14
1.6. KÖO'ların Uygulama Alanları.....	14
1.7. Kamu-Özel Ortaklığının Yasal Çerçevesi.....	15
1.8. Kamu-Özel Ortaklığının Avantajları ve Dezavantajları	16
1.8.1. Kamu-Özel Ortaklığının Avantajları	16
1.8.2. Kamu-Özel Ortaklığının Dezavantajları	19

İKİNCİ BÖLÜM

BENİN'DE KAMU ÖZEL ORTAKLIĞI GELİŞMELERİ

2.1. Benin Cumhuriyeti.....	21
2.2. Benin'in Siyasi Tarihi.....	23
2.3. Benin Cumhuriyeti'nin Siyasi Yapısı ve İşleyişi	25
2.4. Benin İdari Teşkilatı	26
2.4.1. Merkezi Yönetim	26
2.4.2. Yerel Yönetimler	27
2.5. Benin Cumhuriyeti'nde KÖO Genel İlkeleri.....	28
2.6. Benin'de Kamu Özel Ortaklığı Hukuki Altyapısı.....	29
2.7. Benin'de Merkezi Yönetim Düzeyinde Kamu-Özel Ortaklığı Modelinin Kurumsal Yapısı	31
2.8. Benin'de Kamu-Özel Ortaklığı Sözleşmelerinin Yasal Çerçevesi	32
2.8.1. Kamu Özel Oşbirliği Türleri	32
2.8.2. Kamu-Özel Ortaklığı Sözleşmesinin Oluşturma Süreci	33
2.8.2.1. İhale Süreci.....	33
2.8.2.2. Sözleşmenin İmzalanması.....	34
2.8.3. Sözleşmeyi İmzalayan Tarafların Niteliği	35
2.8.3.1. İdarenin Niteliği.....	35
2.8.3.2. Özel Tarafın Niteliği.....	35
2.9. Benin'de Uygulanan Bazı Kamu-Özel Ortaklığı Projeleri	36
2.9.1. 1990-2016 Arasında Uygulanan Bazı Kamu-Özel Ortaklığı Projeleri.....	36
2.9.2. 2016'dan İtibaren Yeni KÖO Deneyimleri	37
2.10. Benin'de Kamu-Özel Ortaklığı Uygulanmasındaki Zorluklar	38

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE KAMU ÖZEL ORTAKLIĞI

3.1.	Türkiye'de Kamu Özel Ortaklığı Gelişimi	40
3.2.	Türkiye'de Kamu Özel Ortaklığı Hukuki Altyapısı.....	41
3.3.	Türkiye'de Merkezi Yönetim Düzeyinde Kamu-Özel Ortaklığı Modelinin Kurumsal Yapısı	45
3.4.	Türkiye'de Kamu-Özel Ortaklığı Sözleşmelerinin Yasal Çerçevesi	50
3.4.1.	Kamu-Özel Ortaklığı Sözleşmesinin Oluşturma Süreci	50
3.4.1.1.	İhale Süreci.....	51
3.4.1.2.	Sözleşmenin İmzalanması.....	52
3.4.2.	Sözleşmeyi İmzalayan Tarafların Niteliği	52
3.4.2.1.	İdarenin Niteliği.....	53
3.4.2.2.	Özel Tarafın Niteliği.....	53
3.4.3.	Sözleşme Süresi.....	53
3.4.4.	İdare ile Özel Sektör Arasında Sorumluluk Paylaşımı	54
3.5.	Türkiye'de uygulanan bazı Kamu Özel Ortaklığı projeleri.....	55
3.6.	Türkiye'de Kamu Özel Ortaklığı Uygulanmasındaki Sorunlar	59

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

BENİN VE TÜRKİYE'DE KAMU ÖZEL ORTAKLIĞI

4.1.	Kamu Özel Ortaklığı Projelerinin Yasal Çerçevesi.....	60
4.1.1.	Benin ve Türkiye'de Uygulanan Kamu Özel Ortaklığı Modelleri	61
4.1.2.	Kamu Özel Ortaklığı Modeli Hakkındaki Düzenlemeler	61
4.1.3.	Kamu Özel Ortaklığı Sözleşmelerinin Süresi	62
4.2.	Benin Ve Türkiye'de Merkezi Yönetim Düzeyinde Kamu Özel Ortaklığının Kurumsal Yapısının Değerlendirilmesi	63
4.3.	Türkiye'de Kamu Özel Ortaklığı'nın Geleceği ile İlgili Görüşler	64
4.4.	Benin'de Kamu Özel Ortaklığı'nın Geleceği ile İlgili Görüşler	65
	SONUÇ.....	67
	KAYNAKÇA.....	68
	ÖZGEÇMİŞ	73

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1.1 Geleneksel Kamu Alımları, KÖO ve Özelleştirme Özeti	4
Şekil 2.1 Benin'in Bölgeleri.....	22

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1.1 KÖÖ'ların Uygulama Alanları	15
Tablo 2.1 Benin'de KÖÖ Yasal Çerçevesi	30
Tablo 2.2 1990-2016 Arasında Uygulanan Bazı KÖÖ Projeleri	36
Tablo 2.3 2016'dan Beri Hükümet Tarafından Onaylanan Diğer KÖÖ Projeleri	38
Tablo 3.1 2018 Yılında İmzalanan Uygulama Sözleşmeleri	57
Tablo 3.2 2019 Yılında Ulaşım ve Sağlık Alanında Uygulanacak Projeler	58
Tablo 3.3 2020 Yılında Ulaşım ve Sağlık Alanında Uygulanacak Projeler	58

GRAFİKLER LİSTESİ

Grafik 3.1 Kamu Özel Ortaklığı Uygulama Sözleşmelerinin Modele Göre Dağılımı (1986-2018) (Adet-Yüzde).....	56
Grafik 3.2 Kamu Özel Ortaklığı Projelerinin Sektörel Dağılımı (1986-2018) (Adet-Yüzde) .	56

KISALTMALAR LİSTESİ

AB	: Afrika Birliği
AB	: Avrupa Birliği
AHEP	: Assistance aux Hôpitaux d'etat de Paris/Paris Devlet Hastanelerine Yardım
CES	: Conseil Economique et Social/Ekonomik ve Sosyal Konsey
DHMI	: Devlet Hava Meydanları İşletmesi
ECOWAS	: Economic Community of West African States/Batı Afrika Devletleri Ekonomi Topluluğu
FARD-Alafia	: Front d'Action pour le Reniueveau Démocratique/Demokratik Yenilenme Eylem Cephesi
FCFA	: Franc de la Communauté Financière Africaine/Afrika Finans Topluluğu Frangı.
HAAC	: Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication/Görsel-İşitsel ve İletişim Yüksek Otoritesi
IFM	: Uluslararası Para Fonu /International Monetary Fund
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
KÖİ	: Kamu Özel İşbirliği
KÖO	: Kamu Özel Ortaklığı
MADEP	: Mouvement Africain pour la Démocratie et le Progrès/Afrika Demokrasi ve İlerleme Hareketi
MERCI	: Mouvement d'Eveil et de Participation Citoyenne/Vatandaş Katılımı ve Uyanış Hareketi
OECD	: Organisation for Economic Co-operation and Development
PCD	: Parti Communiste du Dahomey/Dahomey Komünist Partisi
PFI	: Private Finance Initiative
PRD	: Parti du Renouveau Démocratique/Demokratik Yenileme Partisi
PRPB	: Parti de la Révolution Populaire du Bénin/ Benin Halk Devrimi Partisi
PSD	: Parti Sosial Démocratique/Sosyal Demokrat Parti
RDD	: Rassemblement Démocratique du Dahomey/Dahomey Demokratik Topluluğu
TEAŞ	: Türkiye Elektrik Üretim İletim A.Ş
UDD	: Union Démocratique du Dahomey/Dahomey Demokratik Birliği
Yİ	: Yap-İşlet
YİD	: Yap-İşlet-Devret
YKD	: Yap-Kirala-Devret

ÖZET

1990'larda kamu özel ortaklığının ortaya çıkışı, Devletler tarafından büyük ölçekli projelerin finansmanını kolaylaştırmıştır. Kamu ve özel sektör arasındaki işbirliğinden kaynaklanan kamu hizmetlerinin finansmanına yönelik bu mekanizma, vatandaşların ihtiyaçlarını karşılamak için projelerin uygulanmasını mümkün kılmaktadır.

Benin ve Türkiye, vatandaşlara kaliteli ve etkin kamu hizmetleri sunabilmek için birçok devlet gibi altyapı ve kamu hizmetlerinin finansmanında kamu-özel işbirliğini kullanmaktadır. Böylece kamu-özel ortaklığı sayesinde sağlık, ulaşım, enerji ve eğitim alanlarında vatandaşların günlük hayatını kolaylaştıracak birçok proje hayata geçirilmiştir. Ancak, projelerin gerçekleştirilmesinde ülkelerin deneyimlerine bağlı olarak kamu özel ortaklığına ilişkin teşkilat yapısı ve yasal çerçevesi farklılık göstermektedir. Türkiye'de kamu ve özel sektör arasındaki işbirliği Birinci Dünya Savaşı öncesi döneme dayandığından, 1992 yılından itibaren birçok kamu-özel ortaklığı projesi başarılı bir şekilde uygulanmıştır. Dolayısıyla Türkiye kamu özel ortaklığı projelerinin uygulanmasında en deneyimli ülkelerden biridir. Kamu özel ortaklığı yoluyla birçok proje hayata geçirilmiş olsa da, Türkiye'de uygulanan kamu özel ortaklığı türlerine ilişkin genel kanun ve proje yönetiminden sorumlu merkezi bir kurum henüz bulunmamaktadır.

Benin'de ise ilk kamu özel ortaklığı projeleri 2000'li yıllarda gerçekleştirilmiştir, ancak kamu özel ortaklığına ilişkin genel bir kanun ve kamu özel ortaklığının yönetimine ilişkin merkezi bir kurum olmasına rağmen çok az sayıda proje hayata geçirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Kamu Hizmeti, Kamu Özel Ortaklığı, Merkezi Yönetim, Devlet, Özel Sektör.

SUMMARY
COMPARISON OF PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP AT CENTRAL
ADMINISTRATION LEVEL IN TURKEY AND BENIN

The urgency of public private partnerships in the 1990s facilitated the financing of large-scale projects by States. This mechanism for financing public services established by the cooperation of the public and private sectors, enables the implementation of projects to solve the needs of citizens.

Benin and Turkey, like many countries, use public-private partnerships to finance infrastructure projects and public services, in order to provide quality and efficient public services to their citizens. Thus, it is thanks to the public-private partnership system that many projects, which are aimed to facilitate the daily life of citizens in health, transport, energy and education sectors have been implemented. However, the organizational structure and legal framework of public-private partnerships differ depending on the experiences of the countries and their ability to realize the projects.

In Turkey, the cooperation between public and private sectors dates back to the period before the First World War. With this experience, many public-private partnership projects have been successfully implemented since 1992. Therefore, Turkey is one of the most experienced countries in the implementation of public private partnership projects. Although many projects have been implemented through public-private partnerships, there is no general law regarding the types of public-private partnerships implemented in Turkey, and yet, no central institution responsible for project management.

In Benin, the first public-private partnership projects were carried out in the 2000s. Since then, few projects were implemented despite a general law regarding public-private partnerships, and a central institution for the management of public-private partnerships.

Keywords: Public Service, Public Private Partnership, Central Administration, Government, Private Sector.

TEŞEKKÜR

Danışmanım Dr.Öğr.Üyesi Ali ERDEM'e bu tezi hazırlarken bana gösterdiği ilgiden ve katkılarından dolayı teşekkür ederim. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi'nde geçirdiğim tüm öğretim yıllarda verdikleri eğitim için Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü'nün tüm öğretim üyelerine şükranlarımı sunarım. Ayrıca, Eğitimim boyunca bana her zaman destek olan anne babama ve arkadaşlarıma da şükranlarımı sunarım.

ÖNSÖZ

Kamu-özel ortaklığı, 1992 yılında İngiltere'de başlatılan Özel Finansman Girişimi modelinden kaynaklanan kamu hizmetlerinin finansmanına yönelik bir mekanizmadır. Kamu-özel ortaklığı sözleşmeleri, özelleştirmeye ve klasik idari sözleşmelerine bir alternatiftir. Dolayısıyla kamu-özel ortaklığı sözleşmeleri, kamu hizmetlerinin sağlanması için gerekli tesislerin inşası, dönüştürülmesi, yenilenmesi, bakımı veya işletilmesinin özel sektör aktörleri tarafından yapılmasından ibarettir.

Bu araştırma, Türkiye'de ve Benin'de merkezi yönetim düzeyinde kamu özel ortaklığı türleri, ilkeleri, yapıları, sözleşmenin oluşumu ve uygulama yöntemleri ile ilgilidir. Araştırma kapsamındaki kurumlar, kamu özel ortaklığı projelerinin uygulanmasında kamu aktörlerini temsil eden bakanlıklar, genel müdürlükler, merkezi yönetime bağlı diğer kuruluşlar, kamu iktisadi teşebbüsleridir.

Bu araştırmanın amacı, Türkiye ve Benin'de merkezi yönetim düzeyinde KÖO projelerinin kurumsal yapısını, yasal çerçevesini ve uygulama prosedürünü incelemektir. Yapılacak inceleme, projelerin uygulanmasında ülkelerin karşılaştığı sorunların belirlenmesine ve projelerin başarı faktörleri hakkında önerilerde bulunulmasına yardımcı olacaktır.

Çalışma, birincil ve ikincil kaynakların kullanılacağı, nitel ve betimleyici bir çalışma olacaktır. Bu çerçevede çalışma, kanunlar, raporlar, farklı yazarların makaleleri ve kitaplarına dayalı analizler yapılacaktır.

GİRİŞ

1980'lerden sonraki neoliberal reformlar sayesinde devletin toplumda oynadığı rol büyük ölçüde değişmiştir. Dolayısıyla, devletin rolü, özellikle ekonomik alanda, özel sektörün geniş katılımının lehine giderek azalmaktadır: yani, “*Minimal devlet ama etkin bir devlet anlayışı*”. Aynı dönemde kamu yönetiminde çeşitli düşünceler ortaya çıkmıştır. Böylece Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımı ortaya çıkıp kamuda özel sektörün mantığını uygulamakla beraber performansa odaklayan bir kamu hizmeti, verimlilik artışı, kamu hizmeti kalitesinin yükseltilmesi ve girişimci bir devlet anlayışını içermektedir.

Öte yandan, nüfusun hızla artması ve vatandaşların artan taleplerini karşılayacak mali kaynakların yetersizliği nedeniyle devletler yeni finansman mekanizmaları arıyorlardı. Böylece İngiltere'de John Major iktidara geldiğinde 1992'de Kamu Özel Ortaklığı ortaya çıkmıştır (Ivanov, 2007: 6). Daha sonra, birkaç devlet vatandaşlara kaliteli kamu hizmetleri sağlamak için bu yeni finansman mekanizmasını uygulamaya başlamıştır. Dolayısıyla Kamu Özel Ortaklığı ülkelerdeki kalkınmayı finanse etmek için en yaygın kullanılan mekanizmalardan biri haline gelmiştir (BIPEN, 2017: 2).

Kamu Özel Ortaklığı, kamu kurumlarının kamu hizmetini sağlamak, finanse etmek veya işletmek için özel sektörle sözleşme imzaladığı bir finansman yöntemidir. Bu bağlamda uygulanan projeler, genel olarak, büyük yatırımlar ve kanıtlanmış uzmanlık gerektiren büyük ölçekli projelerdir. Uzmanlık açısından Dünya Bankası, uygulama sürecine dahil olan uluslararası finans kuruluşlarından biridir. Dünya Bankası, özellikle eğitim ve proje finansmanı yoluyla Kamu Özel Ortaklığı projelerinin uygulanmasında ülkeleri desteklemektedir.

Kamu ve özel sektör, kamu-özel ortaklığı sözleşmesinin imzalanmasında yer alan iki aktördür. Ancak projenin uygulandığı alana bağlı olarak, projenin gerçekleştirilmesinde kamu birkaç kurum tarafından temsil edilebilir. Böylelikle merkezi yönetime bağlı kurumlar, yerel yönetimler, kamu iktisat teşebbüsleri, ülke mevzuatına bağlı olarak kamu tarafı olarak kamu-özel ortaklığı sözleşmesi imzalayabilmektedir. Sözleşmenin imzalanmasında ikinci aktör olan özel sektör bankalar, inşaat şirketleri, servis sağlayıcılardan oluşabilmektedir.

Bir ülkede kamu-özel ortaklığı projelerini uygulayabilmek için yasal ve kurumsal çerçeve gereklidir (Delmon, 2014: 1). Bu nedenle her ülke, uygulamak istediği kamu-özel ortaklığı türlerini belirlemede özgürdür. Yani her ülkede kamu-özel ortaklığı deneyimleri farklıdır. Fakat Yap-İşlet-Devlet modeli projelerin uygulanmasında en çok kullanılan kamu-

özel ortaklığı modelidir. Kamu-özel ortaklığı, vatandaşlara kaliteli kamu hizmetleri sunmak için ulaşım, enerji ve sağlık gibi birçok alanda kullanılmaktadır.

Türkiye ve Benin, Kamu Özel Ortaklığı modelini hayata geçiren ülkeler arasındadır. Ancak Kamu Özel Ortaklığı modelinin yönetimi, Türkiye ve Benin'in merkezi yönetim düzeyinde farklı şekilde yapılmaktadır.

1992 yılında kamu özel ortaklığının çıkışından önce, özellikle imtiyaz sözleşmeleri yoluyla kamu ve özel sektör arasındaki işbirliği sayesinde Türkiye'de bazı projeler gerçekleştirilmiş. Türkiye'de kamu-özel ortaklığı, son Kalkınma Planlarında sağlanan en önemli kamu altyapı finansman mekanizmalarından biridir. Böylelikle Türkiye'de kamu-özel ortaklığının kullanımını kolaylaştırmak için kurumsal yapı ve yasal çerçeve oluşturulmuştur.

Benin'de ilk kamu-özel ortaklığı projeleri liberalizme geçişten sonra 1990'ların sonlarında gerçekleştirilmiştir. Bu projeler kamu özel ortaklığı konusunda gerçek bir yasal çerçeve olmadan gerçekleştirilmiştir. Ancak 2016'dan beri, kamu özel ortaklığı ile ilgili genel bir kanun çıkarılmış. Buna ek olarak, 2017 yılında kamu-özel ortaklığı merkezi Kurumu kurulmuştur.

Çalışma, kamu-özel ortaklığının ortaya çıkış bağlamlarını, devletler tarafından kullanım nedenlerini, farklı türlerini, yasal ve kurumsal çerçevesini, uygulama sürecine dahil olan farklı aktörleri ele almaktadır.

Bu çalışma, ilk bölümde kamu özel ortaklığı ile ilgili literatür taraması, ikinci bölümde Benin'de merkezi yönetim düzeyinde kamu özel ortaklığının uygulanması ile ilgili olacaktır. Üçüncü bölüm, Türkiye'de merkezi yönetim düzeyinde kamu özel ortaklığının uygulanması, son bölüm ise Benin ve Türkiye'de kamu özel ortaklığına ilişkin kurumsal yapı ile ilgili karşılaştırma ve görüşler ile ilgili olacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU ÖZEL ORTAKLIĞININ GENEL ÇERÇEVESİ

Bu kısım, kamu özel ortaklığının tanımı, tarihçesi, kullanım nedenleri, aktörleri, türleri, kullanım alanları, yasal çerçevesi, avantajları ve dezavantajları ile ilgili olacaktır.

1.1. Kamu Özel Ortaklığının Tanımı

Neoliberal reformlardan (1980) sonra, kamu yönetiminde büyük bir değişiklik olmuştur. Böylece, kamu hizmetin sunumunda özel sektörün rolü çok önemli olmuştur. Demografik baskı nedeniyle, kamu hizmetlerine olan talep çok artmış ve bu talepleri karşılamak için kamu kaynakları yetersiz olmuştur. Dolayısıyla vatandaşların ihtiyaçlarını karşılamak için devletler başka finansman mekanizmaları aramak zorunda kalmışlardır. Bu bağlamda, devlet kontrolü altında özel yatırımın kullanılması alternatif olarak görülmektedir. Özelleştirmeden farklı olan kamu-özel Ortaklığı bu şekilde oluşturulmuştur. Uluslararası literatürde bu modele PPP “Public Private Partnership” denmektedir. Türk literatüründe ise bu model KÖO “Kamu Özel Ortaklığı” veya KÖİ “Kamu Özel İşbirliği” olarak adlandırılmıştır. Literatürde, kamu-özel ortaklığının tek bir tanımı yoktur. Kamu-Özel Ortaklığı uluslararası kuruluşlar tarafından farklı şekilde tanımlanmıştır.

Dünya Bankası'na göre Kamu Özel Ortaklığı “*kamu kuruluşu ile özel sektör arasında, özel sektörün kamu mal ve hizmetlerini sağlama risk ve sorumluluğunu üstlendiği uzun vadeli bir sözleşmedir.*” (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019: 6).

Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü'ne (Organisation for Economic Co-operation and Development : OECD) göre Kamu Özel Ortaklığı, “*farklı beklentilere ulaşmak amacıyla bir veya daha fazla özel sektör ile devlet arasında karşılıklı bir anlaşmadır.* (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019: 6)”. OECD tanımı, aktörlerin çokluğunu vurgulamaktadır. Devlet, bir veya daha fazla özel sektörle kamu-özel ortaklık sözleşmesi imzalayabilmektedir.

Uluslararası Para Fonu'na (International Monetary Fund) göre, Kamu Özel İşbirliği “*özel sektör tarafından geleneksel kamu altyapısının ve hizmetlerinin sağlanmasına yönelik düzenlemelerle ilgilidir*”. IMF'nin tanımı iki önemli noktayı vurgulamaktadır. Birincisi özel sektör tarafından kamu hizmetlerinin sağlanması, ikincisi ise devletten özel sektöre bazı risklerin devredilmesi ile ilgilidir (Hemming, 2006 : 1).

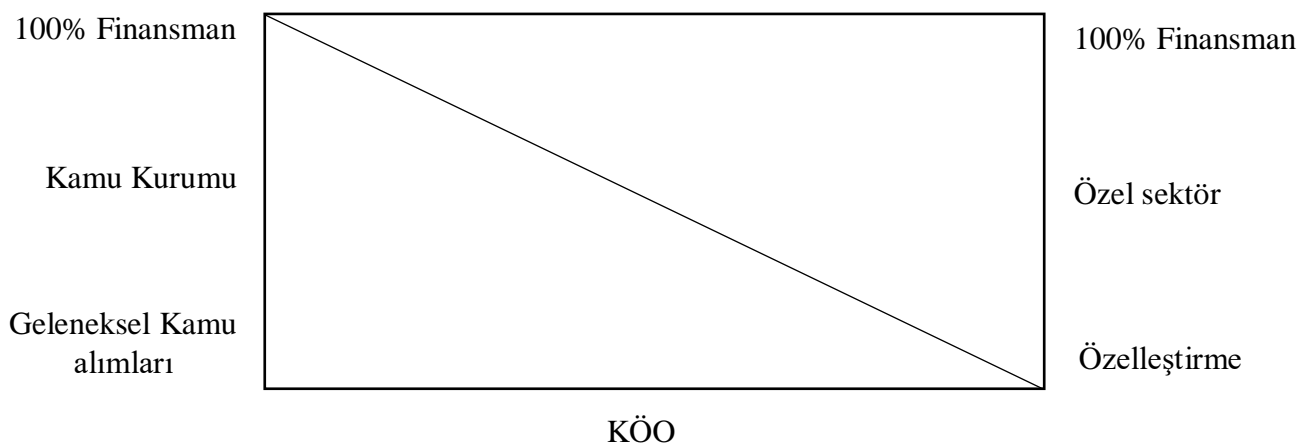
Avrupa Komisyonu'na (AB) göre, kamu-özel ortaklığı, “*bir altyapının finansmanı, inşası, yenilenmesi, yönetimi veya bakımı ya da bir hizmetin sağlanmasını amaçlayan kamu*

ile özel sektör arasındaki işbirliğini ifade eder". (Commission of the European Communities, 2004 : 327)

Bu tanımlardan Kamu Özel Ortaklığı, kamu kurumları ve özel sektör arasında bir sözleşme olduğunu söylenebilir. Bu sözleşme genellikle uzun bir süre için yapılır ve altyapının finansmanı ve kamu hizmetlerinin sağlanması ile ilgilidir. Sunulan hizmetlerin kalitesi, özel sektörün bilgi birikimi (Know-How) ve aktörler arasındaki riskin paylaşılması KÖO'nun özelliklerinden biridir.

Türk literatüründe KÖO, “*kamu ve özel sektör arasında yatırım ve hizmetlerin projeye ilişkin risk, maliyet ve getirilerinin kamu ve özel sektör arasında paylaşılmasını gerektiren bir sözleşme*” olarak tanımlanmaktadır (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019:7).

Bir finansman mekanizması olarak kamu-özel ortaklığı, kamu ihalesi ve özelleştirme yöntemlerinden farklıdır. Kamu ihale konusunda, tasarım, yapım, yönetim ve finansman kamunun sorumluluğundadır. Ancak KÖO modelinde sorumluluklar kamu ve özel sektör arasında paylaşılmaktadır. Ayrıca, özelleştirme modelinde, devletin varlıkları tamamen özel sektöre devredilmektedir, ancak KÖO modelinde kamu ile özel arasındaki işbirliği sözleşmenin sonuna kadar devam etmektedir. Özelleştirme modelindeki bir diğer önemli nokta ise, karar ve yönetim haklarının sadece özel sektöre ait olması, ancak bir KÖO modelinde kamunun hizmet süresini, niteliğini ve niceliğini belirleyebilmesidir (Dönertaş, 2018 :6). Ek olarak, özelleştirme modelinde, KİT'ler kısmen veya tamamen özel kişilere devredilmektedir. Dolayısıyla, bu modelde, kamu malları ve hizmetleri artık kamusal nitelikte değildir (Dağlı, 2020 :413). Bu nedenle gelişmekte olan ülkelerde KÖO, özelleştirmeye alternatif olarak görülmektedir (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019 :7).



Şekil 1.1 Geleneksel Kamu Alımları, KÖO ve Özelleştirme Özeti

Kaynak: Organization for Economic Cooperation and Development, 2008: 20

Şekil 1.1'de gösterildiği gibi, KÖO geleneksel yöntem ve özelleştirme arasında yer almaktadır.

KÖO projesinin başarılı bir şekilde uygulanması için, farklı aktörlerin net hedefler koymaları ve çabalarını uyumlu hale getirmeleri gerekmektedir. Bir KÖO projesinin uygulaması sürecinde, üçüncü bir aktörün katkısı çok önemlidir. Bu üçüncü aktör finansman sağlayıcıdır. Finansal kurumlar KÖO sözleşmesini imzalayan aktörlerin arasında bulmalarsa bile, projenin uygulanmasına katkıda bulunmaktadırlar (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019: 8-9).

1.2. Kamu-Özel Ortaklıklarının Tarihçesi

Avrupa'da, kamu ve özel sektör arasındaki işbirliği Roma İmparatorluğu'na kadar uzanmaktadır. Bu çerçevede, büyük ölçekli yol inşaatı projeleri hayata geçirilmiştir. Ayrıca, yol bakımıyla beraber limanların yapımı ve yönetimi de özel sektöre devredilmiştir. Ancak bu uygulamalar Roma İmparatorluğu'nun yıkılmasıyla ortadan kaybolmuştur. Birkaç yüzyıl sonra, yani 12. ve 13. yüzyıllarda, uygulama Fransa'nın güneybatısında yeni kasabaların inşasıyla yeniden ortaya çıkmıştır. "Emphyteotic Sözleşmeler" adı verilen sözleşmeler bu kasabaların geliştirmesine katkıda bulunmuştur. 16. ve 17. yüzyıllarda, Fransa gibi birçok Avrupa ülkeleri imtiyaz sayesinde toplu taşıma, yol yapımı, posta dağıtımı ve atık toplama projeleri yürütmüşlerdir. 19. yüzyılda, Avrupa'da sanayileşme döneminde, genellikle özel sektör tarafından demiryolu, ulaşım, su temini ve kanalizasyon gibi çeşitli projeler gerçekleştirilmiştir (Dönertaş, 2018: 8).

Dünyanın en önemli deniz geçişlerinden biri olan Süveyş Kanalı, KÖO modelinin güzel bir örneğidir. 17 Kasım 1869'da açılan Süveyş Kanalı, Akdeniz'i Kızıldeniz ile birleştirmiştir. Bu kanal ekonomik alanda büyük bir yeniliktir, çünkü Hint Okyanusu ve Pasifik Okyanusu ülkelerinin Avrupa'dan yakınlaşmasına katkıda bulunmuştur (Michalon, 2006). Avrupa ve Mısır'ın desteği sayesinde gerçekleştirilen bu Kanal, İngiliz, Avusturya ve Fransız şirketleri tarafından inşa edilmiştir (Dönertaş, 2018: 9). 20. yüzyılda, özellikle refah devleti nedeniyle devletin toplumda oynadığı rol yüksektir. Avrupa savaşları ve 1929 ekonomik krizi nedenleriyle imtiyaz sözleşmeleri üzerinde büyük değişimler olmuştur. Bu olaylar çeşitli imtiyazların yeniden incelenmesine ve iptal edilmesine yol açmıştır. Böylece, uzun vadeli sözleşmelerin finansal risklerinden korumak amacıyla kamuya ait işletmeler kurulmuştur. 1960'lardan itibaren, özel şirket grupları ve bankalar sayesinde çeşitli otoyol inşaat projeleri gerçekleştirilmiştir. Ancak, 1970'lerin petrol krizi yüzünden bazı imtiyaz sahipleri finansal zorluklar yaşamıştır. Dolayısıyla Fransa ve İspanya'da birkaç özel şirket

kamulaştırılmıştır. Avrupa ülkeleriyle karşılaştırıldığında, Amerika Birleşik Devletleri'nde, özel sektör ulaştırma projelerinde daha az rol oynamıştır. 19. yüzyılda, özel yatırımcılar demiryolları ve kanallar inşa etmişler, ancak mülkiyeti devlete devretmişlerdir. 1930 ve 1940'larda kamu, modern otoyolları kendisi inşa etmiş ve yönetmiştir. Genel olarak, yol yapımının finansmanı kamu tarafından yapılmıştır. 1960'lı yıllardan itibaren Avrupa'da gerçekleştiren imtiyaz modelleri Osmanlı İmparatorluğu altında da vardı. 19. yüzyılda birkaç özel şirket imtiyaz sözleşmeleri imzalamıştır. Bu imtiyaz sahipleri tesis gelirinden pay alma hakkına sahipmiş. Aynı dönemde yabancı şirketlere kamu hizmeti imtiyazları verilmiştir. Terkos suyu projesi, Beyoğlu tüneli, demiryolu, tramvay, elektrik ve gaz projeleri Osmanlı İmparatorluğu döneminde yapılan birkaç imtiyaz örneğidir. Dünya savaşları ve 1929 ekonomik krizi imtiyazları yavaşlatmış ve bazı imtiyaz sahipleri imtiyazlarını kamuya ait şirketlere devretmiştir. Cumhuriyet'in kuruluşundan sonra ekonomiyi güçlendirmek amacıyla, yabancı şirketlere tanınan imtiyazlar iptal edilmiş ve altyapılar kamuya devredilmiştir (Dönertaş, 2018: 10).

1980'lerde sanayileşmiş ve gelişmekte olan ülkelerde liberalleşme ve altyapı yatırımlarının özelleştirme hareketleri başlamıştır. Bu hareketler 1990'larda artmıştır. Böylece Birleşik Krallık'ta, 1979-1997 yılları arasında muhafazakar parti döneminde, birçok hizmet ve kamu teşebbüsü özelleştirilmiştir. 1992'de, John Major iktidara geldiğinde, “*PFI : Private Finance Initiative*” (Özel Sektör Finansman Girişimi) kavramı ortaya çıkmış ve 1994'ten itibaren hükümet bu tür uygulamalar yapmaya başlamıştır (Ivanov, 2007 : 5-7). Birleşik Krallık'ta, PFI'lar özelleştirmeye bir alternatif olarak kurulmuş, çünkü özelleştirme sınırları 1980'lerin ortalarında ortaya çıkmaya başlamıştır. 1997'de Blair hükümeti bu politikayı sürdürmüş ve genişletmiş. Böylece PFI, Kamu-Özel Ortaklığının türlerinden biri haline gelmiştir. Bu sözleşmeleri düzenli olarak kullanmak için *Treasury Task Force* (Hazine Görev Gücü) gibi kamu kurumları oluşturulmuş ve proje yönetim kuralları oluşturulmuştur. Bu düzenlemeler sayesinde 1997 ile 2000 yılları arasında imzalanan sözleşme sayısı 10'dan 106'ya yükselmiştir. (Marty vd., 2006: 6-7). PFI aracılığıyla uygulanan projeler karayolu, sağlık, savunma ve teknoloji alanlarındadır.

Genel olarak, birçok Avrupa ülkesi KÖO projelerinin sayısını artırmak ve altyapı yatırımlarını serbestleştirmek amacıyla İngiliz modelini kullanmıştır. 1990'larda Fransa'da, özel sektör, kamu ve özel sektör arasındaki işbirliğini kolaylaştırmak için kamu hizmetlerinin sunulmasında yer almıştır.

Kamu hizmetleri ve altyapısına olan artan talebi karşılamak için gelişmekte olan ülkeler alternatif finansman mekanizmaları bulmaya çalışmışlardır. Böylece Avrupa ülkeleri

gibi KÖO modelini kullanmaya başlamışlardır. Latin Amerika, Afrika ve Asya'da, vatandaşların ihtiyaçlarını karşılamak için enerji, su ve sağlık alanlarında çeşitli KÖO projeleri uygulanmaktadır. 1990 ile 2017 yılının ilk yarısı arasında gelişmekte olan ülkelerde 5.800 PPP projesi uygulanmıştır (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019 : 15).

Kamu ve özel sektör arasındaki işbirliğinin uzun zamandır imtiyaz şeklinde var olduğu söylenebilmektedir. Zamanla, bu işbirliği şekli yeni yöntemlerin ortaya çıkmasıyla gelişmiş ve 1992 yılında KÖO'lar İngiltere'de başlatılmıştır. Dolayısıyla, KÖO'lar hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde vatandaşların ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kullanılmaktadır.

1.3. Kamu Özel Ortaklığının Kullanım Nedenleri

KÖO'ların kullanımını haklı kılan unsurlar her projeye bağlıdır. Ancak tüm projeler için ortak unsurlar bulunmaktadır. Bir projenin başlatılmasından önce yapılması gereken ön değerlendirme sırasında tüm unsurların gözden geçirilmesi gerekmektedir.

1.3.1. Artan Taleplere Cevap Vermek

Bunlar genellikle hizmet ve altyapı ihtiyaçlarıdır. Avrupa Birliği'ni ele aldığımızda, ortak pazarın oluşturması ulaşım ağlarına olan ihtiyacı artırmıştır. Ortak pazar, vatandaşların bir ülkeden diğerine hareket etme, okuma ve çalışma özgürlüğü ile ilgilidir. İşçilerin serbest dolaşımı, 1968'den itibaren Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun altı kurucu devleti için bir gerçeklik olmasına rağmen, insanların ve malların serbest dolaşımı yavaş yavaş mümkün olmuştur. Avrupa Birliği ile karşılaştırıldığında, ülkeler arasındaki ekonomik alanların genişlemesi, insanların ve malların serbest dolaşımını kolaylaştırmak için ulaşım ağlarına olan talebi artırmaktadır (Commission des Communautés Européennes, 1996: 11). Öte yandan, ekonomik sektörlerin serbestleştirilmesi, özellikle telekomünikasyon ve enerji sektörlerinde ürün fiyatlarında bir düşüş ve talepte bir artış anlamına gelmektedir. Ek olarak, teknolojik gelişmeler yeni kamu ekipmanı satın alma ihtiyacını artırmaktadır. Ademi merkezizetçilik, kolektif tesislerin geliştirilmesinde de bir başka faktördür. Demografik baskı nedeniyle eğitim ve sağlık sektöründeki talepler de artmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde, nüfus artışı ve ekonomik büyümenin bir sonucu olarak kamu hizmetlerine ve altyapıya olan talep belirgindir (Ivanov, 2007: 15).

1.3.1.1. Devletin Yanında Özel Sektörün Varlığı İhtiyacı

Dünya çapında, devletin işleyişi hızla değişiyor. Devletin özel sektörle olan ilişkileri geliştirilmeli ve ekonominin doğrudan yönetimi üzerindeki etkisi azaltılmalıdır. Bu durum, birkaç noktada açıklanmaktadır. Finansal alanda, birçok devlet borç altındadır. Buna ek

olarak, altyapı ve kamu hizmetlerini finanse etmek için, hükümetler vergi artırmakta zorluk çeker ve mali sorunlar nedeniyle yeniden borçlanmaya başvuramazlardır. Dolayısıyla, özel sektörün altyapı ve kamu hizmetlerinin finansmanına katkısı gereklidir. Teknik alanda, özel sektör genellikle kamunun sahip olmadığı know - how veya deneyimlere sahiptir. Vatandaşlara kaliteli kamu hizmetleri sunmak amacıyla, hükümetler özel sektörden yardım isteyebilmektedir: bu tam olarak Yeni Kamu İşletmeciliğinin temel amacıdır. Yönetim alanında, kar arayışı ve rekabetin durumu, işletmelerin yönetiminde titizlik göstermelerine ve teknolojik veya yönetsel yeniliği teşvik etmelerine yol açmaktadır. Buna ek olarak, özel sektör genellikle faaliyetlerini yürütmek için deneyimli kişileri işe almaktadır (Ivanov, 2007: 16-17).

1.3.1.2. Özel Sektörün Yanında Devletin Varlığı İhtiyacı

Yukarıda açıklandığı gibi, devlet bir sektörü özelleştirdiğinde, o sektörün yönetimini özel sektöre bırakmaktadır. Ancak, özel sektör faaliyetlerinin yürütülmesini kolaylaştırmak için devlet sektörü düzenlemektedir. O düzenlemeler, faaliyetlerinde özel sektörü yönlendirmektedir. Bu nedenle özel sektörün kamu tarafından kontrol edildiği ve düzenlendiği söylenebilmektedir. Ayrıca, Özel şirketlerin oluşturulması için ilke ve kuralları belirleyen ve onların kurulması için gerekli koşulları yaratan devlettir.

KÖO projeleri, devlet belirli sektörlerdeki varlığını sürdürmek istediğinde devletin özel sektörün yanında kalmasına yardımcı olmaktadır. Böylece, KÖO özelleştirmeye bir alternatif olduğu söylenebilmektedir.

1.3.2. Altyapının Ekonomik Kalkınmaya Katkısı

Ekonomik kalkınmada altyapının rolü, İktisat teorileri tarafından yıllardır göz ardı edilmiştir. Ancak 1970'lerden beri ekonomistler, kamu altyapısının bir ülkenin ekonomik kalkınmasında önemli rol oynadığını göstermişlerdir. Bu nedenle çeşitli çalışmalar yapılmıştır. Hindistan'da yapılan bir araştırma, ulaşım maliyetlerinin düşürülmesinin tarım ürünlerinin pazarlama potansiyelini artırdığını ve tarımın hızlı bir şekilde genişlemesine yol açtığını göstermiştir. Bu nedenle altyapı, ekonomik büyümeye katkıda bulunabilir. Günümüzde, çoğu ülkede, demografik baskı nedeniyle yeni yol altyapısına duyulan ihtiyaç belirgindir. Böylece, özel sektörün altyapıların finansmanına katılımı mali kısıtlamaları hafifletmeyi mümkün kılmaktadır. Bu katılım, altyapı ve kamu hizmetlerinin kalitesini artıracaktır. Böylece, karayolu ve demiryolu ağlarının genişletilmesi elektrik şebekeleri, telekomünikasyon ve limanların kurulmasına imkan verebilmektedir. Yani, yol yapım projesi diğer ilgili projelerin başlatılmasına imkan verebilmektedir. Bu anlamda Dünya Bankası, özel

sektörün altyapıya katılımını ekonomik kalkınmaya giriş noktası olarak nitelendirmiştir (Ivanov, 2007: 20).

1.3.3. Büyük Firmaların Karlı ve Uzun Vadeli Projelerin Araştırması

Kamu-özel ortaklığının kullanılmasının bir diğer önemli nedeni, özel şirketlerin kârlı ve uzun vadeli projeleri araştırmasıdır. Kamu özel ortaklıklarından bahsedildiğinde, bu sebep genellikle belirtilmemiştir. Birçok yazar, kamu sektörü kaynaklarının eksikliğini ve altyapı ve kamu hizmetine olan talebin arttığını vurgulamaktadır. Bildiğimiz üzere, kamuyu özel sektörden ayıran unsurlardan biri kar arayışıdır. Yeni Kamu İşletmeciliğinin ortaya çıkmasından bu yana, kamuda özel sektörün yöntemleri uygulanmaya başlamış ve vatandaş müşteri olarak görülse bile, kamu yönetiminin temel amacı kamu yararını sağlamaktır. Ancak, özel sektörün temel amacı aynı kalmaktadır: kâr arayışı. Bu nedenle, kamu özel ortaklığı çerçevesinde özel şirketler, kamuyla işbirliği yaparak karlarını garanti etmek ve güvence altına almak istemektedir; çünkü devlet borçlarını her zaman ödemektedir. Buna ek olarak, özel şirketlerin devletle büyük ölçekli projeler gerçekleştirme olasılığı daha yüksektir, çünkü devlet gerekli garantileri sağlamaktadır. Devlet böylelikle özel sektörün güvenilir bir ortağıdır. Dolayısıyla, ne tür kamu özel ortaklığı seçilirse seçilsin, özel sektörün istediği amaç kâr etmektir (Ivanov, 2007: 23-24).

1.4. Kamu Özel Ortaklığının Aktörleri

Kamu Özel Ortaklığının aktörleri dört kategoriye ayrılabilir (Ecole Mines Paris Tech, controverses.mines-paristech.fr, erişim tarihi: 12/12/2020).

1.4.1. Doğrudan Sözleşmeye Katılan Aktörler

Bu grup kamu (Yürütme organı, Kamu hizmeti yürüten idareler, Yerel yönetimler ve Kamu iktisadi teşebbüşleri), özel işletmeler ve bankalardan oluşmaktadır.

➤ **Yürütme organı**

Yürütme organı, Cumhurbaşkanı ve hükümetten oluşur. Rolü geniştir, ancak öncelikle ülkenin genel politikasını belirlemekten ve yasaları ve mahkeme kararlarını uygulamaktan sorumludur. Kamu özel ortaklığının bir aktör olarak, devlet adına özel şirketlerle sözleşme imzalamaktadır.

➤ **Kamu hizmeti yürüten idareler**

Kamu hizmeti, idare tarafından yürütülür ve kamu yararı amacıyla düzenlenir. Enerji, ulaşım, sağlık, posta hizmetleri gibi çeşitli alanlarla ilgilidir. KÖO sözleşmeleri kapsamında idare, devlet kurumlarıyla yakın işbirliği içindedir.

➤ **Yerel yönetimler**

Yerel yönetimler, devlet tarafından devredilen belirli yetkileri kullanan tüzel kişilerdir. Ülkelere göre yerel yönetimler, bölgeler, iller, ilçeler veya mahaleler olabilir. Yerel yönetimler, devlet gibi altyapı veya ekipmanın inşası veya yenilenmesi için KÖO'ları kullanabilmektedir.

➤ **Kamu iktisadi teşebbüleri**

Bunlar, Kamu kaynaklarını kullanan devlet şirketleridir. Ülkelerin yasalarına göre, kamu iktisadi teşebbüleri kamu-özel ortaklık sözleşmeleri imzalayabilir.

➤ **Özel işletmeler**

Özel işletmeler her büyüklükteki işletmeleri içerir, hem yerli hem de uluslararası işletmeleri ilgilendirir. İnşaat şirketleri KÖO'lardan en fazla etkilenenlerdir, çünkü daha büyük veya daha küçük altyapının inşaatını ve bakımını sağlamaktadırlar. Bir proje bağlamında, kamu (devlet, yerel yönetim veya kamu iktisadi teşebbüsü) KÖO şeklinde bir sözleşme imzalamaya karar verebilir. Daha sonra bir ihale başlatılır ve ilgili şirketler bir dosya oluşturup başvuru yapmaktadırlar. Farklı başvuruları inceledikten sonra bunlardan biri seçilir ve ortaklık sözleşmesi imzalanır. Seçilen özel şirket daha sonra sözleşmede öngörülen süre boyunca ilgili altyapının inşası, bakımı ve işletilmesinden sorumludur ve karşılığında kamudan bir kira alır.

➤ **Bankalar**

Banka, hem bireylere hem de topluluklara veya işletmelere kredi verebilen bir kurumdur. Bankalar, özel şirketlere KÖO projesini gerçekleştirmek için ihtiyaç duydukları krediyi borç olarak verip vermeyeceğine karar verdikleri için sözleşmelerin imzalanmasında önemli bir rol oynamaktadır.

1.4.2. Yasama organları

➤ **Parlamento**

Genel olarak, parlamentonun rolü kanunları kabul etmektir. Bu anlamda, yasama organı kamu-özel ortaklık sözleşmelerinin çerçevesini tanımlayan yasaları kabul etmektir.

➤ **Uluslararası kuruluşlar (Birlikler)**

Avrupa Birliği, Afrika Birliği, ECOWAS (Economic Community of West African States : Batı Afrika Devletleri Ekonomi Topluluğu) gibi uluslararası örgütler, kamu özel ortaklıklarının uygulamasında üye ülkelerin politikasını yönlendiren kurallar alabilir. KÖO'ların uygulanmasında çok aktif olan bir diğer uluslararası kuruluş Dünya Bankası'dır.

Dünya Bankası, hükümetlere finansal destek sağlar, bazı KÖO'ları finanse eder, çok sayıda rapor yayınlar ve KÖO'ların tanıtımına odaklanan konferanslar düzenlemektedir.

1.4.3. Gözlemciler

➤ Sivil toplum kuruluşları

Sivil toplum kuruluşu, devlet ve uluslararası kurumlardan bağımsız kar amacı gütmeyen bir kuruluştur. Birçok sivil toplum kuruluşu KÖO'ların uygulanmasına karşı çıkar çünkü onlara göre KÖO'ların maliyetleri çok pahalıdır. Bu genellikle raporlar, konferanslar veya toplantılar ile sonuçlanır. Sivil toplum kuruluşları kamu özel ortaklık sözleşmelerini teşvik etmek yerine daha çok eleştirme eğilimindedir. Eleştirmenler projeye bağlı olarak değişir.

➤ Sendikalar ve çalışanlar

Sendika, ortak çıkarları savunan veya yöneten bir grup insandır. Terimin birkaç anlamı vardır, ancak çalışanların (işçiler veya yöneticiler) çıkarlarını savunan organizasyonlar (yasalarla korunan, grev hakkına sahip olanlar) için daha çok kullanılmaktadır. KÖO sözleşmeleri çerçevesinde, sendikaların çoğu çalışmalarını korumak için projelerin yürütülmesine karşı çıkmaktadırlar.

1.4.4. Danışma Organları

➤ Danışmanlık şirketleri

Danışmanlık şirketleri, özel sektörün, kamunun veya uluslararası kurumların talebi üzerine, iş stratejisi oluşturmak veya bir politikanın belirli unsurlarını değerlendirmek için raporlar yazmaktadır. Uluslararası danışmanlık şirketleri KÖO'ların geliştirilmesinde önemli rol oynamaktadır.

Özetle, KÖO projelerinin gerçekleştirilmesinde çeşitli aktörler yer almaktadır. Bu aktörler ülkeye bağlı olarak değişebilir. Böylece, bazı ülkeler KÖO'ların yönetimi için belirli kuruluşlar oluşturabilmektedir. Örnek olarak Fransa'da denetim kurumları da vardır.

1.5. Kamu Özel Ortaklığı Türleri

Yukarıda tanımlandığı KÖO terimi tek bir sözleşme türü değildir, ancak devlet ile özel sektör arasında uzun vadeli işbirliği yöntemleriyle ilgilidir. Dolayısıyla her ülke ideolojisine, yönetim biçimine, idari organizasyona ve hükümetin iradesine bağlı olarak farklı yöntemler seçebilmektedir (Erdem, 2014 : 20). Ayrıca, KÖO yöntemleri uluslararası kuruluşlara göre farklılık göstermektedir. OECD imtiyazı KÖO olarak kabul etmezken, Dünya Bankası imtiyazı KÖO olarak sınıflandırmaktadır (World Bank, 2014: 22).

1.5.1. Yap-İşlet-Devret

Bu modelde, riskler kamu ve özel sektör arasında paylaşılmaktadır ve özel sektör kamu arazisi üzerinde tesis inşa etme hakkına sahiptir (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2018 : 24). Özel sektör kamuya devredilmeden önce belirli bir süre için altyapıyı inşa eder, finanse eder, işletir ve bakım yapmaktadır. Altyapı liman, havaalanı, enerji santrali veya su temin sistemi olabilmektedir. Sözleşmenin süresi, özel sektörün inşaat yatırım maliyetlerini geri kazanabilmesi için yeterince uzundur. Yatırım masrafları kamu ya da altyapı veya hizmet kullanıcıları tarafından ödenmektedir (Cotula, 2007: 1). Sözleşmenin sonunda, Devlet tesisin mülkiyetini geri alır ve kendisi yönetir. Dolayısıyla, kamuya devredikten sonra, özel sektörün artık tesis üzerinde herhangi bir mülkiyet hakkı yoktur.

1.5.2. Yap-İşlet

Bu modelde, özel sektörün altyapı inşa etmesine ve işletmesine izin verilmektedir ve devlet özel sektör tarafından sağlanan hizmeti satın almaktadır. Türkiye'de bu model elektrik enerjisi üretiminde kullanılmaktadır (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2018: 24). Altyapının mülkiyeti, sözleşmenin bitiminden sonra bile özel sektörün elinde kalmaktadır.

1.5.3. Yap-Kirala-Devret

Yap-Kirala-Devret modeli, sosyal alanda, özellikle hastane ve okul inşaat projelerinde yaygın olarak kullanılmaktadır. Bu modelde, özel sektör tesisi finanse edip inşa eder ve daha sonra kamuya tesisi kiralar. Kamu, tesisi sözleşme süresi boyunca yönetir ve her yıl özel sektöre kira öder. Sözleşme sonunda, tesisin mülkiyeti özel sektör tarafından kamuya devredilmektedir.

1.5.4. Tasarla-Yap-Finanse Et-İşlet

Bu model '*Tasarla-Yap-Finans Sağla-İşlet-bakım yap*' veya '*Tasarla-Yap-İşlet-Finans Sağla*' olarak da adlandırılmaktadır (Dönertaş, 2018: 12-13). Modelde, tesisin işletilmesi ve bakımına ek olarak ilgili sorumlulukların devri ile kamudan özel sektöre büyük bir risk transferi vardır. Dolayısıyla, vatandaşlara hizmet sağlanması özel sektör tarafından yapılmaktadır.

1.5.5. Restore Et-İşlet-Devret

Özel şirket, tesisi kendi finansmanı ile restore eder ve sözleşme süresince tesisi işletmektedir. Özel şirket tarafından sunulan hizmetler için ödeme doğrudan kullanıcı veya

idare tarafından yapılmaktadır. Tesisten sorumlu olan şirket, tesiste hangi bakımın yapılacağına karar vermektedir. Sözleşmenin sonunda her şey kamuya devredilmektedir.

1.5.6. Kiralama

Bu Sözleşmede, tesisin inşasının finansmanı kamunun sorumluluğundadır. Ancak tesisin işletilmesi ve bakımı sorumluluğu belirli bir süre için özel sektöre verilmektedir. Özel şirket, tesisi kullanıcılar tarafından ödenen ücret karşılığında yönetir. Ücretin bir kısmı devlete devredilmektedir (Llorens et Soler-Couteaux, 2001: I).

1.5.7. Private Finance Initiative (Özel Finansman Girişimi)

PFI, İngiltere'de oluşturulan bir KÖO modelidir. Ekipman veya altyapının inşası ve/veya kamu hizmetin sağlanması için kamu ve özel sektör arasında uzun vadeli teknik ve finansal ortaklıklar (25 ila 30 yıl arasında) kurmayı amaçlayan projeleri kapsar. PFI modelinin özgüllüğü, sözleşme çerçevesinde bir veya daha fazla kamu yararı hizmetinin tasarımı, yapımı, işletimi, bakımı ve finansmanı ile ilgili tüm hizmetleri tek bir özel şirkete (proje için oluşturulan bir grup şirket veya konsorsiyum) emanet etmesidir (MIQCP, 2003: 6 mediapart site).

1.5.8. İmtiyaz

İmtiyaz, kamu ile özel sektör arasında, kamunun hizmetlerin işletilmesini, sağlanmasını ve yönetimini özel hukuk kişisiye emanet ettiği bir sözleşmedir. Bu Sözleşmenin önemli noktalarından biri, tesislerin veya hizmetlerin yönetiminden risklerin özel sektöre aktarılmasıdır. Bu nedenle, tesisin işleyişiyle ilgili gider, kâr ve zarar imtiyaz sahibine aittir (Boz, 2013: 297). Bazı ülkelerde "imtiyaz" terimi belirli bir sözleşme türü anlamına gelirken, bazılarında daha genel olarak kullanılmaktadır. Kamu özel ortaklığı bağlamında, "imtiyaz" terimi genellikle "kullanıcı öder" bir KÖO tipi olarak kullanılmaktadır. Örnek olarak, Brezilya'da, imtiyazlar kanunu sadece "kullanıcı öder" sözleşmeleri için geçerlidir ve KÖO ile ilgili ayrı bir yasa kamudan ödeme gerektiren sözleşmeleri düzenler. Tersine, "imtiyaz" terimi bazen çeşitli KÖO sözleşmelerini tanımlamak için genel bir terim olarak kullanılmaktadır. Örnek olarak, Şili'de yakın zamanda tamamlanan tüm KÖO'lar, hükümet tarafından tamamen finanse edilen sözleşmeler de dahil olmak üzere "İmtiyazlar Kanunu" kapsamında uygulanmıştır (World Bank, 2016: 27).

OECD gibi, Türk mevzuatı da imtiyazı bir KÖO modeli olarak kabul etmemektedir, çünkü KÖO çerçevesinde özel hukuk kişisiye verilen imtiyazlar kamu imtiyazlarından farklıdır. Yani, KÖO kapsamında oluşturulan imtiyaz sözleşmeleri özel hukuka tabiyken,

sıradan imtiyazlar ise idari sözleşmelerdir. İdari imtiyaz altında, tüm yönetim riskleri özel sektöre aktarılır, ancak bir KÖO sözleşmesinde riskler kamu ile projeden sorumlu şirket arasında paylaşılmaktadır (Dönertaş, 2018: 14-16). Öte yandan, imtiyaz, Benin mevzuatında tanınan KÖO modelleri listesinde yer almamaktadır.

Yukarıda açıklandığı gibi imtiyaz, bazı ülkelerin mevzuatı tarafından bir KÖO modeli olarak kabul edilirken, diğer ülkelerde durum böyle değildir. Bu durum, imtiyazın uygulama şeklinin bir ülkeden diğerine değiştiği anlamına gelmektedir.

1.5.9. Franchising

Franchising bazen imtiyaz veya kiralama sözleşmesine benzer bir düzenlemeyi ifade etmek için kullanılmaktadır. Bir tesisin tasarımı, inşası ve finansmanı veya bakımı ve işletilmesini içerebilmektedir. Projeden sorumlu şirket, sağlanan hizmetler aracılığıyla doğrudan kullanıcılar veya kamu tarafından ödenebilmektedir (World Bank, 2016: 27).

1.6. KÖO'ların Uygulama Alanları

Mal ve hizmet sunmak amacıyla, KÖO çeşitli alanlarda kullanılmaktadır. KÖO genellikle vatandaşa mal ve hizmet sunmak için kullanılır ve uzun vadeli projelerle ilgilidir. Bu çerçevede sağlanan kamu hizmetleri, her ülke kendi kamu hizmetlerini tanımladığı için bir ülkeden diğerine değişebilir. Kamu hizmetinin tanımı, devletin önceliklerine bağlı olarak zaman içinde de değişebilir. Ancak kamu hizmetinin tanımındaki en önemli nokta kamu yararadır. Dolayısıyla, kamu hizmetleri, kamu otoritelerinin kendi sorumlulukları olarak gördükleri hizmetler olarak tanımlanabilmektedir. Bu nedenle, bazı ülkeler KÖO'ların kullanımını belirli alanlarla sınırlandırmaktadır. Bu karar, hükümetin alanlarına verdiği öncelik ile haklı gösterilebilir. Öte yandan, diğer ülkeler KÖO'nun uygulanamayacağı alanlar veya alan içindeki hizmetleri belirtmektedir. Bu hizmetler daha sonra yalnızca hükümet tarafından sağlanır ve bir sözleşme kapsamında özel sektöre devredilemez. Örneğin, güvenlik servisi olabilir.

Genel olarak, KÖO'ların uygulandığı alanlar aşağıdaki tabloda listelenmiştir.

Tablo 1.1 KÖO'ların Uygulama Alanları

Alan	Proje türü
Ulaşım	Toplu taşıma sistemleri, yollar, köprüler, tüneller, demiryolları, tramvaylar, havaalanları, limanlar.
Su ve Atık	Atık su yönetimi, su dağıtımı, atık yönetimi hizmetleri, su arıtma tesisi.
Enerji	Üretim tesisleri ve dağıtım sistemleri
Sosyal ve Devlet altyapısı	Cezaevleri, kentsel rehabilitasyon ve sosyal konut. Sağlık alanında: hastaneler ve diğer sağlık kurumları ve hizmetleri. Eğitim alanında: hizmetler ve okullar Cezaevleri; kentsel rehabilitasyon ve sosyal konut.

Kaynak: World Bank, 2016.

Bu tabloda, kamu-özel ortaklıklarının dört ana kullanım alanını sınıflandırıldı. Sosyal ve devlet altyapısı ile ilgili olarak, sağlık, eğitim vb.gibi çeşitli alanlar ayırt edilebilmektedir.

1.7. Kamu-Özel Ortaklığının Yasal Çerçevesi

Kamu-özel ortaklığı projesini uygulamak isteyen devlet ve özel şirket, projeyi başarılı bir şekilde yürütmek için yasal çerçeveye dayanmalıdır. KÖO'nun yasal çerçevesi, uygulanmasını düzenleyen düzenlemeler ve yasalar dizisidir. Bu yasal çerçeve, ülkenin yasal sistemine bağlıdır. Böylece, iki ana yasal sistem vardır: *common law* (ortak hukuk) ve medeni hukuk (Beaulac et Gaudreault-Desbiens, 2017: 1).

Medeni hukuk sistemini uygulayan ülkelerde, kamu kurumlarının işlevleri ve kararları ile KÖO'lar idare hukukuna tabidir. Bu sistemde tasarlanan yasalar kamu gücünü güçlendirmek için yapılmaktadır. Yasalara uygun olarak, sözleşme makamı (kamu) tek taraflı olarak sözleşmeyi iptal etmeye veya değiştirmeye karar verebilmektedir. Ancak, özel sektöre, projenin düzgün bir şekilde yürütülmesini engelleyecek durumlarda, finansal bir denge bulmasını sağlamak için bazı haklar da verilmektedir. İdare hukuku, KÖO projesinin yürütülmesine katkıda bulunacak kurum ve prosedürleri de belirleyebilmektedir: bunlar, kamu ihale prosedürleri veya sözleşmenin idari mahkemeler tarafından yerine getirilmesinden kaynaklanan anlaşmazlığı çözme prosedürleri olabilir.

Ortak hukuk sistemlerinde, sözleşme ile ilgili çok az yasal hüküm vardır. Bu nedenle, ortak hukuk ülkelerinde yapılan sözleşmeler genellikle medeni hukuk ülkelerindeki sözleşmelerden daha uzundur. Kamu ve özel sektör arasındaki ilişkilerin belirlenmesi çok önemlidir, çünkü yasaların yokluğunda sözleşmenin yerine getirilmesinden kaynaklanan sorunları düzeltmek veya çözmek zordur.

Medeni hukuk sistemi veya ortak hukuk sistemi kapsamına giren bazı ülkeler KÖO için özel mevzuat tasarlarlar: Brezilya, Benin, Kolombiya, Fildişi Sahili, Fransa, vb. için geçerlidir. Bu yasalar, değiştirilmiş eski yasalar veya ülkenin gerçeklerine ve ihtiyaçlarına göre kabul edilen yeni yasalar olabilir. Yasalar, KÖO'nun uygulanmasına ilişkin ilkeleri, prosedürleri, kurumların rolünü ve koşulları belirler. Ancak, KÖO'ların uygulanmasıyla ortaya çıkan çeşitli konular diğer yasalar tarafından açıkça dikkate alınır, KÖO'ya özgü mevzuat gerekli değildir (Wold bank, 2016: 98-101).

1.8. Kamu-Özel Ortaklığının Avantajları ve Dezavantajları

KÖO, birçok ülkede özelleştirmeye bir alternatif olarak görülse de bazı dezavantajları da vardır.

1.8.1. Kamu-Özel Ortaklığının Avantajları

➤ Özel Sektör Tarafından Kamu Hizmetlerinin Finansmanı

Yukarıda belirtildiği gibi, nüfus artışı ve kamu altyapı ve hizmetlerine olan talep göz önüne alındığında, vatandaşların ihtiyaçlarını karşılamak için kamunun malı kaynakları yetersizdir. Böylece, KÖO aracılığıyla, kamu vatandaşların ihtiyaçlarını karşılamak için özel sektör finansmanından yararlanabilir. KÖO'lar, kamunun hem merkezi hem de yerel yönetimlerde bütçe kısıtlamalarından kurtulmasını sağlayarak, kamu sorumluluğu altında özel sektör yatırımlarını kolaylaştırmaktadır (Zaharioaie, 2012: 18). Altyapının inşasını ve kaliteli kamu hizmetlerinin sağlanmasını sağlayan bu yatırımlar, kamu kaynakları kullanılmadan gerçekleştirilebilmektedir. Bu finansman mekanizmasının kullanımı ile kamu harcamaları azaltılmaktadır (Acartürk ve Keskin, 2012: 26). KÖO'ların kamuya sunduğu kolaylık, merkezi ve yerel yönetimler tarafından bu finansman yöntemi düzenli olarak başvurmasını haklı gösterebilmektedir.

KÖO projelerinin finansmanında yer alan özel sektör kompakt bir gruptan oluşur. Tek bir özel şirket değildir. Çoğu durumda, bir konsorsiyumdur. Projenin gerçekleştirilmesinde her şirketin rolü, daha sonra karışıklık olmaması için önceden belirlenir. Özel şirketlere ek olarak bankalar çok önemli bir rol oynamaktadır. KÖO'ların gerçekleştirilmesinde, projenin tasarımı ve yapılmasından sorumlu şirketlere kredi sağlayan bankalardır.

KÖO projelerinin büyük ölçekli olması nedeniyle, yabancı sermaye yaygın olarak kullanılmaktadır. Bu nedenle, yabancı yatırımcılar doğrudan veya bir veya daha fazla yerel şirketle işbirliği yoluyla projelerin gerçekleştirilmesine dahil olurlar. Yabancı yatırımcıların katılımı, ülkeye yabancı sermaye girişine yol açmaktadır (Uysal, 2017: 180).

➤ **Risk paylaşımı**

Kamu özel ortaklığı projesinin uygulanmasında en önemli kurallardan biri, "hangi aktörün riski daha iyi yönetebileceği" temelinde risk paylaşımıdır (Uysal, 2017: 181).

Proje riskleri genellikle üç tiptir: ticari, siyasi ve yasal riskler. Kamu, ticari riskleri özel sektöre bırakarak siyasi riskleri daha iyi yönetebilir. Yasal riskler kamu tarafından da yönetilebilir, çünkü bu riskler ülkedeki projelerin uygulanmasını düzenleyen yasalarla ilgilidir. Ticari riskler, üretim riskleri (proje maliyetleri) ve talep risklerinden (proje gelirleri) oluşur. Üretim riskleri inşaat, inşaat süreçleri, teknolojideki değişikliklerle ilgilidir. Talep riskleri proje gelirleri (Tüketici davranışında veya tercihlerinde ya da rekabette değişiklik) ve makroekonomik risklerle (demografi, enflasyon, döviz kuru, faiz oranı, ekonomik büyüme) ilgilidir. Genel olarak, üretim riskleri özel sektöre bırakılacaktır. Bu nedenle, KÖO, sosyal riskin (sağlık, maaş ve iş güvenliği vb.) devletten özel sektöre aktarılmasını içerir. Talep riskleri de özel sektör tarafından daha iyi yönetilecek gibi görülecektir. Ancak uygulamada, özel şirket, gelir oynaklığı ve talep risklerine maruz kalmasını sınırlamak için müzakerelerde taviz arayacaktır. Risk paylaşımı, "aşağı yönlü riskler" (kayıp olasılığı) ve "yukarı yönlü riskler" (kar, KÖO varlıklarının yeniden satışından elde edilen kazanç olasılığı) açısından da analiz edilebilir. "Aşağı yönlü riskler" kamu ve özel sektör arasında paylaşılırsa, "yukarı yönlü riskler" özel sektör tarafından ele geçirilebilir (TUAC, 2010:3).

KÖO'nun "riskleri daha iyi yönetebilecek aktör" e göre risk dağıtım kuralıyla ilgili olarak, OECD, bu riskleri en iyi yönetebilecek aktör üzerinde mutlak bir fikir birliği olmadığını belirtiyor. David Hall'a göre devlet, talep riskini yönetmek için en uygun aktör olmaya devam etmektedir. Bununla birlikte OECD'ye göre, riskin transferi ve dağıtımı da riski ölçme kapasitesine bağlı olacaktır. Bu nedenle, büyük karmaşık projeler söz konusu olduğunda risk ölçümü daha zordur.

➤ **Verimlilik, etkinlik ve Kamu hizmetlerinin kalitesini artırılması**

KÖO projeleri, özel sektörün deneyimi, know-how'ı (bilgi birikimi) ve kaynakları ile kamu hizmetlerinin iyileştirilmesine katkıda bulunmasını sağlamaktadır. Böylece, kamu ve özel sektör arasındaki işbirliği sayesinde, kamu sektöründe yeni yönetim yöntemleri uygulanabilmektedir. Bu teknik yöntemler genellikle özel sektörden gelmektedir ve personel performansına ve vatandaşa verilen hizmetlerin etkinliğine yöneliktir.

KÖO'lar teknoloji transferini teşvik etmektedir. KÖO projesinin uygulanmasında özel sektörün varlığı, özel sektörün kapasitelerinden, uzmanlığından ve özellikle yeni teknolojilerinden yararlanmayı mümkün kılmaktadır. Yeni teknolojilerin hizmetlerin sunulması, kalitesi ve erişilebilirliği üzerinde olumlu bir etkisi vardır. Ayrıca, piyasa koşullarına uygun olarak hareket eden ve bürokrasinin ve merkezi yönetimin sıkı kontrollerinden muaf olan KÖO projesinde yer alan şirketler ve ortaklar, kamu hizmetlerinin daha etkin bir şekilde sunulmasına katkıda bulunabilmektedir. Bu etkinlik, özel sektör ve kamu arasındaki iletişim kanallarının artmasına yardımcı olacaktır. (Uysal, 2017: 181) Kamu hizmetinin sunumunda özel sektörün katılımı, kar maksimizasyonunu artıracaktır, çünkü özel sektörün temel amacı kar elde etmektir. Ancak devlet, özel sektör karının makul bir seviyede tutulması için fiyatları belirleme gücüne sahip olmalıdır (Tokatlıoğlu ve Şen, 2019: 214).

➤ **Projelerin hızlı bir şekilde gerçekleştirilmesi**

Kamu altyapısı ve hizmetleri gerçekleştirmenin geleneksel yöntemleriyle karşılaştırıldığında, KÖO'nun projeleri kısa sürede gerçekleştirilmektedir (Uysal, 2017:183-184). Böylece, kamu hizmetleri vatandaşlara acil ihtiyaçlarını karşılamak için hızlı bir şekilde sağlanabilmektedir. Bu avantaj, devletin genel bütçede planlanmamış bir proje gerçekleştirmek istediği ölçüde çok önemlidir. Doğal afetler gibi bazı öngörülemeyen olaylar, devletin acil müdahalesini gerektirebilir. Bu öngörülemeyen olayların sonuçlarına karşılamak için devlet, kamu altyapısını ve hizmetlerini kısa sürede vatandaşlara sunmalıdır. Dolayısıyla KÖO, projenin kısa sürede ve özel sektörün katılımı ile gerçekleştirilmesini sağlamaktadır.

➤ **Vatandaşlar üzerinde olumlu etkiler**

KÖO projelerinin uygulanmasının ana nedenlerinden biri vatandaşların ihtiyaçlarını karşılamaktır. Böylelikle KÖO'ların uygulandığı bölgelerde yaşayan vatandaşlar, projelerin ilk faydalanıcılarıdır. Bu bölgelerde, altyapı ve sosyal hizmetlerin geliştirilmesi vatandaşların yaşam kalitesi üzerinde olumlu bir etkiye sahiptir. Su temini, elektrik, iletişim altyapısının güçlendirilmesi, ulaşım altyapısının inşası ve sosyal merkezlerin kurulması ile ilgili çeşitli projeler vatandaşların yaşam ortamının iyileştirilmesine katkıda bulunur. Buna ek olarak, KÖO hem altyapının kurulduğu bölgede hem de ülke genelinde istihdamın artmasına ve ekonomik ve sosyal kalkınmaya katkıda bulunmaktadır.

➤ **KÖO'nun diğer avantajları**

KÖO aracılığıyla kamu, altyapının inşası, bakımı ve işletilmesi maliyetlerinden tasarruf edebilir. Teknoloji transferi, kamu hizmetlerinin kalitesi, girişimcilik, kontrol ve kaynakların doğru kullanımı, kamunun KÖO'dan faydalandığı iyi yönetim faktörleridir. KÖO, kamu ve özel sektör aktörleri arasındaki işbirliğini desteklemektedir. Bu aktörlere ek olarak,

sivil toplum da bazı ülkelerde KÖO projesinin uygulama öncesi süreçlerinde yer almaktadır. Kanada'da, kamu-özel ortaklıkları üç farklı aktörün katılımını içermektedir. Aktörler arasında devlet, özel sektör ve sivil toplum aktörleri bulunmaktadır. Her aktörün farklı hedefleri vardır. Kamu-özel ortaklığının başarısı, aktörlerin beklentileri arasındaki koordinasyona bağlıdır (Aubert ve Party, 2004: 284). Bu anlamda KÖO'nun yönetişimi desteklediğini söylenebilir.

1.8.2. Kamu-Özel Ortaklığının Dezavantajları

➤ İlk belgelerin hazırlanmasının yüksek maliyetleri

İlk belgelerin hazırlanması, KÖO projesinin başarısı için çok önemlidir. Bu aşama, projeyi yürütmek için en uygun özel şirketi belirlemeyi mümkün kılmaktadır. Özel şirketin seçimi birkaç kritere dayanmaktadır. Bu aşama, uzman danışmanların (teknik, mali, hukuki) müdahalesini gerektirmektedir. Uzmanların müdahalesi kamu için çok yüksek maliyetler gerektirmektedir. Yüksek maliyetlerle karşı karşıya kalan kamunun özel şirketlerden çok az teklif alması muhtemeldir. Bu sorunu çözmek için iki ana koşul yerine getirilmelidir (Maatala et al, 2017: 198):

- **Projenin önem düzeyi:** Proje, ilk dosyaların hazırlanmasına bağlı maliyetleri işletme aşamasında elde edilen karla dengeleyebilecek kadar önemli olmalıdır.
- **Pek çok şirketten teklif alabilmek için iyi bir ihale organizasyonu:** projenin genel organizasyonu, özel sektörden teklif alabilmek için yeterli kar potansiyeli sağlamalıdır.

➤ Finansman maliyetleri geleneksel finansman yöntemlerinden daha yüksek

KÖO'ları finanse etmenin maliyetleri bazen zaman altyapı ve kamu hizmetlerinin geleneksel finansman yöntemlerinden daha yüksektir. Genel olarak kamu, özel şirketlere uygulanan oranlardan daha düşük ve daha avantajlı faiz oranları ile borçlanabilir. Bu nedenle, KÖO'nun uygulanmasının tek nedeni bütçe kısıtlaması sorunu olmamalıdır. Çoğu durumda, kamu tarafından özel ortağa ödenecek sübvansiyon, borçlanma durumunda toplam faiz miktarı ile aynıdır. Dolayısıyla, KÖO bütçe kısıtlamasına olağanüstü bir çözüm değildir ve KÖO çerçevesinde kurulan altyapı yeterli gelir üretilmiyorsa, kamu ek mali imkanlar sağlamaya zorlanacaktır (Maatala et al, 2017: 198).

➤ Uzun vadeli sözleşmeler

KÖO sözleşmeleri genellikle uzun vadeli sözleşmelerdir (20 yıldan fazla). Sözleşme şartları güzel bir şekilde belirlenmezse, iki ortaklardan biri uzun süre dezavantajlı durumda bulabilir. Bu nedenle sözleşme şartlarının yeniden belirlenmesi gerekmektedir.

David Hall'a göre, su temini hizmetleri için uzun vadeli bir imtiyaz veya özel bir enerji santrali için elektrik satın alma anlaşması, 25 ila 30 yıl boyunca hükümet garantili bir gelir kaynağı sağlamak için büyük bir şanstır. Yani, özel şirketler uzun bir süre boyunca gelir elde etmek için KÖO'dan yararlanır (Hall, 2014: 32).

➤ **KÖO süreçlerinde şeffaflık eksikliği**

David Hall'a göre, şeffaflık eksikliği KÖO'ların bir özelliğidir, çünkü özel şirketler ticari gizliliği söyleyerek bilgileri saklayabilir. Bu nedenle, KÖO'ları eleştiren birkaç kişiye göre, kamu riskler, projenin toplam maliyeti ve özel sektörün tam geliri hakkında yeterince abardır değildir (Uysal, 2017: 189). Mısır'da ve bazı ülkelerde KÖO'lar, uygulamalarıyla ilgili gizlilik nedeniyle vatandaşlar tarafından yeterince bilinmemektedir (Hall, 2014: 35).

İKİNCİ BÖLÜM

BENİN'DE KAMU ÖZEL ORTAKLIĞI GELİŞMELERİ

KÖO modelinden bahsetmeden önce, Benin ve onun siyasi yapısından bahsedeceğiz.

2.1. Benin Cumhuriyeti

Benin Cumhuriyeti, eski Dahomey Cumhuriyeti'dir. Dahomey Cumhuriyeti adı, 1892-1894 yılları arasında Fransızlar tarafından fethedilen Danxomey Krallığı'nın soylu tarihinden gelmektedir. 1960'taki bağımsızlıktan sonra, ülkenin adı 30 Kasım 1975'te Benin Halk Cumhuriyeti olarak değiştirilmiştir. Benin krallığı, 17. yüzyılın çok güçlü ve iyi organize edilmiş bir devletiydi. Bu dönemde krallık Portekizliler, İngilizler ve Fransızlarla Ouidah limanı üzerinden köle ticareti yapıyordu. 19. yüzyılda, Fransa tarafından krallığın fethinden sonra monarşi kaldırılmış ve Fransızlar, ülkeyi Dahomey kolonisi olarak adlandırarak yönetmeye başlamışlar. 1904'te Dahomey, genel valisi Dakar'da ikamet eden AOF'ye (Fransız Batı Afrika) bağlanmıştır. Daha sonra, Birinci Dünya Savaşı sırasında birkaç Afrika isyanı olmuştur. Afrikalı seçkinler, birkaç siyasi parti kurarak Fransız sömürgeciliğine karşı protesto etmişler. Böylece, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra, 1960'ta Dahomey de dahil olmak üzere birçok ülke bağımsızlıklarını kazanmıştır (Djossou, 2018: 113-115).

Benin, Batı Afrika'da tropikal bölgede bulunan bir ülkedir. Kuzeyde Nijer ve Burkina Faso, güneyde Atlantik Okyanusu, doğuda Nijerya ve batıda Togo ile sınırlanmıştır.



Şekil 2.1 Benin'in Bölgeleri

Kaynak: Banque Africaine de Développement, 2017

Benin, tahmini 11,3 milyon (2018) nüfusu ve 100 nüfus / km²'lik yoğunluğu ile 114.763 km²'lik bir alana sahiptir. Ülke tarafından kullanılan para birimi FCFA'dır (Afrika Finans Topluluğu Frangı). Ülkenin ekonomik büyümesi 2018 yılında %6,9 ile en büyük artışına ulaşmıştır. 2018 yılında yaşam beklentisi 61,50 yıl, nüfus artış hızı 2,77'dir. Benin'in başkenti Porto-Novo ve resmi dili Fransızca'dır (Population data, 2020).

Yeni Cumhurbaşkanı'nın seçilmesinin ardından Patrice Talon, bölgeleri 6'dan 12'ye değiştirerek Benin'in idari bölümünü değiştirmiştir. Geçmişte bir valı aynı anda 2 bölgeye başkanlık ediyordu, o yüzden toplam 6 bölge vardı. Bu değişikliğe rağmen, Benin'de hala 77 belediye olduğu için belediye sayısı değişmemiştir.

2.2. Benin'in Siyasi Tarihi

Eski Fransız kolonisi olan Benin, Batı Afrika'daki bir ülke olarak kuzeyde Nijer Nehri, kuzeybatıda Burkina Faso, batıda Togo, doğuda Nijerya ve güneyde Atlantik Okyanusu ile sınırlanmıştır. Benin Cumhuriyeti, 1 Ağustos 1960'da bağımsızlığını kazanmıştır. O dönemde 1972 yılına kadar sürecek olan siyasi sistemin temelleri atılmıştır. Bağımsızlıktan 1972'ye kadar ülke, Kuzey, Güney ve Güneybatı olmak üzere üç bölgeye ayrılmıştır. Kuzey Hubert Maga, Güney Migan Apithy ve Güneybatı Justin Ahomadegbe tarafından yönetiliyordu. Bu üç yönlü yönetim, ülkenin istikrarsızlaşmasına yol açmıştır. Böylece, 1972'de yeni bir yönetim sistemi oluşturmak için askeri bir müdahale olmuştur. Askeri müdahale, Apithy, Ahomadégbé ve Maga'dan oluşan Başkanlık Konseyini ortadan kaldırmıştır. Bu üç politikacı, Konsey başkanlığını iki yıl boyunca kendi siyasi partileri olan PRD (Demokratik Yenileme Partisi), UDD (Dahomey Demokratik Birliği) ve RDD (Dahomey Demokratik Topluluğu) ile yönetiyordu (Kougniazondé, 2007: 41).

1972'de, asker olan Mathieu Kérékou iktidara gelip ülkenin istikrarsızlığını sona erdirmiştir. Politikayı Marksizm-Leninizm doktrini üzerine kurdu ve 1975 yılında ülkeyi "Benin Halk Cumhuriyeti" olarak adlandırmıştır. Buna ek olarak, "Benin Halkının Devrimci Partisi" olarak adlandırılan sosyalist partiyi kurmuştur. Böylece, bu siyasi parti Devlet partisi haline geldi ve diğer tüm siyasi partiler ortadan kaybolmuştur. 1985'ten itibaren öğrenci protestoları ve darbe girişimleri nedeniyle cumhurbaşkanı orduyu ve siyasi partiyi yeniden düzenlemiştir. 1988 yılında, Kamu görevlilerinin ve askerlerin maaşlarının ödenmesindeki gecikme nedeniyle Hükümet üzerindeki siyasi baskı artmıştır. Kérékou'nun tepkisi baskı ve liberalleşme önlemleri olmuştur. Öğrencilerin ve sendikaların baskısı altında hükümet, 7 Aralık 1989'da Marksizm-Leninizm'i devletin resmi ideolojisi olarak reddettiğini ilan etmiştir. Cumhurbaşkanı siyasi partiyi devletten ayırmaya, Başbakan atamaya, demokratik süreci yenilemek ve yeni bir anayasa oluşturmak amacıyla ülkenin aydınları bir araya getiren ulusal bir konferans düzenlemeye karar vermiştir. Ancak, bu uzlaşmalar kentsel nüfusun sosyal ve politik hareketliliğini yavaşlatmak için yeterli olmamıştır. Protestolar ve grevler durdurulamamıştır (Sneider, 2000: 5). PCD (Dahomey Komünist Partisi), diasporalar ve Katolik Kilisesi üyeleri, Marksist-Leninist ideolojinin değişmesine katkıda bulunan en önemli aktörlerdi (Banegas, 1995: 26).

Aralık ayında yapılması planlanan Ulusal konferans, 19-28 Şubat 1990 tarihleri arasında Cotonou'da (Benin'in ekonomik başkenti) gerçekleşmiştir. 488 katılımcı ile bu konferans, tüm sivil toplumun temsilcilerini bir araya getirmiştir. Tartışmalar ulusal radyoda canlı olarak yayınlanmıştır. 25 Şubat'ta konferans, Kérékou'nun katılımcılar tarafından

oluşturulan Meclisi feshetme tehdidine karşı egemen ilan edilmiştir. İki gün sonra, katılımcılar hükümeti ve parlamentoyu görevden almaya karar vermişlerdir. Kérékou bu kararı kabul etmiş ve tam bir cezasızlık garantisini almıştır. Şubat 1991 için planlanan yeni seçime kadar sembolik olarak Cumhurbaşkanı olarak görev yapmıştır (Sneider, 2000: 5).

Konferansta alınan kararların uygulanması, on bir aylık bir süre için iki temel kurumun kurulmasıyla sonuçlandı: Cumhuriyet Yüksek Konseyi ve Cumhurbaşkanlığı. Cumhuriyet Yüksek Konseyi yasama yetkisine sahiptir, Yürütme organını kontrol eder ve konferans kararlarının takibini sağlar. Bununla beraber, yeni anayasanın hazırlanmasına ve seçimlerin denetimine katılmıştır. Eski anayasanın kaldırılması, eski Parlatentonun kaldırılması ve eski hükümetin istifasından sonra, teknokratlar ve akademisyenler olmak üzere on beş üyeden oluşan yeni bir hükümet 12 Mart 1990'da göreve başlamıştır. Bu geçiş hükümeti, konferansa seçilen Nicéphore Soglo tarafından kurulmuş ve yönetilmiştir. Ancak, Mathieu Kérérou, yetkileri azalmış olmasına rağmen Cumhurbaşkanı kalmıştır. Vatandaşlar, 1 Temmuz 1991'de referandum yoluyla yeni anayasayı onaylamıştır. Bu anayasaya dayanarak, 27 Ocak 1991'de parlamento ve cumhurbaşkanlığı seçimleri yapılmıştır. Yapılan seçimler, 12 Mart 1991'den itibaren yeni kurumların kurulmasına yol açmıştır (Vittin, 1990: 139-140).

Dünya Bankası'nın eski görevlisi ve geçiş hükümetin Başbakanı olan Nicéphore Soglo, Şubat-Mart 1991 seçimlerinde %67 oyla cumhurbaşkanı seçilmiştir. Ancak partisi Parlamento'da oyların çoğunluğunu alamamıştır. Mart 1996'daki ikinci özgür ve demokratik cumhurbaşkanlığı seçimleri, Kérékou'nun %52,5 oyla cumhurbaşkanlığına geri dönmesiyle sonuçlanmıştır. 22 Haziran 1999'da yapılan Parlamento seçimleri ve ardından hükümet değişikliğinden sonra, hükümette on parti vardı. Sosyal Demokrat Parti (PSD) üç bakan, Demokratik Yenilenme Eylem Cephesi (FARD-Alafia) iki, Afrika Demokrasi ve İlerleme Hareketi (MADEP) ve Vatandaş Katılımı ve Uyanış Hareketi (MERCİ) de dahil olmak üzere sekiz küçük partinin her biri bir bakanlık almıştır. Hükümette sadece iki kadın bakan vardı. İki Kuzey Partisi Car-Dunya ve Alliance Etoile artık hükümette yer almaktadır; Kuzey bloğunun birkaç fraksiyona bölünmesi, Benin'in siyasetinde bir yeniliktir (Sneider, 2000: 5).

Ulusal konferanstan itibaren, siyasi sistemi canlandırmak ve ülkenin kolektif gelişimine katılmak için birçok siyasi parti kurulmuştur. 1991'den günümüze, Benin'in beş farklı Başkanı vardı. Ancak, siyasi sistemi reforme etmek ve büyük siyasi gruplar oluşturmak amacıyla 2019'da yeni bir anayasa oylanmıştır.

Her beş yılda bir düzenli olarak yapılan seçimler göz önüne alındığında, Benin'in Afrika'daki en demokratik ülkelerden biri olduğunu söyleyebilmektedir (Afrobarometer, 2005: 1).

2.3. Benin Cumhuriyeti'nin Siyasi Yapısı ve İşleyişi

1972'den beri ülke Mathieu Kérékou tarafından yönetilen askeri rejim altındaydı. 1975'in başlarında, Cumhurbaşkanı'nın Marksist-Leninist siyasi partisi olan Benin Halk Devrimi Partisi (PRPB) devletteki tek partiydi. 1977'de bir sosyalist anayasa kabul edildi ve devletin adı Benin Halk Cumhuriyeti olarak değiştirilmiştir. 30 Nisan 1991'de PRPB feshedilmiştir. 1990 yılında referandumla kabul edilen yeni anayasa, çok partili bir başkanlık sistemini desteklemektedir. Cumhurbaşkanı beş yıllık bir süre için seçilir ve sadece bir kez yeniden seçilme hakkına sahiptir. Parlamento her dört yılda bir seçilir. Ancak milletvekilleri için süre sınırı yoktur, yani birkaç kez yeniden seçilebilirler. Anayasada başbakanlık görevi bulunmamaktadır (Sneider, 2000: 6).

1991 anayasası, Başkanlık rejimi kurup yürütme, yasama ve yargı kuvvetler ayrılığını içerir. Cumhurbaşkanı hükümeti yönetir ve devletin başıdır: beş yıllık bir dönem için seçilir. Parlamento onu deviremez ve onun da parlamentoyu feshetme yetkisi yoktur. 1991'den beri Benin, Afrika'da "demokratik bir model" olarak görülüyor. Bu demokratik model, dört cumhurbaşkanı'nın devletin başına geçmesiyle açıklanmaktadır. 1991'de Nicéphore Soglo, 1996 ve 2001'de Mathieu Kérékou, 2006 ve 2011'de Yayi Boni ve 2016'da Patrice Talon, özgür ve şeffaf seçimler sayesinde iktidara gelmiştir. 2016 yılında Patrice Talon'un iktidara gelmesi halkta umut uyandırıyor çünkü yeni Cumhurbaşkanı yeni bir başlangıç vizyonunu ve kötü yönetim uygulamalarından bir kopuşu destekliyor (Ambassade du Bénin, 2020).

Parlamento, tek yasama odasıdır. Mecliste seksen üç (83) milletvekili yasaları oylamaktadır. Yargı, iki yüksek mahkemeden oluşur: Yargıtay ve Yüksek Adalet Mahkemesi. Yüksek Adelet Mahkemesi, Yargıtay'nın aksine farklı bir mahkemedir (Gbaguidi et Kpakpassou, 2019). Yargıtay, diğer mahkemelerle birlikte yargıyı oluşturmaktadır. Ayrıca Anayasa Mahkemesi, anayasal konularda devletin en yüksek mahkemesidir. Anayasa Mahkemesi, üçü Cumhurbaşkanı ve dördü Ulusal Meclis Bürosu tarafından atanan yedi üyeden oluşmaktadır. Yüksek Adalet Mahkemesi, Cumhurbaşkanı ve Hükümet üyelerini görevlerini yerine getirirken işlenen suçlar için yargılama yetkisine sahiptir. Diğer kurumlar devletin düzenli işleyişini düzenler: Görsel-İşitsel ve İletişim Yüksek Otoritesi (HAAC), Ekonomik ve Sosyal Konsey (CES) ve son olarak Cumhuriyet Ombudsmanıdır (Ambassade du Bénin, 2020).

Vatandaşların beklentilerini karşılamak ve ülkenin yönetimini iyileştirmek için 2019 yılında yeni bir anayasa oylanmıştır. Bu yeni anayasa eski anayasayı tamamen değiştirmiyor, ancak bazı yeni değişiklikler getiriyor. Böylece, bir Başbakan olacak. Yeni anayasanın 54-1. maddesine göre, Başkan Yardımcısı hükümette yer almayacaktır. Cumhurbaşkanı

yardımcısının görevi, seyahat veya hastalık durumunda veya Cumhurbaşkanının talebi üzerine Cumhurbaşkanına vekalet etmektir. Ancak, bu madde sadece 2021'deki bir sonraki seçimden itibaren uygulanacaktır. Anayasadaki değişikliğe rağmen, Cumhuriyetin kurumları aynı kalır: Ulusal Meclis, Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Ekonomik ve Sosyal Konsey, Görsel-İşitsel ve İletişim İletişim Yüksek Otoritesi ve Yüksek Adalet Mahkemesi (Présidence de la République, 2020).

2.4. Benin İdari Teşkilatı

İdari teşkilatı merkezi yönetim ve yerel yönetimler ilgilendirecektir.

2.4.1. Merkezi Yönetim

Merkezi yönetim, bir bakanlığın ülke çapında faaliyet gösterebilen tüm idari birimlerinden oluşur. Benin'in 24 bakanlığı var. Birkaç hariç, tüm idari birimler Cotonou'da (Benin'in ekonomik başkenti) bulunmaktadır. İdari birimlerin ana görevi, bakanlığın politikalarını yönlendirmektir. Bakanlıkla bağlantılı olarak, hükümet direktiflerinin ve bakan kararlarının uygulanmasından, kanun tasarılarının veya kararnamelerin hazırlanmasından sorumludur.

Merkezi yönetim birkaç düzeyde örgütlenmiştir:

- Müdürlükler: Tematik olabilir ve Bakanlığın bir faaliyet alanına karşılık gelebilir, örneğin Yaşam Ortamı ve Sürdürülebilir Kalkınma Bakanlığı'ndaki su Müdürlüğü ya da insan kaynaklarından sorumlu müdürlükler gibi işlevsel olabilir. Müdürlükler, Cumhurbaşkanı tarafından atanan müdürler tarafından yönetilir.
- Her müdürlüğün bakanlıklara göre isimleri değişen alt bölümleri vardır. Bunlar alt müdürlükler, departmanlar olabilir. Kanuni kurallara göre atanan müdür yardımcıları, departman başkanları tarafından yönetilir (Gouvernement de la République du Bénin, 2020).

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında koordinasyonu sağlamak için valilikler oluşturulmuştur. Böylelikle Benin 12 bölgeye ayrılmıştır. Valilik, hükümetin ve her bir bakanın temsilcisi olan vali tarafından yönetilmektedir. Vali, belediyelere yardım, tavsiye sağlar ve eylemlerini devletinkilerle uyumlu hale getirir. Belediye Meclisi ve Belediye Başkanı tarafından yapılan işlemlerin yasallığını kontrol eder.

Denetim otoritesi olan vali, belediyenin en önemli 10 eylemi üzerinde ön denetim ve aynı zamanda belediyenin tüm eylemleri üzerinde ön kontrol gerçekleştirir (Ambassade de France à Cotonou, 2020).

2.4.2. Yerel Yönetimler

Benin'in ilk yerel seçimleri Aralık 2002 ile Ocak 2003 arasında yapılmıştır. Bu döneme kadar, belediyeler doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanan valiler tarafından yönetiliyordu. Demokratik süreci gerçekleştirmek amacıyla, yeni oluşturulan 77 belediye 2003 yılından itibaren seçilmiş belediye başkanları tarafından yönetilmeye başlamıştır. Belediye başkanları, doğrudan genel oy ve çoğunluk listesi sistemiyle seçilen belediye meclis üyeleri arasından seçilmektedir (Ambassade de France à Cotonou, 2020).

➤ **Belediyeler**

Tek ademi merkezîyet düzeyi olan belediye, tüzel kişiliğe ve mali özerkliğe sahiptir. Genel oyla seçilen bir Konsey tarafından yönetilir ve milletvekilleri tarafından desteklenen seçilmiş bir belediye başkanı tarafından yönetilir. Belediyenin nüfusuna bağlı olarak, Belediye Başkan yardımcısının sayısı değişir. Belediye, köylerden veya şehir mahallelerinden oluşan ilçelere bölünmüştür. Bu iki alt bölümün tüzel kişiliği veya mali özerkliği yoktur. Köy veya mahalle şefi tarafından yönetilmektedir. Her ilçe belediye meclis üyeleri tarafından seçilen bir ilçe şefi tarafından yönetilmektedir. Belediye, valinin vesayet kontrolüne tabidir. Bazı belediyeler, nüfuslarının büyüklüğü nedeniyle özel bir statüye sahiptir. Dolayısıyla bu belediyeler, diğer 74 belediyeye kıyasla yetkileri artırmıştır. Benin'in şu anda özel statüye sahip üç belediyesi var: Cotonou, Parakou ve Porto-Novo (Cissé et Eynde, 2006 : 16-17).

Belediyelerin yetkinlik alanları arasında içme suyu temini, hijyen ve sanitasyon bulunmaktadır. Belediye başkanları, yerel düzeyde meydana gelen tüm kalkınma eylemlerinin proje yöneticisi oldukları için önemli sorumluluklara sahiptir. 15 Ocak 1999 tarihli ve 97-029 sayılı belediyelerin teşkilatlanması hakkındaki kanun, belediyeye su temini ve dağıtımını (madde 93) ve hijyen ve halk sağlığı koşullarının korunmasını sağlama sorumluluğunu vermektedir (Madde 95). Belediye, bu yetkileri yürürlükte olan sektörel stratejiler, düzenlemeler ve standartlara uygun olarak kullanmaktadır. Buna ek olarak, kendisine atanan faaliyetleri yürütürken ve proje yönetimi altında, Belediye devredebilir, yardım talep edebilir, hibe verebilir, kiralayabilir ve sözleşme yapabilir (Madde 108). Ancak, sözleşme veren makamın görevleri bir derneğe, komiteye, ilçeye veya köye devredilemez.

Genel olarak, belediyelerin yetkileri aşağıdaki alanlarla ilgilidir:

- Yerel kalkınma, planlama, konut ve şehir planlaması.
- Altyapılar, ekipman ve ulaşım.
- Çevre, hijyen ve sanitasyon.
- Anaokulu ve ilk öğretim.
- Okuryazarlık ve yetişkin eğitimi.
- Sağlık, sosyal ve kültürel eylem.
- Piyasa hizmetleri ve ekonomik yatırımlar.

Özel statüye sahip belediyeler, eğitim ve mesleki eğitim, ulaşım ve trafik, güvenlik ve iletişim alanlarında ek yetkilere sahiptir.

➤ **Belediyeler Birliği**

Belediyeler arası işbirliği, kamu faaliyetlerini veya hizmetlerini birlikte yönetmek veya yerel kalkınmayı teşvik eden ve bölgesel planlama politikasına katkıda bulunan projeleri birlikte yürütmek için birkaç belediye arasında serbestçe kurulan bir ilişkidir. Bu işbirliğinin amacı, kalkınmasını kendi başına başlatamayan belediyelerin yaşayabilmelerini sağlamaktır. Tek bir belediyenin yönetemediği faaliyetlerin veya kamu hizmetlerinin yönetim işlevlerini de yerine getirir. Belediyeler arası işbirliği, sosyo-kültürel bağların veya doğal kaynakların (Nehir, Orman, vb) yönetimi açısından, uyumlu ve verimli bir bölgesel yönetim perspektifinde, bölgesel özellikleri dikkate almak için idari bölünmelerin aşılmasını mümkün kılar (Djossou, 2020: 44-48).

Belediyeler arası işbirliği, 15 Ocak 1999 tarihli ve 97-029 sayılı belediyelerin teşkilatlanması ve işleyişi hakkındaki Kanununun 176, 177, 178 ve 179. maddelerinde yer almaktadır. Belediyeler arası işbirliğinin kamu kurumlarının oluşturulması, organizasyonu ve yönetimi için kurallar belirleyen 28 Ağustos 2012 tarih ve 2012-308 sayılı Kararname kurumsal çerçeveyi tamamlayacaktır. Benin, yasal çerçeveyi tamamlamak için 2013 yılında belediyeler arası kurumlar (Belediyeler arası işbirliğinin kamu kurumları) oluşturmak amacıyla yeni bir kararname kabul etmiştir.

Belediyeler arası işbirliği 4 aşamada gerçekleşir: belediyenin işbirliğini kurma ilgisi; işbirliğinin eylem alanının belirlenmesi; ortak arayışı ve işbirliği programının uygulanması (MDGLAAT, 2009: 5-20).

2.5. Benin Cumhuriyeti'nde KÖO Genel İlkeleri

2006 yılından bu yana Benin'in iş ortamını iyileştirmeyi ve yatırımlar yoluyla ekonomiyi canlandırmayı amaçlayan reformların ardından Hükümet, düzenleyici ve kurumsal bir çerçeve koyarak kamu-özel ortaklığını uygulamaya karar vermiştir. Yeni çerçevenin uygulanması, en iyi kalite / fiyat oranını sunan öncelikli projeleri yürütmede kamuyu desteklemeyi amaçlamaktadır. Yeni çerçeve aynı zamanda KÖO modelinin yürütülmesi için kalıcı bir kontrol mekanizması oluşturmayı ve ilgili tüm kamu ve özel aktörlerin bağlılığını teşvik etmeyi amaçlamaktadır (Observatoire du Changement Social, 2015: 36-37). Böylece, düzenleyici ve kurumsal çerçeve aşağıdaki temel özelliklere sahiptir :

- Batı Afrika Devletleri Ekonomik Topluluğu (UEMOA : Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine) direktifleri uyarınca Benin, imtiyazları ve ortaklık anlaşmalarını kapsayan Anglo-Sakson terminolojileri (Build Own Operate ; Build Operate and Tansfer, Build Own Operate and Transfer) yerine Fransızca PPP (Partenarait Public Privé) terminolojisini seçmiştir.

- Kamu-özel ortaklığı, Büyüme ve Yoksulluğu Azaltma Stratejisi tarafından seçilen tüm faaliyet sektörlerinde uygulanabilmektedir (Ulaşım, enerji, bilişim, hidrolik ve sanitasyon, bina ve kentsel planlama) (FMI, 2011: 70-79).

Ayrıca, KÖO için bir destek birimi, yani bir uzman organı kurulacak ve Cumhurbaşkanlığına bağlanacaktır. Uzman organı, kamuyu destekleme misyonunu yerine getirmek için gerekli özerklikten yararlanacaktır. KÖO çerçevesinde yürütülebilecek projeler, proje kataloğundan veya katalog dışı projelerden gelmektedir. Proje türü ne olursa olsun, sözleşme tarafları KÖO Destek Birimi tarafından desteklenmelidir. Buna ek olarak, finansmanın çoğunluğunu kamunun sağladığı KÖO projelerinde, kamunun bu harcamaları uzun vadede yapabildiğini sağlamak için bir bütçe analizi gereklidir (AIMAEP, 2010 : 79).

2.6. Benin'de Kamu Özel Ortaklığı Hukuki Altyapısı

2014'e kadar Kamu-Özel Ortaklığını kuran herhangi bir yasal çerçeve olmamasına rağmen KÖO'ların gerçekleştirilmesi için bazı düzenlemeler vardı.

➤ **Kamu İktisadi Teşebbüslerinin özelleştirilmesine ilişkin kanun**

Özel sektörün ülkenin ekonomik kalkınmasına katılımını kolaylaştırmak için, Benin Cumhuriyeti devlete ait işletmeleri özelleştirmeye karar vermiştir. 1989 yılında başlayan özelleştirme, özelleştirme ve işletmelerin mülkiyetinin kamu sektöründen özel sektöre devredilmesinin temel ilkelerini belirleyen 6 Ağustos 1992 tarihli 92-023 sayılı Kanun ile düzenlenmiştir.

➤ **Madencilik kodu**

17 Ekim 2006 tarih ve 2006-17 sayılı madencilik kanunu, madencilik ve jeoloji endüstrisine yatırım yapmak isteyen şirketlere vergi avantajları sağlamaktadır. Bu bağlamda devlet ile onaylanmış şirketler arasında bir anlaşma imzalanmıştır.

➤ **Sanayi Serbest Bölge Yasası (ZFI : Zone Franche Industrielle)**

Benin ekonomisi için istihdam ve katma değer yaratan birçok sanayi biriminin kurulmasını teşvik etmek amacıyla, Benin Cumhuriyeti'ndeki Sanayi Serbest Bölgesinin genel rejimi hakkında 08 Eylül 2005 tarih ve 2005-16 Sayılı Kanun kabul edilmiştir. Benin'de kurmak isteyen çeşitli sanayi şirketlerini barındıracak alanlar oluşturulmuştur. Sanayi Serbest Bölge, çeşitli türde birçok vergi avantajı ve yatırımcılara kendi telekomünikasyon ağlarını kullanma, elektrik enerjisi üretme ve döviz hesabı sahibi olma imkanı sunmaktadır.

➤ **Yatırım Teşvik Merkezi**

20 Temmuz 1998 tarih ve 98-298 sayılı kararname ile oluşturulan Kalkınma Bakanlığı'nın denetiminde bir merkezdir. Görevi, Benin'deki yatırımların geliştirilmesi ve teşvik edilmesidir. Ayrıca, yatırım kodu onay taleplerinin incelenmesinden ve projelerin uygulanmasının desteklemesinden sorumludur. Yatırımcılara ortak arayışlarında bu merkez yardımcı olur.

➤ **Cumhurbaşkanlığı Yatırım Konseyi**

27 Haziran 2006 tarih ve 229-2006 sayılı Kararname ile oluşturulan Cumhurbaşkanlığı Yatırım Konseyi, Benin'deki yatırımla ilgili konularda öneri ve görüşlerin yansımaları ve formülasyonunu organize etmekten sorumludur. Bu nedenle, kamu-özel sektör diyalogunu kolaylaştırmak ve Benin'de özel yatırımı engelleyen engelleri kaldırmak için çalışmaktadır.

1990 ve 2016 yılları arasında, KÖO üzerinde gerçek bir yasal çerçeve olmaksızın birkaç proje uygulanmıştır. Böylece, KÖO'ların uygulanmasını destekleyen yasaların çoğu, özel yatırım yasalarıydı. Ancak 2016'da KÖO modelinin kanunu kabul edildi ve bu çerçevede birkaç proje uygulanmıştır. Benin'de KÖO modelinin uygulanmasını kolaylaştıran yasalar aşağıdaki tabloda listelenmiştir.

Tablo 2.1 Benin'de KÖO Yasal Çerçevesi

Genel Kanunlar	Benin Cumhuriyeti'nde kamu-özel ortaklığı için yasal çerçeveyi oluşturan 2016-24 sayılı Kanun Kamu ihaleleri ve kamu hizmeti delegasyonlarına ilişkin 7 Ağustos 2009 tarih ve 2009-02 sayılı Kanun
Sektörel kanunlar	2006-16 Sayılı Elektrik Kanunu
Cumhurbaşkanlığı kararnamesi	Kamu-Özel İşbirliği Destek Birimi'nin özellikleri, oluşumu ve çalışma prosedürleri hakkında 27 Ocak 2017 tarih ve 2017-043 sayılı Kararname Kamu İhale Düzenleme Kurumunun özellikleri, organizasyonu ve işleyişi hakkında 13 Ağustos 2012 tarih ve 2012-224 sayılı Kararname Ulusal Kamu Alımları Kontrol Müdürlüğü'nün niteliği, organizasyonu ve işleyişine ilişkin 26 Kasım 2010 tarih ve 2010-495 sayılı Kararname

2016-24 sayılı kanun, Benin'deki KÖO modeli düzenleyen genel kanundur. KÖO modelinin uygulanması ile ilgili aktörler, prosedürler ve koşullar bu kanunda belirtilmiştir.

2.7. Benin'de Merkezi Yönetim Düzeyinde Kamu-Özel Ortaklığı Modelinin Kurumsal Yapısı

KÖO modelinin kurumsal yapısı, Bakanlar Kurulu, Kontrol ve Düzenleyici Kurumlar, KÖO Destek Birimi, Geçici İhale Komisyonu oluşur ve Ulusal Kamu Alımları Kontrol Müdürlüğü'nden (24-2016 Sayılı Kanunun md.5).

➤ Bakanlar Kurulu

Bakanlar Kurulu, kamu-özel ortaklığı projelerini uygulama sürecinde en yüksek karar alma organıdır. Bakanlar Kurulu, konu olabilecek projelerin gerçekleştirilmesi için KÖO sözleşmesine başvurma kararı hakkında görüş bildirir; hazırlık aşamalarını onaylar ve sözleşmenin imzalanmasına izin verir (24-2016 Sayılı Kanunun md.6). Yani KÖO modelini uygulamak isteyen yerel yönetimler dahil tüm kamu idaresinin projelerini gerçekleştirmeden önce Bakanlar Kurulu'ndan izin alması gerekmektedir. Benin Cumhuriyeti'ndeki tüm KÖO projeleri Bakanlar Kurulu tarafından kararlaştırılmalıdır.

➤ Kontrol ve Düzenleyici Kurumlar

Ulusal Kamu Alımları Kontrol Müdürlüğü, kamu-özel sektör ortaklığı sözleşme ihale işlemlerinin kontrolünü sağlar. Kamu İhale Düzenleme Kurumu, ihtilaf durumunda taraflar arasında diyalogu kolaylaştırma organıdır. Görevlerini yerine getirirken, bu iki kuruluş, Kamu-Özel Ortaklığı Destek Birimi'nin uzmanlığına ihtiyaç duyabilir. Bakanlar Kurulu tarafından alınan bir kararname, belirli kontrol ve düzenleme koşullarını belirtir (24-2016 Sayılı Kanunun md.7).

➤ Kamu-Özel Ortaklığı Destek Birimi

Kamu-Özel Ortaklığı Destek Birimi, kamu-özel ortaklık sözleşmesine konu olabilecek projelerin belirlenmesinde kamu kurumlarını desteklemekle sorumlu Devletin teknik organıdır. Projenin ekonomik uygulanabilirliğini analiz etmekten sorumludur. Bununla birlikte projenin yürütülmesi ve kontrolü konusundaki uzmanlığını getirmektedir (24-2016 Sayılı Kanun, md.8).

Kamu Özel Ortaklığı Destek Birimi, Cumhurbaşkanının yetkisi altındadır. Aynı zamanda projelerin ekonomik uygulanabilirliği ile ilgili çalışmaların yürütülmesinden de sorumludur. Uzmanlığıyla, Kamu Özel Ortaklığı sözleşmeleri yoluyla büyük ölçekli projeler önererek, kamu altyapı ve tesislerinin inşası ve yenilenmesine ve kamu hizmetinin kalitesinin artırılmasına katkıda bulunur. Kamu Özel Ortaklığı Destek Birimi, KÖO modelinin

geliştirilmesi için Hükümete alanları ve bunların desteklenmesini sağlayacak önlemler önerebilir (2017-043 Sayılı Kanun, md.3)

➤ **Geçici İhale Komisyonu**

Kamu-özel ortaklık sözleşmesi imzalama sürecinde geçici bir ihale komisyonu oluşturulur. Geçici ihale komisyonu şunlardan sorumludur: ihale belgelerinin hazırlanması; tekliflerin açılması; tekliflerin değerlendirilmesi ve adayların seçimi. Teklifler halka açık bir oturumda açılır, diğer adımlar ise kapalı bir oturumda yapılır (24-2016 Sayılı Kanun, md.9).

➤ **Ulusal Kamu Alımları Kontrol Müdürlüğü**

Birçok teklifin yokluğunda, Ulusal Kamu İhale Kontrol Müdürlüğü, KÖO sözleşmesinin '*doğrudan anlaşma*' ile imzalanmasına izin verebilir (24-2016 Sayılı Kanun, md.20).

2.8. Benin'de Kamu-Özel Ortaklığı Sözleşmelerinin Yasal Çerçevesi

KÖO sözleşmelerinin yasal çerçevesi, uygulanan KÖO türleri, sözleşmenin oluşturulması, uygulama sözleşmesinin imzalanması ve Sözleşmeyi imzalayan Tarafların Niteliği ile ilgili olacaktır.

2.8.1. Kamu Özel İşbirliği Türleri

Benin'de, 2016'ten itibaren, KÖO modelinin çeşitli alanlarda uygulanmasını kolaylaştırmak için iktidara gelen yeni Hükümet tarafından reformlar yapılmıştır. Böylece, KÖO modelinin kullanımını düzenlemek için 2016-24 Sayılı Benin Cumhuriyeti'nde Kamu Özel Ortaklığının Yasal Çerçevesi Hakkında Kanun çıkarılmıştır. Bu kanun geneldir ve Benin'de uygulanan her türlü KÖO modelini düzenler.

2016-24 Sayılı Kanununun 4 üncü maddesinde belirtilen Kamu Özel Ortaklığı türleri şunlardır:

- Tasarla-Yap-Finans et-İşlet
- Yap-İşlet-Devret,
- Yap-Devret
- Yap-Sahip ol-İşlet
- Yap-Kirala-Devret
- Yap-Devret-İşlet
- Yap-İşlet
- Yenile-Sahip ol-İşlet
- Yenile-İşlet-Devret
- Üret-Sat.

2.8.2. Kamu-Özel Ortaklığı Sözleşmesinin Oluşturma Süreci

Benin'de KÖO modeli ile uygulanabilecek projeler, Kamu Özel Ortaklığı Destek Birimi tarafından hazırlanan bir katalogda belirtilmiştir. Bu katalog, öncelikli projelerden oluşur ve Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan Kararname ile onaylanır. Daha sonra Millet Meclisi katalogun içeriği hakkında bilgilendirilmelidir (2016-24 Sayılı Kanun, md.15).

Bu projelerin dışında, hükümet ve yerel yönetimlerden gelen katalog dışı projeler, KÖO modeli kullanılarak uygulanmak üzere Kamu Özel Ortaklığı Destek Birimine sunulabilir. Ancak bu projelerin uygulanmasından önce Millet Meclisi bilgilendirilmelidir (2016-24 Sayılı Kanun, md.16).

KÖO sözleşmelerinin oluşturulması aşağıdaki gibi ilkelere tabidir:

- Tasarruf ve sürecin etkinliği, erişim özgürlüğü, eşit muamele, şeffaflık,
- Birden fazla teklifin sunulmasını kolaylaştırmak için sürecin her aşamada reklam yapmak (2016-24 Sayılı Kanun, md.17).

Benin'de, KÖO sözleşmesi üç yöntemle yapılabilir: *ihale, doğrudan anlaşma, özel işletmeden doğrudan gelen teklif* (2016-24 Sayılı Kanun, md.18).

2.8.2.1. İhale Süreci

KÖO sözleşmeleri '*bir veya iki aşamada açık uluslararası ihale*' ile yapılır. KÖO sözleşmesi, projeyi uygulamak isteyen idarenin projede yer alan hizmetleri standartlara, teknik onaylara veya ulusal veya uluslararası şartnamelerine göre belirleyebildiği ve performans kriterlerine sahip olduğu durumlarda bir aşamada açık uluslararası ihale ile yapılır. KÖO sözleşmesi, aşağıdaki durumlarda iki aşamada açık uluslararası ihale ile yapılır (2016-24 Sayılı Kanun, md.19):

- sözleşme çok karmaşık olduğunda, projeyi uygulamak isteyen idare kendisi ve ihtiyaçlarını karşılayan teknik araçları önceden belirleyemez veya mali veya yasal dosyayı oluşturamaz.
- Projeyi uygulamak isteyen idarenin projeyi performans kriterleri temelinde yürütmesi gerektiğinde.

KÖO sözleşmesi, Ulusal Kamu Alımları kontrol Müdürlüğü'nün yetkilendirilmesinden ve Kamu Özel Ortaklığı Destek Birimi'nin kabulünden sonra ve projenin yapımı veya işletilmesi sadece bir şirket tarafından yapılabildiğinde doğrudan anlaşma ile yapılır. Yani başka tekliflerin yokluğunda belirlenen bir şirket tarafından yapılır (24-2016 Sayılı Kanun, md.20).

Ayrıca, isteyen özel işletme doğrudan idareye teklif iletebilir. Bu durumda özel şirket, teknik unsurları ve finansman olanaklarını içeren tutarlı bir proje sunabilmek için ön etüdüleri yürütür. Sunulan teklif, geçmişte idare tarafından etüdüleri yapılmış bir projenin gerçekleştirilmesi ile ilgili olabilir. Bu durumda yeni ön fizibilite etüdüleri yapılmalıdır. Daha sonra, başka işletmelerin eşit bir şekilde teklif sunulmasını kolaylaştırmak için ihale çağrısı başlatılır. Ancak, ihale devam etmesi halinde idarenin şirketlerden gelen teklifleri doğrudan kabul edemeyeceği kanunda belirtilmiştir (24-2016 Sayılı Kanun, md.21). İdareye doğrudan teklif veren işletme, diğer adaylarla aynı şartlarda ihaleye katılır. Tekliflerin incelenmesi sırasında, İdareye doğrudan teklif veren işletmeye bonus puanı verilir. Verilen puan işletmenin ön fizibilite çalışmasının hazırlanması sırasında yaptığı çaba ve harcamalara karşılık gelir. İdareye doğrudan teklif veren işletme ihale sonunda en fazla puanı alamadığında önalım hakkını kullanabilir. Önalım hakkı, iki teklif arasındaki puan farkının% 5'i geçmemesi durumunda verilir (24-2016 Sayılı Kanun, md.24).

Ön fizibilite raporu incelendikten ve projeyi uygulama yetkisi alındıktan sonra ön yeterlilik bildirimini verilir. Ön yeterlik bildirimini, İhale Komisyonu tarafından yönetilecek olan ihale sürecinin başlatılmasına izin verir. Ön yeterlik bildirimini, projeyi uygulamak isteyen idare tarafından ulusal ve uluslararası düzeyde yazılı, elektronik ve görsel-ışitsel basında yayınlanır (24-2016 Sayılı Kanun, md.26). Bu yayın, adayların projenin uygulanması hakkında bilgilendirilmesini sağlar. Ardından İhale Komisyonu her adaya ihale evraklarını gönderir. Adayların tekliflerini sunmaları için 45 günden az olmayan bir süre vardır (24-2016 Sayılı Kanun, md.33).

Kanunda aday sayısının 3'ten az olmaması gerektiği belirtilmiştir. Sayının 3'ten az olması durumunda projeyi uygulamak isteyen idarenin, yayınlara rağmen 3'ten az başvuru olduğunu ispat etmesi gerekmektedir (24-2016 Sayılı Kanun, md.28).

2.8.2.2. Sözleşmenin İmzalanması

İhale koşullarında belirtilen çeşitli kriterler temelinde ekonomik açıdan en avantajlı teklifi sunan aday ile KÖO sözleşmesi imzalanır. İhale Komisyonu, her adayın teknik ve mali tekliflerini değerlendirdikten sonra, adayları puan sırasına göre sınıflandırır (24-2016 Sayılı Kanun, 37.m). Ardından, Kamu Özel Ortaklığı Destek Birimi'nin olumlu görüşü alınarak projeyi uygulamak isteyen idareye sınıflandırmayı iletir. Raporu, İhale Komisyonu'ndan aldıktan sonra, ilgili idare seçilen adayla sözleşmeyi hazırlar. Adayın son seçimi kararı, kararın alınmasından itibaren yedi iş günü içinde diğer adaylara bildirilir (24-2016 Sayılı Kanun, md.40).

İhale, doğrudan anlaşma veya işletmenin idareye doğrudan teklifi yoluyla imzalanan sözleşme, Kamu Özel Ortaklığı Destek Birimi'nin görüşünün ardından Bakanlar Kuruluna gönderilir. Bakanlar Kurulunca onaylanan sözleşme seçilen şirkete bildirilir (24-2016 Sayılı Kanun, md.43). Şirket bilgilendirildikten sonra ilgili idare sözleşmenin sonucunu resmi gazetede yayınlar (24-2016 Sayılı Kanun, md.44).

2.8.3. Sözleşmeyi İmzalayan Tarafların Niteliği

KÖO sözleşmesi imzalayabilecek iki taraf kamu ve özel sektördür. Ancak her ülkenin mevzuatına bağlı olarak, her bir tarafın niteliği ve özellikle değişebilir. Genel olarak özel sektörü temsil eden aktörlerden ek özellikler istenebilir.

2.8.3.1. İdarenin Niteliği

Benin Cumhuriyeti'nde, Devlet, Yerel Yönetimler ve Yerel Yönetimlerin birliği, Kamu Teşebbüsleri ve kamu kuruluşları, KÖO modeline ilişkin kanuna göre kendi yetki alanlarına giren projelerin gerçekleştirilmesinde KÖO modelini kullanmaya yetkilidir. Ancak, Yerel Yönetimler ve Yerel Yönetimlerin birliği, Kamu Teşebbüsleri ve kamu kuruluşları, KÖO projesini uygulamadan önce Devlet tarafından yetkilendirilmelidir (24-2016 Sayılı Kanun, md.10). Yani, uygulamak istedikleri projenin Kamu Özel Ortaklığı Destek Birimi ve Bakanlar Kurulu tarafından onaylanması ile Millet Meclisi'ye bildirilmesi gerektiği anlamına gelir. Kısacası, KÖO projesinin uygulanmasına karar veren Merkezi Yönetimdir.

2.8.3.2. Özel Tarafın Niteliği

KÖO modeline ilişkin kanunda, uygulama sözleşmesinin özel hukuka sahip bir gerçek veya özel hukuk tüzel kişi ile imzalanabileceği belirtilmiştir. İhale süreci sırasında, teklif vermek isteyen şirketlerin konsorsiyum oluşturmalarına da izin verilir. Ancak kanunda ek gereksinimler belirtilmiştir. KÖO modeline ilişkin 2016-24 sayılı kanunun 29. maddesinde aşağıdaki teknik ve mali kapasiteye sahip bir aday ile KÖO sözleşmelerinin imzalanabileceği belirtilmiştir:

- Spesifik Teknik Tecrübe,
- Malzeme ve insan kaynakları
- Finansal kapasite

Adayın konsorsiyum olması durumunda, konsorsiyumun her üyesinin kapasiteleri, kapasitelerinin kombinasyonunun projeyi uygulamak için yeterli olup olmadığını bakmak için incelenir (24-2016 Sayılı Kanun, md.30).

2.9. Benin'de Uygulanan Bazı Kamu-Özel Ortaklığı Projeleri

Benin'de KÖO modelinin uygulanmasında, 1990-2016 dönemi ve 2016'dan günümüze kadar olan dönem olmak üzere iki dönemi ayırt edebiliriz.

2.9.1. 1990-2016 Arasında Uygulanan Bazı Kamu-Özel Ortaklığı Projeleri

Bu dönemde KÖO modeli geliştirilmese bile bazı projeler hayata geçirilmiştir.

Tablo 2.2 1990-2016 Arasında Uygulanan Bazı KÖO Projeleri

Alan	Amaç	Özel şirket
Enerji	Enerji miktarında, kalitesinde ve maliyetinde iyileşme	SBEE (Société Béninoise d'Énergie Electrique : Beninese Elektrik Enerjisi Şirketi)
Bilgi ve iletişim teknolojisi	İnternet bağlantısının sağlanmasında özel operatörlerin katılımı	BENIN TELECOM, LIBERCOM
Beslenme	Karides işleme tesisinin kurulması ve Benin'den Avrupa Birliği'ne karides ihracatı	CRUSTAMER
Tarım	Tarımsal ekipman alımı, ithalatı ve dağıtımı Pamuk sektörü yönetimi	CAI SODECO (Société de Développement du Coton : Pamuk Geliştirme Şirketi)

Kaynakça: Observatoire du changement social, 2015

1990'dan itibaren Benin'de ekonomik liberalizmin bir ekonomik yönetim biçimi olarak benimsenmesine rağmen, bu ekonomik modeli kolaylaştıran mekanizmalar uygulanmamıştır. Bu nedenle, özel yatırımı düzenleyen çok az kanun onaylanmıştır. Dolayısıyla 1990 ve 2016 yılları arasında, KÖO modeliyle ilgili olarak belli bir yasal çerçeve olmadığı için çok az KÖO Projesi uygulanmıştır.

2.9.2. 2016'dan İtibaren Yeni KÖO Deneyimleri

2016 yılında iktidara gelen yeni hükümet, programlarını yürütebilmek için özel sektör kaynaklarından yararlanma kararı almıştır. Böylelikle, özel sektör ortaklarının katkısının, Benin'de yurtiçi geliri artırmaya yönelik projelerin finansmanının %71'i kadar olması beklenmektedir. Bunu yapmak için, seçilen ekonomik kalkınma modeli iyi yönetim ve KÖO modeline dayanmaktadır. Bu bağlamda, hükümet 19 Ekim 2016'da KÖO aracılığıyla üç yeni hastane inşa etmeye karar vermiştir. Djougou, Cove ve Djidja hastaneleri, Afrika Kalkınma Bankası tarafından tamamen inşa edilmiş ve donatılmıştır. Bunu teknik olarak başarmak için hükümet, ülkedeki on iki bölge hastanesinin bir değerlendirme çalışmasını yürütmek için "Assistance aux Hôpitaux d'etat de Paris" (AHEP) adlı bir Fransız kuruluşuyla sözleşme imzalamıştır. Bunun amacı, özel ortakların tekliflerini değerlendirmek için en iyi kriterleri önermektir. Bu yöntem, Sağlık Bakanlığı bünyesinde bulunan Ulusal Hastane Kuruluşları Müdürlüğü ile işbirliği içinde projenin uygulanması için en iyi koşulların seçilmesini mümkün kılmıştır. Bu projede, Fransız kuruluşu danışma organı olarak kullanılmaktadır (BIPEN, 2016 : 79-80).

Ayrıca, Benin Hükümeti 2017 yılında, Ulusal Miras ve Turizm Geliştirme Teşvik Ajansı, Park Müdürlük ve diğer ortaklarla ilişkili olarak Penjari Parkı'nın yönetimini iyileştirmek için African Parks Network ile bir KÖO sözleşmesi imzalamıştır (African Parks, 2018 : 90).

Benin, Kamu Yönetimini modernize etmek ve yatırımları optimize etmek için kademeli olarak, kamu hizmetlerinin verimliliğini artırabilecek en modern yöntemlerin idare tarafından kullanımını kolaylaştırmak için yardımcı bir yönetim sistemi tercih etmektedir. Böylece, birkaç kamu teşebbüsü özel yönetime geçmiştir. Bu bağlamda, Cotonou limanının yönetimi Belçika'daki Anvers Limanı'na verilmiştir; Benin elektrik şirketi ve Benin Telecom şirketinin yönetimi yabancı bir şirkete verilmiş ve Glodjigbé havalimanının inşası Çin bankası EXIM'in desteğiyle KÖO sayesinde gerçekleştirilecektir. Hükümet tarafından birkaç başka projede onaylanmıştır.

Tablo 2.3 2016'dan Beri Hükümet Tarafından Onaylanan Diğer KÖO Projeleri

Alan	Amaç	Özel şirket
Enerji	Maria-Gléta sahasında 120 MW'lık bir termik santralin inşası ve işletilmesi. 150 MW'lık bir enerji santralinin kurulması	BWSC-AIIM-EN / POWER-IFU konsorsiyumu PARAS ENERGY
Maden	Sèmè-kpodji nehrinde petrol, mineral ve ticari liman inşaatı	PIC NETWORK LIMITED
Havacılık	Cotonou'daki Cardinal Bernardin GANTIN Uluslararası Havaalanında bir giriş ve çıkış kontrol sisteminin kurulması	MORPHO-DYS
Ulaşım	Porto-Novo-Pobè-Obèlè-Nijerya sınırı, Zian-Igolo-Nijerya sınırı ve Pobè-Adja-Ouèrè-Ouinhi yollarının geliştirilmesi	OFMAS SA

Kaynakça: BIPEN 2016, 79-82

2016 yılından beri belirtildiği gibi, KÖO projeleri, ülkedeki altyapı ve kamu hizmetlerini artırmak amacıyla uygulanmaktadır. Ne yazık ki bu çeşitli projelerde yer alan özel şirketlerin çoğu yabancı şirketlerdir. Ayrıca, özel şirketlerde çalışanların çoğu yurt dışından gelmektedir. Bu koşullar altında KÖO projelerinin Benin vatandaşlarına gerçekten fayda sağladığını söylemek zordur.

2.10. Benin'de Kamu-Özel Ortaklığı Uygulanmasındaki Zorluklar

Benin'de yürütülen KÖO projeleri, değerlendirme, müzakere ve diyalog aşamalarının genellikle uzun ve pahalı olduğu için karmaşık sözleşmelerdir. KÖO türlerine bağlı olarak özel ortak seçimi ve müzakere süreçleri çoktur. Projelerin karmaşıklığı göz önüne alındığında, çeşitli aktörler sözleşme öncesi aşamada zorluklarla karşılaşır. Ek olarak, aktörlerin davranışları nedeniyle, ekonomik açıdan en avantajlı teklifi sunan operatörün seçiminde

büyük zorluk vardır. Diğer zorluklar arasında proje ile ilgili belirsizlik sorunu, her bir alana özgü KÖO kanunlarının bulunmaması ve proje yürütmenin zorlukları bulunmaktadır. Buna özel şirketlerin rekabet eksikliğini de ekleyebiliriz çünkü çoğu projenin yönetimi doğrudan Devletin seçtiği şirketlere atfedilmektedir (Observatoire du Changement Social, 2015: 48). Zorluklar, sözleşmelerin düzgün şekilde yürütülmesini etkiler.

Ayrıca, Aliha ve Payaud tarafından Benin'deki KÖO üzerinde yapılan anketler, fizibilite çalışmasının olmaması, yabancı modellerin kopyalanması, sözleşmelerin verilmesine ilişkin rüşvet sorunları gibi başka sorunları da ortaya koymaktadır (Aliha et Payaud, 2018: 12).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE KAMU ÖZEL ORTAKLIĞI

Bu bölüm, KÖO'nun yasal çerçevesi, uygulama süreci ve Türkiye'de KÖO projelerinin uygulanmasında yer alan aktörlerle ilgili olacaktır.

3.1. Türkiye'de Kamu Özel Ortaklığı Gelişimi

Türkiye'de KÖO modelinin ilk deneyimleri, 1910 yılındaki imtiyazlar Kanunu ile Osmanlı İmparatorluğu dönemine kadar uzanmaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2018: 21). Ancak, KÖO projelerinin somut örnekleri, kamu altyapısına yapılan yatırımlarla 1990'lere kadar uzanmaktadır. İlk proje enerji alanında gerçekleştirilmiş ve KÖO modelinin ulaşım gibi diğer hizmet alanlarda da uygulanması için düzenlemeler yapılmıştır (Şirin, 2017: 35).

Avrupa Birliği'nin Kamu Özel Ortaklığı ile ilgili Yeşil Kitap'a dayanarak, 2005 yılında Türkiye'de KÖO'nun yasal çerçevesini oluşturmak için Devlet Planlama Teşkilatı öncülüğünde çalışmalar başlatılmıştır. Böylelikle, hazırlanan çerçeve kanun taslağı, KÖO modelinin uygulanabileceği sektörleri belirlemekle beraber ilgili kuruluşların görüşleri alınmıştır (Güngör, 2012: 86). Bu çerçeve kanun taslağı 2007 yılında tamamlanmış, ancak çeşitli nedenlerle yasalaşamamıştır. Bunun temel nedeni, kuruluşların görüşlerin revize edilmiş olması ve Hazine Müsteşarlığı tarafından risk yönetimine dayalı bir çalışma daha yapılmış olmasıdır. Bu adımdan sonra KÖO ile yatırım yapılmasına ilişkin kanun taslağı oluşturulmuştur (Canbaz, 2019:111).

2010 yılından itibaren KÖO'nun uygulanmasını sağlayan kanun, kararname ve yönetmelikler yayınlanmıştır. Böylelikle tüm sektörlerde KÖO projeleri hayata geçirilmiştir. 2010 ve 2011 ekonomik programlarında ulaştırma sektörü hariç tüm kamu yatırımlarında KÖO modelinin kullanılması planlanmıştır (Güngör, 2012: 104).

Dokuzuncu Kalkınma Planında, KÖO modeliyle kamu yatırımlarının gerçekleştirilmesi planlanmıştır. Devlet Hava Meydanları İşletmesi (DHMI) tarafından YID modeliyle yapılması gereken Kuzey Marmara Limanı, İzmir Limanı, Antalya Havalimanı ve Atatürk'ün inşaat projeleri özel sektör temsilcisine devredilmiştir. Buna ek olarak, Dokuzuncu Kalkınma Planında KÖO ile altyapı ve kamu hizmetlerinin finansmanının yaygınlaştırılacağını belirtilmiştir (Devlet Planlama Teşkilatı, 2006: 59).

2013 yılında yayınlanan Onuncu Kalkınma Planında (2014-2018), KÖO modelinin altyapı ve kamu hizmetlerinin finansmanında kullanılacağı da belirtilmiştir. Onuncu

Kalkınma Planındaki diğer bir önemli nokta, bütün KÖO mevzuatını kapsayan çerçeve yasaya duyulan ihtiyacın vurgulanmasıdır (Kalkınma Bakanlığı, 2013: 81-83).

Türkiye'de KÖO modelinin somut örneklerinin uygulanmasından bu yana hem yerli hem de yabancı şirketler kamuyla KÖO sözleşmeleri yapabilmektedir. Böylece, 2015 yılında, KÖO sözleşmelerinin uygulanmasında uyuşmazlık olması durumunda, Milletler Arası Tahkim Kanununun uygulanacağı ve yurtdışındaki tahkim yerinin belirleneceği belirtilmiştir (Canbaz, 2019:112).

30 Haziran 2016 tarihinde Yap-İşlet-Devret modeliyle inşa edilen köprülerin kullanımında alınacak geçiş ücretlerindeki KDV oranı Bakanlar Kurulu kararıyla %8 olarak belirlenmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2018: 22). Buna ek olarak, KÖO projelerinin finansmanı işlemleri çerçevesinde düzenlenen kağıtlar ve fonların geri ödenmesine ilişkin kağıtlar damga vergisinden istisna tutulmuştur (m.54, 488 Sayılı Kanun).

2020-2022 Yeni ekonomi programı, KÖO projelerinin uygulanmasında ekonomikliği, bütünlüğü, etkinliği ve verimliliği sağlayacak çerçeve bir düzenleme yapılacağı amaçlanmaktadır. Bu nedenle, KÖO projelerinin bütçe dengelerine ve kamu yükümlülüklerine göre planlanacağı ve yürütüleceği belirtilmiştir (Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2020:11).

3.2. Türkiye'de Kamu Özel Ortaklığı Hukuki Altyapısı

Türkiye'de kamu hizmetlerinin özel sektör tarafından finanse edilmesine ilişkin ilk kanun 1910 yılında Menafii Umumiye Müteallik İmtiyazat Kanunu ile kabul edilmiştir. 1953 yılında Adana ve Mersin illerinde elektrik üretimi, iletimi ve dağıtımı için bazı özel şirketlere ilk imtiyaz sözleşmeleri verilmiştir (Canbaz, 2019:103).

Türkiye'de, Kamu özel ortaklığı ile ilgili ilk Kanun, 1984 yılında çıkarılan 3096 sayılı Kanun'dur. Daha sonra 1988 yılında, Otoyol Yapım, Bakım ve İşletme ile ilgili 3465 Sayılı Kanun çıkarılmıştır. 1994'te, 3465 sayılı Kanun 3996 sayılı Kanun ile değiştirilmiştir (Çakır, 2016: 26).

1999 yılında, anayasanın 47. maddesi, özel sektör yatırımcısına, kamu iktisadi kuruluşları tarafından üretilen ve sağlanan kamu hizmetlerini gerçekleştirme yetkisi vermektedir. Anayasanın 125. maddesinde, kamu hizmetinin üretilmesi ve sunulması amacıyla özel sektör yatırımcısı ile kamu idaresi arasında ortaya çıkan uyuşmazlıkların çözümünden uluslararası bir hakemin sorumlu olacağı belirtilmektedir (Canbaz, 2019: 104). Danıştay'ın, kamu hizmetinin gerçekleştirildiği imtiyaz sözleşmelerine ilişkin görüş vereceği ve özel sektör yatırımcısı ile kamu idaresi arasındaki anlaşmazlıkların çözüleceği belirtilmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2015: 1).

Merkezi yönetim kuruluşları ve yerel yönetimler tarafından altyapı ve kamu hizmetlerinin finansmanında KÖO'nun uygulanmasını kolaylaştırmak için birçok yasal düzenleme geliştirilmiştir.

➤ 3096 sayılı ve Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun

1984 yılında çıkarılan bu kanun, Türkiye Elektrik Kurumu tarafından üretilen elektrik enerjisinin talebi karşılamaya yetmemesi nedeniyle özel hukuk şirketlerine elektrik üretme ve dağıtma yetkisi vermektedir. Bu kanunun birinci maddesine göre, özel hukuk şirketleri hem Türk hem de yabancı olabilmektedir.

➤ 3465 sayılı ve Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Erişime Kontrollü Karayolu Yapımı, Bakımı ve İşletilmesi İle Görevlendirilmesi Hakkında Kanun.

1988 yılında çıkarılan ve 1993 yılında revize edilen 3465 sayılı Kanun, özel sektör yatırımcıları tarafından ulaştırma alanındaki yatırımların gerçekleştirilmesi ile ilgilidir. Bu Kanunun 5. maddesine göre, kamu ve özel sektör yatırımcıları arasında yapılan sözleşmeler 49 yıl sürebilmektedir.

➤ 3996 sayılı ve Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yapıtırılması Hakkında Kanun

Bu kanun, kamu yatırımlarının bütçe üzerindeki yükünü ve 1994 ekonomik krizinin etkilerini azaltmak amacıyla 1994 yılında yürürlüğe girmiştir. Avrupa ülkeleri gibi, Türkiye Cumhuriyeti de özel sektör aktörlerinin vatandaşlara kamu altyapısının ve hizmetlerinin finanse edilmesine ve sağlanmasına katılımını kolaylaştırmak için yasal bir çerçeve oluşturmak istemiştir. 3996 sayılı kanun aynı zamanda kamu ve özel sektörün uygulanabilecek KÖO projelerinin türlerini bilmesini sağlamak için YİD modelinin uygulanabileceği alanları da tanımlamaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2015 : 7-9).

Bu kanunun 4. Maddesi, KÖO projesi uygulamak isteyen idarenin, projeyi yetkilendirmekten sorumlu olan Yüksek Planlama Kuruluna sunması gerektiğini belirtir.

➤ 4283 sayılı ve Yap-İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi İle Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun

1997 yılında çıkarılan bu kanun Yap-İşlet Modeli kullanılarak elektrik enerjisi üretimi için yasal çerçeveyi oluşturmaktadır.

Elektrik enerjisi üretmek amacıyla üretim tesisi kurmak ve işletmek isteyen şirketler TEAŞ'a başvurabilmektedir. Böylelikle TEAŞ tarafından değerlendirilen teklif uygun görüldüğünde ilgili üretim şirketine tesis kurma ve işletme izin verilmek üzere Bakanlığa gönderilmektedir (Madde 3).

➤ 6288 sayılı ve Katma Değer Vergisi Kanunu ile Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap İşlet Devret Modeli Çerçevesinde Yapıtılması Hakkında Kanun'unda ve Kamu İhale Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

2012 yılında çıkarılan bu kanun, KÖO ile yapılan yatırımlar çerçevesinde mal ve hizmet teslimleri için KDV'den muafiyetle ilgilidir.

➤ 4749 sayılı ve Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun

2002 yılında kabul edilen bu kanuna göre, Türkiye Cumhuriyeti'nde KÖO modeliyle uygulanacak yatırım projelerinin üstlenilmesi amacıyla yatırımlara garantisiz borçlar ve hazine garentileri için izin alınması gerekmektedir. Garanti ücretleri, yatırımın toplam değerinin% 1'ine kadar çıkabilir (Kalkınma Bakanlığı, 2015 : 268).

➤ 6428 sayılı ve Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İşbirliği Modeli İle Tesis Yapıtılması, Yenilenmesi ve Hizmet Alınması Hakkında Kanun

6428 sayılı Kanun, KÖO modeliyle sağlık hizmetlerinin finansmanına özel sektör aktörlerinin katılımını kolaylaştırmak için 2013 yılında yürürlüğe girmiştir. Türkiye Cumhuriyeti'nde sağlık hizmetlerine yapılan yatırımlar Yap Kirala Devret modeline göre yapılmaktadır. Ayrıca Sağlık Bakanlığı tarafından yürütülecek KÖO projelerinin Kamu İhale kanuna tabi olmadığı belirtilmiştir (Canbaz, 2019 :107).

➤ 652 Sayılı ve Milli Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname

2011 yılında çıkarılan bu kararname 3996 sayılı kanun uyarınca alınmıştır. Bu Kararnameye göre, kamu hizmeti olan eğitim hizmeti, kamu tarafından sağlanan bir sitede özel sektör yatırımcıları tarafından üretilebilir ve sağlanabilir ve kamu daha sonra üretilen hizmeti kiralayabilecektir. 49 yıl sonra yatırım kamu arazisine yapılmışsa devlete devredilecektir. Ancak yatırım özel yatırımcının sahip olduğu araziye yapılmışsa, devir olmayacak ve KÖO modeli olan Yap-Kirala-Devret modeli uygulanacaktır (652 sayılı Kararname).

➤ 6217 Sayılı ve Hazine Müsteşarlığı Tarafından Gerçekleştirilecek Borç Üstlenimi Hakkında Yönetmelik

2014 yılında yayımlanan bu yönetmeliğin 1. maddesine göre Yap-İşlet-Devret modeli ile yapılacak yatırımların asgari yatırım tutarının 1 milyar TL ve Milli Eğitim Bakanlığı ve Sağlık Bakanlığı tarafından yapılan yatırımlarda 500 milyon TL olması halinde sözleşme süresinden önce fesih edilen yatırım kamu tarafından devir alınacaktır.

➤ 641 Sayılı ve Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname

2011 yılında yayınlanan bu Kararname, Kalkınma Bakanlığı'nın görevlerini ve teşkilat şemasını belirtmektedir. 641 sayılı Kararnamenin 2. maddesine göre, Kalkınma Bakanlığı, sosyal, makroekonomik ve bölgesel kalkınma alanlarında yerel ve ulusal düzeyde kalkınma planı, orta vadeli ve yıllık programlar, strateji ve eylem planları hazırlamaktan sorumludur.

➤ 6015 sayılı ve Devlet Desteklerinin İzlenmesi ve Denetlenmesi Hakkında Kanun

2010 yılında çıkarılan 6015 sayılı Kanun, Türkiye Cumhuriyeti'nde uygulanan devlet desteklerini Avrupa Birliği arasındaki anlaşmalara göre düzenleyen esasları belirlemektedir (Madde 1).

➤ 351 Sayılı ve Yüksek Öğrenim Kredi Yurtlar Kurumu Kanunu

1961 yılında çıkarılan 351 sayılı kanunun 20. maddesine göre, Yüksek Planlama Kurumu kararları sayesinde öğrenci barınmalarını kolaylaştırmak için yurtlar ve tesisler yapılacaktır. Yatırımın gerçekleşeceği arazinin mülkiyeti özel sektör yatırımcılarının, kurumun kendisinin, hazineye ait olan kuruma tahsis edilen taşınmazların üzerinde ihale yoluyla belirlenecek gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerine 49 yılı aşmamak şartıyla belirli bir bedel ve süre üzerinden kiralama karşılığı yaptırılmaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2012 : 178).

➤ 5957 Sayılı ve Sebze ve Meyveler ile Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun

2010 yılında çıkarılan bu kanun, Belediyelerin özel sektör yatırımcılarına toptancı halinin kurulmasıyla ilgilidir.

➤ Yerel Yönetimler Tarafından KÖO Modelinin Uygulanmasına İlişkin Hukuki Düzenlemeler

Çoğu Avrupa ülkelerinde olduğu gibi, Türkiye'de yerel yönetimler de KÖO projelerini uygulayabilmektedir. Böylece, KÖO modelinin Türkiye'deki yerel yönetimler tarafından kullanılması, özelleştirmenin uygulanmasına ilişkin 4046 Sayılı Kanunun 26.maddesine dayanmaktadır. Bu kanuna göre, belediye ve il özel idaresine ait ticari kuruluşların payların özelleştirilmesine ilişkin işlemler, kanunla öngörülen yetkililer tarafından belirlenir. Buna ek olarak, yerel yönetimler tarafından ticari kuruluşlar kurulması ve mevcut veya kurulacak şirketlere sermaye katılımında bulunması Cumhurbaşkanının iznine tabi olacaktır belirtilmiştir (Madde 26).

Ayrıca 5215 sayılı Kanununun 15 inci maddesi yerel yönetimler tarafından imtiyaz ve özelleştirmenin gerçekleştirilmesine ilişkin düzenlemelerden bahsetmektedir. Aynı kanununun 70. Maddesi belediyelerin ticari şirketler kurabileceğini belirtmektedir. Buna ek olarak, yerel yönetimlerin kamu hizmetlerini kendileri yapabileceği gibi özel sektör yatırımcıları tarafından da sağlayabileceği kanunda belirtilmiştir. Kanun kapsamındaki hizmetler şunlardır (Madde 15):

- Mezbaha, fuar alanı, yat limanı, otobüs terminali, toptancı ve perakendeci halleri kurmak, kurdurmak, işletmek, işlettirmek veya o yerlerin gerçek ve tüzel tarafından açılmasına izin vermek ;
- Katı atıkların toplanması, taşınması, geri dönüşümü ve ortadan kaldırılmasıyla ilgili hizmetleri yapmak ve yaptırmak ;
- Kullanma, içme ve endüstri suyu sağlamak; yağmur suyu ve atık suyun uzaklaştırılmasını sağlamak; kaynak sularını işletmek veya işlettirmek ve gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmek ;
- Ulaşım alanında, otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, raylı sistem ve tünel dahil toplu taşıma sistemleri kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmek.

3.3. Türkiye'de Merkezi Yönetim Düzeyinde Kamu-Özel Ortaklığı Modelinin Kurumsal Yapısı

Türkiye Cumhuriyeti'nde bugüne kadar uygulanan KÖO projeleri; Projenin hazırlanması, finansman aşaması, altyapının inşası, işletilmesi ve performans kriterlerinin belirlenmesi ilgili Bakanlıklar ve / veya ilgili kurumlar tarafından yürütülmektedir. Böylece, son yıllarda uygulanan projeler farklı kamu otoriteleri tarafından yürütülmüştür. KÖO modelinin kullanımının başka sektörlerle yaygınlaştırılması için KÖO modelinden sorumlu kamu kurumlarının artırılması planlanmaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2018 : 25).

Ancak, Kamu Özel Ortaklığı mevzuatına göre, KÖO projelerinin uygulanmasında belirli kurumlar ve kamu otoriteleri önemli rol oynamaktadır. İlgili kurumlar ve kamu otoriteleri, Yüksek Planlama Kurulu; Bakanlar Kurulu; Hazine Mustesası ve Devlet Planlama Teşkilatı'dır, Komisyonlar.

YİD modeli Türkiye'de en çok kullanılan modellerden biri olduğu için aşağıda belirtilen kurumların görevlerinin çoğu YİD modelinin yasasına dayalı olacaktır.

➤ Yüksek Planlama Kurulu

Yüksek Planlama Kurulu, KÖO projelerinin uygulanmasında önemli bir organdır. 3996 Sayılı Kanunda, yap-işlet-devret modeline göre yatırım yapmak isteyen idarenin proje

ile ilgili ön fizibilite etüdü ile Yüksek Planlama Kuruluna başvurması gerektiği ve projenin değerlendirilmesinden sonra Yüksek Planlama Kurulu, projeyi yürütecek idareye izin verebileceği belirtilmektedir. Ancak bazı durumlarda Yüksek Planlama Kurulu ilgili idareye yetki vermeden önce otuz gün içinde Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı ve diğer ilgili kurumların görüşünü almalıdır. Belgeler ve ön fizibilite etüdü yetersiz kaldığı takdirde, eksiklikler giderilene kadar otuz günlük süre dikkate alınmaz. (3996 sayılı kanuna ilişkin Bakanlar Kurulu Kararı, md.5).

YPK, KÖO modelinin uygulanması çerçevesinde ücretlendirme yöntemine de karar verebilir. Böylece 3996 sayılı kanunun 36. maddesine göre, idare tarafından yapılacak görevlendirmenin teklif değerlendirilmesinin ücret ve / veya katkı paylarının belirlenmesine dayanması durumunda YPK, ya tavan ücret yöntemi ya da uluslararası sektörel iç karlılık oranları gözönünde bulundurulacak, maliyet artı kar yöntemini uygulayabilir. Ancak, YPK herhangi bir karar almazsa ilgili idare iki yöntemden birini seçer (3996 sayılı kanuna ilişkin Bakanlar Kurulu Kararı, md.36).

➤ **Devlet Planlama Teşkilatı**

YİD modeli ile altyapılar ve kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesinde DPT Müsteşarlığı çeşitli rol oynamaktadır. DPT Müsteşarlığı, YİD projelerinin kalkınma planları, programları ve sektörel stratejileri ile ilgili tedbirlerin alınmasıyla beraber projelerin izlenmesi, değerlendirilmesi ve taraflar arasındaki koordinasyonu sağlamaktan da sorumludur (3996 sayılı kanuna ilişkin Bakanlar Kurulu Kararı, md.46).

Ön fizibilite raporunun projeyi yürütmek isteyen idare tarafından YPK'ya iletdikten sonra, YPK ilgili idareye yetkilendirme kararı verilmeden önce DPT Müsteşarlığı görüşünü alır (3996 sayılı kanuna ilişkin Bakanlar Kurulu Kararı, md.5).

İdareler tarafından uygulanan YİD projelerinin izlenmesi ve değerlendirilmesi için Maliye Bakanlığı, DPT Müsteşarlığı ve Hazine Müsteşarlığı ilgili idarelerden bilgi ve belge talep eder (3996 sayılı kanuna ilişkin Bakanlar Kurulu Kararı, md.46). Ayrıca DPT, enerji üretim şirketlerinin kurulması konusunda da görüş bildirir (3096 sayılı kanun, md.3).

➤ **Hazine Müsteşarlığı**

Hazine Müsteşarı, idarelerin özel şirketlere verdiği taahhütlerin mali yükünü hesaplayarak risk değerlendirmesi ile ilgili çalışmalarını yürütmekle sorumludur (3996 sayılı kanuna ilişkin Bakanlar Kurulu Kararı, md.46).

Ön fizibilite raporunun projeyi yürütmek isteyen idare tarafından YPK'ya iletdikten sonra, YPK ilgili idareye yetkilendirme kararı verilmeden önce hem DPT Müsteşarlığı'nın

görüşü hem de Hazine Müsteşarlığı'nın görüşünü alır (3996 sayılı kanuna ilişkin Bakanlar Kurulu Kararı, md.5).

4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesine göre Hazine yatırım garantisi vermeye ve garantilerin şartlarında değişiklik yapmaya, bağlı Bakanın teklifi ve Hazine Müsteşarlığının görüşü üzerine Bakanlar Kurulu yetkilidir. Ayrıca, sözleşmelerin ilanından ve imzalanmasından önce, Hazine Müsteşarlığının Hazine yatırım garantisini içeren şartnameleri onaylaması gerekmektedir. (3996 sayılı kanuna ilişkin Bakanlar Kurulu Kararı, md.41).

Genel olarak, Hazine Müsteşarlığı, yatırımları ve hizmetlerini finanse etmek için gerekli garantiler ve krediler hakkında görüş bildirir.

➤ **Bakanlar Kurulu**

İlk olarak, KÖO projelerinin kanunlara uygun olarak etkin bir şekilde uygulanmasını sağlayan düzenlemeler yapmaktan Bakanlar Kurulu sorumludur. Bakanlar Kurulu, kamu özel Ortaklığı kanunlarının hükümlerini yürütmekten de sorumludur.

YİD modeliyle projelerin hayata geçirilmesini sağlamak amacıyla Bakanlar Kurulu, yatırımı yapmak isteyen idarelere Hazine yatırım garantisi vermeye yetkilidir. Ancak, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Düzenlenmesi uyarınca Hazine yatırım garantisi vermeden veya garantilerin koşullarında değişiklik yapmadan önce, Bakanlar Kurulu bağlı Bakanın teklifini ve Hazine Müsteşarlığının görüşünü almalıdır (3996 sayılı kanuna ilişkin Bakanlar Kurulu Kararı, md.41). Ayrıca, projenin uygulanmasında kullanılacak köprü kredinin tutarı Bakanlar Kurulu tarafından belirlenir (3996 sayılı kanuna ilişkin Bakanlar Kurulu Kararı, md.43).

Bakanlar Kurulu, elektrik ihtiyacının karşılanması amacıyla, elektrikle ilgili hizmet vermek üzere kurulan şirketlere elektrik üretim, iletim ve dağıtım tesislerinin inşası ve işletilmesi konusunda karar verebilir (3096 sayılı kanun, md.3).

Genel olarak, KÖO projelerinin uygulanmasında, Bakanlar Kurulunun ana rolü, Maliye Bakanı, Kalkınma Bakanı ve Hazine Müsteşarı'nın görüşünü de dikkate alarak, çeşitli KÖO modellerine ilişkin kanunlara ilişkin usul ve ilkeler hakkında yönetmelikler çıkarmaktır.

➤ **Maliye Bakanlığı**

KÖO modelindeki kanunları analiz ettiğimizde, Maliye Bakanlığı, KÖO projelerinin uygulanması sırasında, özellikle projenin merkezi yönetim bütçesi kapsamında gerçekleştirileceği durumlarda, projenin mali yönleri hakkında teknik görüşlerde bulunur.

YİD projelerinin uygulanması kapsamında, Maliye Bakanlığı, katkı payı da dahil olmak üzere kamu idareleri tarafından taahhüt ettiği mali yükümlülükleri değerlendirerek,

kamunun mali yükümlülüklerinin merkezi yönetim bütçesi ile tutarlılığını sağlayacak tedbirleri almaktan sorumludur (3996 sayılı kanuna ilişkin Bakanlar Kurulu Kararı, md.46).

Ön fizibilite raporunun projeyi yürütmek isteyen idare tarafından YPK'ya iletildikten sonra, YPK ilgili idareye yetkilendirme kararı verilmeden önce hem DPT Müsteşarlığı'nın görüşü, hem Maliye Bakanlığın görüşü, hem de Hazine Müsteşarlığı'nın görüşünü alır (3996 sayılı kanuna ilişkin Bakanlar Kurulu Kararı, md.5).

YİD projesinin gerçekleştirilmesi sırasında Maliye Bakanlığı, Hazineye veya kamu kurumlarına ait taşınmaz üzerinde uygulama sözleşmesinde yer almak şartıyla görevli şirketin lehine bedelsiz olarak bağımsız ve sürekli üst hakkı tesis edebilir (3996 sayılı kanuna ilişkin Bakanlar Kurulu Kararı, md.40). Aynı şekilde, Maliye Bakanlığı, sözleşmede belirtilen koşullar altında yüklenicinin lehine Hazineye ait taşınmazlar üzerine sağlık tesisi yaptırabilir (6428 sayılı kanun, md.2).

➤ **Bakanlar**

KÖO modeli ile altyapı ve kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesinde Bakanın temel görevi, projenin KÖO'dan diğer sorumlu kurumlar tarafından kabul edilmesi amacıyla kendisine bağlı idarenin yürüttüğü teknik işlemleri onaylamaktır. Görevli şirketle sözleşmenin imzalanması ve projenin yürütülmesi için de Bakan onaylaması gereklidir.

YİD modeliyle yatırım yapabilmek için projeyi uygulamak isteyen idare, ön fizibilite raporunu YPK'ya iletmeyen önce bağlı Bakanın imzasını almalıdır. Buna ek olarak, görevli sermaye şirketi ile yatırım ve hizmetlere ilişkin uygulama sözleşmesi imzalanmadan önce Bakanın onayı gerekmektedir (3996 sayılı kanuna ilişkin Bakanlar Kurulu Kararı, md.5).

Ayrıca Bakan, projenin yürütülmesinden görevli şirkete, uygulama sözleşmesinden doğan hak ve yükümlülüklerini YİD modeline ilişkin Bakanlar Kurulu kararında belirtilen esaslara göre başka bir şirkete devretme yetkisi verme yetkisine sahiptir (3996 sayılı kanuna ilişkin Bakanlar Kurulu Kararı, md.27).

Her bakan, kendisine bağlı idare tarafından KÖO projelerini yürütmekten sorumludur. Enerji alanında Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı, Ulusal Planlama Teşkilatı'nın uygun görüşü üzerine elektrik üretecek ve tesislerini işletecek sermaye şirketlerinin kurulmasına izin verebilir (3096 sayılı kanun, md.4). Ayrıca Enerji Bakanı, 3096 sayılı kanunun uygulanmasını düzenleyen ve daha sonra Bakanlar Kurulu kararı ile yürürlüğe girecek olan yönetmeliğin hazırlanmasından da sorumludur (3096 sayılı kanun, md.10). Ulaştırma alanında, Ulaştırma Bakanı, KÖO modelinin kendi alanında uygulanmasını düzenleyen yönetmeliğin hazırlanmasından da sorumludur (3465 sayılı kanun, md.11). KÖO projelerinin uygulanacağı diğer alanların bakanları da aynı sorumluluğa sahiptir.

➤ **İdareler**

KÖO projelerinin uygulanmasında yer alan idareler, yatırım ve hizmetlerin gerçekleştirilmesi amacıyla Yüksek Planlama Kurulu tarafından özel şirketle sözleşme yapmaya yetkili idareler olan hizmetin sahibi olan bakanlık, kamu kuruluşlar ve kurumları, veya kamu iktisadi teşebbüsleridir (3996 sayılı kanuna ilişkin Bakanlar Kurulu Kararı, md.4).

İdareler, KÖO projelerinin uygulama süreçlerinde önemli rol oynamaktadır. İdarenin ilk görevlerinden biri, projenin konusu olacak yatırımlar ve hizmetlerin özelliklerini belirtecek şartname hazırlamaktır. Şartname, projeyi oluşturan farklı görevlerle ilgili genel, özel, idari ve teknik esas ve usulleri gösteren belgedir. Şartname, projenin gerçekleştirileceği yer, işin başlangıç ve bitiş tarihleri, özel şirketten aranan şartlar gibi projeyi oluşturması gereken diğer unsurları da içermelidir (3996 sayılı kanuna ilişkin Bakanlar Kurulu Kararı, md.8). Buna ek olarak, şartnamede idare, tekliflerin hazırlanması ve sunulması, zarfların açılması ve tekliflerin değerlendirilmesi ile ilgili usul ve esasları belirler (3996 sayılı kanuna ilişkin Bakanlar Kurulu Kararı, md.12). YPK tarafından yetkilendirilmeden önce, projeyi gerçekleştirmek isteyen idarenin, Bağlı Bakan tarafından imzalanan projenin ön fizibilite etüdü ile talebi YPK'ya iletmesi gerekmektedir (3996 sayılı kanuna ilişkin Bakanlar Kurulu Kararı, md.5). YPK projenin gerçekleştirilmesi talebini kabul ettiğinde idare ve görevli şirket sözleşmeyi imzalar (3996 sayılı kanuna ilişkin Bakanlar Kurulu Kararı, m.19).

YİD projelerini gerçekleşmesi sırasında ilgili idareler projeleri izler, değerlendirir ve Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı ve DPT Müsteşarlığı tarafından projenin izlenmesi ve değerlendirilmesi için talep edilen belgeleri sunar (3996 sayılı kanuna ilişkin Bakanlar Kurulu Kararı, m.46). Buna ek olarak, sözleşmenin yürütülmesi sırasında idare, görevli şirketin tüm faaliyetlerini ve belgelerini denetleyebilir veya denetleyebilir (3996 sayılı kanuna ilişkin Bakanlar Kurulu Kararı, md.25). Örneğin YKD modelinin uygulandığı sağlık alanında idarenin rolü, KÖO sözleşmesinde öngörülen görevli şirketin faaliyetlerinin bütün aşamalarını denetlemek veya denetletmektir (6428 sayılı kanun, md.4).

➤ **Komisyonlar**

KÖO projelerinin uygulanmasında, idareler, projelerin uygun bir şekilde yürütülmesini kolaylaştırmak için komisyonlar oluşturmak üzere yasalarca yetkilendirilmiştir.

İdare, belirli isteklilerde kapalı teklif usulünü ve ön yeterlilik değerlendirmesini yapmaya karar verdiğinde bir ön yeterlilik Komisyonu kurmaya karar verebilir. Bu komisyon idarenin üst yöneticisinin onayıyla kurulur ve idari ve teknik personelden oluşur. İsteklilerde aranacak özellikler ve komisyonun çalışma usulleri idare tarafından belirlenir. (3996 sayılı kanuna ilişkin Bakanlar Kurulu Kararı, md.10-11)

YID sözleşmesinin sonunda, yatırım ve hizmetlerin idareye devri aşamasında, bir devir teslim Komisyonu oluşturulur. Bu Komisyonun kurulmasına ilişkin hükümler, çalışma esasları ve Komisyon tarafından belirlenen Onarımların yapılması uygulama sözleşmesinde belirtilmiştir (3996 sayılı kanuna ilişkin Bakanlar Kurulu Kararı, md.29)

Yap-İşlet modeline ilişkin 4283 sayılı yönetmelikte, elektrik enerjisi alanındaki projelerin uygulanmasında teklif açma, ön yeterlilik ve değerlendirme komisyonları olmak üzere üç Komisyonun oluşturulmasını belirtilmiştir (4283 sayılı kanuna ilişkin Bakanlar Kurulu Kararı, md.23).

3.4. Türkiye'de Kamu-Özel Ortaklığı Sözleşmelerinin Yasal Çerçevesi

KÖO sözleşmelerinin yasal çerçevesi, sözleşmenin oluşumu, sözleşmenin süresi, sözleşmeyi imzalayan aktörler arasında sorumlulukların paylaşımı ve sözleşmenin taraflarının niteliği ile ilgili olacaktır.

3.4.1. Kamu-Özel Ortaklığı Sözleşmesinin Oluşturma Süreci

Ekonomik kriz, demografik baskı ve vatandaşların artan ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla, idare artık tek yanlı olarak altyapı ve kamu hizmetlerine yönelik tesislerin inşasını, mevcut altyapının bakımını ve yenilenmesini ve kamu hizmetleriyle ilgili diğer unsurları elde edemez. Bu nedenle idarenin belirli mal ve hizmetleri özel hukuk sözleşmeleri çerçevesinde sağlaması gerekmektedir. Bunu yapmak için, idarenin, ister idari sözleşmeler ister özel hukuk sözleşmeleri bağlamında olsun, belirli kurallara uyması gerekmektedir. KÖO modeliyle yatırımları gerçekleştirebilmek için idarenin belirli kurallara uyarak özel hukuk kişiyle sözleşme imzalaması gerekmektedir. İdare, bir yandan kanunilik ilkesine, diğer yandan da altyapı ve kamu hizmetlerine ilişkin tesisleri gerçekleştirmek için kullanılan kamu ihalesi yöntemine uymalıdır. (Yıldırım, 2012 : 363).

Nitekim, Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İşbirliği Modeli İle Tesis Yaptırması, Yenilenmesi Ve Hizmet Alınması hakkındaki 6428 sayılı kanunun birinci maddesine göre, KÖO modeli ihale yöntemiyle sağlık alanında uygulanabilmektedir (6428 sayılı kanun, md.1).

KÖO modelindeki kanunlara göre, projelerin gerçekleştirilmesi, proje kapsamının belirlenmesi, strateji oluşturulması, seçim süreci, müzakere, sözleşmenin imzalanması ve hizmet sunumunun başlatılması olmak üzere altı aşamayı içerecektir (Acartürk ve Keskin, 2012: 34).

3.4.1.1. İhale Süreci

Türkiye'deki tüm idari sözleşmeler için geçerli ihale usulüne ilişkin genel bir kanun yoktur. Ancak, sözleşmenin niteliğine göre her tür sözleşme için geçerli olan özel kanunlar vardır. Bu nedenle KÖO sözleşmelerine uygulanacak hukukun belirlenmesi gerekmektedir (Boz, 2013 : 307).

KÖO modelinin uygulanmasında 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu yerine KÖO Kanunu uygulanmalıdır. KÖO kanunun hükümlerini KÖO sözleşmelerine uygulamanın birkaç nedeni vardır. İlk olarak, KÖO sözleşmesinin bu iki kanunda öngörülen ihalelerden farklı olduğu ve klasik anlamda mal ve hizmetlerin alım veya satım kalitesini aştığı söylenebilir. İkincisi, KÖO ihalesinin bir tür kamu ihale uygulaması olduğu fakat kamu ihale kanunu ile KÖO kanunu arasındaki tek bağlantının "ihale" kelimesi olduğu ve ihalenin yöntemi, ilkeleri ve amacının birbirinden farklı olduğu ifade edilebilir (Boz, 2013 : 307). Bu görüş, kanun koyucu tarafından da kabul edilmektedir. 6428 sayılı Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İşbirliği Modeli ile Tesis Yapıtılması, Yenilenmesi ve Hizmet Alınması Hakkında Kanunun onbirinci maddesinde "*Bu Kanun hükümlerine göre yapılacak iş ve işlemler, 8/9/1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ile 4734 sayılı Kanuna tabi değildir.*" Belirtilmiştir (6428 sayılı kanun, md.11).

2886 ve 4734 sayılı İhale kanunları, KÖO sözleşmelerine uygulanmazsa bile, bu kanunların genel özellikleri KÖO sözleşmelerine uygulanan ihale özellikleri ile aynıdır. Böylece, kamu alımları ile ilgili beşinci fasıla göre ve Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne katılımı bağlamında, Türkiye'nin KÖO ihalelerinde şeffaflığı sağlaması, eşitlik ve serbest rekabet konusunda ortak kurallar benimsemesi gerektiği belirtilmektedir. Bununla beraber kamu alımlarında olduğu gibi, KÖO projelerinde ihale aşaması, projenin kabulü, danışmanların seçimi, projenin hazırlanması, değerlendirme ve ihale komisyonunun kurulması gibi çeşitli kademelere ayrılmıştır (Boz, 2013: 308).

Birkaç KÖO projesinin uygulandığı sağlık sektöründe, KÖO sözleşmesinin imzalanmasına yol açan süreç aşağıdaki gibi gerçekleşir.

İlk adım olarak Sağlık Bakanlığı, Kalkınma planlarında ve programlarında öngörülen ve belli kriterler temelinde seçtiği projeleri ve projelerle ilgili ön fizibilite etüdüleri Yüksek Planlama Kurulu'na sunar. İkinci olarak, Yüksek Planlama Kurulu projeyi inceler ve karar verir. Bazı durumlarda YPK, Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı ve DPT Müsteşarlığı'nın görüşünü aldıktan sonra kararını verir (3996 sayılı kanuna ilişkin Bakanlar Kurulu Kararı, md.5). YPK'nin kararı olumsuz ise süreç ikinci aşamada durur, ancak karar olumlu ise üçüncü aşamaya geçilir. Üçüncü aşama, onaylanan her proje için Sağlık Bakanlığı tarafından bir ön

proje, fizibilite etüdü, temel standartlar dokümanı ve ihale dokümanlarının hazırlanmasından oluşur. Dördüncü aşama ihale ilanı ile ilgilidir. İdarenin yapmak istediği işler ve ön yeterlilik ilanı, ihale tarihinden doksan gün önce Resmi Gazete'de, iki gazetede ve internette ilan edilir. Teklifleri aldıktan sonra, bir sonraki adım ön yeterlilik değerlendirmesidir. Daha sonra, ön yeterlik değerlendirmesi sonucunda teklifi seçilen adaylara ihale tarihinden en az altmış gün önce davet mektubu gönderilir. Sağlık Bakanlığınca davet edilen adaylar, Bakanlığın talep ettiği işlerin gerçekleştirilmesi için tekliflerini sunar ve değerlendirme süreci başlar. Tekliflerin değerlendirmesinden sonra en verimli ve en az maliyetli teklif kabul edilir ve bakanlık ile seçilen kişi veya konsorsiyum arasında KÖO sözleşmesi imzalanır (Kerman vd., 2012: 13-14).

Görüldüğü gibi, KÖO projelerinin uygulanmasında kamu alımları ile ilgili genel hükümlerde belirtilmeyen yeni ihale yöntemleri uygulanabilir (Boz, 2013: 310).

3.4.1.2. Sözleşmenin İmzalanması

İmzalanan sözleşmede, projenin idarenin beklentilerini karşılayacak şekilde etkin bir şekilde uygulanabilmesi için sözleşme hükümlerinin tanımlanması ve projenin uygulanmasını düzenleyen unsurların düzgün olarak tanımlanması gerekmektedir. Bu bağlamda, sözleşmeyi imzalayan iki aktör, riskleri uygun bir şekilde değerlendirmesi ve her birinin yararına olacak şekilde dengeli bir şekilde dağıtması gerekir. Buna ek olarak, her bir aktörün performansını değerlendirecek mekanizmaların sözleşmede belirtilmesi gerekmektedir (Ersöz, 2010: 27).

Böylece, sözleşmenin aşağıdaki unsurları içermesi gerektiği söylenmektedir (Ersöz, 2010: 30):

- projeye konu olacak tesislerin finansmanı, tasarımı ve yapımı;
- özel sektör tarafından işletilecek, temizlenecek ve bakımı yapılacak altyapı;
- sözleşmenin feshi halinde proje kapsamındaki hizmetin özel sektör tarafından kamu sektörüne devri;
- altyapının inşası veya işletilmesi için özel sektöre ödenen bedel;
- projenin çevresel gereksinimleri.

3.4.2. Sözleşmeyi İmzalayan Tarafların Niteliği

Sözleşmenin iki tarafı, idare ve özel şirketlerdir. Sözleşmenin imzalanması çerçevesinde hem bir şirket hem de bir konsorsiyum idarenin ortağı olabilir.

3.4.2.1. İdarenin Niteliği

KÖO projelerinin uygulanmasında en önemli aktörlerden biri olan kamu idaresi, merkezi yönetime bağlı bir idare, yerel idareler veya devlet tarafından finanse edilen tüzel kişiliğe sahip olan birimler tarafından temsil edilebilir (Ersöz, 2010: 31). Örneğin ulaştırma alanını ele aldığımızda, Ulaştırma Bakanlığı ve bu Bakanlığa bağlı kurumlar kamu tarafı olarak KÖO sözleşmesine taraf olabilir. Bu durumda, sözleşmede başka kamu aktörleri öngörülmedikçe, sözleşmenin imzalanması ve projenin uygulanması sürecini yürütmeye yetkili olan Ulaştırma Bakanlığı yetkilileridir.

3.4.2.2. Özel Tarafın Niteliği

Türkiye'de KÖO modeline ilişkin genel kanun bulunmadığından, özel tarafın niteliği KÖO türlerine ilişkin kanunlardan alınacaktır.

6428 sayılı ve Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İşbirliği Modeli İle Tesis Yapıtırılması, Yenilenmesi ve Hizmet Alınması Hakkında Kanunun birinci maddesine göre, bir veya daha fazla gerçek ya da tüzel kişi KÖO sözleşmesine taraf olabilir (6428 sayılı kanun, md.1).

Aynı maddede, özel tarafın niteliği hakkında daha fazla ayrıntı verilmiştir. Böylece kanunda, ihale usulü sonunda idare tarafından seçilen ve uygulama sözleşmesini imzalayan istekliye özel amaçlı şirket adı verildiği belirtilmiştir. Ayrıca, idareyle imzalanacak sözleşmenin tarafının faaliyet alanının sözleşme konusu ile sınırlı olduğu belirtilmiştir. İdare tarafından açılan ihale çağrısına katılmak için özel hukuk kişisi olan gerçek veya tüzel kişi arasında yapılan anlaşmaya aynı maddeye göre ortak girişim denir (6428 sayılı kanun, md.1).

KÖO modeline ilişkin düzenlemeler ile ilgili olarak, faaliyet alanı KÖO sözleşmesi ile sınırlı olan anonim şirket, altyapı ve kamu hizmetlerini gerçekleştirmek amacıyla idare ile KÖO sözleşmesi imzalayabilmektedir.

Kanunla özel kurumlar olarak sınıflandırılan kâr amacı gütmeyen kuruluşlar da özel taraf olarak KÖO sözleşmesi imzalayabilir (Boz, 2013: 314).

3.4.3. Sözleşme Süresi

KÖO projesinin gerçekleştirmesinde, aktörlerin her biri sözleşmede verilen görevlerin yapmasından sorumludur. Birçok KÖO projesinde, tesislerin inşası ve vatandaşlara hizmet sağlanması özel sektör tarafından gerçekleştirilmektedir. Örneğin, YİD modelinde, özel taraf verilen hizmet için idareden herhangi bir bedel almayacaktır. Bu nedenle, özel tarafın yatırımlarını geri kazanması ve kâr elde etmesi gerekir, çünkü özel şirketlerin nihai amacı kâr elde etmektir. YKD gibi diğer KÖO türlerinde, özel taraf tesisleri idareye kiralar ve

karşılığında uygulama sözleşmesinin hükümlerine uygun olarak belli bir süre içinde bir bedel alır.

KÖO modeli genellikle çok fazla yatırım gerektiren büyük ölçekli projeler için kullanılır. Bu nedenle, özel sektörün giderlerini geri alabilmesi ve kar elde edebilmesi için, idarenin masrafları taksitle ödeyebilmesi için sözleşme uzun süre boyunca imzalanmaktadır (Boz, 2013: 314).

Yukarıda belirtildiği gibi, Türkiye'de KÖO modelini düzenleyen genel bir kanun yoktur.

1987 tarihli 3359 Sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanununun Ek yedinci maddesinde, sağlık tesislerinin kiralanması için gerçek veya özel hukuk tüzel kişilerle kırk dokuz yılı geçmeyen KÖO sözleşmesi imzalanabileceği belirtilmiştir (5396 sayılı kanun, 1.m). Fakat 6428 sayılı Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İşbirliği Modeli ile Tesis Yapıtırılması, Yenilenmesi ve Hizmet Alınması Hakkında Kanunun birinci maddesinde KÖO sözleşmesinin süresi sabit yatırım dönemi hariç otuz yılı geçemeyeceği belirtilmiştir (6428 sayılı kanun, md.1).

Ayrıca, 3996 sayılı ve YİD modeline ilişkin kanunun yedinci maddesinde sözleşme süresinin kırk dokuz yılı geçemeyeceği belirtilmiştir. Elektrik alanında, sözleşmenin süresinin 99 yıla kadar düzenlenebileceği 3096 sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımını Ve Ticareti İle Görevlendirilmesi Hakkında Kanunun 7. maddesinde belirtilmiştir (3096 sayılı kanun, md.7).

KÖO modeli hakkındaki düzenlemelerde belirtilen KÖO sözleşmelerinin süresi, sözleşme kapsamında yapılan masrafları karşılayacak şekilde uzundur. Ancak, tüm KÖO sözleşmeleri için geçerli olan süreyi belirtmek için KÖO modeline ilişkin genel bir kanun çıkarılması önemlidir.

3.4.4. İdare ile Özel Sektör Arasında Sorumluluk Paylaşımı

Kamu, özel sektörün KÖO projeleri aracılığıyla vatandaşlara kamu hizmeti sunmasına izin verse de, bu hizmetlerden tamamen çekilmemektedir. Sözleşmenin uygulanması sırasında kamunun sorumluluğu devam eder. İdare, kamu hizmetinin sunumunu özel sektöre bırakırken, bazı hizmetleri de kendisi sağlamaya devam etmektedir. Kamunun hizmet vermediği alanlarda bile, sorumluluğu vardır, çünkü kamu yararını karşılamak için bu hizmetleri düzenleme görevi vardır. KÖO projeleri kapsamında kamu, sözleşme sonunda tesisleri devralır ve ilgili alanda hizmetleri kendisi sağlamaya devam eder. KÖO sözleşmelerinin yürütülmesinde sorumlulukların idare ve özel sektör arasında paylaşıldığı görülmektedir.

Nitekim literatürde KÖO projelerinin yürütülmesinde paranın karşılığını sağlamak için kamu ve özel sektör arasında sorumluluk paylaşımının gerekli olduğu belirtilmektedir. Böylece özel taraf, daha iyi yönetebileceği ve kontrol edebileceği faaliyetlerin sorumlulukları ve risklerini devralmaktadır. KÖO sözleşmelerinin yürütülmesinde "Paylaşım" kelimesi, tüm sorumlulukların özel sektöre devredilmesi olarak anlaşılmalıdır (Boz, 2013: 314).

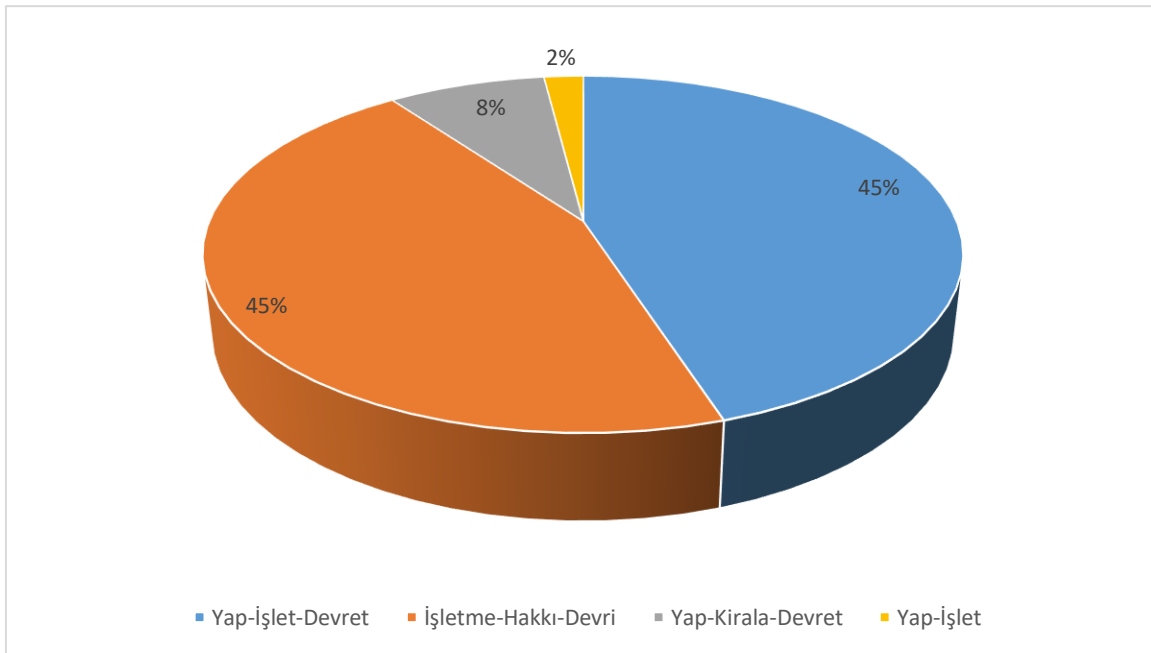
KÖO sözleşmesinin uygulanmasında devlet, kamu hizmetini tamamen özel sektöre devretmez, ancak vatandaşlara hizmet sağlama sürecinde özel sektörden yardım talep eder. Bu bağlamda, kamu hizmetinden doğan nihai sorumluluğun, kamu hukukuna tabi tüzel kişi olan devlete ait olduğu belirtilmektedir. Örneğin sağlık alanında hastane tesislerinin yapımı, bakımı ve işletilmesinden sadece özel sektörün sorumlu olduğu ve kamu sağlık hizmetlerine ilişkin faaliyetlerin Sağlık Bakanlığı tarafından yürütüleceği belirtilmektedir (Acartürk ve Keskin, 2012: 30). Böylelikle KÖO modeli ile devletin sektörden tamamen çekilmediğini, altyapı ve kamu hizmetlerinin kalitesinin iyileştirilmesi ve daha iyi yönetilmesinde özel sektörün yanında yer aldığını anlamına gelmektedir.

Doktrinde özel sektörün rolünün kamu hizmeti sağlamak olmadığı belirtilmektedir. KÖO modelinin uygulamasında da aynı mantıktır. Çünkü özel sektör, sağlık sektöründe KÖO sözleşmesi imzalamaktansa özel hastane kurup sağlık hizmeti vermeyi tercih edecektir. Bu kapsamda tesisin finansmanı hastaların kirası ile sağlanacak ve sözleşme sonunda tesis serbest bırakılarak devlete devredilecektir. KÖO projelerinde, yardımcı hizmetler ve birinci hizmet olmak üzere iki tür hizmet ayırt edilebilir. Yardımcı hizmetler, tesislerin yapımı, personel servisi, temizlik, güvenlik ile ilgilidir. Bu hizmetler, birinci hizmetin verimli bir şekilde kullanılmasını sağlar ve birinci hizmetten bağımsız olarak çalışmaz. Yardımcı hizmetler arasında, tesis inşaatı ve ekipmanı gibi bazı hizmetler, birinci kamu hizmetinin sağlanması için elzemdir (Boz, 2013: 317-318).

Yukarıda açıkladığımız gibi, sağlık alanını ele aldığımızda, KÖO sözleşmesinin uygulanmasında özel sektörün sorumluluğu, Kamu hizmetlerinin üretimine imkan verecek sağlık tesisleri inşası, ekipmanı ve bakımı ile ilgilidir. Fakat idarenin sorumluluğu kamu hizmetinin sağlanmasıyla ilgilidir.

3.5. Türkiye'de uygulanan bazı Kamu Özel Ortaklığı projeleri

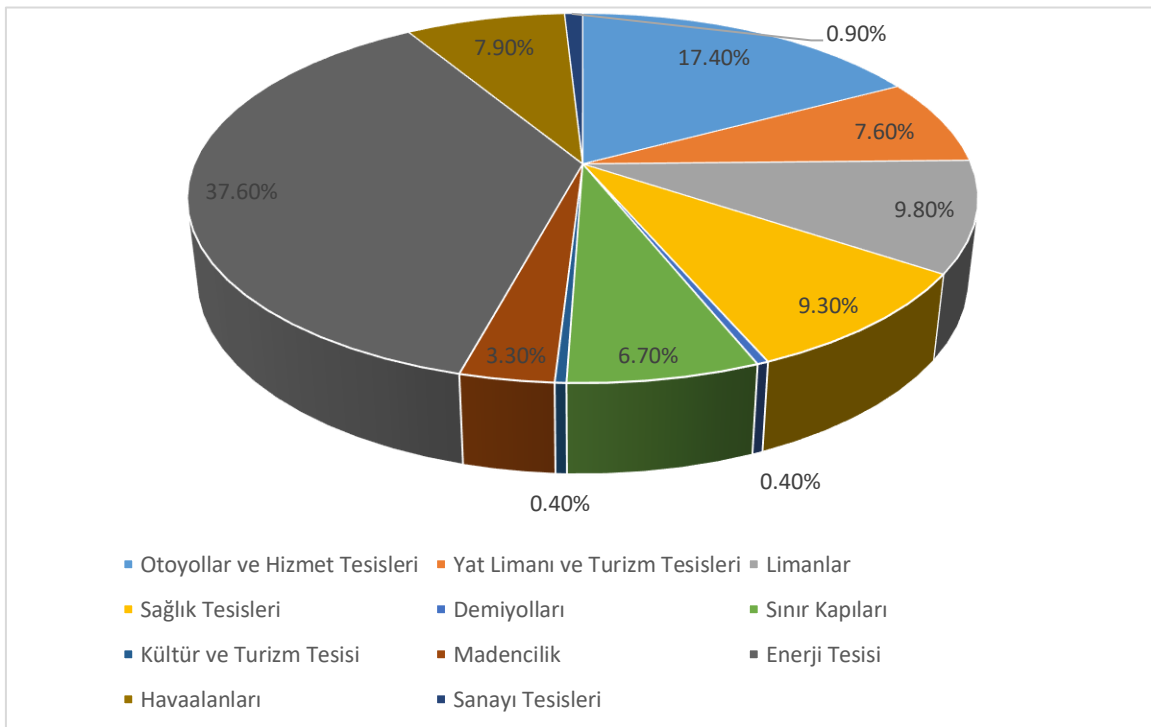
Kamu Özel Ortaklığı modelinin 2018 yılı raporuna göre Türkiye'de 1986-2018 yılları arasında 242 KÖO sözleşmesi imzalanmıştır. Bu projelerden 210'u 2018 yılında işletmede olup kalan 32'si finansal açıdan kapanmış veya yapım aşamasındadır. İmzalanan 242 KÖO sözleşmesi, Yap-İşlet-Devret (109 proje: 45%), İşletme Hakkı Devri (108 proje: 45%), Yap-Kirala-Devret (20 proje: 8%) ve Yap-İşlet (5 proje: 2%) olmak üzere dört tür KÖO modeline ayrılmıştır. (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019: 28).



Grafik 3.1 Kamu Özel Ortaklığı Uygulama Sözleşmelerinin Modele Göre Dağılımı (1986-2018) (Adet-Yüzde)

Kaynak: Kamu Özel İşbirliği Raporu 2018, Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019: 29

Bu grafikte gösterilen 242 uygulama sözleşmesi birkaç alana bölünmüştür. Bunlar 91 enerji üretim tesisi, 42 otoyol ve servis tesisi, 23 liman, 20 sağlık tesisi, 19 havalimanı, 18 sınır kapısı, 17 yat limanı ve turizm tesisi, 8 madencilik projesi, 2 sanayi tesisi, 1 demiryolu ve 1 kültür ve turizm tesisi.



Grafik 3.2 Kamu Özel Ortaklığı Projelerinin Sektörel Dağılımı (1986-2018) (Adet-Yüzde)

Kaynak: Kamu Özel İşbirliği Raporu 2018, Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019: 29

İmzalanan 242 sözleşmenin toplam tutarı 139,8 milyar ABD Dolarıdır. Havalimanı projelerinin payı 71,3 milyar ABD doları, enerji projelerinin payı 28,7 milyar ABD doları, otoyollar ve hizmet tesislerinin payı 21,2 milyar ABD doları ve kültür ve turizm tesislerinin payı 140 milyon ABD dolarıdır (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019 : 30).

Ayrıca 1986-2018 yılları arasında gerçekleştirilen 242 proje dışında 2018 yılında merkezi yönetim tarafından yeni uygulama sözleşmeleri imzalanmış olup bu sözleşmelerin süresi 1 ile 49 yıl arasındadır.

Tablo 3.1 2018 Yılında İmzalanan Uygulama Sözleşmeleri

Alan	Proje adı	İşletme süresi (Yıl)
Ulaşım	Çeşme Alaçatı Havalimanı	25
Ekonomi	İpsala Gümrük Kapısı	15
Ekonomi	Gürbulak Gümrük Kapısı İşletme Hakkı Devri	1
Ulaşım	Tekirdağ Limanı İşletme Hakkı Devri	36
Elektrik enerjisi	Anamur, Bozyazı, Mut- Derinçay, Silifke, Zeyne Hidroelektrik Santrallerinin İşletme Hakkı Devri	49
Elektrik enerjisi	Menzelet ve Kılavuzlu Hidroelektrik Santrallerinin İşletme Hakkı Devri	49
Elektrik enerjisi	Manyas Hidroelektrik Santralının İşletme Hakkı Devri	49
Elektrik enerjisi	Transfert des droits d'exploitation de la centrale hydroélectrique de Sütçüler	49
Elektrik enerjisi	Gönen Hidroelektrik Santralının İşletme Hakkı Devri	49

Kaynak: Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019: 51-52

Tabloda gösterildiği üzere 2018 yılında çoğunluğu enerji sektörü ile ilgili olmak üzere 9 KÖO sözleşmesi imzalanmış olup, işletme süresi 49 yıldır.

Aynı kapsamda 2019-2020 yılları arasında ulaşım ve sağlık alanlarında başka projelerin de yapılması planlanmıştır.

Tablo 3.2 2019 Yılında Ulaşım ve Sağlık Alanında Uygulanacak Projeler

Alan	Proje adı	Karakteristik
Ulaşım	Gebze - Orhangazi - İzmir Otoyolu	426 Km
	Menemen - Aliğa - Çandarlı Otoyolu	82 Km
Sağlık	Ankara Bilkent Sağlık Kampüsü	3662 Yatak
	Ankara Etklik Entegre Sağlık Kampüsü	3566 Yatak
	Bursa Entegre Sağlık Kampüsü	1355 Yatak

Kaynak: Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019: 53

2019 yılında hayata geçirilmesi planlanan projeler gibi 2020 yılında hayata geçirilmesi planlanan projeler de ulaşım ve sağlık alanını ilgilendirmektedir.

Tablo 3.3 2020 Yılında Ulaşım ve Sağlık Alanında Uygulanacak Projeler

Alan	Proje adı	Karakteristik
Ulaşım	Kuzey Mamara Otoyolu Kürtköy - Akyazı Kesimi	170.2 Km
	Kuzey Mamara Otoyolu Kınalı - Odayeri Kesimi	80.2 Km
Sağlık	İstanbul (İlkitelli) Başakşehir Entegre Sağlık Kampüsü	2682 Yatak
	Fizik Tedavi Rehabilitasyon Psikiyatri ve Yüksek Güvenlikli Adli Psikiyatri Hastaneleri	2400 Yatak
	İzmir Bayraklı Entegre Sağlık Kampüsü	2060 Yatak
	Gaziantep Şehir Hastanesi	1875 Yatak
	Kocaeli Entegre Sağlık Kampüsü	1180 Yatak
	Konya Karatay Entegre Sağlık Kampüsü	838 Yatak
	Kütahya Şehir Hastanesi	600 Yatak
	Tekirdağ Şehir Hastanesi	480 Yatak

Kaynak: Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019: 53

Tablo 5 ve Tablo 6'de görüldüğü üzere 2019-2020 yılları arasında 4'ü ulaşım alanında, kalan 11'i sağlık alanında olmak üzere 15 KÖO projesinin hayata geçirilmesi planlanmıştır.

3.6. Türkiye'de Kamu Özel Ortaklığı Uygulanmasındaki Sorunlar

Son yıllarda KÖO modeli sayesinde Türkiye'de birçok büyük ölçekli proje hayata geçirilmiştir. Ancak uygulanan projeler, KÖO modelini kullanmanın genel bütçe üzerindeki etkileri konusunda tartışmalara yol açmıştır. Tartışmalar KÖO modelinin başarısızlığına odaklanmaktadır. Ulaşım ve enerji sektörü dışında, KÖO projeleri pek çok sektörde başarılı olamamıştır. Bu başarısızlığın kamu maliyesi üzerinde olumsuz bir etkisi vardır. Genel olarak, KÖO projelerinin uygulanmasında ortaya çıkan sorunlar, uygulama sözleşmelerinin tasarımı, kamu ve özel sektör arasındaki risklerin adil paylaşımı, ekonomik, politik ve yasal istikrar eksikliği ile ilgilidir (Oral, 2015: 193).

Hukuki risk, KÖO projelerinin başarısını etkileyen faktörlerden biridir. Bu risk doğrudan kamu ile ilgilidir. KÖO projelerinin uygulanmasında ve birçok Avrupa ülkesinde olduğu gibi, merkezi bir kurum ve belirli bir yasal düzenleme oluşturulması gerekmektedir. Ancak Türkiye'de KÖO projelerinin uygulanmasından sorumlu olan merkezi bir kurum yoktur. Ek olarak, KÖO projelerinin uygulanmasına yönelik kurumsal yapı karmaşıktır. Ayrıca, KÖO modeline ilişkin mevzuatın çerçevesi, KÖO modelinin kamu ve özel sektör tarafından kullanımının anlaşılmasını kolaylaştırmak için yeterince net değildir. KÖO modelinin uygulamalarının denetlenmesine ilişkin yasal düzenlemelerin eksikliğinden dolayı, ne kamu yükümlülüğünün risk düzeyine ilişkin TBMM denetimi ne de KÖO sözleşmelerinde Sayıştay denetimi yapılmamaktadır. Bu nedenle, projelerin başarılı bir şekilde uygulanmasını kolaylaştırmak için kapsamlı yasal çerçeve gereklidir (Duran, 2018: 325-326).

Öte yandan projelerin uygulanmasından sorumlu kurumlar arasında koordinasyon sorunu vardır. Yani projelerin uygulanmasının YPK tarafından kabul edilmesinden sonra her bakanlık projenin gerçekleştirilmesi ile ilgilenir. KÖO modelinin yönetiminden sorumlu merkezi bir kurum bulunmadığından, bakanlıklar da dahil olmak üzere birçok kurum alanlara ve bölgelere göre proje yürütme yetkisine sahiptir (Duran, 2018: 326).

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

BENİN VE TÜRKİYE'DE KAMU ÖZEL ORTAKLIĞI

Bu bölüm, KÖO modelinin Benin ve Türkiye'deki merkezi yönetim düzeyinde karşılaştırılmasına ilişkin olacaktır.

4.1. Kamu Özel Ortaklığı Projelerinin Yasal Çerçevesi

Türkiye ve Benin hükümetleri, vatandaşların artan altyapı ve kamu hizmetleri talebini karşılamak için sırasıyla KÖO modelini uygulamaya karar vermişler. Bunun için her ülke, projelerin idareler tarafından uygulanmasını kolaylaştıran düzenlemeler çıkarmıştır.

Türkiye, kamu hizmetlerini sağlamak için özel sektörle işbirliği yapan ilk ülkeler arasında yer almaktadır. İmtiyazla ilgili 1910 tarihli Menafii Umumiyyeye Müteallik İmtiyazat kanunu, kamu ve özel sektör arasındaki işbirliği açısından bir referanstır. Ancak KÖO ile ilgili kanun ve uygulamaları incelediğimizde KÖO modelinin Türkiye'deki ciddi uygulamaları 1990'lı yıllarda başlamıştır (Şirin, 2017: 35). Onbirinci Kalkınma Planında Türkiye'de Yap-İşlet-Devret, Yap-Kirala-Devret, Yap-İşlet ve İşletme Hakkı Devri gibi modellerin KÖO alanında uygulandığı açıkça belirtilmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2018 : 19). Buna ek olarak, Strateji ve Bütçe Bakanlığı'nın internet sitesinde, Türkiye'de Yap-İşlet-Devret, Yap-Kirala-Devret, Yap-İşlet ve İşletme Hakkı Devri olmak üzere dört farklı KÖO modelinin uygulandığı yazılmıştır (Strateji ve Bütçe Bakanlığı, 16/05/2021, <https://www.sbb.gov.tr/koi-gostergeleri/>). Ayrıca, KÖO projeleriyle ilgili son düzenlemeler bu dört modelle ilgilidir. Bu unsurlar göz önüne alındığında, 1992 yılında İngiltere'de ortaya çıkan KÖO modeli anlamında Yap-İşlet-Devret, Yap-Kirala-Devret, Yap-İşlet ve İşletme Hakkı Devri'nin Türkiye'de uygulanan dört KÖO modeli olduğunu söyleyebilmektedir.

Öte yandan, Benin'de durum farklıdır. 1990 yılında ekonomik liberalizme geçişe rağmen, özel sektörün kamu hizmeti sunumuna katılımı çok geç başlamıştır. Hükümet tarafından özel sektörün ülkenin sosyo-ekonomik ve politik gelişimine katılımını kolaylaştırmak için yapılan reformlara rağmen, çok az sayıda özel işletme kurulmuştur. Bu nedenlerden dolayı, KÖO modelinin ciddi uygulamaları 2016 yılında başlamıştır (BIPEN, 2016: 79). 1990-2014 yılları arasında kamu ve özel sektör arasında özel yatırımlarla ilgili bazı işbirlikleri olmuş. Ancak KÖO modeline ilişkin ilk kanun 2016 yılında yayımlanmıştır. Bu kanun geneldir ve tüm KÖO türlerini kapsar. Türkiye'de uygulanan KÖO modeline ek olarak, Benin'de Kamu Özel Ortaklıklarının Yasal Çerçevesi Hakkında 2016-24 sayılı Kanunun 4. maddesinde başka model daha belirtilmiştir.

4.1.1. Benin ve Türkiye’de Uygulanan Kamu Özel Ortaklığı Modelleri

Yukarıda belirtildiği gibi Türkiye’de dört KÖO modeli uygulanmaktadır. Bunlar:

- Yap-İşlet-Devret,
- Yap-Kirala-Devret,
- Yap-İşlet,
- İşletme Hakkı Devri modelidir

Benin’de uygulanan KÖO modelleri arasında:

- Tasarla-Yap-Finans et-İşlet
- Yap-İşlet-Devret,
- Yap-Devret
- Yap-Sahip ol-İşlet
- Yap-Kirala-Devret
- Yap-Devret-İşlet
- Yap-İşlet
- Yenile-Sahip ol-İşlet
- Yenile-İşlet-Devret
- Üret-Sat modeli bulunmaktadır (article 4 de la loi 2016-24).

Bu modeller Benin’deki KÖO modeli kanununda belirtilmiştir, ancak uygulamada şu ana kadar bu modellerin her biriyle gerçekleştiren projeler hakkında veri bulunmamaktadır. YİD modeli, altyapı ve kamu hizmetlerinin sağlanmasında en çok kullanılan modeldir (BIPEN, 2016: 81).

4.1.2. Kamu Özel Ortaklığı Modeli Hakkındaki Düzenlemeler

Türkiye’de KÖO alanında kullanılan her modeli düzenleyen kanun ve yönetmelikler varken, Benin’de tüm modelleri düzenleyen genel bir kanun vardır. KÖO alanında kullanılan tüm modellere uygulanacak ilke ve prosedürler KÖO modeline ilişkin 2016-24 sayılı Kanunda belirtilmiştir. Fakat bu kanunda, her modelin uygulanmasını kolaylaştıracak hükümler bulunmamaktadır. Dolayısıyla şimdiye kadar KÖO projelerinin uygulanmasında bazı modeller kullanılmamıştır. Öte yandan Türkiye’de her modelle ilgili olarak KÖO projelerinin gerçekleştirilmesinde izlenecek farklı prosedürleri ayrıntılı olarak belirleyen kanun ve yönetmelikler bulunmaktadır. Örneğin YİD modelini ele aldığımızda 3996 Sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanuna tabidir. Bu kanunun 2. maddesinde KÖO projesine konu olabilecek tüm altyapı ve kamu hizmetleri belirtilmiştir. Bununla birlikte, YİD modelini düzenleyen Bakanlar Kurulu

kararı da var. Ek olarak, elektrik ve ulaştırma alanında YİD modeliyle ilgili başka kanunlar da vardır. YKD modeli için 6428 Sayılı Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İşbirliği Modeli İle Tesis Yapıtırılması Yenilenmesi ve Hizmet Alınması Hakkında Kanun da kullanılmaktadır. İşlet Devret modelini düzenleyen 4283 Sayılı Yap-İşlet Modeli İle Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması Ve İşletilmesi İle Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun da çıkarılmıştır. Bu düzenlemeler göz önüne alındığında, Türkiye'de uygulanan her KÖO modeline ilişkin mevzuat olduğu söylenebilmektedir.

Selman Boz, Kamu Özel İşbirliği Modeli ile ilgili makalesinde Türkiye'de KÖO modeline dair genel bir kanun bulunmadığını söylemiştir (Boz, 2013: 314).

Benin'de, KÖO modeline ilişkin 2016-24 sayılı kanuna ek olarak, Kamu-Özel Ortaklığı Destek Birimi'nin Kurulmasıyla ilgili 2017-842 sayılı kararname bulunmaktadır. KÖO destek birimi, KÖO projesine konu olabilecek projeleri belirlemek için Bakanlar Kurulu tarafından kurulan bir kurumdur. KÖO projelerinin uygulanmasında kullanılan diğer kanunlar, kamu alımları ve özel şirketlere sağlanan faydalarla ilgilidir. Tüm KÖO modelleri 2016-24 sayılı kanunda belirtilmiş olmasına rağmen, bu kanunda KÖO projesine konu olabilecek kamu altyapısı ve hizmetleri hakkında bilgi bulunmamaktadır. Ancak 2016-24 sayılı Kanunun 15. Maddesinde “*Kamu Özel Ortaklığı Destek Birimi'nin öncelikli projeleri içeren bir katalog oluşturacağı*” belirtilmiştir (2016-24 sayılı kanun, md.15). Benin'de KÖO projelerinin uygulanmasını kolaylaştırmak için, Türkiye'de olduğu gibi her modele ilişkin düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. Çıkarılacak düzenlemeler, vatandaşlara altyapı ve kamu hizmetlerinin sağlanmasında KÖO modelinin etkin bir şekilde kullanımını kolaylaştıracaktır.

4.1.3. Kamu Özel Ortaklığı Sözleşmelerinin Süresi

Selman Boz'un dediğı gibi Türkiye'de genel KÖO kanunu yoktur (Boz, 2013 :314). Bu nedenle, KÖO sözleşmelerinin süresi her modele ilişkin kanunda belirtilmiştir. 1987 tarihli 3359 Sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanununun Ek 7.maddesinde sözleşme süresinin kırk dokuz yılı geçemeyeceğı belirtilirken (3359 sayılı kanun, ek md. 7), 6428 sayılı Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İşbirliği Modeli ile Tesis Yapıtırılması, Yenilenmesi ve Hizmet Alınması Hakkında Kanunun 1.maddesinde sözleşme süresi otuz yılı geçemeyeceğini belirtilmiştir (6428 sayılı kanun, md.1). Ayrıca YİD modeline ilişkin 3996 sayılı kanunda sözleşme süresinin 49 yılı geçemeyeceğı belirtilmiştir. Elektrik alanında, sözleşmenin süresinin 99 yıla kadar düzenlenebileceğı 3096 sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı Ve Ticareti İle Görevlendirilmesi Hakkında

Kanunun 7. maddesinde belirtilmiştir (3096 sayılı kanun, m.7). Bu düzenlemeler göz önüne alındığında Türkiye'de KÖO sözleşmelerinin süresinin uygulanan modele bağlı olduğunu söylenebilir.

Benin'de, KÖO modeline ilişkin düzenlemelerde KÖO sözleşmesinin süresi belirtilmemiştir. Başka bir deyişle, KÖO projelerinin uygulansı için herhangi bir süre belirlenmemiştir. Fakat 2016-24 sayılı kanunun 47. maddesinde herhangi bir KÖO sözleşmesinin süresinin sözleşmede belirtilmesi gerektiği belirtilmiştir. Kanunda, her iki tarafın sözleşmenin süresini belirtmesi gerektiği açıkça belirtilmiş ancak sözleşmenin süresine ilişkin herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Yani, KÖO modeline ilişkin genel kanunda bile, sözleşmelerin süresi belirtilmemiştir. Ancak KÖO projelerinin değeri göz önüne alındığında, sözleşme süresinin projelerin gerektirdiği yatırımlara göre belirleneceğini söylenebilir.

4.2. Benin Ve Türkiye'de Merkezi Yönetim Düzeyinde Kamu Özel Ortaklığının Kurumsal Yapısının Değerlendirilmesi

Projelerin başarılı bir şekilde uygulanması için KÖO modelinden sorumlu kurumların iyi bir şekilde örgütlenmesi gerekmektedir.

Türkiye'de olduğu gibi Benin'de de Bakanlar Kurulu, KÖO projelerinin uygulanmasında önemli bir aktördür. Her iki ülkede de Bakanlar Kurulu, KÖO modeline ilişkin kanunlara uygun olarak belirli alanlarda KÖO projelerinin gerçekleştirilmesini kolaylaştıran düzenlemeler çıkarma yetkisine sahiptir. Buna ek olarak, Bakanlar Kurulu, uygulama sözleşmesinin imzalanmasına yol açan süreçlerde yer almaktadır. Benin'de, KÖO projelerinin uygulanmasına karar veren en yüksek organ Bakanlar Kurulu'dur. Bakanlar Kurulu hazırlık aşamalarını onaylar ve sözleşmenin imzalanmasına yetki verir (2016-24 sayılı kanun, md.6). Türkiye'de KÖO projesini uygulamak isteyen idarenin Yüksek Planlama Kurulu'ndan yetki alması gerekirken, Benin'de KÖO projesini uygulamak isteyen idarenin Bakanlar Kurulu tarafından yetkilendirilmesi gerekmektedir. Ancak yetkilendirmeden önce Kamu Özel Ortaklığı Destek Birimi, ilgili idarenin ön fizibilite raporu, çevresel etki raporu gibi gerekli raporları yapmasına yardımcı olur ve ardından raporu Bakanlar Kurulu'na iletir. Kamu Özel Ortaklığı Destek Birimi'nin rolü, Benin'deki KÖO projelerinin uygulanmasına ilişkin tüm faaliyetleri koordine etmek olsa da, KÖO projelerinin uygulanmasına yetki veremez. Uygulamada, Kamu Özel Ortaklığı Destek Birimi'nin rolü, hükümete KÖO projeleri hakkındaki teknik görüşünü Bakanlar Kurulu'na bildirmektir.

Diğer yandan, Türkiye'de Bakanlıklarında KÖO projelerinin uygulanmasında Bakanların rolü, KÖO türlerine ilişkin kanunlarda belirtilmiştir. Örneğin ön fizibilite etüdünün YPK'ya iletilmesinden önce Bakanın onayı gerekmektedir. Benin'de her Bakanlık düzeyinde KÖO projesine konu olabilecek tesis ve hizmetler KÖO modeline ilişkin düzenlemelerde belirtilmemiştir. İdarelerin KÖO modeline konu olabilecek projeleri seçmesine yardımcı olan Kamu Özel Ortaklığı Destek Birimidir. Böylece, proje ile ilgili tüm teknik etüdüleri ilgili idare ile birlikte Kamu Özel Ortaklığı Destek Birimi yürütür ve karar verecek olan Bakanlar Kuruluna iletir. Kamu Özel Sektör Ortaklığı Destek Birimi tarafından ön fizibilite ve fizibilite çalışması sırasında Bakanın görüşünün dikkate alınacağı kesindir, ancak KÖO modeline ilişkin düzenlemelerde, projenin kendi alanında uygulanmasına ilişkin her Bakanın rolü hakkında herhangi bir hüküm belirtilmemiştir.

4.3. Türkiye'de Kamu Özel Ortaklığı'nın Geleceği ile İlgili Görüşler

Türkiye, vatandaşlara kamu hizmetlerinin sunumunda KÖO modelini kullanan ilk ülkeler arasında yer almaktadır. Bu finansman mekanizması sayesinde elektrik, ulaşım ve sağlık gibi birçok alanda büyük ölçekli projeler uygulanmaktadır. KÖO modeli, projelerin kısa sürede uygulanmasını kolaylaştırırsa ve kamu özel sektörün bilgi birikiminden yararlansa da, KÖO modelinin düzenlenmesi için yansımalar gerektirir.

İlk olarak, Türkiye'de KÖO modelinin yürütmesinden sorumlu olacak merkezi bir kurum kurmak gerekmektedir. Bu kurum projelerin uygulanmasında yer alan diğer kurumların koordinasyonundan sorumlu olacaktır. Buna ek olarak, KÖO'ların merkezi kurumu uygulanabilecek projelerin belirlenmesinden, projeyi hayata geçirmek isteyen idarelerin yetkilendirilmesinden, projelerin uygulanmasına ilişkin usul ve esasların belirlenmesinden, ön fizibilite çalışmasına katılımdan, proje uygulama sürecinde idarelere destek ve uygulamanın her aşamasını kontrol etmekten sorumlu olacaktır. Türkiye'de her yıl uygulanan birçok proje göz önüne alındığında, kurulan merkezi kurumun KÖO projelerinin uygulanmasında idarelerin desteğini kolaylaştırmak için büyük şehirlerde Genel Müdürlükleri olabilir.

Ayrıca bu kurum, finansman eksikliği sorununu çözmelerini sağlamak için KÖO modeli ile projelerinin uygulanmasında yerel yönetimleri destekleyebilir. Genel olarak, merkezi kurum, KÖO projelerinin uygulama sürecinde daha fazla şeffaflık ve etkinlik sağlayacaktır. İster teknik düzeyde, ister risk paylaşımı, ister sözleşmelerin süresini belirleme konusunda merkezi kurum görüş bildirme yetkisine sahip olacaktır.

KÖO projelerinin yürütülmesindeki bir diğer sorun da kontrol ve değerlendirmedir. Şimdiye kadar KÖO projelerinin uygulama sürecini kontrol etmek için mekanizmalar, KÖO türlerine ilişkin mevzuatta belirtilmiş olmasına rağmen, kontrolden sorumlu kurumlar gerekli deneyime sahip değildir. Projelerin başarısı için etkin bir kontrol mekanizmasının uygulanması gerekir. Öngörülen kontrol mekanizmalarının dışında, projelerin uygun şekilde yürütülmesini sağlamak için Sayıştay ve Millet Meclisi kontrol sürecine dahil edilmelidir.

İkinci olarak, KÖO modelini düzenleyen genel bir kanun çıkarılmalıdır. Bu kanun, Türkiye'de uygulanan tüm KOO türlerini ilgilendirecektir. KÖO modelinin ilkeleri, koşulları ve uygulama süreci hakkında daha fazla bilgi sağlayacaktır. KÖO modelinin kullanımının daha net anlaşılması için uygulama sözleşmelerinin süresi bu kanunda belirtilecektir.

Üçüncü olarak, finans alanında, kamunun özel işletmelere sağladığı birçok faydayı azaltmak için kamu ve özel sektör arasında adil risk paylaşımı yapılmalıdır. Çünkü KÖO projelerinin uygulanmasından önce idarenin vermiş olduğu garantiler sayesinde, görevli şirketlerin sözleşme süresi boyunca daha fazla kar elde etmeleri için bankalardan düşük faiz oranlı krediler almaktadırlar. Sözleşmenin değiştirilmesine ilişkin garantiler de kamu harcamalarının rasyonelleştirilmesini sağlamak için gözden geçirilmelidir.

Son olarak, Devlet, KÖO projelerinin gerçekleştirilmesinde üçüncü aktör olarak sivil toplum kuruluşlarının katılımına izin vermelidir. Sivil toplum kuruluşlarının katılımı, projelerin uygulanmasından önce vatandaşların görüşlerinin alınmasını mümkün kılacaktır. Dolayısıyla, projelerin inisiyatifi sivil toplumdaki gelebilir. Böylece KÖO projelerinin uygulanmasından sorumlu kurumlar, projenin uygulanabilir olup olmadığına karar vermek için projeyi değerlendirecek ve ön fizibilite çalışmaları yapacak.

4.4. Benin'de Kamu Özel Ortaklığı'nın Geleceği ile İlgili Görüşler

Benin, istikrarlı ve sağlam bir ekonomiye sahip Batı Afrika'daki bir ülkedir. 1990'da ekonomik liberalizme geçişten sonra, vatandaşlara kamu hizmetlerinin sunumunu kolaylaştırmak için özel sektör sayesinde çeşitli projeler hayata geçirilmiştir. Sağlık, ulaşım, elektrik alanında altyapı yapımı için finansman eksikliği nedeniyle, KÖO modeli gerçek bir yasal çerçeve olmaksızın 1990'larda kamu yatırımlarında kullanılmıştır. Ancak 2016'dan beri, yeni hükümet sayesinde, büyük ölçekli projelerin uygulanmasını kolaylaştırmak için kamu-özel ortaklığı için yasal çerçeve oluşturulmuştur.

2016'da çıkarılan kanun geneldir ve Benin'de uygulanan her tür KÖO'yu düzenler, ancak bu kanunda her modelin nasıl olduğu ile ilgili bir açıklama yoktur. Yani tüm KÖO türleri için tek bir yöntem vardır. Ayrıntı eksikliği ile karşı karşıya kaldığında, Benin'de

uygulanan her tür KÖO'nun kullanımını kolaylaştırmak için yeni düzenlemeler yapılmalıdır. Hükümet, her modelin uygulanmasına ilişkin ilkeleri ve süreci belirleyen kararnameleler çıkarmalıdır. Böylelikle KÖO modeli diğer alanlarda da uygulanabilir. Ayrıca, çok uzun süren sözleşmelerin sınırlandırılması için yeni düzenlemelerde KÖO sözleşmelerinin süresinin belirtilmesi gerekmektedir.

Öte yandan, ihale prosedürü sonunda özel şirketlerin seçimini kontrol etmek için Kamu Özel Ortaklığı Destek Birimi dışında bir kontrol kurumu ihtiyaç vardır. Çünkü kanunda KÖO sözleşmesinin işletmeyle doğrudan anlaşma ile imzalanabileceğini belirtilmiştir. Ayrıca Kamu Özel Ortaklığı Destek Birimi, Cumhurbaşkanlığı'na bağlı olduğundan, uygulama sürecinde şeffaflığı sağlamak için kurulacak kurum her projeyi değerlendirecektir.

Son olarak, vatandaşların ihtiyaçlarını karşılayacak başka KÖO projelerini etkin bir şekilde gerçekleştirebilmek için uygulanan projelerden ders çıkarılmalıdır.

SONUÇ

1992 yılında İngiltere'de KÖO modelinin ortaya çıkmasından bu yana, yeni finansman mekanizmaları arayan Devletler bu modeli kullanmaya başlamıştır. Avrupa ülkeleri ve dünyadaki diğer ülkeler yavaş yavaş kamu hizmetlerinin sunumunda KÖO modelini kullanmaya başlamış. Böylece Dünya Bankası ve başka uluslararası kuruluşlar bu finansman mekanizmasının birçok ülkede uygulanmasını kolaylaştırmıştır. Türkiye ve Benin de bu modeli elektrik, ulaşım ve sağlık gibi alanlarda uygulamış.

Benin ve Türkiye'deki KÖO modelinin değerlendirilmesinden sonra, KÖO projelerinin karmaşık olduğu ve uygun bir kurumsal yapı, yeterli bir yasal çerçeve ve uzmanlık gerektirdiği görülmektedir.

Benin, 1990 ile 2016 yılları arasında KÖO modeline ilişkin bir yasal çerçeve olmaksızın bazı projeleri uygulamış. Ancak 2016'da, Benin'de uygulanabilecek tüm KÖO türlerini düzenlemek için KÖO modeline ilişkin genel kanun çıkarılmış. Buna ek olarak, KÖO modelinin merkezi kurumu olan Kamu Özel Ortaklığı Destek Birimi 2017 yılında kurulmuş ve Cumhurbaşkanlığı'na bağlanmıştır. Ancak bazı deneyimlerden sonra, uygulanan projelerin çoğunun devlet tarafından genel bütçe ve uluslararası kuruluşların sunduğu krediyle finanse edildiğini görülmektedir. Dolayısıyla projelerin yüksek maliyetleri kamu maliyesi üzerinde sorun yaratmaktadır. Mali sorunlar dışında, yabancı olan büyük şirketlerle asimetrik olarak sözleşme imzalanması, yüksek işlem maliyetleri, vatandaşlara ait arazinin devlet tarafından geri çekilmesi, KÖO projeleri kapsamında sunulan kamu hizmetlerinden yararlanmak için vatandaşların yüksek bedeller ödemeyi reddetmesi gibi başka sorunlar da bulunmaktadır. Bu sorunları çözmek için, uygulama sözleşmelerini düzenlemek için uygun yasal çerçeve gereklidir.

Türkiye, 200'den fazla proje ile KÖO modelini uygulama konusunda daha fazla deneyime sahiptir. Ancak, KÖO modeline ilişkin genel bir yasanın bulunmaması, KÖO modeline ilişkin merkezi kurumun bulunmaması, projelerin uygulanmasında kontrol eksikliği ve adil olmayan risk paylaşımı gibi çeşitli sorunlar projelerin başarılı bir şekilde uygulanmasını engellemektedir.

Genel olarak, KÖO projelerinin Benin ve Türkiye'deki başarısını birkaç faktör etkileyecektir: Merkezi yönetim düzeyindeki kurumsal yapı, siyasi karar verme, fizibilite etüdü, risk değerlendirmesi, projeden sorumlu işletmenin seçimi. Ayrıca, projelerin uygulanmasında en fazla çıkan sorunları düzenleyen yasal bir çerçeveye, KÖO projelerinin uygulanmasında yer alan kurumların koordinasyonuna, objektif ve derinlemesine değerlendirmelere dayalı bir garanti teklifine, adil risk paylaşımına ihtiyaç vardır.

KAYNAKÇA

Kitaplar, Makaleler ve Raporlar

- Acartürk, E. ve Keskin, S. (2012). “Türkiye’de Sağlık Sektöründe kamu Özel Ortaklığı Modeli”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 17(3), 25-51
- African Parks (2018). “Bénin : Parc National de la Pendjari”, *Rapport Annuel 2018*, p. 88-93
- Afrobarometer (2005). “Démocratie au Bénin: Le point de vue de la population béninoise à partir de l’Enquête Afrobarometer”, *Afrobarometer Briefing Paper 17*, p 1-8
- Aliha, G., Payaud, M. (2018). “Les facteurs de réussites et d’échec des Partenariats Public-Privé (PPP): regard des parties prenantes publiques dans un Pays en Développement (PED)”, *Les nouveaux territoires du management public*, 4ème colloque AIRMAP, Lyon, France, HAL, p 3-20
- Aubert Benoît et Party Michel (2004). “Les Partenariats Public-Privé: Une option à découvrir”, *Centre Interuniversitaire de Recherche en Analyse des Organisations*, RB-02
- Boz, S. S. (2013). “Kamu Özel İşbirliği (PPP) Modeli”, *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 4(2), 277-332
- Banegas, R. (1995). “Mobilisations sociales et oppositions sous Kérékou”, *HAL*, p 25-44
- BIPEN (2016). “Partenariat Public Privé: Etat des lieux”, *Direction Générale des Affaires Economiques (2016). Ministère de l’économie et des Finances*
- Boz, S. (2013). “Kamu Özel İşbirliği Modeli”, *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 4(2), 277-332
- Canbaz, M. (2019). *Kamu Hizmetlerinin Finansmanında Kamu Özel İşbirliği Modeli: Türkiye İçin Bir Değerlendirme*, Yüksek Lisans Tezi, Bursa Uludağ Üniversitesi ;
- Cissé Mbacké F. et Eynde Van (2006). “Appui à la décentralisation et gouvernance locale”, *La Coopération Belge*, Rapport de l’IRAM.
- Commission of The European Communities (2004). “The Social Dimension of Globalisation- The EU's policy contribution on extending the benefits to all”, Brussels, COM (2004)
- CTB/AIMAEP (2010). "Etat des lieux des expériences de partenariat public-privé dans le monde, en Afrique et au Bénin", 2: 79
- Çakır, M. (2016). *6428 Kanuna Göre Kamu Özel İşbirliği Kavramı ve Yeni Bir Model Yap - Kıralla - Devret Ciltsiz*, Seçkin Yayıncılık

- Dağlı Palas, E. (2020). “Özelleştirme ve Kamu İşbirliği İlişkisinin Kavramsal Açıdan Değerlendirilmesi”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 22 (1), 397-430
- Delmon, J. (2014). “Programmes de Partenariats Public Privé : Créer un Cadre pour les Investissements du Secteur privé dans les Infrastructures”, *Groupe de la Banque Mondiale*
- Devlet Planlama Teşkilatı (2006). "Dokuzuncu Kalkınma Planı: 2007-2017, sayı: 26215
- Djossou, M. (2020). “La coopération décentralisée France-Bénin”, Mémoire de Doctorat, Université de Poitiers, HALL
- Dönertaş, A. (2018). *Kamu-Özel İşbirliği Modelinin Kentsel İçme Suyu ve Atıksu Projelerine Uygulanması*, Uzmanlık Tezi, Yatırım Programlama İzleme Değerlendirme Genel Müdürlüğü
- Duran, Ş. (2018). “Türkiye’de Kamu Özel İşbirliği Uygulamalarının Mali Riskleri Üzerine Değerlendirmeler”, *Uluslararası Hakemi Sosyal Bilimler E-Dergisi*, 65, 316-333
- Ersöz, M. (2010). *Avrupa Birliği ve Türk Hukuku Işığında Public Private Partnership Uygulamaları*, Yüksek Lisans Tezi, Mamara Üniversitesi
- Fonds Monétaire International (2011). “Bénin: Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté 2011-2015”, Rapport du FMI n° 11/37
- Güngör, H. (2012). *Sağlık Sektöründe Kamu Özel İşbirliği Uygulamaları ve Türkiye için Bir Değerlendirme*, Uzmanlık Tezi, T.C. Kalkınma Bakanlığı: Sosyal Sektör ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü
- Hall, D. (2014). Partenariats Public-Privé: “Les raisons de leur inefficacité”, PSI
- Hemming, R. (2006). “Public-Private Partnerships, Government Guarantees and Fiscal Risk”, Washington DC, IMF
- Ivanov, D. (2007). “Les différentes formes de partenariats Public-Privé et leur implantation en Russie”, Mémoire de Master, Université Robert Schuman (Strasbourg)
- Kalkınma Bakanlığı (2015). “Kamu Özel İşbirliği Mevzuatı”, Yatırım Programlama İzleme ve Değerlendirme Genel Müdürlüğü
- Kalkınma Bakanlığı (2013). “Onuncu Kalkınma Planında (2014-2018)”
- Kerman, U., Altan, Y., Aktel, M. ve Eke, E. (2012). “Sağlık Hizmetlerinde Kamu Özel Ortaklığı Uygulaması”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdarî Bilimler Fakültesi Dergisi*, 17(3), 1-23
- Kougiazondé, C. (2007). Historique des partis politiques au Benin des indépendances à nos jours, Friedrich Elber Stiftung, p. 23-52

- Maatala N., Benabdellah M. et Lebaill P. (2017). “Les Partenariats Public-Privé: Fondement théorique et analyse économique”, Institut Agronomique et Vétérinaire Hassan II, p 192-199
- MDGLAAT (2009). “Démarche et procédures pour la coopération décentralisée au Bénin”, Plaquette
- Observatoire du Changement Social (2015). “Rapport sur le profil social national, édition 2013 : Partenariat Public Privé au Bénin : Analyse et enjeux”, Ministère du Développement, de l’Analyse Economique et de la Prospective
- Oral Gediz, B. (2015). “Kamu Hizmet Arzında Değişim Temelinde Kamu Özel Sektör İşbirlikleri Ve Yoksuzluk”, *AİBÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 15 (4), 185-225
- Sneider, J. (2000). République du Bénin: Rapport sur les pays, extrait de la documentation sur les pays d’Afrique de l’Ouest de Novembre 2000, destiné aux ROE, Organisation suisse d’aide aux réfugiés, p. 1-13
- Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2019). “On Birinci Kalkınma Planı” Kamu Özel İşbirliği Özel İhtisas Komisyonu Ön Raporu (2019-2023)
- Şirin, E. (2017). “Türkiye’de Kamu Özel Ortaklığı Yönteminin Hukukî Altyapısı”, *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, 61. Seri, s. 25-58
- T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı (2020). “Yeni Ekonomi Programı 2020-2022”, *Orta Vadeli Program*
- Tokathoğlu, M. ve Şen, S. (2019). Kamu Hizmetlerinin Sunum ve Finansmanında Kamu Özel İşbirliği: Avrupa Birliği ve Türkiye, *International Journal of Public Finance*, 4(2), 205-235
- Théophile, V. E. (1995). “Le Bénin à l’heure du Renouveau Démocratique”, *Magazine Bénin*, p. 138-142
- Yıldırım, R. (2012). *İdare Hukuku Dersleri I*, Konya

Kanunlar

BENIN

Décret n°2018-028 du 31 janvier 2018 fixant les modalités de fonctionnement des commissions ad'hoc d'appel d'offres chargées des procédures de passation des contrats de partenariat public-privé en République du Bénin (Journal Officiel de la République du Bénin (J.O.R.B.) n°5, 1er mars 2018, pages 184 à 186) ;

Décret n°2018-039 du 31 janvier 2018 fixant conditions spécifiques du contrôle et de la régulation spécifique des procédures de passation et gestion des contrats de partenariat public-privé en République du Bénin (J.O.R.B n°7, 1er avril 2018, pages 320 à 323) ;

Décret 2018-036 du 31 janvier 2018 portant modification des statuts de l'APIEx, Bénin (J.O.R.B n°7, 1er avril 2018, pages 313 à 316) ;

Décret n°2010-495 du 26 novembre 2010 portant attribution, organisation et fonctionnement de la DNCMP ;

Loi n°2016-24 du 28 juin 2017 portant cadre juridique du partenariat public-privé en République du Bénin (J.O.R.B. n°16, 15 août 2017, pages 1026 à 1044) ;

Loi n°2017-04 du 19 octobre 2017 portant code des marchés publics en République du Bénin.

Türkiye

T.C. Resmi Gazete, "652 sayılı ve Milli Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname", s: 28054, 14.09.2011;

T.C. Resmi Gazete, "641 sayılı ve Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname", s: KHK 641, 03.06.2011;

T.C. Resmi Gazete (2010). "5957 sayılı ve Sebze ve Meyveler ile Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun", Sayı: 27533, Tertip: 5, Cilt: 49;

T.C. Resmi Gazete (1994). "4046 sayılı ve Özelleştirme uygulamaları hakkında kanun", Sayı: 22124, Tertip: 5, Cilt: 34;

T.C. Resmi Gazete (2004). "5215 sayılı Belediye kanunu", Dönem: 22; Yasama yılı: 3

T.C. Resmi Gazete (1964). "488 Sayılı Damga Vergisi Kanunu", Sayı: 11751; Tertip: 5, Cilt: 3, s. 2741;

T.C. Resmi Gazete (2011). "3996 Sayılı ve Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yapıtırılması Hakkında Kanunun Uygulama Usul ve Esaslarına İlişkin Karar", n.27961;

- T.C. Resmi Gazete (1994). “3996 Sayılı ve Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yapıtırılması Hakkında Kanun”,
- T.C. Resmi Gazete (2005). “5396 Sayılı ve Sağlık Hizmetleri Temel Kanununa bir Ek Madde Eklenmesi Hakkında Kanun”,
- T.C. Resmi Gazete (1997). “4283 Sayılı ve Yap-İşlet Modeli İle Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması Ve İşletilmesi İle Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun”,
- T.C. Resmi Gazete (2013). “6428 Sayılı Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İşbirliği Modeli İle Tesis Yapıtırılması Yenilenmesi ve Hizmet Alınması Hakkında Kanun”.

İnternet Kaynakları

- Ambassade de France à Cotonou (2020). Une nouvelle carte administrative, <https://bj.ambafrance.org/Une-nouvelle-carte-administrative>, erişim tarihi: 31.12.2020
- Ambassade de la République du Bénin en Allemagne (2020). “Système Politique du Bénin”, <http://www.ambassade-benin.de/fr/le-benin/systeme-politique.html>, erişim tarihi: 17.12.2020
- Banque Africaine de Développement (2017). “Bénin”, <https://www.afdb.org/fr/countries/west-africa/benin>, erişim tarihi: 08.01.2021
- Ecole Mines Paris Tech, “Le Partenariat Public Privé : Une Solution Pour Continuer de Lancer de Grands Projets Publics?”, https://controverses.minesparis.psl.eu/public/promo15/promo15_G14/www.controverses-minesparistech-3.fr/_groupe14/les-acteurs/index.html erişim tarihi: 12/12/2020
- Gbaguidi Noel A. et Kpakpassou Kodjoh A. (2019). “Introduction au Système Juridique et Judiciaire du Bénin”, Global Law, <https://www.nyulawglobal.org/globalex/Benin1.html>, erişim tarihi: 17.12.2020
- Gouvernement de la République du Bénin (2020). “Les Ministères”, <https://www.gouv.bj/ministeres>, erişim tarihi: 24.12.2020
- Strateji ve Bütçe Bakanlığı (2021). <https://www.sbb.gov.tr/koi-gostergeleri/>, erişim tarihi: 16/05/2021
- Population data (2020). “Bénin”, <https://www.populationdata.net/pays/benin/>, erişim tarihi: 08.01.2021

ÖZGEÇMİŞ

Adı ve SOYADI	Aryl Charbel Raphaël FELİHO
EĞİTİM DURUMU	
Mezun Olduğu Lise	Lycée Mafory Bangoura/BENIN
Lisans Diploması	Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature du Bénin (ENAM)/2015
Yabancı Diller	Fransızca, İngilizce
BİLİMSEL FAALİYETLER	
Kitap: Les enfants du lac maudit (2020). Roman, Savanes du Continent, ISBN : 978-99982-0-403-4	
E-Posta	Feliho.raphaelscs@gmail.com