

**T.C.
ERCIYES ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İŞLETME ANABİLİM DALI
MUHASEBE ve FİNANSMAN BİLİM DALI**

**KAMU-ÖZEL İŞBİRLİĞİ MODELİ VE TÜRKİYE’DE
BELEDİYELERİN ALTYAPI PROJELERİNİN
FİNANSMANINDA UYGULANABİLİRLİĞİ**

**Hazırlayan
Hidayet ATASOY**

**Danışman
Yrd.Doç.Dr. Asım ÇELİK**

Doktora Tezi

**Şubat 2011
KAYSERİ**

**T.C.
ERCIYES ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İŞLETME ANABİLİM DALI
MUHASEBE ve FİNANSMAN BİLİM DALI**

**KAMU-ÖZEL İŞBİRLİĞİ MODELİ VE TÜRKİYE’DE
BELEDİYELERİN ALTYAPI PROJELERİNİN
FİNANSMANINDA UYGULANABİLİRLİĞİ**

**Hazırlayan
Hidayet ATASOY**

**Danışman
Yrd.Doç.Dr. Asım ÇELİK**

Doktora Tezi

**Şubat 2011
KAYSERİ**

BİLİMSEL ETİĞE UYGUNLUK

Bu çalışmadaki tüm bilgilerin, akademik ve etik kurallara uygun bir şekilde elde edildiğini beyan ederim. Aynı zamanda bu kural ve davranışların gerektirdiği gibi, bu çalışmanın özünde olmayan tüm materyal ve sonuçları tam olarak aktardığımı ve referans gösterdiğimi belirtirim.

Hidayet ATASOY

Kamu – Özel İşbirliği Modeli ve Türkiye’de Belediyelerin Altyapı Projelerinin Finansmanında Uygulanabilirliği adlı Doktora tezi, Erciyes Üniversitesi Lisansüstü Tez Önerisi ve Tez Yazma Yönergesi’ne uygun olarak hazırlanmıştır.

Tezi Hazırlayan
Hidayet ATASOY

Danışman
Yrd. Doç. Dr. Asım ÇELİK

İşletme ABD Başkanı
Prof. Dr. Osman UNUTULMAZ

Yrd. Doç. Dr. Asım ÇELİK danışmanlığında **Hidayet ATASOY** tarafından hazırlanan “**Kamu-Özel İşbirliği Modeli ve Türkiye’de Belediyelerin Altyapı Projelerinin Finansmanında Uygulanabilirliği**” adlı bu çalışma jürimiz tarafından Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Anabilim Dalında **Doktora Tezi** olarak kabul edilmiştir.

01/04/2011

JÜRİ:

Danışman : Yrd. Doç. Dr. Asım ÇELİK

Üye : Doç. Dr. Levent ÇITAK

Üye : Yrd. Doç. Dr. Mehmet ÖCAL

Üye : Yrd. Doç. Dr. Veli AKEL (Bozok Üniv.)

Üye : Yrd. Doç. Dr. Talip TORUN

ONAY

Bu tezin kabulü Enstitü Yönetim Kurulu’nun 08.04.2011. tarih ve07.....sayılı kararı ile onaylanmıştır.

08.04.2011.

Prof. Dr. H. Yunus APAYDIN
Enstitü Müdürü

ÖNSÖZ

Kamu hizmetlerinin yürütülmesine özel sektörün dâhil edilmesi 1990'lı yıllardan itibaren bütün Dünya'da yaygın bir uygulama alanı bulmuştur. Bütçe kaynaklarının yetersiz kaldığı durumlarda kamu yatırımlarının kesintiye uğramaması ile hizmetlerin yürütülmesinde özel sektör dinamizminden yararlanma faydalarının yanı sıra, özelleştirme politikalarına kamuoyunun genel tepkisinin bulunduğu yerlerde özel sektörle işbirliği yapabilme imkanı sağlaması bakımından, kamu-özel işbirliği modelleri kamu idareleri açısından uygulanabilir politika araçları olarak ortaya çıkmaktadır.

Türkiye'de kamu –özel sektör işbirliği modelleri; enerji, haberleşme, sağlık ve ulaştırma sektörlerinde genel kabul görmüşken, belediyelerin temel altyapı projelerinde uygulanabilirliği tereddütlerle karşılaşmaktadır. Belediye hizmetlerinde bugüne kadar ki uygulamaların başarısızlıkla sonuçlanması bu tereddütleri daha da güçlendirmektedir. Bununla beraber, belediye altyapı hizmetlerinin yürütülmesine (yapım ve işletme) özel sektörün dâhil edilmesinin mümkünlüğü ve sürdürülebilirliğinin analiz edilmesine ihtiyaç duyulmaktadır. Bu çalışma ile, belediyelerin içme suyu, kanalizasyon ve bunların arıtma tesisleri niteliğindeki temel altyapı projelerinin, belediye - özel sektör işbirliğiyle gerçekleştirilmesinin yolları ve muhtemel sonuçları değerlendirilmektedir.

Belediyelerin altyapı yatırımlarıyla sağlamış oldukları hizmetlerin ticari nitelik taşımaması ve kamuoyunun aşırı duyarlılığı, bu alanda özel sektörle işbirliği yapma önünde en önemli zorluk olarak ortaya çıkmaktadır. Bunun yanında, belediyelerin bütçe sınırları ile teknik kapasite yetersizlikleri özel sektör kaynaklarına bir şekilde ihtiyaç duyulmasını da gerektirmektedir. Bir tarafta belediyelerin “hizmet odaklı” yaklaşımı diğer taraftan ise özel sektörün “kâr odaklı” yaklaşımının işbirliği ortamında buluşturulması bu modeller bakımından kritik bir durum arz etmektedir.

Böyle bir iddialı konunun seçimi, akamedik formatta planlanması, yönlendirilmesi ve her aşamasında değerli katkılarından dolayı danışman hocam sayın Yrd.Doç.Dr. Asım ÇELİK'e, çalışmada kullanılan verilerin sağlanması ve sınıflandırılmasında emeklerini esirgemeyen değerli İller Bankası Anonim Şirketi çalışanlarına, yazım esnasında en

önemli yardımcım Hakan ERTAŞ ile çalışmam boyunca manevi desteklerini sınırsızca üzerimde hissettiğim ve en önemli güç kaynağım olan bütün aile mensuplarıma en kalbi duygularıyla teşekkür ederim.

Hidayet ATASOY
Ankara, Şubat 2011

KAMU-ÖZEL İŞBİRLİĞİ MODELİ VE TÜRKİYE’DE BELEDİYELERİN ALTYAPI PROJELERİNİN FİNANSMANINDA UYGULANABİLİRLİĞİ

Hidayet ATASOY

Erciyes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü

Doktora Tezi, Şubat 2011

Danışman: Yrd. Doç. Dr. Asım ÇELİK

ÖZET

Kamu-Özel İşbirliği Modelleri kamu projelerinin ve hizmetlerinin yürütülmesinde geleneksel uygulamalara alternatif olarak bütün Dünya’da genel kabul görmekte ve gittikçe artan oranda uygulama alanı bulmaktadır. Bu gelişmeye paralel olarak, Türkiye’de de aynı dönemlerde ilgi görmüş, başta enerji olmak üzere birçok sektörde Yap-İşlet, Yap-İşlet-Devret ve imtiyaz sözleşmeleriyle kamusal altyapı projeleri bu yolla hayata geçmiştir. Hizmet ve yönetim sözleşmelerini ise hemen hemen bütün kamu hizmetlerinde görmek mümkündür. Dünya uygulamalarından etkilenmenin yanı sıra uluslararası finans kuruluşlarının da önerileriyle son yıllarda ülkemizde alternatif bir finansman yöntemi olarak yoğun bir şekilde tartışılan KÖİ modelleri, gerçekten iddia edildiği gibi kamu bütçesine yük olmadan, kamu hizmetlerinin etkin olarak yerine getirilmesinde bir araç mı olduğu, yoksa sermayeye yeni yatırım alanları açmada kullanılmak istenilen bir fırsat mı olduğu, sorularına cevap bulabilmek için Türkiye koşullarının ve Dünya’daki uygulama sonuçlarının iyi analiz edilmesi gerekir.

Türkiye’de yerel yönetimler hergeçen gün sosyal ve ekonomik anlamda önemini daha çok hissettirmektedir. Artan gelir kaynakları, görev ve sorumluluk alanlarıyla beraber, vatandaş beklentileri merkezi idarelerden yerel yönetimlere doğru kayma eğilimi göstermektedir. Ancak, özellikle belediyelerin artan bu beklentileri karşılamada yönetim kapasitelerinin yeterli olmadıkları da bir gerçektir. Toplumsal kalkınmanın önemli ölçütlerinden olduğu kadar, beşeri ihtiyaçların en başında yer alan içme suyu ve kanalizasyon gibi temel altyapı hizmetlerinin bile tanımlanmış standartlar düzeyinde belediyeler tarafından yerine getirilememesi bu yetersizliğin en somut göstergesidir.

Bu çalışmanın temel amacı; belediyeleri malî, teknik ve genel olarak yönetim kapasitesi zaafiyetlerinin doğal sonucu olarak temel altyapı hizmetlerinde tesbit edilen boşluğun doldurulmasında, kamu-özel işbirliği modelleri yoluyla özel sektörün sermaye ve bilgi kaynaklarının kullanılmasının irdelenmesidir. Sonuçta, kamu hizmetlerine özel sektörü dâhil etme yaklaşımının, alternatif bir finansman yöntemi olmakla beraber, nüfusları 1.000 – 12.000.000 arasında değışiklik gösteren 2.949 adet belediye için aynı düzeyde uygulanma kabiliyetinin olamayacağı gibi, genel yaklaşımdan ziyade belediye ve proje bazlı analiz edilmek suretiyle değerdendirilmesi kanaatine varılmıştır. Gerek Dünya gerekse Türkiye’deki uygulamalar; bir projenin yürütölmesi ve işletme dönemine ilişkin olarak kamu idaresinin finansman ve yönetim kapasitesinin yeterli olduğu durumda geleneksel yöntemlerin uzun vadede daha iyi sonuç verdiğini, ancak ilk yatırım maliyetinde ve/veya işletme döneminde kamu idaresinin yetersiz kaldığı durumlarda ise, hizmetin zamanında ve gerekli standartta sağlanabilmesi bakımından özel sektör işbirliğine ihtiyaç duyulduğunu göstermektedir.

Anahtar Kelimeler: Belediye, Kamu-Özel İşbirliği, Temel Altyapı Projeleri, İçme suyu, Kanalizasyon, Belediye Gelirleri, Merkezî İdare, Yerel Yönetim.

**PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP MODEL AND ITS VIABILITY
IN FINANCING MUNICIPALITIES' INFRASTRUCTURE PROJECTS
IN TURKEY**

Hidayet ATASOY

Erciyes University, Institute of Social Sciences

Doctoral Thesis, February 2011

Supervisor: Yrd. Doç. Dr. Asım ÇELİK

ABSTRACT

Public-Private Partnership (PPP) Models are being widely accepted in execution of public projects and services as an alternative to the traditional applications all over the world, and finding field of application increasingly. In parallel to this improvement, it has attracted attention in Turkey at the same time, and many public infrastructure projects in many sectors, specifically energy have been realized through Build-Operate, Build-Operate-Transfer and concession agreements. Service and management agreements are very common among almost all public services. The PPP models that are argued intensely as an alternative financing model in Turkey recently due to offers of international financing organizations besides being affected by the implementations all over the world, in order to find answers to the questions of whether PPP is a tool to perform the public services effectively without being a burden to the public budget as claimed or an opportunity preferred to be used to create new investment areas to the capital, the conditions in Turkey and implementation results in the world are needed to be analyzed carefully.

The local administrations have become influential in social and economical aspects in Turkey day by day. Increasing income sources together with task and responsibilities, and expectations of citizens' present sliding tendency from central governments to local administrations. However, it is true that municipalities' management capacities are not enough to meet these increasing expectations. Not performing the basic infrastructure services such as water and sewerage that are not only important benchmark of social development but also one of the very essentials human needs at a defined standard level by the municipalities' is concrete indicator of this inadequacy.

The main objective of this study is to research using capital and knowledge sources of private sector through public-private partnership model for filling the gap diagnosed at the main infrastructure services arising corollary financial, technical and in general terms management capacity weakness of municipalities. Eventually, although inclusion of private sector into the public services is an alternative financing method, it is concluded thereby that there would be no implementation capability at the same level for 2.949 municipalities having population from 1.000 to 12.000.000, and municipality and project base analysis is a better approach rather than general approach. Both implementations in the world and in Turkey in case public administration financing and management capacity is sufficient with respect to the execution and operational period of project the traditional methods have better results in the long term. On the other side when public administration is inadequate for initial investment cost and/or operational period, it indicates that private sector partnership is needed for provision of services at the required standards in a timely manner.

Key words: Municipality, Public-Private Partnership, Main Infrastructure Projects, Water, Sewerage, Municipal Revenues, Central Government, Local Administration.

İÇİNDEKİLER

	<u>Sayfa</u>
BİLİMSEL ETİĞE UYGUNLUK SAYFASI.....	i
YÖNERGEYE UYGUNLUK SAYFASI.....	ii
KABUL VE ONAY SAYFASI.....	iii
ÖNSÖZ.....	iv
ÖZET.....	vi
ABSTRACT.....	viii
İÇİNDEKİLER.....	x
KISALTMALAR.....	xv
TABLolar LİSTESİ.....	xvi

GİRİŞ.....	1
-------------------	----------

1. BÖLÜM:

TÜRKİYE’DE BELEDİYELERİN GENEL YAPISI VE ALTYAPI PROJELERİNİN DURUMU

1.1. Belediyelerin Kuruluşu, İdari Yapısı, Görevleri ve Merkezî Hükümetle İlişkileri.....	5
1.1.1. Türk İdare Sisteminin İçinde Belediyelerin Yeri.....	5
1.1.2. Belediyelerin Organları, Seçimi, Görev ve Sorumlulukları.....	8
1.1.2.1. Belediye ve Büyükşehir Belediyesi Meclisi.....	8
1.1.2.2. Belediye ve Büyükşehir Belediyesi Encümeni.....	9
1.1.2.3. Belediye Başkanı ve Büyükşehir Belediyesi Başkanı	10
1.1.3. Belediyelerin Merkezî İdarelerle İlişkisi ve Vesayet Denetimi.....	10
1.1.4. Belediye ve Büyükşehir Belediyelerinin Görev Sorumluluk ve Yetkileri	13
1.2. Belediyelerin Finansman Yapısı.....	16
1.2.1. Belediyelerin Gelir Kaynakları.....	16
1.2.1.1. Genel Bütçeden Alınan Paylar.....	17
1.2.1.2. Öz (Mahalli) Gelirleri.....	20
1.2.1.3. Yardım ve Hibeler.....	26
1.2.1.3.1. İller Bankası Tarafından Sağlanan Hibeler	27
1.2.1.3.2. Çevre ve Orman Bakanlığı Tarafından Sağlanan Hibeler.....	28
1.2.1.3.3. Avrupa Birliği Tarafından Sağlanan Hibeler.....	28
1.2.2. Belediyelerin Borçları.....	30
1.2.2.1. İç Borçları.....	32

1.2.2.2. Dış Borçları.....	38
1.2.3. Belediyelerin Cari ve Yatırım Giderleri.....	42
1.2.3.1. Cari Giderlerini Karşılama Performansı.....	44
1.2.3.2. Borçlarını Çevirebilme Performansı.....	46
1.2.4. Belediyelerin Yatırım Yapma Kapasiteleri.....	48
1.2.5. Belediyelerin Finansal Yapılarının Değerlendirilmesi.....	49
1.3. Belediyelerin Altyapı Yatırımlarının Genel Durumu.....	51
1.3.1. Altyapının Kapsamı ve Temel Nitelikleri.....	53
1.3.1.1. Kavramsal Olarak Altyapı Hizmetleri.....	53
1.3.1.2. Altyapının Temel Nitelikleri.....	55
1.3.1.2.1. Sosyal Yönü.....	55
1.3.1.2.2. Teknik Yönü.....	58
1.3.1.2.3. Arz Yönü (Kullanıcıya Ulaştırma Yolları).....	59
1.3.1.2.4. Finansmanı.....	61
1.4. Belediye Hizmet Sınırları İçinde Genel Altyapı Durumu ve Yatırım İhtiyacı..	62
1.4.1. Nüfusu 0 – 5.000 Arası Olan Belediyelerin Durumu.....	64
1.4.1.1. İçme Suyu Altyapısı.....	64
1.4.1.2. Kanalizasyon Altyapısı.....	65
1.4.1.3. Katı Atık Altyapısı.....	66
1.4.2. Nüfusu 5.001-10.000 Arası Olan Belediyelerin Durumu.....	67
1.4.2.1. İçme Suyu Altyapısı.....	67
1.4.2.2. Kanalizasyon Altyapısı.....	68
1.4.2.3. Katı Atık Altyapısı.....	69
1.4.3. Nüfusu 10.001 – 50.000 Arası Olan Belediyelerin Durumu.....	70
1.4.3.1. İçme Suyu Altyapısı.....	70
1.4.3.2. Kanalizasyon Altyapısı.....	71
1.4.3.3. Katı Atık Altyapısı.....	72
1.4.4. Nüfusu 50.001-100.000 Arası Olan Belediyelerin Altyapı Durumu..	72
1.4.4.1. İçme Suyu Altyapısı.....	73
1.4.4.2. Kanalizasyon Altyapısı.....	74
1.4.4.3. Katı Atık Altyapısı	75
1.4.5. Nüfusu 100.001 - Üzeri Olan Belediyelerin Altyapı Durumu.....	75
1.4.5.1. İçme Suyu Altyapısı.....	75
1.4.5.2. Kanalizasyon Altyapısı.....	76
1.4.6. Büyükşehir Belediyelerinin Altyapı Durumu.....	76
1.4.6.1. İçme Suyu Altyapısı.....	77
1.4.6.2. Kanalizasyon Altyapısı.....	78
1.4.6.3. Katı Atık Altyapısı.....	79

2. BÖLÜM:

ALTYAPI PROJELERİNİN FİNANSMANINDA VE YÜRÜTÜLMESİNDE YENİ YAKLAŞIM: KAMU-ÖZEL İŞBİRLİĞİ (KÖİ)

2.1. Geleneksel Uygulamalar	81
2.2. Ülkemizde Temel Altyapı Uygulamalarında Sorumlu Kurumlar.....	84
2.2.1. Belediyeler	84
2.2.2. İl Özel İdareleri.....	85
2.2.3. Merkezî Kurumlar.....	85
2.3. Bir Alternatif: Kamu-Özel İşbirliği (Ortaklığı).....	86
2.3.1. Kavram, Kapsam ve Doğuşu	86
2.3.2. Kamu-Özel İşbirliğinin Geleneksel Yöntemle Karşılaştırılması ve Temel Unsurları.....	90
2.3.2.1. Geleneksel Yöntem ve Kamu-Özel İşbirliği Modelleri.....	90
2.3.2.2. Kamu-Özel İşbirliği Modellerinin Temel Prensipleri.....	91
2.3.2.3. Kamu-Özel İşbirliği Modellerinin Geleneksel Yöntemlere Göre Varsayılan Avantajları.....	96
2.3.3. Kamu-Özel İşbirliğinin Uygulamadaki Çeşitleri.....	97
2.3.3.1. Hizmet Sözleşmeleri.....	99
2.3.3.2. Yönetim Sözleşmeleri (İşletme Sözleşmeleri).....	100
2.3.3.3. Kira Sözleşmeleri.....	101
2.3.3.4. İmtiyaz Sözleşmesi.....	102
2.3.3.5. Yap - İşlet - Devret ve Benzeri Sözleşmeler	105
2.3.3.6. Ortak Girişimler.....	110
2.3.3.7. Hibrit (Melez) Düzenlemeler.....	111
2.3.4. Kamu-Özel İşbirliğine İhtiyaç Duymanın Temel Nedenleri.....	112
2.3.5. Kamu-Özel İşbirliğinin Başarı Şartları ve Uygun Modellerin Seçimi	114
2.3.5.1. Risk Analizi ve Riskin Akılcı Dağılımı.....	115
2.3.5.2. Politika ve Kamu Desteği.....	116
2.3.5.3. Kurumsal Çerçeve ve Yasal Düzenlemeler.....	117
2.3.5.4. Tarafların Birbirlerinin Amaçlarını ve İhtiyaçlarını İyi Anlamaları.....	120
2.3.5.5. Kamuoyuna Açıklık ve Hesap Verilebilirlik.....	121
2.3.5.6. Kamu Görevlilerinin Katılımı ve Tepe Yönetiminin Liderliği.....	121
2.3.5.7. Uygun Ortağın Seçimi.....	122
2.3.5.8. Yatırımın Karşılığı İlkesi (Value For Money).....	122
2.3.5.9. Sonuçların Ölçülebilir Olması.....	123
2.3.6. Dünyadaki Kamu-Özel İşbirliği Uygulamaları.....	123
2.3.7. Kamu-Özel İşbirliği Uygulamalarına Eleştirel Yaklaşımlar.....	125
2.4. Uygulamalardan Çıkan Genel Sonuçlar.....	132

3. BÖLÜM:

KAMU-ÖZEL İŞBİRLİĞİ MODELLERİNİN UYGULAMA KOŞULLARININ ANALİZİ

3.1. Türkiye’de Kamu-Özel İşbirliği Uygulamaları.....	137
3.1.1. Tarihçe.....	137
3.1.2. Yasal Çerçeve.....	138
3.1.2.1. Yap-İşlet-Devret Modeli.....	139
3.1.2.2. Yap-İşlet Modeli.....	141
3.1.2.3. İmtiyaz Sözleşmeleri.....	142
3.1.2.4. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu	143
3.1.2.5. 5393 Sayılı Belediye Kanunu ve 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu.....	144
3.1.3. Kurumsal Yapı.....	145
3.1.4. Temel Altyapı Sektöründe Uygulanan Modeller ve Projeler.....	146
3.1.4.1. Antalya Su İşletmeleri A.Ş. (ANTSU).....	146
3.1.4.2. Kocaeli Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü - Yuvacık Barajı Projesi.....	154
3.1.4.3. Güllük (Muğla) Belediyesi.....	156
3.1.5. Türkiye’deki Uygulamaların Değerlendirilmesi.....	160
3.2. Kamu-Özel İşbirliği Modellerinin Etkin Uygulanmasında Yapılması Gerekenler.....	162
3.2.1. Yasal Tedbirler.....	164
3.2.2. Kurumsal Tedbirler.....	166
3.2.3. Yerel Yönetim Birimlerinin Kurumsal Kapasitelerinin Güçlendirilmesi.....	170
3.3. Belediyelerin Temel Altyapı Projelerinde KÖİ Modellerini Uygulayabilme Kapasitelerinin Tespiti ve Değerlendirilmesi.....	173
3.3.1. Değerlendirmede Genel Yaklaşım ve Belediyelerin Ölçek Yapısı... ..	173
3.3.2. Büyükşehir Belediyeleri - Su ve Kanalizasyon İdareleri.....	181
3.3.2.1. Altyapı Durumu.....	182
3.3.2.2. Personel Durumu.....	182
3.3.2.3. Gelir – Gider Dengesi ve Yatırım Yapma Kapasiteleri.....	183
3.3.2.4. Altyapı Hizmetlerinde Sağlanan Gelirlerin Yapısı (Tarifelerin Yeterliliği, Süreklilik gibi)	184
3.3.2.5. Kamuoyu Algılaması.....	184
3.3.2.6. KÖİ Modellerine İhtiyaç Analizi.....	185
3.3.3. İl Belediyeleri.....	186
3.3.3.1. Altyapı Durumu	187
3.3.3.2. Personel Durumu.....	187
3.3.3.3. Gelir – Gider Dengesi ve Yatırım Yapma Kapasiteleri.....	187

3.3.3.4. Altyapı Hizmetlerinde Sağlanan Gelirlerin Yapısı (Tarifelerin Yeterliliği, Sürekliliği gibi).....	189
3.3.3.5. Kamuoyu Algılaması.....	190
3.3.3.6. KÖİ Modellerine İhtiyaç Analizi.....	190
3.3.4. İlçe ve Belde Belediyeleri.....	193
3.3.4.1. Altyapı Durumu.....	194
3.3.4.2. Personel Durumu.....	195
3.3.4.3. Gelir – Gider Dengesi ve Yatırım Yapma Kapasiteleri.....	196
3.3.4.4. Altyapı Hizmetlerinde Sağlanan Gelirlerin Yapısı (Tarifelerin Yeterliliği, Sürekliliği gibi).....	196
3.3.4.5. Kamuoyu Algılaması.....	196
3.3.4.6. KÖİ Modellerine İhtiyaç Analizi.....	197
SONUÇ.....	201
KAYNAKÇA.....	206
EKLER	212
ÖZGEÇMİŞ.....	213

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ALDAŞ	Altyapı Yönetim ve Danışmanlık A.Ş.
ANTSU	Antalya Su İşletmeleri A.Ş.
ASAT	Antalya Su ve Atık Su İdaresi Genel Müdürlüğü
BDDK	Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
BKK	Bakanlar Kurulu Kararı
DHMi	Devlet Hava Meydanları İşletmesi
DPT	Devlet Plânlama Teşkilatı
DYBOF	Dizayn Et-Yap-Bakım Onarım-Finansman
DYFi	Dizayn Et-Yap-Finans Et-İşlet
EBRD	Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası
ENKA	ENKA İnşaat ve Sanayi A.Ş.
EPDK	Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu
GAP	Güneydoğu Anadolu Projesi
IPA	Katılım Öncesi Malî Yardım Aracı
İSAŞ	İzmit Su A.Ş.
İSU	Kocaeli Su ve Kanalizasyon İdaresi
KFW	Kreditanstalt Für Wiederaufbau (Alman Kalkınma Bankası)
KİK	Kamu İhale Kanunu
KOBİ	Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeler
KÖİ	Kamu-Özel İşbirliği
LPG	Likit Petrol Gazı
PIMAC	The Puplic Investment Management Center
PPP	Puplic-Private Partnership
ÖTV	Özel Tüketim Vergisi
RK	Rekabet Kurulu
RTÜK	Radyo Televizyon Üst Kurulu
SCADA	Supervisory and Data Acquisition
SK	Sayıllı Kanun
SPK	Sermaye Piyasası Kurulu
ŞK	Şeker Kurulu
TASK	TASK Su ve Kanalizasyon Yatırım Yapım ve İşletme A.Ş.
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TPE	Türk Patent Enstitüsü
TÜFE	Tüketici Fiyat Endeksi
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu
UK	United Kingdom
YİD	Yap İşlet Devret
YİT	Yap-İşlet-Transfer Et
YSOi	Yap-Sahip Ol-İşlet

TABLOLAR

Tablo 1. Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Belediyelere Ayrılan Paylar Tablosu. (Milyon TL).....	19
Tablo 2. Büyükşehir Belediyelerinin 2006-2009 Arası Gelir Tablosu (Bin TL)...	24
Tablo 3. Büyükşehir Dışındaki İl Belediyelerinin 2006-2009 Arası Gelir Tablosu (Bin TL).....	24
Tablo 4. İlçe, İlk Kademe ve Belde Belediyelerinin 2006-2009 Arası Gelir Tablosu (Bin TL).....	25
Tablo 5. Tüm Belediyelerin 2006-2009 Arası Gelir Tablosu (Bin TL).....	25
Tablo 6. İller Bankasının Sağladığı Hibeler (Bin TL).....	27
Tablo 7. 2010 Yılı İtibariyle Belediyelerin İller Bankasına Olan Kredi Borcu Toplamı (Bin TL).....	33
Tablo 8. 2009 Yılı Sonu İtibariyle Belediyelerin Nüfus Aralığına Göre Tüm Kamu Borçları (Bin TL).....	36
Tablo 9. 2009 Yılı Sonu İtibariyle Belediyelerin Toplam Borçlarının Alacaklı Kurumlar Arasındaki Dağılımı (Bin TL).....	37
Tablo 10. Belediyelerin Yıllar İtibariyle Hazine Garantili Kullanmış Olduğu Dış Borçları.....	40
Tablo 11. Belediyelerin Yıllar İtibariyle Gider Tablosu (Bin TL).....	43
Tablo 12. Belediyelerin Yıllar İtibariyle Bütçe Gelir – Gider Dengesi Tablosu (Bin TL).....	45
Tablo 13. Belediyelerin Cari Giderlerini Karşılama Oranı (Bin TL).....	46
Tablo 14. Yıllar İtibariyle Belediyelerin Karşılaştırmalı Malî Varlık ve Yükümlülükler Tablosu (Bin TL).....	47
Tablo 15. Belediyelerin Mevcut Gelir Yapıları İle Yatırım Yapma Kapasitesi (Bin TL).....	49
Tablo 16. Projeye Dayalı İçme Suyu Şebekesi Bulunan Belediyeler ve Şebeke Yapım Yılları (nüfusu 5.000’e kadar olan belediyeler).....	64
Tablo 17. Projeye Dayalı Kanalizasyon Şebekesi Bulunan Belediyeler ve Şebeke Yapım Yılları (nüfusu 5.000’e kadar olan belediyeler).....	66
Tablo 18. Projeye Dayalı İçme Suyu Şebekesi Bulunan Belediyeler ve Şebeke Yapım Yılları (Nüfusu 5.001-10.000 Arası Belediyeler).....	68
Tablo 19. Projeye Dayalı Kanalizasyon Şebekesi Bulunan Belediyeler ve Şebeke Yapım Yılları (Nüfusu 5.001-10.000 Arası Belediyeler).....	69
Tablo 20. Projeye Dayalı İçme Suyu Şebekesi Bulunan Belediyeler ve Şebeke Yapım Yılları (Nüfusu 10.001-50.000 Arası Belediyeler).....	70
Tablo 21. Projeye Dayalı Kanalizasyon Şebekesi Bulunan Belediyeler ve Şebeke Yapım Yılları (Nüfusu 10.001-50.000 Arası Belediyeler).....	71
Tablo 22. Projeye Dayalı İçme Suyu Şebekesi Bulunan Belediyeler ve Şebeke Yapım Yılları (Nüfusu 50.001-100.000 Arası Belediyeler).....	73
Tablo 23. Projeye Dayalı Kanalizasyon Şebekesi Bulunan Belediyeler ve Şebeke Yapım Yılları (Nüfusu 50.001-100.000 Arası Belediyeler).....	74
Tablo 24. Büyükşehir Belediyelerinin Nüfusları (31/12/2009).....	77
Tablo 25. Projeye Dayalı İçme suyu Şebekesi Bulunan Belediyeler ve Şebeke Yapım Yılları (Büyükşehir Belediyeleri).....	77

Tablo 26. Projeye Dayalı Kanalizasyon Şebekesi Bulunan Belediyeler ve Şebeke Yapım Yılları (Büyükşehir Belediyeleri).....	78
Tablo 27. 2009 Yılı Sonu İtibariyle Belediyelerin Genel Altyapı Yatırım İhtiyacı İcmal Tablosu (Bin TL).....	79
Tablo 28. Yatırım Büyüklüğü – Risk İlişkisi Tablosu.....	135
Tablo 29. Özel İşletmeci / İşveren Risk ve Rol Dağılımı.....	150
Tablo 30. Özel İşletme Sözleşmesi Su ve Atık Su Yıllara Göre Hizmet Bedelleri (01 Ağustos 1996 Fiyatları).....	152
Tablo 31. Belediyelerin Nüfus Dağılımı (31.12.2009).....	178
Tablo 32. 2009 Yılı İtibariyle Belediye Gruplarının Personel Durumu.....	179

GİRİŞ

Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde ağırlık merkezi her geçen gün merkezden yerele doğru kaymaktadır. Genel kabul gören kamu yönetimi ilkelerindeki gelişmeler ve yasal düzenlemeler bu değişimi somut hale getirmektedir. Türkiye’de son yıllarda Belediyeler Kanunu ve İl Özel İdaresi Kanunlarında yapılan düzenlemelerle, yerel yönetimler (il özel idareleri ve belediyeler) gelir kaynaklarında olduğu kadar yetki ve sorumlulukları bakımından da merkezi idareler karşısında göreceli olarak daha güçlü konuma gelmektedirler. Yerel yönetimlerin organlarının seçilmiş kişilerden oluşması nedeniyle demokratikleşme sürecine paralel olarak böyle bir gelişmenin olması toplumsal hayatımız bakımından sağlıklı bir durum olarak değerlendirilmelidir.

Vatandaşların kamusal beklentilerine karşılık bulmaları bakımından yerel yönetimleri kendilerine yakın hissetmeleri, ihtiyaçlarının zamanında ve yeterli düzeyde yerel koşullarda daha iyi karşılanacağı kanaati, yerel yönetimlerin yetki - sorumluluk kadar malî imkânlar açısından da güçlü olmasını zorunlu kılmıştır. Bu doğrultuda 5393 Sayılı Belediyeler Kanunu, 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5302 Sayılı İl Özel İdareleri Kanunu ve 5779 Sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ile yerel yönetimlerin hizmet alanları ve buna paralel gelir kaynakları önemli ölçüde genişlemiştir. Şüphesiz yerel yönetimler içerisinde belediyeler hem etkinlik hem hizmet alanı genişliği bakımından en önemli olanıdır. Türkiye nüfusunun yaklaşık % 84’ü (İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü) günlük kamusal ihtiyaçlarını doğrudan doğruya belediyeler yoluyla karşılamaktadır. Belediyeler bu hizmetleri öncelikle Anayasada ifadesini bulan sosyal devlet anlayışı çerçevesinde yerine getirmektedirler. Ancak hem idari, hem malî bakımdan özerk olmanın doğal sonucu olarak; verdikleri hizmeti bedellendirmek, alınan bu bedeli ise tekrar hizmet olarak vatandaşa yansıtmak durumundadırlar. Yani sağladıkları mal ve hizmetleri “sosyal ürün – ticari ürün” dengesiyle arz etmek şeklinde hassas bir konumda oldukları söylenebilir.

Belediyeler hizmetlerini yürütürken dâhili ve harici zorluklarla karşılaşır. Harici zorlukların en önemlisi, siyasi kaygıları tetikleyen seçmen baskısı ve beklentileri olurken dâhili zorluklar ise; teknik eleman yetersizliği, malî yetersizlik ve genel

yönetim zaafiyetidir. Kanunlarla kendisine yüklenmiş olan temel hizmetleri zamanında ve yeterli düzeyde yerine getirme çabası içerisinde olan belediye yönetimi söz konusu kapasite yetersizliği ve seçmen beklentileri ile tanımlanan kritik alanda çözümler bulmak zorundadır. Mevcut bütçe imkânları ve yönetim kapasitesini veri olarak alıp, bunlarla hizmeti maksimize etmek bir alternatif iken (geleneksel yöntem), bunların ötesine geçip alternatif finansman kaynakları ve yönetim süreçlerini (Kamu-Özel İşbirliği Yaklaşımı) kullanmak ikinci bir alternatif olarak ortaya çıkmaktadır. Türkiye’de bugüne kadar merkezi idarelerin kullandığı kamu-özel işbirliği modelleri (KÖİ), belediyelerin finansal olarak yetersiz kaldığı alanlarda yatırımlarını gerçekleştirmek üzere bir alternatif model olarak değerlendirilmesi bu noktada ortaya çıkmaktadır.

Türkiye’de bugüne kadar belediyeler düzeyinde yaygın olarak kullanılmamakla beraber, altyapı hizmetlerinin yürütülmesinde ve finansmanında özel sektörden yararlanma yöntemi, üzerinde durulmaya değer görülmektedir. Her ne kadar içmesuyu ve kanalizasyon projelerinde, az da olsa, bugüne kadarki uygulamalar motive edici sonuçlar vermemekle beraber, sonuçlardan hareketle modelin zayıf yönlerini gidermek suretiyle belediyelerin önünde her zaman bir alternatif olarak KÖİ modelleri durmaktadır.

Bu çalışmada; içmesuyu, kanalizasyon ve bunların arıtma tesisleri niteliğindeki belediyelerin sorumluluk alanındaki temel altyapı projelerinin hem yapım hem finansmanına ilişkin olarak özel sektör ile işbirliği alternatifinin uygulanabilirliği araştırılmaktadır. Söz konusu kamu hizmetlerine özel sektörü dâhil etmek düşüncesi ve uygulaması yeni olmayıp, 1980’lerden başlamak üzere tedrici olarak yoğunlaşarak hizmet sürecinin belli aşamalarında özel sektörden hizmet ve yönetim satın alma yoluyla bir anlamda bu modeller uygulanmaktadır. Ancak mevcut uygulamalar projenin en önemli safhası olan ilk yatırım aşamasından ziyade, işletme döneminde hizmet alımı şeklinde ağırlık kazanmıştır. Projelerin hazırlanma aşamasından başlayıp; projelendirme, yatırım, finanse etme ve işletme gibi bütün safhalarını kapsayan işbirliği uygulamaları oldukça yenidir ve bu alanda gerekli teamülleri oluşturacak bilgi birikimi sağlanamamıştır. Bunun nedenini sadece belediyelerin yetersizliğinde aramak doğru olmayıp, ülke genelini kapsayan kurumsal ve yasal düzenlemelerin olmaması,

kamuoyunun olumsuz algılamaları ve özel sektör kuruluşlarının yetersizliği de bu duruma katkı vermiştir.

Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde; belediyelerin idari yapısı, gelirleri, giderleri, yatırım kapasiteleri, karar mekanizmaları ile temel altyapı hizmetleri irdelenmektedir. Altyapı hizmetlerinin genel durumu çalışmanın en önemli saha araştırmasını oluşturmaktadır. İçmesuyu ve kanalizasyon altyapı hizmetlerinin Türkiye genelinde hangi düzeyde sağlandığı konusu bir çok merkezi idare kuruluşu tarafından bugüne kadar araştırılmış olmasına rağmen, bütün taraflarca kabul edilen bir düzeyden bahsetmek mümkün olamamaktadır. Verilere ulaşmada zorluk, projelerin sağlıklı yapılamaması ve belediyelerde yönetim anlayışında sürekliliğin olmaması, merkezi idarelerce bu anlamda veri stoğunun oluşturulmasına, dolayısıyla uygulama programlarının geliştirilmesine önemli engel teşkil etmektedir. Çalışmada, İller Bankası Genel Müdürlüğünün bölge teşkilatları ve arşivleri kullanılmak suretiyle belediyelerin altyapı durum tespiti yapılmıştır. İller Bankası teknik elemanları, tarafımızca yönetilerek, 2.781 belediyeye gitmek suretiyle yerinde tespitler yaparak söz konusu altyapı yatırımlarının gerçekleşme düzeylerini ve ihtiyaçlarını Ek-1’de sunulan format doğrultusunda ortaya koymuşlardır. Bu kadar sayıda belediye ölçeğinde saha çalışması yapmak suretiyle altyapı durum tespiti bakımından bu çalışma, Türkiye’de ilk denebilecek düzeydedir. Belediyelerin; gelir-gider, personel, yatırım ve her türlü büyüklükle ilgili veriler, Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü ile İller Bankası Genel Müdürlüğünden sağlanmıştır. KÖİ modeline ilişkin incelenen örnek uygulamalarda ise, uygulayıcı belediyelerde ilgililerle bizzat görüşülmüş ve dokümanlar üzerinde yerinde çalışma yapılmıştır.

İkinci bölümde; Kamu-Özel İşbirliği modelleri hem literatür hem de Dünya’daki uygulamaları bakımından ele alınmaktadır. Geleneksel proje yürütme yöntemlerine göre karşılaştırılması yapılmak suretiyle KÖİ modellerinin temel unsurları ve uygulama koşulları analiz edilmektedir. Üçüncü bölümde; KÖİ modellerinin Türkiye’de belediyelerin altyapı projelerinde uygulanabilirliği belirlenmeye çalışılmaktadır. Bunu yaparken KÖİ modellerinin uygulanabilmesi bakımından Türkiye’deki mevcut yasal ve kurumsal ilişkiler yapısı ile bugüne kadarki uygulanmış en çarpıcı üç örnek proje analiz

edilmektedir. Belediyeler; büyükşehir belediyeleri, il belediyeleri, ilçe ve belde belediyeleri şeklinde gruplandırmak suretiyle, her bir grubun personel yapısı, gelir-gider yapısı, yatırım kapasitesi ve kamuoyu algılaması faktörleri incelenerek KÖİ modellerinde hangisinin uygulama bakımından rasyonel olacağı sonucuna ulaşılmaya çalışılmaktadır.

BİRİNCİ BÖLÜM

1. TÜRKİYE’DE BELEDİYELERİN GENEL YAPISI VE ALTYAPI PROJELERİNİN DURUMU

1.1. Belediyelerin Kuruluşu, İdari Yapısı, Görevleri ve Merkezî Hükümetle İlişkileri

Türk kamu yönetimi esas itibariyle merkezi özellik taşımakla beraber, mahalli idareler, özellikle de belediyeler, kamu yönetiminin önemli bir ağırlık merkezi olmaya başlamıştır. İstihdam ettiği personel sayısı, genişleyen hizmet alanı, yatırımlarının büyüklüğü ve daha önemlisi “sosyal devlet” uygulamalarının en önemli aktörleri olmaları, son yıllarda bu alanda önemli yasal ve idari düzenlemeler yapılmasını zorunlu kılmıştır. 2005 yılından sonra getirilen bu düzenlemeler; görev ve yetkileri, gelir kaynakları, borçlanmaları ile çalışma usul ve esasları noktasında olmuştur.

1.1.1. Türk İdare Sisteminin İçinde Belediyelerin Yeri

Türk İdare Sisteminde kamu yönetiminin genel esasları Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nda şu şekilde düzenlenmektedir;

- İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir,
- İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır,
- Kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur (T.C. Anayasası, Madde: 123).

Buna göre Türk İdare Sisteminde hiçbir kurum veya kuruluş tamamen bağımsız ve tek başına faaliyet sürdüremez, mutlaka idarenin bütünlüğü ilkesi doğrultusunda bir üst

kurum veya idareyle ilişkilendirmek zorundadır. Herhangi bir idarenin kurulması, faaliyet esaslarının belirlenmesi kanunla düzenlenir. Kanunda tanımlanmayan hiçbir görevi idareler yürütemezler, sorumluluk yüklenemezler. Kamu idareleri, merkezi idareler ve mahalli idareler şeklinde iki ana kategoriye ayrılır. Merkezî idareler ile mahalli idarelerin görev ve sorumlulukları ilgili kanunlarında belirtilmesi gerekir.

Merkezî yönetim geniş anlamda yürütmeyi ifade eder; Cumhurbaşkanlığı, Başbakanlık, Bakanlıklar ile faaliyet konusu bakımından ülke geneline hitap eden diğer kurumları kapsar. Yetki genişliği esası doğrultusunda merkezi idareler; coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere, iller de diğer kademeli bölümlere ayrılırlar. Kamu hizmetlerinde verim ve uyumu sağlamak amacıyla birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatları da kurulabilir (GAP İdaresi Başkanlığı gibi). Bakanlıklar dışında ancak Bakanlıklarla ilgili veya bağlı statüde kurulan, daha ziyade ülke genelinde düzenleme ve denetleme fonksiyonu icra eden “kurul” niteliğinde merkezi idarelerden de söz edilebilir (SPK, KİK, RTÜK, BDDK, EPDK, TPE, RK, ŞK gibi) (T.C. Anayasası, Madde: 126).

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ile benimsenen yerinden yönetim ilkesine uygun olarak; il, belde veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere, organları seçim yoluyla oluşturulan ancak karar mekanizmaları kanunla belirlenen kamu tüzel kişileri mahalli idareleri oluşturur (T.C. Anayasası, Madde: 127). Mahalli idareler; il özel idaresi, belediye ve köyden oluşmaktadır. Türk kamu yönetiminin iki temel ayağını oluşturan merkezi idare ve mahalli idare birimleri bütün olarak kamu yönetimini ve kamu hizmet alanlarını oluşturmakla beraber aralarındaki en önemli fark; merkezi idarelerin organları atama yoluyla teşekkül ederken, mahalli idarelerinki seçim yoluyla teşekkül eder. Bazı merkezi idarelerin organlarında (yönetim kurulu, genel kurul gibi) seçim yöntemi olmakla beraber, mahalli idarelerde olduğu gibi doğrudan vatandaş tarafından seçim olmayıp atanmışların oylarıyla yapılan seçimlerdir.

Anayasa ve ilgili kanunlara göre mahalli idarelerin temel özellikleri şöyle sıralanabilir (Sanal 2008, 102):

- Mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamak amacıyla kurulurlar,
- Karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulur,

- Kuruluşları, görev ve yetkileri yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir,
- İdarenin bütünlüğü ilkesi doğrultusunda, merkezi idarenin vesayet denetimine tabidirler,
- Görev ve sorumluluklarıyla orantılı gelir kaynakları olmalıdır.

İl özel idareleri, belediyeler ve köylerden oluşan mahalli idare birimleri içerisinde belediyeler özel öneme sahiptirler. 5393 Sayılı Belediye Kanunu ile 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun getirmiş olduğu yetki, sorumluluk görevler ve gelir kaynakları belediyeleri bir "mahalli idare birimi" olarak kamu hizmetlerinin yürütülmesi bakımından önemli bir noktaya taşımıştır. Nitekim her vatandaşın günlük hayatının idamesinde belediye birimleri ile sürekli temas halinde olmalarının kaçınılmazlığının yanında, Anayasada yer alan "sosyal devlet" prensibinin en önemli ve en güncel uygulanma birimleri haline gelmişlerdir. Gerek kişisel gerekse kurumsal düzeyde en temel ihtiyaçlar (içmesuyu, kanalizasyon, ulaşım, ısınma hatta beslenme) merkezi idare organizasyonlarından ziyade mahalli idare unsurları tarafından sağlanır hale gelmiştir. Mahalli idarelerin bu noktaya gelmesinin en büyük nedeni, yasal düzenlemelerin bir sonucu olmasının yanı sıra, vatandaşlarla birebir temas halinde olmaları nedeniyle beklentilere daha dinamik karşılık verebilme kabiliyetine sahip olmalarıdır.

Türkiye'de belediyeler yasal düzenleme bakımından, büyükşehir belediyeleri ve diğer belediyeler şeklinde iki ana grupta ele alınmakla beraber, sosyal ve ekonomik değerlendirmeler bakımından; büyükşehir belediyeleri, il merkezi belediyeleri, ilçe merkezi belediyeleri ve belde belediyeleri şeklinde tasnif etmek daha uygundur. İl, ilçe ve belde belediyeleri aynı yasal düzenleme, görev ve sorumluluklara tabi olmalarına rağmen; büyüklükleri, coğrafi konumları, gelir yapıları, kültürel özellikleri bakımından büyük farklılıklar taşımaları nedeniyle bu şekilde alt gruplar halinde, hatta her bir grubu alt nüfus dilimlerine ayırmak suretiyle ele almak daha rasyonel olacaktır.

Belediye ve büyükşehir belediyesinin kurulmasının en önemli kistası nüfustur. Buna göre; belediye kurulabilmesi için en az 5.000, büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için en az 750.000 nüfusun olması gerekir (il ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması

zorunludur) (5393 SK. Madde: 4, 5216 SK. Madde: 4). Türkiye’de 01.01.2010 tarihi itibariyle 2949 adet belediye olup, bunların 16 adedi büyükşehir belediyesi, 143 adedi büyükşehir ilçe belediyesi, 65 adedi il merkezi belediyesi, 749 adedi ilçe merkezi belediyesi ve 1976 adedi belde belediyesidir (İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü).

1.1.2. Belediyelerin Organları, Seçimi, Görev ve Sorumlulukları

Ölçekleri ne olursa olsun (belediye veya büyükşehir belediyesi) belediyeler; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanı (başkanlık teşkilatı) şeklinde üç organdan oluşurlar. Organların seçimi, görev ve sorumlulukları kanunlarında belirtilmiştir.

1.1.2.1. Belediye ve Büyükşehir Belediyesi Meclisi

Belediye meclisi doğrudan doğruya halk tarafından 5 yılda bir seçim yoluyla oluşur ve belediyenin en üst karar organıdır (5393 SK. Madde: 17). Büyükşehir belediye meclisi ise, büyükşehir belediyesinin karar organıdır ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilen üyelerden oluşur. Büyükşehir belediye başkanı büyükşehir belediye meclisinin başkanı olup, büyükşehir içindeki diğer belediyelerin başkanları, büyükşehir belediye meclisinin doğal üyesidir (5216 SK. Madde: 12). Meclisin (büyükşehir dâhil) Kanunda belirtilen görev ve yetkilerinin bir kısmı aşağıdaki gibidir (5393 SK. Madde: 18):

- Stratejik plân ile yatırım programlarını görüşmek ve kabul etmek,
- Bütçe ve kesin hesabı görüşmek ve kabul etmek,
- Belediye imar plânlarını görüşmek ve onaylamak,
- Borçlanmaya karar vermek,
- Sağlanacak hizmetler için uygulanacak tarifeleri belirlemek,
- Ortaklıklar kurulmasına, ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığının kurulmasına karar vermek,

- Belediye adına imtiyaz vermeye, yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeliyle yapılmasına, belediyeye ait şirket işletme veya iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek,
- Belediyenin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek,
- Mahalli idare birliklerinin kurulmasına, kurulmuş birliklere katılma veya ayrılmaya karar vermek,
- Büyükşehir ve il belediyelerinde il çevre düzeni plânını kabul etmek,
- Belediye sınırları il sınırı olan büyükşehir belediyelerinde, il çevre düzeni plânını onaylamak.

1.1.2.2. Belediye ve Büyükşehir Belediyesi Encümeni

İl belediyelerinde ve nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerde belediye başkanının başkanlığında; belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği üç üye, malî hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği iki üye olmak üzere yedi kişiden, diğer belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği iki üye, malî hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği bir üye olmak üzere beş kişiden oluşur (5393 SK. Madde: 33).

- Belediye başkanının katılamadığı toplantılarda, belediye başkanının görevlendireceği başkan yardımcısı veya encümen üyesi, encümene başkanlık eder. Encümen toplantılarına gündemdeki konularla ilgili olarak ilgili birim amirleri, belediye başkanı tarafından oy hakkı olmaksızın görüşleri alınmak üzere çağrılabilir.

Büyükşehir belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında; belediye meclisinin kendi üyeleri arasında bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri genel sekreter, biri malî hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirleri arasında seçeceği beş üyeden oluşur. Belediye başkanının katılamadığı toplantılarda, encümen toplantılarına genel sekreter başkanlık eder (5216 SK. Madde: 16).

1.1.2.3. Belediye Başkanı ve Büyükşehir Belediyesi Başkanı

Belediye başkanlarının görev, yetki ve sorumlulukları esas itibarıyla 5216 ve 5393 sayılı Kanunlarda belirlenmiştir. Belediye başkanı, belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Belediye başkanı, ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilir, görevinin devamı süresince siyâsî partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamaz; profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını yapamaz ve yönetiminde bulunamaz (5393 SK. Madde: 37).

Belediye başkanları kurumun en üst amiri sıfatıyla; malî, hukuki ve yatırımlarla ilgili konularda teşkilatı sevk ve idare etmek, kurumun hak ve menfaatlerini korumaktan sorumludur. Aynı zamanda meclisin ve encümenin başkanı olması nedeniyle bütün karar ve yürütme organlarının merkezinde bulunmaktadır. Bu yapılanma bir anlamda “mahalli idarenin merkezileşmesi” demektir. Özellikle, belediye başkanının mensup olduğu siyasi parti aynı zamanda meclisin çoğunluğuna hâkim olduğu durumlarda, belediye başkanı tek başına gücü elinde bulundurma fırsatını yakalayabilmektedir. Nitekim uygulamada belediye başkanı hem meclisi hem encümeni mutlak kontrolü altına almaktadır.

1.1.3. Belediyelerin Merkezî İdarelerle İlişkisi ve Vesayet Denetimi

Belediyeler ve merkezi idareler arasındaki ilişki, yerinden yönetim, idarenin bütünlüğü ile vesayet denetimi ilke ve kavramlarıyla şekillenir. Belediyeler en önemli mahalli idare unsuru olarak, organları doğrudan seçim yoluyla oluşan özerk yapıli demokratik süreçlere tabi idareler olmakla beraber, faaliyetleri bakımından merkezi idareden tamamen bağımsız olmaları düşünülemez. Bu ilişkinin nasıl olacağı başta Anayasa olmak üzere, 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanununda düzenlenmiştir.

T.C. Anayasası'na göre, mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir. Yine Anayasamız uyarınca merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde idari vesayet yetkisine sahip olduğu belirtilmiştir

(T.C. Anayasası Madde: 127). Bu çerçevede yerinden yönetim; genel olarak merkezi idareden mahalli idarelere yetki ve kaynak aktarımı ve böylece mahalli özerkliğin korunması biçiminde tanımlanmaktadır (Erçin 2007, 101).

Yerinden yönetim ilkesi, mahalli idarelerin idari özerkliğini, idari vesayet ise merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki kontrol ve denetim yetkisini düzenlemektedir. Bütün batılı demokrasilerde mahalli idareler hem idari özerkliğe sahiptir, hem de merkezi idarenin bunlar üzerinde bir şekilde idari vesayet yetkisi vardır (Şarbak 2007, 3). İdari özerklik olmadan mahalli idarelerin yetkinliğe kavuşması ve gelişmesi mümkün değildir. Diğer taraftan yerel idare özerkliği, merkezi idarenin mahalli hizmetlerle ilgili sorumluluğunu ortadan kaldırmamaktadır. Bunun yanında merkezi idare, mahalli hizmetlerin ülke çapında zamanında ve belli standartlarda sağlanmasından sorumludur.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı¹, “Özerk Yerel Yönetim” kavramını vurgulayarak, yerel makamların; kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânına sahip olduğunu belirtmektedir (Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Madde: 3). Yine Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına göre, kamu sorumluluklarının genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacağı bu sorumluluğun bir başka makama verilmesi halinde, görevin kapsam ve niteliği hakkında yetkinlik ve ekonomi gerekleri gözönünde bulundurulacağı ilkesi getirilmiştir (Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Madde: 4). Dolayısıyla bu ilke kavramsal olarak, kamu hizmetlerinin daha etkin sunulabilmesini sağlamak üzere, vatandaşa yakın ve kamu hizmet taleplerinin doğrudan doğruya, daha demokratik olarak yansıtılmasını sağlayan alt yönetim birimlerince üstlenilmesini öngörür (Çubukçu 2008, 83). 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunlarının Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına genel olarak uygunluk gösterdiği söylenebilir. Ayrıca bu kanunlar ile mahalli idarelerin üzerindeki idari vesayet denetiminin göreceli olarak azaldığı, dolayısıyla özerklik

¹ Türkiye, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartını 08/05/1991 tarih ve 3723 Sayılı Kanunla kabul etmiş ve 1992 yılında Bakanlar Kurulu Kararı ile bazı maddelerine çekince koyarak onaylamıştır.

düzeylelerinin arttığı, iç yapılanmalarında kendi karar organlarına ve idari birimlerine belli bir inisiyatif alanının tanındığı, demokratik ve katılımcı niteliklerinin artırıldığı görülmektedir (Bezci 2007, 3).

Mahalli idarelerin kendi tüzel kişiliği dışındaki makamlar tarafından yapılan rutin denetimler Sayıştay ve İçişleri Bakanlığı aracılığıyla gerçekleştirilir. Bu denetimler belediyeler açısından dış denetim mekanizmasını oluşturur (Sanal 2008, 112). Sayıştay belediyelerin malî iş ve işlemleri üzerinde denetimler yaparken (malî denetim), İçişleri Bakanlığı (valilikler dâhil) ise diğer iş ve işlemlerinin idarenin bütünlüğü bakımından, kalkınma plânı ve stratejilerine uygunluğu (idari denetim) denetimini gerçekleştirir (Sanal 2008, 116).

Belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması ve yeni belediye başkanı veya başkan vekili seçiminin yapılamaması durumunda, seçim yapılincaya kadar belediye başkanlığına büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde vali tarafından görevlendirme yapılır. Görevlendirilecek kişinin belediye başkanı seçilme yeterliğine sahip olması şarttır (5393 SK. Madde: 46). Belediye başkanı, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 41. maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen biçimde; stratejik plân ve performans programına göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini ve belediye borçlarının durumunu açıklayan faaliyet raporunu hazırlar. Faaliyet raporunda, bağlı kuruluş ve işletmeler ile belediye ortaklıklarına ilişkin söz konusu bilgi ve değerlendirmelere de yer verilir. Faaliyet raporu nisan ayı toplantısında belediye başkanı tarafından meclise sunulur. Raporun bir örneği İçişleri Bakanlığına gönderilir ve kamuoyuna da açıklanır (5393 SK. Madde: 56). Ayrıca belediye hizmetlerinin, halkın sağlığı, huzur ve esenliği bakımından hayati derecede etkilendiğinin İçişleri Bakanlığının Sulh Hukuk Hâkimi tarafından tesbit edilmesi durumunda İçişleri Bakanı bu durumun giderilmesini belediye başkanından ister. Belediye başkanı tarafından gereği yapılmazsa vali tarafından duruma müdahale edilir (5393 SK. Madde: 57).

Belediye başkanınca meclise sunulan bir önceki yıla ait faaliyet raporundaki açıklamalar, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse,

yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkan vekili tarafından mahallin mülkî idare amirine gönderilir. Vali, dosyayı gerekçeli görüşüyle birlikte Danıştay’a gönderir. Yetersizlik kararı, Danıştay’ca uygun görüldüğü takdirde belediye başkanı, başkanlıktan düşer. Diğer bir ifade ile belediye başkanı hakkında gensoru önergesi verilmesi ve neticesinde güvensizlik oyu çıkarsa yine bu çerçevede dosya Danıştay’a vali tarafından gönderilir (5393 SK. Madde: 26). Danıştay bu konularla ilgili kararlarında; Merkezî idare tarafından yerel yönetimler üzerinde kullanılacak olan denetimin yargı denetimi değil idari vesayet denetimi olduğunu, mülki idare amirinin kararı yargıya taşınmasının idari vesayetin ortadan kaldırıldığı anlamına gelmediğini, nihai denetim yargı organı tarafından yapılırsa da, bunu yargının önüne getirenin vesayet makamı olduğunu, dolayısıyla valinin yargıya yaptığı başvurunun, idari vesayetle bağlantılı bir “idari itiraz” yolu olduğunu belirtmektedir (Can 2009, 242-243).

1.1.4. Belediye ve Büyükşehir Belediyelerinin Görev, Sorumluluk ve Yetkileri

Belediye ve Büyükşehir belediyelerinin görev, sorumluluk ve yetkileri 5393 Sayılı Kanun ile 5216 Sayılı Kanunda detaylı olarak düzenlenmiştir.

Buna göre belediyeler, belediye sınırları dâhilinde kalmak ve mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla bir görev olarak; imar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel altyapı, kent bilgi sistemleri, çevre ve çevre sağlığı, katı atık, zabıta, itfaiye, acil yardım, ambulans, trafik, mezarlık, ağaçlandırma, yeşil alan, konut, kültür ve sanat, gençlik ve spor, nikah, meslek ve beceri kazandırma, ekonomi ve ticaretin genişletilmesi görevlerini yapar ya da yaptırırlar. Bu temel görevlerinin yanısıra, aynı zamanda merkezi idarelerin görev alanına girmekle beraber; okul binalarının inşaatı bakım ve onarımlarını yapabilir, malzeme araç ve gereçlerini karşılayabilir, sağlık tesisleri açabilir ve işletebilir, kültür ve tabiat varlıklarının korunmasını sağlamak amacıyla bakım ve onarım yapabilir, sportif faaliyetlere destek verebilir, gıda bankacılığı yapabilir. Belediye meclisinin kararı ile mücavir alanlara da söz konusu bu hizmetleri götürebilir (5393 SK. Madde: 14). Bunlara ilâve olarak yetki ve imtiyazlarını şöyle sıralayabiliriz (5393 SK. Madde: 15):

- Kanunların belediyeye verdiği yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarmak, belediye yasakları koymak ve uygulamak, kanunlarda belirtilen cezaları vermek,
- Gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri ile ilgili olarak kanunlarda belirtilen izin veya ruhsatı vermek,
- Özel kanunları gereğince belediyeye ait vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarının tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak; vergi, resim ve harç dışındaki özel hukuk hükümlerine göre tahsili gereken doğal gaz, su, atık su ve hizmet karşılığı alacakların tahsilini yapmak veya yaptırmak,
- Müktesep haklar saklı kalmak üzere; içme, kullanma ve endüstri suyu sağlamak; atık su ve yağmur suyunun uzaklaştırılmasını sağlamak; bunlar için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek ve işletletmek; kaynak sularını işletmek veya işletletmek,
- Toplu taşıma yapmak; bu amaçla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel, raylı sistem dâhil her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak, kurdurmak, işletmek ve işletletmek,
- Katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmak,
- Mahallî müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde taşınmaz almak, kamulaştırmak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, trampa etmek, tahsis etmek, bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesis etmek,
- Borç almak, bağış kabul etmek,
- Toptancı ve perakendeci hâlleri, otobüs terminali, fuar alanı, mezbaha, ilgili mevzuata göre yat limanı ve iskele kurmak, kurdurmak, işletmek, işletletmek veya bu yerlerin gerçek ve tüzel kişilerce açılmasına izin vermek,
- Vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu uyuşmazlıkların anlaşmayla tasfiyesine karar vermek,
- Gayrisihhî müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek,
- Beldede ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi ve kayıt altına alınması amacıyla izinsiz satış yapan seyyar satıcıları faaliyetten men etmek, izinsiz satış yapan seyyar satıcıların faaliyetten men edilmesi sonucu, cezası ödenmeyerek iki gün içinde geri

alınmayan gıda maddelerini gıda bankalarına, cezası ödenmeyerek otuz gün içinde geri alınmayan gıda dışı malları yoksullara vermek,

- Reklam panoları ve tanıtıcı tabelalar konusunda standartlar getirmek,
- Gayrisihhî işyerlerini, eğlence yerlerini, halk sağlığına ve çevreye etkisi olan diğer işyerlerini kentin belirli yerlerinde toplamak; hafriyat toprağı ve moloz döküm alanlarını; sıvılaştırılmış petrol gazı (LPG) depolama sahalarını; inşaat malzemeleri, odun, kömür ve hurda depolama alanları ve satış yerlerini belirlemek; bu alan ve yerler ile taşımalarda çevre kirliliğı oluşmaması için gereken tedbirleri almak,

- Kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiğı bütün işleri yürütmek.

Yukarıdaki hizmetlerden; içme, kullanma ve endüstri sularının sağlanması, atık su ve yağmur suyunun uzaklaştırılması, bunlar için tesis kurulması, işletilmesi, kaynak sularının işletilmesi, her türlü toplu taşıma sistemlerinin kurulması ve katı atık ile ilgili her türlü faaliyetin yapılması, Danıştay'ın görüşü ve İçişleri Bakanlığının kararıyla süresi 49 yılı geçmemek suretiyle imtiyaz yoluyla devredilmesi hükme bağlanmıştır.

Büyükşehir belediyelerinin görev yetki ve sorumlulukları ise ilgili kanun da detaylı olarak düzenlenmiştir (5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu). Büyükşehir sınırları içerisindeki kamu hizmetlerinin yürütülmesi, 5216 Sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyeleri arasında paylaştırılmıştır. Buna göre büyükşehir belediyesi genel olarak belediyelerin görev ve sorumlulukları yanında; stratejik plân, yıllık hedefler ve yatırım programlarını hazırlarken ilçe belediyelerinin görüşünü alır, çevre düzeni plânına uygun olarak nazım plânı hazırlar, ilçe belediyelerince hazırlanmış olan imar plânlarını onaylar ve uygulanmasını denetler, ulaşım ana plânını yapar ve uygular, meydan, bulvar, cadde ve ana yolların yapım ile onarımını gerçekleştirir, toplu taşıma hizmetlerini verir, su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütür. Büyükşehir ilçe belediyeleri ise; Kanunla münhasıran büyükşehirliere verilen görevler dışındaki hizmetleri yerine getirmekten sorumludur. Ayrıca büyükşehir

belediyeleri, 5393 Sayılı Kanunla belediyelere verilen imtiyaz hakkı ve muafiyetlere de sahiptirler.

1.2. Belediyelerin Finansman Yapısı

Belediyelerin mevcut gelir yapısıyla cari giderlerini karşılayabilme, borçlarını çevirebilme ve ihtiyaç duyulan temel yatırımları sürdürebilme kapasitesi, kentleşme süreci bakımından önem arz eder. Gelirleri; genel bütçeden aldıkları pay, öz (mahalli) gelirleri ve nakit veya proje dayalı sağlamış oldukları hibeler şeklinde üç ana grupta incelenmektedir. Genel bütçeden aldıkları paylar ilgili yasalarla sabit oranlı olup, miktarını genel bütçenin toplam gelir kalemlerindeki artış ya da azalışlar belirlerken, öz gelirleri performanslarıyla doğrudan ilgilidir. Sağladıkları hibe kaynakların miktarı ise, hükümetlerin mahalli idarelere dönük kaynak transfer politikasına ve belediyelerin hibe kaynaklara dönük olarak geliştirecekleri projelere bağlıdır.

1.2.1. Belediyelerin Gelir Kaynakları

Türkiye’de Yerel Yönetimlerin gelirleri ilk defa 1924 yılında 423 sayılı Belediye Vergi ve Resimleri Kanunu ile daha sonra 1948 yılında 5237 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile yeniden düzenlenmiş, son genel kapsamlı düzenleme ise 1981 yılında gerçekleştirilmiştir. 1981 yılındaki düzenlemenin öncekilerden farkı, merkezden gönderilen paylar ile yerel gelirlerin ayrı ayrı yasalara konu edilmesi olmuştur.

1981 yılında Belediyelerin genel bütçeden alacakları paylar 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ile yerel gelirleri ise 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile düzenlenmiştir. 1981 yılında 2380 sayılı yasa ile başlatılan uygulama yerel yönetimlerin kimi devlet vergilerinden değişik oranlarda almakta olduğu payları kaldırılarak, bunun yerine genel bütçe vergi gelirlerinin tahsilât toplamı üzerinden topluca pay verme uygulaması getirilmiştir.

Kanunun ilk çıktığı yıllarda belediyelere genel bütçeden % 10 (İller Bankası Genel Müdürlüğü, Transfer ve Kredi Takip Dairesi Başkanlığı) civarında pay verilmekte iken zamanla bu oran azalarak % 6'lara kadar düşürülmüştür. Ayrılan paylar İller Bankasına

aktarılmakta ve aktarılan payın % 80'i İller Bankası'na doğrudan yerel yönetimlerin nüfuslarına göre, geriye kalan % 20'lik kısmı ise yine İller Bankasında belediyeler fonu ve İl Özel idareler fonu olmak üzere iki ayrı fonda toplanmaktaydı. Ancak 21.02.2001 tarihinde çıkartılan 4629 sayılı Bazı Fonların Tasfiyesi Hakkında Kanun ile bu fonlar kaldırılmıştır. Devam eden süreçte, 2380 sayılı kanun da iptal edilerek yerine 02.07.2008 tarihinde aynı başlığı taşıyan 5779 Sayılı Kanun ihdas edilmiştir.

Belediyelerin en önemli gelir kalemi 5779 sayılı kanun ile genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan pay olmakla beraber öz mahalli gelirleri² ile yardım ve hibeler diğer ana gelir kalemlerini teşkil eder. Bunlara ilâve olarak yatırımlarının finansmanında “borçlanma” da bu kapsamda ele alınabilir.

1.2.1.1. Genel Bütçeden Alınan Paylar

Yukarıdaki bölümde de açıklandığı üzere mülga 2380 Sayılı Kanuna göre, genel bütçe vergi gelirleri tahsilât toplamı üzerinden belediyelere % 6, il özel idarelerine % 1.12 nispetinde pay ayrılmakta iken, yerine ihdas edilen 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ile Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilâtı Toplamının; % 2,85'i büyükşehir dışındaki belediyelere, % 2,50'si büyükşehir ilçe belediyelerine ve % 1,15'i İl Özel İdarelerine olmak üzere toplam % 6.50 oranında pay ayrılmaktadır. Toplamda yüzdelik pay oranı azalmış olsa da, pay ayrılacak vergi kalemleri artırıldığı için³, önceki kanuna göre aktarılan pay miktarında % 10 ilâ % 20 oranında bir artış sağlanmıştır.

² Çalışmada, belediyelerin gelirleri iki ana kategoride ele alınmaktadır. Birincisi, belediyelerin teşebbüs gelirleri ile toplanan mahalli vergi ve benzeri gelirlerinin toplamını ifade eden, “öz gelirler” diye isimlendirdiğimiz gelirleri, ikincisi ise, bunlar dışında merkezi idarelerden ve/veya genel bütçe vergi gelirlerinden transfer edilen gelirlerdir.

³ Maliye Bakanlığı tarafından 2008 yılı Temmuz ayına kadar olan uygulamada 4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanununa göre; petrol ve doğal gaz ürünlerinden alınan ÖTV'nin tamamı, motorlu taşıtlardan alınan ÖTV'nin % 28'i, alkollü ve gazlı içecekler ile tütün mamulleri üzerinden alınan ÖTV'nin % 60'ı ile 6802 sayılı Gider Vergileri Kanunun 39 uncu maddesine göre; Özel İletişim Vergisi, genel bütçe vergi gelirleri tahsilât toplamı üzerinden mahalli idarelere ayrılan payın hesaplanmasında matraha dâhil edilmiyordu. 15.07.2008 tarih ve 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunla bu vergiler pay hesaplanmasında matraha dâhil edilmiştir. Böylece, mahalli idarelere genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylar önemli ölçüde artırılmıştır. Özel Tüketim Vergisi Kanununa göre (I) Sayılı Cetvelde sayılan petrol ve petrol ürünlerinden alınan ÖTV, 5779 sayılı Kanunun geçici 2 nci maddesine göre 2012 yılına kadar büyükşehir belediyelerinin pay matrahına dâhil edilmemesi öngörülmektedir.

5779 Sayılı Kanununa göre ayrılan, % 2.85 oranındaki belediye paylarının (büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri hariç) % 80'lik kısmı belediyelerin nüfusuna göre, % 20'lik kısmı ise, gelişmişlik endeksine göre (5779 SK. Madde: 2), Büyükşehir İlçe Belediyeleri için ayrılan % 2.50 oranındaki payın % 30'u Büyükşehir Belediyelerine, % 10'u bu Belediyelere bağlı Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğüne, İller Bankası tarafından dağıtılmaktadır. Ayrıca büyükşehir belediyelerine kendi il sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının % 5'i ayrılmakta olup, ayrılan bu büyükşehir belediye payının; % 70'i doğrudan ilgili büyükşehir belediyesi hesabına, kalan % 30'luk kısmı ise büyükşehir belediyeleri arasında tekrar nüfus esasına göre, Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından dağıtılmaktadır.

İl özel idareleri için ayrılan % 1.15 oranındaki paylarının dağıtımında ise; % 50'lik kısmı illerin nüfusuna, % 10'luk kısmı illerin yüzölçümüne, % 10'luk kısmı illerin köy sayısına, % 15'lik kısmı illerin kırsal alan nüfusuna, % 15'lik kısmı illerin gelişmişlik endeksine göre, yine İller Bankası tarafından dağıtılmaktadır. Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden % 0,1 (bindebir) oranında, sadece nüfusu 10.000'in altında olan belediyelere “denkleştirme ödeneği” adı altında pay dağıtılmaktadır (5779 SK. Madde: 6). Buna göre; kesinleşmiş en son genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının binde biri Maliye Bakanlığı bütçesine belediyeler denkleştirme ödeneği olarak konulmakta, Maliye Bakanlığı, bu ödeneği, mart ve temmuz aylarında iki eşit taksit halinde dağıtılmak üzere, İller Bankası hesabına aktarmaktadır. Bu ödeneğin % 60'ı, nüfusu 5.000'e kadar olan belediyelere, % 40'ı ise nüfusu 5.001 – 9.999 arasında olan belediyelere eşit şekilde dağıtılmaktadır.

Tablo 1'de 2000-2009 yılları arasında genel bütçe vergi gelirlerinde yerel yönetime transfer edilen kaynaklar verilmektedir. Tablo'da görülebileceği gibi, Genel Bütçeden mahalli idarelere 2002 yılı hariç her yıl bir önceki yıla göre artan miktarda kaynak transferi gerçekleşmektedir.

Tablo 1. Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Belediyelere Ayrılan Paylar Tablosu. (Milyon TL)

Yıllar İtibarıyla Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Yerel Yönetimlere Ayrılan Paylar																			
	2000	2001	Artış Azalış Oranı % (*)	2002	Artış Azalış Oranı % (*)	2003	Artış Azalış Oranı % (*)	2004	Artış Azalış Oranı % (*)	2005	Artış Azalış Oranı % (*)	2006	Artış Azalış Oranı % (*)	2007	Artış Azalış Oranı % (*)	2008	Artış Azalış Oranı % (*)	2009	Artış Azalış Oranı % (*)
İller Bankası'na dağıtılan paylar	2.059	3.251	58	2.758	-15	3.052	11	4.590	50	5.337	16	5.772	8	7.048	22	8.460	20	8.878	5
Muhasebat Genel Müdürlüğü'nce B.Şehir Belediyelerine dağıtılan paylar	846	1.365	61	1.474	8	1.635	11	2.494	53	3.806	53	4.057	7	4.921	21	5.840	19	6.046	4
Genel Toplam :	2.904	4.616	59	4.232	-8	4.687	11	7.084	51	9.144	29	9.829	7	11.970	22	14.300	19	14.924	4

(*) Bir önceki yıla göre yüzde değişim.

Kaynak: Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü.

Belediyelerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları payları belirleyen tek faktör toplanan vergilerdir. Dolayısıyla belediyelerin gelir kaynakları ekonomik konjonktürle doğrudan doğruya ilişkilidir, yani vergi gelirlerine bağlı olarak yıllar itibariyle artış ya da azalış seyri göstermektedir. 2000-2009 döneminde, 2002 yılı hariç hemen hemen bütün yıllarda vergi gelirlerinde, dolayısıyla belediyelerin genel bütçeden aldıkları paylarda artış olduğu görülmektedir. 2001 yılı ile 2004 yılında ise diğerlerine göre önemli bir sıçrama olmuştur. 5779 Sayılı Kanunla 2009 yılında da benzer bir sıçrama olması beklenirken finansal piyasalardaki krizin etkisiyle vergi gelirlerinde belirgin bir düşüş görüldüğünden bu anlamdaki gelirlerdeki artış oranı % 4 düzeyinde kalmıştır.

1.2.1.2. Öz (Mahalli) Gelirleri

Belediyelerin öz (mahalli) gelirleri kendi ilgili kanunları yanı sıra 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile 1319 Sayılı Emlak Gelirleri Kanununda düzenlenmiştir. Söz konusu kanunlar çerçevesinde bu gelirleri şöyle özetleyebiliriz:

- Vergiler; sadece belediyelere verilmiş olan yetkiler doğrultusunda toplanan mahalli vergilerdir. Bunlar; emlak vergisi, ilan ve reklam vergisi, eğlence vergisi, haberleşme vergisi, elektrik ve hava gazı tüketim vergisi, yangın ve sigorta vergisi ve çevre temizlik vergisidir.

- Harçlar ve Rüsumlar; belediyelerin belirli bir işin yapılmasına izin vermeleri nedeniyle sağlamış oldukları gelirlerdir. İşgal harcı, tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcı, kaynak suları harcı, hayvan kesimi ve muayene harcı, ölçü ve tartı aletlerini muayene harcı, bina inşaat harcı, kayıt ve suret harcı, imar ile ilgili harçlar, işyeri açma izni harcı, müze giriş ücretleri ile madenlerden alınan paylar ve hal rüsumu şeklinde özetlenebilir.

- Harcamalara Katılma Payları; belediyelerin vatandaşlara götürdükleri yol, su, kanalizasyon gibi altyapı hizmetleri karşılığında yapılan harcamaların bir kısmının sadece o hizmetten yararlanacak olanlardan almış oldukları paydır. Hizmetten faydalananların söz konusu hizmetin bedelini kısmen de olsa ödemeleri anlayışıyla bu katılım payları ihdas edilmiştir.

- Ücretler; harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak sağlanan her türlü hizmet için, meclis tarafından düzenlenecek tarifelere göre alınan hizmet bedellerini ifade eder.

- Para Cezaları; belediyelerin yetkileri dâhilinde olan konularda yapılmış olan yanlış uygulamalar sebebiyle kestikleri cezalardan sağlanan gelirler bu kapsamda değerlendirilir.

- Kiralar; belediyelerin sahip oldukları gayrimenkullerinin kiraya verilmesi suretiyle elde edilen gelirlerdir.

- İşletme Gelirleri; belediyelerin görev yetki ve sorumluluk alanlarında faaliyet göstermek üzere tesis etmiş oldukları işletmelerin kâr etmeleri sonucu sağlamış oldukları net gelirlerdir (otobüs işletmesi, kaplıca ve otel işletmesi, kum ve çakıl ocağı işletmeciliği gibi).

Belediyelerin kurmuş oldukları işletmelerin öncelikle kâr amaçlı olmayıp, hizmet esaslı olarak faaliyet göstermeleri amaçlanmaktadır. Bununla beraber kâr etmeleri beklenmektedir. Bu yolla sağlanan mal ya da hizmetlerin fiyatları, aynı alanda faaliyet gösteren özel teşebbüslere göre daha rekabetçi olması, tekel oldukları durumda ise gerçek maliyetleri yansıtmamaları nedeniyle genellikle ya hiç kâr etmezler ya da tatmin edici kâr söz konusu olmaz. İçmesuyu tesisleri dışındaki hemen hemen bütün işletmeler en fazla başabaş noktasında faaliyetlerini sürdürürler⁴.

- Kullanma Tahsisi veya Kat Karşılığı Elde Edilen Gelirler; belediyeler sahip oldukları arsalar üzerine yapılan binalarda kendi paylarına düşen kısımları önceden satmak suretiyle sağladıkları gelirlerdir.

Yukarıda açıklanmış olan ve belediyelerin öz (mahalli) gelirlerini oluşturan gelir çeşitlerinin etkin bir şekilde toplanabilmesi önem arz etmektedir. Özellikle belediyelerin kendilerine tahsis edilmiş olan gelirlerini, etkin ve verimli bir şekilde toplayamadıkları ve denetleyemedikleri yaygın bir kanaat olarak kabul edilmektedir. Bu sebeple, Belediyeler kanunların kendilerine sağlamış olduğu gelir toplama yetkisini tam olarak kullanıp öz gelirlerini sürekli ve etkin hale getirmelidir. Ancak, gözlem ve tesbitler

⁴ Bazı Büyükşehir belediyelerinde faaliyet gösteren kurumsallaşmış belediye işletmeleri (doğalgaz şirketi, inşaat şirketleri, deniz ulaşımı şirketleri, temel gıda şirketleri) önemli kârlar sağlayıp, belediyelerin bazı hizmetlerini finanse ettiği de görülmektedir.

göstermektedir ki özellikle nüfusu 50.000'in altında olan küçük ve orta ölçekli belediyeler çeşitli nedenlerle öz gelirlerini arttırmak yerine merkezi bütçe desteğinin arttırılmasını talep etmektedirler. Fakat 1980'li yıllardan itibaren yapılan merkezi düzenlemeler genel bütçe desteğinin sürekli olarak azalması şeklinde tezahür etmektedir⁵. Hükümetler yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarını arttırırken buna paralel olarak mahalli gelirlerini arttıracak düzenlemeler de yapmıştır⁶.

Belediyelerin öz gelirlerini arttıracak bu mekanizmaları etkin olarak kullanmamalarının esas nedenlerini şöyle sıralayabiliriz:

- Politik nedenler; bir politikacı olarak Belediye Başkanları, doğal olarak “bir sonraki dönem” hesabı ve düşüncesiyle hareket etmektedir. Seçmenlerden yapacağı etkin vergi tahakkuku ve tahsilâtının seçmeni kendisinden uzaklaştıracağı düşüncesine sahiptir. Bu nedenle, mümkün olduğu kadar düşük düzeyli vergi ve ücret tarifeleri uygulama temayülündedir.

Aslında, bu yaklaşım uzun vadede yine yerel politikacı olan Belediye Başkanlarının aleyhine sonuç vermektedir. Çünkü yetersiz gelir düzeyinde, gereken temel yatırımlar yapılamayınca, hizmet arzında sıkıntı baş göstermekte olup, sonuçta seçmen tatminsizliği daha üst düzeyde olmaktadır. Bunun yerine beş yıllık kalkınma plânları ve yıllık yatırım programlarına bağlı olarak gereken gelir düzeyini gerçekleştirecek tarife ve ücret politikasının yürütülmesi, hizmetlerin sunumunda süreklilik ve etkinlik sağlayacağı için politik yansımaları da uzun vadede olumlu olacaktır. Nitekim yerel düzeyde politik istikrarın olduğu başka bir ifade ile aynı ya da birbirine yakın siyasi yapıda olan politikacıların uzun süreli yönetimde kaldığı yörelerde (Kayseri, Konya, Ankara, İstanbul, vb. şehirlerde) ücret ve tarifeler daha yüksek düzeyde seyretmekte ya da tahsilât oranları daha yüksek oranda olmaktadır.

- Sosyo- Ekonomik nedenler; yörede yaşayanların gelir düzeyinin düşüklüğü ve kamu hizmetlerine herhangi bir bedel ödeme alışkanlığının olmaması yerel yönetimlerin gelir toplamada önündeki engellerden biri olarak gösterilebilir. Ülkemizde

⁵ 5779 sayılı yasa ile uzun zamandan beri ilk defa Belediyelerin Genel Bütçeden aldığı paylar yükseltilmiştir.

⁶ 2464 sayılı Belediye gelirleri yasasıyla, Belediyelere vergi, harç ve ücret alma yetkisi verilmiştir.

taşıra kesimi ile bunun sosyal uzantısı niteliğindeki büyükşehir varoşları bu faktörü en iyi yansıtan sosyal ve demografik kesimdir. Bu kesimlerde tahsilât oldukça düşüktür (Tablo 4).

- Teknik nedenler; etkin bir tahsilât sisteminin olmaması nedeniyle, yasalarla verilen vergi, harç ve ücret alma yetkisinin etkin olarak yerine getirilmesi mümkün olmamaktadır. Ayrıca, mevzuatın yeterince takip edilememesi, tahsilât mekanizmasının oluşturulamaması, buna dönük teknik altyapının kurulamaması sonucunda, yerel politika yöneticilerinin olumlu iradesi olsa bile yerel gelirlerin yeterince toplanamamasına neden olmaktadır.

Yukarıda açıklanmış olan gelir kaynakları Belediyelerin türlerine göre ve yıllar itibariyle detaylı bir şekilde aşağıda Tablo 2, Tablo 3, Tablo 4, Tablo 5’de gösterilmiştir. Tablolarda yer alan vergi gelirleri; mülkiyet üzerinden alınan vergiler, dâhilde alınan mal ve hizmet vergileri, harçlar, başka yerde sınıflandırılmayan vergi kalemlerini, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri; mal ve hizmet satış gelirlerini, malların kullanım veya faaliyette bulunma izni gelirleri, kurumlar hâsılatı, kurumlar kârları, kira gelirlerini, alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler; yurtdışından alınan bağış ve yardımlar, merkezi yönetim bütçesine dâhil idarelerden alınan bağış ve yardımları, proje yardımlarını, diğer gelirler; faiz gelirlerini, sermaye gelirleri ise; taşınmaz satış gelirleri, taşınır satış gelirleri, menkul kıymet ve varlık satış gelirlerini ifade eder.

Tablo 2. Büyükşehir Belediyelerinin 2006-2009 Arası Gelir Tablosu (Bin TL)

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ BÜTÇE GELİRLERİ								
	Oranı %	2006	Oranı %	2007	Oranı %	2008	Oranı %	2009
BÜTÇE GELİRLERİ TOPLAMI		8.175.781	(*)15,10	9.410.046	(*)4,78	9.860.132	(*)14,96	11.335.294
Vergi Gelirleri	(**)2,32	189.441	(**)2,42	227.919	(**)2,64	260.409	(**)2,20	249.378
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	9,48	774.879	11,34	1.067.364	9,60	946.327	11,90	1.348.917
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	0,75	61.365	0,79	74.449	0,54	52.812	0,34	37.992
Diğer Gelirler	3,42	279.281	11,23	1.057.206	7,14	703.559	8,38	949.990
Kişi ve Kurumlardan Alınan Paylar (Genel Bütçe Vergi Gelirleri)	68,16	5.572.442	66,94	6.299.502	75,63	7.457.118	67,09	7.604.922
Sermaye Gelirleri	2,08	169.793	9,93	934.808	5,62	553.715	7,30	827.194
Alacaklardan Tahsilat	0,03	2.508	0,04	3.729	0,04	3.785	0,02	1.791

Kaynak: Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü

(*) Bir önceki yıla göre yüzde artış azalış oranını göstermektedir.

(**) Toplam bütçe gelirleri içindeki yüzdelik payını göstermektedir.

Tablo 3. Büyükşehir Dışındaki İl Belediyelerinin 2006-2009 Arası Gelir Tablosu (Bin TL)

BÜYÜKŞEHİR DIŞINDAKİ İL BELEDİYELERİNİN BÜTÇE GELİRLERİ								
	Oranı %	2006	Oranı %	2007	Oranı %	2008	Oranı %	2009
BÜTÇE GELİRLERİ TOPLAMI		2.059.847	(*)29,047	2.658.171	(*)9,746	2.917.233	(*)-0,002	2.917.161
Vergi Gelirleri	(**)14,53	299.216	(**)13,13	348.992	(**)15,08	440.027	(**)13,71	400.010
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	30,49	628.040	31,44	835.808	28,69	836.947	29,25	853.257
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	1,87	38.540	2,00	53.052	1,15	33.606	1,44	41.877
Diğer Gelirler	4,47	92.138	4,06	107.960	4,96	144.807	4,45	129.716
Kişi ve Kurumlardan Alınan Paylar (Genel Bütçe Vergi Gelirleri)	41,77	860.366	37,48	996.216	39,84	1.162.345	47,24	1.378.055
Sermaye Gelirleri	5,95	122.495	11,89	316.057	10,25	298.913	3,88	113.287
Alacaklardan Tahsilat	0,92	19.052	0,00	86	0,02	588	0,03	959

Kaynak: Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü

(*) Bir önceki yıla göre yüzde artış azalış oranını göstermektedir.

(**) Toplam bütçe gelirleri içindeki yüzdelik payını göstermektedir.

Tablo 4. İlçe, İlk Kademe ve Belde Belediyelerinin 2006-2009 Arası Gelir Tablosu (Bin TL)

İLÇE, İLK KADEME VE BELDE BELEDİYELERİ BÜTÇE GELİRLERİ								
	Oranı %	2006	Oranı %	2007	Oranı %	2008	Oranı %	2009
BÜTÇE GELİRLERİ HESABI		10.137.236	(*)14,2	11.579.905	(*)11,9	12.958.647	(*)-2,8	12.592.506
Vergi Gelirleri	(**)28,2	2.858.930	(**)26,8	3.101.553	(**)26,1	3.376.838	(**)23,7	2.981.640
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	15,8	1.605.800	15,9	1.839.346	15,2	1.968.475	15,3	1.921.811
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	2,7	269.429	3,9	451.394	3,2	410.453	2,3	295.251
Diğer Gelirler	6,00	608.338	6,07	703.129	5,79	750.405	6,11	769.650
Kişi ve Kurumlardan Alınan Paylar (Genel Bütçe Vergi Gelirleri)	40,30	4.085.533	39,06	4.523.209	42,37	5.491.179	47,29	5.954.780
Sermaye Gelirleri	6,6	668.303	8,1	941.701	7,3	950.102	5,3	664.948
Alacaklardan Tahsilat	0,4	40.903	0,2	19.573	0,1	11.195	0,0	4.426

Kaynak: Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü.

(*) Bir önceki yıla göre yüzde artış azalış oranını göstermektedir.

(**) Toplam bütçe gelirleri içindeki yüzdelik payını göstermektedir.

Tablo 5. Tüm Belediyelerin 2006-2009 Arası Gelir Tablosu (Bin TL)

TÜM BELEDİYELER BÜTÇE GELİRLERİ								
	Oranı %	2006	Oranı %	2007	Oranı %	2008	Oranı %	2009
BÜTÇE GELİRLERİ HESABI		20.372.864	(*)16,1	23.648.122	(*)8,83	25.736.012	(*)4,3	26.844.961
Vergi Gelirleri	(**)16,4	3.347.587	(**)15,6	3.678.464	(**)15,8	4.077.274	(**)13,5	3.631.028
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	14,8	3.008.719	15,8	3.742.518	14,6	3.751.749	15,4	4.123.985
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	1,8	369.334	2,4	578.895	1,9	496.871	1,4	375.120
Diğer Gelirler	4,81	979.757	7,90	1.868.295	6,21	1.598.771	6,89	1.849.356
Kişi ve Kurumlardan Alınan Paylar (Genel Bütçe Vergi Gelirleri)	51,63	10.518.341	49,98	11.818.927	54,83	14.110.642	55,64	14.937.757
Sermaye Gelirleri	8,9	1.819.114	8,0	1.897.844	6,5	1.664.835	4,6	1.243.331
Alacaklardan Tahsilat	1,6	330.012	0,3	63.179	0,1	35.870	2,5	684.384

Kaynak: Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü.

(*) Bir önceki yıla göre yüzde artış azalış oranını göstermektedir.

(**) Toplam bütçe gelirleri içindeki yüzdelik payını göstermektedir.

Tablo 5'e göre, tüm belediyelerin yıllara göre gelir kalemleri incelendiğinde, Bütçe Gelirleri toplamı 2006 yılında, 20.372.864.000 TL iken, % 16.01 oranında artarak 2007 yılında 23.648.122.000 TL ye, 2008 yılında ise % 8.83'lük bir artışla, 25.736.012.000 TL ye, 2009 yılında ise % 4,3 oranında artarak 26.844.961.000 TL'ye ulaşmıştır. Bütçe gelirleri toplamı içerisinde en yüksek gelir dilimini, Kişi ve Kurumlardan Alınan Paylar yani genel bütçe vergi gelirlerinden almış oldukları paylar oluşturmaktadır. Bunun da tüm gelirlere oranı 2006 yılında % 51.63, 2007 yılında % 49.98, 2008 yılında % 54.83, 2009 yılında % 55,64 oranında olmak üzere artarak devam etmiştir. Belediyeler bazında incelendiğinde genel bütçe vergi gelirlerinden almış oldukları payların oranının, büyükşehir belediyelerinde % 70 ilâ % 80'lere çıktığı diğer belediyelerde ise, % 40 ilâ % 48'lere kadar düştüğü görülmektedir. Bu da Büyükşehir Belediyelerinin Genel Bütçe vergi gelirlerinden daha fazla pay aldığını göstermektedir.

Bunun yanı sıra, mahalli vergi gelirlerinin Toplam Bütçe gelirleri içindeki payı ise yasal paylara göre daha düşüktür. Yukarıdaki verilerden de anlaşılacağı üzere bu oran ortalama % 15'ler seviyesindedir. Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri de yine vergi gelirleri ile eşdeğerde olup, ortalama % 15'ler seviyesindedir. Bu durumu Belediyeler bazında irdelediğimizde, Büyükşehir belediyelerinin mahalli vergi gelirleri, Bütçe gelirleri içerisinde çok daha düşük oranda yer almakta ve bu oran ortalama % 3'ler seviyesindedir. Büyükşehir dışındaki diğer belediyelerde ise bu oran daha yüksek olup özellikle İlçe, İlk kademe ve Belde Belediyelerinde, % 26'lar seviyesindedir.

Belediyelerin mahalli öz vergi gelirlerinin tüm gelirler içerisindeki oranının düşük olması, bu idarelerin malî açıdan merkezi idareye bağımlı ve malî kaynak üretme kapasitelerinin düşük olduğunu göstermektedir.

1.2.1.3. Yardım ve Hibeler

Belediyelere yurt içinden ve yurt dışından farklı kurum ve kuruluşlar tarafından hibe ve yardımlarda bulunmaktadır. Bu kurum ve kuruluşlar içerisinde en fazla hibe kaynak sağlayanları dikkate aldığımızda, yurt içinde İller Bankası ile Çevre ve Orman Bakanlığını, yurt dışından ise, Avrupa Birliği (AB) hibelerini esas almak suretiyle üç başlık altında inceleyebiliriz.

1.2.1.3.1. İller Bankası Tarafından Sağlanan Hibeler

Malî kaynağı yetersiz olan belediyelerin İller Bankasınca hazırlanıp, Devlet Plânlama Teşkilâtı Müsteşarlığı (DPT) tarafından yıllık yatırım programına alınan; harita, imar plânı, içmesuyu, atık su, katı atık ve benzeri kentsel altyapı ihtiyaçlarının finansmanına katkı sağlamak amacı ile İller Bankası tarafından hibe kaynak sağlanmaktadır. Hibenin kaynağını ise, genel bütçeden aktarılan ödenekler oluşturmaktadır. Ayrıca, İller Bankası kârının % 60'ı köyler ve nüfusu 10.000'in altında olan belediyelerin içmesuyu, atık su, katı atık ve benzeri kentsel altyapı tesislerinin yapımının finansmanı ile köyler ve nüfusu 100.000'e kadar olan belediyelerin harita, imar plânı, içmesuyu, atık su, katı atık, kent bilgi sistemi ve benzeri kentsel altyapı projelendirme hizmetlerinin finansmanında kullanılmak üzere dağıtılmaktadır⁷.

Buna göre; Belediyelerin kentsel altyapı tesislerinin etüt ve projelerinin hazırlanmasında proje bedelinin % 75'i oranında, kentsel altyapı tesislerinin yapımında yatırım maliyetinin en fazla % 75'i oranında ve acil ihtiyaç ödeneğinden malzeme temini için bir belediyeye en fazla 250.000 TL'ye kadar katkı sağlanmaktadır.

Belediyelere İller Bankası aracılığı ile son altı yıl içerisinde sağlanan hibeler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 6. İller Bankasının Sağladığı Hibeler (Bin TL)

İLLER BANKASININ BELEDİYELERE HARİTA İMAR PLÂNI VE KENTSEL ALTYAPI PROJELERİ İÇİN SON 6 YIL İÇERİSİNDE SAĞLADIĞI HİBELER	
YILLAR	MİKTAR
2005	114.884
2006	134.098
2007	105.000
2008	60.000
2009	46.000
2010	248.000
TOPLAM :	707.982

Kaynak: İller Bankası Genel Müdürlüğü.

⁷ 10.07.2009 tarih ve 27284 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan, 25.06.2009 tarih ve 5917 Sayılı Kanun Madde:19, Bu hibenin kullanımına ilişkin usul ve esaslar 14.10.2006 tarih ve 26319 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan "Belediyelerin Kentsel Altyapı İhtiyaçları İçin Tahsis Edilen Ödenek ve Ödeneğin Kullanımına İlişkin Yönetmelik" ile İller Bankası Yönetim Kurulu'nun 17.09.2009 tarih ve 34/409 Sayılı kararı ile kabul edilen "İller Bankası Yıllık Kârından Ayrılan Ödeneğin Köyler ve Belediyelerin Altyapı Proje ve Yapım İşlerinde Kullanılmasına İlişkin Yönerge" de belirlenmiştir.

1.2.1.3.2. Çevre ve Orman Bakanlığı Tarafından Sağlanan Hibeler

Çevre ve Orman Bakanlığı atık su arıtma tesisleri ile kanalizasyon şebekelerinin ve katı atık bertaraf tesislerinin yapımında kullanılmak üzere, belediyelere hibe kaynak sağlamaktadır⁸. Bu tür hibe, belediyelerin hazırlamış oldukları projelere destek ve teşvik amaçlı olup, Türkiye genelinde çevre projelerini tamamlamayı hedeflemektedir. 2005-2009 döneminde belediyelerden gelen 746 adet atık su arıtma tesisi ve kanalizasyon şebeke projesi ile 41 adet katı atık depolama yatırım projesi için toplam 200.000.000 TL civarında hibe kaynak kullandırılmıştır (Çevre ve Orman Bakanlığı, Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğü).

1.2.1.3.3. Avrupa Birliği Tarafından Sağlanan Hibeler

Ülkemizde yurtdışından sağlanan hibeler yerel seviyedeki yatırım ihtiyacı için kaynak sağlanması amacı ile kullanılan araçlardan biridir. Bu hibelerin sağlandığı kaynaklardan birincisini Avrupa Birliği oluşturmaktadır. AB Malî Yardımları Avrupa Komisyonu tarafından, diğer aday ülkeler için olduğu gibi, her yıl Türkiye'ye de tahsis edilen hibe nitelikli yardımlardır.

Malî yardımlar AB'ye uyum sağlamak için yapılmaktadır. Yeni dönemde Türkiye'ye adaylık perspektifi ile tahsis edilen AB kaynaklarının Katılım Ortaklığı Belgesinde, İlerleme Raporunda, Ulusal Programda ve Ön Ulusal Kalkınma Plânında yer alan hukuki, idari, ekonomik ve sosyal önceliklere uygun olarak değerlendirilmesi zorunludur. "Katılım Öncesi Malî Yardım" adı altında programlanan bu yardımlardan, sadece AB'ye uyum amacıyla tanımlanan projeler yararlanabilmektedir. Bu projeler genel olarak şu hedefler doğrultusunda kullanılmaktadır:

- Müktesebat uyumu; siyasi ve ekonomik kriterlere uyum konuları ile sivil toplum kuruluşlarına sağlanan destekler de dâhil olmak üzere, gerekli idari kapasite oluşturulması ve bunun için gerekli yatırım ihtiyacının karşılanması.

⁸ 03.04.2007 tarih ve 26482 Sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren, Çevre Gelirlerinin Takip ve Tahsili ile Tahsilât Karşılığı Öngörülen Ödeneğin Kullanımı Hakkındaki Yönetmelik, Madde:7

- Ekonomik ve sosyal uyum projeleri; bu kapsamda başlıca bölgesel kalkınma, sınır ötesi işbirliği ve KOBİ projeleri sayılabilir.

Avrupa Birliği ile Türkiye ilişkilerinin önemli ayaklarından birisini de “malî işbirliği” oluşturmaktadır. Türkiye’nin 3 Ekim 2005 tarihinde müzakere sürecine girmesi ile birlikte Türkiye ile AB malî işbirliği süreci de önemli değişime uğramıştır. Bu kapsamda, Avrupa Birliği 2007–2013 dönemi için potansiyel aday ülkelere sağlanacak tüm katılım öncesi malî yardımları tek bir program çerçevesinde toplamıştır.

Özellikle Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA)’nın bölgesel kalkınma bileşeni kapsamında yerel yönetimlere hibe sağlanmaktadır. Benzer şekilde uluslararası kuruluşlar tarafından da yerel yönetimlere, özellikle altyapı projelerinin fizibilite çalışmaları ile sosyal amaçlı projelere hibe verilmektedir.

Belediyelere, IPA kapsamında 2006-2009 yılları arasında, Çanakkale katı atık projesi için 71.500.000 Euro, Kuşadası katı atık projesi için 68.000.000 Euro, Amasya katı atık projesi için 63.000.000 Euro, Bitlis katı atık projesi için 75.000.000 Euro, Kütahya katı atık projesi için 62.000.000 Euro, Nevşehir atık su arıtma tesisi için 74.000.000 Euro, Tokat atık su arıtma tesisi için ise, 75.000.000 Euro tutarında hibe verilmiştir.

Buna ilâve olarak, IPA kapsamında başka çevre altyapı projeleri hazırlanmış olup, bunun 30’u su ve atık su, 8’i katı atık olmak üzere toplam 38 adettir. Bu projelerin yatırım maliyeti ise 840.000.000 Euro civarındadır. Bu projelerden Ekim 2009 itibariyle başvurusu yapılan 22 projenin 19’u su ve atık su, 3’ü katı atık olup, toplam maliyeti 580.000.000 Euro’dur. Öngörülen AB katkısı 420.000.000 Euro, Çevre ve Orman Bakanlığının eş finansman katkısı ise 65.000.000 Euro civarında olacaktır.

Ayrıca belediyelerin ekonomik ve sosyal uyum projeleri kapsamında Avrupa Birliğinden almış oldukları hibeler de bulunmaktadır. Bu kapsamda, 2002-2009 yılları arasında toplam 291 belediyeye 70.672.870 Euro tutarında hibe verilmiştir (T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, AB-Merkezî Finans ve İhale Birimi Hibe Sözleşmeleri).

1.2.2. Belediyelerin Borçları

Belediyelerin malî dengesi, harcamaları ile öz gelir ve transfer gelirleri⁹ toplamı arasındaki fark olarak tanımlanabilir. Borçlanma gereksinimi de yerel yönetimlerin harcama gereksinimlerinin öz gelir ve transferler ile dengelenememesi nedeni ile ortaya çıkar. Borçlanma yoluyla elde edilen gelirler, öz gelir ve transferlerden farklı olarak geri ödenmesi gereken ve gelecek kuşakları da yükümlülük altına sokan geçici kaynaklardır. Bu sebeple borçlanma gelirinin hangi alanda kullanılacağı büyük önem taşımaktadır.

Belediyelerin borçlanmasında “altın kural”, borçlanmanın sadece yatırım projelerinin finansmanı için yapılabilmesi, cari harcamaların finansmanı için yapılmamasıdır (Anwar 2005, 21). Cari harcamalar, vergi ve diğer cari gelirler ile finanse edilmelidir (Jamie 2005, 1). Cari harcamaların borçlanma ile finanse edilmesi durumu sürdürülemez bir borç yüküne, hizmet talebinin aşırı derecede artarak yerel yönetimlerin optimal ölçüleri ötesinde büyümesine ve sonuçta ortaya çıkacak bütçe açığının faizleri artırarak enflasyon beklentilerini artırmasına ve özel sektörün borçlanabileceği kaynakların azalmasına neden olabilir (Pawel 2004, 8).

Ancak istisnai olarak Belediyeler, bir malî yıl içinde harcama ve gelir akışında meydana gelebilecek düzensizlikler nedeniyle, genellikle kısa vadeli olmak üzere, cari harcamaların finansmanı için borçlanabilirler (Shah 2005, 21). Bu tür borçlanma, genellikle üç veya altı aylık süreler için yapılır. Buradaki temel ayırıcı nokta, borçlanmanın bütçe açığının finanse edilmesi için yapılmaması, bir malî yıl içinde gelir akışı ve harcama yapma sorumluluklarının aynı zamanda gerçekleşmemesi nedeniyle yapılmasıdır (Ronald 1988, 237).

Diğer taraftan, borç yükümlülüğü sadece yerel yönetimlere ait olabildiği gibi yerel yönetim ve özel sektörün içinde bulunduğu, ortaklık veya imtiyaz hakkının söz konusu olduğu veya birtakım malî kolaylıkların sağlandığı yatırım projelerinin de olabilir (John; Miguel 2004, 47- 49- 86).

⁹ Buradaki transfer gelirleri ile belediyelerin genel bütçeden aldıkları pay ve merkezi kuruluşlardan transfer edilen her türlü kaynak kastedilmektedir.

Yakın zamana kadar Türkiye’de belediyelerin borçlanmaları bakımından daha rahat ve sağlıklı düzenlemenin olmadığı bir ortam mevcutken 2002 yılından sonra gerçekleştirilen dış ve iç borçlara ilişkin düzenlemelerle borçlanmaların üzerine sıkı disiplin getirilmiştir. Dış borçlanmaya ilişkin çıkarılan 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yükünün Düzenlenmesi Hakkındaki Kanun ile hem iç hem dış borçlanma alanında belediyelere katı sınırlar getiren 5393 Sayılı Belediye Kanunu ilk akla gelenlerdir.

Bu kanunlar çerçevesinde belediyelerin borçlanmaları aşağıdaki usul ve esaslara tabidir:

- Yabancı kaynaklı dış borçlanmalarda (Hazine garantisi olsun ya da olmasın) söz konusu proje belediyenin yatırım programında olmalı ve Devlet Plânlama Teşkilatı ile Hazine Müsteşarlığının görüş ve olurlarının alınması gerekir (5393 SK. Madde: 68, 4749 SK. Madde: 8).

- Belediye ve bağlı kuruluşları ile sermayesinin yarısından fazlasına sahip olduğu şirketlerin; faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarı en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin toplamının 213 Sayılı Vergi Usul Kanunu ile belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla arttırılan miktarını aşamaz (bu miktar büyükşehir belediyeleri için birbuçuk katı uygulanır), bu limitin % 10’unu geçmeyen iç borçlanmalar belediye meclisinin kararı, % 10’unu geçen iç borçlanmalar ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile yapılabilir. Buna aykırı borçlanma yapan belediye yetkilileri hakkında Türk Ceza Kanunun görevi kötüye kullanmaya ilişkin hükümleri uygulanır (5393 Sayılı Belediye Kanun Madde: 68).

Görüldüğü gibi belediyelerin borçlanmaları çok katı kurallara bağlanıp borç stoklarının dar limitler içerisinde kalması amaçlanmıştır. Hatta vadesi gelmemiş ve çok uzun yıllara sarf borç taksitleri bile borç stoku kapsamında değerlendirilmek suretiyle bir anlamda borçlanmamaları için olabildiği kadar müeyyideler getirilmiştir. Sistemin çalışması bakımından, üçer aylık dönemler halinde malî tablolarını İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Devlet Plânlama Teşkilatı ve Hazine Müsteşarlığına bildirmeleri zorunluluğu getirilmek suretiyle (5393 SK. Madde: 68) ilgili merkezi kuruluşlarca borçlanmalarının takibi için mekanizma da kurulmuştur. Getirilen yeni sistemin özellikle yabancı kaynaklı dış borçlanmalar üzerinde istenilen sonucu verdiği açıkça görülmektedir. Ancak iç borçlanmalar açısından son beş yıllık uygulamalar çerçevesinde olumlu mesafe alınmasına rağmen, sistemin tam oturması için Sayıştay ve İçişleri Bakanlığı tarafından gerçekleştirilen malî ve idari denetim mekanizmasının etkinliği önemli rol

oynayacaktır. Beş yıllık dönem içerisinde Sayıştay ve İçişleri Bakanlığı denetçilerinin hiç gidemediği gitse bile iki, üç yılda bir orta ve üst ölçekli belediyelere denetim amaçlı gidilebildiği bir sistemde uygulamanın oturtulması zor görülmektedir. Belediyelerin malî disiplini için en azından sadece malî denetim amaçlı, nüfusu 5.000'in üzerindeki belediyelere her yıl denetim gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

1.2.2.1. İç Borçları

Belediyelerin iç borçlanmasında en önemli kaynakları kamu ve özel bankalardır. Bu bankalar içerisinde en çok borçlanmayı ise yerel yönetimlerin de bankası niteliğinde olan İller Bankasından gerçekleştirmektedirler. Bunun nedeni, İller Bankasının kuruluş amacı ve kanunla verilen görevinden kaynaklanmaktadır (4759 SK. Madde:7). Bu bağlamda İller Bankasının görev alanı; il özel idareleriyle belediye ve köy idarelerinin ve bu idarelerin kuracakları birliklerle adı geçen idarelere bağlı, tüzel kişiliği haiz olan veya olmayan ve katma bütçeli idare ve kurumların imar işleriyle ilgili konularla uğraşmak, bu idarelerin yapacakları mahalli kamu hizmetleriyle ilgili tesisler, yapılar ve diğer işler vücuda getirmelerini kolaylaştırmak, şehir, kasaba ve köylerin kuruluş ve imarı yolundaki plân ve programlarını gerçekleştirilmesini desteklemek amacıyla bunlara, kendi tüzüğünde yazılı esas ve şartlara göre kredi sağlamak, bu idare ve kurumların istemleri üzerine harita, plân, proje, keşif ve etütleri yapmak veya yaptırmak, idare ve kurumların vücuda getirecekleri tesis ve yapılardan mahallince yaptırılmasına imkân olmayan veya Banka tarafından toplu olarak yapılmasında fayda bulunanları, yatırım programları içinde meydana getirmek, idare ve kurumların istemleri aranmaksızın bunların Banka yatırım programında yer alan işlerinden hibe veya fon yardımlarının katkısıyla gerçekleştirecek olanları Banka eliyle yapmak veya yaptırmak şeklinde tanımlanmıştır.

Buna göre, İller Bankasının yerel yönetimlere vermiş olduğu kredi stoğu, 2010 sonu itibarıyla yaklaşık olarak 6.500.000.000 TL civarındadır. Bu borçların kredi türlerine göre dağılımı aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 7. 2010 Yılı İtibariyle Belediyelerin İller Bankasına Olan Kredi Borcu Toplamı (Bin TL)

Kredinin türü	Tutar	Oran (%) (*)
Kanalizasyon Yatırımları Kredisi	2.799.747	38,6
Belediye Binaları ve Yapım İşleri Kredisi	1.497.505	20,7
İçmesuyu Yatırımları Kredisi	1.131.357	15,6
Malzeme Ekipman ve Araç Gereç Kredisi	525.742	7,3
Finansmanlı Krediler	101.909	1,4
Uzlaşma Kapsamına Alınan Krediler	80.477	1,1
Kamulaştırma Bedeli Kredisi	122.854	1,7
Kısa Avans Kredisi	16.954	0,2
Sondaj Maliyeti ve Yer Altı Etüt Kredisi	4.198	0,1
Diğer Krediler	342.698	4,7
Kefalet Kredisi	9.034	0,1
Teminat Mektubu Komisyonları	2.783	
Nakit Destek Kredisi	12.208	0,2
Harita Yapımı Kredisi	1.874	
Geliştirme ve Destekleme Fonu Kredisi	95	
Dünya Bankası Belediye Hiz. Prj.	336	
İmar Plânı Yapımı Kredisi	235	
KREDİLER TOPLAMI :	6.650.006	
Ortaklık Payı ve Diğer Alacaklar	600.330	8,3
GENEL TOPLAM :	7.250.335	

Kaynak: İller Bankası Genel Müdürlüğü, Transfer ve Kredi Takip Dairesi Başkanlığı.

(*) Toplam İçerisindeki Oranları.

Belediyeler yukarıdaki İller Bankasına olan kredi borçlarının haricinde diğer kamu ve özel bankalardan da kredi kullanarak borçlanmaktadırlar. Bankalar, belediyelere nakit kredi verebilmek için İller Bankasının kefaletini istemektedirler. Buna göre belediye, borçlanmak istediği bankaya İller Bankasından almış olduğu teminat mektubunu vermek suretiyle kredi kullanabilmektedir. Belediyelerin bu kapsamda İller Bankası aracılığı ile yurtiçi bankalardan kullanmış olduğu kredi borç stoku ise, 2010 yılı sonu itibariyle, 1.800.000.000 TL civarındadır (İller Bankası Genel Müdürlüğü, Transfer ve Kredi Takip Dairesi Başkanlığı).

Ayrıca Belediyeler 2009/15344 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan “Borçlanma Araçlarının İhraç Limitlerine Dair Karar” gereğince, 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu’nun 13 üncü maddesine göre, tahvil çıkartmak suretiyle borçlanabilmektedir. Buna göre, Mahalli idareler ve bunlarla ilgili özel mevzuatları uyarınca faaliyet gösteren kuruluş, idare ve işletmeler mevzuatın gerektirdiği izin ve şartları yerine getirmek suretiyle 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu uyarınca kayda alma işlemini tamamlayarak borçlanma araçları ihraç edebilirler. Bu borçlanma araçlarına ilişkin ihraç limitleri, Sermaye Piyasası Kurulu’nun teklifi ve ilgili Bakanın onayı ile belirlenmektedir.

Belediyelerin borçlandığı tahvil piyasalarının, diğer piyasalar gibi, talep eden ve arz eden olarak iki tarafı vardır. Talep tarafını, yatırımlarını borçlanma yoluyla finanse etme ve borcunu geri ödeme iradesinde bulunan yerel yönetimler; arz tarafını ise, yatırımcılarının tasarruflarını yerel yönetimlere borç olarak veren finansal sektör aracı kuruluşları oluştururlar (Peterson 2000, 7). Bunun yanı sıra tahvil piyasaları, alım satım işlemlerinin yapılmasına, işlemlerin düzenlenmesine, fiyat tespiti için gerekli bilginin sağlanmasına olanak sağlayan bir altyapı ile temel hukuki çerçeveyi oluşturan düzenleyici sistemden oluşur. Tahvil piyasalarının yerel yönetimlerin borçlanma şartlarını belirlemesi ve rekabetçi bir yapıda serbest ve etkin olarak kaynak dağılımını sağlayan bir çerçevede çalışması istenen bir durumdur. Tahvil piyasalarının bu görevi yerine getirebilmeleri için başlıca dört koşulun gerçekleşmesi gerekir (Gündüz 2008, 57):

- Yerel yönetimler kendi iradeleriyle borçlanmalı ve borcun geri ödenmesi ile ödeme güvencesinin verilmesinin dayanağı kendi öz kaynakları olmalıdır,
- Sermaye piyasası aşırı kısıtlamalara maruz kalmamalı ve bu çerçevede kaynak dağılımı risk ve ödül/getiri ilkesine dayanmalıdır,
- Borçlunun finansal durumunu tahlil etmek ve risk ve ödül/getiriyi belirlemek için borçluyla ilgili tüm bilgilere piyasa ulaşmalıdır,
- Yerel yönetimin borçlanma faaliyetleri gerçekleşmeden önce borçlanma işleminin merkezi yönetimin belli bir gözetimine tabi olması gerekir. Merkezî yönetimin burada destekleyici bir rolü olmalı ve borçlanmayla ilgili mevcut kuralların

ihlali veya yerel yönetimin borçlanmayla ilgili işlemelerinin malî dengeleri tehdit etmeye başladığında müdahale etmelidir.

Türkiye’de belediyeler borçlanma yöntemi olarak tahvil ihracı enstrümanını kullanmamaktadır¹⁰. Bunun nedeni ise, gelir yapılarındaki düzensizlik, bu konuda uzman ve yeterli personel olmayışı, siyasi nedenlerden dolayı yurtiçi ve yurtdışı tahvil piyasasının güvenilir olmayışı gibi faktörlerdir.

Belediyelerin borçlarını incelediğimizde İller Bankasına olan borçlarının yanı sıra diğer Kamu Kurumlarına da büyük miktarda borçlarının olduğu görülmektedir. Bu kurumlar arasında başlıca Maliye Bakanlığı, Sosyal Güvenlik Kurumu ve Hazine Müsteşarlığını sayabiliriz.

Buna göre belediyelerin tüm kamu kurumlarına olan borçları nüfus aralığına göre aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

¹⁰ Ankara Büyükşehir belediyesinin 1990-1992 yılları arasında gerçekleştirdiği tahvil ihracı gibi istisnai uygulamalar olsa da sürekli ve yaygın değildir.

Tablo 8. 2009 Yılı Sonu İtibariyle Belediyelerin Nüfus Aralığına Göre Tüm Kamu Borçları (Bin TL)

Nüfus Aralığı	Belediye Sayısı	Nüfus Toplamları	Uzlaşma Kapsamındaki Borçları ¹¹	Uzlaşma Harici Kamu Borçları ¹²	İller Bankasına olan Borçları	Toplam	Oranı % (*)
0 - 5.000	2.043	4.599.545	1.076.240	1.332.772	1.609.353	4.018.365	15,8
5.001 - 10.000	349	2.417.035	268.373	289.578	423.091	981.042	3,8
10.001 - 50.000	322	6.812.977	665.399	1.311.169	1.209.293	3.185.861	12,5
50.001 - 100.000	93	6.725.046	222.812	206.713	324.798	754.322	3,0
100.001 ve Üzeri (Büyükşehir Bld. ile Su Kanal İdareleri Dâhil)	164	38.572.297	6.266.597	7.092.130	3.192.151	16.550.879	64,9
Genel Toplam:	2.971	59.126.900	8.499.421	10.232.362	6.758.685	25.490.469	100

Kaynak: İller Bankası Genel Müdürlüğü.

(*) Belediyelerin nüfus aralığına göre borç oranını göstermektedir.

Yukarıdaki tabloya göre Belediyelerin tüm borçları incelendiğinde 2009 yılı sonu itibariyle borçlarının toplamı 25.490.469.000 TL olup, bunun 8.499.421.000 TL'si Uzlaşma kapsamındaki borçlarını, 10.232.362.000 TL'si Uzlaşma haricindeki kamu kurumlarına olan borçlarını, 6.758.685.000 TL'si İller Bankasına olan borçlarını göstermektedir. Yine tabloya göre tüm borçların % 64,9'unun nüfusu yüzbinin üzerindeki belediyeler ile Büyükşehir belediyeleri ve bunlara bağlı su kanal idarelerine ait olduğu görülmektedir. Geriye kalan borcun % 15,8'i nüfusu beşbinin altında olan belediyelere, % 12,5'inin ise, nüfusu onbin ile ellibin arasındaki belediyelere ait olduğu görülmektedir.

¹¹ Uzlaşma Kapsamındaki Kamu kurumlarına olan Borçları; 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun geçici 3 ncü maddesi ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun geçici 5 nci maddesi gereğince Büyükşehir Belediyelerinin ve bunlara bağlı kuruluşlar ile sermayesinin %50'sinden fazlası Büyükşehir Belediyelerine/Belediyelere ait şirketlerin kamu kurum ve kuruluşlarına olan 31.12.2004 öncesi borçlarının ve alacaklarının takas, mahsup ve kesintiye tabi tutulması için, Hazine Müsteşarlığında kurulan Uzlaşma Komisyonu tarafından 2465 adet Belediyenin uzlaşma borçları toplamı 2009 yılı sonu itibarıyla 8.499.420.958,64 TL dir. Belediyelere ait bu borçlar uzlaşma komisyonu kararı gereğince faiz işletilmeksizin yerel yönetimlerin İller Bankası ve Maliye Bakanlığı tarafından dağıtılan paylarından % 10 oranında kesintiler yapılarak alacaklı kurumlara ödenmektedir.

¹² Uzlaşma harici Kamu Kurumlarına olan Borçları; İl özel idareleri ve belediyeler ile bu idarelere bağlı kuruluşların ve bunlara ait tüzel kişilerin, 21/7/1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre takip edilen Devlete olan borçları, 28/3/2002 tarihli ve 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun kapsamında tanımlanan Hazine alacağı niteliğindeki borçları, sosyal güvenlik kuruluşlarına olan borçları, ile diğer Kamu kurumlarına olan borçları da İller Bankası ve Maliye Bakanlığı tarafından dağıtılan paylarından kesilerek alacaklı kurumlara ödenmektedir. Bu kapsamda İller Bankasına bildirilmiş olan borçların toplamı 2009 sonu itibarıyla 10.232.362.420 TL dir.

Buna göre Belediyelerin yukarıdaki toplam borçlarının alacaklı kurumlar arasındaki dağılımı ise aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 9. 2009 Yılı Sonu İtibariyle Belediyelerin Toplam Borçlarının Alacaklı Kurumlar Arasındaki Dağılımı (Bin TL)

İller Bankası'na Olan Borçları	Borç Tutarı	Oranı % (*)
Yatırım Kredi Borçları	4.058.810	27
Kısa Vadeli Kredi Borçları	25.358	
Teminatlı Kredi Borçları	1.770.741	
Uzlaşma Kapsamına giren yatırım Borçları	84.144	
Ortaklık Payı Borçları	819.632	
TOPLAM :	6.758.685	
Diğer Kurumlara Olan Borçları		
Maliye Bakanlığı Vergi Borçları	1.350.715	25
Sosyal Güvenlik Kurumu SSK Prim Borçları	1.321.694	
Sosyal Güvenlik Kurumu Emekli Sandığı Borçları	209.286	
Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı Borcu	1.999	
İl Özel İdarelerine Ödenecek Emlak Vergisi Payı Borcu	14.681	
İl Özel İdarelerine Taşınmaz Kültür Varlıkları Katkı Payı Borcu	113.063	
Devlet Hastaneleri ve Sağlık Kurumlarına Olan Borcu	124	
Belediye Birlikleri Borcu	17.845	
Diğer Borçları	130.909	
Geliştirme Destekleme fonu Borcu	99	
Uzlaşmaya Giren Kamu Kurumları Borçları	3.302.699	
TOPLAM :	6.463.114	
Hazineye Olan Borçları		
Uzlaşma Kapsamındaki Borçları (Dış Borç)	5.307.867	48
Uzlaşma Harici Borçları (Dış Borç)	6.960.802	
TOPLAM :	12.268.669	
GENEL TOPLAM :	25.490.468	100

Kaynak: İller Bankası Genel Müdürlüğü.

(*) Belediyelerin toplam borçlarının kurumlara göre oranını göstermektedir.

Yukarıdaki Tablo 9'a göre Belediyelerin tüm borçlarının alacaklı kurumlar arasındaki dağılımı incelendiğinde, borç stokunun % 48'inin yalnızca Hazine Müsteşarlığına, % 25'nin başlıca Maliye Bakanlığı ile Sosyal Güvenlik Kurumu olmak üzere diğer kamu kurumlarına, % 27'sinin ise, İller Bankasına olduğu görülmektedir.

Ayrıca, Belediyelerin Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından yıllık olarak yayımlanan bilançoları incelendiğinde özel sektör tüzel kişiliklerine ihale usulüyle yaptırmış oldukları yatırımlar ile hizmetler karşılığında, yüklenici ve tedarikçilere 5.754.626.000 TL borcu bulunduğu bilinmektedir.

1.2.2.2. Dış Borçları

Türkiye'de belediyelerin dış borçlanmaları, 1993 yılına kadar tedarik ve ikraz safhasında hiçbir kamu kurumunun ön izin ve denetimine tabi tutulmamıştır. Proje ve yatırım safhalarında İller Bankası mekanizmaları tamamen devre dışı kalmıştır. Devlet Plânlama Teşkilatı'nın projeyi uygun bulması, öncelikli görmesi ve yatırım programına alması, Hazine Müsteşarlığı'nın ise dış kredi ve anlaşma evrelerinde işlevlerini yerine getirirken en iyimser deyimle günü kurtarmayı hedefleyen kısa görüşlü siyasi baskı altında kalmış olması bilinen bir gerçektir.

Özellikle 1990'lı yıllarda, belediyelerin dış borç stokunda önemli artışlar meydana gelmiştir. Belediyelerin dış borç geri ödemesinde gösterdikleri sorumsuz tutum başta olmak üzere dış borçlarının Hazine tarafından silineceği beklentisi, hızlı kur artışlarının bütçelerinde oluşturduğu malî baskılar ve borç ödeme ilke ve etik prensiplerinin yerleşmemiş olması belediyelerin ve belediyelere bağlı idarelerin dış borç geri ödemelerinin önemli bir bölümünün Hazine tarafından üstlenilmesi sonucunu doğurmuştur.

Söz konusu bu üstlenimler Hazine'nin üzerine önemli bir yük getirerek, Hazine'nin borçlanma gereğini artırmıştır. Belediyelerin dış borç ödeme konusunda sergiledikleri sorumsuz tutum ve ortaya çıkan tüm bu ağır bedeller sonucunda, hükümetler ve Hazine Müsteşarlığı harekete geçmiş ve bir takım önlemler almışlardır.

İlk olarak; Bütçe Kanunu'na 1998 ve 1999 yılında konulan sınırlayıcı maddelerle, belediyelerin Hazine garantili dış borçlanmalarına üst limit getirilmiştir.

İkinci olarak; 09.04.2002 tarihinde yürürlüğe giren 4749 sayılı “Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun”, bir yandan dış borç izni için Hazine Müsteşarlığı'na başvuru ve Müsteşarlıktan izin alınması şartını getirirken, diğer yandan da dış borçlanmayı, sadece yerel yönetimlerin yatırım programlarında yer alan projelerin finansmanı ile sınırlamaktadır.

4749 sayılı Kanunun ve tamamlayıcı mevzuatının hükümleri neticesinde; büyükşehir belediyeleri, belediyeler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile sair yerel yönetim kuruluşlarınca gerçekleştirilen dış borçlanmanın kamu yatırım programında yer alan projelerle sınırlı tutulması, belediyelerin dış borçlanmasının oldukça sıkı kurallara tabi tutulması ve denetim mekanizmaları ile somut ölçütlere dayalı kredi izin müessesesinin getirilmesi söz konusu Kanun'un ve tamamlayıcı mevzuatının en temel yenilikleri arasında sayılabilir.

Belediyelerin geçmişte hazine garantisi ile yapmış oldukları borçlanmayı kendilerinin ödemeyip Hazineye garantör olarak ödettirmeleri, 4749 sayılı Kanunun ve tamamlayıcı mevzuatının ne denli gerekli olduğunu gösteren en önemli delildir (Gül 2009, 74-75).

Buna göre büyükşehir belediyeleri ve bağlı kuruluşları ile diğer belediyelerin yıllar itibarıyla kullanmış oldukları hazine garantili dış borçlarını gösteren tablo aşağıda verilmiştir.

Tablo 10. Belediyelerin Yıllar İtibarıyla Hazine Garantili Kullanmış Olduğu Dış Borçları (Milyon \$)

BORÇLU KURUMLAR	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 (*)	İCMAL	Oran %
BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ	1.229	1.372	1.248	1.127	1.149	956	782	715	630	467	449	517	781	833	13.819	60,5
SU VE KANALİZASYON İDARELERİ	771	755	880	798	699	524	500	441	395	322	292	278	268	257	7.679	33,6
BELEDİYELER	35	53	164	237	227	185	139	94	62	44	34	23	15	12	1.350	5,9
GENEL TOPLAM :	2.034	2.180	2.292	2.161	2.075	1.665	1.421	1.250	1.087	833	775	818	1.065	1.101	22.848	

Kaynak: T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı.

(*) üç çeyreği kapsamaktadır.

Tablo 10’a bakıldığında belediyeler ile bağılı kuruluşların “hazine garantili dış borç stoku” verileri, 1996–2009 yıllarını kapsamaktadır. Bu tabloda belediyelerin 14 yıllık dönemi incelendiğinde, hazine garantili olarak alınan dış borç tutarının 22.848.000.000 ABD doları olduğu görülmektedir. Bu borçların yıllar itibariyle dağılımına bakıldığında 1996 yılında 2.034.000.000 ABD doları, 1997 yılında 2.179.000.000 ABD doları, 1998 yılında 2.292.000.000 ABD doları olmak üzere 2001 yılına kadar artarak devam etmiştir. 2002 yılı başlarında yapılan yeni düzenlemeler neticesinde 4749 Sayılı Kanun ile dış borçlanma disiplin altına alınmıştır.

Buna göre, 4749 sayılı kanunun yürürlüğe girdiği 2002 yılına bakıldığında dış borçlar 1.420.000.000 ABD doları seviyesine gerilemiştir. Aynı şekilde 2003, 2004, 2005 ve 2006 yıllarında da borç stokunda ciddi azalmalar meydana gelmiştir. Yıllık olarak bakıldığında, 1996 yılında 2.034.000.000 ABD doları olan Hazine Garantili Dış Borçlanma, 2009 yılı 3. çeyreğinin sonunda 1.101.000.000 ABD Doları seviyesine gerilemiştir. Hazine Garantili Dış Borç Stokunda meydana gelen bu düşüş trendi, büyük ölçüde söz konusu yasal düzenlemelerin olumlu yansımalarının bir göstergesidir.

Tablo 10’da dış borç stokunun belediyeler bazında dağılımına bakıldığında ise, büyükşehir belediyelerine % 60,5’i büyükşehir belediyelerine bağılı su ve kanalizasyon idarelerine % 33,6’sı, geriye kalan % 5,9’unun ise diğer belediyelere ait olduğu görülmektedir. Buna göre dış borçların hemen hemen tamamına yakınının büyükşehir belediyeleri ile bağılı kuruluşlarına ait olduğu, büyükşehir belediyelerinin metro ve diğer altyapı yatırımları gibi yapımında büyük finansman kaynağı gerektiren projeleri olduğu söylenebilir.

Belediyelerin Hazine garantili olarak kullanmış olduğu dış borçları her ay düzenli olarak Hazine Müsteşarlığı tarafından TL’ye çevrilerek borçlu belediyelerin yasal paylarından tutulmak üzere, belediyelerin yasal paylarının dağıtımını yapan kurumlara bildirilmektedir (5779 SK. Madde: 3). Bu tutar Türk Lirası cinsinden 2009 yılı sonu itibariyle 12.268.669.000 TL civarındadır.

Sonuç olarak, borçlanmaya yetkili belediye meclislerinin borçlanma konusunda daha sorumlu davranmaları ve belediyelerin malî tablolarının merkezi yönetim birimleri tarafından daha iyi kontrol edilmesi, belediyelerin dış borçlarını geri ödememesinin

hazine üzerinde oluşturduğu malî baskıyı yukarıda ifade edilen kanunsal düzenlemelerle azaltmanın yanısıra, belediye yöneticilerinin bu anlamda bilinçlendirilmesi sağlanmalıdır. Üstlenmiş oldukları dış borçlanmalardan ötürü yalnızca kendilerinin sorumlu olduğu bilinci, belediye yöneticilerine kazandırılmalıdır. Dış borçlanmayı gerçekleştiren belediye yöneticileri ile dış finansmandan sorumlu belediye personelinin dış finansman politikalarını siyasi kaygı ve baskılardan uzak, objektif kriterlere uygun şekilde gerçekleştirmeleri sağlanmalıdır.

1.2.3. Belediyelerin Cari ve Yatırım Giderleri

Belediyelerin gider kalemleri sekiz ana başlık altında toplanmakta olup, bunlardan dördü cari giderlerini diğer dört kalemi ise yatırım ve transferlerini göstermektedir. Aşağıda belediyelerin türlerine göre verilmiş olan gider tablosu incelendiğinde, Personel Giderleri, Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri, Mal ve Hizmet Alım Giderleri, Faiz Giderleri, Cari Giderlerini; diğer gider kalemleri ise Yatırım ve Transfer Giderlerini göstermektedir.

Buna göre Belediyelerin gider kalemleri, belediyelerin türlerine göre ayrı ayrı ve yıllar itibariyle detaylı bir şekilde aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 11. Belediyelerin Yıllar İtibariyle Gider Tablosu (Bin TL)

	GİDER KALEMİ	Oranı % (*)	2006	Oranı % (*)	2007	Oranı % (*)	2008	Oranı % (*)	2009
Büyükşehir Belediyesi	Cari Giderler	43,82	3.667.978	40,99	4.223.875	44,84	5.520.815	45,82	6.260.538
	Yatırım Giderleri	56,18	4.702.565	59,01	6.081.123	55,16	6.792.630	54,18	7.402.056
	Toplam	-	8.370.543	23,11	10.304.998	19,49	12.313.445	10,96	13.662.594
Büyükşehir Dışındaki İl Belediyeleri	Cari Giderler	75,60	1.853.298	74,46	2.125.452	73,65	2.506.315	81,71	2.665.829
	Yatırım Giderleri	24,40	598.051	25,54	729.210	26,35	896.490	18,29	596.840
	Toplam	-	2.451.349	16,45	2.854.662	19,20	3.402.805	-4,12	3.262.669
İlçe, İlk Kademe ve Belde Belediyeleri	Cari Giderler	75,28	8.144.542	74,49	9.440.226	75,05	11.439.477	82,34	11.628.497
	Yatırım Giderleri	24,72	2.673.770	25,51	3.232.667	24,95	3.803.357	17,66	2.494.829
	Toplam	-	10.818.312	17,14	12.672.893	20,28	15.242.834	-7,34	14.123.326
Tüm Belediyeler	Cari Giderler	63,15	13.665.818	61,12	15.789.553	62,88	19.466.607	66,16	20.518.907
	Yatırım Giderleri	36,85	7.974.386	38,88	10.043.000	37,12	11.492.477	33,84	10.493.225
	Toplam	-	21.640.204	19,37	25.832.553	19,85	30.959.084	0,17	31.012.132

Kaynak: Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünden sağlanan verilerden derlenmiştir.

(*) Yüzdelik oran bütçe giderleri toplamının yıllara göre artış-azalış oranlarını, gider kalemlerinde ise yıl içerisindeki toplam gidere oranını göstermektedir.

Yukarıdaki gider tablosu incelendiğinde, belediyelerin giderlerinde genel olarak 2006, 2007 ve 2008 yıllarında bir önceki yıla göre ortalama % 19 ilâ % 20 civarında bir artış olduğu görülmektedir. Belediye türleri bazında incelendiğinde yaklaşık olarak yine aynı oranlarda artışların olduğunu görmekteyiz. 2009 yılında ise, % 0,17'lik bir artış olmakla birlikte diğer yıllara göre büyük oranda bir düşüş olduğu görülmektedir. Bunun nedeni tablodan da anlaşılacağı üzere, 2009 yılında cari giderler aynı kalmakla birlikte yatırım giderlerinde bir azalmanın olmasıdır.

Personel giderlerinin toplam giderler içindeki payı genel olarak tüm belediyelerde % 19,64 olarak gerçekleşmiştir. Belediye türleri bazında incelendiğinde 2007 yılında büyükşehir belediyelerinde % 9,58, büyükşehir dışındaki il belediyelerinde % 26,97, ilçe, ilk kademe ve belde belediyelerinde ise, % 26,16 olduğu görülmektedir. 2008 yılında ise çok az bir düşüş olmakla birlikte genelde aynı seviyede kalmıştır. 2009 verilerine bakıldığında personel giderleri bir önceki yıla göre büyükşehir belediyelerinde aynı olmakla birlikte, diğer belediyelerde % 4-5 seviyesinde bir artış olduğu görülmektedir.

Yıllar itibariyle bakıldığında genel olarak toplam giderlerin son yıllarda artmasına karşın personel giderlerinin aynı seviyede veya çok az miktarda artmış olmasının sebebi, 5393 sayılı kanunda yapılan düzenleme (5393 SK. Madde: 49) ile personel istihdamına getirilen sınırlama ve memur ile işçi ücretlerine yapılan yıllık zamların çok düşük olmasından kaynaklanmaktadır. Buna ilâve olarak, büyükşehir belediyelerinin personel giderlerinin toplam giderler içerisindeki oranı diğer belediyelerin oranına göre daha düşük olduğundan bu durum genel ortalamayı da belli bir oranda aşağıya çekmektedir.

Yukarıdaki gider tablosu incelendiğinde, cari giderler, toplam giderlerin yaklaşık üçte ikisini oluşturmaktadır. Geriye kalan üçte birlik kısım ise, belediyelerin tüm yatırımlarını göstermektedir.

1.2.3.1. Cari Giderlerini Karşılama Performansı

Belediyelerin cari giderlerini karşılama performansını ölçebilmek için öncelikle belediyelerin bütçe gelir – gider dengesinin izlenmesi gerekmektedir. Bu nedenle, bütçe gelir-gider dengesi belediyelerin türlerine göre ayrı ayrı ve yıllar itibariyle detaylı bir şekilde aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 12. Belediyelerin Yıllar İtibariyle Bütçe Gelir – Gider Dengesi Tablosu (Bin TL)

		2006	2007	2008	2009
Büyükşehir Belediyelerinin Bütçe Gelir – Gider Dengesi	Harcamalar (Giderler)	8.370.543	10.304.998	12.313.445	13.662.594
	Gelirler	8.175.781	9.410.046	9.860.132	11.335.294
	Bütçe Dengesi	-194.762	-894.952	-2.453.313	-2.327.300
	Bütçe Açığı / Fazlası % Oranı	-2,33	-8,68	-19,92	-17,03
İl Belediyelerinin Bütçe Gelir – Gider Dengesi	Harcamalar	2.451.349	2.854.662	3.402.805	3.262.669
	Gelirler	2.059.847	2.658.171	2.917.233	2.917.161
	Bütçe Dengesi	-391.502	-196.491	-485.572	-345.508
	Bütçe Açığı / Fazlası % Oranı	-15,97	-6,88	-14,27	-10,59
İlçe, İlk Kademe ve Belde Belediyelerinin Bütçe Gelir – Gider Dengesi	Harcamalar	10.818.312	12.672.893	15.242.834	14.123.326
	Gelirler	10.137.236	11.579.905	12.958.647	12.592.506
	Bütçe Dengesi	-681.076	-1.092.988	-2.284.187	-1.530.820
	Bütçe Açığı / Fazlası % Oranı	-6,30	-8,62	-14,99	-10,84
Tüm Belediyelerin Bütçe Gelir – Gider Dengesi	Harcamalar	21.640.204	25.832.553	30.959.084	31.012.132
	Gelirler	20.372.864	23.648.122	25.736.012	26.844.961
	Bütçe Dengesi	-1.267.340	-2.184.431	-5.223.072	-4.167.171
	Bütçe Açığı / Fazlası % Oranı	-5,86	-8,46	-16,87	-13,44

Kaynak : Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünden sağlanan verilerden derlenmiştir.

Yukarıdaki Bütçe Gelir – Gider dengesi tablosu incelendiğinde tüm belediye gruplarında bütçelerin yıllar itibariyle açık verdiği görülmektedir. 2006 yılında % 5,86 oranında açık vererek bütçe dengesi farkı -1.267.340.000 TL, 2007 yılında % 8,46 oranında açık vererek bütçe dengesi farkı -2.184.431.000 TL, 2008 yılında % 16,87 oranında açık vererek bütçe dengesi farkı -5.223.072.000 TL, 2009 yılı sonunda ise % 13,44 oranında açık vererek bütçe dengesi farkı -4.167.171.000 TL civarında gerçekleşmiştir.

Bu rakamlardan da anlaşılacağı üzere, her ne kadar 2009 yılında bir önceki yıla göre az miktarda bir azalma olduğu görülse de, bütçe açığının yıllar itibariyle gittikçe arttığı, bu durumun belediyelerin cari giderlerini karşılamada güçlükler çektiğini göstermektedir. Tablo 12 belediyeler bazında incelendiğinde bütçe açığının büyükşehir belediyelerinde daha yüksek olduğu görülmektedir. Ancak bunun nedeni büyükşehirlerin cari giderlerini karşılayamadığından değil yatırımlarının daha çok olmasından kaynaklanmaktadır.

Diğer il belediyeleri ile ilçe ve ilk kademe belediyeleri açısından bakıldığında bu açığın cari giderleri karşılayamadığı için olduğu müşahade edilmiştir.

Sonucun daha iyi anlaşılabilmesi için aşağıda verilen karşılaştırmalı Tablo 13 yardımıyla tüm belediyelerin yıllar itibariyle cari giderlerini karşılama oranlarını belirlemek suretiyle analiz edildiğinde gerçek durum ortaya çıkacaktır.

Tablo 13. Belediyelerin Cari Giderlerini Karşılama Oranı (*) (Bin TL)

		2006	2007	2008	2009
Büyükşehir Belediyeleri	Cari Giderleri	3.667.978	4.223.875	5.520.815	6.260.538
	Toplam Gelirleri	8.175.781	9.410.046	9.860.132	11.335.294
	% *	44,86	44,89	55,99	55,23
İl Belediyeleri	Cari Giderleri	1.853.298	2.125.452	2.506.315	2.665.829
	Toplam Gelirleri	2.059.847	2.658.171	2.917.233	2.917.161
	%*	89,97	79,96	85,91	91,38
İlçe ve İlk Kademe Belde Belediyeleri	Cari Giderleri	8.144.542	9.440.226	11.439.477	11.628.497
	Toplam Gelirleri	10.137.236	11.579.905	12.958.647	12.592.506
	%*	80,34	81,52	88,28	92,34
Tüm Belediyeler	Cari Giderleri	13.665.818	15.789.553	19.466.607	20.518.907
	Toplam Gelirleri	20.372.864	23.648.122	25.736.012	26.844.961
	%*	67,08	66,77	75,64	76,43

Kaynak : Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünden sağlanan verilerden derlenmiştir.

(*) Toplam Cari Giderler / Toplam Gelirler.

Büyükşehir belediyelerinin cari giderlerini karşılama oranlarının yıllar itibariyle ortalama % 45 ile % 55 arasında gerçekleştiği görülmektedir. Büyükşehir belediyeleri açısından bu durum iyi bir sonuç iken, diğer İl, İlçe, İlk Kademe ve Belde Belediyeleri açısından çok da iyi bir durum söz konusu değildir. Çünkü bu belediyeler açısından yıllar itibariyle oranları analiz ettiğimizde, ortalama % 80 ile % 92 arasında cari gider karşılama oranı gerçekleştiği görülmektedir.

1.2.3.2. Borçlarını Çevirebilme Performansı

Belediyelerin borçlarıyla ilgili konu yukarıda irdelenmiş olup, sadece Kamu Kurum ve Kuruluşlarına olan iç ve dış borçlarının toplamı 2009 yılı sonu itibariyle 25.490.468.000 TL civarında olduğu, bunun 12.268.669.000 TL'sinin dış borçlarını geriye kalanının ise iç borçlarını içermekte olduğu belirtilmiştir.

Bununla birlikte belediyelerin borçlarını çevirebilme performansının değerlendirilebilmesi için, yıllar itibariyle karşılaştırmalı Malî Varlık ve Yükümlülükler Tablosu'ndan yararlanılabilir. Bu nedenle, aşağıda tüm belediyelerin 2006 - 2009 arasını gösterir karşılaştırmalı Malî Varlık ve Yükümlülükler Tablosu aşağıda verilmiştir.

Tablo 14. Yıllar İtibariyle Belediyelerin Karşılaştırmalı Malî Varlık ve Yükümlülükler Tablosu. (Bin TL)

Belediyeler 2006-2007-2008-2009 Yılları Karşılaştırmalı Malî Varlık ve Yükümlülükler Tablosu				
Malî varlığın türü	2006	2007	2008	2009
Dönen malî varlık toplamı	8.732.069	10.885.895	13.067.054	15.195.225
Duran malî varlık toplamı	3.676.894	4.267.940	5.023.993	5.664.235
Malî varlıklar toplamı (A)	12.408.963	15.153.835	18.091.048	20.859.460
Malî yükümlülüğün türü				
Kısa vadeli malî yükümlülükler toplamı	11.487.644	13.423.001	18.046.745	19.650.570
Uzun vadeli malî yükümlülükler toplamı	9.134.908	13.675.752	12.936.009	15.342.166
Malî yükümlülükler toplamı (B)	20.622.552	27.098.753	30.982.755	34.992.736
NET MALİ DEĞER (A-B)	-8.213.589	-11.944.918	-12.891.707	-14.133.275

Kaynak : Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nden alınan verilerden hazırlanmıştır.

Yukarıdaki malî varlık ve yükümlülükler tablosu incelendiğinde, Belediyelerin 2006 yılında 20.622.552.000 TL, 2007 yılında 27.098.753.000 TL, 2008 yılında 30.982.755.000 TL, 2009 sonu itibariyle malî yükümlülüklerinin, toplamı 34.992.736.000 TL olduğu ve yıllar itibariyle artarak devam ettiği görülmektedir. 2009 verilerini esas alacak olursak bunun 19.650.570.000 TL'si kısa vadeli borçlarını, 15.342.166.000 TL'sini ise, uzun vadeli borçlarını göstermekte olup, kısa vadeli borçlarının uzun vadeli borçlarına göre daha çok olduğunu, bunda belediyelerin borçlarını çevirmekte ekonomik ve finansal açıdan yetersizliklerinin olduğunu göstermektedir.

Buna ilâve olarak, malî varlıkların 2006 yılında -8.213.589.000 TL, 2007 yılında -11.944.918.000 TL, 2008 yılında -12.891.707.000 TL, 2009 yılında ise, -14.133.275.000 TL civarında net malî değer açığı verdiği görülmektedir. Bu durum

belediyelerin gelirlerine göre harcamalarının daha çok olduğunu, bunun neticesinde malî varlıklarının malî yükümlülüklerini karşılayamadıkları, ortalama yıllık olarak % 40 oranında açık verdiklerini, bu da belediyelerin borçlarını çevirebilme performanslarının yetersiz olduğunu göstermektedir.

1.2.4. Belediyelerin Yatırım Yapma Kapasiteleri

Tablo 15 bir bütün olarak incelendiğinde belediyelerin yatırım yapma kapasitelerinin nasıl bir trend gösterdiği açıkça gözlemlenebilmektedir. Özellikle bütçe giderleri tablolarında son dört yıllık periyotta gerçekleştirmiş oldukları yatırımlar hali hazır yatırım kapasitelerini analiz etmede önemli bir veri sağlamaktadır.

Buna göre tüm belediyelerin toplam yatırımı 2006 yılında 7.974.386.000 TL, 2007 yılında 10.043.000.000 TL, 2008 yılında 11.492.477.000 TL, 2009 yılında ise, 10.493.225.000 TL olarak gerçekleşmiştir (Tablo 11). 2009 yılında yatırımlarda bir azalma meydana gelmiştir. Belediyeler bazında baktığımızda büyükşehir belediyelerinin yatırım kabiliyetlerinin daha fazla olduğu, diğer il belediyeleri ile ilçe ve ilk kademe belediyelerinin ise daha az yatırım yapma kabiliyetlerinin bulunduğu görülmektedir.

Yıllar itibariyle tablolar incelendiğinde büyükşehir belediyelerinin toplam giderler içerisindeki yatırım giderleri tutarları yaklaşık % 50 civarında gerçekleşmiş iken, diğer il belediyeleri ile ilçe ve ilk kademe belediyelerinde bu oran % 25’ler seviyesinde gerçekleşmiştir.

Belediyelerin yatırım yapma kabiliyetinin daha iyi değerlendirilebilmesi için aşağıda verilen belediyelerin yıllar itibariyle karşılaştırmalı tabloları analiz edildiğinde, tüm belediyelerin mevcut gelir yapıları ile borç çevirme ve yatırım yapma kapasitesi daha iyi anlaşılabacaktır.

Tablo 15. Belediyelerin Mevcut Gelir Yapıları İle Yatırım Yapma Kapasitesi(*) (Bin TL)

		2006	2007	2008	2009
Büyükşehir Belediyeleri	Toplam Giderler	8.370.543	10.304.998	12.313.445	13.662.594
	Cari Giderleri	3.667.978	4.223.875	5.520.815	6.260.538
	Toplam Gelirleri	8.175.781	9.410.046	9.860.132	11.335.294
	%	57,52	64,62	68,89	65,30
İl Belediyeleri	Toplam Giderler	2.451.349	2.854.662	3.402.805	3.262.669
	Cari Giderleri	1.853.298	2.125.452	2.506.315	2.665.829
	Toplam Gelirleri	2.059.847	2.658.171	2.917.233	2.917.161
	%	29,03	27,43	30,73	20,46
İlçe ve İlk Kademe Belde Belediyeleri	Toplam Giderler	10.818.312	12.672.893	15.242.834	14.123.326
	Cari Giderleri	8.144.542	9.440.226	11.439.477	11.628.497
	Toplam Gelirleri	10.137.236	11.579.905	12.958.647	12.592.506
	%	26,38	27,92	29,35	19,81
Tüm Belediyeler	Toplam Giderler	21.640.204	25.832.553	30.959.084	31.012.132
	Cari Giderleri	13.665.818	15.789.553	19.466.607	20.518.907
	Toplam Gelirleri	20.372.864	23.648.122	25.736.012	26.844.961
	%	39,14	42,47	44,66	39,09

Kaynak: Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü verilerinden derlenmiştir.

(*) Toplam Gider - Cari Giderler / Toplam Gelirler.

Tablo 15'e göre belediyelerin toplam gelirlerinden cari giderlerini düşükten sonra geriye kalan gelirleri ile yatırım yapabileceklerini varsaydığımızda, büyükşehir belediyelerinde yatırıma ayrılan kaynağın % 57 ile % 68 arasında olduğu görülmekte iken, diğer belediyelerde bu oran % 20 ile % 30 arasında gerçekleşmektedir. Bu durum büyükşehir belediyelerinin borçlarını çevirme ve yatırım yapma kabiliyetlerinin daha iyi olmasına rağmen, diğer belediyelerin borçlarını çevirme ve yatırım yapma kabiliyetlerinin çok düşük olduğunu göstermektedir.

1.2.5. Belediyelerin Finansal Yapılarının Değerlendirilmesi

Türkiye'de 1960'lı yıllarda % 25 civarında olan kentsel nüfus, 2009 yılı sonu itibarıyla % 83 düzeyine ulaşmıştır. Adrese dayalı nüfus sayımına göre 2009 yılı sonu itibarıyla 72.561.312 olan Türkiye nüfusunun 60.282.199 kişisi belediye sınırları içerisinde yaşamaktadır. Bu da toplam nüfusa göre büyük bir çoğunluğu oluşturmaktadır.

Son elli yılda kentleşme hızında meydana gelen bu artışa paralel olarak, kentlerde yaşayan insanların İçme suyu, kanalizasyon, toplu taşıma, katı atık toplanması vb. ihtiyaçlarında da ciddi düzeyde artışlar meydana gelmiştir. Türkiye’de bu ihtiyaçları karşılamakla görevli olan belediyeler, kentlerde yaşayan nüfusun söz konusu bu ihtiyaçlarının karşılanması adına büyük yatırımlar gerçekleştirmek durumunda kalmışlardır. Ancak belediyeler; malî kaynaklarının yetersizliği, yönetim anlayışında yaşanan zaafiyetler ve izlenen popülist politikalar, yeterli teknik donanımına sahip eleman eksikliği vb. nedenlerden ötürü, bu yatırımları tam anlamıyla gerçekleştirememişlerdir. Tüm bu nedenlere iç kaynak yetersizliği ve Türkiye’nin geçmişte yaşadığı ekonomik krizlerin neden olduğu yüksek TL faiz hadleri de eklenince, yatırımlar geciktirilmiştir.

Bazı belediyeler bu yatırımları gerçekleştirebilmek için zorunlu olarak borçlanma yoluna gitmişlerdir. Belediyelerin malî dengelerinin iyileştirilmesini temin etmek amacıyla belediyelerin gelirlerini arttıran ve aynı zamanda giderlerini azaltan malî düzenlemelerin devlet eliyle gerçekleştirilmesi fayda sağlayacaktır. Öte yandan belediyelerin malî kapasitelerinin geliştirilmesiyle birlikte kurumsal kapasitelerinin de geliştirilmesi için çeşitli düzenlemelere ihtiyaç duyulmaktadır.

Bu çerçevede, aşağıdaki tespit ve önerilerde bulunmak mümkündür:

- Türkiye’de belediye sistemi küçük ölçeklilikten kurtarılarak, belediye sayısında azalmaya gidilmelidir. Belediye sayısının bu denli yüksek oluşu, ulusal kaynakların küçük dilimler halinde kullanımına ve verimliliğin azalmasına neden olmaktadır. Bu kapsamda çıkarılan 5747 sayılı “Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” belediye sayısında azalma meydana getirmiş, ancak Anayasa Mahkemesi ve Danıştay’ın vermiş olduğu kararlar (Anayasa Mahkemesinin 2008/34 E. 2008 Sayılı Kararı ve Danıştay 8. Dairesinin 2008/4826 E. 2008 Sayılı Kararı.) neticesinde 860’a yakın belediye kapatılmayarak tekrar tüzel kişiliğine kavuşmuştur.

- Belediyelerin gerçekleştirdikleri borçlanmalardan yalnızca kendilerinin sorumlu olduğu, hazinece borç üstlenimi yapılması ve borçların affının mümkün olmadığı bilinci kazandırılmalıdır. Belediyelere kendi borçlarının sorumluluğunu almaları gerektiği bilinci yerleştirilmelidir. Ayrıca, belediyelerin gelir-gider yapısının

belediyelerin tasarruf edebilmelerini sağlayacak şekilde yapılandırılması gerekmektedir. Belediye yöneticilerine tasarruf etmeleri gerektiği bilinci aşılanmalıdır.

- Belediyelerin malî kapasiteleriyle birlikte kurumsal kapasitelerinin de geliştirilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda, belediyelerde istihdam edilen personelin finansman temini ve altyapı yatırımları konusunda teknik ve malî açıdan yeterli düzeye getirilmesi sağlanmalıdır. Bu kapsamda, belediye yöneticileri ile belediye personelinin belirli bir program dâhilinde eğitime tabi tutulmaları fayda sağlayacaktır.

- Kamunun, belediyelere sağladığı kredi ve diğer malî destekler arttırılmalıdır. Bu noktada, belediyelerin altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesinde önemli bir fonksiyon üstlenen İller Bankası'nın yeniden yapılandırılması gerekmektedir. Yerel yatırımların finansman sisteminde kamu kredilerini güçlendirmek, kamu kredilerini özel sermaye kredileri ile dış kredi kullanımını yönlendirecek, güçlü bir araç olarak kullanmak, bu amaçla kamu kredileri sistemini merkezi olarak yönetmek amaçlarına yönelik olarak İller Bankası'nın güçlendirilmesi öncelik taşımaktadır.

- Belediyelere Maliye Bakanlığı veya diğer tüm Bakanlıklar tarafından aktarılan hibe, yardım, destekleme veya diğer farklı adlar altında aktarılan ödeneklerin tamamının Yerel Yönetimlerin Bankası olan İller Bankası aracılığı ile transferinin sağlanması daha uygun olacaktır. Böyle bir uygulama neticesinde belediyelerin öncelikli projelerinin koordinasyonu tek bir merkezden sağlanacak, aynı zamanda yatırımların daha yavaş sonuçlanmasını ve kaynak israfını önleyecektir.

Bankanın malî kaynakları ile birlikte teknik donanımının da geliştirilerek kentsel yatırımların finansmanında, teknoloji geliştirmede, insan kaynaklarının ve yönetsel süreçlerin iyileştirilmesinde, yerel kamu işletmeciliğinin geliştirilmesinde ve ihtiyaç duyulan daha birçok alanda etkili bir kuruluş haline getirilmesi, özellikle küçük ve orta ölçekli yerleşim yerlerindeki yerel yönetimler için rehberlik işlevini daha geniş bir perspektifle yerine getirmesi sağlanmalıdır.

1.3. Belediyelerin Altyapı Yatırımlarının Genel Durumu

Yatırımlar, değerlendirme kıstaslarına göre değişik şekillerde tasnif edilebilir. Öncelik sıralaması olarak ele alındığında, altyapı, üstyapı şeklinde gruplandırırsak; altyapı, nihai kullanıma dönük mal ve hizmet üretimi sağlayacak diğer yatırımların

gerçekleştirilebilmesi için önceden yapılması gereken sosyal ve fizikî oluşumları (yol, enerji, haberleşme, su, çevre projeleri gibi) ifade eder. Üstyapı ise, daha önceden gerçekleştirilmiş olan fizikî altyapı oluşumlarını temel alarak, toplumsal ihtiyacı karşılamak üzere oluşturulan her türlü yapıları (demirçelik tesisleri, fabrikalar, binalar gibi) ifade eder. Bu sınıflandırmaya göre sosyal ve ekonomik kalkınmanın ilk aşaması altyapı yatırımları şeklinde ortaya çıkar.

Yatırımları; fizikî yatırımlar ve fizikî olmayan yatırımlar şeklinde tasnif ettiğimizde, hem altyapı hem üstyapı fizikî yatırımlar kategorisinde ele alınırken, insan ve maddi olmayan değerleri (kültür, din, sanat, algılamalar) kapsayan unsurlara ilişkin çabalar fizikî olmayan yatırımları ifade eder. Ancak uygulamada ikinci tür tasnif çok pratik olmayıp daha ziyade literatür düzeyinde kalırken, birinci grup tasnif daha kullanılabilir ve net karşılık bulan bir değerlendirmedir. Zira, fizikî olmayan yatırımlar da kendi içerisinde fizikî yatırımları da kapsamaktadır. Örneğin, beşeri kaynaklarının gelişimi söz konusu olduğunda, okul yapımı hem fizikî yatırım kalemi olarak değerlendirilirken nihai olarak insanın eğitimi olması nedeniyle dolaylı olarak fizikî olmayan yatırım şeklinde de düşünülebilir. Ayrıca, yatırım demek belirli bir grup kaynağın bir organizasyon çerçevesinde öncekinden farklı fizikî oluşuma dönüştürülmesi demektir.

Bu çalışmada; yatırımların altyapı, üstyapı şeklinde sınıflandırılmasından hareketle, belediyelerin yürütmüş olduğu içme suyu, kanalizasyon ve arıtma tesisi projeleri “temel altyapı” olarak isimlendirilmiştir. Dolayısıyla bir anlamda altyapı projeleri ya da yatırımları da zımnî olarak iki alt gruba ayrılmıştır. Temel altyapı projeleri derken toplumsal hayatta günlük olarak zorunluluk düzeyinde ihtiyaç duyulan hizmetleri sağlayan projeler kastedilmiştir. Belediyeler ölçeğinde bu hizmetlerin başında içme suyu ve kanalizasyon hizmetleri gelmektedir.

Türkiye’de belediyelerin temel altyapı açısından hangi noktada olduklarına geçmeden önce, altyapı hizmetlerini kavramsal ve nitelikleri itibarıyla ele almak faydalı görmüştür.

1.3.1. Altyapının Kapsamı ve Temel Nitelikleri

Yatırımlar, kullanım amacına göre değişik şekillerde sınıflandırılabilir. Nihai olarak sağlanan mal ya da hizmete göre, sektör esaslı, fiziki olup olmaması, önceliklendirme esaslı şeklinde kıstaslar kullanmak suretiyle yatırımları alt gruplara ayırmak mümkündür. En sade ve en yaygın kullanılan sınıflandırma şekli; alt yapı ve üst yapı şeklinde olanıdır. Bu ayrımın diğerlerine göre en farklı özelliği, alt yapının kamusal çağrışım yapması üst yapının ise özel sektör odaklı olması şeklinde ortaya çıkar. Bu fark kesin çizgilerle belirlenememekle beraber genel temayülü yansıtır. Çalışmada da yatırımlar alt yapı ve üst yapı şeklinde kategorize edilmenin yanı sıra, alt yapı yatırımları da, temel alt yapı ve diğerleri şeklinde değerlendirilmektedir. Temel alt yapı kavramıyla, kamu idarelerinin doğal ya da yasal sorumluluk alanına giren ve günlük hayatın vazgeçilmez ihtiyaçlarını karşılamaya dönük (içme suyu, kanalizasyon, enerji gibi) yatırımlar kastedilmektedir.

1.3.1.1. Kavramsal Olarak Alt Yapı Hizmetleri

Ekonomik ve sosyal kalkınmanın en temel unsuru iyi bir altyapı oluşumunu gerçekleştirilmiş olmasıdır. Sağlıklı bir altyapısı olmayan toplumların sosyal ve ekonomik kalkınma sürecini tamamlamaları söz konusu olamaz. Bir anlamda, kalkınmanın ve refahın olmazsa olmazıdır denebilir. Altyapı sözlük anlamı olarak; “bir sistemin veya organizasyonun temelini oluşturan yapı” şeklinde tanımlanabilir. Bu tanıma göre altyapı; fizikî birtakım unsurlardan, kurumsal düzenlemelere kadar son derece geniş kapsamlı bir kavramdır (Aktan 2005, 11). Altyapı hizmetleri; maddi (ekonomik) altyapı, sosyal altyapı ve kurumsal altyapı şeklinde de üç ana grupta değerlendirilebilir. Maddi altyapı; enerji, gaz, boru hattı, telekomünikasyon, su ve kanalizasyon, katı atık toplama ve imhası alanlarındaki hizmetleri; barajlar, sulama kanalları veya yollara yönelik bayındırlık hizmetlerini ve demiryolları, kent-içi ulaşım, limanlar ve su yolları ile havaalanları gibi ulaşım hizmetlerini kapsamaktadır (World Bank and International Monetary Fund 1994, 13). Sektörel bazda ise; enerji haberleşme,

ulaştırma, su ve kanalizasyon (katı atık¹³ dâhil) şeklinde kategorize edilebilir¹⁴.

Günümüzde hızlı sanayileşme ve globalleşme ile birlikte sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması ve çevre sorunları, su ve kanalizasyon hizmetleri üzerinde önemli bir etkiye sahip olmakta, sonuçta dünya genelinde temiz içme suyuna ulaşma imkânı giderek daralmaktadır. Genel olarak su ve kanalizasyon hizmetlerinin özellikleri şu şekilde sıralanabilir (Aktan, 2005, 18):

- Temiz İçme suyuna ve kanalizasyon hizmetlerine ulaşma imkânının yüksekliği, yaşam kalitesi açısından önemli bir gösterge konumundadır,
- Halk sağlığı ve çevrenin korunması açısından son derece önemli bir altyapı hizmetidir,
- Su, homojen bir nitelik taşıyan bir ürün değildir. Bu nedenle ürün kalitesinin kontrolü önemli bir unsurdur. Ayrıca, su ve kanalizasyon hizmetleri dışsallık özelliği taşımaktadır (Kessides 2004, 223),
- Talebi değişken olmakla birlikte arzı sınırlıdır,
- Nüfus artışı, kentleşme gibi demografik faktörlerle yakından bağlantılı hizmetlerdir. Kanalizasyon hizmetlerine olan talep, yüksek gelirli ülkelerde daha yüksek, düşük gelirli ülkelerde ise daha düşüktür. Çünkü yüksek gelirli ülkelerde kullanıcılar bu tür hizmetlere daha fazla önem verirler (Kessides 2004, 225).

Temiz sudan yararlanma temel bir hak ve ihtiyaç olarak kabul edildiğinden, insan hayatı açısından önemli bir hizmettir.

Dünya'daki hemen hemen bütün ülkelerde görülen uygulamalara paralel şekilde, ülkemizde de her türlü altyapı hizmetleri temel kamu hizmeti olarak kabul edilmiş ve kamu kurumları eliyle gerçekleştirilmesi prensibi benimsenmiştir. Bu uygulamanın esas nedeni, sosyal devlet anlayışının¹⁵ yanısıra, büyük ölçekli olmaları, herhangi bir ticari mal ve hizmet gibi fiyatlandırılmasının zorluğu, özellikle gelişmiş ülkeler dışında kârlı

¹³ Katı atık uygulamaları ülkemiz gündemine son yıllarda temel çevre projeleri olarak girmiştir ve yoğun şekilde gerçekleştirilmeye başlanmıştır. Literatürde katı atık uygulamaları bir alt sektör olarak yer almamakla beraber, salt bir çevre projesi olmasının yanısıra, kompozit tesisler yoluyla ekonomik değerler üretme özelliklerinin de olması, katı atık projelerine özel önem kazandırmıştır.

¹⁴ Enerji, haberleşme ve ulaştırma altyapı sektörleri çalışma konumuz kapsamında olmadığı için detaylarına girilmemiştir.

¹⁵ Anayasamızın 2. maddesi "Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, millî dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, lâik ve sosyal bir hukuk Devletidir".

yatırımlar olarak algılanmaması şeklinde özetlenebilir. Enerji, ulaştırma ve haberleşme altyapılarında özel sektörün ağırlığı önemli oranda artarken; içme suyu, kanalizasyon ve katı atık hizmetlerinde kamunun ağırlığı hissedilir oranda devam etmektedir. Nitekim ülkemizde su, kanal ve katı atık hizmetleri esas olarak belediyelerin (5393 SK. Madde: 14) görev alanında yer almakta, özel durum ve talebe bağlı olarak; Devlet Su İşleri, İller Bankası, Kültür ve Turizm Bakanlığı da bu tür projeleri gerçekleştirmektedirler.

1.3.1.2. Altyapısının Temel Nitelikleri

1.3.1.2.1. Sosyal Yönü

Ölçülebilir bir değer ifade eden her somut çıktı öncelikli olarak ekonomik mal veya hizmet kapsamında değerlendirilir. Altyapı projeleri ve bunun sonucu ortaya çıkan tesisler de bu anlamda bir “ekonomik değer”dir. Ancak, altyapı projelerinde, bireysel ya da kurumsal faydadan ziyade toplumsal faydalar ve kamu yararının çoğu zaman ön plânda olması nedeniyle; altyapı projelerinin sosyal yönü ağır basar. Başka bir ifade ile, öncelikli olarak kâr amacı güdülmeyen (en azından sorumlu durumundaki kamu kurumları açısından) kamusal hizmeti ve kamu menfaatini hedefleyen proje karakteristiğine sahiptir. Örneğin, 5.000 nüfuslu bir beldenin içme suyu projesi söz konusu ise; burada öncelik ne pahasına olursa olsun ilgili beldeye içilebilir nitelikte su temin etmelidir. Projenin en uygun maliyetle gerçekleştirilmesi daima ikinci derecede önem arzeder. Yani ilk yatırım ve işletme dönemi dikkate alınarak alternatifler içinde en optimum olanını seçmek projenin gerçekleştirilip gerçekleştirilmemesi için bir karar faktörü değil nasıl yapılacağına ilişkin bir karardır.

Bu açıdan bakıldığında altyapı projeleri esas olarak aşağıda belirtilen sosyal özellikleri taşır:

- Altyapı hizmetlerinde ortak tüketim söz konusudur; altyapı hizmetlerinde bireysel tüketimden ziyade ortak tüketim söz konusu olmaktadır. Tüketiciler altyapı hizmetlerinden aynı anda yararlanabilirler (Aktan 2005, 12),
- Altyapı hizmetleri genellikle şebeke özelliği gösterirler ve “şebeke dışsallığı”na sahiptirler; bunların başında telekomünikasyon, elektrik ve su hizmetleri

gelmektedir. Şebeke dışsallığı, bir tüketicinin bir mal veya hizmete olan talebinin o mal veya hizmeti kullanan diğer tüketicilerden etkilenmesi olarak ifade edilebilir. Başka bir ifade ile bir tüketicinin bir mal veya hizmetten elde ettiği kazanç, o mal veya hizmeti kullanan kişi sayısı arttıkça artmaktadır (İçöz 2003, 11),

- Altyapı hizmetlerinde, hizmetin bedeli genellikle kullanıcılar tarafından karşılanır; altyapı hizmetlerinde genellikle hizmetten faydalananların hizmetin bedelini ödemesi söz konusudur. Bu özelliğinden dolayı bu tür hizmetlere, yarı özel mal veya ücretli mal sınıflandırması içerisinde yer verilebilmektedir. Belirli bir bedel karşılığında sunulmasından dolayı tüketimden dışlama mümkün olabilmekle birlikte, altyapı hizmetlerinin bedava sunumu da söz konusu olabilmektedir. Bu durumda, bazı vatandaşların bu hizmetlerden yararlanmasını önleme mümkün olmaz (Aktan 2005, 12),

- Altyapı hizmetlerinde üretim maliyetinin altında bir fiyat belirlenebilir; altyapı hizmetlerinin bu özelliği “kamu yararı” argümanı göz önüne alındığında ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla düşük fiyat tespiti, devlet üretiminin gerekçelerinden birini oluşturmaktadır (Aktan 2005, 12),

- Bazı altyapı hizmetlerinde birleşik mal özelliği bulunur; bazı altyapı hizmetlerinin sunumu, diğer mal ve hizmetlerin sunumuna imkân sağlar. Örneğin ulaştırma hizmetleri, başka bazı kamu hizmetleri ile birleşik mal niteliğinde olabilir. Kamu hizmetine verilen öncelik, hizmetin görülmesi için gerekli olan yolun da bir birleşik ürün olarak yapılmasını gerektirebilir (Bulutoğlu 1998, 365),

- Altyapı hizmetlerinin stoklanması mümkün değildir; altyapı sektörü önemli ölçüde hizmet niteliği taşıyan bir sektördür. Bu nedenle diğer mallarda (işgücü, emek gibi) olduğu gibi stoklanması söz konusu olamaz (Aktan 2005, 13),

- Bazı altyapı hizmetleri, diğer kullanıcılarla birlikte kullanıldığı zaman kalitesi artan ücretli mallardandır; bazı altyapı hizmetlerinden bir tek kişinin yararlanması etkin olmayıp, birden fazla kişinin yararlanması halinde ihtiyacın karşılanması mümkün olur (Savaş 1999, 56-57). Örneğin; kanalizasyon şebekesi büyüdükçe arıtma tesisinin işletme birim maliyetleri düşecektir,

- Altyapı hizmetleri, yatırımın yapıldığı ilk aşamada yüksek sabit maliyetleri gerektirir; altyapı hizmetleri büyük ölçüde sabit maliyeti gerektiren hizmetlerdendir. Altyapı hizmetlerinin bu özelliği daha çok sermaye yoğun bir üretim yapısına sahip

olmalarından kaynaklanmaktadır. Kısa dönemde sabit maliyetler batık maliyetlerdir (Stiglitz 2000, 192-193)¹⁶.

- Altyapı hizmetlerinin bu özelliği nedeniyle, çok fazla firmanın kolaylıkla piyasaya girip üretimde bulunabileceği bir hizmet türü olmadığı savunulur. Fakat günümüzde gerekli olan sabit maliyetlerin daha fazla firma tarafından karşılanabilmesi (özellikle teknolojik gelişmelerin etkisiyle) mümkün olmaktadır (Aktan 2005, 14),

- Altyapı hizmetleri uzun ömürlü olarak nitelendirilirler; altyapı hizmetleri ilk aşamada yüksek sabit maliyetleri gerektirirken, daha sonraki aşamalarda üretim arttıkça maliyetlerde düşüş gözlemlenmektedir. Yüksek bir yatırım maliyetini gerektirmekle birlikte, bu yatırımın faydaları daha sonraki yıllarda ortaya çıkar ve hizmet uzun ömürlü bir nitelik taşır (Aktan 2005, 14),

- Altyapı hizmetlerinde tüketici sayısı arttıkça tüketici başına maliyetler azalır; altyapı hizmetlerinde tüketici sayısının artması üretim ölçeğinin de artmasını gerektirdiğinden, bu artışa bağlı olarak maliyetler azalma gösterir. Bunun sonucunda da, bir tek üreticinin var olmasının en ekonomik çözüm olduğu savunulur (Savaş 1999, 62). Altyapı hizmetlerinin bu özelliği, bu hizmetlerin doğal tekel olarak tanımlanmasının temel sebebidir. Tüketici sayısındaki artışa bağlı olarak üretim ölçeğindeki artış sonucunda üretim maliyetlerinin azalması, ölçek ekonomilerine neden olacak (ölçeğe göre artan getiri sağlayacak) ve bu hizmeti en geniş ölçekte sunan firma, avantaj sağlayarak piyasada zamanla tekel niteliğini taşıyacaktır.

Diğer taraftan, altyapı hizmetleri, genel olarak üretim zincirinin en üst basamağında yer alarak, daha alt basamaklara çok önemli girdiler üretmektedirler. Altyapı hizmetleri, ticari kullanıcıların doğrudan maliyetlerine etki etmekte, tüketiciler için ise talep esnekliği düşük mal ve hizmetler olarak bütçelerinde önemli yer tutmaktadırlar.

Altyapı hizmetlerinin sunulabilmesi için genel olarak çok yüksek sabit yatırımların yapılmasına ihtiyaç duyulur. Çıktı miktarı arttıkça azalan ortalama maliyet ve çok düşük marjinal maliyet ile ifade edebileceğimiz doğal tekel boyutuna ulaşan bu maliyet yapısı nedeniyle, rekabete dayalı bir piyasa yapısı hizmetlerin sunulamaması riskini ortaya

¹⁶ Batık maliyetler (sunk costs); bir firmanın faaliyette bulunduğu sektörden çıkışı durumunda paraya dönüştüremeyeceği maliyetlerdir. Örneğin Ar-Ge faaliyetleri için firmanın yaptığı harcamalar ve firmadaki makinelerin amortismanı batık maliyetleri oluşturur. Bu nedenle altyapı hizmetlerinin çoğunda “batık maliyetler” söz konusudur.

çıkartır. Bu nedenle, devletin etkin düzenleme politikaları ile devreye girerek, gerekirse piyasaya girişi sınırlandırması, tek başına faaliyet sürdürecektir teşebbüsü keyfi davranışlardan uzak tutacak düzenlemeleri yapması söz konusu olabilecektir (Ardıyok 2005, 65).

Altyapı hizmetlerinin maliyet yapısı çok yüksek ve büyük oranda batık sabit maliyetleri içermektedir. Başlangıçta yapılması söz konusu olan sabit maliyetlerin bu denli yüksek olmasının iki temel gerekçesi bulunmaktadır. Birincisi, kullanıcıya hizmet sunmaya başlayabilmek için hedef kullanıcı kitlesinin büyük bir kısmına ulaşabilecek bir altyapının her türlü donanımı ile birlikte hizmet eder hale getirilmesi gerekmektedir. Bir başka ifade ile yapılan yatırım hizmet sunulacak bölgenin kapsanmasına yönelik olup, o bölgede bulunan potansiyel müşterilerden bağımsız olarak gerçekleştirilir. İkinci temel nedeni, şebekenin maksimum talebi karşılayacak kapasitede kurulması ihtiyacıdır (Ardıyok 2005, 70).

1.3.1.2.2. Teknik Yönü

Altyapı yatırımları ve bunun sonucu sağlanan hizmetler, genel olarak ekonomik ve sosyal koşulları belirleyici birincil düzeye sahiptir. Bir coğrafyanın kalkınma mimarisi belirlenecek olursa, söz konusu altyapı hizmetleri “sosyal ve ekonomik kalkınma mimarinin” birinci basamağını oluşturur. Teknik anlamda bu önemi şöyle maddeleştirebiliriz;

- Altyapı hizmetleri ekonomik kalkınmanın sağlanabilmesi için gereklidir. Nüfus artışı, kentleşme olgusu vb. faktörler altyapı hizmetlerine olan ihtiyacı artırmaktadır. Altyapı hizmetleri her ne kadar, doğrudan toplam üretimi artırıcı bir nitelik taşımasa bile, üretimin gerçekleşmesi için gerekli şartları hazırlayan hizmetlerdir. Dolayısıyla toplam üretim ve ekonomik kalkınma üzerinde olumlu etkilere sahiptir. Altyapı hizmetleri, bir ülke veya bölgede çeşitli ekonomik faaliyetlerin gerçekleştirilebilmesi için gerekli ve öncelikli olarak üretilmesi gereken hizmetlerdendir (Hadi; Maria 2003, 14-20),

- Altyapı yatırımlarının hem gelir artırıcı hem de kapasite artırıcı etkileri vardır; Finansman kaynağı ne olursa olsun yatırım demek harcama demektir. Bu da üretim

faktörlerinde bir yükselişe neden olacaktır. Altyapı yatırımlarında asıl beklenen fayda ise uzun vadede elde edilen kapasite artırıcı etkilerdir. Altyapı yatırımlarının yapılmasındaki asıl amaç, diğer yatırımların gerçekleştirilmesini sağlamaktır,

- Altyapı yatırımları mekâna özgü özellik taşır. Kanalizasyon sistemi bir fabrika gibi sökülüp başka bir şehre taşınamaz,

- Altyapı yatırımları bölgeler arası sosyo-ekonomik farklılıkları gidermesi açısından çok önemlidir. Sosyal, kültürel ve ekonomik kalkınmanın temelini altyapı yatırımları oluşturmaktadır.

1.3.1.2.3. Arz Yönü (Kullanıcıya Ulaştırma Yolları)

Enerji, haberleşme, ulaştırma, su gibi alt sektörlerden oluşan altyapı hizmetlerinin temel özelliklerinden birisi doğal tekel niteliğidir ve her zaman altyapı hizmetlerinin sunumu ve finansmanı kamu tarafından üstlenilmiştir. Bununla birlikte bu eğilim, özellikle son yıllarda değişim göstermiştir.

Altyapı hizmetleri mükerrer yatırımların ortaya çıkabileceği hizmetlerdendir. Buna göre bir mal veya hizmetin birden fazla kurum tarafından sunumu, aynı alana birden fazla yatırım yapılmasıyla sonuçlanabilir. Bu durum ekonomide kaynak israfına neden olur. Bu nedenle bu tür hizmetlerde tek bir kanaldan sunumunun ekonomik açıdan daha rasyonel olduğu savunulmuştur (Aktan 2005, 26).

Geleneksel iktisatçılar, altyapıda genellikle hizmetler tüketiciye bir boru hattı, yol veya teller gibi fizikî altyapılar aracılığıyla ulaştırıldığından, tüketicinin birden fazla hat üzerinden bu hizmeti almasının tercih edilebilecek bir çözüm tarzı olmadığını ileri sürmüşlerdir (Ardıyok 2002, 34). Bu yaklaşımın sonucu, altyapı sektörü hem doğal hem yasal tekellerin hâkimiyeti altında kalmıştır. Doğal olarak, genellikle, söz konusu tekel yapılar kamuya ait olmuştur. Kamunun bu hizmetleri kendi tekeline almasının nedenleri şöyle sıralanabilir (Aktan 2005, 26);

- Özel firmanın doğal tekel olması halinde kaynak israfına ve refah kaybına neden olması; sektörde bir firma tekel durumuna geldiği zaman, söz konusu firmanın fiyatı rekabet düzeyinin üstüne çıkararak ve üretimini rekabetçi piyasanın yol açacağı

düzeyin altına düşürerek karını maksimize etmek için bu piyasadaki hâkimiyetini kullanması ihtimali vardır. Fiyat, üretimin marjinal maliyetinin üzerinde oluşacağı için, teorik olarak toplam sosyal refah maksimum erişilebilir düzeyin altında olur,

- Çapraz sübvansiyon argümanı; bazı doğal tekel mallarının sunumu birden fazla alt-hizmeti kapsayan bir yapı arz eder. Bu tür hizmetlerde alt hizmetlerinin birinden kâr diğerinden ise zarar edilmesi halinde, alt hizmetlerden birinin geliriyle diğerinin zararı karşılanabilir. Bu duruma “çapraz sübvansiyon” adı verilir. Doğal tekel konumunda ise firmanın zarar ettiği alt hizmet türünü devam ettirmesi söz konusu olmayacaktır. Bu durum söz konusu sektörlerde yasal tekellerin ortaya çıkmasının nedenlerinden birini oluşturur,

- Stratejik önem argümanı; doğal tekellerin yasal tekellere dönüştürülmesindeki temel argümanlardan biri de bu sektörlerin ülkeler açısından stratejik öneme sahip olduğu düşüncesidir,

- Tüketicinin korunması gereği; piyasada tekel haline gelen firmanın, bu konumunu tüketici aleyhine kötüye kullanmasının önlenmesi gerekmektedir. Bu durumda genellikle devlet, söz konusu mal ve hizmetlerin üretimini kendi tekeli altında gerçekleştirerek tüketicinin doğal tekel tarafından sömürülmesi ihtimalini önlemiş olur.

Altyapı hizmetlerinin kamunun tekelinde olmasının getirdiği bazı olumsuzluklar da söz konusudur. Özellikle devletin malî yetersizlik ve disiplinsizlik sorunuyla karşılaşıldığında, bu hizmetlere yönelik devlet yatırımlarının aksaması riski ile karşılaşabilmektedir. Ayrıca, hizmet kalitesi ve maliyetlere ilişkin olumsuzluklar da buna ilâve olunca, nüfus artışı ve hızlı kentleşme nedeniyle oluşan aşırı talebin de çarpan etkisiyle, bu hizmetlerin sunum ve finansmanına özel sektörü dâhil etme düşüncesi ortaya çıkmıştır (Aktan 2005, 30).

Kamu hizmetlerinin sağlanmasına özel sektör girerken, daha önce kamu tekelinin olduğu alanda özel sektör tekelinin oluşması tehlikesiyle karşı karşıya kalınmıştır. Buna karşı Devlet “düzenlemeler” (regülasyonlar) yoluyla mal ve hizmet kullanıcılarının hem fiyat hem kalite açısından haklarını koruma yoluna (rekabet hukuku, antitrust hukuku gibi) gitmiştir. Bu düzenlemelerdeki diğer bir amaç da, sektöre yeni firmaların girişlerine fırsat vererek fiyatların kullanıcılar aleyhine yükselmesi ve kalitenin düşmesini engellemeye çalışmak olmuştur (Parker 2001, 8). Türkiye’de oluşturulan

Rekabet Kurumu Başkanlığı ve Sanayi Bakanlığı bünyesindeki tüketici koruma birimleri bu yaklaşımla oluşturulan örneklerdendir.

1.3.1.2.4. Finansmanı

Altyapı yatırımları, kuruluşların toplam bütçesi içerisinde göreceli olarak önemli bir yer tutar ve yatırımın geri dönüşü diğer sektörlerle göre daha uzun süreli ve risklidir. Bu alanda sağlanan mal ya da hizmetler piyasa koşulları açısından ticari nitelik taşıması nedeniyle projenin kendini finanse etmesi her zaman mümkün olmamaktadır. Çoğu zaman devlet bütçesinden doğrudan ya da dolaylı olarak finanse edilen ve yapılan yatırımın ekonomik anlamda geri dönüşü beklenmeyen proje karakteristiği taşırlar. Kamu kurum ya da kuruluşları bu yatırımları yürütürken iki temel finansman kaynağı kullanırlar; devlet bütçesi ve ulusal ya da uluslararası finans kuruluşlarından sağlanan uzun vadeli borçlanmalar. Bütçe imkânlarının yeterli olduğu durumlarda kamu otoritesi borçlanmayı tercih etmemekle beraber, rahat borçlanmanın yapılabildiği durumlarda mevcut bütçe kaynaklarını başka alanlarda da kullanabilmesi bakımından piyasadan borçlanma enstrümanı genellikle kullanılır¹⁷. Bu tür borçlanmaların temel özelliği, hazine garantisi olması, vadelerinin uzun olması, geri ödemesiz sürenin olması, faizlerinin düşük olması ve sosyal ve ekonomik kalkınmaya doğrudan katkı veren proje bazlı olmalarıdır¹⁸.

Ticari mal ve hizmet üretimini amaçlamayan altyapı hizmetleri için standart fizibilite çalışmasının yapılmasına da uygulamada ihtiyaç duyulmamaktadır. Zira, söz konusu yatırımlar, geri dönüşünü kârıyla beraber gerçekleştirip gerçekleştirmediğini belirlemek için herhangi bir finansal analiz yaptırmayı gerektirmeyip, teknik etüdünün yapıp ve uygun finansal kaynak bulunduğu her halükarda gerçekleştirilmesi gereken projeler olarak değerlendirilir.

¹⁷ Yabancı ülkelerle yapılan ekonomik anlaşmalar çerçevesinde, ticari olmayan kredi imkanları ortaya çıktığında Devlet adına Hazine Müsteşarlığı kurumların altyapı, eğitim ve sağlık yatırımları için yabancı kaynakları kurumlara kanalize etmektedir. Dünya Bankası, Avrupa Yatırım Bankası gibi finans kuruluşları bunların başında gelir.

¹⁸ Hazine Müsteşarlığının son yıllarda bu amaçla sağlamış olduğu krediler; 5 yıla kadar geri ödemesiz, 35 yıla kadar vadeli ve % 2 dolaylarında faizli olabilmektedir (Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, Dış Ekonomiler Genel Müdürlüğü).

Finansman yöntemiyle ilişkili olarak kamu hizmetlerinin fiyatlandırılması da piyasa koşullarından bağımsız olarak, politik ve sosyal faktörler ön plânda tutmak suretiyle belirlenir. Kamu hizmetlerinde de fiyatlandırmanın marjinal maliyetler esas alınmak suretiyle yapılması önerilmekle beraber uygulamada bunun gerçekleşmesi mümkün görülmemektedir¹⁹. Projelerin ilk yatırım giderlerini karşılama noktasında yerli ya da yabancı kaynak bulma bakımından kamu kurumlarının herhangi bir zorlukla karşılaşmadığı söylenebilir. Ancak, projenin sürdürülebilirliği, işletme döneminde kendini yenilemesi ve ilk yatırım maliyetini karşılaması bakımından kritik olan tarife ve fiyatların yeterliği (en az işletme giderlerini, tesis amortismanını ve borçlanma maliyetini) önem arz etmesine rağmen kamu kurumlarında (belediyeler dâhil) bu anlamda fiyatlandırmanın yapıldığı söylenemez. Bu durum sadece bir finans yönetimi sorunu olmayıp, genel olarak kurumsal yönetim sorunudur.

1.4. Belediye Hizmet Sınırları İçinde Genel Altyapı Durumu ve Yatırım İhtiyacı

Belediyelerin altyapı durumlarının tespiti, altyapı projelerinin finansmanı için uygun model geliştirme bakımından önem arz etmektedir. Devlet Plânlama Teşkilatı, Çevre ve Orman Bakanlığı ve bazı özel danışmanlık firmaları tarafından, genel ya da bölgesel birtakım çalışmalar olmakla beraber, çalışmaların dinamik olmaması veya belge ve raporlar üzerinden yapılmaları nedeniyle sağlıklı sonuçlar taşıdığı söylenemez.

Bu konudaki en kapsamlı son araştırma, Çevre ve Orman Bakanlığı tarafından, bir özel danışmanlık firmasına 2004–2005 yıllarında yaptırılmıştır²⁰. Bu çalışmaya göre, Avrupa Birliği'nin ilgili direktiflerinin yerine getirilmesi için; 2007-2023 döneminde, su

¹⁹ Dünya Bankası, Avrupa Yatırım Bankası, KFW, İller Bankası gibi altyapı projelerini finanse eden kalkınma bankaları, projelere finansman sağlarken söz konusu projelerin gelirlerini teminat olarak almalarına rağmen, fiyat ya da tarife düzeyleri üzerinde bağlayıcı olamamaktadırlar. Bazı uluslararası finans kuruluşları (KFW gibi) kredi verme koşulu olarak tarifelerin belirli bir limitin altına inmemesini ortaya koymalarına rağmen işletme döneminde bunun takibinin yapılması mümkün olmadığı için sistemin tam olarak çalıştığı söylenemez.

²⁰ Çevre ve Orman Bakanlığı tarafından “Yüksek Maliyetli Çevre Yatırımların Plânlanması Projesi” adıyla gerçekleştirilen projeyle; Avrupa Birliği, Kentsel Atık suyun Arıtılması Direktifi, İçmesuyu Direktifi, İçmesuyu Amacıyla Kullanılan Yüzeysel Sular İle İlgili Direktif, Su Çerçeve Direktifi, Suda Tehlikeli Maddeler Direktifi, Nitrat Direktifi, Yüzmesuyu Direktifi gibi içmesuyu ve çevre projelerine ilişkin direktifler doğrultusunda ihtiyaç duyulan yatırım miktarı, Ulusal Çevre Stratejisi'nin rakamsal temel verileri oluşturulmuştur.

sektöründe ilk yatırım ve yenileme yatırımları için 12.743.000.000 Euro, atık su arıtma ve kanalizasyon alanında ilk yatırım ve yenileme yatırımları için 18.000.000.000 Euro tutarında yatırıma ihtiyaç duyulduğu tespit edilmiştir (AB Entegre Çevre Uyum Stratejisi 2006, 14-16). Bu rakamlara katı atık tesisleri için ihtiyaç duyulan yatırım tutarı dâhil değildir (İller Bankası Belediyeler Altyapı Genel Durumu Araştırma Projesi 2009).

Belediyelerin idari ve malî özerkliğe sahip olmaları, yatırım kararlarını kendi organlarınca alıp uygulamaları ve uygulama sonuçlarının merkezi bir istatistiksel veri tabanında dinamik olarak toplanmaması ve daha da önemlisi, yapısal nedenlerle belediyelerden veri alma zorluğu, ülke genelinde belediyelerin altyapı projelerinin genel fotoğrafını çıkarmada ciddi sorun teşkil etmektedir.

Bu çalışmada belediyelerin genel altyapı durumu, İller Bankası Genel Müdürlüğü taşra teşkilatının (Genel Müdürlük ve 18 adet bölge müdürlükleri) uzman personel altyapısından yararlanılmak suretiyle olduğu kadar bütün belediye hizmet alanlarında doğrudan tesbit yaparak ortaya konmaya çalışılmıştır. Değişik kategoride toplam 2.781 adet belediyeye yaklaşık 50 kişilik İller Bankası teknik uzmanı tarafından gidilmek suretiyle, Ek-1’de yer alan anket formu çerçevesinde veriler toplanmıştır. Yöntem olarak, sadece ankette yer alan sorulara beyan usulü cevap almakla yetinmeyip, tesislerin mevcut durumu yerinde tespit edilmeye çalışılmıştır. Bu süreç yaklaşık dört ay sürmüş olup, toplanan verilerin teşkilat bünyesindeki arşiv bilgileriyle karşılaştırılmasıyla beraber araştırmanın tamamlanması altı aylık bir zaman almıştır. Araştırma, çalışmamıza özgün olarak yapılmış olmakla beraber aynı zamanda kurum içinde veri bankasını güncellemek için bir fırsat olmuştur²¹.

Katı atık, içme suyu, kanalizasyon ve bunların arıtma tesisleri niteliğindeki temel altyapı projelerine ilişkin olarak belediyeler, nüfus aralıkları itibariyle kategorize edilerek analiz edilmiştir. Belediyelerle ilgili olarak burada kullanılan bütün veriler 2009 yılı sonu itibariyledir ve İller Bankası Genel Müdürlüğü “Belediyeler Altyapı Genel Durum Araştırma Projesi – 2009 ile elde edilmiştir”.

²¹ Bu araştırma tarafımızca hazırlanıp yönetilmekle beraber, İller Bankasının teşkilat altyapısı kullanılmak suretiyle gerçekleştirilmiş olması nedeniyle araştırmanın kuruma ait olduğunu özellikle belirtmek isteriz ve bundan sonra “Belediyeler Altyapı Genel Durumu Araştırma Projesi 2009” olarak kullanılacaktır.

1.4.1. Nüfusu 0 – 5.000 Arası Olan Belediyelerin Durumu

Türkiye genelinde nüfusu 0 – 5.000 arası olan 2.058 adet belediye bulunmaktadır ve bunların 2.052 adedinin altyapı bilgilerine ulaşılmıştır. Ulaşılan bu belediyelerin hitap ettiği nüfus toplamı 4.610.012 kişidir.

Bu grup belediyelerin toplam belediyeler içerisindeki oranı; sayı itibariyle % 73,76, nüfus itibariyle % 16,96'dır.

1.4.1.1. İçme Suyu Altyapısı

Bu aralıktaki belediyelerden, 1213 adeti içme suyunu yeraltından, 94 adeti yüzeysel kaynaklardan (göl akarsu gibi), geri kalanı ise her iki kaynaktan da temin etmektedirler. Şebekeye verdikleri toplam su miktarları ise 33464,47 lt/sn olup, belediye bazında ortalaması 16,46 lt/sn'dir. 1743 adedinin projeye dayalı içme suyu şebekeleri bulunmakta olup, yapım yıllarının tarih aralığına göre sıralamaları aşağıda verilmiştir;

Tablo 16. Projeye Dayalı İçme Suyu Şebekesi Bulunan Belediyeler ve Şebeke Yapım Yılları.

Yapım Yılı Aralığı	Belediye Adedi	Hitap Ettiği Nüfus
1980 öncesi	155	308.671
1980 – 1989 arası	339	769.492
1990-1999 arası	816	1.854.229
2000-2009 arası	433	1.086.367
TOPLAM	1743	4.018.759

Kaynak: İller Bankası Belediyeler Altyapı Genel Durumu Araştırma Projesi, İller Bankası Genel Müdürlüğü, 2009.

Projeye dayalı fenni içme suyuna sahip olma oranı; toplam nüfus itibariyle yaklaşık % 88, adet itibariyle ise % 86 dır.

Bu kategori, “İnsani Tüketim Amaçlı Sular Yönetmeliği”²² açısından değerlendirildiğinde, Tablo 16'daki 1743 belediyeden sadece 671 adedinin AB

²² “İnsani Tüketim Amaçlı Sular hakkında Yönetmelik”, Sağlık Bakanlığı tarafından, hazırlanarak 17.02.2005 tarih ve 25730 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir (Değişik 31.07.2009

standartlarına uygun su üretimi gerçekleştirdiği tespit edilmişken, 132 adedi bu Yönetmelik standartlarına uymamaktadır. 940 adet belediyede ise bugüne kadar ölçüm yapılmamıştır. Ölçüm yapılmayan belediyelerin çoğunluğunda sözkonusu Yönetmelik koşullarının sağlanamadığı tahmin edilmektedir.

Nüfusu 5.000'in altında olan belediyelerden 72 adedinde içme suyu arıtma tesisi bulunmakta, 1980 tanesinde ise arıtma tesisi bulunmamaktadır. Arıtma tesisi olan 13 belediyenin arıtması yetersizdir. Arıtma tesisi bulunmayan belediyelerden 240 adedi ihtiyaçları bulunduğunu, 1740 adedi ise arıtma ihtiyaçlarının bulunmadığını belirtmişlerdir. Bu gruptaki belediyelerin içme suyu altyapısı açısından ihtiyaç duydukları yatırımın toplam miktarı (2009 yılı fiyatlarıyla) yaklaşık olarak; arıtma tesisleri için 125.738.987 TL, rehabilitasyon ve ilâve şebeke için ise 673.583.909 TL tahmin edilmektedir. Bunların en büyük mahalli gelir kalemi içme suyu satış gelirleridir ve ortalama su satış fiyatları 0,74 TL/m³ tür.

1.4.1.2. Kanalizasyon Altyapısı

Tam anlamıyla çevre projesi niteliği taşıyan kanalizasyon ve arıtma tesisleri bakımından genel olarak bütün belediyeler sorunlu iken, nüfusu 5.000'in altındaki küçük belediyelerde bu sorun daha çok ön plâna çıkmaktadır. Bu grubun sadece 607 adedinde projeye dayalı kanalizasyon şebekesi bulunmaktadır. 1445 adedinde ise projeye dayalı kanalizasyon şebekesi bulunmamaktadır. Projeye dayalı kanalizasyon şebekesi olan 607 belediyenin 31 adedinde kanalizasyon şebekesi yapım yılları belirtilememiş, diğerlerinin ise yapım yılları tarih aralıkları aşağıda verilmektedir:

tarih ve 27305 sayı). AB Direktiflerine uyum kapsamında hazırlanan Yönetmelik, insani tüketim amaçlı suların teknik ve hijyenik şartlara uygunluğu ile suların kalite standartlarının sağlanması, kaynak suları ve içme sularının üretimi, ambalajlanması, etiketlenmesi, satışı ve denetlenmesine ilişkin usul ve esasları düzenlemektedir.

Tablo 17. Projeye Dayalı Kanalizasyon Şebekesi Bulunan Belediyeler ve Şebeke Yapım Yılları

Yapım Yılı Aralığı	Belediye Adedi	Hitap Ettiği Nüfus
1980- öncesi	20	45.292
1980-1989 arası	53	99.957
1990-1999 arası	120	214.047
2000-2009 arası	383	731.673
TOPLAM:	576	1.090.969

Kaynak: İller Bankası Belediyeler Altyapı Genel Durumu Araştırma Projesi, İller Bankası Genel Müdürlüğü, 2009.

Bu gruptaki belediyelerin kanalizasyona sahip olma oranı, hem nüfus hem adet itibarıyla % 30 civarında seyretmektedir.

Projeye dayalı kanalizasyon şebekesi olan 607 belediyenin ek kanalizasyon şebekesi için ilâve yatırım tutarı ise 487.838.183 TL’ni bulmaktadır. Projeye dayalı kanalizasyon şebekesi olmayan 1445 adet belediyenin sağlıklı bir kanalizasyon şebekesine kavuşmaları için ise yaklaşık 2.286.607.638 TL tutarında bir yatırma gereksinim duyulmaktadır. Bu belediyelerin çoğu atık su şebekelerini kendi imkânları ile yapmış ya da yaptırmışlardır.

Atık su arıtma tesisine sahip olma açısından söz konusu belediyeler daha kötü bir durum göstermektedir. Toplam 2052 belediyenin 128’inde arıtma tesisi bulunurken, geri kalanı atık suyunu arıtmadan bir dereyatağına, denize, göle ya da bir akarsuya deşarj etmektedir. 128 adet arıtma tesisinden de 18 adetinin işletilmediği tesbit edilmiştir. Bu kategorideki belediyelerin arıtma tesisi kurabilmeleri için ihtiyaç duyulan toplam yatırım miktarı 1.383.413.756 TL’ni bulmaktadır.

1.4.1.3. Katı Atık Altyapısı

Ülkemizde katı atık projeleri uygulamaları son on yılda yaygınlaşmaya başlamıştır. Doğayı ve çevreyi koruma bilinci anlamında atık su arıtma tesisleri 1980’ li yıllardan itibaren belediyeler ölçeğinde yaygınlaşmaya başlamışken, katı atığın toplanması, depolanması, kompoze edilmesi hatta geri dönüşüm yoluyla ekonomik değer elde edilmesi 2000’li yıllarda ülke gündemine gelmiştir.

Katı atık projelerinin diğer projelerden önemli bir farkı bölgesel uygulamalara yönelik olmalarıdır. Başka ifadeyle, ölçek ekonomisi bu projeler için önem arz etmektedir. Çoğunlukla her bir belediyenin kendi atık tesisini kurması, sabit yatırım ve işletme giderleri bakımından yüksek maliyetin ötesinde gerçekleştirilmesi imkânsız boyutta olabilmektedir. Bu nedendir ki, yerinde bir yaklaşımla Çevre ve Orman Bakanlığı belediyelerin “Katı Atık Birlikleri” kurmak suretiyle bu projeleri gerçekleştirip işletmelerini hem teşvik etmekte hem de zorunlu kılmaktadır (Çevre ve Orman Bakanlığı 2003/8 – 2004/7 sayılı Genelgeleri). Sadece büyükşehir belediyeleri kapsamına girmek zorunda değiller. Bu uygulama doğrultusunda ülke genelinde 51 adet katı atık birliği kurulmuş projelendirme ve uygulama faaliyetlerine başlamıştır (İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü).

2009 yılı sonu itibariyle bu kategorideki belediyelerin 1737’si düzenli bir katı atık projesi kapsamında bulunmamaktadır. Bunlar için tahmin edilen yatırım maliyeti 366.918.760 TL’dir. Düzenli depolama niteliğinde katı atık tesisine sahip diğerlerinde ise ihtiyaç duyulan ilâve yatırım tutarı yaklaşık 16.953.755 TL olarak öngörülmüştür.

1.4.2. Nüfusu 5.001 – 10.000 Arası Olan Belediyelerin Durumu

Türkiye genelinde nüfusu 5.001 – 10.000 arası olan 322 adet belediye bulunmakta olup, yapılan çalışmada bu belediyelerin altyapı bilgilerine ulaşılmış olup, söz konusu belediyelerin toplam nüfusu 2.219.853’tür.

Bu grup belediyelerin toplam belediyeler içerisindeki oranı; sayı itibariyle % 11,54, nüfus itibariyle % 8,17’dir.

1.4.2.1. İçme Suyu Altyapısı

Nüfusu 5.001 – 10.000 arasında bulunan bu belediyeler içme sularını, yüzeysel kaynaklarda (göl, akarsu gibi) ve yer altı kaynaklarından temin etmektedirler. Bu belediyelerin şebekeye verilen toplam su miktarları 12.428,79 lt/sn olup, belediye bazında ortalaması 35,82 lt/sn’dir. 322 belediyeden 303 adedinin projeye dayalı içme

suyu şebekeleri bulunmakta olup, yapım yıllarının tarih aralığına göre sıralamaları aşağıda verilmektedir;

Tablo 18. Projeye Dayalı İçme Suyu Şebekesi Bulunan Belediyeler ve Şebeke Yapım Yılları

Yapım Yılı Aralığı	Belediye Adedi	Hitap Ettiği Nüfus
1980 öncesi	19	139.940
1980 – 1989 arası	82	522.716
1990 – 1999 arası	118	919.715
2000 – 2009 arası	84	579.483
TOPLAM	303	2.161.854

Kaynak: İller Bankası Belediyeler Altyapı Genel Durumu Araştırma Projesi, İller Bankası Genel Müdürlüğü, 2009.

Bu belediyelerin 170 adedi “İnsani Tüketim Amaçlı Sular Yönetmeliği”ne uygun su üretmektedir. Bu kategorinin ortalama su satış fiyatı 1,00 TL/m³ Tür. Projeye dayalı içme suyu şebekesine sahip olma oranları ise genel olarak; nüfus itibariyle % 90, belediye sayısı itibariyle % 95’dir. Ayrıca sadece 45 belediyede arıtma tesisi varken, su kalitesi açısından ilâve 47 belediyenin arıtma tesisine ihtiyacı olduğu tespit edilmiştir. İhtiyaç duyulan arıtma tesisleri için yatırım miktarı 58.223.977 TL’dir. Rehabilitasyon ve ilâve şebeke için ise 225.135.511 TL tutarında yatırıma ihtiyaç duyulduğu tahmin edilmektedir.

1.4.2.2. Kanalizasyon Altyapısı

Nüfusu 5.001 – 10.000 arası olan belediyelerden 154 adedinde projeye dayalı kanalizasyon şebekesi bulunmaktadır. 168 adedinde ise projeye dayalı kanalizasyon şebekesi bulunmamaktadır. Projeye dayalı kanalizasyon şebekesi olan 154 belediyenin 12 adedinde kanalizasyon şebekesi yapım yılları belirtilmemiş, diğerlerinin ise yapım yılları tarih aralıkları aşağıda gösterilmektedir;

Tablo 19. Projeye Dayalı Kanalizasyon Şebekesi Bulunan Belediyeler ve Şebeke Yapım Yılları

Yapım Yılı Aralığı	Belediye Adedi	Hitap Ettiği Nüfus
1980 öncesi	6	46.879
1980 – 1989 arası	10	60.814
1990-1999 arası	31	216.557
2000-2009 arası	95	581.966
TOPLAM	142	1.090.969

Kaynak: İller Bankası Belediyeler Altyapı Genel Durumu Araştırma Projesi, İller Bankası Genel Müdürlüğü, 2009.

Projeye dayalı kanalizasyon şebekesi olma oranı ise; nüfus itibarıyla % 46, adet itibarıyla % 44'dür. Kanalizasyon şebekesi olan 154 belediyenin ek kanalizasyon şebekesi için ilâve yatırım tutarı ise 209.953.381 TL'nı bulmaktadır. Projeye dayalı kanalizasyon şebekesi olmayan 168 adet belediyenin sağlıklı bir kanalizasyon şebekesine kavuşmaları için ise yaklaşık 577.717.014 TL tutarında bir yatırım gereksinim duyulmaktadır. Bu belediyelerin çoğu atık su şebekelerini kendi imkânları ile yapmış ya da yaptırmışlardır. Nüfusu 5.001 – 10.000 olan 322 belediye arasından sadece 61 belediyenin atık su arıtmalarının bulunduğunu düşünecek olursak, atık su arıtma yönünden ciddi yatırımların yapılması gerektiği sonucu ortaya çıkmaktadır. Atık sularını bertaraf edemediklerini belirten 261 belediyenin arıtma tesisi olmayan diğer belediyelerin sağlıklı bir atık su arıtma sistemine kavuşmaları için gereken yatırım miktarı 781.140.120 TL'nı bulmaktadır. Atık su arıtma veya derin deniz deşarjı tesisleri bulunduğu halde ilâve yatırıma ihtiyaç duyulan belediyelerde bu tutar 22.175.919 TL'dır.

1.4.2.3. Katı Atık Altyapısı

Türkiye'de nüfusu 5.001 – 10.000 arası olan belediyelerimizde katı atık altyapı sistemleri incelendiğinde, 261 belediyenin katı atık sistemlerinin bulunmadığını (vahşi depolama) ve bu belediyelerin sağlıklı bir katı atık sistemine kavuşturulmaları için yaklaşık 180.591.829 TL'na ihtiyaç bulunduğunu görmekteyiz.

Düzenli depolama sistemleri olan 47 belediyenin katı atık ilâve yatırım ihtiyacı 17.628.180 TL olup, 14 belediyemiz ileri bertaraf tekniği kullanmaktadırlar. Türkiye genelinde nüfusu 5.001 – 10.000 arası olan 322 belediyeden 261 adedi herhangi bir katı atık birliğinde yer almaktadırlar.

1.4.3. Nüfusu 10.001 – 50.000 Arası Olan Belediyelerin Durumu

Türkiye genelinde nüfusu 10.001 – 50.000 arası olan 286 adet belediye bulunmaktadır ve yapılan çalışmada 286 belediyenin altyapı bilgilerine ulaşılmıştır. Verilerine ulaşılan 286 belediyenin toplam nüfusu 5.685.403'tür.

Bu grup belediyelerin toplam belediyeler içerisindeki oranı; sayı itibarıyla % 10,25, nüfus itibarıyla % 20,91'dir.

1.4.3.1. İçme Suyu Altyapısı

Bu grup belediyeler de içme sularını, yer altı kaynaklarından ve yüzeysel sulardan temin etmektedirler. Şebekeye verilen toplam su miktarları 29.654,45 lt/sn olup, belediye bazında ortalaması 185,92 lt/sn'dir. Bu kategorideki 286 belediyeden 203 adedinin projeye dayalı içme suyu şebekeleri bulunmakta olup, yapım yıllarının tarih aralığına göre sıralamaları aşağıda verilmiştir;

Tablo 20. Projeye Dayalı İçme Suyu Şebekesi Bulunan Belediyeler ve Şebeke Yapım Yılları

Yapım Yılı Aralığı	Belediye Adedi	Hitap Ettiği Nüfus
1980 öncesi	10	163.788
1980 – 1989 arası	58	1.309.877
1990 – 1999 arası	79	2.633.415
2000 – 2009 arası	56	1.993.100
TOPLAM	203	6.100.180

Kaynak: İller Bankası Belediyeler Altyapı Genel Durumu Araştırma Projesi, İller Bankası Genel Müdürlüğü, 2009.

Tablo'dan görülebileceği gibi, bu gruptaki belediyelerin mevcut içme suyu projelerinin büyük bir kısmı 1990'lı yıllardan sonra yapılmıştır. Elbetteki bu durum belediyelerin içme suyu olmadığı anlamına gelmez. Sadece mühendislik anlamında projeye dayandırılarak tesisin kurulmamasıdır. 189 adedi ise “İnsani Tüketim Amaçlı Sular Yönetmeliği”ne uygun su üretmektedir. Bu belediyelerin ortalama su satış fiyatı 1,10 TL/ m³ tür.

Nüfusu 10.001 – 50.000 arasında olan 286 belediyeden 50 adedinde içme suyu arıtma tesisi bulunmakta, 236 tanesinde ise arıtma tesisi bulunmamaktadır. Arıtma tesisi olan 13 belediyenin arıtması yetersizdir. Arıtma tesisi bulunmayan belediyelerden 53 adedi ihtiyaçları bulunduğunu, 183 adedi ise arıtma ihtiyaçlarının bulunmadığını belirtmişlerdir. Nüfusu 10.001 – 50.000 arası olan belediyelerin arıtma tesisi ihtiyacı için yatırım miktarı 165.881.221 TL'dır. Rehabilitasyon ve ilâve içme suyu şebekesi için gerekli yatırım ise 399.226.988 TL'nı bulmaktadır.

1.4.3.2. Kanalizasyon Altyapısı

Nüfusu 10.001 – 50.000 arası olan belediyelerden 220 adedinde projeye dayalı kanalizasyon şebekesi bulunmaktadır. Projeye dayalı kanalizasyon şebekesi olan 205 adet belediyenin yapım yılları tarih aralıkları aşağıda verilmektedir;

Tablo 21.Projeye Dayalı Kanalizasyon Şebekesi Bulunan Belediyeler ve Şebeke Yapım Yılları

Yapım Yılı Aralığı	Belediye Adedi	Hitap Ettiği Nüfus
1980 öncesi	9	202.423
1980 – 1989 arası	26	664.568
1990-1999 arası	25	519.960
2000-2009 arası	145	3.160.835
TOPLAM	205	2.170.972

Kaynak: İller Bankası Belediyeler Altyapı Genel Durumu Araştırma Projesi, İller Bankası Genel Müdürlüğü, 2009.

Projeye dayalı kanalizasyon şebekesi olan belediyelerde nüfusun ortalama % 74,11'ine hitap edilmektedir. Projeye dayalı kanalizasyon şebekesi olan 220 belediyenin ek

kanalizasyon şebekesi için ilâve yatırım tutarı ise 470.011.500 TL'nı bulmaktadır. Projeye dayalı kanalizasyon şebekesi olmayan 66 adet belediyenin sağlıklı bir kanalizasyon şebekesine kavuşmaları için ise yaklaşık 530.313.000 TL tutarında bir yatırıma gereksinim duyulmaktadır. Bu belediyelerin çoğu atık su şebekelerini kendi imkânları ile yapmış ya da yaptırmışlardır.

Nüfusu 10.001 – 50.000 arası belediyelerimizden, kanalizasyon şebekesi olup atık sularını bertaraf edemeyen belediye sayısı 129'dur. Sadece, 61 belediyenin atık su arıtma tesisi, 23 belediyenin derin deniz deşarjı sistemi, 7 belediyenin ise hem atık su arıtma tesisi hem de deniz deşarjı bulunmaktadır. Atık sularını bertaraf edemediklerini belirten 129 belediyenin sağlıklı bir atık su arıtma sistemine kavuşturulmalarını sağlamak için gereken yatırım miktarı 1.801.066.988 TL'nı bulmaktadır. Atık su arıtma veya derin deniz deşarjı tesisleri bulunduğu halde ilâve yatırıma ihtiyaç duyulan belediyelerde bu rakam 94.602.470 TL'nı bulmaktadır.

1.4.3.3. Katı Atık Altyapısı

Türkiye'de nüfusu 10.001–50.000 arası olan belediyelerimizde katı atık altyapı sistemleri incelendiğinde, 231 belediyenin katı atık sistemlerinin bulunmadığını (vahşi depolama) ve bu belediyelerin sağlıklı bir katı atık sistemine kavuşturulmaları için yaklaşık 317.815.162 TL'na ihtiyaç bulunduğunu görmekteyiz.

Düzenli depolama sistemleri olan 74 belediyenin katı atık ilâve yatırım ihtiyacı 44.109.600 TL olup, 12 belediyemiz ileri bertaraf tekniği kullanmaktadırlar. Türkiye genelinde nüfusu 10.001 – 50.000 arası olan 286 belediyeden 200 adedi herhangi bir katı atık birliğinde yer almaktadırlar.

1.4.4. Nüfusu 50.001–100.000 Arası Olan Belediyelerin Altyapı Durumları

Türkiye genelinde nüfusu 50.001 – 100.000 arası olan 79 adet belediye bulunmaktadır ve yapılan çalışmada tamamının altyapı bilgilerine ulaşılmıştır. Verilerine ulaşılan 79 belediyenin toplam nüfusu 5.668.322'dir.

Bu grup belediyelerin toplam belediyeler içerisindeki oranı; sayı itibarıyla % 2,83 nüfus itibarıyla % 20,85'dir.

1.4.4.1. İçme Suyu Altyapısı

Nüfusu 50.001–100.000 arasında bulunan bu belediyeler içme sularını yer altı ve yüzeysel kaynaklardan sağlamaktadırlar. Bu belediyelerin şebekeye verilen toplam su miktarları 21.571,33 lt/sn olup, belediye bazında ortalaması 245,13 lt/sn'dir. Nüfusu 50.001–100.000 arasında bulunan 79 belediyenin tamamının projeye dayalı içme suyu şebekeleri bulunmakta olup, yapım yıllarının tarih aralığına göre sıralamaları aşağıdaki gibidir.

Tablo 22. Projeye Dayalı İçme Suyu Şebekesi Bulunan Belediyeler ve Şebeke Yapım Yılları

Yapım Yılı Aralığı	Belediye Adedi	Hitap Ettiği Nüfus
1980 öncesi	2	167.320
1980 – 1989 arası	11	762.341
1990 – 1999 arası	27	1.978.689
2000 – 2009 arası	39	2.865.323
TOPLAM	79	5.773.673

Kaynak: İller Bankası Belediyeler Altyapı Genel Durumu Araştırma Projesi, İller Bankası Genel Müdürlüğü, 2009.

Nüfusu 50.001 – 100.000 arası olan belediyelerden 68 adedi “İnsani Tüketim Amaçlı Sular Yönetmeliği”ne uygun, 2 adedi ise bu yönetmeliğe uygun değildir. 9 adet belediyede ise ölçüm yapılmamıştır. Bu 79 belediyede suyun ortalama satış fiyatı 1,15 TL/ m³ tür.

Nüfusu 50.001 – 100.000 arasında olan 79 belediyeden 28 adedinde içme suyu arıtma tesisi bulunmakta, 51 tanesinde ise arıtma tesisi bulunmamaktadır. Arıtma tesisi olan 28 belediyenin 4 adedinin ek arıtma tesisine ihtiyaçları olduğu belirtilmiştir. Arıtma tesisi bulunmayan belediyelerden 26 adedi ihtiyaçları bulunduğunu, 25 adedi ise arıtma ihtiyaçlarının bulunmadığını belirtmişlerdir. Nüfusu 50.001 – 100.000 arası olan belediyelerin toplam arıtma tesisi ihtiyaçları için yatırım miktarı 81.307.851 TL'dir.

Rehabilitasyon ve ilâve içme suyu şebekesi için gerekli yatırım ise 235.465.773 TL'nı bulmaktadır.

1.4.4.2. Kanalizasyon Altyapısı

Nüfusu 50.001–100.000 arası olan belediyelerden 70 adedinde projeye dayalı kanalizasyon şebekesi bulunmaktadır. 9 adedinde ise projeye dayalı kanalizasyon şebekesi bulunmamaktadır. 7 adet belediyenin projeye dayalı kanalizasyon şebekesi tarihi belirtilmemiştir. Projeye dayalı kanalizasyon şebekesi olan 79 adet belediyenin yapım yılları tarih aralıkları aşağıdaki tabloda özetlenmiştir;

Tablo 23. Projeye Dayalı Kanalizasyon Şebekesi Bulunan Belediyeler ve Şebeke Yapım Yılları

Yapım Yılı Aralığı	Belediye Adedi	Hitap Ettiği Nüfus
1980 öncesi	3	331.708
1980 – 1989 arası	10	914.760
1990-1999 arası	20	1.555.131
2000-2009 arası	30	2.449.439
TOPLAM	63	5.251.038

Kaynak: İller Bankası Belediyeler Altyapı Genel Durumu Araştırma Projesi, İller Bankası Genel Müdürlüğü, 2009.

Bu gruptaki belediyeler, projeye dayalı kanalizasyon şebekesi açısından toplam nüfuslarının % 91'ne hitab etmektedirler. Projeye dayalı kanalizasyon şebekesi olan 70 belediyenin ek kanalizasyon şebekesi için ilâve yatırım tutarı ise 329.071.537 TL'nı bulmaktadır. Projeye dayalı kanalizasyon şebekesi olmayan 9 adet belediyenin sağlıklı bir kanalizasyon şebekesine kavuşmaları için ise yaklaşık 53.060.000 TL tutarında bir yatırım gereksinim duyulmaktadır. Nüfusu 50.001 – 100.000 arası belediyelerimizin atık su arıtmalarını ele aldığımızda, atık sularını bertaraf edemeyen belediye sayısı 40'dır. Bu belediyelerden 24 adedi atık su arıtma tesisine, 12 adedi derin deniz deşarjı sistemine, 3 belediye ise hem atık su arıtma tesisi hem de deniz deşarjına sahiptir. Atık sularını bertaraf edemediklerini belirten 39 belediyenin sağlıklı bir atık su arıtma sistemine kavuşturulmalarını sağlamak için gereken yatırım miktarı 298.270.000 TL'nı bulmaktadır. Atık su arıtma, derin deniz deşarjı veya hem atık su arıtma hem de derin deniz deşarjı tesisleri bulunduğu halde ilâve yatırıma ihtiyaç duyulan belediyelerde bu rakam 231.812.000 TL'nı bulmaktadır.

1.4.4.3. Katı Atık Altyapısı

Türkiye’de nüfusu 50.001 – 100.000 arası olan belediyelerimizde katı atık altyapı sistemleri incelendiğinde, 50 belediyenin katı atık sistemlerinin bulunmadığını (vahşi depolama) ve bu belediyelerin sağlıklı bir katı atık sistemine kavuşturulmaları için yaklaşık 213.021.071 TL’na ihtiyaç bulunduğunu görmekteyiz.

İleri bertaraf tekniğine sahip belediye sayısı 5 iken, 24 belediyede düzenli depolama sistemi bulunmaktadır. Düzenli depolama sistemleri olan 24 belediyenin katı atık ilâve yatırım ihtiyacı 20.741.210 TL’dir. Türkiye genelinde nüfusu 50.001 – 100.000 arası olan 79 belediyeden 50 adedi herhangi bir katı atık birliğinde yer almaktadırlar.

1.4.5. Nüfusu 100.001 - Üzeri Olan Belediyelerin Altyapı Durumu

Türkiye genelinde nüfusu 100.000 ve üzeri olan 45 adet belediye bulunmaktadır ve yapılan çalışmada 43 belediyenin altyapı bilgilerine ulaşılmıştır. Verilerine ulaşılan 45 belediyenin toplam nüfusu 9.003.368’dir.

Bu grup belediyelerin toplam belediyeler içerisindeki oranı; sayı itibarıyla % 1,61 nüfus itibarıyla % 33,12’dir.

1.4.5.1. İçme Suyu Altyapısı

Nüfusu 100.001- üzerinde olan belediyelerin şebekeye verilen toplam su miktarları 56.162,50 lt/sn olup, belediye bazında ortalaması 505,97 lt/sn’dir. Bu grup belediyelerin tamamında projeye dayalı içme suyu şebekeleri mevcuttur. Sadece bir tanesinde şebekeye verilen su “İnsani Tüketim Amaçlı Sular Yönetmeliği”ne uygun değildir. Bu grupta ortalama satış fiyatı 0,95 TL/ m³ tür.

Nüfusu 100.000 üstü olan belediyelerin toplam arıtma tesisi ihtiyaçları için yatırım miktarı 167.700.000 TL’dir. Rehabilitasyon ve ilâve içme suyu şebekesi için gerekli yatırım ise 462.626.000 TL’nı bulmaktadır.

1.4.5.2. Kanalizasyon Altyapısı

Nüfusu 100.000'in üzerinde olan belediyelerden sadece 4 adedinde ise projeye dayalı kanalizasyon şebekesi bulunmamaktadır. Bu kategorideki belediyelerde kanalizasyon şebekesi açısından ciddi bir sorun görülmediği tespit edilmiştir (toplam nüfuslarının yaklaşık % 91'i kanalizasyon hizmeti alabilmektedir). Buna rağmen, kanalizasyon şebekeleri sürekli ve düzenli yatırım gerektirmesi nedeniyle önemli miktarda yatırıma ihtiyaç duyulmaktadır. Bu grup belediyelerin ek kanalizasyon şebekesi için ilâve yatırım ihtiyacının toplam tutarı ise yaklaşık 336.000.000 TL olarak tespit edilmiştir.

Nüfusu 100.000'in üzerinde olan belediyelerimizin atık su arıtmalarını ele aldığımızda, atık sularını bertaraf edemeyen belediye sayısı 16'yı bulmaktadır. Atık sularını bertaraf edemediklerini belirten 16 belediyenin sağlıklı bir atık su arıtma sistemine kavuşturulmalarını sağlamak için gereken yatırım miktarı 136.850.000 TL'nı bulmaktadır. Atık su arıtma tesisi bulunduğu halde ilâve yatırıma ihtiyaç duyan belediyelerde bu yatırım miktarı 163.768.500 TL'nı bulmaktadır. Derin deniz deşarjı veya hem atık su arıtma hem de derin deniz deşarjı tesisleri bulunduğu halde ilâve yatırıma ihtiyaç duyulan belediyelerde bu rakam 265.331.225 TL'nı bulmaktadır.

1.4.6. Büyükşehir Belediyelerinin Altyapı Durumlar

Türkiye'de 16 adet Büyükşehir belediyesi bulunmaktadır ve toplam nüfusları 33.974.734'tür. Türkiye toplam nüfusunun % 46'sına hizmet vermektedirler.

Tablo 24. Büyük Şehir Belediyelerinin Nüfusları (31.12.2010)

Büyükşehir Belediyesi Adı	Nüfusu
İstanbul	13.120.596
Ankara	4.431.719
İzmir	3.354.934
Bursa	1.905.570
Adana	1.591.518
Kocaeli	1.459.772
Gaziantep	1.341.054
Konya	1.036.027
Antalya	1.001.318
Kayseri	950.017
Diyarbakır	843.460
Mersin	843.429
Eskişehir	629.609
Sakarya	560.876
Samsun	537.585
Erzurum	367.250
GENEL TOPLAM :	33.974.734

Kaynak: TÜİK 2010 yılı verileri.

1.4.6.1. İçme Suyu Altyapısı

Büyükşehir belediyelerinin 1 adedi sadece yeraltından, 7 adedi sadece yüzeysel sulardan, 2 adedi hem yeraltından hem de yüzeysel sulardan, 4 adedi de hem yeraltından, hem baraj, göl, akarsu gibi yüzeysel sulardan, hem de kaynaklardan su temin etmektedirler. Bu belediyelerin şebekeye verilen toplam su miktarları 117.878 lt/sn olup, belediye bazında ortalaması 7.367 lt/sn'dir.

Tablo 25. Projeye Dayalı İçme suyu Şebekesi Bulunan Belediyeler ve Şebeke Yapım Yılları

Yapım Yılı Aralığı	Belediye Adedi	Hitap Ettiği Nüfus
1980 öncesi	0	0
1980 – 1989 arası	3	4.677.624
1990 – 1999 arası	1	1.854.285
2000 – 2009 arası	12	24.970.701
TOPLAM	16	31.502.610

Kaynak: İller Bankası Belediyeler Altyapı Genel Durumu Araştırma Projesi, İller Bankası Genel Müdürlüğü, 2009.

Büyükşehir belediyelerinin içme suyu tesislerinin tümü “İnsani Tüketim Amaçlı Sular Yönetmeliği”ne uygundur. Bu belediyelerde suyun ortalama satış fiyatı 1,42 TL/ m³ tür. İki Büyükşehir Belediyesi (Antalya ile Kayseri Büyükşehir Belediyeleri) hariç diğer Büyükşehir Belediyelerinde içme suyu arıtma tesisi bulunmaktadır. Arıtma tesisi olan belediyelerin 2 adedinde ek arıtma tesisine ihtiyaçları olduğu belirtilmektedir (İstanbul ile İzmir Büyükşehir Belediyeleri). Arıtma tesisi bulunmayan belediyeler arıtma ihtiyaçlarının bulunmadığını belirtmişlerdir. Büyükşehir Belediyelerinin toplam arıtma tesisi ihtiyaçları için yatırım miktarı 21.000.000 TL’dir. Rehabilitasyon ve ilâve içme suyu şebekesi için gerekli yatırım tutarı ise 736.540.000 TL’nı bulmaktadır.

1.4.6.2. Kanalizasyon Altyapısı

Büyükşehir Belediyelerinin tümünde projeye dayalı kanalizasyon şebekesi bulunmaktadır. Bu kategorideki belediyelerde kanalizasyon şebekesi açısından (toplam nüfuslarının yaklaşık %85’i kanalizasyon hizmeti alabilmektedir) ciddi bir sorun görülmediği tespit edilmiştir. Buna rağmen, kanalizasyon şebekeleri sürekli ve düzenli yatırım gerektirmesi nedeniyle yatırıma ihtiyaç duyulmaktadır. Projeye dayalı kanalizasyon şebekesi olan büyükşehir belediyelerinin ek kanalizasyon şebekesi için ilâve yatırımla beraber bu gruptaki belediyelerin kanalizasyon yatırımı için toplam ihtiyacının yaklaşık tutarı ise 1.248.611.000 TL olarak tespit edilmiştir.

Tablo 26. Projeye Dayalı Kanalizasyon Şebekesi Bulunan Belediyeler ve Şebeke Yapım Yılları

Yapım Yılı Aralığı	Belediye Adedi	Hitap Ettiği Nüfus
1980 öncesi	0	0
1980 – 1989 arası	1	3.306.105
1990–1999 arası	1	1.003.373
2000–2009 arası	14	27.193.132
TOPLAM	16	31.502.610

Kaynak: İller Bankası Belediyeler Altyapı Genel Durumu Araştırma Projesi, İller Bankası Genel Müdürlüğü, 2009.

Büyükşehir belediyelerimizin atık su arıtmalarını ele aldığımızda; atık sularını bertaraf edemeyen büyükşehir belediyesi 3’ü bulmaktadır. Büyükşehir belediyeleri arasından 9

belediyenin atık su arıtma tesisleri, 2 belediyenin ise hem atık su arıtma tesisi hem de deniz deşarjı bulunmaktadır. 2 belediyenin ise atık su arıtma sistemi belirtilmemiştir. Atık sularını bertaraf edemeyen ve atık su arıtma tesisi bulunduğu halde ilâve yatırıma ihtiyaç duyan belediyelerde bu yatırım miktarı 1.379.801.000 TL'nı bulmaktadır.

1.4.6.3. Katı Atık Altyapı Durumları

Büyükşehir belediyelerimizin tümünde katı atık altyapı sistemleri incelendiğinde, vahşi depolama, düzenli depolama ve ileri depolama sistemi olduğu tespit edilmiştir. Bu belediyelerin 9 adedi düzenli depolama, 3 adedi vahşi depolama ve 4 adedi ileri bertaraf sistemini kullanmaktadır. Büyükşehir belediyelerinin toplam katı atık yatırım ihtiyacı 466.084.787 TL'na ulaşmaktadır.

Yukarıda belediyelerin nüfus aralıkları itibariyle kategorize edilerek, analiz edilmesi neticesinde ortaya çıkan katı atık, içme suyu, kanalizasyon ve bunların arıtma tesisleri niteliğindeki temel altyapı projeleri için 2009 yılı sonu itibariyle gerekli olan genel altyapı yatırım ihtiyaçlarının toplam maliyetlerini aşağıdaki tabloda daha iyi görebilmekteyiz.

Tablo 27. 2009 Yılı Sonu İtibariyle Belediyelerin Genel Altyapı Yatırım İhtiyacı Tablosu (Bin TL)

Belediyelerin Nüfus Aralığı	ALT SEKTÖRLER					
	İçme suyu Şebekesi	İçme suyu Arıtma	Kanalizasyon Şebekesi	Kanalizasyon Arıtma	Katı atık	Toplam
0 - 5000	673.584	125.739	2.774.446	1.383.414	383.873	5.341.055
5001 - 10000	225.136	58.224	787.670	803.316	198.220	2.072.566
10001 - 50000	399.227	165.881	1.000.325	1.895.669	361.925	3.823.027
50001 - 100000	235.466	81.308	382.132	530.082	233.762	1.462.749
100001 - üzeri	462.626	167.700	336.000	429.100	458.642	1.854.068
Büyükşehirler	736.540	21.000	1.248.611	1.379.801	466.085	3.852.037
Toplam	2.732.578	619.852	6.529.183	6.421.382	2.102.506	18.405.502

Kaynak: İller Bankası Belediyeler Altyapı Genel Durumu Araştırma Projesi, İller Bankası Genel Müdürlüğü, 2009.

Araştırma sürpriz sonuçlar vermemiş tahmin edilen Türkiye altyapı gerçeğini önemli bir oranda gerçekçi olarak yansıtmıştır. İhtiyacın en önemli kısmının kanalizasyon

sektörüne ait olduğu görülürken (% 70,36), bunu içme suyu altsektörü izlemektedir (% 18,21). Katı atık alanındaki ihtiyacın % 11,42 düzeyinde kalması, belediyelerin katı atık projelerini gerçekleştirmede diğerlerine göre daha iyi durumda olmalarından dolayı değil, katı atık proje maliyetlerinin düşüklüğünden kaynaklanmaktadır. Çünkü Türkiye’de katı atık projeleri 2005’li yıllardan sonra yaygın olarak gerçekleştirilmeye başlanılmış olup, vahşi depolama ağırlığı hâlâ devam etmektedir. Arıtma tesisleri açısından durum analiz edildiğinde; atık su arıtma tesislerine ihtiyaç içme suyu arıtma tesisine göre mukayese edilmeyecek derecede fazladır. Toplam ihtiyaç içerisinde atık su arıtma tesislerine olan ihtiyaç % 35 iken, içme suyu arıtma tesisleri için bu oran % 3,3 şeklinde ortaya çıkmıştır. İçme suyu arıtma tesisine olan ihtiyacın düşüklüğü iki nedenden kaynaklanmaktadır. Birincisi, önemli ölçüde içme suyu ihtiyacı yer altı kaynaklarından karşılanmakta ve bunlar için arıtma tesisine ihtiyaç duyulmamaktadır. İkincisi, içme suyunun doğrudan doğruya insan sağlığıyla ilgili olması nedeniyle ihtiyaç duyulan yerlerde şebekeyle beraber arıtma tesislerinin de aynı zamanda yapılıyor olmasıdır. Öte yandan atık su arıtma tesisleri, bir çevre projesi olarak, çevre kirliliğiyle doğrudan ilgili olmakla beraber insan sağlığını günlük yaşamda dolaylı olarak etkilemesi nedeniyle, kanalizasyon şebekesi yapılırken atık su arıtma tesislerinin yapımı kolaylıkla ötelenebilmektedir. Ancak son yıllardaki gerek yasal düzenlemeler gerekse çevre bilincinin artması bu alanda da duyarlılık düzeyini yükseltmiştir.

Belediye grupları açısından ihtiyaç oranlarına baktığımızda büyüklükle ters bir orantı görmekteyiz. Küçük ölçekli belediyelerin ihtiyacı büyük ölçeklere göre daha büyük oranda ortaya çıkmaktadır. Nüfusu 5.000’e kadar olan belediyeler toplam belediye nüfusu içerisindeki oranları % 17 olmasına rağmen, araştırma sonucu bakımından toplam ihtiyacın % 30’u bu gruba ait olarak görülmektedir. Öte yandan toplam belediye nüfusunun % 55’ine hitap eden büyükşehir belediyelerinin toplam ihtiyaç içerisindeki payı % 21’dir. Bu durum nüfus arttıkça belediye gelirlerinin de artıyor olması ve aynı zamanda ihtiyacı karşılamada yöneticilerin ve vatandaşların duyarlılıklarının da buna paralel olarak artmasının doğal sonucu olarak görülebilir.

İKİNCİ BÖLÜM

2. ALTYAPI PROJELERİNİN FİNANSMANINDA VE YÜRÜTÜLMESİNDE YENİ YAKLAŞIM: KAMU-ÖZEL İŞBİRLİĞİ (KÖİ)

2.1.Geleneksel Uygulamalar

Kamunun geleneksel proje yürütme ve satınalma uygulamaları; risk, sorumluluk ve mülkiyet haklarının tamamen kamuya ait olduğu, yüzde yüz kamu kaynaklarından kamusal düzenlemeler çerçevesinde gerçekleştirilmesini ifade eder. Kanun ve kanunlara bağlı ikincil düzenlemelerden kaynaklanan yetki ve sorumlulukla kamu birimleri, vasıtasıyla gerçekleştirir. Klasik kamu hizmetlerinin (yol, baraj, her türlü altyapı, çevre projeleri, kamu binaları, yeşil alanlar, sağlık ve eğitim tesisleri gibi) geleneksel yöntemlerle gerçekleştirilmesi genel kabul görmüş bir uygulamadır.

Temel nitelikleri; risk, mülkiyet, yatırım dönemi, işletme dönemi, finansman, yatırım ve işletme dönemlerinde etkinliği ile karşılaşılan sorunların çözümü aşağıdaki temel karakteristikleri taşır;

- **Sorumluluk:** Geleneksel yöntemde bir projenin dizayn edilmesinde nihai olarak tanımlanıp işletme dâhil bütün süreçlerinde sorumluluk tamamen kamuya aittir. Proje bir bütün olarak gerçekleştirilip işletme safhasına gelinebileceği gibi, dizayn, projelendirme, yapım gibi safhaları ayrı ayrı tamamlanıp entegre edilebilir²³.

- **Risk:** Dizayn, projelendirme ve yapımdan kaynaklanan her türlü teknik risk, hizmetin kalitesini etkileyen idari ve teknik riskler, işin zamanında bitmemesi riski,

²³ 4734 sayılı Kamu İhaleleri Kanunu ile 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu. Projelendirme ve yapım işlerinin ayrı ihale usulleri ile tanımladığı gibi, özel dizaynli projelerde, dizayn-projelendirme – yapım işlerini bir bütün olarak yapılabileceğine cevaz vermektedir.

- talep riski, finansal riskler gibi projenin genel yapısını etkileyen her türlü riskler kamuya aittir. Aslında, bu risklerin kamuya ait olması sonuçta riskin sahibinin olmamasını ifade eder. Çünkü kamu çalışanlarının yapılan işin yerindeliği konusunda hiçbir sorumluluğu yoktur²⁴.

- **Mülkiyet:** Mülkiyet tamamen kamuya aittir.

- **Dizayn ve Projelendirme:** Dışarıdan hizmet alımı yöntemiyle (outsource) dizayn ve projelendirme yaptırılabilmeyle beraber, tamamen kamu otoritesinin kontrol ve tercihi doğrultusunda gerçekleştirilmektedir.

- **Yatırım Dönemi:** Yatırım (inşaat) geleneksel ihale yöntemiyle özel sektör eliyle yürütülür. İşin kontrol ve denetimi kamu birimlerince yapılabileceği gibi dışarıdan hizmet ve danışmanlık alımı yoluyla gerçekleştirilebilmektedir. Ama sonuç itibarıyla, yatırım süresi, işin niteliği ve boyutları gibi temel konular kamu otoritesinin iradesi dâhilindedir.

- **İşletme Dönemi:** Projenin işletilmesi genellikle kamu eliyle yapılmaktadır. Bir bütün olarak olmasa da, işletme döneminde kısmi hizmet alımları olabilmektedir. Kamu kurumlarındaki temizlik hizmetleri ve araç kiralamalar, su kanalizasyon idarelerindeki sayaç okumalar günümüzde bu uygulamaların tipik örneklerini oluşturur.

- **Sürdürülebilirlik:** Bir kamu yatırımında hedeflenen çıktıların sürekli olarak istenen düzeyde tutulması bir takım zorluklar taşır. Siyasi istikrar, toplumsal algılamalardaki süreklilik, bütçe kaynaklarının yeterliği ve makro ekonomik dengeler gibi unsurlar herhangi bir kamu projesini dizayn aşamasından başlayarak ekonomik kullanım ömrü boyunca etki altına alacaktır. Dinamik bir yapı arz eden toplumsal ihtiyaçlar buna paralel dinamik süreçlerle karşılanabilir. İçsel ve dışsal faktörlere bağlı olarak sürekli değişim ve gelişim arz eden toplumsal ihtiyaçlar; finansal kaynakların, insan kaynaklarının ve gerekli donanımın zamanında çok iyi organize edilmesiyle karşılanabilir. Tamamen kamusal kaynaklara ve yönetim anlayışına dayanan geleneksel yöntemlerde söz konusu dinamizmin ve sürekliliğin sağlanması noktasında sorunlarla karşılaşılabilir.

- **Teknik Yeterlilik:** Geleneksel yöntemler uzun yılların tecrübesi, bilgi birikimi sonucu oluşmuş teamüller ve mevzuat düzenlemelerden oluşur. Her bir yöntemin ve sürecin arkasında uzun yıllara dayanan örnekler ve yaşanmış artılar-eksiler

²⁴ Türk kamu yönetiminde denetim mekanizması “yerindelik denetimi”ni kapsamamaktadır.

vardır. Bu nedenledir ki, geleneksel yöntemlerin tutarlılığı, muhafazakârlığı ve katı yapısı aynı zamanda ilgililer tarafından güvenilir olarak kabul edilir. Günlük hayatta müşahade ettiğimiz, zamanlama ve kalite sorunu olsa bile kamunun sunduğu mallara karşı daima toplumda olumlu eğilim vardır. Kaynak sorunlarının yaşanmadığı durumlarda geleneksel yöntemlerin bir projeyi tamamlama süreçleri çoğu zaman beklenen sonuçları verir. Burada kamunun yönetim anlayışındaki etkinliğini sorgulamak doğal olarak kaçınılmazdır. Her şeye rağmen özel sektörün dinamik yönetim anlayışına karşı, kamunun geleneksel yönetim anlayışının da tartışmasız üstün tarafları vardır.

- **Finansman Darboğazı:** İhtiyaçları karşılama noktasında kamu kaynakları her zaman sınırlıdır. Bu nedenle, kamunun bütçe yapma fonksiyonu sıkıntılı bir süreci ifade eder. Bütçeleme ile, kamu otoritesi yatırımlar arasında önceliklendirme yapma sorunlarıyla karşı karşıya kalır. Tabiatıyla bazı yatırımların ötelenmesi ya da yatırım süresinin uzaması kaçınılmaz olur. Geleneksel yöntemler tamamen kamunun bütçe imkânlarına bağlı olması nedeniyle, karşılaşılabileceği en büyük sorun finansal yetersizliklerdir.

- **Sosyal Yönü:** Kamu hizmetleri, sosyal devlet anlayışının topluma yansımasıdır. Kamu otoritesi kamu hizmetini sunarken kâr amacından ziyade, ihtiyaçların zamanında istenilen düzeyde yerine getirilmesini hedefler. Geleneksel yöntemlerin özünde de kamunun söz konusu bu felsefesini görmek mümkündür.

- **Yatırım Dönemindeki Sorunlar:** Mevcut altyapı yatırımlarının ekonomik ömrünü tamamlaması²⁵, nüfus artışından kaynaklanan ilâve yatırımlar, çevre kirliliğine karşı duyarlılığın doğal sonucu olarak çevre projelerinin önem kazanması ve bütün bunların karşısında kamu kaynaklarının sınırlılığı, geleneksel yöntemlerle yönetilen projelerin yatırım döneminin uzun olmasına sebebiyet vermektedir. Yatırım döneminin uzaması ise; her şeyden önce yatırım maliyetlerinin artmasına ve projeden beklenen gelirin düşmesine neden olmaktadır. İhtiyaçlarının zamanında karşılanamamasının neden olduğu sosyal sorunlar da bunlara ilâve edilebilir. Kamu yatırımlarında malzeme, teknoloji ve optimum ölçek genellikle sorun olmaktadır.

²⁵ Ülkemizde içmesuyu ve kanalizasyon şebekesinin altyapılarının ekonomik ömrü, son 70 yıl değerlendirildiğinde belediyelerimizin çoğunluğu açısından ortalama 10-15 yıl arasında değişmektedir. Halbuki bu tür altyapılarda tesisin ekonomik ömrü en az 50 yıl'dan başlar. (Ülkemizle ilgili bu kanaate İller Bankası Genel Müdürlüğünün belediyelerin içmesuyu ve kanalizasyon şebekesi projelerinin yapma sıklığı verilerinden hareketle varılmıştır)

• **İşletme Dönemi Sorunları:** Mal ve hizmetin sağlandığı bu dönemde yönetimin etkinliği, işletme maliyetlerinin minimize edilmesi, etkin bir kalite kontrol sisteminin kurulması, tüketici duyarlılığının takibi ve her türlü geri besleme sistemlerinin kurulması önem arz etmektedir. Kamu eliyle yürütülen projelerde yukarıda ifade edilen konularda sorunlar yaşanabilmektedir.

• **Politik Koşullar:** Kamu yönetimi ve politika ayrılmaz bir ikilidir. Kamu yönetimini politik koşullardan ve tercihlerden bağımsız düşünemeyiz. Bir anlamda yönetimin rengini ve yöntemlerini tercih edilebilen politik çizgi belirler. Dolayısıyla, ülkedeki politik tercihler ve politik koşullar kamu hizmetlerinin ve projelerinin yürütülmesinde, yüzde yüz doğrudan olmamakla beraber dolaylı olarak da olsa oldukça etkili olacaktır. Geleneksel yöntemlerin yapısı itibarıyla tamamen kamusal nitelik göstermesi, politik istikrar koşullarıyla aralarında güçlü bir korelasyonu kaçınılmaz kılar²⁶.

2.2. Ülkemizde Temel Altyapı Uygulamalarında Sorumlu Kurumlar

2.2.1. Belediyeler

Mahalli idarelerin en önemli unsuru olan belediyeler kendi mücavir alanları dâhilinde altyapı hizmetlerinin yerine getirilmesinde birinci derecede sorumlu kamusal idarelerdir. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 2560 Sayılı Su ve Kanalizasyon İdareleri Kanunu ile Belediye mücavir alanları içerisinde; kanalizasyon, içme suyu, arıtma tesisleri ve katı atık bertaraf hizmetlerinin yerine getirilmesi belediyelerin görevleri arasında sayılmıştır. Belediyeler bu hizmetleri yürütebilmek için gerekli organizasyon yapısını oluşturmak, malzeme ve ekipman donanımını sağlamak ve bu hizmetleri 24 saat kesintisiz vermek için gerekli yapılarını oluşturmaktan sorumludur. Bu hizmetlerin yerine getirilmemesi halinde, kanunlarla cezai müeyyide uygulanması getirilmiştir (2872 SK. Geçici Madde: 4).

²⁶ Son yıllarda Hükümetin, köylerin ve belediyelerin altyapı projelerinin yürütülmesine genel bütçeden BELDES ve KÖYDES projeleriyle (içmesuyu, kanalizasyon ve yol) önemli katkı sağlaması, politik tercihlerin mahalli idarelerin altyapı projelerinin tamamlanmasında dolaylı etkisinin bariz örneğidir. Son beş yıllık dönemde genel bütçeden KÖYDES projesi için her yıl ortalama 500.000.000 TL, BELDES projesi için 200.000.000 – 400.000.000 TL arası kaynak ayrılıp kullanılmıştır.

Söz konusu yasal düzenlemelerin yanı sıra söz konusu temel altyapı hizmetlerinin yerine getirilebilmesi için; merkezi bütçeden kaynak aktarılması ve mahalli gelirler yoluyla gereken finans mekanizması kanunlarla oluşturulmuştur (2464 SK.).

2.2.2. İl Özel İdareleri

Mahalli idarelerin ikinci önemli yapılanması olan İl Özel İdareleri, belediye mücavir alanı dışında fakat il sınırları içinde kalan alanlarda (köy ve mezralar gibi) altyapı hizmetlerinin yürütülmesinden sorumlu ve yetkili organlardır. İl özel idarelerinin kanalizasyon, içme suyu ve arıtma tesislerine ilişkin görevleri İl Özel İdare Kanunu ile düzenlenmiştir. 5302 sayılı kanun ile gerekli kaynaklardan tahsil edilmek suretiyle il özel idarelerinin bu görevlerini yerine getirebilmek için gerekli finansal kaynaklar sağlanmıştır. Ayrıca, merkezi yönetimce, Türkiye genelini kapsayan genel projelerle il özel idarelerine ilâve kaynak sağlamak suretiyle söz konusu hizmetlerin daha etkin yürütülmesi sağlanmaktadır. Ülkemizde 2005 – 2010 yılları arasında uygulanmış olan KÖYDES projesi bunun en tipik örneğidir²⁷.

2.2.3. Merkezî Kurumlar

Düzenleyici ve uygulayıcı nitelikleriyle bazı merkezî yapılı kamu kurum ve kuruluşları, taşra teşkilatlarıyla beraber altyapı projelerinin yürütülmesinden sorumludurlar. Devlet yatırım programları ya da kendi yatırım programlarıyla sürekli olarak altyapı yatırımları yürüten kurumların başlıcaları; Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, İller Bankası Genel Müdürlüğü, Kültür ve Turizm Bakanlığı ile Çevre ve Orman Bakanlığı'dır. Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, içme sularında ana ishale hattı ve terfi hatları ile arıtma tesislerini, belediyelerin talebi üzerine, genel bütçeden kaynak sağlamak suretiyle belediyeleri maksimum otuz yıl borçlandırarak (faizsiz) yapıp belediyelere teslim etmektedir. Belediyelerin kanalizasyon projelerini yapma yetkileri (6200 SK. Madde:2) olmakla beraber bu alana yaygın olarak girdiği söylenemez. İller Bankası Genel Müdürlüğü 1933 yılından beri bu alanda faaliyet gösteren en büyük kurumdur. Esas itibarıyla belediye projelerini finanse eden kalkınma bankası olmakla beraber, öncelikli

²⁷ Genel bütçeye 2005-2010 yılları arasında, ortalama 500.000.000 TL ödenek tahsis etmek suretiyle köylerin içmesuyu, yol ve kanalizasyon ihtiyaçlarının tamamının karşılanması hedeflenmiştir. Sonuç itibarıyla, 2010 yılı sonuna gelindiğinde içmesuyu şebekesi ve yolu olmayan köy kalmamıştır.

ihtiyaçlar nedeniyle altyapı projelerine ağırlık vermesini gerektirmektedir. Proje yürütücüsü bir kurum olmamakla beraber belediyelerin talep etmesi halinde finansman sağlama yanında belediyeler adına proje uygulaması da yapmaktadır. Kültür ve Turizm Bakanlığı daha ziyade turistik yörelerde çevre kirliliğini önlemeye yönelik proje uygulamalarına hibe kaynak sağlamak veya zaman zaman kanalizasyon ve arıtma tesislerini yapmak şeklinde fonksiyon icra etmektedir. Çevre ve Orman Bakanlığı ise uygulayıcı bir kurum olmaktan ziyade düzenleyici otorite olarak sektörde uygulanacak proje standartları ile içme suyu ve atık su standartlarını belirler 4856 SK. Madde:2, 25687 Sayılı Su Kirliliği Kontrol Yönetmeliği Madde: 1) ve bunun yanında uygulamaları teşvik açısından çevre projelerine (kanalizasyon ve katı atık) hibe kaynak sağlar.

2.3. Bir Alternatif: Kamu-Özel İşbirliği (Ortaklığı)

2.3.1. Kavram, Kapsam ve Doğuşu

Kamu-Özel İşbirliği (KÖİ) modelini, bütün uygulamaları kapsayacak şekilde standardize ederek tanımlamak mümkün görülmemektedir. Ülke koşullarına, ihtiyaçlara ve ilgili proje parametrelerine bağlı olarak özgün sözleşmelere dayanmaları nedeniyle, standart bir tanım yerine genel kavram ve yaklaşımlarla ifadelendirme eğilimi ağır basmaktadır. Uygulandığı ülkelerdeki mevzuat, ekonomik politikalar, iş kültürü gibi faktörler KÖİ modellerinin kapsamını da etkilemektedir.

En geniş ifadeyle KÖİ modeli; bir kamu hizmetinin, bir özel sektör kuruluşu ya da kuruluşlarıyla kamu otoritesi arasında akdedilen uzun dönemli sözleşmeyle, özel sektör tarafından yürütülmesidir. Söz konusu kamu hizmeti yeni bir proje olabileceği gibi devam eden bir hizmet de olabilir. Taraflar arasında gerçekleştirilen bu sözleşme; söz konusu kamu hizmetinin, finansmanı, dizaynı, yapımı ve işletmesini kapsar (Guidelines on Private - Public Partnerships for infrastructure development 2000, 5). Uygulamada her bir model kapsadığı fonksiyonu ile isimlendirilir. Bütün Dünya’da yaygın olarak kullanılan modeller; Dizayn Et-Yap-Finanse Et-İşlet (DYFİ), Yap-İşlet-Devret (YİD), Dizayn Et-Yap-Bakım Onarım-Finansman (DYBOF), proje gelirlerinin kiralanması (Lease) ve imtiyaz sözleşmeleridir.

Bu bağlamda kullanılan ve KÖİ ile iç içe girmiş iki önemli kavram da zikredilebilir: Özel sektör (Private Sector Participation) katılımı ve özelleştirme. Bu üç uygulama geniş bir ortak alana sahip iç içe girmiş ortak alanları belirtse de aralarında farklılıklar vardır (Public-Private Infrastructure Advisory Facility-PPIAF, The World Bank 2007, 1). KÖİ modelleri kamunun sosyal sorumluluklarının devam ettiği bir yapıyı ortaya koyar. Burada kamu ve özel sektör arasında risk ve sorumlulukların optimal bir dağılımı söz konusudur. Kamu ortağı merkezî hükümet birimleri, mahalli idari birimleri ya da kamu mülkiyetindeki şirketler olabilir. Özel sektör tarafında ise, proje ile ilgili teknik ve finansal uzmanlığı olan mahalli, ulusal ya da uluslararası yatırımcılar vardır. Hatta taraflar arasında sivil toplum örgütleri bile bulunabilir. Özel sektör katılım modellerinde, kamu ve özel arasında işbirliğinden ziyade sorumlulukların tamamının özel sektöre devri söz konusudur. 90'lı yılların ortasından itibaren altyapı sektöründe kamu- özel sözleşmelerinde düşüş süreci başlamıştır. Sosyal nitelik arz eden altyapı hizmetlerinin kamudan özel sektöre devrinin gelişmekte olan ülkelerde sosyal algılama sorunlarının yaşanması, özel sektörün de bu algıyı gözardı etmesi, toplumsal hassasiyetleri dikkate almaması özel sektör katılım modellerini olumsuz etkilemiştir. Bunun yerine, kamunun sorumluluğunu ve denetimini devam ettiren kamu-özel işbirliği yaklaşımları daha çok genel kabul görmüştür. Üçüncü özdeş kavram özelleştirme ise, bir kamu varlığının tamamen özel firmaya devredilmesini ifade eder. Kamu-özel işbirliği modellerinde, özel sektörün kaynaklarını ve yönetim dinamizmini kamu hizmetlerine ve projelerine getirmek söz konusudur ve kamunun mülkiyet hakkı, denetim-düzenleme fonksiyonu devam etmektedir. Bu noktada özelleştirmeden ayrılır (Guidelines on Private - Public Partnerships for infrastructure development 2000, 4). Ayrıca özelleştirme, geleneksel olarak temel kamu hizmeti şeklinde kabul edilmeyen sektörlerde (üretim ve ticari faaliyetler gibi) uygulama alanı bulmaktadır. Ancak, herhangi bir altyapı tesisi (elektrik santralleri gibi) özelleştirildiği zaman diğer sektörlerden farklı olarak, birtakım sosyal ve politik endişeleri gözönünde bulunduran, bu özelleştirmeye mahsus olmak üzere spesifik kanuni düzenlemeler yapılmaktadır. Kamu hizmetinin sürekliliğinin düşük maliyetle sağlanması bunda en önemli nedendir.

Sektörel bazda kamu-özel işbirliği modelleri bu güne kadar dünyada şu alanlarda uygulama alanı bulmuştur: enerji üretimi ve dağıtımı, içme suyu ve arıtma tesisleri, katı atık, boru hattı, hastane, okul ve eğitim kurumları, stadyum, hava trafik kontrolü,

hapishane, demiryolu, otoban, faturalama ve benzeri bilgi teknolojileri sistemi ve konut yapımı.

Kamu hizmetlerinin yürütülmesine özel sektörün dâhil edilmesinin temel nedeni, geçmişte olduğu gibi günümüzde de aynıdır: kamu kaynaklarının yetersizliği ve hizmetlerin yürütülmesinde etkinsizliktir.

KÖİ sözleşmelerinin sadece kamu için değil aynı zamanda özel sektör açısından da cazip yönleri vardır. Kamu açısından en cazip yönü, geleneksel yollarla borçlanma yoluna gitmeden yatırımlarını gerçekleştirebilmesidir. Özel sektör açısından ise, hem yeni yatırım hem de farklı alanda yönetim tecrübeleri elde etme fırsatının doğması teşvik edici olacaktır. Hizmetler kamunun kontrolünde devam ederken, özel sektörün dinamik yönetim anlayışını ve fonlarını kamusal alana çekmede bir araç olarak değerlendirilmektedir. Bu noktada özelleştirmeden ayrılır. Özelleştirme, bir kamu tesisinin ya da hizmetinin, özel sektöre ve piyasa koşullarına terk edilmesini ifade ederken, KÖİ sözleşmeleriyle, hizmetin yürütülmesinde kamu anlayışı kontrolü ve çoğu zaman kamu mülkiyeti devam etmekte, özel sektör kaynakları ile know-how'ı kamu hizmetine dâhil edilmektedir (Guidelines on Private - Public Partnerships for infrastructure development 2000, 4).

KÖİ modellerinin tanımı ve kapsamı konusunda, gerek uluslararası kuruluşlar gerekse ulusal yaklaşımlarda, tam bir benzerliği yakalamak oldukça zor görülmektedir. Daha ziyade, temel niteliklerini ve çerçevesini belirleme, buna bağlı olarak yönlendirmeler yapma düşüncesi ağır basmaktadır. Ancak hemen hemen bütün uygulamalarında KÖİ modelleri şu 3 temel karakteristiği taşır (European Commission 2003, 13-15);

- Uzun dönemli sözleşmelerdir,
- Belirli bir projeye ve ilgili hizmetlerine tahsisli yatırımları söz konusudur,
- Dizayn, yapım, finansman işletme bakım ve onarım sözleşme sonunda

mülkiyetin kamuya transferi safhalarında (seçilen modele göre bu fonksiyonların bir kısmı da olabilir) karmaşık bir sorumluluklar yapısı vardır.

KÖİ, en önemli ortaya çıkış nedenlerinden biri olan kamunun finansman açığına olumlu katkı verirken, yeni kamusal kaynakların oluşmasını da sağlar. Hizmete giren yeni

tesisin sağladığı ilâve gelirler, mevcut tesisin iyileştirilmesine bağlı olarak ilgili gelirlerinde artış göstermesi genel olarak altyapının iyileştirilmesinin sanayi sektörüne sağlayacağı faydalarla kamusal gelirlerin (vergi v.b.) artması, bu yolla gelirlerin iyileştirilmesinin önemli araçlarıdır.

Kamu hizmetlerinin özel sektör aracılığıyla yürütülmesi yeni olmayıp, M.S. Romalılar tarafından uygulandığı bilinmektedir. Roma döneminde liman, pazaryeri, hamam gibi kamu hizmetleri imtiyaz anlaşmalarıyla özel şahıslar eliyle yürütülmüştür. 16. 17. yüzyıllarda ise; bazı Avrupa ülkelerinde özellikle Fransa’da, nehir yatakları, kanal inşaatları, çöp toplama, aydınlatma ve posta dağıtımı gibi hizmetler “müteşebbisler” (entrepreneurs) diye adlandırılan özel sektör kuruluşları eliyle yürütülmeye başlamıştır. 19. yüzyıldan itibaren ise, liberal ekonomik anlayışın da etkisiyle imtiyaz sözleşmeleri bütün Avrupa’da yaygın hale gelmiştir (Guidelines on Private - Public Partnerships for infrastructure development 2000, 6). 20. yüzyıldan itibaren durum tersine dönmüştür. Devletin ekonomiye müdahalesi, savaşlar, devletçi ekonomik politikalar, kamu hizmetlerinde devletin ağırlığını artırmış kamu kurum ve kuruluşları ekonomik alanda önemli aktör olmaya başlamışlardır. Hatta mevcut imtiyaz sözleşmeleri de iptal edilmiştir. Ayrıca savaş sonrası komünist ve sosyalist ideolojinin böyle bir trend oluşmasına katkısının olduğu da söylenebilir.

Özelleştirme uygulamalarının 1980’lerden itibaren dünya genelinde popüler hale gelmesiyle beraber, birçok kamu işletmesi tamamen özel sektöre devredilmiş, böylece kamunun küçülmesi genel trend haline gelmiştir. Ancak, her alanda özelleştirme başarılı bir şekilde uygulanmasına rağmen temel altyapı hizmetlerinde etkin bir özelleştirmenin varlığından söz edilemez. 1990’ların sonuna doğru özelleştirmenin bütün dünyada hızını kesmesiyle eş zamanlı olarak kamu-özel işbirliği modellerinin ortaya çıktığı görülmektedir. Hem özelleştirmenin girmediği alanlarda da kullanılmaya başlanması (İngiltere’de içme suyu şebekesi işletmesi gibi) hem de mülkiyeti kamuda bırakarak özel sektörün finansal kaynaklarından ve yönetim dinamizminden yararlanma özelliğini taşıması nedeniyle çok kısa zamanda genel kabul görmüştür. KÖİ uygulamalarının arkasındaki itici güç sadece ekonomik ve sosyal etkinliği arttırmak değil aynı zamanda hükümetin kamu yatırımlarını bütçe dışında tutmak, borç hesabında göstermemek, harcamaları kontrol mekanizmasının dışında tutmak amacı da güdülmektedir

(International Monetary Fund 2004, 4). Dolayısıyla, kamu otoritesi altyapı projelerini gerçekleştirirken bütçeden ilâve kaynak çıkmadığı gibi borç stoğuda artıyor gözükmüyecektir. Kendi mülkiyetinde bir tesis olduğu halde bunun için ne bir kaynak tahsisi ne de borç stoğundaki artışın teknik olarak olmaması 1990'lardan itibaren KÖİ uygulamalarını çok cazip bir enstrüman haline getirmiştir (Noel; Brzeski 2004, 1-4)²⁸.

2.3.2. Kamu-Özel İşbirliğinin Geleneksel Yöntemle Karşılaştırılması ve Temel Unsurları

2.3.2.1 Geleneksel Yöntem ve Kamu-Özel İşbirliği Modelleri

Bir projenin geleneksel yöntemlerle²⁹ ya da kamu-özel işbirliği modeliyle gerçekleştirilmesi hem sonuçları hem de takip ettiği süreçler itibariyle önemli farklılıklar gösterecektir. Nihai amaç ikisinde de aynı olmakla beraber tanımlanmış amacın gerçekleştirilmesi; kamuya maliyeti, yönetimi, projenin mülkiyeti, risk ve karar süreçleri açısından önemli farklılıklar gösterir. Sonuçta, elde edilmek istenen bir mal veya hizmettir. Bu mal ya da hizmetin mümkün olan en yüksek kalitede en düşük maliyette zamanında sağlanması nihai amaçtır. KÖİ modellerinin çıkış noktası ise, hâlihazırda sağlanmakta olan kamu hizmetinin ya da ilk defa sağlanacak kamu hizmetinin özel sektör dinamizmi ve kamu kaynaklarının yetersiz olduğu durumda, özel sektör kaynakları eliyle gerçekleştirilmesidir. Geleneksel yöntemlerle KÖİ modellerini karşılaştırdığımızda yöntem ve süreçler açısından şu farklılıkları görürüz (Guidelines on Private - Public Partnerships for infrastructure development 2000, 6):

- KÖİ modelleri uzun dönemli (20 - 30 yıl arası) sözleşmelerdir ve safhaları itibariyle kompleks bir sorumluluk yapısı vardır. Hizmet sürecinin her safhasını (dizayn yapım, finansman, teknik ve ticari işletme ve her türlü bakım) kapsar. Buna karşılık geleneksel yöntemler kısa sürelidir, sade ve basit hizmet alımlarını ya da yapım sözleşmelerini kapsar. Sıkı ve yakın idari kontrol mekanizması söz konusudur.

²⁸ Ancak son zamanlarda Hükümetlerin KÖİ modelleri eliyle gerçekleştirdiği yatırımları da hesaplarında gösterebilmeleri için Eurostat ve benzeri örgütlerce çalışmalar yapılmaktadır.

²⁹ Geleneksel Yöntem Kavramıyla, bir projenin ya da satın alma işleminin ulusal mevzuata göre (örneğin; ülkemizde kamu ihale kanunu gibi) kamu tarafından gerçekleştirilmesini ifade edilmektedir. Bu yöntemde mülkiyet ve yönetim tamamen kamuya aittir. Özel sektör işin yapım ya da temin edilmesi safhasında vardır. Kamu-özel işbirliği modelleri tanımlanırken bunun dışındakiler tamamen geleneksel yöntem olarak kabul edilmektedir.

- KÖİ uygulamaları belli bir projeye tahsisli veya belirli bir kamu hizmetine dönüktür. Buna karşılık geleneksel yöntemler geneldir ve özel tahsisli bir model söz konusu değildir. Yani, bir içme suyu tesisinin gerçekleştirilmesinde, sadece bu projeye mahsus bir KÖİ modeli geliştirilebilip uygulanabilirken, aynı projeyi standart genel nitelikli geleneksel yöntemlerle de yapabiliriz.

- KÖİ modelinde, kamu otoritesinin bazı fonksiyonlarının (dizayn, işletme, bakım gibi) özel sektöre devri söz konusudur. Geleneksel yöntemlerde devir söz konusu değildir,

- Sağlanacak mal ya da hizmetler; KÖİ modelinde kamu-özel arasında görüşmeler yoluyla tanımlanır ve özellikleri belirtilir. Geleneksel yöntemde ise, sadece kamu tarafından tanımlanmış iş ve hizmetler gerçekleştirilir,

- KÖİ modellerinde çok amaçlılık söz konusu iken geleneksel yöntemde tek amaç vardır,

- Geleneksel yöntemde proje finansmanı tek ve sadedir (genel ya da mahalli bütçe). KÖİ modellerinde ise, değişik finansman kaynakları bir bütün olarak değerlendirilir,

- Geleneksel yöntemde proje tamamen kamu tarafından dizayn edilmekte veya ettirilmektedir. KÖİ modellerinde ise, proje dizaynı özel sektörün de katılımıyla daha esnek süreçte belirlenmektedir.

2.3.2.2. Kamu-Özel İşbirliği Modellerinin Temel Prensipleri

Yukarıda ifade edildiği gibi KÖİ yaklaşımını kesin bir tanıma sığdırmak yerine temel prensiplerini belirlemek bir çerçeve yaklaşımıyla ortaya koymak daha sağlıklıdır. Buna göre KÖİ modellerinin temel prensipleri şöyle sıralanabilir;

- **Gerçekçi Risk Dağılımı:** Bir KÖİ modellemesinde dikkat edilmesi gereken en önemli unsur, proje riskinin taraflar arasında dengeli dağılımıdır. Bir takım riskler kamudan özel sektöre transfer edilirken, bu riskler açık olarak tanımlanmalı ve anlaşılır olmalıdır. Uzun süreli sözleşmeler olmaları nedeniyle, her bir alt dönem kendine özgü konjonktürel riskler taşır. Dolayısıyla, her bir risk grubu ait olduğu dönemle doğru ilişkilendirilmeli ve doğru tanımlanmalıdır. Özel sektörün taşıdığı birinci risk teknik risktir. Dizayn ve yapımdan kaynaklanan teknik risk, bir projenin geleceğini bütünüyle etkileyebilmektedir. Teknik risk projenin büyüklüğünü, tamamlanma periyodunu ve ana

maliyet unsurlarını belirleme yöntemlerini doğrudan etkileyerek yatırımcıyı zor durumda bırakabilir. Bununla dolaylı ilintili olan, beklenmedik kazalar, zemin etüdü yanlışlıkları ve malzeme seçimi hataları bu kapsamda değerlendirilebilir. Yatırımcının karşılaşacağı ikinci risk grubu ticari ve finansal risklerdir. Ticari risk, maliyet hesaplamaları, tesisin kullanımı ve hizmetin sağlanmasındaki zaafiyetlerden kaynaklanır. Hizmeti kullananların ödemeleri, mal ve hizmete olan talep ve fiyat elastikiyetinin bu risk kapsamında analiz edilmesi gerekir. Enflasyon, döviz kurları ve paranın maliyeti gibi dışsal makro değerler de dışsal faktörler olarak doğru ön görülmelidir. Üçüncü önemli risk grubu ise; yasal, politik ve mücbir sebep unsurlarını kapsar. Beklenmedik politik istikrarsızlık ve bunun doğuracağı kamu aktörlerinin kararlarındaki muhtemel değişiklikler, yasalardaki muhtemel değişiklikler, harp, doğal afet gibi tahmin edilemeyen mücbir sebepler bu risk grubunda değerlendirilmektedir. Sözleşmelerde genel yaklaşım olarak ticari nitelik taşıyan risklerin özel sektöre, politik, yasal ve düzenlemelere ilişkin risklerin kamuya yüklenmesi şeklinde temaül göstermektedir (Private Sector Participation in Water Infrastructure-OECD 2009, 20).

• **Performans Odaklı:** Bir KÖİ sözleşmesinde teknik ve idari koşullar ve bunlara bağlı olarak işin ya da hizmetin nasıl yürütüleceğine ilişkin detay prosedür yerine nihai olarak beklenen çıktı veya projenin performansı daha önemlidir (Guidelines on Private - Public Partnerships for infrastructure development 2000, 10). Projenin ekonomik ömrü boyunca nihai kullanıcıya sağladığı mal ve hizmetlerin standardı ve miktarı kamu otoritesinin odaklanması gereken bir nolu kalem olmalıdır.

• **Sözleşmede Tarafların Görev ve Sorumluluklarının İyi Tanımlanması:** Kamunun ve özel sektör ortağının görev alanlarının net tanımlanmaması uygulamada sonucu etkileyecek sorunlara neden olmaktadır. Örneğin, içmesu şebekesinin işletilmesi hizmet sözleşmesi ile bir özel firmaya devredilmişse, bakım ve onarımda kullanılacak standart dışı bir malzemenin (rutin kullanılanların dışında ihtiyaç duyulan) bedelinin hangi tarafca karşılanacağını net olarak tanımlanmaması ihtilafa neden olacaktır.

• **Özel Sektör Ortağına Sağlanacak Olan Finansal İmkânlar (sabit ödemeler ve pirimler) ve Önceden Tanımlanmış Çıktı Hedefleri İle Uyumluluğu** (Public-Private Infrastructure Advisory Facility - PPIAF, The World Bank 2007, 3): Özel sektör ortağı menfaatinin sağlanan hizmetten fazla olması kamu zararına neden olurken tersi durum, sözleşmenin sürekliliğini risk altına alacaktır.

• **Reformist Yaklaşım:** Kamu-özel işbirliği uygulamaları, sadece özel sektör kaynaklarını bu alana kanalize etmek değil, aynı zamanda kamu hizmetlerinde yeniden yapılandırma, reformist uygulamaları hayata geçirmek için bir araç olarak da kabul edilebilir (Public-Private Infrastructure Advisory Facility –PPIAF, The World Bank 2007, 3). Dolayısıyla, kurumsal çerçeve, yasal düzenlemeler, politik ortam, finansal kaynakların organizasyonu ve politik endişeler gibi sosyo-ekonomik faktörlerin iyi analiz edilmesi gerekecektir. Örnek vermek gerekirse, su faturasını bir kamu kurumuna ödeyen kimsenin bir anda özel firma ile muhatap olmasının getireceği psikolojik etkilenme bile gözönünde bulundurularak kamuoyu aydınlatılmalıdır.

• **Sektör Analizi ve Yol Haritasının Belirlenmesi:** KÖİ modelinin başarılı olabilmesi için, belki de en önemli koşullardan bir tanesi sektörün güçlü ve zayıf taraflarının ortaya konulması, gerçekten kamu yerine özel ortaklığıyla hizmetin yerine getirilmesinin faydalı olacağına inanılması, eğer inanılıyorsa ve analizler de bunu doğruluyorsa yol haritasının çok iyi belirlenmesi sürecini ifade eden sektör analizidir. Teknik konular, yasal düzenlemeler ve politik çerçeve, kurumsal ve kapasite durumu ve son olarak ticari, finansal ve ekonomik değerlendirmeler, bu analiz kapsamında ele alınması gereken hususları ifade eder (Public-Private Infrastructure Advisory Facility-PPIAF, The World Bank 2007, 4).

Teknik alanda; tesisin ya da tesislerin teknik sınırlarının belirlenmesi, yatırım eksikliklerinin ortaya çıkartılması, teknolojik yeterliliklerinin tesbit edilmesi, dağıtım kanallarının etkinliği, işletmeden kaynaklanan sorunların belirlenmesi konuları üzerinde durulur. Yasal düzenlemeler ve politik çerçeve analizi; mevcut yasaların yeterliği, uygulanabilirliği, kurumsal düzenlemelerin ve kapasitelerinin yeterliği, tarife ve sübvansiyon politikalarının uygulanabilirliği ve yeterliliği, yabancı yatırımcıların yapacakları faaliyetlerde engellerin olup olmaması, çevre düzenleme ve uygulamalarının etkinliği konularını kapsar. Kurumsal yapı ve kapasite analiziyle de kamu-özel işbirliği modelininin uygulamasında bir şekilde dâhil olacak kurumların, bu modeli yürütecek kapasiteye ve teknik donanımına sahip olup olmadığı test edilir. Varsa zaafiyetlerinin giderilmesi üzerinde durulur. KÖİ modellerinde kamunun görevi ağırlıklı olarak denetim ve düzenleme olacağından kamu tarafının yetkinliği önem arz eder. Başarısızlıkla sonuçlanmış projelerin (tipik örnekleri bir sonraki bölümde ülkemiz açısından incelenecektir) en büyük zayıf halkalarından birtanesi modelin kamu ortağının

teknik kapasitesinin yetersizliği olarak karşımıza çıkmaktadır. Ticari, finansal ve ekonomik konular, belki de, özel sektör ortağı açısından en kritik analiz olarak değerdendirilebilir. Modelin özel sektör tarafı, sektördeki tarife politikaları, gelir akışları, faturalama sistemi, müşteri veri tabanı, kamunun destek politikaları gibi konularda tatmin olmak isteyecektir. Bunun için öncelikle, bu verilerin sağlıklı bir şekilde elde edilmesi ve finansal modellemelerle değerdlenmesi önem arz eder. Mikro verilerinin yanısıra, faiz oranı, enflasyon oranı ve bankacılık sektöründeki beklentileri içeren makro analizler de yapılmalıdır. Bu arada şu soruların da cevabı alınmaya çalışılır: (Public-Private Infrastructure Advisory Facility -PPIAF, The World Bank 2007, 20).

- Sektörün finansal yapısını iyileştirmek için, operasyonel etkinlik mi önceliklidir yoksa yeni finansal kaynaklar mı?
- Tarifeler yetersiz kaldığında kamu sübvansiyonu olacak mıdır yoksa tarifeler serbestçe belirlenebilecek mi?
- Belli bir periyotda tüketicilere veya işletmeciye sübvansiyon söz konusu olacak mı?
- Tüketiciler aldıkları hizmetin karşılığında daha çok ödemeye hazır mı?
- Tarifeler KÖİ modeli devreye girmeden önce düzenleniyor mu?

Burada dikkati çeken en önemli husus kamu-özel işbirliği uygulamalarında hizmet bedelinin düşürölmesinden ziyade, kaynakların etkin kullanımı ve hizmet kalitesi üzerinde durulmaktadır. Bütün analizlerde ve fizibilite çalışmalarında KÖİ uygulamasına geçildikten sonra, nihai kullanıcıların ödediği bedelin (tarifeler), KÖİ öncesine göre daha yüksek olacağı zımnen kabul edilmektedir. Nitekim fiili uygulamalardan çıkan sonuç budur. Bugüne kadarki hiçbir uygulama sonuç raporlarında ve literatürde KÖİ modeli sonucu, hizmet bedelinin düştüğu belirtilmemektedir. Bunun en önemli nedeni söz konusu altyapı hizmetlerinin kamu tarafından sağlandığı durumda fayda maliyet analizi yapılmadığı için tarifelerin maliyet esaslı değil sosyal, ekonomik ve siyasi faktörler de gözönünde bulundurulmak suretiyle piyasa fiyatlarının altında belirlenmektedir. Özel sektör devreye girdiği zaman kâr olgusu da otomatik olarak devreye girmek suretiyle fiyatlar yükselmektedir.

• **Kamu ve Özel Ayrımına Değil, Aralarında İşbirliği Anlayışına Dayanması:** Özelleştirme ve benzeri uygulamalarda, kamu tamamen çekilip yerine özel sektörün ikamesi söz konusu iken, KÖİ uygulamalarında, hizmetin sağlanması noktasına kadarki bütün süreçler kamu kesimi ve özel kesim arasında bir işbirliği anlayışıyla yerine getirilmektedir. Bunun için iki kesim arasında bir anlamda görev dağılımı söz konusudur. KÖİ modellerinin en tipik ve en çok bilineni, dizayn et-yap-finanse et-işlet (devret) olanıdır. Bu modelin temel karakteristiği daha belirgin olarak ortaya çıkar. Geleneksel yöntemde, kamu ihale yöntemi ile yapım işini gerçekleştirirken finansman ve dizayn fonksiyonunu kendinde bırakmaktadır. Hizmetin nihai kullanıcıya ulaştırılması yine kamu otoritesi tarafından gerçekleştirilmektedir. KÖİ modelinde ise, projenin özelliğine ve ülke koşullarına bağlı olarak söz konusu safhalar kamu ve özel arasında paylaşılarak bir sözleşme çerçevesinde yerine getirilmektedir. İşbirliğinde, fonksiyonlar proje bazında değişmekle beraber ağırlık noktaları, kamunun düzenleyici ve denetleyici rolü, özel sektörün ise projeyi finanse etme ve yönetme rolü şeklinde olmaktadır (Private Sector Participation in Water Infrastructure – OECD, 2009, 62-75).

• **Hizmet Alıcısı ve Model Seçimi Arasında Bir İlişkinin Varlığının Olması:** Üretici özel sektör ortak, mal ya da hizmetleri kamuya satabileceği gibi doğrudan tüketicilere ulaştırabilir. Kamu söz konusu mal ya da hizmeti ya başka mal ya da hizmeti için girdi olarak alabilir ya da kullanıcılar (hapishane, okul, ücretsiz yol gibi) adına alabilir. Özel sektör ortağının tüketicilere doğrudan satışı ise (içme suyu, otoban, demiryolu gibi) daha çok imtiyaz sözleşmeleri ile olur. İmtiyaz sahibi firma (the concessionaire) kamuya imtiyaz ücreti ya da kâr payı verir. İşletme dönemi boyunca tesis özel ortağın mülkiyetindedir, ancak sözleşme süresi sonunda bakiye değeriyle kamuya devredilir.

• **Projenin Finansmanı, Seçilen Modele Veya Alıcı Yapısına Göre Değişebilir:** Üretilen mal ya da hizmetin nihai tüketiciye satıldığı durumlarda, projenin muhtemel gelirlerini teminat göstermek suretiyle piyasaya menkul kıymet ihraç ederek finansman elde edilebilir. Alıcının kamu olduğu durumlarda ise, kamu doğrudan proje maliyetine borç ya da subvansiyon olarak katkıda bulunabilir, borçlanmalarına garantör olabilir ya da dolaylı olarak sağlanan hizmetler için gerçekleştirilecek ödeme mekanizmasıyla, hizmet talebiyle ilişkili gölge fiyatlar ya da işletme sözleşmesi

koşullarında belirlenen hizmet ödemelerini gerçekleştirebilir (Public-Private Partnerships – IMF 2004, 9).

- **Sözleşmeye Bağlanamayan Konuların Varlığı:** Hizmet kalitesinin sözleşmeye bağlanamadığı dolayısıyla, sözleşmelerin tam olarak yazılamadığı durumda sözleşmelerin bu konuda eksik olduğu bu durumda KÖİ modeli zaafiyet unsurları taşır. Genellikle, yapısı itibariyle kalitesi sözleşmede tanımlanamıyacak olan hizmetler (savunma, yasa yapma, diplomatik misyon gibi) KÖİ modeli kapsamında uygulanamaz. Bu hizmetlerin verildiği donanım ve yapılar özel sektör eliyle yapılır ve tamamlanır, ancak bu donanımı kullanarak hizmet sağlamada özel sektör aracılığı sağlıklı bir seçim olmaz. Zira, bir KÖİ modelinde, beklenen hizmetin standartlarının mümkün olan objektifliğiyle net olarak tanımlanması gerekir.

2.3.2.3. Kamu-Özel İşbirliği Modellerinin Geleneksel Yöntemlere Göre Varsayılan Avantajları

Kamu-özel işbirliği modellerinin, geleneksel yapım ve satın alma yöntemlerine göre, aşağıda belirtilen avantajları sağladığı iddia edilmektedir (European Commission 2003, 15-55):

- **Projelerin Gerçekleştirilmesini Hızlandırır:** Özellikle kamu kaynaklarının sınırlı olduğu durumlarda ilk yatırım maliyetlerinin özel sektör tarafından karşılanması projelerin hızlı ve zamanında tamamlanmasını sağlar. Yapım ve dizayn sorununun özel sektöre verilmesiyle, bununla bağlantılı hizmet bedellerinin ilişkilendirilmesi özel sektör yatırımlarını teşvik eder.

- **Toplam Maliyetleri Düşürür:** Projenin ömrü boyunca maruz kalınacak toplam maliyetlerin, geleneksel kamu bütçeleme yöntemine göre özel sektör eliyle yaptırıldığı durumlarda düştüğü gözlemlenmektedir.

- **Optimal Risk Dağılımı:** KÖİ uygulamalarının en temel prensibi taraflar arasındaki riskin optimal dağılımıdır. Dolayısıyla, riski maksimum oranda transfer etmek değil, taraflar arasında optimal dağılımını yapmak suretiyle daha yüksek değer oluşturmak mümkün olabilmektedir.

- **Sağlanacak Teşviklerle Yüksek Performansın Elde Edilebilmesi:** Riskin dengeli dağılımı özel sektör tarafı için yüksek performans ve standart sağlamada teşvik

edici faktör olacaktır. Sözleşmede tanımlanan standartlar hizmetin sağlanmasıyla kendisine tam ödeme yapılacağına bilinmesi de hizmet kalitesini arttırmada etkili olacaktır.

- **Daha Yüksek Kalitede Hizmet Verilmesi:** Uluslararası tecrübelerin, KÖİ uygulamaları sonucunda elde edilen hizmetin geleneksel yöntemlerle elde edilenlerden daha yüksek kalitede olduğunu gösterdiği iddia edilmektedir. Bu durum muhtemeldir ki; özel sektör yönetiminde daha kolay uygulanabilen ceza ve ödüllendirme yöntemleri, hizmet sağlanmasında yenilikçi yaklaşımlar ve ölçek ekonomilerinin daha etkin kullanılabilmesi gibi faktörlerin etkisiyle olabilmektedir.

- **İlave Gelir Sağlanabilmesi:** Boş kapasitenin kullanımı ya da kullanılmayan kaynakların kolayca elden çıkarılabilmesi yoluyla, özel sektör projeye ilâve gelir sağlayabilme fırsatlarına sahiptir.

- **Daha Güçlü Kamu Yönetimi:** KÖİ uygulamalarıyla, kamu günübürlük yönetiminden çekilip, sadece plânlama, düzenleme, denetim ve kontrol fonksiyonları yapıyor olması nedeniyle daha etkin bir kamu fonksiyonu icra eder hale gelmektedir.

Ayrıca, sağlanan kamu hizmetlerini rekabet ortamına sokarak, kalite ve maliyetleri piyasa standartlarına karşı her an karşılaştırma ve analiz (benchmarking) yapmak suretiyle “paranın karşılığı” prensibine uyulup uyulmadığı da test edilebilmektedir.

2.3.3. Kamu-Özel İşbirliğinin Uygulamadaki Çeşitleri

KÖİ modellerinin sınıflandırılmasında, gerek literatürde gerekse finans kurumlarının raporlarında bir standardizasyon görmek mümkün değildir. Hatta kavramlar üzerinde dahi bir fikir birliği bulunmamaktadır. Tanımının geniş ve esnek olması ve uygulama koşullarına bağlı olarak kolaylıkla standart bir yapının dışına çıkması nedeniyle, bir yerde KÖİ modeli olarak kabul edilen uygulama bir başka yerde kabul edilmeyebilir. Fakat sınıflandırmanın, dizayn et – yap – finanse et – işlet (devret) ekseninde olanlar ile olmayanlar şeklinde yapıldığını söyleyebiliriz. Bir görüş, KÖİ modellerini özel sektörün YİD ve benzeri uygulamalarla, daha önce kamu tarafından yürütülen hizmetleri yerine getirmesi düşüncesinden hareketle dar anlamda ele almakta, bir başka görüş ise, bir kamu hizmetinin yerine getirilmesinde, kamu ve özel sektörün işbirliği yapması düşüncesinden hareketle, geniş anlamda bu tür uygulamaların tamamını KÖİ modeli

kapsamına almaktadır. Dünyada bu uygulamaların merkezî kabul edilen İngiltere’de ise, KÖİ daha geniş kapsamda ele alınarak özelleştirme bile bu kapsamda değerlendirilmektedir (Public-Private Partnerships - IMF 2008, 8). Bu çalışmada, kamunun kısmen ya da tamamen mülkiyet hakkı ile düzenleme ve denetleme fonksiyonunun devam ettiği her türlü kamu – özel işbirliği uygulamaları KÖİ modeli olarak kabul edilmiştir. Sınıflandırma yapılırken de fonksiyon esaslı değil “sözleşmeye dayalı” ölçüt kullanılmıştır. Buna göre kamu-özel işbirliği modelleri sözleşme esaslı³⁰ olarak aşağıdaki şekilde kategorize edebilir:

- Hizmet sözleşmeleri,
- Yönetim sözleşmeleri (işletme sözleşmesi),
- Kira sözleşmeleri,
- İmtiyazlar ,
- Yap – İşlet devret ve benzeri sözleşmeler,
- Ortak girişimler,
- Hibrit (melez) düzenlemeler.

Her bir sözleşme, sorumluluk ve riskin kamu – özel arasında dağılımı açısından farklı modeller ortaya koyar. Uygulamada bu modellerden birkaçını birleştiren karışım modeller de (hibrid) uygulanabilmektedir. Her bir sözleşme türü kendi içerisinde avantajlar ve dezavantajlar taşımaktadır. Hangi modelin seçileceği konusunda; işin türü, sektörün yapısı, kamunun finansal imkânları, teknik kapasitesi, sağlanan hizmetlerden beklenen performans kriterleri, kamu yönetiminde reformist yaklaşımın olup olmadığı gibi faktörler belirleyici olacaktır. Dünyadaki genel uygulama sonuçlarına göre, içme suyu ve arıtma projelerinde, % 15-50 oranında YİD tipi modeller uygulanırken % 25-40 oranında imtiyaz sözleşmeleri uygulanmaktadır (Noel; Brzeski 2005, 1). Örneğin; bir atık su arıtma tesisi işletmesinin sözleşme yoluyla özel sektöre devri söz konusuysa şu hususlar üzerinde durmak gerekecektir:

³⁰ Bir kamu-özel işbirliği modeli, kamu ile özel sektör firması arasında akdedilen bir sözleşmeyle gerçekleştirilmektedir. Modelin temel karakteristiğini, kamu-özel arasında imzalanan sözleşmenin türü belirleyecektir. Dolayısıyla, KÖİ modellerini sözleşme esaslı kategorize etmek daha uygun görülmüştür.

1. Tesisten çıkan su analizleri standart analizlere uygun mu? Uygun değilse nedenleri teknik yetersizlik mi, proses sorunu mu? Kurumun mevcut kadrosu bu sorunu çözmede yeterli mi?

2. İşletme maliyetleri sektör ortalamasına göre nasıl? İşletme özel firmaya devredildiğinde muhtemel mevcut birim maliyetlerin karşılaştırılması,

3. Prosesi daha etkin hale getirmek için kamu bugüne kadar ne yapabilmiş ya da ne yapabilecek kapasitede? Sektörde faaliyette bulunan özel sektör kuruluşları bu konuda bir yenilik getirebilir mi?

Bu temel soruların sağlıklı cevabını aldıktan sonra, işletmenin sözleşmeyle özel sektöre devredilmesi konusunda nihai karar verilir. Gözönünde bulundurulması gereken en önemli nokta; kamu tarafından sağlanan bir hizmetin, özel sektöre devredilmesi ya da kamu-özel işbirliği arasında yapılması halinde, her zaman daha yüksek standartta gerçekleştirileceği anlamı taşımadığıdır. Bu analitik bir çalışma sonucu önceden alınması gereken stratejik bir karardır. Belli bir hizmetin yerine getirilmesinde uzmanlaşmış bir kamu kurumunun söz konusu hizmeti, özel sektörden daha alt düzeyde gerçekleştireceğini söylemek zordur.

2.3.3.1. Hizmet Sözleşmeleri

Bir hizmet sözleşmesiyle, tanımlanmış bir görev ya da hizmetin belli bir periyod içerisinde (1-3 yıl) özel sektör eliyle yerine getirilmesi amaçlanır. Burada işletmenin tamamı değil işletme içerisindeki belli hizmetlerin özel sektöre devredilmesi söz konusudur. Kamu kurumu hizmet sağlayıcı özelliğini devam ettirmektedir. Özel sektör yüklenimi altında bulunan hizmet sözleşmesinde belirlenen maliyet ve performansda yerine getirmekten sorumludur. Özel firmaya ödemeler; bir defalık ödeme, birim maliyet esaslı ödeme ya da “maliyet +...” yöntemleriyle yapılabilmektedir. Sabit ödeme yapıldığı durumda özel firma maliyetlerini minimize ederek kârını arttırmaya çalışır ve hem maliyet minimizasyonu hem de hizmet standardı üzerinde odaklanması gerekecektir. “Maliyet +...” yönteminde ise, işçilik, malzeme ve benzeri sabit giderler

kamu tarafından ödendiği için, performans ve kalite üzerinde odaklaşılır³¹. Bu modelde özel firmanın nihai hizmet kullanıcısıyla herhangi bir teması bulunmamaktadır. Her türlü yatırım ve iyileştirme kamunun sorumluluğu altındadır.

Bu uygulama, hizmet tanımının net olarak yapılabildiği durumlarda kolayca uygulanabilmekte ve kamu tarafından kontrol ve denetimi etkin bir şekilde yapılabilmektedir (Public-Private Infrastructure Advisory Facility -PPIAF, The World Bank 2007, 29.). Özel firma açısından yok denecek kadar bir risk unsuru taşır çünkü hiçbir yatırımı yoktur. İşletmede kısa süreli etkinlik sonucunu görmek bakımından pratik bir yöntemdir. Ancak, genel işletme performansı üzerinde, özel firmanın derin bir etkisinin olduğu söylenemez. Zira operasyonun sadece bir parçasında vardır.

2.3.3.2. Yönetim Sözleşmeleri (İşletme Sözleşmeleri)³²

Yönetim sözleşmesi; bir kamu tesisinin yönetimi ya da işletmesinin sözleşme yoluyla özel bir firma eliyle yürütülmesi sürecini kapsar (hastane, elektrik santralleri, liman, arıtma tesisleri, okul gibi). Hizmet sağlama sorumluluğu kamunun elinde kalmakta ancak, günlük her türlü yönetim uygulamaları özel sektör eliyle yapılmaktadır. Özel firma işletme sermayesi sağlayabilmekte, ancak sabit sermaye yatırımlarına gitmemektedir. İşletmeciye, sözleşmede daha önce tanımlanmış sabit ya da “maliyet +...” şeklinde ödeme yapılabilir. Sözleşmede yer alması koşuluyla performansa dayalı prim ya da kâr payı ödemesi yapıldığı durumlar da söz konusudur. Nihai kullanıcıyla işletmeci firma muhatap olmakta ancak, hizmet bedeli ya da tarife belirleme yetkisi kamunun elinde bulunmaktadır. Kurumun finansal ve yönetim sistemlerini iyileştirmenin bir aracı olabileceği gibi hizmet sunumunda ticari yaklaşımının oluşmasına da katkı sağlar.

Bu modelin en önemli avantajı, kamu varlıklarının mülkiyetini özel sektöre devretmeden özel sektör yönetim dinamizmini kamu alanına transfer etmektir. Birçok

³¹ Ülkemizde kamu kurum ve kuruluşları, kurum içi ve dışı her türlü temizlik ve servis aracı hizmetlerinde “hizmet alımı”adı altında bu yöntemi yoğun bir şekilde uygulamaktadırlar. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu ile Kamu İhale Kurumunun bu konuda çıkardığı tebliğ ve yönetmelikler bu tür KÖİ uygulamalarını detaylı bir şekilde düzenlemektedir.

³² Tüm çalışmalarda bu yöntem “management contracts”olarak ifade edilmektedir. Yönetim sözleşmesi denilebileceği gibi, ülkemizdeki uygulamada, bir tesisin işletmesinin özelleştirilmesi modeline karşılık geldiği için “işletme sözleşmeleri”olarak da adlandırılabilir.

KÖİ modellerine göre, daha yalın, daha düşük maliyetli, daha az kaynakla özel sektör işbirliği imkânı getiren bir yapıya sahiptir. Örneğin, yeterli teknik elemana sahip olmayan belediyeler, hizmet sunumunda kontrolün tamamen kendi ellerinde bulunmasını istemeleri halinde atık su arıtma tesisleri ile katı atık tesislerinin işletmesini bu yöntemle özel firma aracılığıyla rahatlıkla yapabilirler. Öte yandan yönetim sorumluluğu ile yatırım ve genişleme plânlarının farklı mercilerin elinde olması, bu modelin sıkıntılı tarafını oluşturur (PPP's Handbook, 2007, 32).

2.3.3.3. Kira Sözleşmeleri

Kira sözleşmesi ile, özel firma bir bütün olarak belli standart ve kalitede hizmetin sağlanmasından sorumludur. Ancak, işletmede ihtiyaç duyulan yenileme yatırımları kamunun sorumluluğundadır. Hizmeti sağlama riski ve işletme giderleri tamamen özel firmaya aittir (Public-Private Partnerships - IMF 2008, 7). Süresi ortalama bir yıl olarak uygulanmaktadır³³. Daha sonraki dönemlerde de kira sözleşmesi uzatılabilir. Bu sözleşme türünün en belirgin vasfı; hizmet sağlama, işletme sermayesi ve bakım onarım riskinin tamamen özel sektöre devredilmesi ile hizmetin karşılığının ödenmesi sorumluluğunun özel firmaya ait olmasıdır. Başlangıçta her türlü yatırım ve sistemin kurulması kamu tarafından gerçekleştirilir, işletme ve bakımı sözleşme ile özel sektöre devredilir. Dolayısıyla mülkiyet tamamen kamuda kalmaktadır. Hizmet bedellerini özel sektör toplar, kamuya sadece sözleşmede belirlenmiş kira bedelini öder.

Bu modelde özel sektörün kârlılığı tamamen maliyet ve satışlara bağlı olacağı için, satışların yükselmesi ve etkinlik açısından teşvik unsuru doğacaktır. Özel yatırımcı açısından bu yatırımın önemi, dezavantajı, gelirin tamamen tarife ve nihai kullanıcı ödemelerine bağlı olması nedeniyle ve bunların da kamu tarafından belirlenmesi hassas bir durum arz eder (Public-Private Infrastructure Advisory Facility-PPIAF, The World Bank 2007, 34). Şebeke ve tesis işletmesinde bu yöntem rahatlıkla uygulanabilir. Sözleşmenin uygulanması bakımından imtiyaz sözleşmesine benzerlik gösterir hatta imtiyaz sözleşmesiyle takip edilmesi gereken zorlu hukuki süreçlerin olmaması (İçişleri

³³ Başlangıçta bir yıl süreli sözleşme imzalayıp daha sonraki yıllarda uzatma yoluna gidilmesi mümkün olmakla beraber, baştan daha uzun süreli (2-5 yıl arası) sözleşme imzalayıp daha sonra birer yıllık süreyle sözleşme uzatılması yolu da izlenebilir.

Bakanlığı, Danıştay) uygulamayı daha pratik hale getirebilir. Türkiye’de dağıtım şirketlerinin özel sektöre devredilmesi bir anlamda uzun dönemli kira sözleşmeleri yoluyla gerçekleşmiştir.

2.3.3.4. İmtiyaz Sözleşmesi

İmtiyaz sistemi, kamunun tekelinde olan bir hizmetin özel bir firmaya tekel olarak verilmesi ya da belirli bir coğrafi bölgede bir hizmetin yürütülmesi yetkisinin sözleşme ile özel kişi ve kuruluşlara devredilmesini ifade eder (Muter 1994, 7-11). İmtiyaz sisteminde hizmetten yararlananlar, hizmetin bedelini doğrudan hizmeti sunan firmaya öderler. Bu nedenle imtiyaz sözleşmeleri sadece tüketicilerin belirlenebildiği durumlarda ve fiyatlandırılabilir hizmetler için geçerli olmaktadır. İmtiyaz sözleşmesinde, imtiyaz alan özel firmaya tam bir bağımsızlık sağlanabileceği gibi, hizmetin fiyatı, kalitesi ve miktarı konularında ilgili kamu yönetimi biriminin düzenleyici rolü de söz konusu olabilir.

Türk kamu hukukunda imtiyaz sözleşmeleri “kamu hizmeti imtiyazı” kavramıyla yaygın olarak ifadelendirilmektedir. Anayasa Mahkemesi ve Danıştay kararları imtiyaz sözleşmelerini özel olarak tanımlamışlardır. Anayasa Mahkemesi, kamu hizmetinin; sermaye, kâr, hasar ve zararı özel hukuk kişisine ait olmak üzere idarenin gözetim ve denetimi altında genellikle çok uzun süreli bir “idari” sözleşme uyarınca özel hukuk kişilerin yürütülmesini imtiyaz, konusu kamu hizmetinin kurulmasını ve/veya işletilmesini bir özel kişiye devretmek olan sözleşmeler kamu hizmeti imtiyaz sözleşmeleri şeklinde tanımlamıştır (Resmi Gazete 1995, Sayı, 22181). Öte yandan Danıştay; idarenin gerçek ve genel olarak sermaye şirketi olan bir tüzel kişi ile yaptığı sözleşme ile, bir kamu hizmetinin belirli ve uzun süre içerisinde kurulması ve işletilmesi karşılığında hizmetten yararlananlardan ücretten bedel almak ve giderleriyle kâr ve zararı (riski) özel girişimciye ait olmak üzere idarenin kendi buyruğu ve sorumluluğu altında sağladığı bir yönetim biçimi olarak tanımlamaktadır. Danıştay’a göre imtiyaz usulünün en önemli karakteristiği söz konusu hizmetin bir kamu hizmeti niteliği taşımasıdır. Türk hukuku açısından kamu hizmeti imtiyaz ölçütleri şu şekilde özetlenebilir (Güneş 1999, 39):

- Faaliyetin yürütülmesinde süreklilik,
- Fiyat tespit yöntem ve işlemlerinin idare tarafından saptanması,
- Hizmetin oluşturulması ve yürütülmesinin özel hukuk kişisine tekel niteliği taşıyacak şekilde verilmesi,
- Kamu hizmeti imtiyazı verilen özel hukuk kişinin hizmetin oluşturulması ve yürütülmesi ile ilgili tüm riskleri (sermaye, araç, gereç, kâr, zarar, hasar vb.) yüklenmiş olması,
- Hizmetin oluşturulması ve gördürülmesinin özel hukuk kişisine uzun süreli sözleşme ile verilmesi.

İmtiyaz sözleşmesi, imtiyaz sahibi özel firmaya sistemin rehabilitasyonu, inşası, yönetimi, ücretlerin toplanması, işletme bakım onarım gibi her türlü hizmetin sağlanması sorumluluğunu verir. Kamu, performans standartlarını belirler, imtiyaz sahibinin bu standartları yerine getirmesini sağlar, yani kamu sektörünün rolü hizmetin sağlanmasından fiyat ve kaliteyi düzenlemeye kayar. İmtiyaz sözleşmesinin en bariz vasfı her türlü sermaye yatırımının (ilk yatırım ve işletme dönemi yatırım dâhil) özel firma tarafından yapılmış olmasına rağmen bu kıymetlerin kamunun mülkiyetine ait olmasıdır. İmtiyaz sözleşmesinde, tarifelerin zaman içerisinde nasıl belirleneceği açıkça tanımlanır, imtiyaz sahibi tarifeleri toplama işini doğrudan yapar.

Her türlü yatırım ve işletme giderleri imtiyaz sahibine ait olmakla beraber, sözleşme koşullarına bağlı olarak kamu sermaye yatırımlarına finansman sağlama şeklinde ya da yatırımlara doğrudan katkı verme şeklinde (sübvansiyon) devreye girebilir. Ancak bu katkı tarifelerden kısmen geri alma suretiyle telafi edilebilir. İmtiyaz sözleşmeleri, yatırımının geriye dönüşümünü karşılayabilecek uzun süreyi kapsamalıdır. Uygulamada 25-30 yıl olarak belirlenmektedir³⁴.

Bu model özel sektör kaynaklarını, kamunun yeni ya da rehabilitasyon yatırımlarına çekmek için önemli bir araçtır. Özel sektörün performansı ile getirisi (kârlılığı) arasında paralel bir ilişki vardır. Yatırım kararlarında ve işletme yönetiminde imtiyaz sahibinin tek söz sahibi olması yönetimde de etkinlik ve verimliliği arttıracaktır.

³⁴ 5393 Sayılı Belediye Kanununa göre imtiyaz sözleşmeleri 49 yıla kadar yapılabilir.

Sözleşmenin kompleks bir yapıya sahip olması modelin dezavantajını oluşturur. Uzun süreli bir sözleşme olması nedeniyle, ihale süreci ve tekliflerinin değerlendirilmesi oldukça karmaşıktır. Zaman içerisinde sözleşme koşullarının yeniden gözden geçirilmesi zorunluluğu doğacağı için, başlangıçta sözleşme bu esnekliğe sahip olmalıdır. İmtiyaz sahibinin, sadece kendisine getiri sağlayacağı kıymetlere ya da alanlara yeni yatırım yapma eğilimi ve diğer alanları ise gözardı etmesi, bir bütün olarak projenin veya tesisin uzun dönemli verimini olumsuz etkiler. İmtiyaz ihalelerinin çok sınırlı sayıda yeterli firmaya hitap etmesi nedeniyle rekabetçi olmadığı da ayrıca bir eleştiri konusudur.

İmtiyaz modeli özellikle doğal tekelin söz konusu olduğu kamusal hizmetlerin üretiminde kullanılır. Yerel hizmetler alanında imtiyaz yönteminin uygulanması ise, daha çok evsel atık ve ticari atıkların toplanması ve imhası, kamu altyapı, hava limanı işletmesi, araç çekme ve depolama, ambulans hizmeti ve acil tıbbi hizmet işleri, şehir içi ulaşım, elektrik üretimi, caddelerin aydınlatılması, içme suyu sağlanması, stadyum, parklar ve eğlence yerlerinin işletilmesi konularında kullanılmaktadır.

İmtiyaz sözleşmeleri kapsamında, imtiyazı devralan taraf finansmanı sağlama, altyapı yatırımlarını tamamlama ve işletme ile sorumlu kılınmaktadır. Böylece imtiyazı devralan taraf finansal ve operasyonel riski üstlenmiş olmaktadır. Sözleşmede hizmetin kapsamı ve bedelinin tespitine ilişkin açık hükümler bulunmaktadır. İmtiyaz sahibi yüklenici, işletme sermayesi ve diğer başlangıç harcamalarını üstlenir. Hizmetin yönetimini üstlenen imtiyaz sahibi yönetici buna göre personelini seçer ve çalışmalarını denetler. Tesisleri, masrafları kendine ait olmak üzere modernize eder ve bakımını üstlenir; gerekli teçhizat ve malzemeyi satın alır.

Hizmetleri karşılığında doğrudan doğruya yararlananlardan alınan ücretler, yüklenicinin yatırımı olan sermaye giderlerini karşıladığı gibi kâr da sağlamalıdır. Sağlanan kâr imtiyaz sahibi yükleniciye aittir.

Sözleşme süresinin bitiminde, imtiyaz sahibi tarafından sözleşme hükümlerine göre inşa edilmiş olan tesisler devletin veya belediyenin mülkiyetine geçer. İmtiyaz sözleşmelerinin en önemli faydalarından biri de budur. Bu yolla; kuruluş aşamasında

büyük ölçekli harcama gerektiren yatırımlar özel firmalar tarafından yapılmakta, sözleşmenin bitiminde ise mevcut tesisler ilgili belediyeye devredilmektedir.

İmtiyaz sözleşmesinin en önemli avantajı, belediyenin bütçesinden herhangi bir kaynak çıkmadan yatırımları gerçekleştirmesinin yanı sıra, modelin çok iyi dizayn edilmesi durumunda bütçeye ilave gelir sağlama imkânının da bulunmasıdır. Ayrıca, “alım garantisi” gibi idari zorlayıcı faktörlerin bulunmaması, mülkiyetin kamuda kalarak sadece kullanma hakkının devredilmesi, fiyatların belediye meclisinin denetiminde olması, imtiyaz süresi sonunda yapılan yatırım ve tesislerin her türlü borçlardan arındırılmış şekilde belediyeye geçmesi, avantajları arasında sayılabilir (Public-Private Partnerships, Guidelines For Successful 2003, 24-25).

İmtiyaz sözleşmeleri, belediyeler açısından KÖİ modelleri denildiğinde ilk akla gelen uygulamadır. Belediye altyapı projelerinde olduğu gibi diğer sektörlerde de uygulanabiliyor olması ve Türkiye’de en yaygın bilinen KÖİ modeli olarak bilinmesi uygulanabilirlik açısından avantaj teşkil etmektedir. Belediyelerin sağladığı içme suyu ve kanalizasyon projelerinin tekel niteliği taşıması da imtiyaz sözleşmelerine daha uygun olduğu anlamına gelir. Hem şebeke hem de tesisleri bir bütün olarak imtiyaz sözleşmesiyle özel sektöre devretmek hizmetin entegre vaziyette daha etkin yürütülmesi bakımından rasyonel bir tercih olarak değerlendirilir. Ancak hukuki süreçlerin zorluğu, sözleşme kurallarının katılığı, söz konusu altyapı işletmeciliğinin küçük ölçeklerde kârlı görülmemesi, yerel yöneticilerin politik ve istikrarsız yaklaşımları bu sözleşmenin uygulamadaki dezavantajlarını oluşturur.

2.3.3.5. Yap - İşlet - Devret ve Benzeri Sözleşmeler

Yap-İşlet-Devret (YİD) Modeli, bir kamu altyapı yatırımının veya hizmet finansmanın özel bir şirket tarafından karşılanarak gerçekleştirilmesi ve kamu tarafından belirlenen bir süre için işletilmesi ve yine bu süre içinde ürettiği mal veya hizmeti, tarafların karşılıklı saptadıkları bir tarife uyarınca kamu kuruluşlarına satması ve sürenin sonunda işletmekte olduğu tesisleri bakımı yapılmış, eksiksiz ve işler durumda ilgili kamu kuruluşuna devretmesi şeklinde tanımlanabilir (PPP’s Handbook 2007, 37-39). Yap-İşlet-Devret modeli serbest piyasa ekonomisinin tam oluşmadığı ülkelerde özel

girişimciyi kalkındırmak amacıyla kullanılan bir yöntem olarak sunulmaktadır. YİD modelinin temel amacı büyük sermaye gerektiren bazı hizmetlerin özel sektör eliyle yürütülmesidir. Bu yöntem aynı zamanda yabancı sermaye girişini de teşvik etmektedir. Kendi kaynağını kendisi oluşturması bakımından kamu idaresine herhangi bir malî külfeti olmayan bu yöntem bir tür imtiyazdır. Sistemin yapısında kamuya ait gayrimenkuller üzerinde özel kişi ya da kişiler tarafından bir hizmet biriminin oluşturulması, sözleşmede belirlenen süreler içinde özel kişilerce işletilmesi ve süre bitiminde işletmenin her türlü varlığıyla karşılıksız olarak kamu idaresine geçmesi esası yer almaktadır. Modelin temel özelliklerini şöyle sıralayabiliriz:

- Modelde malî risk tamamen özel sektör ortağa aittir,
- Süre sonunda tesis her türlü borç ve taahhütten arî, sağlam ve işler vaziyette kamuya devredilir,
- Yatırım ve işletme döneminde kamunun her zaman denetim hakkı vardır,
- Düzenlenen sözleşmeler idari sözleşme türü içinde kamu hizmeti imtiyaz sözleşmesi olup, tarafların uyuşmaması durumunda idari yargı yetkilidir. Ancak uyuşmazlık çözümünde ulusal veya uluslararası tahkim öngörülebilir. Uluslararası tahkim sadece yabancılık unsuru taşıyan uyuşmazlıklarda kullanılır (Güneş 1999, 43),
- Genellikle kamunun finansman yetersizliği çektiği alanlarda yerli ya da yabancı özel sektör kaynaklarından yararlanmak amacıyla kullanılır.

YİD modelinde belirtildiği üzere özel sektörün bir sahipliği söz konusu değildir. Devlet tekelinde olan bir görev, bir sözleşme çerçevesinde kendi denetimiyle bir özel şirket tarafından gerçekleştirilmektedir. Bu nedenle, inşa edilecek tesisler bunu inşa eden şirketin sahipliğinde olmayıp, öngörülen işletme süresi sonunda devlet kuruluşuna devri söz konusudur.

YİD modelinin yanısıra; Yap – Sahip Ol – İşlet, Yap – Sahip Ol – İşlet – Devret modelleri de vardır. Yap-Sahip Ol-İşlet modelinde, tesisin mülkiyeti yatırımcı şirkete aittir. Yap – Sahip Ol – İşlet – Devret modelinde ise tesisi yapan şirket bir aşamaya kadar mülkiyeti muhafaza eder, ondan sonra devreder. Aslında YİD ve YSOİ modelleri arasında pek fark yoktur. Çünkü tüm YİD modellerinde ortalama 30 yıl olan sözleşme

süresinin uzatılması seçeneği vardır ve sözleşme süresi sonunda kamunun tesisi alıp geri işletme durumu oluşmamıştır.

Yap – işlet – devret ve benzeri düzenlemeler, bir özel firma ya da grubunun yeni bir altyapı projesini kamunun belirlediği performans standartlarına göre geliştirdiği ve finanse ettiği özel imtiyaz türleridir. Dizayn Et – Yap, Yap – İşlet – Devret, Yap-Transfer Et-İşlet, Dizayn Et-Yap-Finanse Et-İşlet, Yap-Sahip Ol-İşlet gibi, kamu politikalarına ve ülke koşullarına bağlı olarak birbirine benzer yaklaşımla türleri daha da çoğaltılabilecek modeller bu kapsamda zikredilebilir.

YİD modellerinde genellikle yatırım maliyetlerini özel ortağın karşıladığı durumlarda tesis ya da kıymetler bir şekilde özel firmanın mülkiyetine geçer. Kamu sektörü, özel ortağın maliyetlerinin bir kısmını karşılayacak şekilde üretimin ya da hizmetin bir kısmını satın almayı taahhüt eder. Dolayısıyla, başlangıçta piyasa talebi olduğundan yüksek gösterilirse, “al ya da öde” kuralı gereği, kamunun özel sektöre fazla ödeme zorunluluğu ortaya çıkabilme olasılığı her zaman vardır. Sözleşmenin sonunda, kamu sektörün mülküyeti alması beklenir. Ancak, işletme sorumluluğunu özel sektöre devretmesi her zaman mümkündür.

YİD modeli ile imtiyaz sözleşmeleri arasındaki en önemli fark; YİD modelleri genellikle yeni bir projenin gerçekleştirilmesi başka bir ifade ile bir projenin ilk defa hayata geçirilmesinde söz konusu iken, imtiyaz sözleşmeleri mevcut sistemin işletilmesi ya da mevcut bir sözleşmenin (YİD modeli de olabilir) süresinin uzatılmasında uygulanır. Bu ayrım genel uygulamanın sonuçlarıdır. Ancak, ilk defa uygulanacak projede imtiyaz sözleşmesi, mevcut bir tesisin genişletilmesi ve işletilmesinde ise YİD modelinin uygulanabildiği durumlar da vardır (Public-Private Infrastructure Advisory Facility -PPIAF, The World Bank 2007, 39). Mülkiyetin kamuya yapım sonrası devredilip daha sonra işletmesinin üstlenildiği yap-transfer et-işlet modeli ile, yapım, mülkiyet ve işletmenin tamamen özel sektöre ait olduğu yap – sahip ol – işlet modeli, YİD modellerinin değişik varyasyonlarıdır. Mülkiyet devretme zamanı genellikle ilgili mevzuat ve finansman koşullarıyla belirlenir. Bunun için koşulların belirleyeceği çok sayıda permitasyon söz konusudur. YİD modelleri dünyada, altyapı projelerinin gerçekleştirilmesinde en yaygın kullanılan yöntemlerdendir. Hizmetin tek alıcısının

çoğu zaman kamu olması nedeniyle yatırımcı için ticari risk söz konusu olmamaktadır. Bu modelle projeler çoğu zaman borçla finanse edildiği için kaldıraç etkisinden yararlanılmakta, hizmet gelirleri ile borç ödeme ve işletme döngüsü çevrilebilmektedir.

YİD modelleri spesifik proje uygulamaları olması nedeniyle yatırım alanında başarılı sonuç vermekle beraber bir bütün olarak sistem performansı üzerinde bu derecede etkili olduğu söylenememektedir. Yani kamu – özel teşebbüsüyle belli bir proje uygulamaya geçirilirken, sektörün temel parametreleri sabit kalmakta, kamu ağırlığı ve temel politikaları devam etmektedir. Sadece, lokal olarak söz konusu modellerin uygulandığı alt sektör ya da alanda sonuç alınabilir. Genel bir yönetim reformu doğal olarak getirmemektedir. Dolayısıyla genel bir yönetim modeli ortaya koymaktan ziyade proje bazlı yönetim modeli denebilir. Buna ilâve olarak, modelin neden olduğu üretim artışıyla, talep tarafındaki iyileşme arasında uyumlu bir bağın olduğunu iddia etmek oldukça zor görünmektedir (Public-Private Infrastructure Advisory Facility -PPIAF, The World Bank 2007, 39). Özel sektör tecrübesi ve dinamizmi ile ya da yeni yatırım nedeniyle üretimde meydana gelen artışın talebi ne kadar etkilediği ya da etkilemediği; talepteki artışlarda veya iyileşmelerde, projenin geleneksel yöntemle uygulandığı duruma göre nasıl bir farklılık olabileceği, uygulamalardan net olarak çıkarılamamıştır (Public -Private Infrastructure Advisory Facility-PPIAF, The World Bank 2007, 40). Örnek vermek gerekirse, bir içme suyu şebekesi projesinde şebekeye verilen su miktarının artırılmasının su tüketim talebini ne kadar etkilediği ya da su tüketim miktarındaki artışların, şebekenin kamu ya da özel tarafından işletilmesine göre ne derecede farklı karşılık bulacağı konusunda güçlü korelasyonlar gözlemlenmemektedir. Muhtemeldir ki, piyasa arz talep koşullarına daha duyarlı ticari mallarda farklı durum ortaya çıkabilir ancak altyapı hizmetlerinde üretim, talep ilişkisi farklı model uygulamaları açısından yüksek marjinal değişiklikler göstermemektedir. Öte yandan, başlangıç sermaye yatırımı maliyetleri özel sektör tecrübesiyle düşürülürken, “al ya da öde” anlaşmasının olduğu durumda, özel boçlanma kamu finansmanına göre daha pahalı olabilmektedir. Uygulama sonuçlarından hareketle şunu da söylemeliyiz ki ihale tekliflerinin sınırlı sayıda olması ve sürecin görüşmeler yoluyla sonuçlandırılması, projenin yürütülmesinde rekabetçi avantajı azaltmaktadır³⁵.

³⁵ Kamu-özel işbirliği modelleri yapısal olarak kendine mahsus özellikler nedeniyle, bir kamu otoritesi hizmetin KÖİ modeliyle uygulanması için ihale süreci başlattığında, geleneksel yöntemlere göre çok az

Modelin üç önemli avantajı ön plâna çıkmaktadır (PPP's Handbook 2007, 39):

- Kamu borç stoğunu olumsuz etkilemeden, ilk yatırımları gerçekleştirecek bir enstrümanın olması,
- Belli bir proje için borç bulunamadığı durumlarda, bir alternatif finansman sağlama aracı olması ve bu yolla yabancı sermayeyi de teşvik edebilmesi,
- Projelendirme aşamasından ilk yatırımın bitimine kadar yeni teknolojilere fırsat vermesi.

Modelin dezavantajları ise şunlardır:

- Genel olarak ülkenin siyasi ve ekonomik istikrarına aşırı duyarlıdır,
- Hizmet bedellerinin nihai kullanıcı açısından yükselmesi ihtimali kuvvetlidir. Ülkenin taşıdığı siyasi ve ekonomik risk unsuruna göre bu maliyet artar veya azalır. Kamunun kendi olanaklarıyla temin edeceği iç ve dış kaynaklarla gerçekleştireceği yatırıma göre bu modelin daha pahalı olması beklenebilir. Hem yatırım aşamasında (müteahhitlik hizmetleri) hem de işletme aşamasında (işletici olarak) elde edilecek kârın en üst noktalarda oluşmasına çalışılacaktır. Bu kârın makul düzeye çekilebilmesi, kamuda görüşmeleri yürütecek ekibin becerisiyle yakından ilgilidir,
- Tesisin işletme sonunda kamuya devredilecek olması aynı zamanda olumsuz taraftır. Kamu sektörünün küçültülmesi ve hizmetlerin özel sektör eliyle yerine getirilmesi politikalarının uygulandığı durumlarla çelişki oluşturur. Ancak bu dezavantaj, dönem sonunda aynı işletmeciye ya da bir başkasına tesisin işletme hakkının devredilmesiyle telafi edilebilir.

Yap – İşlet – Devret ve benzeri modeller belediyelerin altyapı projeleri açısından cazip görülmemektedir. Altyapı projelerinden ziyade, çıktıları ticari nitelik taşıyan diğer altyapı ve üretim tesisleri (otoyollar, limanlar, köprüler, elektrik üretim tesisleri gibi) için daha uygulanabilir modellerdir. Çünkü yatırımcı açısından ilk yatırım maliyetinin mümkün olan en kısa zamanda geri dönüşünün gerçekleşmesi önem arz eder. Daha önce tartışıldığı gibi, içme suyu ve kanalizasyon gibi altyapı yatırımları, geri dönüşü çok

sayıda özel firma teklif sunabilmektedir. Nitekim gerek dünyada gerekse ülkemizde KÖİ modellerini uygulayan firma sayısı oldukça sınırlıdır. Hele hele ülkemizde bu alanda faaliyet göstermeye hazır firma sayısı bir elin parmaklarını geçmez modelin uygulandığı örneklerde, teklif veren firma sayısının çok az olduğu görülmektedir. Kaçınılmaz olarak bu durum sözleşme koşullarının kamu aleyhine oluşmasına neden olmaktadır.

uzun sürelerle yayılan ve hizmetlerin fiyatlandırılmasında piyasa koşullarının çalışmadığı bir mekanizmaya sahiptir. Dolayısıyla özel girişimciler açısından bu model belediye altyapıları açısından çekici gelmemektedir.

2.3.3.6. Ortak Girişimler

Ortak girişim, bir tesisin ya da projenin kamu ve özel firmaların ortaklığıyla sahiplenildiği ve işletildiği bir durumdur. Tam özelleştirmeye bir alternatif olduğu da söylenebilir. Kamu ve özel sektör ortakları yeni bir firma kurarak projeyi gerçekleştirebilecekleri gibi, taraflardan birinin tamamına sahip olduğu bir şirketin hisselerinin bir kısmını diğerine satmak suretiyle mevcut bir tesise ortak olabilirler. Bu modelin kilit noktası kamu - özel ortaklar arasında dengeli, iyi tanımlanmış bir işbirliğinin (a good corporate governance) oluşturulması ve dolayısıyla, söz konusu ortak şirketin hükümetten bağımsız faaliyetini sürdürebilmesidir (Public-Private Infrastructure Advisory Facility -PPIAF, The World Bank 2007, 41). Kamunun hem ortak hem de düzenleyici konumda olması bu prensibin hassasiyetini daha da arttırmaktadır. Aksi takdirde, politik mülahazalarla hükümetlerin ya da yerel kamu yöneticilerinin şirketin faaliyetlerine müdahale etmeleri her zaman mümkündür.

Ortak girişim modelinde, genellikle kamu ile söz konusu ortak girişim şirketi arasında ilâve bir sözleşmeye (imtiyaz ya da performans anlaşması) ihtiyaç duyulabilir. Sözleşmeyle kamunun şirketten beklentileri buna karşılık kamu tarafından şirkete sağlanacak menfaatler tanımlanır.

Ortak girişim, kamu ve özel'in gerçek bir işbirliğini ifade eder. Çünkü hem özel firma hem de özel sektör hem de kamu reel anlamda yatırımı beraber gerçekleştirdikleri gibi hem yatırım dönemi hem işletme dönemine ait her türlü riski beraberce yüklenmektedirler. Ayrıca, işletmenin tamamen özel firmaca yapıldığı modellerdeki, sosyal endişeler ve hizmetlerle ilgili lokal kaygılar minimize edilmiş olur. Öte yandan, kamunun hem ortak hem düzenleyici konumda olması bu modelin en önemli sakıncasını teşkil eder.

Ayrıca, ortak girişimin ihale sürecine tam tabi olmak yerine görüşmeler yoluyla işleri yürütme eğiliminde olması ve formalitelere fazla bağlı kalmamasının bir takım usulsüzlüklere veya maliyet yükselmelerine neden olduğu iddia edilmektedir³⁶.

2.3.3.7. Hibrit (Melez) Düzenlemeler

Birden çok sözleşmenin farklı özelliklerini bir araya getiren özel sözleşmeler ya da düzenlemeler şeklinde ifade edilen hibrit sözleşmeler, standardize edilemeyen durumlarda ya da birden çok sözleşmenin avantajlarının kullanılmak istendiği hallerde uygulanabilmektedir. Bazen gerek projenin karakteristiği gerekse işletme döneminin kendine özgü halleri bunu zorunlu hale getirebilir. Hibrit düzenlemelerle faaliyet çeşitleri, risk dağılımı, hâsılat paylaşımı gibi konularda çok özel çözümler elde etmek mümkündür. Aslında KÖİ modellerinin her biri bir şekilde, tanımlanmış bir diğer modelin bir özelliğini taşımaktadır. Dolayısıyla, hizmet sözleşmeleri ve yönetim sözleşmeleri ile YİD, imtiyaz sözleşmeleri, ortak girişim ve kira sözleşmeleri kendi aralarında bir şekilde ortak paydaya sahiptirler.

Hibrit düzenlemeyle, bilinçli olarak farklı modellerin prensipleri bir araya getirilir. Örneğin, bir yönetim sözleşmesiyle içme suyu şebekesinin işletilmesi ile ücret toplanmasının bir özel firmaya verildiğini düşünelim. Yönetim sözleşmesinin koşullarına göre özel firma şebekeyi işletir, ücretleri toplar ve bunun karşılığında sözleşme sahibine sabit bir ödeme yapılır. Sözleşmeye buna ilâve olarak, performansa dayalı prim ile hedeflere ulaşılmadığında müeyyide mekanizması konursa, bu sözleşme salt bir yönetim sözleşmesinden çıkar, risk paylaşımının da içinde barındıran diğer KÖİ modellerine benzer (Public-Private Infrastructure Advisory Facility -PPIAF, The World Bank 2007, 43).

³⁶ Ülkemizde bu tür ortak girişimler daha ziyade KİT'lerin iştiraki olan proje şirketlerinde görülmektedir. Herhangi bir KİT dışarıdan alacağı bazı hizmetleri kendi kontrolünde olan ve hizmet alımını ihale süreçlerine fazla bağlı olmadan gerçekleştirmek amacıyla, özel sektörlerle ortak şirketler kurmaktadırlar. Daha ziyade mühendislik ve projelendirme alanlarında görülen bu uygulama, enerji sektöründe ve belediyelerde karşımıza çıkmaktadır. Birçoğunda, zamanla hisselerin çoğunluğu kamunun elinde kalarak özel sektör kontrolü kaybedip, azınlık hissedar konumuna düşmektedir.

2.3.4. Kamu-Özel İşbirliğine İhtiyaç Duymanın Temel Nedenleri

1990'lı yıllardan sonra bütün dünyada yaygın olarak kullanılmasına başlanılmasında her ülkenin kendine özgü gerekçeleri vardır. 1990'lardan sonra kamunun ekonomik alanda faaliyetlerini küçültme temayülü özelleştirme uygulamalarıyla somut hale gelmiştir. Ancak daha sonra, özelleştirmenin birtakım sosyal olumsuzlukları nedeniyle ortaya çıkan tepkiler özel sektörün farklı bir şekilde kamu hizmetlerine dâhil edilmesi arayışını hızlandırmıştır. Bu noktada yaygın hale gelen KÖİ uygulamaları yeni bir buluş olmayıp, bazı ülkelerce daha önceden kullanılmakla beraber, modelleştirilip dünya genelinde hükümetlerin bir politik enstrümanı haline gelmesi 1980'lerin ortasından sonradır. Aslında 19. yüzyıl Avrupasında kanal, liman, taşıma gibi bazı temel hizmetler özel sektör eliyle yürütülmekteydi (Guidelines on Private - Public Partnerships for infrastructure development 2000, 9).

Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde özel sektörü dâhil etme bir ihtiyaçtan ziyade bir zorunluluk olarak ortaya çıkmıştır. Nüfus artışı, globalleşme, refah düzeyi beklentileri, politik mücadeleler, ihtiyaçların çeşitlenmesi, mal ve hizmetlerde standardizasyonun yaygınlaşması hükümet ya da devletleri toplumsal beklentilere karşı daha duyarlı olmaya ve kamusal mal ve hizmetlerin arzını sürekli ve yüksek kalitede gerçekleştirmeye zorlamıştır. Örneğin; 30 sene önce ortalama büyüklükteki bir şehirde mahalle çeşmesiyle ihtiyacını gideren insanlar, artık bu hizmeti evinde musluktan almayı beklemektedir. Atık sularını bir fosseptik kuyusuyla deşarj eden mahalle bugün bu hizmetin modern kanal sistemiyle arıtılarak yapılmasını istemektedirler. Aynı şekilde karayolu ulaşımı, demiryolu ulaşımı, enerji kullanımı, eğitim ve sağlık gibi altyapı hizmetlerini zamanında ve etkin bir şekilde almak birey ve toplumlar açısından doğal hak haline gelmiştir. Ülkemizde bile ilköğretimde 50'nin üzerinde öğrenci bulunan sınıflar, birkaç gün öncesinden randevu alarak hastanelere gitme uygulaması artık kabul edilemez hale gelmiştir. Buna karşılık, kamu kaynaklarının, organizasyon yapısının ve yönetim anlayışının bu tür toplumsal beklentileri yerine getirmede yetersiz kalacağı aşîkârdır. Nitekim bu anlayıştan hareketle kamu otoritesi, kontrol ve denetimi, hatta çoğu zaman mülkiyet hakkını elinde bulundurmak suretiyle özel sektör kaynaklarının (sadece finansal kaynakları değil, insan ve ekipman kaynaklarını) bu alanda kullanılmasına yönelmiştir.

Her ülkenin KÖİ programını yürürlüğe koymada kendine özgü öncelikli nedenleri olmakla beraber, genel olarak hepsinin ortak paydası şöyle sıralanabilir:

- Bütçe sınırları nedeniyle zamanında yapılması zor görülen kamu hizmetlerinin özel sektör yoluyla gerçekleştirilmesi,
- Hantal ve duyarsız olduğu kabul edilen kamu yönetiminin, dinamik ve etkin olduğu iddia edilen özel sektör yönetimiyle ikame edilmesi. Bu yolla hizmetlerin, ya aynı maliyetle daha yüksek verimlilikte ya da aynı hizmetlerin daha düşük maliyetle yapılmasının temin edilmesi.

Bu iki neden bütün programlarda ortak payda olarak görünürken bunlara ilâve olarak ülke ya da ülkeler grubu bazında diğer amaçlar da zikredilebilir. Bunlar:

- Kamu hizmetlerinin uluslararası standartlarda sağlanması,
 - Ekonomik büyümenin yükseltilmesi, istihdam imkânlarının artırılması,
 - Kamu hizmetlerinde yenilikler getirilmesi,
 - Hükümet harcamalarının ekonomik veya sosyal getirisinin yükseltilmesi,
 - Kamu harcamalarının genel borç kalemleri arasında gösterilmemesi (bu yolla yapılan yatırımların bütçe dışında tutulması),
 - Uzun dönemde hizmet bedellerinin düşmesi³⁷,
- şeklinde özetlenebilir.

Kamu; özel sektörle işbirliği uygulamalarına geçmeden önce, buna ihtiyaç duyup duymadığını, duyuyorsa nerelerde ve hangi düzeyde ihtiyaç duyduğunu net olarak belirlemelidir. Bundan sonra strateji ve yöntemlerini somutlaştırmalıdır. Yanlış neden genellikle hükümetleri yanlış KÖİ uygulamalarına yöneltmektedir. Dolayısıyla proje ya da sektör bazında uygun nedenlerle uygun modeller seçilmek suretiyle özel sektörle işbirliğine gidilebilir. Birçok ülke bu modelleri, kamu kaynaklarının kısıtlı olduğu durumlarda altyapı yatırımlarını bütçe dışına çıkarmak amacıyla uygulamış, amaç bu noktada odaklaştığı için, uygulamanın sürekliliği ve sonuç almasında temel unsurlardan

³⁷ Hemen hemen hiçbir KÖİ projesinde ya da buna ilişkin rapor ve çalışmalarda açıkça KÖİ uygulamasıyla ücret ve tarifelerin düşürülmesi hedefi zikredilmemektedir. Ancak uzun vadeli verimlilik ve maliyetlerin düşürülmesi hedeflerinde dolaylı olarak bunun tüketicilere yansımaları yoluyla fiyat ve tarifeleri de bu doğrultuda etkilemesi ima edilmektedir. Bununla beraber KÖİ uygulamasında fiyat ve tarifelerin düştüğüne bugüne kadar hiç rastlanmamıştır.

olan risk dağılımının dengelenmesi, etkinlik kazancı ve yenilikcilik gibi konular gözardı edilmiş, sonuçta uygulamalar başarısızlıkla sonuçlanmıştır (Public - Private Infrastructure Advisory Facility -PPIAF, The World Bank 2007, 23)³⁸. Amaç, yatırım harcamalarını bütçe dışında göstermek olduğunda kamunun aleyhine garantiler verilmektedir. Yüksek getiri oranının garanti edilmesi, düşük düzeyli risk transferi ve talep garantileri gibi aşırı teşvik unsurları uygulamaya konulmuş, sonuçta KÖİ modellerinin başarısız görülmesine neden olmuştur. Ancak 1990'lardan sonra modeller; talep riskinin dengelenmesi, hizmetin kamu tarafından yerine getirildiği duruma göre daha ölçülebilir paranın karşılığı net bugünkü değere ulaşılması (net present value for money), optimum risk dağılımı ve kamu tarafının sözleşmeyi belirlenmiş süresi boyunca sürdürülebilir gücünün olması gibi piyasanın ve makro ekonomik koşulların esas parametreleri üzerine oturtulmaya başlamıştır (Public -Private Infrastructure Advisory Facility -PPIAF, The World Bank 2007, 24).

2.3.5. Kamu-Özel İşbirliğinin Başarı Şartları ve Uygun Modellerin Seçimi

Bir KÖİ modelinin başarılı sonuç vermesi, kamunun söz konusu modeli dizayn edip uygulamaya koymadan önce belirlemiş olduğu ölçülebilir amacın gerçekleşip gerçekleşmediğiyle yakından ilgilidir. Her bir model için dünyanın her yerinde geçerli standart bir başarı kriteri yoktur. Uygulanacak olan işbirliğinin yapısı, kamu otoritesinin böyle bir işbirliğine gitmedeki amacı ile doğrudan ilişkilidir. Bütçe sınırları nedeniyle özel sektör malî kaynaklarını kamu altyapı hizmetlerine çekmek söz konusuysa, birincil amaç hizmetin sağlanması olurken maliyet faktörü ikinci sırada yer alacaktır³⁹. Öte yandan halen devam etmekte olan bir kamu hizmetinin maliyetinin yüksekliği nedeniyle, özel sektörün katılımı isteniyorsa maliyet minimizasyonu faktörleri başarı ölçütü olarak değerlendirilecektir. Dolayısıyla başarılı sonuç elde etmek için, amacın iyi

³⁸ Örneğin; KÖİ'nin en etkin uygulandığı İngiltere, Portekiz ve Avustralya (Victoria)'da hükümetlerin ilk başlardaki amacı malî politikaların sıkı disiplinden bypass etmek iken, daha sonraları risk yönetimi etkinlik ve genel malî politikalarıyla entegre edilmiştir.

³⁹ 2000'li yılların başında ülkemizde yaşanan elektrik enerjisi sıkıntısı nedeniyle, özel sektör eliyle doğal gaz çevrim istasyonlarının kurularak devreye sokulması bunun ülkemiz açısından tipik bir örneğidir. Bu yolla elektrik enerjisinin nihai kullanıcıya satış fiyatının kamunun fiyatına göre (HES yoluyla) yüksek olması yoğun tartışmalara neden olmasına rağmen, buradaki amaç elektrik enerjisi arzını sürekli korumak olduğu için yüksek göreceli yüksek fiyata razı olunmuştur.

tanımlanması, buna uygun modelin seçilmesi, muhtemel sonuçlarının test edilmesi ve performans sürekliliği açısından gerekli düzenlemelerin yapılması gerekecektir. Aşağıda başarılı bir KÖİ modelinin temel unsurları, başka bir ifadeyle modelin başarılı olabilmesi için olması gerekenler üzerinde durulmuştur.

2.3.5.1. Risk Analizi ve Riskin Akılcı Dağılımı

Sözleşmenin başarıya ulaşması ve beklenen katma değerin sağlanabilmesi için riskin taraflar arasında dengeli dağılımı ve yüklenilen riskin sözleşme ile telafi edilebilmesi oldukça önemlidir. Ödemeler ya da sağlanacak faydalar alınan riskle orantılı olarak sözleşmeye bağlanmalıdır. Risk paylaşımındaki yanlışlıklar nedeniyle bir KÖİ sözleşmesinin başarısızlığa uğraması bütün taraflara kaybettirecektir ancak sonuçta kamunun kaybı her zaman daha büyük olacaktır. Çünkü bu sözleşmelerdeki esas amaç etkin bir kamu hizmeti sağlamaktır. Sözleşmenin başarısızlığı ile sonuçta bu amaç zaafa uğramış olur (Guidelines on Private - Public Partnerships for infrastructure development 2000, 7).

Bir KÖİ modelinde değişik risk unsurları 5 ana grupta toplanabilir; yapım riski, finansal risk, performans riski, talep riski, bakiye değer riski (Public-Private Partnerships, IMF 2004, 11). Her bir risk grubunun kendi içerisinde detayları olduğu gibi grupların ortak unsurları da vardır. Yapım riski; dizayn problemleri, yapım maliyetinin beklenenin üzerinde olması, projedeki gecikmeler, malzeme temin sorunları, malzeme kalite sorunu, işçilik sorunları, yapım sürecinde yaşanan kontrol mekanizması sorunlarını kapsar. Finansal risk; faiz oranı, kurlardaki beklenmedik değişiklikler ve maliyeti etkileyen diğer finansal unsurlardan kaynaklanır. Performans riski; sağlanan hizmetin kalitesinin sürekliliği, tesisin sürekli olarak etkin çalışır vaziyette tutulamaması durumunu ifade eder. Talep riski; üretilen ya da sağlanan mal veya hizmete karşı ihtiyacın ve satın alma gücünün sürekliliğinden kaynaklanır. Bakiye değer riski, tesisin ya da kıymetlerin gelecekteki piyasa değeri ile ilgilidir. Şüphesiz, ister kamu projesi ister tamamen özel sektör projesi ya da KÖİ projesi olsun söz konusu riskler her zaman varlığını hissettirir. Burada söz konusu olan bu risklerin hangilerinin kamudan özele devredileceği başka bir ifade ile bu riskin aralarında nasıl paylaşılacağıdır. Özel

sektörün finansal kaynaklarını çekip aynı zamanda yönetim sorumluluğu da verirken risklerin bir kısmını kamunun devralması gerekecektir.

Literatürdeki bazı görüşlere göre, sermaye maliyeti, sadece projenin nasıl finanse edildiğine değil projenin risk karakteristiğine de bağlıdır (Public-Private Partnerships, Modigliani-Miller Teorisi, IMF 12). Bu teoriye göre, bir projenin maliyeti, uygulanan modelden bağımsız olarak taşıdığı risk tarafından belirlenmektedir. Yani konumuz açısından değerlendirdiğimizde, bir proje kamu tarafından da gerçekleştirilse, özel sektör tarafından da gerçekleştirilse, yatırım maliyetinde bir fark olmayacaktır. Bununla beraber finansman kaynağı (kamu veya özel) projenin maliyetini değil, projenin riskini etkiliyorsa dolayısıyla sermaye maliyetini de etkileyecektir. Tam piyasa koşullarının işlediği durumda proje riski kaynağından bağımsızdır. Buna karşın tam piyasa koşullarının işlemediği durumda proje riski, riskin ne kadar geniş dağıldığına bağlı olacaktır. Kamu genel olarak riski, vergi ödeyen vatandaşlara yaydığı için, kamunun özele göre bir avantajı söz konusudur. Zira özel sektör riskini piyasaya yaymak isteyecektir, piyasada gelişmemiş olduğu için burada olumsuz bir durumla karşı karşıya kalacaktır (Public-Private Partnerships - IMF 2004, 12). Dolayısıyla kamu özel sektöre riski yüklerken bunu özel sektör lehine fiyatlandırması gerekecektir. Bu bağlamda, proje bazlı riskle piyasa riskini de birbirinden ayırmak gerekir. Projeye bazlı risk, projenin yürütülmesiyle doğrudan ilgili olduğu için özel sektöre ait olması gerekirken piyasa riski ise, makro ekonomik koşullarla ilgili olması nedeniyle fiyatlandırılması gerekecektir yani, kamu tarafından yürütülebilmesi gereken bir risk olarak görülecektir.

2.3.5.2. Politika ve Kamu Desteği

Kamu-özel işbirliği modelleri nihayetinde kamu mallarının tasarruf hakkının özel sektöre devredilmesi ya da kamu hizmetlerinin yürütülmesine kâr amacının dâhil olması gibi radikal dönüşümü ifade etmektedir. Genellikle kamu malı ve kamu hizmetine ilişkin toplumsal algılamalar muhafazakâr nitelik gösterir (Resource Book On PPP Case Studies, European Commission 2004, 5). Tapu kaydı kendi adına olmasa da herhangi bir varlığın hazine adına kayıtlı olması ve bunun tasarrufunun kamu otoritesinin elinde olması gelenekçi toplumlarda bir güç göstergesidir. Bu varlığın özel sektörün kontrolüne geçmesi toplumun büyük kısmını oluşturan, orta kesim olarak ifade

edebileceğimiz sade vatandaşlarda bir tedirginliğe yol açabilmektedir. 1980’li yıllardan itibaren yaygınlaşan özelleştirme uygulamalarına karşı birçok ülkede görünen toplumsal tepki hareketleri bu düşüncenin ya da algılamının tipik yansımasıdır. Nitekim Türkiye 1980’li yılların ortasından itibaren birçok ülkeyle beraber özelleştirme politikalarını yürürlüğe koymasına rağmen 2000’li yıllara kadar bu nedenledir ki ciddi mesafe alamamıştır. Bütün dünyada, özelleştirmenin yerine ikame olmak üzere daha yumuşak yani kamu gücünü tamamen bertaraf etmeyen KÖİ uygulamaları 1990’ların ortasından itibaren Dünya gündemine girmiştir. Kamunun, bazı durumlarda sahipliği ama genellikle kontrol ve denetim gücü devam ettiği için, özelleştirilene kadar toplumsal tepkiye neden olmamakla beraber yine de birçok yerde toplumsal düzeyde soru işaretleriyle karşılaşılmaktadır. Uygulamaların şeffaflığı, hizmetin sürekliliği ve kalitesinin yükseleceği konusunda kamuoyunun aydınlatılması, yerli ve yabancı sermayenin piyasaya aktör olarak girmesini teşvik edecek politik kararlılık ve süreklilik önem arz etmektedir. KÖİ uygulamaları uzun vadeli sözleşmeler olmaları nedeniyle, politik kararlılığın devamlılığı özel firma ortağı açısından ayrıca hayati önem taşır (Public-Private Partnerships- IMF 2004, 15). Özellikle seçimlerle siyasi iktidarların değişmesi sonrası yeni hükümet ya da mahalli idarelerin önceki sözleşmeleri yeniden gözden geçirme hatta iptal yoluna gitme eğilimleri gelişmekte olan ülkelerde sıkça ortaya çıkmaktadır⁴⁰.

2.3.5.3. Kurumsal Çerçeve ve Yasal Düzenlemeler

Ülke çapında, KÖİ modellerinin başarılı bir şekilde uygulanabilmesinde iyi bir kurumsal çerçevenin olması hayati önem taşır. Gelişmiş ülkelerde bu sorun pek görülmezken, gelişmekte olan ülkeler daha çok bu sorunla karşı karşıya kalmaktadır (Public-Private Partnerships-IMF 2004, 15). Ülke genelinde KÖİ modellerinin uygulanmasını düzenleyecek ve koordine edecek bir kurumsal yapı, bir danışma biriminden ziyade idari gücü ve yaptırımını olan organizasyonun son niteliğinde olmalıdır. Ayrıca, KÖİ ile ilgili oluşturulacak kurumsal yapının etkinliği hükümetin etkinliğiyle (ya da etkinsizliğiyle) doğrudan ilgilidir. Dünya genelindeki uygulamalarda, parlamenter sistemin olduğu yerlerde Hazine kurumsal yapıyı oluşturma, parlamenter

⁴⁰ Bu durum Türkiye’de, daha çok Belediyelerde sıkça görülmektedir.

sistemin uygulanmadığı ülkelerde ise bağımsız güçlü bir koordinasyon birimi bu görevi yerine getirmektedir (Public-Private Infrastructure Advisory Facility -PPIAF, The World Bank 2007, 1).

Bir ülkede KÖİ modellerinin etkinliği, sürdürülebilirliği ve belirlenmiş amacının gerçekleştirilmesinde belki de en önemli faktör, iyi bir kurumsal yapının ya da yasal bir çerçevenin oluşturulmasıdır. Kurumsal ve yasal çerçeveyi oluşturmadan bu uygulamalara başlayan ülkeler daha sonraki yıllarda mutlaka bu projelere mahsus, özgün bir yapı ve mevzuat oluşturmuşlardır (Public-Private Infrastructure Advisory Facility -PPIAF, The World Bank 2007, 39-54). Kurumsal yapıya ilişkin bütün ülkelerdeki geçerli standart bir uygulamanın olması imkânsızdır. Her ülkenin kamu yönetimi geleneği ve devlet yapısı burada belirleyici olacaktır.

KÖİ uygulamaları netice itibarıyla bir ihale süreci, yeni ihdas edilmeyip zaten yapılmakta olan bir kamu hizmetinin farklı bir formatta yerine getirilmesi olması nedeniyle, yeni bir birim oluşturmadan, ilgili kamu organı ve söz konusu hizmetle doğrudan ya da dolaylı alakalı diğer merkezî kurumların görevlerini yerine getirip aralarında koordinasyonun sağlanması suretiyle de yürütülebilir. Ancak yine uygulamalardan görülmektedir ki bütün bu süreçleri yürütecek uzman tek bir birimin olmaması, olumsuz sonuçlar doğurmaktadır. Avrupa Birliği üyesi ülkeler, Avustralya ve bir kısım Asya ülkelerindeki (Güney Kore, Bangladeş, Filipinler gibi) uygulama sonuçlarından hareketle KÖİ programını yürütecek bağımsız bir birimin yokluğu aşağıdaki sorunlara neden olmaktadır (Public-Private Infrastructure Advisory Facility – PPIAF, The World Bank 2007, 25):

- Politika ve stratejilerin belirlenmesinde koordinasyon eksikliği,
- Projelerin tanımlanması ve analiz edilmesinde boşluklar,
- İhale sürecinde maliyetlerin yükselmesi,
- İhale sürecinin yönetilmesinde teknik yetersizlik.

Öte yandan özel kurumsal yapının oluşturulmasının her zaman her koşulda başarılı sonuç verdiği de söylenemez. Politik baskıdan bağımsız, uzman kişilerin istihdam

edildiği, danışman bir yapıdan ziyade uygulama gücü olan yetkilerle donatılmış olması kurumun başarısında ön koşullar olarak yer alır.

Bu modelin en yaygın kullanıldığı İngiltere’de, KÖİ politika ve projelerini geliştiren bir birim mevcuttur. Bu birim (Partnerships UK.) hükümete KÖİ projelerine ilişkin önerilerde bulunur. Görüşleri, uygulayıcı kurumlar açısından bağlayıcıdır. Model uygulanmaya geçmeden önce hazinenin nihaî onayını da almak zorundadır. Dolayısıyla, hazine ve Partnerships Uk. ulusal ve yerel uygulamalardan sorumludur. Avustralya (Victoria) da, İngiltere’den sonra ikinci büyük KÖİ uygulayıcısı olarak, İngiltere’deki modeli aynen uygulamaktadır. Yine burada da Partnerships Victoria ve hazine uygulamalardan sorumlu ve onay makamındaki nihai kurumlardır. Öte yandan Güney Kore’de; 1994 yılında yürürlüğe girmiş olan ve özel sektörün kamu yatırımlarını düzenleyen kanun ve daha sonra kurulan bağımsız bir birim ile (The Puplic Investment Management Center, PIMAC) KÖİ uygulamaları yaygınlaştırmaya başlanılmıştır. Burada PIMAC uygulayıcı kurumdan ziyade, proje geliştiren, danışmanlık yapan, araştıran ve yabancı sermayeye karşı ülke tanıtımını yapan bir kurum niteliğindedir. 1990’larda KÖİ uygulamalarına başlayan Portekiz’de ilk yasal düzenleme 2003 yılında KÖİ modellerine bir standart getirmek amacıyla yürürlüğe girmiştir. Ayrıca KÖİ uygulamalarında hükümete ve ilgili kurumlara danışmanlık yapmak ve onları yönlendirme amacıyla hazinenin mülkiyetinde Parpublica SA şirketi kurulmuştur. KÖİ modellerini etkin bir şekilde kullanan bir diğer ülke Güney Afrika’da ise teşvik ve uygulamanın içerisinde olmaktan ziyade kötü uygulamaları önlemeye dönük tedbirler alan South Africa’s National Treasury PPP Unit kurulmuştur (Public-Private Infrastructure Advisory Facility –PPIAF, The World Bank 2007, 39-54). Ayrıca diğer Avrupa Birliği ülkeleri ile kuzey ve doğu Avrupa ülkelerinde kamu yatırımlarına özel sektörün katılımını düzenleyen yasa ve kurumsal yapılar 1990’lardan itibaren bir şekilde oluşturulmuştur. Bunların büyük bir kısmı hazine ile ilişkili olarak faaliyetini sürdürürken bazıları kamu şirketi niteliğinde çalışmaktadır. Aralarındaki en büyük fark yetki ve sorumlulukları noktasındadır. Nihai onay mercii ya da görüşlerinin bağlayıcı olması ile tamamen danışman fonksiyonu icra eden birimler olması şeklinde yapılanmaktadır. Daha önce ifade edildiği gibi, sadece proje geliştiren, hükümet ile uygulayıcı kurumlara danışmanlık yapan birimler olmak yerine, sorumluluk alan ve yaptırım gücü olan niteliklerinin olması KÖİ modellerinin uygulamasını daha etkin

kılmaktadır (Public-Private Infrastructure Advisory Facility –PPIAF, The World Bank 2007, 3).

Kurumsal yapı ile ilgili olarak sonuçta şu söylenebilir: özgün kurumsal yapının varlığı, sihirli bir çözüm olmamakla beraber, ilgili kurumlardaki yetersizliği telafi etmesi ve koordinasyon sağlaması açısından oldukça önemlidir. Ancak, bağımsızlığı ve en üst düzeyde politik desteğinin olması böyle bir kurumun başarı şansını arttıracaktır. Kurumun yapısı ve çalışma şeklinin ülke ihtiyaçlarını dikkate alarak belirlenmesi gerekecektir. Maliye Bakanlığı ya da Hazinesinin bünyesinde olması, Hükümet politika ve harcamalarının nihai olarak belirlendiği yerler olması nedeniyle daha anlamlı olmaktadır. Son olarak, sadece danışman fonksiyonlu olmaktan ziyade uygulama gücünün olmasının, genel olarak KÖİ modellerinin başarısını arttırdığı gözlemlenmektedir.

2.3.5.4. Tarafların Birbirlerinin Amaçlarını ve İhtiyaçlarını İyi Anlamaları

Amaç ve hedefler hem özel sektör hem kamu sektörü açısından sınırları belirlenmiş ve ölçülebilir şekilde iyi tanımlanmalıdır. Kamu için nihai amaç, daha önce tamamen kamu tarafından sağlanan hizmetlerin ölçülebilir şekilde daha yüksek kalitede, zamanında ve süreklilikte sağlanmasıdır. Sunma maliyetinin bir önceki duruma göre nasıl olacağı net olarak bilinmelidir. Bir hizmetin kamu ya da özel sektör tarafından gerçekleştirilmesi durumunda maliyetler diğer avantaj ya da dezavantajlardan farklı seyreder. Özel sektörün devreye girmesiyle hizmetin nihai fiyatı kaçınılmaz olarak değişecektir (Public-Private Partnerships-IMF 2004, 12.). Eğer kamu, hizmet fiyatlarının ya da tarifelerin yükselmesini istemiyorsa ve söz konusu hizmeti kaçınılmaz olarak özel sektör işbirliğiyle sağlamak istiyorsa, fiyatlardaki muhtemel yükselmeyi telafi edecek dolaylı sübvansiyonu özel sektör ortağına sağlayıp, fiyatları en kötü ihtimalle sabit tutma yoluna gidecektir.

Özel sektör ortağı açısından ise, hedeflerin ölçülebilir olması kamuya göre daha çok önem arz eder. Çünkü projenin yürütücüsü olması nedeniyle hedefteki sapmalar zamanında tespit edilemezse projenin başarısızlığa uğraması kaçınılmazdır. Özel sektör

bakış açısından, amaçların net olarak tanımlanabilmesi, tepe yönetimi olduğu kadar bütün çalışanlar açısından da kabul görmesi ve amaç paylaşımında kamuyla iyi bir iletişimin sağlanması gerekecektir.

2.3.5.5. Kamuoyuna Açıklık ve Hesap Verilebilirlik

Bir kamu-özel işbirliği modeli uygulaması, nihayetinde kamusal alana özel firmanın amacı ne olursa olsun müdahil olması anlamına gelir. Yani kamu kaynaklarının özel sektöre geçici olarak da olsa transferi ve kamu menfaatinin özel sektör kuruluşları arasında paylaşımı söz konusu olacağından, kamu otoritelerinin uygulamayı bütün şeffaflığıyla toplumla paylaşması, topluma hesap verebilme mekanizmalarının devamlı açık tutulması gerekir. Bu durum kamu kaynaklarının etkin kullanımı açısından zorunlu olduğu gibi, demokratik yönetim anlayışının da vazgeçilmez bir unsurudur (Stephen 2002, 22). Bu kapsamda kamuoyunun bilmesi gereken en önemli şeylerin başında özel sektöre tanınan garantiler gelmektedir. Özellikle özel sektör ortağa sağlanmış olan finansal garantiler ile talep garantisini kamuoyu bilmelidir. Ayrıca, kamu kurumunun kayıt sistemi bu garantileri gösterecek şekilde standardize edilmelidir (Public- Private Partnerships- IMF 2004, 22).

2.3.5.6. Kamu Görevlilerinin Katılımı ve Tepe Yönetiminin Liderliği

Kamu tarafında, tepe yönetiminin süreci yönetmedeki kabiliyeti ve kararlılığı, süreci yönetme açısından sonucu birinci derecede etkiler. Dolayısıyla, kamudaki tepe yöneticilerin konu hakkında iyi bilgilenmiş ve inanmış olmaları şarttır. Kamunun teknik kadroları ise, sürecin teknik detayında bulunacakları için; modelin kurulması, uygun modelin seçimi, ihale dokümanlarının hazırlanması, performans standartlarının belirlenmesi, ihale sonuçlarının değerlendirilmesi ve işletme döneminde her türlü kontrol ve denetim mekanizmalarının çalıştırılması gibi fonksiyonları icra edeceklerinden, en az özel sektör ortakları kadar uzmanlık düzeyine sahip olmaları gerekecektir (Stephen 2002, 23). Başarısız KÖİ uygulamalarının arkasında, küçümsenmeyecek oranda kamu tarafındaki söz konusu bu teknik yetersizlik yatmaktadır. Süreci yönetecek teknik kapasiteye sahip olmayan kamu kurumunun KÖİ modelini uygulamaya koyma şansı çok zayıftır.

2.3.5.7. Uygun Ortağın Seçimi

En kritik karar noktası, rekabetçi bir ortamda alınan tekliflerden en uygununun seçimi olacaktır. En düşük fiyat her zaman en iyi tercih değildir. Sözleşme dönemi boyunca muhtemel performansı, teknik kapasitesi, referansları, rakamlaştırılmış çıktılarının bugünkü değeri, kamu hizmetine getireceği yenilikler ve reformist yaklaşımlar gibi nedenler uygun ortak seçiminde etkin olacaktır.

1990'lı yıllardan beri dünya genelinde yaygın bir şekilde uygulanan KÖİ modellerinin başarılı sonuç vermesi, ülkeden ülkeye veya sektörden sektöre değişiklik göstermektedir. Örneğin, Avustralya ve İngiltere'de başarılı sonuçlar veren uygulamaları devam ederken, doğu ve merkez Avrupa'da ve hatta kısmen ülkemizde başarısız örnekleri de çoktur. Başarısız sonuç verse bile, böyle bir sürece girilmesinin kamuya bir dinamizm getirdiği, eksikliklerin görüldüğü, kendini yenileme fırsatı doğurduğu şeklinde düşünceler de mevcuttur (Stephen 2002, 23).

2.3.5.8. Yatırımın Karşılığı İlkesi (Value For Money)

Ölçülebilir değerlerle, KÖİ modelinin uygulama sonuçları geleneksel yöntemle göre daha avantajlı ya da daha yüksek olmalıdır. Bunun ölçülmesinin bir yolu projenin ömrü boyunca maruz kalınacak maliyetlerin (yüklenilen risk maliyeti dâhil) bugünkü değerinin hesap edilmesidir (Public -Private Infrastructure Advisory Facility-PPIAF, The World Bank 2007, 3). Projenin yürütülmesine özel sektörün dâhil edilmesi, uzun vadeli nihai tahlilde, geleneksel yöntemlere göre mutlaka artı değer taşınmalıdır. Zaman zaman kamu idareleri, sadece özel sektör sermayesinin kullanılması düşüncesiyle sağlıklı analiz yapmadan KÖİ modelini uygulama meyiline girmektedirler. Bu önyargı sonuçta yanlış kararların alınmasını doğurmaktadır. Yapılması gereken, her iki yöntemle elde edilecek sonuçların karşılaştırılmasıdır. Uygulandığı birçok ülkede, örneğin; Güney Afrika'da Hazine, Şili'de Maliye Bakanlığı, KÖİ modeline girmeden önce belirli öncelikler belirleme, kamunun orta ve uzun vadeli borçlanma yapısı üzerine muhtemel etkileri konusunda çalışma yapmaktadırlar (Public-Private Partnerships-IMF 2004, 18).

2.3.5.9. Sonuçların Ölçülebilir Olması

Bir KÖİ modelinden sonuçta sağlanacak hizmetin ölçülebilir kriterlere dayanması, sözleşmenin sürekliliği ve kamuoyunun tatmini açısından kritik önem arz eder (Public-Private Partnerships, Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund 2004, 16). Soyut, taraflarca farklı yorumlanabilecek performans kriterleri kaçınılmaz şekilde taraflar arasında ihtilaflara neden olur. Eğer bir içme suyu şebekesinin bakım onarım ve işletilmesi imtiyaz sözleşmesiyle bir özel firmaya devredilmişse; sağlanacak suyun laboratuvar analizlerine dayalı olarak, belli tanımlanmış periyotlarda ölçülmek suretiyle, kimyasal niteliklerinin belirlenmesi, beklenmedik durumlarda içme suyu arzının maksimum ne kadar kesintiye uğratılabileceği, belirlenen süre içerisinde yeterli su temin edilemezse bunun müeyyidesinin ne olacağı gibi tartışmalı konular net olarak sözleşme ekinde belirtilmelidir.

2.3.6. Dünyadaki Kamu-Özel İşbirliği Uygulamaları

Kamu-Özel İşbirliği modeli denildiği zaman, hangi uygulamaların ya da projelerin buna dâhil olduğu ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir. Bazı ülkelerde özelleştirme dâhil özel sektörün içinde bulunduğu her proje Kamu-Özel İşbirliği modeli olarak kabul edilirken⁴¹ bazılarında özelleştirme kabul edilmediği gibi imtiyaz sözleşmeleri dahi KÖİ modeli kapsamında düşünülmemektedir. Ülkeler arasında uygulama sınırlarının belirlenmesinin yanı sıra, hedeflere bağlı olarak uygulama yöntemlerinde de ciddi farklılıklar olabilir. Daha önce ifade edildiği gibi KÖİ modelleri teorik çalışmalardan ziyade uygulamanın içerisinde doğan yöntemler olması nedeniyle, ülke koşulları hatta sektör yapısı uygulanacak modelin yapısını doğrudan etkileyecektir. Ancak, hangi ülkede hangi model uygulanırsa uygulansın hepsinin ortak paydası olması gereken temel kurallar vardır. Bunlar; taraflar arasında uygulanabilir risk dağılımı, sorumlulukların net olarak belirlenmesi, günün koşullarına uygun değişikliklerin yapılabileceği esnek yapıda sözleşme, kamuoyuna açıklık, politik irade, karşılıklı iyi

⁴¹ Örneğin, İngiltere’de özelleştirme uygulamaları dahil bu kapsamda değerlendirilmektedir. Ülke bazında kamu-özel işbirliği modellerinin sınırlarının belirlenmesi yasal ve kurumsal düzenlemeler açısından önem kazanmaktadır.

niyet gibi bir KÖİ modelinin olmazsa olmazlarıdır (Public-Private Infrastructure Advisory Facility-PPIAF, The World Bank 2007, 13).

Altyapı projelerinde özellikle içme suyu ve atık su KÖİ modelleri uzun yıllardır Avrupa'da uygulanmaktadır. Fransa yaklaşık 40 yıldır içme suyu sistemini özel sektör eliyle yürütmektedir. İngiltere'de 1990'lardan sonra içme suyu ve atık su hizmetlerinin tamamen özel firmalarca yürütülmesi aşamasıyla birlikte bütün dünyada geniş uygulama alanı bulmaya başlamıştır.

Kamu-özel işbirliği modellerinin dünya uygulamasındaki belki de en gelişmiş örneğini İngiltere'de görmek mümkündür⁴². 1994-2005 yılları arasında kabaca bütün Avrupa'daki uygulamaların 2/3'si sadece İngiltere'de gerçekleşmiştir. KÖİ uygulamalarının başladığı günden 2008 yılının sonuna kadar İngiltere genelinde 953 KÖİ projesi imzalanmıştır. Toplam yatırım finansman maliyeti 66.000.000.000 Pound değerindedir. 2005'e kadar olan son 10 yıl için baktığımızda tipik olarak 2.000.000.000 Pound ile 5.000.000.000 Pound arası değişen bir yıllık yatırım maliyeti görülmektedir. Ancak son 3 yıl içinde sözleşmelerin yıllık yatırım maliyetlerinin 5.000.000.000 Poundu geçmiş olduğu görülmektedir. Tepe noktası değer ise 9.600.000.000 Pound'luk 2006 yılı yatırımdır. Böylelikle, 2006 yılı İngiltere'nin şimdiye kadarki yapmış olduğu en büyük KÖİ yatırım değerini sağlamıştır. 2004 yılında kamu yatırımlarının toplamının % 10'u KÖİ modelleriyle gerçekleşmiştir (Public-Private Infrastructure Advisory Facility-PPIAF, The World Bank 2007, 50). Avustralya, ABD ve İrlanda gibi gelişmiş ülkelerde bu modelleri yaygın olarak uygulamaktadırlar. Birçok Avrupa Birliği üyesi ülkede (Finlandiya, Almanya, Yunanistan, Hollanda, Portekiz) İngiltere kadar büyük oranda olmasa bile, gittikçe büyüyen eğilimde bu modeller kullanılmaya başlanmıştır. Avrupa ülkelerinde, Merkezî Hükümetlerden ziyade mahalli idarelerin KÖİ modellerini daha yoğun tercih ettikleri görülmektedir (Public Private Partnership- IMF 2007, 5). Altyapı yatırım ihtiyacının büyük ancak, kamu kaynaklarının yetersiz olduğu merkezî ve orta Avrupa ülkelerinde (Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Hollanda) uluslararası finans kuruluşlarının teşvikiyle uygulamalar yaygınlaşmaktadır.

⁴² İngiltere'de KÖİ modelleri, Özel Finans Teşebbüsü (Private Finance Initiative-PFI) adı altında uygulanmaktadır.

Avrupa dışında, Latin Amerika’da da KÖİ modellerinin yoğun şekilde kullanıldığı görülmektedir. Özellikle Meksika ve Şili bu alanda öncülük yapmaktadır. Latin Amerikada daha ziyade otoban, ulaşım, havaalanı, enerji, sulama ve hapishane sektörlerinde yoğunlaşırken mahalli idarelerin altyapı projelerini yaygınlaştırma plânlamaları da yapılmaktadır. Asya’da ise, Kore ve Singapurdaki küçük çaplı girişimler dışında bu modeller sınırlı kalmaktadır. 2002 ile 2007 yılları arasındaki imzalanmış olan sözleşme sayısı yıllık 60 civarındadır. Ancak istisnai bir durum olarak 2004 yılında 99 rakamına ulaşılmıştır ve bunların 51 tanesi sağlık sözleşmesidir.

2008 yılında KÖİ projelerinin kamu birimlerine en çok katılımı savunma, eğitim ve sağlık sektöründe olmuştur. Ayrıca 1994 yılından bu yana ilk defa 2008 yılında KÖİ uygulamalarının ulaşım sektöründe yer almadığı görülmektedir. Altyapı sektöründe, özel sektörün katılımının gelecekte daha fazla olması beklenilmektedir. Dünyanın artan nüfusu, çevreye karşı duyarlılık bilincinin artması, yaşanan iklim dengesizlikleri, küresel ısınma, uluslararası kuruluşların bağlayıcı düzenlemeleri⁴³, bu alanda yeni yatırımlar olduğu kadar mevcut yatırımlarında yenilenmesini zorunlu kıldığı için özel sektör katılımının kaçınılmaz olacağı ileri sürülmektedir. KÖİ kapsamında özel sektör katılımının nasıl olacağını, projenin büyüklüğü, kapsamı, regülasyonlar, işletme gerekleri, risk dağılımı, tarifeler ve ödeme şekli belirleyecektir (Resource Book On PPP Case Studies, European Commission 2004, 15).

2.3.7. Kamu-Özel İşbirliği Uygulamalarına Eleştirel Yaklaşımlar

KÖİ uygulamaları günümüzde, kamu kaynaklarının yetersiz kaldığı alanlarda özel sektör kaynaklarını acil ve temel hizmetlerin yürütülmesinde kullanmak, bu yolla kamu hizmetlerinin özel sektör yoluyla daha etkin yerine getirilmesini sağlamak amacıyla genel kabul görmektedir. Bir düşünce ve yaklaşım olarak değerlendirildiğinde, toplumsal ihtiyaçları karşılayan hizmetlerin kamu sektörü ve özel sektör işbirliğiyle yerine getirilmesi, kamunun sosyal yaklaşımı ile özel sektörün kâr ve etkinlik güdüsünün bir araya gelerek aynı zamanda sinerji oluşturması bakımından olumlu görülmektedir. Bu yaklaşımın olumlu tarafları ve uygulama gerekçeleri nasıl ki tamamen sonuçlardan hareket ederek şekillendirilmiş ise, yine uygulama sonuçlarından

⁴³ Avrupa Birliği’nin İçmesuyu Direktifi ve Şehir Atık suyu Direktifi bunun en çarpıcı örneğidir.

hareketle KÖİ modellerine olumsuzluklar da atfedilmektedir. Bu olumsuzluklar, KÖİ modellerinin uygulama gerekçelerini oluşturan; yatırımları kamunun borç kalemleri arasında göstermeme, özel sektörün daha verimli işletme ve yatırım kabiliyetine sahip olması, proje maliyetinin düşmesi, yatırımın karşılığının alınması (value for money), rekabetçi piyasanın oluşması, proje büyüklüğü ve proje yönetimi konularında yoğunlaşmaktadır. Şüphesiz ki, KÖİ modellerinin sihirli bir çözüm olmadığı, zikrolunan bütün avantajların her koşulda gerçekleşmediği, başarısının nihayetinde yine kamu otoritesinin yeteneğine ve yönetim kapasitesine bağlı olduğu gerçeğini gözardı etmemekle beraber, yapılan eleştirilerin de aynı derecede ulaşılan ve gözlemlenen sonuçlardan hareket ettiği dolayısıyla, subjektif mülahazalar taşıdığı unutulmamalıdır. Hem olumlu hem olumsuz proje bazlı tüm görüşler gerçeklere dayanmaktadır.

Yukarıda zikredilen avantajlar arasındaki, kamunun söz konusu altyapı harcamalarını KÖİ uygulamalarıyla bütçe borç kalemleri dışında tutma politikasının, sonuç itibarıyla belli bir süre sonunda avantaj olmaktan çıkma ihtimali olduğu söylenebilmektedir. Kamu idaresi (merkezî ya da mahalli) yatırımı bizzat kendisi yapmamakla beraber, eğer özel sektör ortağın yatırım, arzda süreklilik (hazır bulundurma riski) ve talep riskini üzerine aldığı modelde üçüncü şahıs ya da kurumlara karşı garantiler sağlamışsa dolayısıyla kamu yükümlülük altına giriyor demektir. Özel sektör ortak yükümlülüklerini yerine getirmede bunu garanti eden kamu idaresi taahhütleri yerine getireceğinden dolayı olarak borcu üstlenmiş demektir. Ayrıca, kamu idaresi ilk yatırımı yapmamakla beraber, uygulanan model gereği tesis işletmeye girdikten sonra yatırımcı özel ortağa sabit ödeme taahhüdü sözleşmeye bağlanmışsa, yine dolaylı olarak taksitlendirilmiş borç söz konusudur denebilir. Proje bazında uygulanan modelin sözleşme esaslarına bağlı olarak bu tür avantajların dolaylı olarak bertaraf edildiği uygulamalarla karşılaşmak mümkündür. Böyle bir durumda, KÖİ modelleri yatırımlar için daha az kaynak ayrılmasını sadece tehir etmekte, geleneksel yöntemlere göre daha zamana yaymaktadır denilebilir (Never Mind The Balance Sheet 2008, 10).

KÖİ modeliyle gerçekleşen bir yatırımın kamu hesaplarında görülmemesi yine uygulanan modelin yapısıyla doğrudan ilgilidir. YİD tipi modellerde sabit yatırım bedeli kamu hesaplarında görülmemekle beraber, Uluslararası Finansal Raporlama Komitesi (International Financial Reporting Interpretations Committee) özel sektör ortağın tesisi

ve yatırım bedelini hangi standartlarda kayda alacağını belirlemesi, kamu için bağlayıcı olmamasına rağmen en azından işletme döneminde kontrol ve denetim sürecinde hesapların kamuya yansması da zaman içerisinde kaçınılmaz olacaktır. Uluslararası Finanslama Raporlama Komitesinin hazırladığı rehber göre, kamu idaresinin hizmetin sağlanması üzerinde kontrolü söz konusu ise KÖİ kamu hesaplarında görülmelidir. Ayrıca hizmetin kime sağlandığı, uygulanan fiyat, sözleşme sonunda kıymetlerin durumunun ne olacağı da kamu kayıtlarında yer almaktadır. Ulusal muhasebe sistemini buna uyduran ülkeler açısından KÖİ modellerinin bu cazibesi ortadan kalkacaktır. Nitekim İngiltere’de bütün PFI projeleri ulusal muhasebe kayıtlarına dâhil edilmiştir (Never Mind The Balance Sheet 2008, 10). Öte yandan Eurostat kurallarına göre, yapım riski, hazır bulundurma riski ve talep riskinin özel sektöre ait olduğu durumlarda, söz konusu yatırım kamusal olmayan nitelik taşımaktadır.

Uluslararası platformlarda KÖİ uygulamalarının muhasebeleştirilmesi ve raporlanmasının standardize edilmesi konusunda önemli adımlar atılmakla beraber bu standartların henüz netleşmiş olmadığı görülmektedir. Dolayısıyla bu projelerin standart değerlerle finansman kayıtlarının tesbit edilememesi hükümetlerin bütçeleri üzerinde soru işaretlerine neden olmaktadır. Bu durum KÖİ uygulamalarına giren kamu açısından kısmen de olsa bir amacın gerçekleştirilmesini ifade ederken öte yandan ters bir etkiyle uzun vadede kamunun kayıt sisteminin şeffaflığına gölge düşürmektedir. Ayrıca, model hükümet garantisini gerektiriyorsa, geleneksel yöntemle göre projenin maliyeti daha yüksek olacak demektir. KÖİ uygulamalarının yaygınlaşmasıyla beraber bu hususlarda, piyasa analistleri ve reyting kuruluşları bu kapsamdaki projeleri ve işbirliği taraflarını değerlendirmeye almaya başlamışlardır. Özellikle kamunun, uygulama kapsamında geleceğe dönük taahhütleri ve sorumluluklarının neler olduğu ve tutarlılığı ile ilgilenmektedirler (Public-Private Partnerships- IMF 2004, 23).

Daha önce ifade edildiği gibi, genel kabul olarak projelerin özel sektör tarafından yürütülmesi geleneksel yöntemle göre daha yüksek finansman maliyeti getirebilir zira özel sektörün borçlanma maliyeti ile iç kârlılık oranı kamuya göre daha yüksektir. Ancak maliyetlerdeki bu yükseklik özel firmanın gerek yatırım gerekse işletme dönemindeki etkinliği nedeniyle elde edilecek kazançla telafi edilebilir. Bu telafi, belli şartlar altında gerçekleşmektedir. Bunlar; hizmet kalitesinin sözleşmede net olarak

tanımlanması, özel – kamu arasında risk dağılımının uygun olması, rekabetçi bir ortamın olması, teşvik esaslı düzenlemelerin olması ve bunlardan daha önemlisi iyi bir yasal çerçeve ile kamu adına bu projeleri yürütecek etkin bir kurumsal yapının varlığıdır. Gelişmiş ekonomilerin yüzleştiği bu şartların sağlanabilme zorluğu, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde kamu otoritesi açısından çok ciddi sorun olarak doğmaktadır. Ülkelerin büyük bir kısmında dinamik bir kurumsal ve yasal çerçeve henüz tam olarak oluşturulamamıştır. Örneğin; İtalya, İspanya, Brezilya, Şili, Avustralya gibi KÖİ uygulamalarının yaygın olarak kullanıldığı ülkeler kamu-özel işbirliğine dönük yasal düzenlemelerini son yıllarda çıkarmışlardır (Public Private Partnerships-IMF 2004, 16).

Kamu malî sisteminin gittikçe artan oranda disiplin altına alınması, hesapların daha şeffaf hale gelmesi, kamu yatırımlarının toplumu daha bilgilendirici mantıkta olması, uluslararası birlik ve örgütlerin bağlayıcı kayıt standartları, artık KÖİ modellerinin bütçe dışında tutulması avantajını yavaş yavaş ortadan kaldırmaktadır. Nitekim 1980’li yıllarda bu modelleri uygulayan ülkeler (İngiltere, Portekiz gibi) kamu borçlarını düşük tutma enstrümanı olarak kullanırken, daha sonra önemli bir neden olmaktan çıkmıştır.

KÖİ modellerine yönelik diğer bir önemli eleştiri ise; modelin sözleşme süresi bitiminde kamu bütçesine olan yükünün ve bütçeye getireceği sınırlamaların aslında geleneksel yöntemle göre daha ağır olacağı noktasındadır. Bu düşünce; başlangıçta kamu bütçesinden kaynak çıkmamakla beraber daha sonraki yıllarda, muhtemel gelirlerden feragat ya da özel sektör ortağa yapılan sabit ödemeler sebebiyle kümülatif yükün daha fazla olduğu ayrıca, bir anlamda bugünkü kararda hiçbir rolü olmayan gelecek nesillerin bu kararın bedelini ödeme zorunda bırakılmaları şeklinde gerekçelere dayanmaktadır. Bu tezi doğrulayan mahiyette Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası (EBRD) 2005 yılında yayınladığı bir raporda, kamu ödemelerinin yatırımın bitiminden sonra başladığı modellerde harcamaların bütçe dışında tutulması avantajının elde edildiğini, bunun ise KÖİ’nin lehine düşüncesinin oluşması sebebinin olduğu, sonuçta fizibl olmayan projelerin seçimine neden olduğu, yükünün ise gelecek nesillere bırakıldığı durumlar söz konusu olabileceğini vurgulamaktadır (Never Mind The Balance Sheet 2008, 15-46). KÖİ modellerine ilişkin sözleşmelerin genellikle kamuoyuna açık olmaması nedeniyle, geleceğe dönük kamuya ne gibi yenilikler getireceğini sözleşme bazında

tesbit etmek oldukça zordur. Örneğin, son on yıl içerisinde yoğun uygulama alanının olduğu merkez ve doğu Avrupa ülkelerinde kamusal bilgilere ulaşma zorlukları kesin bir çıkarım yapmaya engel teşkil etmektedir. Ancak Macaristan, Hırvatistan gibi ülkelerdeki uygulamaların bu noktada kendi ülkelerinde tüm eleştirilere maruz kaldığı görülmektedir. Daha önce ifade edildiği gibi, KÖİ uygulamaları analiz edilirken dikkat edilmesi gereken en önemli nokta mümkün olduğu kadar genellemelerden kaçınıp uygulanan ya da uygulanacak olan modeller üzerinde yaklaşımlarda bulunmaktadır. Dolayısıyla bu konuda da, sözleşmenin süresi ve süre bitimine kadar kamu tarafından nakdi ya da gayri nakdi nasıl taahhütlerde bulunulduğudur. Şüphesiz her türlü proje finansmanı birtakım sorumluluk ve taahhütleri gerektirecektir. Sorulması gereken soru; ne kadar sürede ne taahhütlerde bulunulduğu ile gelecek nesilleri belki de öncelikleri arasında olmayacak bir konu ile ilgili (mal ya da hizmet sağlanması) olarak sorumluluk altına sokmanın ne derece etik olduğudur.

Projelerin hazırlanması, ihale süreçleri, özel sektör ve kamu menfaati arasında optimum dengenin sağlanması gibi kamu idarelerinin tecrübe ve teknik yetersizliğine ilişkin hususlar, ya projenin başarısızlığına neden olmakta ya da kamu aleyhine özel sektör lehine sonuçları doğurabilmektedir. Gözardı edilmeyecek kadar çok sayıda örneği olan bu eleştiri, gelişmekte olan ülkelerde daha yüksek sesle ortaya çıkmaktadır. Ticari sır gerekçesiyle süreç hakkında kamuoyunun tam bilgilendirilmemesi, paydaşlar arasında fikir alışverişinde bulunulmaması bu olumsuzluğu daha da arttırmaktadır (Never Mind The Balance Sheet 2008, 16). Özellikle doğu ve merkez Avrupa ülkelerinde (Bulgaristan, Sırbistan, Polonya ve Macaristan gibi) bu durum küçümsemeyecek sayıda tecrübe edilip yaşanmıştır.

Yatırımın karşılığı ya da paranın karşılığının alınması (value for money) şeklinde ifadelendirilen ve KÖİ uygulamalarının önemli avantajlarından biri olarak kabul edilen ölçütün bir standardının olmaması, bu avantajı da tartışmaya açmaktadır. Bir ön kabul olarak özel sektörün bir projeyi daha ucuza gerçekleştirip daha düşük maliyette ve daha etkin olarak işleteceği kabul edilir. Ancak projenin finansman maliyeti açısından baktığımızda, bazı durumlarda kamunun borçlanması özel sektör borçlanmasından daha düşük olduğu söylenebilir. Kamunun hazine teminatı verebilmesi dolayısıyla, borçlanmanın arkasında devlet gücünün varlığı finansman maliyetini aşağıya çeken bir

faktör olacaktır. Ayrıca, özel sektörün olması gereken kâr marjı dolayısıyla iç kârlılık oranının daha yüksek beklenmesi kaçınılmaz olacaktır. Bunlara ilâve olarak geleneksel yöntemde maruz kalınmayacak, fakat KÖİ uygulamasında her halükârda ilâve yük getirecek olan ihale süreç maliyetlerinin de (ihale dosyalarının hazırlanması, tekliflerin alınması, tekliflerin değerlendirilmesi, bunlar için çoğu zaman yeni uzman veya danışman istihdam edilmesi) modelin nihai maliyetini arttırıcı etkisi olacaktır (Never Mind The Balance Sheet 2008, 18)⁴⁴. Özel sektör kâr marjı ve diğer ilâve maliyetlerin yatırım veya işletme dönemindeki yönetim etkinliğiyle sağlanacak kazançlarla telafi edilebileceği rahatlıkla iddia edilebilmekle beraber bu telafinin ne derece olabileceği ya da ne kadarının tatmin edici olacağını öngörmek zordur. Burada yapılması gereken KÖİ modelinin ne kadar maliyet etkin olduğunun analiz edilmesidir. Bir proje ekonomik hayatı boyunca geleneksel yöntemle uygulandığında maliyeti ne olacaktır, KÖİ modeliyle kamuya maliyeti ne olacaktır karşılaştırılması bunu ortaya çıkarır. Ancak bu karşılaştırmanın yukarıda belirtilen kamudaki teknik ve tecrübe yetersizliğiyle ne kadar yapılabileceği tartışmalıdır (Never Mind The Balance Sheet 2008, 18)⁴⁵.

KÖİ uygulamalarına yöneltilebilecek belki de en önemli eleştiri ihale süreçlerinde rekabetçi ortamın oluşmamasıdır. Hemen hemen uygulamanın yapıldığı bütün ülkelerde maruz kalınan sıkıntı, KÖİ projelerine çok sınırlı sayıda özel sektör kuruluşunun teklif vermesidir. Yaygın olarak kullanılan ülkelerde bile ihaleler çoğu zaman iki üç firmanın teklifi ile gerçekleşmektedir. Objektif ve rakamsal veriler elde etmek zor olmakla beraber, genel kanaat olarak az sayıda firmanın teklif verdiği ihalelerde rekabetçi piyasanın oluşması mümkün değildir. Sektörde az sayıda aktörün varlığı doğal olarak fiyatların yükselmesi yönünde etkiye sahiptir. Teklif veren firmanın azlığının, ihale görüşmelerinde özel firmanın lehine fiyat ve proje detaylarında değişiklikler yapılması konusunda baskı doğurması muhtemeldir (Never Mind The Balance Sheet 2008, 20)⁴⁶. Doğal olarak bu durum da KÖİ modelinin zayıf noktasını temsil etmektedir. Örnek

⁴⁴ Bu tür maliyetler, projesine göre değişmekle beraber toplam proje değerinin % 3-5'i civarında olmaktadır.

⁴⁵ Batı ülkelerinde "Public Sector Comparator Calculation" olarak ifade edilen bu yöntem özellikle İngiltere'de uygulanmakla beraber bu hesaplamanın güvenilirliği konusunda daima tartışmalar olmuştur.

⁴⁶ Bu tür ihalelerin şeffaflık ve kamuoyunu bilgilendirme noktasında genel bir zaafiyet olması nedeniyle bu düşüncüyü tamamen teyid edecek net bilgiler alınmamakla beraber bazı ülkelerde yapılan araştırmalar böyle bir kanaatin doğmasına neden olmaktadır. Örneğin İngiltere'de yapılan araştırmalarda, bu tür ihalelerin yaklaşık 1/3'ünde görüşmeler esnasında ilk tekliflere göre fiyatlar yükselmiştir.

uygulamalarda göreceğimiz gibi Türkiye’de de bu uygulama ihalelerinde teklif veren firmaların çok az sayıda olduğu görülmektedir.

Bir altyapı tesisi, kamu idaresi elinde işletilirken iyi bir maliyetleme sisteminin varlığı her zaman kuşkuludur. Özellikle mahalli idarelerde üretilen mal ve hizmetlerin maliyet muhasebesinde, genel giderler, amortisman gibi unsurlar gözardı edilmektedir. Türkiye’de belediyelerin su ve atık su işletmelerinde maliyet muhasebesi uygulanmadığı gibi genel giderler ve amortisman bir maliyet faktörü olarak genellikle alınmamaktadır⁴⁷. Hatta politik ve sosyal kaygılarla maliyetin tam hesaplanmadığı gibi dolaylı subvansiyonlar sağlanarak hizmet bedelleri olması gerekenden aşağıda bile tutulmaktadır⁴⁸. Projenin uygulanması ve işletilmesi özel ortak eliyle yürütülmeye başladıktan sonra gerçekçi bir fiyat politikası uygulanması kaçınılmaz olacaktır. Bütün maliyetlerin tarifelere yansıtılmasının yanı sıra ilâve olarak kâr marjının da olduğu bir fiyatlandırma politikasında hizmet bedelleri kaçınılmaz olarak geleneksel yöntemlere göre daha yüksek karşımıza çıkar. Dolayısıyla göreceli olarak daha yüksek tarifeli kamu hizmeti toplumda KÖİ modeline karşı olumsuz bir kanaatin oluşmasına neden olacaktır.

Kamu hizmetinin sağlanmasında özel sektörün kamuya göre duyarlılığı da tartışmalara neden olmaktadır (British Columbia Ministry of Public Affairs 1999, 17). Mahalli idarelerin sağlamış olduğu altyapı hizmetleri birçok kamu hizmetine göre kullanıcılar açısından daha yüksek duyarlılığa sahiptir. Uygulamalardan elde edilen tecrübelerle göre, özel sektörün bu tür kamu hizmetini sağlamada geleneksel yöntemle göre kullanıcıların alışılmış hassasiyetlerini yerine getirmede zaafiyetler taşıdığı bu nedenle sistemin kullanıcılar tarafından eleştirildiği görülmektedir. Özel sektörün kamuya göre daha etkin ve verimli işletme dinamizmine sahip olacağı ön görülmeyle beraber, eğer model iyi yapılandırılmazsa yani özel sektör orta – uzun vadeli kâr anlamında beklentilerini bulamazsa bunun hizmet kalitesine ve sürekliliğine yansması da kaçınılmaz olacaktır (British Columbia Ministry of Public Affairs 1999, 17). Bu risklere

⁴⁷ İller Bankası Genel Müdürlüğüne 2005 yılında yapılan bir araştırmada bu durum net olarak görülmüştür. Muhasebe hesap plânı açısından amortismanlar ve genel giderler kayıtlarda görülmekle beraber içmesuyu ve atık su tarifelerinin belirlenmesinde bir faktör olarak ele alınmamaktadır.

⁴⁸ Bu subvansiyon, Türkiye’de sağlanan hizmetin fiyatlandırılması toplam maliyetle başa baş olmadığı gibi, genel bütçe kaynaklarından sağlanan yasal gelirlerle yatırımlar finanse edilmek suretiyle desteklenmektedir.

ilâve olarak firma seçiminde yapılabilecek bir hata, olabilecek kalite sorununu arttıracaktır⁴⁹.

2.4. Uygulamalardan Çıkan Genel Sonuçlar

Kamu-Özel İşbirliği modelleri, Avrupa ve Amerika’da uzun yıllardır, 1990’lı yıllardan itibaren ise bütün dünyada yaygın bir şekilde uygulanıyor olmasına rağmen, sonuçları bakımından anlamlı ve kesin bir ders çıkarmak hala mümkün görülmemektedir. Uygulama sonuçlarının analiz edildiği bütün çalışmalarda, genel düşünce olarak özel sektörün kamu hizmetlerinin yürütülmesine dâhil olmasının getireceği dinamizm ve ilâve kaynak nedeniyle olumlu tesbitler yapılmakla beraber, kesin bir kanaat belirtmek yerine, sonuçların olumlu ve olumsuz tarafları ortaya konarak tercih uygulayıcılara bırakılmaktadır. Örneğin, modelin en yoğun uygulandığı İngiltere’de genel olarak Hazine ve bağımsız denetim firmaları lehte raporlar verirken (Public Private Partnerships- IMF 2004, 6), Orta ve Doğu Avrupa’daki uygulama sonuçları hakkında olumsuz raporlar çıkmaktadır (Never Mind The Balance Sheet 2008, 15-46).

1990’lı yıllardan sonra yoğunlaşarak artan KÖİ uygulamaları sonucu uluslararası kuruluşların araştırma ve tesbitlerinde (Noel; Brzeski 2005, 1-8), aşağıdaki genel sonuçlara varılmıştır:

- Risk transferi KÖİ modellerinin kalbini oluşturmaktadır. Risk dağılımı, kamu ve özel ortak arasında, dengeli ve uygulanabilir kurulmazsa model kilitlenmektedir. Bu nedenle risk tarafların yönetebileceği şekilde dengeli dağıtılmalı, özel sektör ortağa kaldıramayacağı risk yüklenilmemelidir. Her bir modelin kendine özgü risk dağılım yapısı olmakla beraber; finansal olarak büyük projelerde özel sektör ortağa daha fazla risk transferi söz konusu olmaktadır, ancak bu durum projenin büyüklüğünden kaynaklanan yüksek gelirle telafi edilmektedir. Risk tanımları önceden yapılmak suretiyle hangi risklerin hangi tarafta kalacağı önceden belirlenmelidir. Bu noktada

⁴⁹ İhale süreci sonunda firma seçimi genellikle uygun bedel kistasına göre yapılmaktadır. Uygun bedel her zaman en düşük teklif veren ya da en yüksek ödemeyi taahhüt eden firma anlamına gelmez. Ancak kamu idareleri kamuoyu baskısı kaygısıyla böyle bir karar verebilmektedirler halbuki olması gereken fiyat yanında, teklif veren firmanın uzun vadede sağlayacağı hizmet kalitesi ve sürekliliği önem arz eder. Teklifler değerlendirilirken teklif edilen fiyatlara ilâve olarak teklif sahiplerinin üretim ve yönetim kapasiteleride değerlendirilmeye alınmalıdır.

belirsizliğin olduğu modellerde, Kamu – Özel arasında çatışma doğmaktadır. Örneğin; yasal ve politik riskler kamuda kalırken, yapım ve kalite riski özel sektör ortak tarafından üstlenilmektedir (Resource Book On PPP Case Studies, European Commission 2004, 9).

- Büyük projelerde ve ilk uygulamalarda politik ve kamusal desteğin sürekliliği oldukça önemlidir. Bu desteğin sürekli olmadığı projeler, ya yapım aşamasında ya işletme döneminde başarısızlıkla sonuçlanmıştır.

- Özellikle Avrupa Birliği üyesi ülkelerdeki uygulamalarda, KÖİ modellerinin geleneksel yöntemlere göre, daha maliyet etkin ve yatırımın karşılığını almaya değer (ya da paranın karşılığı - value for money) olduğu tesbit edilmiştir.

- Yasal düzenlemelerin daha etkin ve taraflarca daha iyi anlaşıldığı durumlarda daha başarılı uygulanmaktadır.

- KÖİ projeleri sektör ve ekonomide izole edilmemelidir. Genel kalkınma plânları ve sektör analizleriyle uyumlu olmalıdır. Yani kamu finansal plânlamasını yaparken özel sektörden ve sermaye piyasalarından ne kadar kaynak çekebileceğini plânlamalıdır.

- Amaç sadece hizmet sağlamak değil aynı zamanda özel sektörün kâr etmesidir. Uzun dönemde kalıcı ve sürekli kârın olmadığı durumlarda, özel sektör ortağın projeyi sürdürebilmesi imkânsızdır.

- Tarifeler maliyetleri karşılayacak şekilde gerçekçi olarak tesbit edilmelidir. Doğu ve Merkezî Avrupa ülkelerindeki KÖİ uygulamalarının sonucunda tarifeler açısından sağlıklı bir sonuç elde edilemediği görülmüştür. Özel sektör yatırımcılarının temel sorunu, belirlenmiş tarifelerin maliyetleri karşılayamamasıdır. (Noel, Brzeski 2005, 7). Şüphesiz yetersiz tarifelerin temel nedeni politik baskı ve endişelerdir.

- Sivil toplum örgütleri tarafından modelin benimsenmesi oldukça önem arz etmektedir.

- Sözleşmeler, özellikle mahalli yönetimlerce sık sık ihlal edilmektedir. Bu sorun uluslararası hukuk kurallarının tam uygulanmadığı gelişmekte olan ülkelerde çok yoğun olarak yaşanmaktadır. Seçimler veya başka yolla mahalli yöneticiler değiştiğinden bu tür sözleşmeler sürekli tehdide maruz kalmaktadır. Sözleşme iptali olmasa bile, tarifeler ve satınalma garantileri üzerinde özel sektör ortağı aleyhinde yeniden pazarlıklar yapılma eğilimi doğmaktadır.

- Modelde özel sektör tarafını temsil eden uluslararası kuruluşların yerli ortaklarının taahhütlerini yerine getirmedeki zaafiyetleri modelin uygulamasını geciktirmekte ya da aksatmaktadır.

- Düzenleyici ve uygulayıcı kurumların tam bağımsız olmamasının yanı sıra mahalli taraflar arasında çıkar çatışmalarının doğması, tarifelerin belirlenmesi ve piyasa rekabetinde müdahalelerin olması, uygun modelin seçim ve uygulanmasını zorlaştırmaktadır.

- Projelerde yatırım maliyetlerinin yüksekliği ve finansal bağımlılıklar yatırımcıların sektörde çok uzun süre kalmalarını zorunlu kılmakta, çıkışlarını zorlaştırmaktadır.

- Genellikle içme suyu ve ulaştırma projeleri büyük sabit yatırım sermayesi gerektirmekte ve sözleşme süresi diğer sektörlerle göre daha uzun olmaktadır (en az 20 yıl). Bu durum, yatırımın büyüklüğü ile özel firmanın katılımını cezbedecek koşulların oluşmasına katkı verecektir. Zira özel firma, yapmış olduğu yatırımın geri dönüşünü sağlayacak ve anlamlı bir kâr elde edecek yeterli sözleşme süresini talep etmektedir. Bu sektörün büyük sermaye yatırımını gerektirmesine kâr marjlarının düşüklüğü ilâve edilirse, sözleşme süresinin uzun olmasının gerekliliği ortaya çıkacaktır.

- Gelişmekte olan ülkelerdeki KÖİ uygulamaları, bu ülkelerdeki sermaye piyasalarının tam gelişmemiş olmasından olumsuz etkilenmektedir.

- İmtiyaz sözleşmeleri ve ortak girişim en çok tercih edilen KÖİ modeli olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak isimlendirme olarak imtiyaz sözleşmesi ve ortak girişim kullanılmakla beraber, bu alanda kavramsal standardizasyon olmadığı için uygulamada kullanılan imtiyaz sözleşmeleri, yap-işlet-devret, yap-işlet-sahip ol ya da dizayn et – yap-finance et-işlet modellerinin bazı unsurlarını kapsamaktadır. Yani bir ülkede YİD şeklinde tanımlanan model bir başka ülkede imtiyaz sözleşmesi şeklinde ifade edilebilmektedir. Avrupa Birliği üyesi ve aday ülkelerde yapılan bir araştırmaya göre, uygulanan KÖİ modellerinin yaklaşık % 70'i imtiyaz sözleşmesi ve ortak girişim şeklinde uygulanırken, geri kalanı YİD, YİS ve hizmet sözleşmesi şeklindedir (Resource Book On PPP Case Studies 2004, 11)⁵⁰.

- Yatırımın büyüklüğü, sözleşme süresi, sorumluluk transferi, talep riski, hazır bulundurma riski arasında Tablo 30'da görülen bir ilişkinin varlığı tesbit edilmiştir.

⁵⁰ İngiltere'deki özel sektör katılımı uygulaması (PFI) bu istatistiklere dahil değildir.

Tablo 28. Yatırım Büyüklüğü – Risk İlişkisi Tablosu.

Yatırımın Değeri (ABD Doları)	10 Milyondan Küçük	10-50 Milyon	50-100 Milyon	100-150 Milyon	150 Milyondan büyük
Sözleşme Süresi (Yıl)	5	10	15	20	En az 20
Sorumluluk Transferi	Tamamen Kamu	70-30 (kamu - özel)	50-50 (kamu - özel)	30-70 (kamu - özel)	Tamamen özel
Talep Riski	% 20’den az (kamu)	%20 - % 49 (kamu - özel)	% 50- % 50 (kamu - özel)	% 51-% 80 (kamu - özel)	% 80’den yüksek (özel)
Hazır Bulundurma Riski	% 20’den az (kamu)	20-% 49 (kamu - özel)	% 50 -%50 (kamu - özel)	%51-% 80 (kamu - özel)	% 80’den yüksek (özel)

Kaynak: European Commission, Resource Book On PPP Case Studies, p.12

Avrupa ülkelerindeki KÖİ modellerinin bugüne kadarki uygulama sonuçlarından hareketle, yatırım büyüklüğü – sözleşme süresi – risk dağılımı arasındaki ilişki tabloda çarpıcı bir şekilde ortaya konmaktadır. Dikkat çeken en önemli husus bu üç faktör arasında doğrusal bir ilişkinin olmasıdır. Yani yatırım miktarı büyüdükçe sözleşme süresi uzarken, buna paralel olarak riskin ağırlığı özel sektör ortak üzerinde kalmaktadır. Özel sektör ortağın yatırım harcamalarının geri dönüşünü sağlamak ve kâr elde etmek amacına uygun bir şekilde sözleşme süresi uzatılırken, kamu hizmetlerini uzun süreli sorumluluğu altına almanın doğal karşılığı olarak riski de üzerine almaktadır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. KAMU-ÖZEL İŞBİRLİĞİ MODELLERİNİN UYGULAMA KOŞULLARININ ANALİZİ

3.1. Türkiye’de Kamu-Özel İşbirliği Uygulamaları

Türkiye, kamu-özel işbirliği uygulamalarına en aşina ülkelerden biridir. Bu alandaki ilk uygulamalar Osmanlı İmparatorluğunun son dönemlerine kadar uzanır. 1980’lere kadar devletçi uygulamaların etkisiyle kamu hizmetlerine özel sektör dâhil edilmezken, bu tarihten itibaren özelleştirme politika ve uygulamalarının devamı niteliğinde birçok sektörde kamu-özel sektör işbirlikleri doğmaya başlamıştır. Enerji, ulaşım, sağlık ve haberleşme alanlarında önemli mesafeler alınmakla beraber, belediyelerin temel altyapı projelerinde aynı düzeye gelindiği söylenemez. Kurumsal ve yasal düzenlemelerin yetersizliği ile uygulama teamüllerinin tam oluşmaması, kamu-özel işbirliği modellerinin Türkiye’de gelişmesinin önündeki en önemli engel olarak durmaktadır.

3.1.1. Tarihçe

Ülkemizde kamu ile özel sektörün işbirliğine yönelik uygulamalar Osmanlı İmparatorluğu dönemine kadar uzanmaktadır. Dolayısıyla, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde ve bazı kamu mallarının üretiminde özel sektör kuruluşlarının devreye sokulması ülkemizde yaklaşık bir asırlık geçmişe sahiptir. İlk uygulamaların imtiyazlar şeklinde başladığı görülmektedir ve 10 Haziran 1326 (1910) tarihli Menafii Umumiyyeye Müteallik İmtiyazat Hakkında Kanun ile yasal düzenlemeyle getirilmiştir. Bu Kanunu yürürlükten kaldıran herhangi bir düzenleme bugüne kadar yapılamamıştır.

Cumhuriyet döneminde ise, bir kaç örnek dışında imtiyaz yöntemine başvurulmamıştır. Kamu hizmetleri daha çok devlet eliyle gerçekleştirilmiştir. Ancak zamanla kamu

hizmetlerine duyulan ihtiyaçla birlikte kamu hizmetlerinin nitelik ve nicelik olarak gösterdiği artış, devlet tarafından yatırımlara ayrılan kaynakların yetersiz kalmasına sebep olmuş, bu kaynakların etkin bir şekilde kullanılmasında görülen eksiklikler ve klasik yönetim anlayışı kamu hizmetlerinin istenen kalite ve düzeyde gerçekleştirilememesi tartışmalarına neden olmuştur. Bunun sonucunda özelleştirme ve Kamu-Özel İşbirliği modeli yöntemlerinin uygulanması gündeme gelmiştir.

Ülkemiz Kamu - Özel İşbirliği modelini ilk uygulayan ülkelerden biri olmasına rağmen, modelin uygulandığı yaklaşık son 20 yıllık dönem incelendiğinde, özel sektör katılımının istenen seviyelere ulaşamadığı, hayata geçirilen Kamu - Özel İşbirliği projelerinde ise başta risk paylaşımı olmak üzere çeşitli nedenlerle genelde sorunlar yaşandığı görülmektedir. Nitekim enerji ve ulaştırma sektörlerinde gerçekleştirilen uygulamalar haricinde, Kamu-Özel İşbirliği projelerinin yaygın bir şekilde uygulandığı başka bir sektör bulunmamaktadır.

3.1.2. Yasal Çerçeve

Türkiye’de kamu hizmetlerinin kısmen ya da tamamen özel sektör eliyle yürütülmesi için, 1980’li yıllardan itibaren Yasa, Bakanlar Kurulu Kararı ve yönetmelik niteliğinde çok sayıda düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Bu düzenlemelerin bir kısmı yürürlüğe girerken, bazıları Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilerek bu alanda ciddi kargaşaların doğmasına sebebiyet vermiştir. KÖİ uygulamalarını bir bütün olarak düzenleyen bir çerçeve Yasası’nın olmaması, ayrıca, kamuoyu algılamasının yeterli düzeyde bulunmaması, yaklaşık 25 yıldır KÖİ modellerinin bütün sektörlerde etkin olarak uygulanmasının önünde ciddi bir engel olarak devam etmektedir. Çıkan yasaların Anayasa mahkemesince iptal edilmesi ve yasal kargaşanın ortaya çıkmasının ana nedeni hangi tür hizmetlerin “Kamu hizmeti imtiyazı” sayıldığı ve dolayısıyla bunların özel sektör eliyle yürütülmesinde ortaya çıkan hukuki değerlendirmedeki boşluklardır (Emek 2002, 1). İşbirliği yapılacak özel sektör kuruluşlarına sağlanacak garantilerin net bir yasal mekanizmasının olmaması, kamu idarelerinin inisiyatif kullanmada yetersizlikleri, bazen de tam tersi garantiler konusunda aşırıya gidilmesi, hem olumsuz sonuçların doğmasına hem de sistemin tıkanmasına neden olmuştur.

Türkiye’de KÖİ uygulamalarını düzenleyen yürürlükteki mevzuatı; Yap-İşlet-Devret, Yap-İşlet ve imtiyaz sözleşmeleri ile ilgili 4734 sayılı kanundaki düzenlemeler ve 5393 sayılı Belediye Kanunundaki hükümler başlıkları altında görmek mümkündür.

3.1.2.1. Yap-İşlet-Devret Modeli

Yap-İşlet-Devret Modeli 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun’da “ileri teknoloji ve yüksek maddi kaynak ihtiyacı duyulan projelerin gerçekleştirilmesinde kullanılmak üzere geliştirilen özel bir finansman modeli olup, yatırım bedelinin (elde edilecek kâr dâhil) sermaye şirketine veya yabancı şirkete, şirketin işletme süresi içerisinde ürettiği mal veya hizmetin idare veya hizmetten yararlananlarca satın alınması suretiyle ödenmesi” şeklinde tanımlanmıştır. Tanımdan anlaşılacağı üzere, Türkiye’de Yap-İşlet-Devret modeline ilişkin düzenlemelerin amacı, ileri teknoloji gerektiren projelerde teknoloji transferi sağlamak, kamu kaynaklarının yetersiz kaldığı yüksek maliyetli projeleri gerçekleştirebilmek ve projelerin sonunda elde edilen mal ve hizmetler karşılığında özel sektör ortağa bunun bedelini ödemek şeklinde ifadelendirilebilir. Bu modele ilişkin birden çok sektörlere dair farklı düzenlemeler yapıldığı için, Türkiye uygulamasında Yap-İşlet-Devret modellerinin standart bir modelinden bahsetmek mümkün değildir (Emek 2002, 3.).

YİD modeline ilişkin ilk yasal düzenleme 4.12.1984 tarih ve 3096 sayılı “Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun’la” enerji sektöründe yapılmıştır. Bu kanunun uygulanmasını göstermek üzere 4 adet yönetmelik yayımlanmıştır. Bunlar; 85/9759 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı (BKK) ekinde yayımlanan “Türkiye Elektrik Üretim İletim Anonim Şirketi ve Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi Dışındaki Kuruluşlara Elektrik Enerjisi Üretim Tesisi Kurma ve İşletme İzni Verilmesi Esaslarını Belirleyen Yönetmelik”, 85/9800 sayılı BKK ekinde yayımlanan “TEK Dışındaki Kuruluşların Görevlendirilecekleri Bölgeleri Gösterir Yönetmelik”, 87/11488 sayılı BKK ekinde yayımlanan “Türkiye Elektrik Üretim İletim Anonim Şirketi ve Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi Dışındaki Kuruluşlara Elektrik Enerjisi Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti Konusunda görev verilmesi esasları hakkında yönetmelik”

ve 91/1630 sayılı BKK ekinde (95/7003 sayılı BKK ile değişik) yayımlanan “Elektrik Enerjisi Fonu Yönetmeliği”dir. Bundan sonraki ikinci düzenleme otoyolların ve üzerindeki hizmet tesislerinin yapımı, bakımı ve işletilmesi konusunda özel hukuk hükümlerine tabi sermaye şirketlerinin YİD modeline göre görevlendirilebilmesini düzenleyen 28.05.1988 tarih ve 3465 sayılı “Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Erişme Kontrollü Karayolu (Otoyol) Yapımı, Bakımı ve İşletilmesi ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun” 02.06.1988 tarih ve 19830 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu kanunun uygulama yönetmeliği ise, 14.04.1993 tarih ve 21552 sayılı Resmi Gazetede 93/4186 sayılı BKK ekinde yayımlanmıştır. Uygulamada, 3465 sayılı Kanuna, daha ziyade otoyol hizmet tesislerinin yapılması ve işletilmesinde başvurulmaktadır.

YİD modeline ilişkin mevcut tek genel düzenleme 3996 Sayılı Kanun’dur. Bu Kanun, bir taraftan 3096 ve 3465 Sayılı Kanunların hükümlerini saklı tutmuş (3996 SK. Madde:13), diğer taraftan enerji üretimi, iletimi, dağıtımı ile otoyol yatırımlarını ileri teknoloji ve yüksek maddi kaynak gerektiren diğer bazı yatırımlarla beraber genel YİD modeli kapsamına almıştır. 3996 Sayılı Kanun’da, 4047 ve 4180 Sayılı kanunlarla bazı değişiklikler yapılmıştır. 4047 ile “enerji üretimi, iletimi ve dağıtımı” kanun kapsamı dışına çıkartılmıştır. Yine 4047 ile, 3096 ve 3465 sayılı kanunlara tabi işlerin 3996 sayılı kanunun 5-11-12 ve 14 ncü maddesi hükümlerine yararlanabilme imkânı getirmiştir. 3996 Sayılı Kanunun 5 inci maddesiyle YİD sözleşmesinin şekli, 11 inci maddesiyle Hazine Müsteşarlığınca verilecek garantiler 12 nci maddesiyle damga vergisi ve harç muafiyeti, 14 ncü maddesiyle ihalelerde 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu Hükümlerine Tabi olmama konuları düzenlenmiştir⁵¹.

13.8.1999 tarih ve 4446 sayılı Kanunla Anayasa'nın 47 nci maddesinde yapılan değişiklikle; Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişileri tarafından yürütülen yatırım ve hizmetlerden hangilerinin özel hukuk sözleşmeleri ile gerçek veya tüzel kişilere yaptırılabilceği veya devredilebileceği hususlarının kanunla belirlenebilmesine imkân tanınmıştır. Anayasa'da yapılan değişikliğe uyum sağlamak amacıyla, 20.12.1999 tarih ve 4493 sayılı Kanun ile 3996 sayılı YİD Kanunu’nun 2 ve 5

⁵¹ 2886 Sayılı Yasayı yürürlükten kaldıran 4734 sayılı Yasa da YİD uygulamalarını kapsamamaktadır. Dolayısıyla, idareler bu modeli uygularken kendilerine özgü ihale süreci belirleyebilmektedirler.

inci maddeleri değiştirilerek; elektrik üretim, iletim dağıtım ve ticareti 3996 sayılı Kanun kapsamına alınmış ve 3996 sayılı Kanun hükümlerine göre yapılan sözleşmeler de özel hukuk hükümlerine tabi tutulmuştur.

3996 sayılı Yasaya göre; kamu kurum ve kuruluşları, ileri teknoloji ve yüksek maddi kaynak gerektiren bazı yatırım ve hizmetlerini YİD modeli çerçevesinde yapma imkânına sahiptirler. Bu yasaya göre gerçekleştirecekleri projeler; köprü, tünel, baraj, sulama, içme ve kullanma suyu, arıtma tesisi, kanalizasyon, haberleşme, elektrik üretim, iletim dağıtım ve ticari, maden ve işletmeleri, fabrika ve benzeri tesisler, çevre kirliliğini önleyici yatırımlar, otoyol, demiryolu, yer altı ve yer üstü otoparkı ve sivil kullanıma yönelik hava yolları ve benzeri hizmetlerin yaptırılması, işletilmesi ve devredilmesi şeklinde belirtilmiştir. Yine Yasaya göre bu projeler, sermaye şirketleri veya yabancı şirketler eliyle gerçekleştirilecektir. YİD modelinin uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar, şirketlerde aranacak özellikler, sözleşmelerin kapsamı, yatırım sonucu oluşacak mal ve hizmetlerin belirlenmesinde uygulanacak kriterler ve konuya ilişkin diğer ilkelere yer verilmek suretiyle yürürlüğe girmiş olan 6.8.1994 tarih ve 94/5907 sayılı BKK ile detaylandırılmıştır.

Türkiye’de KÖİ modelleri denildiğinde ilk akla gelen YİD’dir. İlk yasal düzenlemenin yapıldığı 1984 yılından bugüne kadar enerji ve ulaştırma sektöründe anlamlı sayıda uygulama alanı olmasına rağmen, çalışma konusu altyapı projelerinde tatmin edici sayıda başarılı uygulamalarının olduğu söylenemez. Belki de bunun nedenleri enerji ve ulaşım sektörüne dönük özel düzenlemelerin verdiği motivasyon ve bilgi birikiminin dikkatleri o noktaya çekmiş olabileceği gibi, bu sektörlerdeki yatırımların büyüklüğü ve kârlılığının yüksekliği ile hükümetlerin bu alanlarda önceliğinin olmasıdır.

3.1.2.2. Yap-İşlet Modeli

Türkiye’de Yap-İşlet modeli ve buna ilişkin düzenlemeler sadece enerji sektörüne yönelik olmuştur. YİD modellerindeki yatırımcılar kanalından kaynaklanan “devret” kısmına ilişkin eleştirel yaklaşımlar ve tereddütler YİD’e ilişkin düzenlemeleri doğurmuştur.

Bu doğrultuda yürürlüğe giren, 4283 sayılı “Yap-İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun” ile Yap-İşlet Modeli; Elektrik enerjisi santrallerinin üretim şirketleri mülkiyetlerinde kurulmalarını, işletilmelerini, üretilen elektrik enerjisinin belirlenecek esas ve usuller çerçevesinde satışını içeren model olarak tanımlanmıştır. Amaç ve kapsam olarak da “üretim şirketlerine ülke enerji plân ve politikalarına uygun biçimde elektrik enerjisi üretmek için mülkiyetleri kendilerine ait olmak üzere termik santral kurma ve işletme izni verilmesi ile enerji satışına dair esas ve usulleri belirlemektir. Hidroelektrik, jeotermal, nükleer santraller ve diğer yenilenebilir enerji kaynakları ile çalıştırılacak santraller bu Kanunun kapsamı dışındadır” şeklinde ifade edilmiştir.

3.1.2.3. İmtiyaz Sözleşmeleri

Türkiye’de imtiyaz uygulamalarının geçmişi Osmanlı dönemine kadar uzanır. 19 yy. sonlarına doğru; demiryolu, liman, rıhtım, fener, havagazı, elektrik, su, telefon gibi kamu hizmetlerinin kurulması ve işletilmesi, Osmanlı Devletince, genellikle yabancılara verilen imtiyazlar yoluyla sağlanmaya çalışılmıştır. Bu dönemde, başlangıçta herhangi bir yasal düzenlemeye gerek görülmeden devletin egemenlik yetkisi kullanılarak kamu hizmeti imtiyazları verilmiştir (Emek 2002, 7). Kamu hizmetlerinin imtiyazlarla yürütülmesinin Avrupa’da (özellikle Fransa ve İngiltere’de) yaygın olarak kullanıldığı dönemde, Osmanlı Devleti’nin de benzer uygulamaya geçmesi dikkat çekicidir.

İmtiyaz sözleşmelerine ilişkin ilk yasal düzenleme, 10 Haziran 1326 (1910) tarihli Menafii Umumiyyeye Muteallik İmtiyazat Hakkında Kanun (Takvimi Vakayi, 24 Haziran 1326, sayı 576) ile gerçekleşmiştir. Bu Kanun’a göre vergi veya resim muafiyeti içeren ve gelecek bütçelerden ödeme yapılması öngörülen imtiyaz sözleşmeleri Meclis onayına sunulmakta, diğer kamu yararına yönelik imalat imtiyazları ise Bakanlar Kurulu tarafından verilmektedir. 1910 tarihli bu Osmanlı Kanunu, 25.6.1932 tarih ve 2025 sayılı ve 10.6.1933 tarih ve 2288 sayılı Kanunlarla kısmi değişiklikler yapıldıktan sonra bugün de yürürlükte ve genel olarak kamu hizmeti imtiyaz yönteminin yasal çerçevesini oluşturmaktadır.

406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu ile 2813 sayılı Telsiz Kanunu çerçevesinde telekomünikasyon hizmetlerinin yürütülmesi ve/veya altyapısının işletilmesi için Bakanlık ve işletmeci arasında yapılan sözleşme imtiyaz kabul edilmiştir.

Türkiye Cumhuriyeti kurulurken imtiyaz sözleşmeleri konusunda duyarlı davranılmış; Danıştay’a 1924 (Mad., 51.) Anayasası ile imtiyaz sözleşmeleri hakkında düşünce bildirmek, 1961 (Mad., 140) ve 1982 (Mad., 155) Anayasaları ile de “imtiyaz sözleşmeleri incelemek” yetkisi verilmiştir. 1982 Anayasası’nda değişiklik yapan 13.8.1999 tarih ve 4446 sayılı Kanunla Anayasanın 47 inci maddesine eklenen iki fıkra ile bir yandan kamu tüzel kişilerinin mülkiyetinde bulunan işletme ve varlıkların özelleştirilmesine ilişkin esas ve usullerin kanunla gösterilmesi, öbür yandan kamu tüzel kişilerin yürütülen yatırım ve hizmetlerden hangilerinin özel hukuk sözleşmeleri ile gerçek veya tüzel kişilere yaptırılabilceği veya devredilebileceğinin kanunla belirlenmesi öngörülmüştür. Diğer taraftan, Anayasa’nın 125 inci maddesinin birinci fıkrasına eklenen hükümle, kamu hizmeti imtiyazı sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıkların milli ve milletlerarası tahkim yoluyla çözülmesinin öngörülebileceği belirlenmiştir. Anayasa’nın 155 inci maddesinin ikinci fıkrasında yapılan değişiklikle de Danıştay’ın imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerini inceleme yetkisi düşünce bildirmeye dönüştürülmüştür (Emek 2002, 8). 21.1.2001 tarih 4501 sayılı Kamu Hizmetleri İle İlgili İmtiyaz Şartlaşma ve Sözleşmelerinden Doğan Uyuşmazlıklarda Tahkim Yoluna Başvurulması Halinde Uyulması Gereken İlkeler Dair Kanun ile imtiyaz sözleşmelerindeki ihtilafların tahkime gidilmesi halinde hangi usul ve esaslara tabi olacağı düzenlenmiştir.

3.1.2.4. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu

04.01.2002 tarihinde kabul edilen ve 01.01.2003 tarihinde yürürlüğe giren 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu (KİK); kamu hukukuna tabi olan veya kamu hukukunun denetimi altında bulunan veyahut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları her türlü ihalelere ilişkin usul ve esasları belirlemek amacıyla, kamu kurum ve kuruluşlarının her türlü mal veya hizmet alımlarıyla yapım işlerini kapsamaktadır (4734 SK.Madde: 1-2). Kanun, KÖİ’ne dönük açık bir düzenleme getirmemekle

beraber, çalışmamızda KÖİ kapsamında kabul edilen hizmet alımları ve işletme sözleşmeleri modellerine ilişkin hükümleri taşıması nedeniyle önem taşımaktadır.

4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu hizmet alımlarına ve hizmet sözleşmelerine ilişkin önemli düzenlemeler getirmiştir. Kanun hizmeti şu şekilde tanımlamaktadır “bakım ve onarım, taşıma, haberleşme, sigorta, araştırma ve geliştirme, muhasebe, piyasa araştırması ve anket, danışmanlık, mimarlık ve mühendislik, tanıtım, basım ve yayım, temizlik, yemek hazırlama ve dağıtım, toplantı, organizasyon, sergileme, koruma ve güvenlik, mesleki eğitim, fotoğraf, film, fıkri ve güzel sanat, bilgisayar sistemlerine yönelik hizmetler ile yazılım hizmetlerini, taşınır ve taşınmaz mal ve hakların kiralanmasını ve benzeri diğer hizmetleri...” (4734 SK.Madde: 4). Buradan anlaşılacağı üzere kamu idareleri, çalışmamızda KÖİ modelleri kapsamında değerlendirilen hizmet alımları ve işletme sözleşmeleri uygulamalarının 4734 Sayılı Kanun Hükümlerine göre yapabilme imkânlarına sahiptirler. Nitekim kamu idareleri yaygın olarak, temizlik hizmetleri, her türlü taşıma hizmetleri (insan ve malzeme), tamir-bakım, kısa süreli işletme, teknik bakım-onarım, bilgi işlem hizmetleri ve her türlü güvenlik hizmetlerini özel sektör eliyle yerine getirmektedir. Bu hizmetler açısından kamu idarelerinin özel sektörle işbirliği yapması o kadar doğal hale gelmiştir ki, "hizmet alımı yapmak için genel geleneksel yöntem uygulamak istisna" olarak kabul edilmektedir. Hizmet sözleşmelerinde KÖİ uygulamalarını düzenleyen 4734 Sayılı Yasa'nın uygulayıcısı olan Kamu İhale Kurumu, temizlik hizmetleri, güvenlik hizmetleri ve taşıma hizmetlerine ilişkin ikincil özel düzenleme yapmaktadır (KİK 2003/6 no'lu tebliğ). 1990'ların başından itibaren yaygılaşan bu uygulama sonucu, temizlik, güvenlik ve taşıma hizmetleri kendi sektörünü oluşturmuştur.

3.1.2.5. 5393 Sayılı Belediye Kanunu ve 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu

4734 Sayılı Kanun bütün kamu kurum ve kuruluşlarının hizmet alımı niteliğindeki KÖİ uygulamalarına, 3996 Sayılı Kanun ise YİD modeline ilişkin genel düzenlemeler getirmesine karşın, 5393 Sayılı Belediye Kanunu ile 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu imtiyaz verme hakkını düzenlemektedir.

5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 15. Maddesi; temel altyapı hizmetlerine ilişkin projelerin gerçekleştirilmesi ve işletilmesini imtiyaz yoluyla devretmeye cevaz vermiştir. Buna göre Belediyeler, müktesep hakları saklı kalmak üzere içme suyu, kanalizasyon, atık su tesisleri, katı atık toplanması ve işletilmesi gibi projelerini, Danıştayın görüşü ve İçişleri Bakanlığının kararıyla süresi 49 yılı geçmemek üzere özel sektör kuruluşlarına imtiyaz yoluyla yaptırabilir ve/veya işletme hakkını devredebilir. Aynı yetki, 5216 Sayılı Kanununa göre Büyükşehir Belediyeleri için de geçerlidir.

Belediyelerin altyapı hizmetlerine ilişkin imtiyaz sözleşmelerini düzenlemeleri nedeniyle söz konusu kanunlar sektördeki uygulamalar açısından önem arz etmektedir. Ancak buna ilişkin açık ve yönlendirici ikincil düzenlemelerin olmaması ile belediyelere yönverici uygulama teamüllerinin oluşmaması hala önemli bir eksikliktir. Nitekim bu kanunlar yürürlüğe girdikten itibaren birkaç örnek dışında Türkiye'de belediyeler tarafından bir model olarak kullanılmaması düşünölmeye değer bir durumdur. Şüphesiz uygulamanın olmamasını sadece mevzuat yetersizliğine bağlamak anlamlı olmayacaktır. Bunun yanı sıra bazı sosyal ve ekonomik faktörler de tereddütler ve zaafiyetler oluşturmaktadır.

Türkiye'de KÖİ uygulamalarına dönük yasal düzenlemeler tek bir çerçeve yasa yerine sektör odaklıdır. Sadece 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Gerçekleştirilmesi Hakkında Kanun genel düzenleme yeteneği taşımakla beraber güncel ihtiyaçları karşılamakta yetersiz kalmaktadır. Sadece KÖİ modellerini uygulamanın yasal gerekçesini oluşturan yeni yasal düzenlemeler olarak; 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu bu kapsamda değerlendirilebilir.

3.1.3. Kurumsal Yapı

Türkiye de özelleştirme uygulamalarından sorumlu, "Özelleştirme İdaresi Başkanlığı" benzeri kamu – özel işbirliği (KÖİ) projelerini koordine eden bir kurum bulunmamaktadır. 1990'lı yıllardan itibaren, enerji, ulaştırma ve kısmen altyapı sektöründe bu alandan projeler yürürlüğe girmiş olmasına rağmen bir kurumsal yapı oluşturulmamıştır. Bunun yerine ilgili kamu idareleri kendi mevzuatları ile özel sektör

işbirliğine yönelik çıkmış olan ve yukarıda belirtilen mevzuat düzenlemeleri çerçevesinde proje uygulamalarını gerçekleştirmişlerdir. Uygulamalarda ilgili kamu idaresi, özel sektör ayağı, İçişleri Bakanlığı, Danıştay ve Bakanlar Kurulu arasında tanımlanmış görev ve sorumluluk dağılımına göre projeler yürütülmektedir. Hükümet tercihinin göre yasama organı olan TBMM nin de devreye sokulduğu olmuştur (6007 SK. Madde:1)⁵².

3.1.4. Temel Altyapı Sektöründe Uygulanan Modeller ve Projeler

Belediyelerin temel altyapı projelerine ilişkin olarak, bugüne kadar yürürlüğe girmiş yeterli sayıda ve genelleme yapabilecek nitelikte KÖİ uygulaması bulunmamaktadır. Hizmet alımı, yönetim sözleşmesi şeklinde, hizmet sürecinin bazı safhalarına özel sektörün dâhil edilmesi yaygın olarak kullanılmakla beraber bir bütün olarak projenin özel sektörle işbirliği halinde tamamlanıp işletilmesi oldukça sınırlı kalmıştır. Çalışmada bunlar içinden farklı modellerin uygulandığı üç örnek ele alınıp incelenmiştir. Bu örneklerde elde edilen bulgu ve sonuçlar ilgili kurumlarda yerinde gözlem ve incelemeler yoluyla elde edilmiştir.

3.1.4.1. Antalya Su ve Atık Su İdaresi Genel Müdürlüğü (ASAT)⁵³

Antalya Büyükşehir Belediyesine bağlı Antalya Su ve Atık Su İdaresi Genel Müdürlüğünce (ASAT) altyapı hizmetlerinin işletmesinin özel sektöre devredilmesi uygulaması, bu alanda KÖİ modeli açısından hemen hemen ilk örnektir. Dünya Bankası ile ASAT arasında 05.07.1995 tarihinde imzalanan ikraz anlaşmanın doğrultusunda kurumsal yapı ve organizasyonu ile Antalya şehrinin bütün altyapısının özel işletmecilerle yürütülmesi amaçlanmıştır. Genel Müdürlük, Dünya Bankası, Hazine Müsteşarlığı ve İçişleri Bakanlığı – Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü ortak çalışmasıyla kendine özgü “Özel sektör katılım modeli geliştirmiştir”.

⁵² Mersin Akkuyu'da nükleer santral inşa etmeye hazırlanan Rus şirketi ROSATOM bunun bir örneğidir.

⁵³ Bu örnek uygulamada kullanılan tüm veriler; Antalya Su ve Atık Su İdaresi Genel Müdürlüğü kayıtlarından ve ayrıca Antalya Su ve Atık Su İdaresi Genel Müdürlüğü ile Lyonnaise Des Eaux – Enka Ortaklığı, Antalya Su İşletmeleri A.Ş. (ANTSU) arasında imzalanan, “Su ve Atık Su İşletmelerinin verilmesine ilişkin sözleşme ve ek sözleşmelerinden derlenmiştir”.

Modelin ana yapısı üçlü kurum üzerine oturtulmuştur. Bir tarafta tüm aktiflerin sahibi ve her türlü altyapı yatırımının gerçekleştircisi ASAT, diğer tarafta altyapının işletmecisi ve belli noktaya kadar bakım-onarım hizmetlerini sağlayıcı Antalya Su İşletmeleri A.Ş. (ANTSU) ve üçüncü ayak ise ASAT'ın yasal temsilcisi olarak ANTSU'nun çalışmalarını “gözetmen sıfatıyla” denetleyen Altyapı Yönetim ve Danışmanlık A.Ş. (ALDAŞ – bütün hissesi ASAT'a ait) şeklinde ilişkiler yapısı tesis edilmiştir. Modelin, bu üç kurumsal yapının tanımlanmış görevlerini ve sorumluluklarını yerine getirmesiyle çalışması beklenmiştir.

Bu uygulamayla ASAT Genel Müdürlüğü aşağıdaki hedeflere ulaşmayı amaçlamıştır:

- İkraz anlaşmasının gereklerine göre yeni bir yapılanmaya girerek kadroların minimize edilmesi,
- Su kaynaklarının daha verimli kullanılması ile tasarruf edilen fonların ihtiyaç duyulan altyapı yatırımlarının finansmanında kullanılması,
- Yüksek oranlardaki su kaçaklarının özel işletmecinin uygulayacağı en son teknolojik yöntemlerle kısa sürede kabul edilebilir limitlere indirilmesi, böylece işletme maliyetlerinde ve su sarfiyatında önemli tasarruf sağlanması,
- Tesislerde yapılacak modernizasyon ile suyun şebekeye pompalanması için gerekli enerji tüketiminde tasarruf sağlanması,
- Tahakkuk / tahsilât oranının % 100'e çıkartılması,
- Şebekeden kaçak su kullanımının önlenmesi ve abone sayaçlarının sistematik kontrolü ile faturalanamayan su tüketiminin en aza indirilmesi,
- Abonelerin su ihtiyaçlarının zamanında, yeterli basınçta ve yürürlükteki geçerli içme suyu kalite standartlarına uygun olarak kesintisiz sağlanması,
- Abonelere verilen hizmetlerin kalitesinin ve işletme verimliliğinin artırılması,
- Plânlanmış ya da plânlanacak yatırımlara özel işletmecinin katılım ve desteğinin sağlanması.

ASAT adına ihale dokümanlarını hazırlayıp, ihaleyi yürütecek ve modelin işlemlerini gözetleyecek ALDAŞ kurulmuş ve ASAT 01 Ağustos 1996 tarihinde ihaleyi gerçekleştirmiştir. Alke-Saur, İdil –Northwest Water ve Lyonnaise Des Eaux – ve ENKA ortaklıkları ihaleye teklif vermişlerdir. Yapılan teknik ve malî değerlendirme sonucunda

Lyonaise Des Eaux – ENKA ortaklığı müzakereye davet edilmiş ve sonuçta sözleşme imzalanmıştır. Söz konusu ortaklık sözleşme gereğince Antalya su ve atık su hizmetlerini yürütecek olan “Antalya Su İşletmeleri A.Ş.”ni (ANTSU) kurmuştur.

Buna göre;

- ASAT : Altyapının sahibi ve yatırımcı kuruluş,
- ANTSU: Altyapı ve tesislerin işletmecisi,
- ALDAŞ: İdarenin yasal temsilcisi ve modelin yürümesini gözetleyen, denetleyen kuruluş vasıflarına sahip olmuşlardır.

İmzalanan sözleşmeye göre modelin amacı; su ve atık su işletilmesi, bakımı ve yönetimini kapsamak üzere, “Abonelere güvenilir ve sağlıklı su temin etmek, atık suların arıtılması ve taşınması için etkin bir hizmet ağı oluşturmak, faturalandırma, tahsilât, abonelik tesisi, abonelere teknik ve ticari şikâyetlerinin çözüme kavuşturulması” şeklinde tanımlanmıştır. Su ve atık su hizmeti ise “Suyun kaynağından çıkarılması, arıtılması ve dağıtılması, atık suyun toplanması, nakliyesi ve bertarafı, çamurların, kum kalıntılarının ve diğer kalıntıların sudan toplanması, arıtılması, nakliyesi ve bertarafı” olarak kabul edilmiştir.

Sözleşmede işletmecinin ve idarenin görevleri ayrı ayrı tanımlanmıştır. Buna göre işletmecinin yükümlülükleri; uluslararası standartlara uygun uzman elaman çalıştırmak, gelişmiş teknolojileri kullanmak, her türlü emniyet tedbirlerini almak, işletmede gerekli makine ekipman ve malzemeleri kullanmak ve hazır bulundurmak, tesisin ve altyapının işletme bakım ve yönetimini yürütmek, abonelere kesintisiz su ve atık su hizmetlerini vermek, aktiflerin bakım ve yönetimini ekonomik ömür ve performanslarını optimize edecek şekilde ifa etmek, idareye diğer sözleşmelerde tanımlanmış bilgi ve raporları zamanında vermek ve diğer sözleşmelerde tanımlanan görevleri yerine getirmek, işverenin yükümlülükleri ise; işletmeciye hak ettiği bütün ödemeleri yapmak, işletmecinin gerek duyacağı yasal izin ve ruhsatları sağlamak, bütün aktiflerin kullanımına izin vermek, gerçekleştirdiği sermaye yatırımları hakkında işletmeciye bilgilendirmek program vermek ve diğer sözleşmelerde tanımlanmış görevleri yerine getirmektir.

İşletmeci kuruluş ANTSU 08.02.1997 tarihinde bütün aktifleri idareden devralarak işletmeye başlamıştır. Sözleşme gereği yeni yatırım yapma ya da yaptırma yükümlülüğü bulunmamakla beraber işletme sözleşmesinde belirlenen bakım ve onarımları yerine getirmekte yükümlü kılınmıştır. Gözetmen sıfatıyla kurulan ALDAŞ sözleşme gereği idarenin tek yasal temsilcisi konumunda yer almıştır. ANTSU'nun işletme faaliyetlerini sözleşme koşullarına uygun olarak yapıp yapmadığının ALDAŞ tarafından denetlenmesi hükme bağlanmıştır. İşletmeciye ödenecek hizmet bedelinin basit olarak gerçekleştirdiği tahsilât üzerinden ödenmesi öngörülmüştür. Hizmet bedeli m³ bazında, tüketiciye sağlanan su miktarı ile uzaklaştırılan veya arıtılan pis su miktarına göre ödenmektedir. Buna ilâve olarak, işletmecinin yükümlülüğünde bulunan normal bakım ve onarım dışında, idarece kabul edilen diğer bakım onarım ve yenileme harcamaları ilâve ödemeyi gerektirmektedir. İşletmecinin kaçak bağlantıları tespit etmesini ve normal bağlantıya dönüştürmesini ve sözleşmenin başlangıç tarihi itibarıyla ASAT'a borçlu olunan miktarları tahsil etmesini teşvik etmek amacıyla işletmeciye spesifik ikramiye/prim ödemeleri öngörülmüştür. Ayrıca, varlıklarla ilişkin bilgiler bağlamında işletmecinin karşılaşılabileceği riskin bir kısmını karşılamak amacıyla ilk üç yıl boyunca işletmeciye belli bir miktar ödeme yapılması öngörülmüştür.

Sözleşme süresi 10 yıl olup, taraflar arasında risk dağılımı aşağıdaki Tablo 31'de verilmektedir.

Tablo 29. Özel İşletmeci / İşveren Risk ve Rol Dağılımı.

RİSK / ROL DAĞILIMI	İŞVEREN	İŞLETMECİ
Siyasi	X	
Şartların değişmesi – Yasal	X	
Şartların değişmesi – talimat verilen kapsam	X	
Şartların değişmesi – proje alanı	X	
Hizmet bedeli'nin ödemeleri	X	
İşletmeciye yetki verilmesi	X	
Tarifeler	X	
Erişim ve izinler	X	
Diğer kuruluşlardan / müteahhitlerden kaynaklanan engel ve karışıklıklar		X
Cezalar dâhil olmak üzere müşteri ücretleri için faturalama ve bu ücretlerin tahsil edilmesi		X
Kaçak bağlantılar		X
Kuyu bağlantılarının ve ödemesi yapılmayan bağlantıların kesilmesi		X
Su ve atık su işletim ve Randımanı		X
Yağmursuyu İşletim	X	
Üçüncü taraf zararların faturalanması ve tahsil edilmesi		X
Normal bakım ve onarım işleri		X
Normal dışı bakım ve onarım işleri	X	
Su ve kanalizasyon şebekelerine yeni bağlantıların denetlenmesi		X
Eskalasyon faktöründe meydana gelen değişiklikler	X	
Hizmetlerin kesintisiz sunulması		X
İlgili yasa uyarınca ödenmesi gereken vergiler, resimler, harçlar		X
Ham su kalitesi	X	
Nüfus artışı		X
Abone sayısında artış		X
Kişi başına düşen tüketim	X	X
Yeni yatırımların finansmanı ve fiiliyata geçirilmesi	X	
Yeni yatırımlardan kaynaklanan işletim randımanı artışı		X
İkraz antlaşmasında tanımlı Ana işlerdeki gecikme 12 aydan fazla	X	
İkraz antlaşmasında tanımlı Ana işlerdeki gecikme 12 aydan az		X
Varlıkların devralma sırasındaki durumu		X
Varlık yönetimi plânlaması, bakımı ve kayıtları		X
Döviz kuru		X

Kaynak: ASAT Genel Müdürlüğü.

Tablodan da görülebileceği gibi sözleşmenin en kritik noktası olan, talep, tüketim, hizmet bedeline ilişkin riskler de tamamen işletmeciye aittir. Sözleşmenin imzalandığı tarihte Antalya nüfusu 400.000, abone sayısı ise 175.000 olarak tespit edilmiştir. Abone sayısının arttırılması, kaçak tüketimin azaltılması ve şebekedeki kayıpların minimize edilmesi sorumluluğunun tamamen işletmeciye ait olması idare lehine oldukça önemli olmasına rağmen işletmeci açısından kritik durum arz etmektedir.

İşletmeci firma 2002 yılına kadar tesisi ve altyapıyı işletmiş ancak bu yıldan sonra tek taraflı olarak sözleşmeyi fesih etmiştir. Modelin çöküşüyle beraber Antalya su ve atık su hizmetleri ASAT tarafından tekrar devralınmıştır. İşletmeci firmanın sözleşmeyi fesih etmesinin ana nedeni, idarenin yükümlülüklerini yerine getirmemesi ve zarar etmesi şeklinde tek taraflı iddiaya dayanmaktadır. Tek taraflı fesihe ilişkin idarenin açmış olduğu dava süreci bugün itibarıyla henüz sonuçlanmamış durumdadır⁵⁴.

Söz konusu iş, Bakanlar Kurulu Kararına (09.09.1993 tarih ve 21693 sayılı Resmi Gazete) istinaden Dünya Bankası ihale usul ve esaslarına göre uluslararası ihale niteliğinde gerçekleşmiştir. Model yapısı itibarıyla benzeri az görülür nitelikler taşımakta ve KÖİ uygulamaları açısından tipik bir başarısızlık örneği sergilemektedir. Neden başarısız olduğu konusunu modelin kuvvetli ve zayıf taraflarını ortaya koyarak irdelemek mümkündür.

Modelin zayıf (olumsuz) yönleri:

- Uygulamanın en zayıf yönü seçilen modelin kendisidir. Burada tipik bir kiralama sözleşmesi söz konusudur. İşletmeci özel firma, tüketiciye sağlanan m³ su ve bertaraf edilen atık su miktarı karşılığında idareden sabit miktar (belli dönemlerde eskale edilmek suretiyle) kira bedeli alacaktır. Herhangi bir projede KÖİ uygulamasına geçerken hangi modelin seçileceği hususunda önceden ciddi bir analiz yapmak gerekir. Antalya uygulamasında işletmecinin veya idarenin yanıldığı nokta; modeli kiralama üzerine bina etmeleri olmuştur. Tesisin optimum büyüklüğe ulaşmadığı ve ciddi bir yatırım boşluğunun bulunduğu durumlarda “kiralama” modeli etkin çalışmamaktadır. Sözleşmenin imzalandığı tarihte Antalya Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisinde

⁵⁴ 2002 yılından beri devam etmekte olan bu dava sürecinin detayına, çalışmamızın ana konusunu ilgilendirmemesi nedeniyle burada girilmemektedir.

henüz hiç kanalizasyon şebekesi mevcut değildir. Atık su bertarafının hiçbir şekilde söz konusu olmadığı, bu alana önemli bir yatırım ihtiyacının bulunduğu bir durumda idarenin mevcut tesisi etkin işletmek yerine yeni yatırımlara odaklanması gayet normaldir. Nitekim işletmecinin temel şikâyet konusu olan, idarenin yeni yatırımlara odaklaşıp mevcut tesisin verimliliğinin artırılmasına dönük çabasının olmaması şeklinde şikâyeti bu zaafiyeti doğrulamaktadır. Mevcut içme suyu tesisinin işletmesindeki verimliliği işletmeciye bırakırken kendisi yeni yatırımlara odaklanmıştır. Sonuçta, yatırım yapma sorumluluğunu tamamen idareye bırakan bu tip bir “kiralama sözleşmesi” çalışmamıştır. Kiralama sözleşmeleri bir bütün olarak tesiste ilâve yatırım ihtiyacının bulunmadığı durumlarda etkin olarak çalışabilir. Burada yatırım yapma sorumluluğunun ve riskinin özel sektöre ait olacağı “imtiyaz sözleşmesi” daha rasyonel bir seçim olabilirdi.

- İşletmeci firmanın teklif ettiği kira bedeli kendisi açısından sürdürülebilir büyüklükte değildir. Aşağıda Tablo 32’de sağladığı içme suyu ve atık su bedeli için öngörülen kira bedelleri verilmiştir.

Tablo 30. Özel İşletme Sözleşmesi Su ve Atık Su Yıllara Göre Hizmet Bedelleri (01 Ağustos 1996 Fiyatları)

Yıl	Su Bedelleri “A” (Bin TL/m ³)	Bir Önceki Yıla Göre Değişim Oranı (%)	Atık su Bedelleri “B” (Bin TL/m ³)	Bir Önceki Yıla Göre Değişim Oranı (%)
1	31.143		0,00	
2	24.236	-22,18	0,00	
3	19.474	-19,65	2.975	
4	17.380	-10,75	2.975	0,00
5	14.504	-16,55	2.799	-5,89
6	13.732	-5,32	2.214	-20,92
7	12.954	-5,66	1.846	-16,61
8	12.766	-1,45	1.784	-3,38
9	12.519	-1,94	1.723	-3,38
10	12.195	-2,59	1.669	-3,14

Kaynak: ASAT Genel Müdürlüğü.

Tablodan da görülebileceği gibi 10 yıl boyunca teklif ettiği kira bedeli bir önceki yıla göre azalan seyir göstermektedir. Sağlanan m³ su başına birinci yılda 31 kuruş olarak belirlenen kira bedeli, onuncu yılda 12 kuruş’a kadar inmektedir. Ekonomik ve siyasi belirsizliğin yüksek düzeyde olduğu o günkü Türkiye ve Belediyecilik ortamında böyle

bir teklifin sürdürülebilir olmayacağı aşikârdır. Nitekim 2002 yılına gelindiğinde özel firma açısından bu proje tamamen tıkanmıştır. Bütün maliyet unsurlarının artan oranda seyir gösterdiği bir durumda kira bedelini yıllar itibariyle düşürerek tahsil etmenin ekonomik mantığı da bulunmamaktadır. Muhtemeldir ki özel firma bu teklifte bulunurken, abone sayısında ciddi artış olacağını tahmin ederek toplamda gelirini maksimize etmeyi hedeflemiştir. Ancak bu beklenti gerçekleşmemiştir.

- İhale sürecinde tam rekabet gerçekleşmemiştir. İhaleye sadece üç firma teklif vermiştir. Bu tür projelere, kamunun geleneksel yapım işlerinde olduğu gibi çok sayıda firmanın teklif vermesi beklenmemekle beraber, sadece üç firmanın ilgilenmesi doğal olarak idare açısından alternatif alanlarını daraltmaktadır. Bütün dünya uygulamalarında görülen bu rekabet zaafiyeti burada da kendini göstermiştir.

- İdarenin yasal temsilcisi olarak “gözetmen” sıfatıyla ALDAŞ isimli mühendislik firmasının kurulması, modelin çalışmasında bürokrasiyi arttıran karar sürecini uzatan bir durum arz etmektedir. Finansör kuruluş olan Dünya Bankası’nın, çalıştığı kurumlarda bir “proje uygulama birimi” oluşturulmasını talep etmekle beraber, bu birimin ayrı bir şirket yerine idare bünyesinde oluşturulması daha rasyonel olabilirdi. Modelde idarenin tamamen uygulama dışında bırakılması idareyi zayıf konuma düşürmüştür. Ayrıca, ikinci bir şirketin varlığı, altyapı tesisinin toplam işletme maliyetinin artması yönünde etkisi olmuştur.

Modelin kuvvetli (olumlu) yönleri:

- Modelde taraflar arasında sorumluluk ve riskler, o günün koşullarında değerlendirildiğinde oldukça iyi bir şekilde tanımlanmıştır.

- ALDAŞ’ın kuruluşuyla beraber idare, işletmeci üzerinde iyi bir kontrol mekanizması oluşturmuştur.

- Sözleşme tarihinde şehirde hiç kanalizasyon yokken, idare çok kısa zaman içerisinde (3-4 yıl) önemli ölçüde kanalizasyon projesini hayata geçirmiş yeni tesisler kurmuştur. Her türlü kaynağını işletme dışında yatırıma yönlendirmesinin bunda önemli bir etkisinin olduğu söylenebilir.

- Bu uygulama sayesinde ASAT ve ALDAŞ önemli bir iş gücü ve bilgi birikimi sağlamıştır.

3.1.4.2. Kocaeli Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü - Yuvacık Barajı Projesi⁵⁵

İzmit şehrine içme suyu ve endüstriyel kullanma suyu temini amacıyla Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü tarafından Yuvacık Barajı yapım ihalesi 09.02.1987 tarihinde gerçekleştirilmiştir⁵⁶. Ancak projenin yapım süresinin uzaması nedeniyle, 24.02.1995 tarih ve 95/T-17 sayılı Yüksek Plânlama Kurulu Kararına istinaden YİD modeli kapsamına alınmıştır⁵⁷. Dolayısıyla Yuvacık Barajı Projesi, geleneksel yöntemle başlanıp KÖİ (YİD) modeline dönüştürülen Türkiye’de ilk proje özelliği taşımaktadır.

Projenin YİD modeline dönüştürülmesini müteakip; 23.08.1995 tarihinde Büyükşehir Belediyesi, İzmit Su A.Ş.(İSAŞ), Proje Sorumluları ve C grubu hissedarlar arasında uygulama ve su satış anlaşması imzalanmıştır. Bu anlaşmaya göre; barajın yapımı, isale hatları, arıtma tesisi ve su alma yapılarından İSAŞ şirketinin, baraj isale hattı ve arıtma tesisi dışında işletme döneminde ihtiyaç duyulacak ilâve yatırımlar ile su depolarının yapımı ve mevcut şebekenin bakım onarım ve işletmesi İSU Genel Müdürlüğünün sorumluluğunda kalmıştır. İşletme döneminde İSAŞ’ın sorumluluğu, İSU’nun talep ettiği suyu belirlenen evsafda depolara kadar temin etmek olarak tanımlanmıştır. Dolayısıyla baraj arıtma tesisi ve ana ishale hatlarının işletme ve bakımı tamamen İSAŞ’ın kontrolü altındadır. Depolara su geldikten sonra mevcut ya da yeni kurulacak şebekenin her türlü sorumluluğu ise İSU’ya ait bulunmaktadır (abone tesisi dâhil).

Uygulama ve su satış anlaşmasına göre, İSAŞ su satış fiyatını sözleşmede tanımlanan formülasyon çerçevesinde belirlemekte ve Büyükşehir Belediyesi adına tahakkuk ettirmektedir. Büyükşehir Belediyesi ise kendine tahakkuk ettirilen (satışı gerçekleştirilen) suyu İSU Genel Müdürlüğüne yeniden satmaktadır. İSU ise dolaylı olarak Büyükşehir Belediyesinden satın aldığı su bedeli üzerine belirli bir kâr marjı ilâve ederek abonelere satmaktadır. İSAŞ’ın temin ettiği su miktarı ne olursa olsun, sözleşme hükümlerine göre Büyükşehir Belediyesi yıllık olarak en az 142.000.000 m³

⁵⁵ Bu örnekteki bilgiler, Kocaeli Büyükşehir Belediyesi İSU Genel Müdürlüğünden temin edilmiştir.

⁵⁶ Devlet Plânlama Teşkilatı Yatırım Programında, İzmit Şehri Kentsel ve Endüstriyel Su Temini Projesi adıyla yer almıştır.

⁵⁷ 3996 Sayılı Kanunun 4047 Sayılı Kanunla değişik geçici 1.maddesine dayanarak alınan bir karardır.

üzerinden bedel ödemesi gerekmektedir. Söz konusu miktar $142.000.000 \text{ m}^3$ 'ü aşarsa aşan miktar içinde ayrıca ödeme yapması gerekmektedir.

Proje 1998 yılında tamamlanmak suretiyle 18.01.1999 tarihinden itibaren İSU Genel Müdürlüğü depolarına su verilmeye başlanılmıştır. Tesisin mülkiyeti Büyükşehir Belediyesine ait olup, işletmecisi şirket olan İSAŞ'ın işletme süresi 15 yıldır. 15 yıllık süre 18.01.2014 tarihinde sona erecektir.

Modelin Zayıf Yönleri;

- Geleneksel yöntemlerle başlanıp KÖİ modeline dönüştürülmek suretiyle uygulanması projeyi baştan zayıf konuma düşürmüştür. Çünkü geleneksel yöntemin ihale ve yürütme koşullarıyla KÖİ modelinin ihale ve yürütme koşulları önemli ölçüde farklılık gösterir. Nitekim burada geleneksel yönteme göre yapım işini alan şirketlerle 15 yıllık işletme ve su satış anlaşması yapılırken koşullar idarenin aleyhine tesis edilmiştir.

- İdare tarafından minimum ödeme garantisi (yıllık $142.000.000 \text{ m}^3$) bütün risklerin kamuda kalmasını sağlamıştır (talep riski ve satış riski). Dolayısıyla risk dağılımında baştan Kamu aleyhine bir dengesizlik oluşturulmuştur.

- Projelendirme safhasında barajın su kapasitesi teknik olarak yanlış hesap edildiği 1999 yılından beri gerçekleştirmeler açısından bakıldığında ortaya çıkmıştır. Ortalama yılda $142.000.000 \text{ m}^3$ 'lük tahmini su arzı hiçbir zaman gerçekleşmediği gibi, su arzının maksimum olduğu 2005 yılında $122.000.000 \text{ m}^3$ 'te kalmıştır. Dolayısıyla İdare, kullanmadığı ve hiçbir zamanda kullanmayacağı suyun bedelini özel sektör ortağa her yıl yüksek miktarlarda ödemektedir. Bu durum projenin fizibilite safhasındaki vahim hatanın sonucu olduğu kadar, yapım esnasında model değişikliğine giderken sözleşme tesisinde gözardı edilmesinden kaynaklanmaktadır.

- 2560 Sayılı Kanuna göre, Büyükşehir sınırları içerisinde su işletmeciliği yapmak ve bununla ilgili tesis kurmak görevi su kanalizasyon idarelerine ait olmasına rağmen, bu model kapsamında kurulan tesisler Büyükşehir Belediyesi tarafından ilişkilendirilmiştir. Modelin özel sektör kuruluşu satışı Büyükşehir Belediyesine, Büyükşehir Belediyesi de İSU'ya satmak şeklinde örneği pek görülmeyen bir süreç arz

etmektedir. Muhtemeldir ki, o günlerde malî olarak daha güçlü olan Büyükşehir Belediyesi aracılığıyla ödemeleri garanti altına almak düşüncesi belirleyici olmuştur.

- Büyükşehir Belediyesi İSAŞ'tan aldığı suyu daha düşük bir bedelle İSU'ya tahakkuk ettirmektedir. Dolayısıyla hem miktarda hem de fiyattaki fazlalığı kullanıcılara yansıtmayarak Büyükşehir Belediyesi tarafından aboneler sübvansede edilmektedir. Bir anlamda modelin en zayıf halkasını oluşturan yüksek üretim maliyeti kamu tarafından tamamen yüklenilmiş durumdadır.

- Hazinenin garantörlüğü söz konusu olması nedeniyle, özel sektör ortağına yapılan ödemeler büyük bir oranda Hazine tarafından gerçekleştirilmektedir⁵⁸. Yani Büyükşehir Belediyesine olduğu kadar Hazine aracılığıyla kamu maliyesine de yük getiren bir proje haline gelmiştir.

3.1.4.3. Güllük (Muğla) Belediyesi⁵⁹

Güllük belediyesi içme ve kullanma suyu şebekesiyle temiz ve atık su tesislerinin kurulması, kurulan mevcut tesislerin işletilmesi amacıyla 2006 yılında özel bir firma ile imtiyaz sözleşmesi imzalamıştır. Mevcut tesisin devrine ilâve olarak yeni tesislerin kurulması ve işletilmesi açısından belediyecilik uygulamasına uygun olarak gerçekleştirilen ilk örneklerden olması bakımından önemli bir örnek teşkil etmektedir. 2886 sayılı yasaya göre⁶⁰ pazarlık usulüyle ihalesi yapılan projeye iki firma davet edilmiştir. Söz konusu imtiyaz sözleşmesi Güllük Belediyesi ile TASK Güllük Su Kanalizasyon Yatırım Yapım ve İşletme A.Ş. arasında Ağustos 2006 da imzalanmıştır.

İmtiyaz konusu; teknik şartname ekinde belirtilen sınırlar dâhilinde Güllük belediyesinin içme ve kullanma suyu şebekesi ile içme suyu ve atık su arıtma

⁵⁸ 2005 yılında Belediyelerin borçlarının yeniden yapılandırılması sonucu ve ayrıca 5393 Sayılı Belediye Kanunu ile 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunlarına göre, belediyelerin merkezi idarelere olan borçları için yapılacak kesintilere sınır gelmesi nedeniyle, Hazinenin belediyelerden alacağı zamanında tahsil edilememektedir. Bu nedenle yük, büyük bir oranda Hazinenin üzerinde kalmaktadır.

⁵⁹ Burada kullanılan bilgiler ve veriler, Güllük Belediyesi ile TASK Güllük Su Kanalizasyon Yatırım Yapım ve İşletme A.Ş. arasında imzalanan sözleşmelerden (imtiyaz sözleşmesi, idari şartname, özel teknik şartname ve teknik şartname) ve Belediye yetkililerinden yapılan görüşmelerden derlenmiştir.

⁶⁰ 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle, 2886 Belediye İhale Kanunu yürürlükten kaldırılmıştır. Ancak, 4734 sayılı Kanunun kapsama alanında bulunmayan konularda 2886 sayılı Kanunun ilgili hükümleri yürürlüğünü korumaktadır. 4734 sayılı Kanun, bir kamu harcamasını gerektiren satınalma ve yapım işlerini kapsamı, hâlbuki Güllük projesinden kamu kaynağının çıkışının söz konusu olmaması nedeniyle, 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre ihalesi yapılabilmektedir.

tesislerinin her türlü maliyeti imtiyaz hakkı sahibince karşılanmak suretiyle bunların kanalizasyon şebekesi de dâhil idareden devralınan tesislerle birlikte her türlü kâr veya zararı imtiyaz hakkı sahibine ait olmak üzere imtiyaz süresince (35 yıl) işletilmesi, imtiyaz süresi sonunda bütün tesis ve şebekelerin her türlü borçtan arî bakımlı ve kullanılabilir durumda bedelsiz olarak idareye devrini kapsamaktadır.

Sözleşmenin imzalanmasını müteakip, mevcut tesisler imtiyaz sahibi şirkete devredilmiş ve firma da sözleşme eklerinde öngörülen yatırım faaliyetlerine başlamıştır. YİD modeline uygun tipik bir imtiyaz sözleşmesi özelliği taşıyan uygulama ölçek itibarıyla küçük olmasına rağmen sonuçları açısından dikkate değer unsurlar taşımaktadır. Güllük, adrese dayalı nüfus sayımına göre 4100⁶¹ nüfusa sahip küçük bir sahil kasabası olmasına rağmen, yaz nüfusu bunun 4-5 katı olabilen ve büyüme özelliği taşıyan yapıda bir yerdir. Belediye açısından, gerekli temel altyapı projelerini finanse edecek ve işletebilecek kapasitede olmaması, yatırımcı açısından ise, gelir düzeyi ortalamanın üzerinde tüketiciye ve istikrarlı bir büyüme trendine sahip pazar yapısıyla cazip bir yatırım alanı olması, KÖİ uygulaması bakımından birçok koşulun bir arada bulunduğu görülmektedir. Nitekim sözleşmenin dizaynı, yatırımcı ile idare arasında görev dağılımının netliği, risklerin paylaşımı gibi konular bakımından modelin çok iyi kurgulandığı da söylenebilir. Nitekim 4 yıllık uygulama sonucunda; Özel Sektör tarafından sağlanan bu hizmetin sürekliliği ve etkinliği açısından gerek idare yetkililerinde gerekse tüketicilerde (Belediye sınırlarında ikamet eden vatandaşlar) tatmin düzeyinin oldukça iyi olduğu gözlemlenmiştir⁶². Ancak modelin yapısında bulunan zayıf noktalar açısından, 35 yıllık sözleşme süresi boyunca sürdürülebilirliği oldukça riskli görülmektedir.

Modelin zayıf yönleri;

- Modelin en zayıf yönü tüketicilere uygulanan tarifelerin yüksekliğidir. İmtiyaz sahibinin tüketicilere uyguladığı tarife, Belediye Meclisinin, imtiyaz sözleşmesi imzalamadan önce 08.08.2005 tarihinde belirlemiş olduğu baz tarifenin her altı ayda bir Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) tarafından yayınlanan Tüketici Fiyat Endeksine

⁶¹ 2010 yılı başı itibarıyla

⁶² Belediye yetkilileriyle yapılan görüşmede, imtiyaz sahibinin işletme performansının tatmin edici düzeyde olduğu ifade edilmiştir.

(TÜFE) göre güncelleştirilmesiyle belirlenmektedir. Belediye Meclisince onaylanacak atık su bedeli de ayrıca tahsil edilecektir. İmtiyaz hakkı sahibi su satış hâsılatı toplamına imtiyaz sözleşmesinde belirtilen oranların uygulanması suretiyle bulunacak tutarı İdareye su kullanım bedeli olarak ödemektedir. Bu oranlar; ilk 5 yıl için % 1, ikinci 5 yıl için % 2, üçüncü 5 yıl için % 10, onaltıncı yıldan itibaren ise % 20 şeklindedir. Sözleşme yapılmadan önce Belediye Meclisince belirlenmiş olan su bedeli 2,30 TL / m³ olup, 2009 yılının yarısına kadar belli oranlarda (% 45'den başlayarak % 7,5'a kadar) indirim yapmak suretiyle tahakkuk ettirilmesi de geçici maddeyle sözleşmeye bağlanmıştır. Söz konusu bu 3 yıllık indirimin mantığı, ilk yıllarda imtiyaz sahibinin önemli miktarlarda yatırım yapamayacağı düşüncesinden hareketle, tarifelerin tam uygulanmasını sermaye yatırımlarının gerçekleştirilmesi sonraya bırakmak şeklinde yorumlanabilir. Kurulan bu sisteme göre, uygulamanın 5. yılı sonunda gelinen noktada uygulanan su ve atık su bedeli hem bölgesel hem de ülke geneli açısından ortalamaların çok üzerinde kalmıştır. 2010 yılı sonu itibarıyla kullanılan m³ su bedeli, atık su bedeli dâhil 4,95 TL civarındadır. Güllüğün bulunduğu bölgedeki diğer belediyelerde bu rakamın ortalama 1,5-2 TL / m³ olduğu düşünülürse, bu satış bedelleriyle modelin sürdürülebilirliği risk altındadır denebilir. Bundan önceki bölümlerde belirtildiği gibi, KÖİ modelinin uygulandığı durumlarda hizmet bedelinin geleneksel yöntemlere göre daha yüksek olacağı kaçınılmazdır. Bu durum, kamunun kâr beklentisiz hizmet anlayışına karşı özel sektörün uzun vadeli kâr amacının kaçınılmaz sonucudur. Belediye tarafından ihaleye çıkmadan hemen önce meclis kararıyla su tarifelerinin baz fiyatının yüksek belirlenmesinin, bugünkü sonucun ilk adımı olduğu düşünülebilir. Türkiye'de Belediyelerde genel olarak, verilen hizmetin üretim maliyetinin hesaplanmamasının⁶³ bir gerçek olduğundan hareket edersek, nüfusu 4.000 civarında olan bir Belediyede baz su tarifesini belirlerken fiyat analizinin yapıldığı düşünülemez. Nitekim yetkililerle yapılan görüşmelerde bir analize dayalı olarak değil tamamen genel değerlendirme sonucu söz konusu baz tarife belirlenmiştir.

Sonuç itibarıyla imtiyaz sözleşmesi öncesinde; hem imtiyaz sahibi hem de imtiyaz veren idare tarafından, imtiyaz süresi boyunca (35 yıl) uygulanacak tarifelerin

⁶³ Büyükşehir Belediyelerine bağlı Su ve Kanalizasyon İdarelerinde bile, metreküp su üretiminin maliyeti etkin bir maliyet muhasebe sistemiyle hesaplanamamaktadır. Bu kanaat çalışmamız esnasında söz konusu idarelerdeki gözlem ve tespitlere dayanmaktadır.

kullanıcılar açısından sürdürülebilir düzeyde kalması gerektiği noktasında çok iyi analiz yapılmadığı ortaya çıkmıştır⁶⁴.

- Tarifelerin ortalamaların çok üzerinde olmasının imtiyaz sahibi açısından olumlu bir durum olarak görülmesine rağmen, beklenen toplam geliri ve yaptığı yatırımın geri dönme süresi açısından imtiyaz sahibi için de tatmin edici olduğu söylenemez. Modele göre imtiyaz sahibi açısından en belirleyici faktör tüketim miktarı yani m³ su ve m³ atık sudur. Sözleşme tarihinde 200.000 ton civarında olan tüketim miktarının 2010’lu yıllarda 600-700 bin ton olması beklenirken hâlihazırda 450 bin ton civarında seyretmektedir. Satış miktarının beklenen düzeyde gerçekleşmemesi imtiyaz sahibinin gelirini olumsuz yönde etkilemektedir. Yukarıda belirtilen tarife analizlerindeki zaafiyetin, tüketim miktarı tahminlerinde de varlığı görülmektedir.

- Tarafların yükümlülüklerini yerine getirmediği durumlar dışında, örneğin, karşılıklı ekonomik tatminsizliğin varlığında sözleşmenin hangi koşullarda devam edeceği ya da etmeyeceğine ilişkin düzenlemenin olmaması, sözleşmenin bir diğer zayıf noktasını göstermektedir. Burada, bir taraftan tarifelerin yüksek düzeye gelmiş olması nedeniyle tüketicilerin dolayısıyla idarenin baskı altında kalması diğer taraftan yatırımcının beklenen geliri elde etmemesinden dolayı karşı karşıya kaldığı tatminsizlik iki taraf açısından sözleşmenin sürdürülebilirliğini risk altına almaktadır. Böyle bir durumda karşılıklı olarak sözleşmenin revize edilmesi veya rızaen iptal edilmesi şeklinde bir esnekliğin bulunması kaçınılmazdır. Sözleşmede böyle bir hüküm olmamakla beraber, karşılıklı iptal yoluna gidilmesi halinde, imtiyaz sahibinin bugüne kadar gerçekleştirmiş olduğu fizikî yatırımların telafi edilmesi açısından bedellendirilmesi de ayrı bir sorun teşkil edecektir. Bugüne kadar yapılan yatırımlar yatırımcının beyanına bağlı olarak rakamlandırılmış olup, idarenin bunu telafi etmesi gerektiği durumda bu beyanın nasıl doğrulanacağı ya da yatırımın gerçek değerinin nasıl tespit edileceği ayrı bir tartışma konusu ortaya çıkaracaktır.

- İkinci bölümde KÖİ modellerinin olumsuz yönleri anlatılırken belirtilen, “tam rekabet koşullarının oluşmaması” durumu burada da kendini göstermiştir. İhaleye sadece iki firmanın teklif vermesi doğal olarak farklı alternatiflerin ortaya çıkmamasına ve sonuçta idarenin elinini zayıflamasına neden olmuştur.

⁶⁴ Yerinde yapılan tespitlerde, hem idare hem imtiyaz sahibi açısından halihazırda bunun sıkıntılı bir durum olduğu gözlemlenmiştir.

Modelin olumlu tarafları;

- Güllük sözleşme tarihinde nüfusu 3.000’ler civarında olan küçük bir belde olmasına rağmen Türkiye’de ilkler arasına girecek bir modelin uygulamaya geçmiş olması önem arz etmektedir. Ayrıca, anahatlarıyla ve uygulama şekli bakımından çok iyi dizayn edilmiş bir sözleşme örneği göstermektedir.

- Uygulamaya konulan model sayesinde Beldenin içme suyu, kanalizasyon ve arıtma tesisi niteliğindeki temel altyapı yatırımları kısa zaman içerisinde tamamlanmıştır. Belediye kendi imkânlarıyla veya borçlanma yoluyla bu yatırımların bu kadar kısa zaman içerisinde tamamlama imkânı bulunmamasına rağmen modelin avantajlarından yararlanabilmiştir⁶⁵.

3.1.5. Türkiye’deki Uygulamaların Değerlendirilmesi

Türkiye’de Belediyelerin altyapı projelerinin uygulanmasında KÖİ modelleri, enerji ve ulaşım sektöründe olduğu kadar sık başvurulmuş bir yöntem olmamıştır. Bugüne kadar bu kapsamda gerçekleştirilen projeler ise, yukarıda ele alınan üç örnek dışında bulunabilecek birkaç küçük uygulamada dâhil olmak üzere aşağı yukarı aynı özellikleri taşımaktadır. Mevcut uygulamaların değerlendirilmesinde aşağıdaki sonuçlar ortaya çıkmaktadır:

- Sektördeki ilk uygulama özelliği taşıyan ASAT ve Yuvacık Barajı örneklerinin, kamuoyunda olumsuz intiba bırakması ve daha önemlisi sonuçları itibarıyla idareler aleyhine çalışması, modelin güvenilirliğini sarsmıştır. Psikolojik olarak yetkililer, imajı bozuk ve kamu menfaati aleyhine sonuç veren modellerden uzak durma yoluna gitmişlerdir.

- Belediyelerin sunduğu altyapı hizmetlerinin, ticari olmaktan ziyade sosyal nitelik göstermesi belirleyici olmaktadır. Bir ürünün ya da hizmetin ticari olması piyasa koşullarına göre fiyatının ya da kâr marjının belirlenebilmesi imkânını vermektedir. Ancak içme suyu ve kanalizasyon hizmetleri gibi ticari nitelik taşımayan durumlarda piyasa koşullarına veya maliyet esasına göre fiyatlandırma, kamu idareleri açısından dünyanın her yerinde büyük zorluklar taşımaktadır. Toplumsal algı, bu hizmetlerin

⁶⁵ Yatırımcı yaptığı yatırımların toplam bedelini 10.000.000 Euro olarak beyan etmiştir.

kamu tarafından bir sosyal devlet anlayışının sonucu olarak kâr amacıyla değil kamunun doğal görevi olarak yerine getirilmesi gereken bir olgu olduğu şeklindedir. Dolayısıyla kâr amacı her zaman ciddi bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Az gelişmiş ya da gelişmekte olan toplumlarda bu durum daha da önemli hale gelmektedir.

Türkiye’de Belediyelerin söz konusu hizmetleri ticari bir mantıkla değil belediyenin kamusal hizmeti şeklinde sunmaları ve toplumun beklentilerinin de bu yönde olması, bu alandaki kâr amacı güden özel sektör yatırımcılarının durumunu güçleştirmektedir. KÖİ modellerinin sürdürülebilirliği açısından ilk yatırım döneminden ziyade işletme döneminin daha önemli olması, işletme döneminde ise hizmet bedellerinin sürdürülebilirlik açısından en belirleyici faktör niteliği taşıması, modelin uygulanabilirliğini zorlaştırmaktadır. Nitekim yukarıda ele aldığımız örnek uygulamalarda olduğu kadar, geleneksel yöntemlerle gerçekleştirilen projelerin uygulanmasında da tarifeler oldukça kritik durum arz etmektedir. KÖİ modeliyle yürütülen projelerde, özel sektör ortağın doğal olarak tarifeleri “Maliyet + Kâr” yaklaşımıyla belirlemesi modelin sürdürülebilirliğini riske atmaktadır. Hizmetin yürütülmesinde etkinlik açısından sonuç alınmakla beraber, tarifelerin yüksekliği ve yatırımcının beklediğini bulamaması modellerin sürdürülebilirliğini ciddi anlamda riske atmaktadır.

- Kamu idarelerinin personel kapasitesi ve bilgi birikimi modelin kurgulanması ve yürütülmesi açısından yetersiz kalmaktadır. Söz konusu modellerin mahalli idareler açısından yeni olması, idarelerin projelerin yürütülmesinde geleneksel yöntemlere odaklı çalışması dolayısıyla karmaşık yapı arz eden KÖİ modellerinde kamu menfaati ile özel sektör ortağının kâr beklentisi arasında hassas dengenin kurulması noktasında gösterilen zaafiyetler, olumsuz sonuçların doğmasına neden olmaktadır.

- Uygulama öncesi etüt ve fizibilite aşamasında belediyelerden yeterli bilgi alınamaması geleceğe dönük projeksiyonların yanlış olmasına sebebiyet vermektedir. Nüfus, tüketim miktarı, projenin ekonomik ömrü boyunca muhtemel abone sayısı, ekonomik koşullara bağlı olarak tarifelerin ödenebilir düzeyde olmaması gibi temel değişkenlerde ortaya çıkan sapmalar projeyi riske atmaktadır.

- Örnek olabilecek başarılı bir uygulamanın bulunmaması hem psikolojik hem de modelin kurgulanması açısından sağlıklı bir zeminin oluşmamasına neden olmaktadır.

- İçmesuyu, kanalizasyon ve arıtma tesisi niteliğindeki altyapı yatırımlarının ilk yatırım miktarları diğer sektörlerde olduğu gibi yüksek maliyetli projeler kapsamında değerlendirilmeyebilir. Genellikle belediyeler bu tür yatırımları, kısmen kendi gelirleriyle ve yetersiz kaldığı noktada uygun koşullarda kredi kullanmak suretiyle (başta İller Bankası olmak üzere) gerçekleştirme kabiliyetine sahiptirler. Ayrıca içme suyu ve kanalizasyon şebeke yatırımlarının modüler bir yapı arz etmeleri nedeniyle, sistemi çalışır halde tutarak tamamlanmasını zamana yaymak imkân dâhilindedir. Dolayısıyla belediyeler yıllık yatırım programları ile uzun döneme yayarak fizikî gerçekleştirmelerini sağlama yoluna gitmektedirler. İlk yatırım maliyetinde genel bir sıkıntının olmaması, belediyelerin işletme dönemini bir sorun olarak görmeden, tereddütsüz olarak geleneksel yöntemlere başvurmalarına yol açmaktadır. Yani bu alanda özel sektör kuruluşlarıyla işbirliği yapma zarureti hissetmemektedirler. Mahalli yöneticilerin, işletme döneminde istihdam ve benzeri imkânları ellerinde tutma arzusu da burada etkili olmaktadır.

- Ülke genelinde KÖİ uygulamalarını teşvik eden, düzenleyen ve yönlendiren yasal ve kurumsal yapının bulunmaması da belediyelerde bu modellerin yaygın olarak uygulanmamasına neden olan bir faktör olarak kabul edilebilir.

3.2. Kamu-Özel İşbirliği Modellerinin Etkin Uygulanmasında Yapılması Gerekenler

Türkiye’de KÖİ modellerinin uygulanmasında yasal ya da kurumsal anlamda herhangi bir engel bulunmamaktadır. Her sektörde olduğu gibi Belediyeler açısından da bir projenin herhangi bir KÖİ modeliyle gerçekleştirilmesi için başvuracağı yasal düzenleme ve kurumsal ilişkiler ağı mevcut olup, hâlihazır düzenlemeler ile enerji, ulaşım, sağlık ve her türlü altyapı sektörlerinde idareler bir şekilde özel sektörle işbirliği yapabilmektedirler. Bu işbirliği enerji ve ulaştırma sektöründe diğerlerine göre daha yoğun kendini gösterirken başta belediye altyapıları olmak üzere altyapı konusunda istenen düzeyde olduğu söylenemez. Sağlık sektöründe son yıllarda başlayan KÖİ

modeli uygulamalarının gelecekte nasıl bir sonuç vereceği belirsiz olmakla beraber, sektörün genel yapısı açısından bakıldığında sürdürülebilir bir yapı arz ettiği söylenebilir.

Bütün Dünya’da olduğu gibi Türkiye’de de kamu hizmetlerinin yürütülmesinde özel sektörle işbirliği yapma ihtiyacı, yatırım maliyetinin finansmanı ve işletme döneminde etkinliğin sağlanması nedenleriyle ortaya çıkmaktadır. Özellikle ilk yatırım maliyetinin çok yüksek olduğu enerji ve ulaşım sektöründe bu durum kendini daha açık gösterir⁶⁶. Türkiye’de genel temayül; ağırlıklı olarak yapım işlerinde ilk yatırım maliyetinin yüksekliği özel sektör işbirliğine zorlarken, mevcut tesislerin işletmesindeki etkinsizlik ve teknik sorunlar hizmet alımı ya da kiralama yoluyla özel sektöre başvurulmasına neden olmaktadır⁶⁷.

Türkiye’de KÖİ modellerinin herhangi birinin uygulandığı sektörler; enerji, ulaştırma, tarım, içme suyu, kanalizasyon, sağlık, turizm, gümrük kapıları, madencilik ve haberleşme olarak karşımıza çıkar. Her bir sektörün yapısal olarak farklı özellikler taşıması, sağladığı mal ve hizmetlerin gerek fiyatlandırma gerekse pazar yapıları açısından kendine özgü niteliklerinin olması uygulanan modellerde de farklılıkların olmasına neden olmaktadır. Hatta aynı model farklı sektörlerde farklı yöntem ve içerikler de taşıyabilmektedir. 20 yılı aşkın süreyle ülke gündeminde bulunan, başarısız örnekler olmakla beraber birçok alanda önemli boşluklar doldurarak bu yolla kamusal ihtiyaca karşılık veren KÖİ modelleri varlığını devam ettirdiği gibi artan ihtiyaçlara bağlı olarak ağırlığının her geçen gün daha da artacağı söylenebilir. Bu gerçekten hareketle ülke genelinde uygulanan ve uygulanacak olan KÖİ modellerinin etkinliğinin arttırılması için bazı yasal ve kurumsal düzenlemelere ihtiyaç bulunmaktadır. KÖİ modellerinin uygulandığı birçok dünya ülkesinde bu amaçla çıkarılmış yasalar ve kurumsal yapılar bulunmaktadır. Hâlbuki ülkemizde, 3996 sayılı yasa, 2886 sayılı yasa ve 4734 sayılı yasa gibi çeşitli birden çok düzenlemeler bu amaçla kullanılabilmekte,

⁶⁶ İstanbul – İzmir Otoyolu ve İzmit Körfezi Köprüsü Projesi bunun en tipik örneğidir. Yaklaşık 11.000.000.000 TL maliyetli proje, maksimum 7 yılı yapım olmak üzere toplam 21 yıl süreyle YİD modeli kapsamında özel sektör tarafından yapılmaktadır. Projenin yatırım maliyeti tek başına neredeyse tüm Ülkenin yıllık yatırım programına eşdeğerdir. Ülke ekonomisinin böyle bir projeyi bütçe imkânlarıyla tamamlayabilmesi çok daha uzun yılları kapsayacağından yerinde bir kararla projenin YİD modeliyle gerçekleştirilmesi yoluna gidilmiştir.

⁶⁷ Kamu idareleri, 4734 sayılı Kanun çerçevesinde, eleman yetersizliği taşıdıkları işletmelerde ya da tesislerde hizmet alımı yoluyla özel sektörden yaygın bir şekilde yararlanmaktadırlar.

kurumsal yapı açısından ise uygulanan her bir model farklı kurumsal ilişkileri takip etmektedir. Hatta bazı kurumlar, “hizmetin özelleştirilmesi ya da özel sektör eliyle yürütülmesi her hal ve şartta daha iyidir” düşüncesiyle, herhangi bir projenin gerçekleştirilmesi veya mevcut projenin yürütülmesinde ciddi bir analiz ve etüt yapmadan genel trende uyarak kamu hizmetine özel sektörü dâhil etme anlayışıyla hareket etmektedirler. Özellikle mahalli idarelerde tesislerin işletilmesi, ulaşım, temizlik, park bahçe bakım ve onarım hizmetleri çok yaygın olarak özel firmalara ihale edilmiş olmasına rağmen son yıllarda tersine dönüş uygulamaları görülmeye başlanılmıştır⁶⁸. Dolayısıyla bütün kamu kurum ve kuruluşlarını yönlendirecek her türlü uygulamaya genel çerçeve niteliği taşıyan bir “çerçeve yasa” ile doğrudan ilgili bir kurumsal yapıya önemli ölçüde ihtiyaç vardır. Yeni bir yasal düzenleme ve kurumsal yapıya ilâve olarak, uygulayıcı idarelerin kurumsal kapasitelerini genişletilmesi ve KÖİ uygulamaları açısından bilinçlendirilmesi de önem arz eder.

3.2.1. Yasal Tedbirler

Son yıllarda KÖİ uygulamalarını tek bir yasa kapsamına almak amacıyla birtakım çalışmalar yapılmaktadır⁶⁹. Uygulamada birliğin sağlanması, kamu idarelerinin önünde yönlendirici bir rehber niteliğinde düzenlemenin olması, yetki çerçevelerinin ve yetkili kurumların netleşmesi bakımından uygulanabilir özellik taşıyan bir çerçeve kanunun varlığı kaçınılmaz bir ihtiyaç olarak durmaktadır. En yaygın kullanılan 3996 Sayılı Kanun sadece YİD modelini düzenlemektedir. Hâlbuki kanunun yürürlüğe girdiği 1994 yılından beri KÖİ uygulamalarında yeni yaklaşımlar ve yeni ihtiyaçlar ortaya çıkmıştır. Öte yandan 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu esas itibarıyla geleneksel uygulamaları düzenleyen klasik bir ihale düzenlemesidir. Kendine özgü ve karmaşık bir yapıya sahip olan KÖİ modelleri için bu Kanunun yeterli düzeyde uygulanamaması oldukça doğaldır. Zaten kamu idarelerinin sadece kısmi hizmet alımlarında uygulanabilmektedir. Sağlık, enerji ve ulaşım sektörüne ilişkin yukarıda belirtilen özel düzenlemeler ise sektörel ya

⁶⁸ Çok yaygın olmamakla beraber bazı Belediyeler temizlik ve ulaşım hizmetlerinde özel sektörü bırakıp tekrar doğrudan, geleneksel yöntemlerle hizmet vermeye başlamışlardır. Bu amaçla, İller Bankası Genel Müdürlüğünden araç – gereç alımı için kredi müracaatları yaygınlaşmaya başlamıştır (Kaynak: İller Bankası Genel Müdürlüğü).

⁶⁹ Değişik platformlarda bu konuda tartışmalar olmakla beraber tek somut çalışma DPT Müsteşarlığı tarafından “Kanun Tasarısı Taslağı” aşamasındaki “bazı yatırım ve hizmetlerin kamu kesimi ile özel sektör işbirliği modelleri çerçevesinde gerçekleştirilmesine ilişkin kanun”dur.

da kurumsal ihtiyaçlara çözüm bulma amacına yönelik olmaları nedeniyle burada önerilen genel çerçeve yasa ihtiyacını ortadan kaldırmaz.

Olması gereken çerçeve yasa; esnek, uygulayıcı kurumlara geniş inisiyatif veren ve merkezî yapıyı gereğinden fazla güçlendirmeyen özellik taşımalıdır. Anahatlarıyla aşağıda belirtilen hususları taşıması gerekir:

- Yasanın amacı ve sınırları net olarak tanımlanmalı, KÖİ uygulamaları ile sınırlı, düzenleyici ve yönlendirici olmalıdır.
- Proje uygulamalarını ve nihai kararı mutlak surette projenin sahibi kuruma bırakmalıdır. Projenin yürütülmesinde her türlü sorumluluğun idarede olması ile her türlü karar riskini taşımaları nihai kararın kendilerinden olmasını doğal hale getirmektedir.
- Bütün sektörlerle ilişkin temel uygulama prensipleri ile model seçim kriterlerini düzenleyen ve uygulayıcılara rehberlik fonksiyonu icra edecek bir kurumsal yapı tanımlanmalıdır.
- Uygulanacak olan modeller tanımlanmakla beraber, model seçimi hatta birden çok modelin karma uygulanmasını idarelere bırakacak yapıda olmalıdır. Tanımlanan modeller dışında uygulayıcılara yeni modeller önerecek alanlar vermelidir.
- İkincil düzenlemelerle (yönetmelik, tebliği vs.) uygulama karmaşık ve takip edilemez hale getirilmemelidir⁷⁰.
- Herhangi bir kamu hizmetinin ya da projesinin; dizayn, projelendirme, finansman, yapım ve işletme aşamalarının tamamında ya da bir kısmında, bir şekilde özel sektör kuruluşu ile kamu kurum ya da kuruluşunun işbirliği söz konusu olduğunda tek bir yasa uygulanmalı, diğer bütün yasalar (özel ya da genel) yürürlükten kaldırılmalıdır.

KÖİ modellerinin uygulanmasında tabi olunacak ihale usul ve esasları kendine özgü ve her bir model için farklı yöntemleri taşımalıdır. Mevcut 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun hükümleri dışında idarelerin inisiyatifini güçlendirecek ve her bir modele

⁷⁰ Kamu İhale Kurumunun mevcut uygulamaları, Kanun ve Yönetmelik dışında sürekli olarak tebliğ düzenlemeleri, aynı konuda aynı yıl içerisinde peş peşe birbirini değiştiren tebliğlerin yayımlanması, zaman zaman idarelerin yerine geçip ihale onay mercii gibi nihai karar verir duruma gelmesi bakımından eleştirilmektedir.

mahsus yöntemler uygulayabilecek prensipleri taşımalıdır. 4734 Sayılı Kanun çerçevesinde ihalesi yapılan hizmet alımı ve yönetim sözleşmeleri uygun firma seçimi açısından uygulamada ciddi sıkıntılar doğurmaktadır. Teknik kapasitesi yüksek projelerin yürütülmesinde sadece fiyatın değil yeterliğin de ön plâna çıktığı durumlarda idareler rasyonel karar vermede zorlanmaktadırlar. Zira, Kamu İhale Kurumuna şikâyet mekanizması ve bunun sonucunda proje uygulamanın içerisinde bulunmayan kimselerin nihai karar verir durumda olması uygun olmayan tercihlerin yürürlüğe girmesine neden olabilmektedir⁷¹. Bu alanda önerilen yasal çerçeve hem nihai karar hem de ihale usul ve yönteminin seçimi konusunda inisiyatifli idarelere bırakır mahiyette olması gerekir.

İhale usulüyle ilgili olarak; tek aşamalı açık ihale usulü olabileceği gibi, her bir modele ilişkin (hizmet alımı, yönetim sözleşmesi, kiralama ya da YİD modelleri) iki aşamalı ve ön elemeli (yeterlilik) ihale yöntemi de alternatif olabilmelidir. İdarenin kararına ilişkin itirazlar, oluşturulacak üst kurum yerine İdare Mahkemeleri ya da proje büyüklüğüne göre Danıştay'a yapılmalıdır. Kamu İhale Kurumu örneğinde olduğu gibi şikâyet merciinin üst kurum olarak dizayn edilmesi, belli bir süre sonra söz konusu Kurumu idarelerin yerine geçen ve nihai olarak ihale onay mercii durumuna düşüren bir mekanizmayı doğurabilir. Türk kamu yönetiminin merkezî yapısının, yerel yönetimler potansiyel olarak her zaman yanlış karar verebilir düşüncesinin, yeni oluşturulacak bu mekanizmaya yansımaması önem arz eder. Unutulmamalıdır ki, yanlış karar verme potansiyeli yerel yönetimlerde olduğu kadar merkezî yönetim için de söz konusudur. Bunu önlemenin ya da minimize etmenin yolu, süreç esnasında iç ve dış denetim mekanizmasının kuvvetlendirilmesidir.

3.2.2.Kurumsal Tedbirler

Proje sahibi kamu kurum ve kuruluşları, mevcut yasalar çerçevesinde ya da önerilen yeni bir çerçeve yasayla tercih edecekleri KÖİ modellerini kendi kurumsal inisiyatifleriyle mi yürütsünler veya bu alanda genel düzenleme yapan hatta bazı durumlarda nihai kararı veren bir üst kurum mu olsun yaklaşımları değişik

⁷¹ Bir hafta içerisinde yüzlerce şikâyet dosyasına ilişkin karar verme durumunda olan Kamu İhale Kurumunun, farklı sektörlerdeki bu kadar sayıda sorunlu dosyayla ilgili olarak her zaman rasyonel karar vermesini de beklememek gerekir. Bu durumu bir kurumsal zaafiyetten ziyade, sistemin getirdiği olumsuzluk olarak algılamak daha yerinde olur.

platformlarda (bürokratik kademeler, konferans, seminer vb. uluslararası organizasyonlarda) tartışılmaktadır. Her iki yaklaşımın kendi içerisinde avantaj ve dezavantajları olmakla beraber genel temayül bir üst kurumun olması şeklinde ortaya çıkmaktadır. Kamu-özel işbirliğinin kamunun hizmet verdiği her alanda kendini göstermesi, kamu menfaatinin korunması bakımından standart temel prensiplerin ortaya konmasının zorunluluğu, yukarıdaki bölümlerde belirtilmiş olan kamu idarelerindeki teknik kapasite yetersizliğinin giderilmesi ya da ortak bir alanda bilgi paylaşımının gerçekleştirilmesi, uygulayıcıların bir üst iradenin ve denetim mekanizmasının varlığını hissetmesini sağlayacağı “teyakkuz hali”⁷², uygulamada birliğin sağlanması, özellikle belediyelerin bu alanda bir merkezî idarenin rehberliğine ihtiyaç duyması gibi nedenler, uygulayıcı kurumların dışında bağımsız bir kurumun olmasının daha rasyonel olacağını ortaya koymaktadır. Ancak çoğunlukla önerilen bu kurumun yetki ve sorumluluklarının sınırı ile hangi görevleri icra edeceği tartışmalıdır.

Kamu-Özel İşbirliği modellerinin uygulandığı ülkelerde uygulayıcı kurumlar dışında bir üst kurum oluşturulması genel olarak kabul görmektedir. Bu kurumların fonksiyonu; uygulayıcılara danışmanlık yapmaktan fizibilite hazırlama, finansman sağlama, ihale süreçlerini yönetme ile nihai onay mercii olmaya kadar, her bir ülkede farklı farklı fonksiyonlar icra etmektedirler⁷³. Bu farklılık şüphesiz, ülkelerin genel kamu yönetimi sistemindeki farklılıkların doğal yansımasıdır. Her ülke kamu kurum ve kuruluşlarının kapasitesi, yönetim şekli ile oluşmuş teamüllerine bağlı olarak, KÖİ modellerini uygulama yöntemlerini belirlemektedirler.

⁷² İdarelerin ya da yetkililerin gerçekleştirecekleri eylemlerin sonuçlarının denetleniyor olması, (birşekilde vatandaş tarafından ve ilgili mevzuatlara göre merkezi idare tarafından) yetkilileri daha dikkatli ve temkinli davranmaya zorlayacaktır. Biz buna teyakkuz hali demeyi tercih ettik. Ancak bu denetim mekanizmasının şiddetinin gereğinden fazla olmasının uygulayıcıları tembelliğe ve iş yapmamaya sevkettiği de söylenebilir. Bu nedenle bunun kıvamı oldukça önem arz etmektedir.

⁷³ Bangladeş’te Infrastructure Investment Facilitation Center (IIFC) uygulama, ihale görüşmeleri, projelerin değerlendirilmesi ve temel politikaların belirlenmesi fonksiyonlarını icra etmekte, Filipinler’de The Coordinating Council Of The Philippine Assistance Program (CCPAP) teknik ve finansal yardım sağlama, özel sektörü teşvik etme ve uygulayıcı birimleri gözlemleme fonksiyonuna sahiptir. Öte yandan Portekiz’de Parpublica SA projelerin teknik değerlendirilmesi ile uygulayıcı kurumların nihai kararı vermeden önce görüş bildirme fonksiyonu icra etmektedir. Güney Afrika’da National Treasury PPP Unit, sadece danışmanlık hizmeti vermektedir. İngiltere’de Partnerships UK kamu kurumlarına proje ve finansman önerilerinde bulunmaktadır. Kurumların kendi birimleri olmakla beraber ihale süreçlerinde Hazine’nin (Treasury) prosüdürüne uymak zorundadırlar ve her bir nihai işlem sözleşme öncesi Hazine’nin onayına sunulmaktadır. Partnerships UK ve Hazine hem ulusal hem lokal KÖİ uygulamalarından sorumludur. Avustralya’da oluşturulan Partnerships Victoria da İngiltere’dekine benzer bir yapıya sahiptir. (Public-Private Partnership Units The World Bank s.39-54).

Ülkemizde bu anlamda gerçekleşen tartışmalar ilgili kurumların kendi fonksiyonlarını güçlendirmeye dönük olması noktasında yoğunlaşmaktadır. Bu konuda ortaya atılan görüşler, Devlet Plânlama Teşkilatı, Kamu İhale Kurumu, Özelleştirme İdaresi ve bunlardan bağımsız sadece KÖİ uygulamalarını düzenleyen ve denetleyen bağımsız bir üst kurum şeklinde kendini göstermektedir. Somut bir düzenlemenin olmaması ve bu görüşlerin henüz bir tartışma aşamasında bulunması nedeniyle bu önerilerin her birini ayrı ayrı değerlendirmek yerine olması gereken üzerinde durulacaktır.

KÖİ uygulamaları geleneksel yöntemlerden farklı özellikler taşımakla beraber, nihayetinde kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde bir ihale sürecini kapsamaktadır. KÖİ'deki ihale yöntemi geleneksel yöntemlerdeki ihale yöntemlerinden farklılık göstermekle beraber, kamu hizmetinin en uygun bedelle, zamanında ve en üst düzey kullanıcı tatmini sağlamak suretiyle yerine getirilmesi için özel sektör kuruluşlarından teklif almak ve bu teklifler arasından kamu menfaatine en uygun olanını seçmek ana felsefesi her iki yöntemin ortak paydasını oluşturmaktadır. Konuya bu açıdan baktığımızda ilgili kurumun; proje geliştirme, ihale süreçlerini yönetme, kamu ile özel sektör kuruluşları arasında koordinasyon sağlayabilme, özel sektör kuruluşlarını analiz edebilme ve sağlıklı diyalogu kurabilme kapasitesine sahip olması gerekir. Bu özellikleri taşıyacak yeni bir kurum oluşturma bir yöntem olmakla beraber, öncelikli olarak mevcut kurumlar içerisinde bunu yapabilecek kapasitede bilgi ve tecrübe birikimine sahip bir kurumun mevcut olup olmadığı üzerinde durmak gerekir. Yeni bir birim oluşturmak (kurumsal anlamda) özgün olmanın sağlayacağı bazı avantajlar sağlamakla beraber, sistemin yanlış oturtulması ve süreçlere hakim olmanın uzun zaman alması gibi olumsuzluklar da taşımaktadır. Bu nedenle hiçbir şekilde bu alanda faaliyet gösterebilecek bir kurumsal yapının olmadığı durumlarda yeni oluşumlara gitmek daha akıllıca olabilir.

Ülkemiz açısından yeni bir oluşuma gitmek yerine Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın bu alanı doldurabileceği düşünülmektedir. Çünkü:

- Özelleştirme İdaresi Başkanlığı 26 senedir kamu mülkiyetinde ve idaresinde olan kuruluşların gerek ulusal, gerekse uluslararası süreçleri uygulamak suretiyle özel sektöre devretmek konusunda sağladığı birikim,

- 26 sene içerisinde oluşturduğu kurumsal kapasite ve kurumsallaşma derecesi,
- Kamu – Özel Sektör ilişkilerini yönetme konusunda uzmanlaşması,
- Kullanıma hazır yetişmiş uzman kadrosu,
- Bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla bugüne kadar oluşturmuş olduğu ilişkiler ağı,

- Kısmen ya da tamamen özelleştirilmiş kurumların, özelleştirme sonrası performansları ile toplumsal katkılarını gözlemleme ve değerlendirme fırsatının mevcut olması,

- Türkiye’de özelleştirmenin sonlarına yaklaşılması ve dolayısıyla Özelleştirme İdaresi Başkanlığı’nda önümüzdeki yıllarda doğabilecek atıl kapasitenin de bu yolla değerlendirilme fırsatının bulunması gibi nedenler, kamuya yeni birim oluşturma yükü getirmeden, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı’nı hem yapısal hem de fonksiyonel özellikleri ile KÖİ modellerinin uygulanmasında bir üst kurul olması noktasında ön plâna çıkarmaktadır. Ancak Özelleştirme İdaresi Başkanlığı’nı bu yapıya dönüştürmek kendi içerisinde bir takım yeni düzenlemeleri gerektirecektir. Bu düzenlemelerle İdarenin mevcut görevlerine ilâve olarak aşağıdaki fonksiyonları da üstlenmesi gerekir.

- Kamu-Özel İşbirliği uygulamalarının gerçekleştirilebileceği sektörleri belirlemek ve her bir sektörde uygulanabilecek modelleri tanımlamak,

- Ön etüt ve fizibilite çalışmalarında, uygulayıcı idarelere danışmanlık hizmeti vermek,

- Genel eğitim faaliyetlerini organize etmek,

- İdarelerin nihai kararı öncesinde görüş bildirmek (nihai karar idarelerde olmalıdır, verilen görüş bağlayıcı olmaktan ziyade; yönlendirici, firma seçiminde varsa eksikliklerin belirtilmesi, sözleşmelerin ana unsurlarının belirlenmesi, özel firma ile idare arasında doğabilecek ihtilafları önceden önlemeye dönük önerilerde bulunması konularında olmalıdır),

- İdarelerden talep edilmesi halinde, fizibilite çalışması ve ihale süreçlerinin yürütülmesi esnasında geçici süreyle idarelere uzman takviyesinde bulunmak,

- Yapım işlerinde ön izin vermek, hizmet ve yönetim sözleşmesi dışındaki modellerin tercih edilmesi durumunda, idareler bu Kurumdan ihaleye çıkmadan önce ön izin almalıdır. Kurumun en önemli fonksiyonu, idareleri uzun süreli sorumluluk altına

sokacak projelerin uygulanmasından önce uygulamaya başlanıp başlanılmaması konusunda karar vericiliği olmalıdır. Söz konusu bu ilk kararın oluşturulmasında, idarelerin ön etüt ve raporlarına ilâve olarak kurumun kendi değerlendirilmeleri sonucunda idarelerle yapılacak müşterek çalıştaylar önemli olmakla beraber nihai karar mercii kuruma ait olmalıdır.

3.2.3. Yerel Yönetim Birimlerinin Kurumsal Kapasitelerinin Güçlendirilmesi

Uygun yasal çerçevenin oluşturulması ile bir üst kurumun yapılandırılması önemli olmakla beraber, bundan daha da önemlisi uygulayıcı idarelerin (özellikle yerel yönetimlerin), teknik ve idari kapasitelerinin güçlendirilmesidir. Türkiye’de Belediyeler anlamında yerel yönetimler 1980’li yıllardan itibaren alınan tedbir ve uygulamalarla yerel hizmetlerin yürütülmesi bakımından oldukça yetkin konuma gelmişlerdir. Özellikle Büyükşehir belediye örgütlenmesinin olduğu yerlerde altyapı hizmetleri Dünya standartları düzeyinde yerel imkânlarla yürütülebilmektedir. Yakın zamana kadar İller Bankası Genel Müdürlüğü, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü gibi altyapı hizmeti veren kurumlar bile günümüzde belediyelerin bir kısmı açısından teknik konularda ihtiyaç duyulmaz konuma düşmüşlerdir⁷⁴. Belediyelerin finansal kaynaklarının artması, belediye yöneticilerinin eğitim düzeyinin yükselmesi⁷⁵ ve toplumun demokrasi bilincinin artması nedenleriyle belediyeler daha tatmin edici ve üst düzey hizmet verme durumundadırlar.

Buna rağmen ülkemizdeki yerel yönetimlerin teknik ve idari açıdan karmaşık projeleri yürütebilecek kapasitede olduğu söylenemez. Geleneksel yöntemlerle yürütülecek temel

⁷⁴ Belediyelerin her türlü altyapısını İller Bankasınca ihale edilip yapılırken bugün büyükşehir ve İl belediyeleri kendi yatırımlarını gerçekleştirmekte, İller Bankasından sadece finansal destek almaktadırlar. 2004 yılına kadar İller Bankasının yürüttüğü işlerin tamamı İller Bankası ihalesi iken bugün ihaleler ve projelerin yürütülmesi belediyelerce, finansman ve kontrollük hizmeti İller Bankasınca yapılmaktadır (kaynak: İller Bankası Genel Müdürlüğü). Öte yandan, şehiriçi karayolu geçişleri ve köprülülük kavşaklar Karayolları Genel Müdürlüğü hizmet alanı içerisinde olmasına rağmen birçok belediye kendi mücavir alanı içerisindeki Devlet Karayolu kısımlarını kendi imkanlarıyla yapabilmektedir. Benzer şekilde Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü’nün görev alanına giren bazı projeler (taşkın koruma gibi) belediyelerce gerçekleştirilebilmektedir.

⁷⁵ 2009 mahalli seçimleri sonrası Belediye Başkanlarının eğitim düzeyi şu şekildedir; ilkokul 579, ortaokul – lise 1134, üniversite – yüksekokul 1231’dir. Belediye ölçeği büyüdükçe eğitim düzeyi de yükselmektedir. (Kaynak:TÜİK)

hizmetler, büyük ya da küçük birçok belediyeler açısından mümkün olmakla beraber KÖİ gibi karmaşık yapıli projeler söz konusu olduğunda, belediyelerimizin büyük bir kısmının önemli oranda teknik desteğe ihtiyaç duyduğu söylenebilir. Bundan sonraki bölümde ele alınacağı üzere, proje yürütmede kilit görev görecekle olan teknik personel sayısı belediyelerin ölçeğı düştükçe gittikçe azalan bir seyir göstermekte dolayısıyla proje yürütme kapasiteleri daralmaktadır. Ölçek büyüdükçe teknik ve malî açıdan yeterlilik düzeyleri yükselirken ölçek küçüldükçe merkeze daha bağıli hale gelmektedirler.

Belediyeler açısından temel altyapı hizmetlerini yürütmede geleneksel yöntemler esastır. Yani finansal kaynak ve personel plânlaması ile işletme kültürü, altyapıya dönük tesislerin kamunun mülkiyetinde ve işletmesinde devam etmesi temel prensiptir. Ülkemizde ilgili bütün yasal ve ikincil düzenlemeler bu yaklaşıma dönük olarak hazırlanmış ve uygulanmaktadır. Kamu hizmetine özel sektörü dâhil etme bir ruhsat niteliğindedir⁷⁶. Dolayısıyla belediyelerin söz konusu altyapı hizmetlerini kendi imkân ve teknik gücüyle yapabilecek kurumsal yapıya sahip olmaları zorunludur. Hizmetlerin daha verimli, daha ekonomik ve zamanında sağlanmasına özel sektörün katkısının olabileceğı inanılıyorsa bu yola başvurulması rasyonel bir davranış olacaktır. Bugüne kadarki örnek uygulamalar göstermektedir ki projelerin ya da hizmetlerin yürütülmesinde özel sektörle işbirliğı yapmak, idarelerin (belediyelerin) sorumluluğunu kaldırmadığı gibi hizmetlerin bu yolla otomatik olarak yürüdüğünü söylemek imkânsızdır. Geleneksel yöntemlerde olduğu gibi özel sektörle işbirliğı yapıldığı durumlarda bile bu alanda idarenin belli bir teknik kapasitesinin ve proje yürütme kabiliyetinin bulunması gerekmektedir. KÖİ modelleri konusunda hiçbir birikimi olmayan ya da modelin uygulanmasıyla beraber bu tür projelerle ilgili olarak yönetim kabiliyetini geliştirmeyen kurumlar, kamu menfaatini sürekli olarak koruyamamaktadır. Herhangi bir projenin KÖİ modeliyle yürütülmesinin karar verilmesiyle beraber idare bünyesinde bu projenin organizasyonu ve sürekliliğini sağlayacak “Proje Yürütme

⁷⁶ 5393 Sayılı Kanunun 15. Maddesiyle, Belediyelerin yetki ve sorumlulukları tatad edilirken içmesuyu, kanalizasyon, toplu taşıma ve katı atık projelerine ilişkin imtiyaz verebilme ruhsatının sağlanması gibi. Yani esas olan bu hizmetleri belediyelerin kendi yetki ve sorumluluğunda yürütmesi ancak isterlerse Danıştayın görüşü ve İçişleri Bakanlığının kararı ile imtiyaz verme alternatifini kullanabileceğı hükme bağlanmıştır. Burada imtiyaz bir zorunluluk ya da bir görev değil verilen bir ruhsat mahiyetindedir.

Birimi” oluşturulmalıdır. Söz konusu proje yürütme birimi şu fonksiyonları yerine getirir:

- Ön etüt ve fizibilite çalışmalarını yürütmek ya da yürütülmesini gözetlemek,
- İhale dokümanlarını hazırlamak ya da hazırlanmasını gözetlemek,
- Yapılan ihaleyi karar noktasına getirmek,
- Proje yürürlüğe girdikten sonra, özel sektör ortak ile idare arasında köprü görevi görmek,
- Projenin muhtemel tıkanma noktalarını ve dar boğazlarını önceden öngörüp karar mercine rapor etmek,
- Özel sektör ortağı gerekli görülen noktalarda önceden uyarmak,
- Projenin performansının, önceden belirlenmiş standartlara ve hedeflere uygunluğunu zamanında rapor etmek, bu noktada sorun varsa, sorunun giderilmesi için alınması gereken tedbirleri rapor etmek.

KÖİ modellerinin sonuçları açısından başarılı olabilmesinin önemli koşullarından birtanesi uygulayıcı kurum bünyesinde böyle bir birimin tesis edilmesidir. Bu proje uygulama birimi, söz konusu proje uygulanırken yukarıda belirtilen hususlarda tam yetkili ve bağımsız hareket kabiliyetine sahip olmalıdır. Gerek ülkemizde gerekse dünya uygulamalarında proje uygulama birimi yerine, dışarıdan bağımsız bir danışman firmanın istihdamı yoluna da gidilebilmektedir⁷⁷. Dışarıdan bağımsız bir danışman firmanın kaçınılmaz olduğu büyük ölçekli projelerde ayrıca idare bünyesinde bu danışman firmanın simetriği konumunda, bir proje uygulama biriminin de olması idarenin elini güçlendirecektir⁷⁸.

Uygulayıcı idarelerin kurumsal kapasitelerinin güçlendirilmesinin yanı sıra hizmetten faydalanan kamuoyunun aydınlatılması ve menfaatlerinin daha iyi noktada olacağının inandırılması özel önem taşır. Mahalli yöneticiler seçimle gelmiş ve seçmen

⁷⁷ Uluslararası finans kuruluşları kendilerinin dahil olduğu KÖİ modellerinde bağımsız bir danışman firmanın varlığını koşul olarak ileri sürmektedirler.

⁷⁸ Danışman firmanın İdare adına hareket ediyor olması, idarelerin kendi bünyelerinde böyle bir birimi oluşturulmamaları şeklinde bir kanaat oluşturmaktadır. Fakat gerek örnek KÖİ modellerinde gerekse geleneksel yöntemlerle ihale edilen büyük projelerde idarelerin böyle bir birim oluşturmaması, tamamen danışman firmalara mahkûm olma gibi bir sonuç doğurmaktadır. Kamu hizmeti veren idareler açısından böyle bir mahkûmiyetin kamu menfaatine zarar vermesi muhtemeldir.

duyarlılığına sahip kimseler olması nedeniyle kamuoyu denetimi KÖİ projelerinin sürekliliği açısından kritik bir faktördür. Kamuoyu desteği sürekliliği olmayan projelerin sağlıklı uygulanabilme şansı zayıftır. Uygulanmakta olan bir projeye ilişkin olumsuz bir kamuoyu kanaati, mevcut projeyi durdurmasa bile yeni bir KÖİ modeline teşebbüsü engelleyici rol oynayacaktır⁷⁹.

3.3. Belediyelerin Temel Altyapı Projelerinde KÖİ Modellerini Uygulayabilme Kapasitelerinin Tespiti ve Değerlendirilmesi

3.3.1. Değerlendirmede Genel Yaklaşım ve Belediyelerin Ölçek Yapısı

2000’li yıllara kadar herhangi bir temel altyapı projesi geleneksel yöntemlere bağlı olarak, belediyelerin malî imkânları (öz kaynaklar ve borçlanma) çerçevesinde olabildiği kadar gerçekleştirilirken, imkânsızlığın olduğu durumda söz konusu hizmetin yerine getirilmemesi yasal ya da idari ciddi sonuçlar doğurmamaktaydı. Ancak, Avrupa Birliği Müktesebatı, ilgili yeni yasal düzenlemeler ve bunlardan daha önemlisi toplumsal refahın ve bilincin artmasıyla kamuoyunun hizmet beklentilerinin yükselmesi, söz konusu altyapı hizmetlerinin tamamlanmasını belediye imkânlarıyla sınırlı tutmayıp, mahalli yöneticilerin her ne koşulda olursa olsun yerine getirmesi gereken bir hizmet durumuna getirmiştir⁸⁰. Dolayısıyla belediyelerin söz konusu projeleri herhangi bir yöntemle belirli bir zaman diliminde tamamlaması gerektiğinden, hizmeti yapıp yapmama konusunda değil, sadece hangi yöntemle gerçekleştireceği noktasında bir tercihle karşı karşıya bulunmaktadır.

Belediyelerimizin temel altyapı projelerini geleneksel yöntem yerine KÖİ modellerini kullanmak suretiyle yürütmesi alternatifi hali hazır yasal düzenlemeler çerçevesinde her zaman mümkün olmakla beraber, bunun kamu hizmetinin daha etkin şekilde yerine

⁷⁹ Nitekim Antalya ve İzmit şehirlerimizde altyapı projelerine ilişkin özel sektör katılımı, söz konusu olumsuz örneklerden sonra hiçbir şekilde olmadığı gibi, mahalli yöneticilerimiz tarafından gündeme bile getirilememektedir.

⁸⁰ Çevre Kanunu Geçici 4. maddesine göre nüfusu 100.000’den fazla olan belediyeler Mayıs 2010 tarihine kadar, 50.000 – 100.000 arasında olan belediyeler Mayıs 2012 tarihine kadar, 10.000 – 50.000 arasında olan belediyeler Mayıs 2014, 2.000 – 10.000 arasındaki belediyeler ise 2017 tarihine kadar atık su arıtma tesislerini tamamlayıp hizmete almak zorundadırlar. Bunu gerçekleştiremeyen belediyeler için aynı Kanunun aynı maddesine göre cezai müeyyideye maruz kalacakları hükme bağlanmış olmasına rağmen, ilgili kurumlarca bunun tam olarak takibinin yapıldığı söylenemez.

getirilmesi açısından uygun olup olmadığı ile belediyelerin proje yürütme kapasitelerinin KÖİ modellerini gerçekleştirmede yeterliliği önem arz eder. Belediyelerimiz açısından, herhangi bir altyapı projesini geleneksel yöntemler yerine özel sektörü dâhil etmek suretiyle gerçekleştirmenin ana gerekçeleri, ikinci bölümde tartışılan Kamu-Özel İşbirliği modellerinin teorik çerçevesinde belirtilenler ışığında, aşağıdaki dört nedenin tamamı ya da herhangi birine dayanır. Bunlar:

- Hizmet kalitesinin yükseltilmesi,
 - İlk yatırım maliyetini karşılamadaki zorluklar,
 - İşletme döneminde ortaya çıkan darboğazlar (finansal ve uzman personel yetersizlikleri),
 - Hizmetin daha ucuza maledilmesi,
- şeklinde ifade edilebilir.

Belediye bakımından KÖİ modelini tercih ederken yukarıdaki dört önemli gerekçenin tamamının aynı anda geçerli olması gerekmez. Aciliyet ve önem arz eden bazı projeler için (çevre kirliliğine neden olan arıtma tesisleri gibi) ilk yatırım maliyetini karşılama noktasında yetersizlik varsa ve borçlanma imkânı da yoksa diğer faktörlere bakmadan özel sektör işbirliğine derhal gidilebilir. Çünkü bu durumda çevresel ve sosyal faktörler ekonomik faktörün önüne geçer. Bazı durumlarda ilk yatırım maliyeti sorun olmayıp işletme dönemi darboğazları kamu hizmetinin yerine getirilmesinde ön plâna çıkabilir. Bu durumda yine hizmetin minimum maliyetle yerine getirilmesinden ziyade zamanında ve yeterli düzeyde sağlanması önem kazanır. Dolayısıyla, projenin genel olarak kamu hizmeti içerisindeki öncelik faktörleri ile belediyenin teknik, idari ve finansal kapasitesi geleneksel yöntem ya da KÖİ modeli arasında temel tercihi belirleyecektir. KÖİ modellerinden de hangisinin uygulamaya gireceği yine proje karakteristiği ve belediyenin iş yürütme yeteneği ile finansal gücüne göre tesbit edilir.

Belediyelerin KÖİ modellerini uygulama kapasitelerini tesbit ederken:

- Altyapı durumu (mevcut altyapı stoku ile ihtiyaç duyulan altyapı yatırımlarının fizikî ve bedellendirilmiş miktarı),

- Personel yapısı (proje geliştirme ve yürütme bakımından sahip oldukları teknik ve yönetici personel sayısı),
- Gelir – gider dengesi (genel bütçeden sağladıkları gelirler ve kendi öz geliri ile toplam giderlerini karşılayabilme kapasiteleri ve dolayısıyla dış kaynağa ne kadar ihtiyaç duydukları),
- Öz gelirleriyle yatırım yapma kabiliyeti,
- Altyapı hizmetlerinde sağlanan gelirlerin yapısı (tarifelerin yeterliği, sürekliliği gibi)
- Kamuoyu algılaması,

unsurları incelendikten sonra; proje yürütme ve işletme kapasiteleri, geleneksel yöntemlerle projelerini finanse etmede malî yeterlilikleri, sağladıkları hizmetin operasyonel anlamda sürdürülebilirliği ile özel sektör ortağı yönlendirme ve yönetme kabiliyetlerinin varlığı noktalarında odaklaşarak KÖİ modellerine ihtiyaç duyup duymadıkları, duyuyorlarsa hangi modeli tercih etmeleri gerektiği sonucuna varılmaya çalışılacaktır.

Bunlara ilave olarak belkide gözönünde bulundurulması gereken diğer bir önemli nokta, bugüne kadarki uygulamalardan çıkan sonuçları iyi analiz etmek olacaktır (ANTSU, Yuvacık Barajı ve Güllük Projeleri gibi). Örnek uygulamalardan elde edilen sonuçlar yukarıdaki faktörlerin yanı sıra dikkate alınması gereken faktörlerdir.

Bu faktörler önce genel olarak bütün belediyeler açısından daha sonra belediyeler gruplandırılmak suretiyle analiz edilecektir. Belediyelerin gruplandırılması daha önceki bölümdeki gruplandırmaya uygunluk bakımından; büyükşehir belediyeleri, Büyükşehir dışındaki il belediyeleri, ilçe ve ilk kademe belediyeleri şeklinde olacaktır. Her bir grup kendi içerisinde yüzde yüz homojen özellik arz etmeyip yukarıda belirliten faktörler bakımından farklılıklar gösteriyor olması bilinmekle beraber genel bir değerlendirme yapmak bakımından mümkün olduğu kadar ortak noktalar üzerinde durulacaktır.

Yapılan ya da yapılacak olan değerlendirmeler sonucu belediyelerin içme suyu, kanalizasyon ve arıtma tesisleri projelerine ilişkin olarak, mutlaka geleneksel yöntemler ya da KÖİ modelleri uygulanmalıdır şeklinde bir kanaate varılmasının beklenmediği

gibi, KÖİ'nin uygulanabileceği durumlarda herhangi bir modelin kesin olarak önerilemeyeceği, model bazında tercihin projeye göre değişiklik göstermesi beklenmektedir.

KÖİ modeli uygulamalarına temel yaklaşımımız; yukarıda belirtilen dört temel ihtiyacın tamamının ya da herhangi birinin ortaya çıkması halinde başvurulması gereken bir finansman ve proje yürütme modeli olmalarıdır. Dolayısıyla belediyeler açısından ancak belli koşulların oluşması durumunda uygun modellerden birinin tercih edilmesi gerektiği üzerinde durulacaktır. Bu koşulları belirleyecek olan faktörler:

- **Proje yürütme ve işletme kapasitesi (kurumsal tecrübe ve bilgi birikimi, idari ve teknik personel durumu, yönetim vizyonu),**
- **Malî yeterlilik (bütçe dengesi, gelirlerin sürekliliği ve yeterliliği),**
- **Hizmetin sürekliliği,**
- **Özel sektör ortağı yönlendirme ve yönetim kabiliyeti.**

Bu faktörlerin bir bütün olarak ya da tek tek yeterlilik düzeyi, belediyelerin altyapı projelerini yürütmek konusunda bir özel ortağa herhangi bir şekilde ihtiyaç duyup duymayacağını belirlemiş olacaktır. Şunu belirtmek isteriz ki, kamu hizmetlerinin yürütülmesine özel sektörü dâhil etme, kamu idarelerinin ya da yöneticilerinin bir tercihi meselesidir. İdarelerin bu tercihi yaparken özel koşulları yanında devletin ya da hükümetin genel politikalarını da gözönünde bulundurmaları veya ona uygun hareket etmeleri gerekebilir. Burada ele alınan söz konusu faktörlerin dışında başka nedenlerle de özel sektörle işbirliği yapmak isteyebilirler. İçme suyu, kanalizasyon gibi temel altyapı hizmetlerinin; toplumsal veya bireysel yaşam açısından kritik önem taşıması, kamuoyunun bu hizmetleri kamu idaresinden doğrudan doğruya alma beklentilerinin hakim olması, belki de bunlardan daha önemlisi, bu hizmetlerin özü itibarıyla kullanıcıların gelir düzeyinden bağımsız olarak sağlanması gereken zorunlu hizmetler olmaları nedenleriyle kamu idareleri eliyle doğrudan yürütülmesi tarafımızca da esas olarak kabul edilmektedir. Özel sektörü dâhil etme yaklaşımının amaçtan ziyade araç özelliği taşıması sebebiyle ihtiyaç duyulması halinde başvurulması gereken bir yöntem olduğu genel olarak kabul edilmektedir.

Büyükşehir belediyeleri ile il belediyeleri bir genelleme yapılabilecek ölçüde ortalama özellikler taşımakla beraber sorun ilk kademe, ilçe ve belde belediyelerinde görülmektedir. Çünkü nüfusu 50.000'in üzerinde ilçe belediyeleri olduğu gibi nüfusu 2.000-5.000 arası değişen çok sayıda ilçe belediyesi de söz konusudur. Dolayısıyla bunların sorunları ve proje yürütme süreçleri birbirinden büyük farklılık arz eder. Her bir belediye için (2949 adet) hatta nüfus aralıklarına göre (0-2.000, 2.000-5.000 gibi) belirli bir standartta veri sağlama imkânsızlığı üç ana grupta ele alarak analiz yapmayı zorunlu kılmıştır. Bununla beraber her bir grup incelenirken kendi içerisinde uç özellikler gösteren durumlar ayrıca belirtilecektir.

Türkiye'de belediye sayısının çokluğunun yanı sıra ölçek büyüklükleri açısından da çarpık bir durum söz konusudur. Nüfusu 2000'in altında 925 adet belediye toplam nüfusun % 2'sini, nüfusu 5.000'in altında 2058 belediye toplam belediyeler nüfusunun % 8'ini kapsamaktadır. Görüldüğü gibi belediyelerin yarısından çoğu küçük ölçekte ve toplam 4.600.000 lik nüfusa hizmet vermektedir. Tablo 33'den de görülebileceği gibi nüfusun yarısından çoğu büyükşehir sınırları içerisinde yaşamaktadır. Nüfus ile harcamalar arasında doğrudan ilişki olduğu gibi, aynı zamanda nüfus ile belediye gelirleri arasında da doğrudan ilişki söz konusudur⁸¹.

⁸¹ Genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları payların % 80'i nüfus esasına göre dağıtılmaktadır. Ayrıca mahalli gelirlerinden olan emlak vergisi de önemli oranda nüfusa bağlıdır.

Tablo 31. Belediyelerin Nüfus Dağılımı (31.12.2009)

Nüfus Aralığı	Adet	%	Nüfus	%
0 - 2.000	925	31	1.253.823	2
2.000 - 5.000	1133	38	3.355.775	6
5.000 - 10.000	327	11	2.262.544	4
10.000 - 20.000	182	6	2.513.104	4
20.000 - 50.000	134	5	4.059.625	7
50.000 - 100.000	96	3	6.898.632	11
100.000 - 500.000	120	4	29.671.693	49
500.000 - üzeri	16	1	10.267.003	17
Büyükşehir Belediyeleri	16	1	-	-
TOPLAM	2949	100	60.282.199	100

Not: Büyükşehir Belediyelerinin nüfuslarını sınırları içerisindeki ilçe belediyelerinin nüfusları oluşturduğundan dolayı ayrıca Büyükşehir Belediyelerinin nüfusları tabloya yazılmamıştır. (Büyükşehirlerin toplam nüfusu 32.974.251)

Kaynak: İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü ve İller Bankası Genel Müdürlüğü.

Tablo 32’de görüleceği gibi belediyelerdeki toplam çalışan sayısı 2009 sonu itibariyle 224.041 dir. Bunun % 16’sı büyükşehir belediyelerinde, % 14’ü il belediyelerinde, % 54’ü ilçe belediyelerinde, % 16’sı ise belde belediyelerindedir. Proje yürütme kapasitesi bakımından önem arz eden teknik personel açısından bakıldığında ise; kendi alt toplamaları içerisinde Büyükşehir Belediyeleri toplam personelinin % 24’ü, il Belediyeleri toplam personelinin % 26’sı, ilçe belediyelerinde % 25’i, belde belediyelerinde ise % 22’si teknik personeldir. İçişleri Bakanlığınca belirlenen norm kadro standart ve ilkelerine göre teknik personel oranları bütün belediye grupları için ortalama % 20-30 arasında yer almaktadır⁸².

Toplam nüfusları ile çalışan personel arasında karşılaştırma yaptığımızda doğrusal olmayan bir ilişki görmekteyiz. Belediyelerin toplam nüfusunun % 55’i büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde yaşamasına rağmen toplam belediye çalışanlarının % 16’sı büyükşehir belediyelerindedir. İl belediyeleri toplam nüfusun % 16’sını barındırırken, toplam çalışanların % 26’sını istihdam etmektedir (65 ilin toplam nüfusu 9.500.435 dir). Öte yandan toplam çalışanların % 54’ü ilçe belediyelerinde iken, ilçe belediyelerinin

⁸² Belediyelerin istihdam edebilecekleri maksimum personel sayısı kadrolar itibariyle, 2006/9809 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ve İçişleri Bakanlığı tarafından 22.02.2007 tarih ve 26442 Resmi gazetedeki yayımlanan “Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik” ile düzenlenmiştir.

toplam nüfus içerisindeki oranı sadece % 20'dir (749 ilçenin toplam nüfusu 12.216.000'dir). Belde belediyelerinde ise durum daha çarpıcıdır. Çalışanların toplam içerisindeki oranı % 22 iken, toplam nüfus içerisindeki oranı yaklaşık % 1'dir (1982 adet beldenin toplam nüfusu 5.453.692 dir)⁸³. Burada görülen, ölçek küçüldükçe istihdam oranı artmasına karşılık toplam çalışanlar içerisindeki teknik personel oranları hemen hemen bütün belediye gruplarında % 22 – 26 bandında yer almaktadır. Bunun anlamı ilçe ve belde belediyeleri kadroların doldurulması bakımından norm kadro standartlarına uygun teknik personel istihdam etmektedirler. Ancak belediye ölçeği küçüldükçe teknik personel dışındaki diğer personel kategorilerinin arttığı anlaşılmaktadır.

Tablo 32. 2009 Yılı İtibariyle Belediye Gruplarının Personel Durumu (kişi sayısı)

		Büyükşehir Belediyeleri	İl Belediyesi	İlçe Belediyeleri	Belde Belediyeleri	Toplam
Teknik Personel		2.288	1.633	5.342	869	10.132
İdari Personel		4.017	3.148	13.623	4.582	25.370
Yönetici Personel (*)		871	793	2.919	811	5.394
Sözleşmeli Personel (**)		4.835	1.183	6.516	986	13.520
İşçi	Sürekli	15.733	19.455	67.956	21.203	124.347
	Geçici	605	289	6.204	2.458	9.556
Diğer (***) (Sağlık Per.,Zabıta, İtfaiye vb.)		8.310	4.198	17.288	5.926	35.722
Toplam		36.659	30.699	119.848	36.835	224.041

Kaynak : Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü verilerine dayanılarak hazırlanmıştır. 2010

(*) Müdür ve daha üst kadrolular

(**) Memur statüsünde olmayan teknik ve idari personel

(***) Sağlık personeli, yardımcı hizmetler, zabıta, itfaiye personeli

Genel olarak söz konusu belediye gruplarının, içme suyu (şebeke ve arıtma), kanalizasyon (şebeke ve arıtma) ve katı atık ihtiyaçları ya da yatırım açıklarını değerlendirecek olursak en büyük ihtiyacın kanalizasyon alt sektöründe olduğu çarpıcı bir şekilde önümüze çıkar. Tablo 29'da görüleceği gibi 2009 sonu itibariyle 18.405.501.802 TL olan toplam altyapı ihtiyacının 12.950.565.231 TL'lik kısmı yani

⁸³ Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün 31.12.2009 tarihli adrese dayalı nüfus ve belediye sayısı verileri esas alınmıştır.

yaklaşık % 70'i kanalizasyon şebeke ve arıtma tesisi şeklinde karşımıza çıkmaktadır⁸⁴. Bunu sırayla % 18 ile içme suyu şebeke ve arıtması, % 12 ile katı atık ihtiyacı takip etmektedir. Günlük hayatın devamı açısından içme suyu ihtiyacının karşılanması zorunluluk olması nedeniyle kamu idareleri bir şekilde içme suyu projelerini yürürlüğe koymaktadırlar. Gerek merkezî idarelerin gerekse mahalli idarelerin her zaman birinci önceliği içme suyu ihtiyacının karşılanması olmuştur. Hemen hemen bütün belediyelerin günlük su ihtiyaçlarını karşılayacak hizmeti sağladığını söyleyebiliriz. Burada içme suyu projelerine ilişkin ihtiyaç olarak gösterilen rakamlar ağırlıklı olarak su kalitesini arttırmaya, kayıp – kaçığı önleyici rehabilitasyon projelerine yöneliktir⁸⁵.

Toplam ihtiyacın belediye gruplarına dağılımına bakacak olursak; toplam kanalizasyon ihtiyacının % 20'si büyükşehir belediyelerine, % 7'si il belediyelerine, % 39'u ilçe belediyelerine, % 34'ü belde belediyelerine, içme suyu ihtiyacının % 23'ü büyükşehir belediyelerine, % 18'i il belediyelerine, % 32'si ilçe belediyelerine, % 27'si belde belediyelerine aittir.

Tüm belediyelerin bütçe gelir – gider dengesine baktığımızda (Tablo 12) yıllar itibariyle gittikçe artan oranda negatif bakiye görmekteyiz. 2006 yılında 1.267.000.000 TL olan bütçe açığı 2007'de 2.184.000.000 TL, 2008'de 5.223.000.000 TL, 2009'da ise 4.167.000.000 TL olarak gerçekleşmiştir. Belediyeler bu açığı İller Bankası, diğer bankalardan borçlanarak veya kamu kurum ve kuruluşları (Sosyal Güvenlik Kurumu, Maliye Bakanlığı gibi) ile özel kişi ve kurumlara olan tahakkuk etmiş borçlarını öteleyerek finanse etmektedirler. Bütçe açığı oran olarak ise 2006 – 2009 arası, % -5,86, % -8,46, % -16,87, % -13,44 olmuştur. Belediye grupları açısından aynı tarihlerde bütçe açığı; ilçe-ilk kademe ve belde belediyelerinde % -6,30, % -8,62, % -15, % -10,8, il

⁸⁴ Çevre ve Orman Bakanlığı Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğü AB Entegre Çevre Uyum Stratejisi. Çevre ve Orman Bakanlığınca yapılan AB Entegre Çevre Uyum Stratejisine göre içmesuyu ve atık su sektöründe 2023 yılına kadar, Avrupa Birliği Direktiflerine göre, toplam 18.083.000.000 Euro yatırım yapılması gerekmektedir. Bu çalışmada Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğünün söz konusu çalışmasındaki veriler değil, İller Bankası Genel Müdürlüğünce bütün belediyeleri kapsayan yerinde incelemeler sonucu elde edilen veriler kullanılmıştır. İller Bankası Genel Müdürlüğü ile Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğü verileri arasındaki bu fark; Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğünün söz konusu çalışmayı yabancı bir müşavir firmaya yaptırmış olması, müşavir firmanın ise yatırım birim fiyatlarını Avrupa standartlarına göre tesbit etmesi, buna karşılık İller Bankası Genel Müdürlüğünün benzer işlerdeki gerçekleşmiş fiyatları kullanmasından kaynaklanmaktadır. İki kurum verilerinin hangisinin doğruluğu üzerinde durulmamıştır. Çalışmanın bütünlüğü açısından veri olarak İller Bankası Genel Müdürlüğünün çalışmaları esas alınmıştır.

⁸⁵ İller Bankası Belediyeler Altyapı Genel Durumu Araştırma Projesi Dokümanları, İller Bankası Genel Müdürlüğü Strateji Geliştirme Başkanlığı.

belediyelerinde % 16, % 6,8, % 14,2, % 10,6, büyükşehir belediyelerinde % -2,3, % -8,6, %- 20 ve % -17 olarak gerçekleşmiştir (Tablo 12)⁸⁶.

Altyapı hizmetlerinin sunum yöntemi kamuoyu beklentileri ve algılaması açısından önem arz eder. Ülkemizde kamu hizmetleri niteliği taşıyan projelerin doğrudan doğruya kamu idareleri vasıtasıyla yürütülmesi beklentisi hakimdir. Vatandaşlar hizmetlerin yeterliği yanında, hizmet sağlayıcı olarak kamu otoritesinin varlığını doğrudan ya da dolaylı olarak her zaman görmek ister. 1980'lerin başından itibaren özelleştirme uygulamalarına karşı kamuoyu tarafından gösterilen olumsuz tepkilerin (kısmen halen de devam etmektedir) KÖİ modelleri açısından da düşük düzeyde de olsa var olduğu söylenebilir. KÖİ modelleri uygulansa bile projelerin yürütülmesinde bir şekilde özel sektörün kendini göstermesi, kamu mallarının ve kamu menfaatinin istismar edildiği şeklindeki algılama, kamu yöneticilerinin üstesinden gelmesi gereken en önemli sorun olarak durmaktadır.

3.3.2. Büyükşehir Belediyeleri - Su ve Kanalizasyon İdareleri

Büyükşehir belediyelerinde, katı atık hariç, içme suyu ve kanalizasyon niteliği taşıyan her türlü hizmetler (baraj, gölet, su alma yapıları iletim hatları, arıtma tesisleri, depo ve şebeke) su ve kanalizasyon idareleri marifetiyle yürütülmektedir⁸⁷. İdari ve malî özerkliği olan özel bütçeli bu idareler altyapı alanında hem yatırımcı hem işletmeci olmaları nedeniyle kendi alanında tek uzman kurumlardır. Sağlıklı gelir yapıları⁸⁸ ve uzman kadroları ile içme suyu ve kanalizasyon altyapı yatırım projelerini hem finansal hem teknik anlamda yüksek düzeyde yürütebilme kapasitelerine sahiptirler. Nitekim bu çalışmada esas alınan İller Bankası Belediyeler Altyapı Genel Durumu Araştırma

⁸⁶ Belediyelerin gelirlerinin 2006'dan önceki yıllarda genel olarak nasıl bir seyir gösterdiği sağlıklı olarak tesbit edilememektedir. Belediyelerde standart muhasebe sisteminin olmaması, buna ilişkin verilerin standart bir formatta merkezi bir idare tarafından toplanamaması sağlıklı bir analiz için imkân sağlamamaktadır. Ancak 2006 yılından itibaren her türlü bütçe kalemleri merkezi idarelerce takip edilebilmektedir. Dolayısıyla gelir ve gider kalemlerine ilişkin veriler 2006 yılından itibaren ele alınabilmektedir.

⁸⁷ Su ve Kanalizasyon İdareleri sadece büyükşehir statüsündeki belediyelerde genel müdürlük olarak faaliyet göstermektedir. 16 adet olan su kanalizasyon idareleri 2560 sayılı kanun ile kurulup faaliyetini sürdürmektedir.

⁸⁸ 2560 Sayılı İSKİ Kanunun 13. maddesine göre toplanan su ve atık su bedelleri sadece bu yatırımlar için kullanılabilir.

Projesi sonuçlarına göre oransal olarak en az altyapı yatırım ihtiyacının olduğu bölgeler su ve kanalizasyon idarelerinin faaliyet alanları olarak karşımıza çıkmıştır.

3.3.2.1. Altyapı Durumu

Büyükşehirlerde içme suyu (şebeke - arıtma) ve kanalizasyon (şebeke - arıtma) yatırımları için 1994 yılı sonu itibariyle ihtiyaç duyulan toplam miktar 3.385.952.000 TL'dir. İçme suyu projelerine ilişkin yatırım ihtiyacı, su kalitesini arttırmaya dönük ya da yeni yatırım niteliğinden çok mevcut tesislerin rehabilite edilmesi şeklindedir (İller Bankası Genel Müdürlüğü, Altyapı Genel Durumu Araştırma Projesi, 2009). Rehabilitasyon ya da modernizasyon yatırımları ise şebeke projelerinde bir anda olmayıp tedrici olarak hizmet arzını aksatmadan kademeli olarak gerçekleştirilmesi gerekir. Teknik kapasitesi uygun, sağlıklı gelir yapısına sahip uzmanlaşmış kurumlarda bu tür projeleri çok iyi hazırlanmış program ve plân dâhilinde gerçekleştirmek mümkündür. Kanalizasyon projelerine ilişkin yatırım ihtiyacı ise yeni yerleşim yerleri için şebeke yatırımı ile atık su arıtma tesislerinin modernize edilmesi noktasında yoğunlaşmaktadır.

3.3.2.2. Personel Durumu

Su ve kanalizasyon idareleri altyapı hizmetlerinde (katı atık hariç) uzman kuruluş olmaları ve bütün teşkilatın tamamen altyapı hizmetlerini yürütmek üzere kurulmuş olması ile kadrolarını buna dönük teknik personelle kullanılıyor olmaları göz önüne alındığında proje geliştirme ve proje yürütme kapasitelerinin her açıdan yeterli olduğu rahatlıkla varsayılabilir. Dolayısıyla, gerek geleneksel yöntemlerle gerekse KÖİ modelleriyle herhangi bir projenin yürütülmesinde teknik eleman kapasitesinin yetersizliği noktasında herhangi bir zaafiyetle karşılanacağı düşünülmemelidir. Hatta bu idarelerin bazıları (İstanbul, Ankara, Kayseri, Konya, İzmit gibi) teknik kapasite açısından merkezî idareleri aştığı gibi Türkiye dışında komşu ülkelerde bile proje yürütür duruma gelmişlerdir.

Büyükşehir belediyelerine bağlı olarak faaliyet götüren su ve kanalizasyon idarelerinin toplam personel sayısı 24.836 olup, bunun % 29'u teknik personel statüsündedir⁸⁹. Su ve kanalizasyon idareleri büyükşehir sınırları içerisindeki her türlü içme suyu ve atık su hizmetlerini yürütürken; yapımın tamamını kendi imkânları dâhilinde geleneksel yöntemlerle, operasyonel hizmetleri ise kısmen hizmet alımı yoluyla yürütmektedir (sayaç okuma, bakım onarım gibi).

3.3.2.3. Gelir – Gider Dengesi ve Yatırım Yapma Kapasiteleri

Su ve kanalizasyon idareleri genel müdürlükleri çoğunlukla yıllık bilançolarını kâr ile kapatan kurumlardır⁹⁰. Kuruluş yapıları açısından elde ettikleri su ve atık su bedellerinin sadece kendi giderleri için kullanılabiliyor olması ve faaliyetlerinin finansmanında herhangi bir sübvansiyon elde etme imkânlarının da olmaması, zorunlu olarak kendi öz gelirleriyle yatırım ve işletme giderlerini karşılamaları gerektiği bir durumla yüz yüze getirmektedir.

Nitekim 2006-2009 döneminde su ve kanalizasyon idareleri toplam olarak % 20-25 arası bütçe fazlası vermişlerdir (İller Bankası Genel Müdürlüğü, Muhasebe ve Malî İşler Dairesi Başkanlığı). Bütün belediye gruplarında bütçe dengesi negatif çıkarken bu idarelerin en az % 20 oranında bütçe fazlası vermesi güçlü bir yatırım yapma kapasitelerinin bulunduğunun açık göstergesidir. Birkaç su ve kanalizasyon idaresinin bilançolarını belli dönemlerde zararlar kapatmaları; mahalli koşullardan kaynaklanan özel nedenler ve yönetim sorunu nedeniyledir. Bu durumun sürekli ve yapısal olduğu düşünülemez.

⁸⁹ Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü 2009 yılı Genel Mahalli İdareler Faaliyet Raporu.

⁹⁰ 2005 yılında 5 idare, 2006'da 3 idare 2007'de 4 idare 2008'de 4 idare bilançolarında zarar göstermişlerdir. 3 su ve kanalizasyon idaresi son dört yılda sürekli zarar etmiştir. Sürekli zarar eden idarelerin su tarifelerini ortalamanın altında uyguladıkları gözlemlenmektedir. (Kaynak: İller Bankası Genel Müdürlüğü, Muhasebe ve Malî İşler Dairesi Başkanlığı)

3.3.2.4. Altyapi Hizmetlerinde Sağlanan Gelirlerin Yapisi (Tarifelerin Yeterliği, Sürekliği Gibi)

Su ve kanalizasyon idarelerinin gelir yapılarının en bariz vasfı sürekli ve istikrarlı artış seyrinde olmasıdır. Belediyelerin genel olarak gelir kalemleriyle mukayese edildiğinde tahsis/tahakkuk oranı en yüksek ve kullanan öder prensibinin en rahat uygulanabildiği bir gelir kalemi özelliği taşımasıdır. Günlük hayatın vazgeçilmez bir mal ve hizmet özelliği taşıması nedeniyle, iyi bir takip sisteminin yanında etkin müeyyidenin olması (bedelini ödemeyenin suyunun kesilmesi gibi) durumunda geri dönüşü en kolay yatırım ve hizmet karakteristiğine sahiptir. Nitekim elde edilen veriler ve sağlanan hizmet göz önüne alındığında, su ve kanalizasyon idaresinin yapılanmasının olmadığı diğer belediyelere göre daha etkin bir sistemin olduğu bir gerçektir.

Su ve kanalizasyon idareleri; içme ve kullanma suyu sağlamak ile atık suyu toplama ve atık suyu alıcı ortama deşarj etme (büyük bir oranda arıtılmış olarak) hizmetinin karşılığında m³ başına “içme suyu ve atık su bedeli” almaktadır. Bu bedel idarelerin “genel kurulları”na tarifeler olarak belirlenmektedir. 2010 yılı sonu itibariyle bu idarelerin uygulamış olduğu tarifeler 1,5 TL/m³ - 2,5 TL/m³ arasında değişmektedir. Söz konusu bu tarifelerin her bir idarenin yönetmeliğine göre, en az işletme ve yatırım giderlerini karşılayacak oranda olması gerekir. Ancak büyük bir kısmında tarifeler etkin bir maliyet muhasebe sistemine dayandırılmayıp politik mülahazaların ağır basması nedeniyle “Maliyet + kâr” formülünün tam uygulandığı söylenemez. Buna rağmen elde edilen mevcut faaliyet sonuçları ışığında genel uygulanan tarife yapılarıyla yatırım ve işletme giderlerini karşılayabilme kabiliyetlerinin olduğu söylenebilir. Büyük yatırım dönemlerinde dış kaynağa ihtiyaç duydukları görölmekle beraber uzun vadede rahatlıkla borçlanabilmeleri ve borçlarını çevirebilmeleri mümkün görölmektedir.

3.3.2.5. Kamuoyu Algılaması

KÖİ projeleri bakımından ilk uygulamaların büyükşehir belediyeleri kapsamında olması (ASAT ve İSU) ve başarısızlık örnekleri göstermeleri doğal olarak kamuoyu nezdinde KÖİ yaklaşımına karşı olumsuz düşüncelerin oluşmasına neden olmuştur. Su ve kanalizasyon idareleri açısından KÖİ yöntemine ihtiyaç duyulup duyulmadığının

tartışılır olmasının yanısıra, bir şehir ölçeğinde vatandaşların elde ettikleri hizmet karşılığı ödedikleri en büyük bedelin su ve atık su hizmetlerine ait olması ile sadece bu hizmetlere dönük özerk yapıda idarelerin oluşturulması, bu alana özel sektörün dâhil edilmesine yönelik negatif bir tepkinin oluşması sonucunu doğurması yüksek ihtimaldir. Zira, KÖİ modelinin uygulamasının en önemli iki gerekçesi olan bütçe sınırları ile hizmette verimliliğin artırılması su ve kanalizasyon idarelerinin varlığı ile bir anda ortadan kalkmaktadır.

3.3.2.6. KÖİ Modellerine İhtiyaç Analizi

Su ve kanalizasyon idareleri proje yürütme ve işletme kapasitesi bakımından, mahalli idareler ölçeğinde en güçlü ve en yeterli durumda olan idareler durumunda diyebiliriz. Toplam personelinin yaklaşık % 30'u doğrudan doğruya altyapıyla ilgili teknik personel olması, ilgili yönetim kademelerini ise yine kendi faaliyet alanında yetişmiş uzman kişilerin oluşturması güçlü bir proje yürütme kapasitelerinin olduğunun göstergesidir. Büyük bir kısmı 1984-1991 yılları arasında kurulmaları nedeniyle ortalama 25 yıllık faaliyet geçmişine sahip olmaları yeterli bilgi birikimi, tecrübe ve donanımına sahip oldukları anlamına gelir. Türkiye nüfusunun % 47'sine belediyeler nüfusunun ise % 55'ine hitap etmeleri, kendi alanlarında altyapılaşma oranının Türkiye ortalamasının üzerinde olması⁹¹ ve bu hizmetleri en azından yapım aşamasında tamamen geleneksel yöntemlerle gerçekleştirmeleri bu kanaati güçlendirmektedir.

Sürekli ve yeterli düzeyde gelir akışına sahip olmaları, sağlamış olduğu gelirlerin sadece altyapı hizmetlerine tahsis edilmesinin doğal sonucu olarak, tüm belediyeler negatif bütçe dengesi verirken bu idarelerin toplamda % 30'a varan oranda bütçe fazlası vermeleri malî bakımdan da yeterli olduklarını göstermektedir.

Malî yeterlilik, teknik yeterlilik ve esnek istihdam politikası sağlamış oldukları hizmetlerin sürekliliğine olumlu olarak yansımaktadır. Türkiye geneli toplam kanalizasyon ve içme suyu ihtiyaç oranı bakımından göreceli olarak en düşük düzeyde

⁹¹ T.C. Çevre ve Orman Bakanlığı Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğü verilerine göre; Türkiye genelinde kanalizasyon hizmeti sağlama oranının, toplam nüfusa göre % 73, belediye nüfuslarına göre % 88 olduğu kabul edilmektedir. Ancak büyükşehir belediyelerinde bu oranın % 90'lar civarında olması Türkiye genelinde ortalamayı yükseltmektedir.

olmaları kendi imkânlarıyla ya da geleneksel yöntemlerle ihtiyaç duydukları yatırımları gerçekleştirebildikleri ya da söz konusu açığı sağlıklı gelir yapılarıyla kapatabilecekleri bir gerçektir. Bu nedenle su ve kanalizasyon idareleri söz konusu altyapı projelerini kuruluş amacına uygun olarak bizzat kendileri tarafından gerçekleştirmeleri, nihai hizmeti nihai kullanıcıya doğrudan doğruya kamu eliyle sunması daha uygun görülmektedir. Bununla beraber, hizmet kalitesinin artırılması ve hizmetin zamanında sağlanması bakımından “Hizmet Sözleşmeleri” yöntemiyle sürecin belli safhalarında özel sektörden yararlanılabilir. Bu noktalar; projelendirme, küçük ve günlük bakım onarım, sayaç okuma ve tahsilât, kısmi tesis işletmesi (SCADA sistemleri, arıtma tesisi, terfi sistemleri gibi) ve kayıp kaçak kontrollerinde olabilir. Nitekim bu idarelere sayaç okuma ve günlük bakım onarım alanlarında hizmet alımı uygulamalarını gerçekleştirmektedir. Hizmet sözleşmesi niteliğindeki bu KÖİ modeli uygulaması sonucu idareler önemli oranda bilgi birikimi ve uygulama tecrübesi elde etmişlerdir. Aynı doğrultuda hizmet sürecinin ihtiyaç duyulan diğer noktalarında da bu uygulamayı yaygınlaştırmaları oldukça pratik görülmektedir. Özellikle içme suyu arıtma ve atık su arıtma tesislerinin “işletme ve bakımını” hizmet sözleşmeleriyle, bu alanda tecrübeli özel sektör kuruluşlarına devretmesi oldukça mantıklıdır. Zira şebekenin genel olarak işletilmesi ve kullanıcılara içme suyunun zamanında sağlanması üzerine odaklaşırken, kullanıcıları doğrudan ilgilendirmeyen atık su arıtma tesislerinin işletme verimliliği ihmal edilebilmekte sonuçta tesisin yıpranma oranı artarken çevre kirliliğine neden olunabilmektedir.

Sonuç itibarıyla su ve kanalizasyon idareleri bakımından uygulanabilecek KÖİ modeli sadece hizmet sözleşmeleri şeklinde ortaya çıkmaktadır.

3.3.3. İl Belediyeleri

Türkiye’de 65 adet il belediyesi olup toplam nüfusları 01.01.2010 tarihi itibarıyla 9.500.435’tir. Bu belediyelerin nüfusları 17.000 – 488.000 arasında değişmektedir. Ülke nüfusunun % 13’ünü oluşturmalarına rağmen ülkenin genelini temsil etmeleri ve nüfus aralığının dar olması nedeniyle Türkiye genelini temsil etme dereceleri diğer belediye gruplarına göre daha yüksektir.

3.3.3.1. Altyapı Durumu

İl merkezî belediyelerinin temel altyapı projeleri için 2009 yılı sonu itibariyle ihtiyaç duyulan rakam 1.779.176.743 TL'dir. Bu ihtiyacın % 48'i (862.124.402 TL) kanalizasyon projelerine, % 33'ü (602.517.685 TL) içme suyu projelerine, % 19'u (314.534.656 TL) katı atık projelerine aittir (İller Bankası Genel Müdürlüğü, Altyapı Genel Durumu Araştırma Projesi, 2009). Genel ihtiyaç tablosuna uygun olarak il merkezlerinde kanalizasyon yatırımlarına ihtiyaç ön plâna çıkmaktadır. İçme suyuna ilişkin ihtiyaçlar büyükşehir belediyelerinde olduğu gibi şebeke modernizasyonu ve hizmet kalitesinin iyileştirilmesine dönüktür.

3.3.3.2. Personel Durumu

65 İl Belediyesinde 2009 yılı sonu itibariyle 30.699 adet toplam personel olup bunun % 5'i (1.633 adet) teknik personel, % 68'i (20.927 adet) sözleşmeli ve işçi personelden oluşmaktadır. Sözleşmeli ve işçi personelin ortalama % 30'unun teknik olduğu düşünülürse⁹², toplam teknik personel oranı % 26 civarındadır. İl belediyelerindeki bu teknik personel, şehir plâncısı, harita mühendisi, inşaat mühendisi, makine mühendisi, elektrik mühendisi, jeoloji – jeofizik mühendisi ve tekniker kadrolarından müteşekkildir.

3.3.3.3. Gelir – Gider Dengesi ve Yatırım Yapma Kapasiteleri

İl belediyelerinin gelir-gider dengesi 2006-2009 yıllarını kapsayan toplam harcamaları ile toplam giderleri alt kalemler itibariyle ele alınmak suretiyle Tablo 12'de verilmiştir⁹³. Bu dönemde gelir-gider dengesi negatif sonuç vermektedir. Bu dengesizlik yıllar itibariyle istikrarsız bir yapı göstermekle beraber ele alınan dönemde açığın

⁹² Sözleşmeli ve işçi personel alım yöntemi belediyeler açısından en kolay ve en yaygın kullanılan istihdam yöntemidir. Bu nedenle tüm belediyelerde yönetici, sağlık, zabıta ve itfaiye personeli dışındaki tüm kadrolarda bu nitelikli personel istihdam edilmektedir. Kesin bir oran tesbiti mümkün olmamakla beraber yaklaşık % 30'unun teknik % 70'inin idari olduğu varsayılmaktadır. Kaynak: İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü.

⁹³ Belediyelerin mali yapılarını gösteren bilgiler Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünden sağlanan verilerle düzenlenmiştir. Belediyeler, Maliye Bakanlığının 25 Ekim 2008 tarih ve 27035 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Genel Yönetim Mali İstatistikleri Genel Tebliği (Mahalli İdareler Mali Verileri Sıra No: 1)'ne göre, ilgili bütün mali verilerini düzenli olarak Muhasebat Genel Müdürlüğüne bildirmek zorundadır.

daralma eğiliminde olduğu söylenebilir. 2006 yılında % 16 olan açık 2007 de % 7, 2008 de % 14, 2009 yılında % 10,5 olarak gerçekleşmiştir. Toplam harcamalar içerisinde en önemli kalemi personel giderleri, mal ve hizmet alımları ve sermaye giderleri oluşturur. Aynı zamanda yatırım ve hizmet sunumlarıyla bu üç harcama kalemi doğrudan ilişkilidir. Personel giderleri toplam giderler içerisinde 2006 yılından itibaren sırayla % 30, % 27, % 25, % 30 oranlarıyla yer almıştır. Öte yandan mal ve hizmet alımları % 37, % 39, % 39, % 40, sermaye giderleri ise, % 24, % 25, % 25, % 18 oranlarında toplam harcamalar içerisinde pay almışlardır. Doğrudan fizikî yatırımları ifade eden sermaye giderleri toplam harcamaların ortalama $\frac{1}{4}$ 'ünü istikrarlı bir şekilde oluşturmaktadır.

İl merkezî belediyelerinde mevcut gelir yapılarıyla yatırım yapma kabiliyeti oranı 2006-2009 yılları arasında sırayla, % 29, % 27, % 31, % 20 olarak gerçekleşmiştir (Tablo 15). Yani genel olarak il belediyeleri toplam gelirlerinin % 20-30'u oranında kısmını yatırımlara ayırabilmektedirler. Söz konusu bu oranlar 2006-2009 yıllarını kapsamakla beraber, her yıl sadece toplam gelirlerinin ortalama $\frac{1}{4}$ 'ünü ayırabileceği genel kanaati doğmaktadır. Belediye bazına inildiğinde bu oranın % 5'lere indiği ya da % 50'lere yaklaştığı durumlarda ortaya çıkmakla beraber tatmin edici bir istikrar belirlenememiştir.

Toplam giderleri ise 2007'de % 16, 2008'de % 19 artarken 2009 yılında % 4 azalmıştır. Dolayısıyla 2009 yılında il belediyelerinde yatırımlarda azalma olduğu görülmektedir. Bu durum mahalli seçimlerin yapılacağı yılda belediyelerin sabit yatırım yapmak yerine cari harcamalara ağırlık vermesinin doğal sonucudur.

İl belediyelerinin toplam bütçe gelirlerinin ortalama % 25'ini yatırım için ayırabiliyor olmaları net yatırım yapma kabiliyetini göstermekle beraber cari gider – yatırım gideri dengesinin % 75-25 gibi cari giderler lehine olması önemli bir eksiklik olarak görülebilir.

3.3.3.4. Altyapı Hizmetlerinde Sağlanan Gelirlerin Yapısı (Tarifelerin Yeterliği, Sürekliliği gibi)

Belediyelerin öz gelirlerindeki artış-azalış seyri kırılgan bir durum arz etmektedir. 2007 yılında bir önceki yıla göre toplam gelirleri % 29, 2008 yılında % 10 artarken, 2009 yılında ise aynı düzeyde kalmıştır. Buna karşılık cari giderleri 2007 yılında % 15, 2008 yılında % 18, 2009 yılında % 6 artış göstermiştir. Gelirlerdeki artışın büyük bir kısmı genel bütçe vergi gelirlerindeki artıştan kaynaklanmaktadır. Hatta 2009 yılında genel bütçe gelirleri % 18 artmasına rağmen kendi öz gelirlerinde aynı oranda azalma bile görülmüştür⁹⁴. Öz gelirlerindeki artış bazı yıllarda % 13 olurken (2007 yılı) bazı yıllarda tam tersi aynı oranda düşme de görülebilmektedir (2009 yılı). Dolayısıyla belediyeler öz gelirlerini arttırma noktasında ciddi bir zorlukla karşı karşıya bulunmaktadırlar. Belediyelerin yasalardan kaynaklanan kendi öz gelirlerini toplamamanın veya başa baş noktasının üzerinde tarife uygulamamanın herhangi bir müeyyidesinin ya da teşvik edici unsurlarının olmaması, siyasi konjonktüre göre keyfi uygulama ihtimalini arttırmaktadır. En önemli mahalli gelir kalemini oluşturan su satış gelirlerinin belirleyicisi tarifeler, il belediyeleri arasında dramatik bir farklılık göstermektedir. Yaklaşık olarak il merkezî belediyelerinde 3/1 ünde su tarifeleri 1 TL'nin altında, çok az bir kısmında (tesbit edilen 12 belediye) 2 TL'nin üzerinde, çoğunluğunda ise 1-2 TL bandında yer almaktadır (İller Bankası Genel Müdürlüğü, Altyapı Genel Durumu Araştırma Projesi, 2009). Tarifelerin ortalama olarak 1-5 TL arasında seyretmesi, belediyelerin fiyatlandırma politikalarının ne kadar istikrarsız olduğunun en çarpıcı göstergesidir.

Belediyelerin öz gelirlerinin istikrarlı bir yapıda olmaması, en önemli gelir kalemi olan içme suyuna ilişkin tarifeleri maliyet muhasebesi hesabına dayanmadan, politik mülahazalarla düşük seviyede tutması altyapı projeleri için KÖİ modelinin uygulanmasında önemli bir handikap oluşturmaktadır.

⁹⁴ 2007 – 2009 döneminde il belediyelerinin genel bütçeden aldığı paylar sırayla, %16 , %17, % 18'dir (Muhasebat Genel Müdürlüğü).

3.3.3.5. Kamuoyu Algılaması

İl belediyelerinde altyapı projelerinin gerçekleştirilmesinde KÖİ modelleri uygulaması genel bir sonuç çıkarılacak düzeyde görülmediği için (hizmet sözleşmeleri hariç) kamuoyu algılamasının nasıl düzeyde olduğu tesbit edilememektedir. Ancak herhangi bir şekilde hizmetlerin yürütülmesine özel sektör dâhil edilirken, nedenleri ve muhtemel sonuçları hakkında bütün paydaşların önceden bilgilendirilerek psikolojik olarak kamuoyunun hazırlanması, projelerin etkinliği açısından önem taşır.

3.3.3.6. KÖİ Modellerine İhtiyaç Analizi

İl merkezî belediyeleri, büyükşehir belediyeleriyle mukayese edildiğinde göreceli olarak proje yürütme ve işletme kapasitesi bakımından daha zayıf durumdadırlar. Genel olarak personel yeterliği ve teknik personel oranı, hem İçişleri Bakanlığı normlarına hem de genel Türkiye ortalamasına göre iyi durumda olmakla beraber, temel altyapı projeleri açısından tatmin edici düzeyde oldukları söylenemez. Çünkü söz konusu teknik personel, sadece içme suyu ve kanalizasyon altyapısıyla ilgili olmayıp, şehrin bütün hizmetlerine aittir.

Bu belediyelerin içme suyu projeleri noktasındaki ihtiyaçları ağırlıklı olarak arıtma tesislerinde odaklanmaktadır. Nüfusu 100.000'in altında olanlarda yeni tesise ihtiyaç % 50'ye yaklaşırken nüfusu 100.000'in üzerinde olanlarda⁹⁵ bu ihtiyaç düşerek % 8'lere inmektedir. Mevcut arıtma tesisi olanlarda ise büyük bir kısmında yenileme yatırımlarına ihtiyaç olduğu tesbit edilmiştir. İçme suyu şebekesi bakımından, fennî projeye uygun tesise sahip olma oranı % 90'ı bulmaktadır. Ama genel olarak şebekelerin çok eski olması ciddi bir rehabilitasyona ihtiyaç olduğunu göstermektedir. Kanalizasyon hizmetleri de içme suyuna paralel bir durum arz etmektedir. Nüfusu 100.000'in üzerinde olanlarda fennî projeye uygun kanalizasyon şebekesi oranı %90 atık suları arıtma oranı (atık su arıtma tesisi ve/veya deniz deşarjı yoluyla) ise % 45'ler dolayındadır. Nüfusu 100.000'in altındaki belediyelerde ise kanalizasyon şebekesine sahip olma oranı yine % 90'larda iken, atık su arıtma oranı % 40'lara inmektedir.

⁹⁵ Toplam 65 adet il belediyesinin 34'ünün nüfusu 100.000'in üzerindedir.

Görülebileceği gibi yatırım ihtiyacı yeni şebeke projelerinden ziyade, şebeke yenileme ve büyük bir oranda yeni arıtma tesisleri kurma şeklinde ortaya çıkmaktadır. 2000’li yıllar öncesiyle mukayese edildiğinde bu alandaki yatırım boşluğu önemli oranda daralmakla beraber hala önemli miktarda yeni yatırımlara ihtiyaç olduğu görülmektedir. Belediyelerin bu boşluğunun kapatılmasında, proje geliştirme bakımından ciddi bir sorunları olmayıp, esas ihtiyaç mevcut tesislerin (arıtma tesisleri) işletilmesinde yoğunlaşmaktadır. Çünkü gerek şebeke projeleri gerekse arıtma tesisi projeleri günümüz teknolojik uygulamalarında rahatlıkla ortaya konabilmektedir. Ancak projelerin ilk yatırım maliyeti ve işletme dönemi noktasında küçük ve orta ölçekli belediyelerin yetersiz kaldığı tesbit edilmiştir. Tesis mevcudiyeti bakımından il merkezî belediyelerinin yarısından çoğunda içme suyu ve atık su arıtma tesisi bulunmakla beraber, özellikle atık su arıtma tesislerinin projesine uygun olarak işletilmesinde hemen hemen bütün belediyelerde sorun olduğu görülmüştür⁹⁶.

İl merkezi belediyelerinin bütçe dengesi hemen hemen her yıl negatif sonuç vermektedir. Bu açık küçük belediyelerde olduğu kadar yüksek olmadığı gibi bütçelerinin ortalama ¼’ünü her yıl yatırımlara ayırabilmektedirler. Genel olarak gelir oluşturma, öz gelirlerini arttırma kapasiteleri mevcuttur. En önemli gelir kaynağı (genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paydan sonra) su satış gelirleri olması nedeniyle, genel olarak su tarifeleri üzerinde hassasiyetle durdukları tesbit edilmiştir. Yatırım yapma ve öz gelirlerini geliştirme kapasitelerinin olumlu anlamda varlığı, ihtiyaç duydukları ilâve yatırımları yapabilecekleri anlamına gelebilir. Genel olarak nihai kullanıcılara içme suyu ve kanalizasyon hizmetlerini sağlamada yeterlilik düzeyine yakın şebekenin mevcut olması, ihtiyaçların yeni arıtma tesisleri kurma şeklinde ortaya çıkması, ancak bu genel ve ortalama sonuçtan farklı olarak her bir il merkez belediyesinin kendine özgü yatırım ihtiyacı ile özel durumu olabilme ihtimali karşısında, genel çerçeveyi muhafaza ederek belirli varsayımlar altında aşağıdaki yöntemlerin tercih edilebileceğini söyleyebiliriz:

⁹⁶ Arıtma tesisi olan belediyelerde yapılan incelemelerde, tesislerin büyük bir kısmı ya teknik eleman yetersizliği ya da işletme giderlerini (başta elektrik giderleri olmak üzere) karşılamama nedenleriyle yeterli verimlilikle çalışmadığı tesbit edilmiştir. (kaynak: İller Bankası Genel Müdürlüğü, Altyapı Genel Durumu Araştırma Projesi, 2009).

- Şebeke ve arıtma tesisleri bakımından yeni yatırım ve önemli oranda rehabilitasyon yatırımlarına ihtiyaç duymayan belediyelerde; şebekelere ilişkin olarak sürecin belirli alanlarında “hizmet sözleşmeleri” ile (günlük bakım onarım, sayaç okuma, tahsilat gibi), arıtma tesisleri için ise hizmet ve kalite riskinin işletmeciye ait olduğu “yönetim sözleşmeleri” yoluyla özel sektörden yararlanılması uygun olacaktır. Bu yöntemin temel gerekçesi, idarenin büyük ölçekli yeni yatırıma ihtiyaç duymaması dolayısıyla KÖİ modelini tercih etmenin birincil gerekçesi olan “bütçe yetersizliği” nedeninin de ortadan kalkmasıdır. Bununla beraber hizmet kalitesini arttırmaya dönük ilâve hizmetler alımı ve teknolojik özellik arz eden tesislerin “yönetim sözleşmesiyle” işletmesini devretmesi yoluyla özel sektör tecrübesinden yararlanma avantajını da kullanmış olacaktır. Sonuçta, hizmete özel sektörün dâhil edilmesinin doğal sonucu olarak tüketiciye yansımaları gereken ilâve hizmet bedelini de minimize etmiş olacaktır.

- Sadece arıtma tesislerinde yeni yatırıma ihtiyaç duyan belediyeler iki alternatifle karşı karşıya bulunacaklardır. Birincisi kurulması gereken tesisin ilk yatırım maliyetinin belediyenin kendi öz gelirleri ve çevrilebilir borçlanma yoluyla karşılanabilir olduğu durumda, tesisin geleneksel yöntemlerle yapımı ancak işletme döneminde “yönetim sözleşmesi” yoluyla özel sektörden yararlanılması. İkinci alternatif ise, idarenin kendi öz gelirleri yetersiz olduğu gibi borçlanma kapasitesi ve borç çevirme kabiliyetinin olmadığı durumda, yapım safhasına özel sektörün dâhil edildiği KÖİ modellerinde uygun olanının tercih edilmesi. Sadece arıtma tesislerinin yapım ve işletilmesinin özel sektöre ekonomik bulunmadığı durumlarda şebeke de model içerisine dâhil edilmek suretiyle tipik bir imtiyaz sözleşmesi uygulanabilir. İhtiyaç duyulan yeni bir arıtma tesisini öz gelir ya da borçlanma yoluyla yapamayacak durumda olan belediyenin açıktır ki mevcut şebekeyi bile verimli olarak işletebilecek ve hizmetin sürekliliğini sağlayabilecek durumda olmadığı varsayılabilir. Dolayısıyla, kira sözleşmesi, imtiyaz sözleşmesi, yap işlet devret sözleşmesi şeklindeki modeller böyle bir durumda devreye girebilir. Ancak bunun kaçınılmaz sonucu hizmet bedellerinin yükselmesi şeklinde nihai kullanıcıya yansımaları olacaktır.

- Türkiye'deki mevcut yasal ve kurumsal yapı çerçevesinde KÖİ modellerinin uygulanabilmesi mümkün olmakla beraber, daha önce tartışılan yasal çerçeve ve kurumsal üst yapının oluşturulmamış olması, belediyelerin muhtemel KÖİ uygulamaları önünde önemli bir handikap oluşturmaktadır. Hizmet sözleşmesi, yönetim sözleşmesi ve

kira sözleşmesi yöntemlerini uygulamada genel olarak gerek ülke düzeyinde gerekse kurumsal bazda bilgi birikimi ile uygulama geleneği sağlanmış olmakla beraber imtiyaz ve yap – işlet tarzı yöntemler konusunda belediyelerin yeterli yönlendirme ve yönetim kapasitesine sahip olduğu söylenemez. Özellikle nüfusu 100.000'in üzerinde⁹⁷ ve nüfusu bunun altında olmakla beraber mevsimsel olarak nüfuslarında önemli iniş çıkışlar olup kendi öz gelirleri ve/veya çevrilebilir borçlanmak suretiyle geleneksel yöntemlerle şebeke ve tesis yatırımı yapamayacak durumda olan belediyelerde, yatırım özelliği taşıyan KÖİ modellerinin uygulanması önerilebilir. Ancak burada dikkat edilmesi gereken husus modelin kurgulanması (ihale dokümanları yoluyla), ihale sürecinin yönetilmesi ve bunlardan daha önemlisi sözleşme sonrası özel sektör ortak ile idare arasındaki ilişkinin dengeli çıkarlar noktasında sürdürülebilir olması stratejik öneme sahiptir. Bugüne kadar birkaç örnek dışında (daha önce ele alınan üç uygulama dışında gerçekleştirilmiş ciddi bir projeye karşılaşılmamıştır) hiçbir belediyenin böyle bir KÖİ modeli uygulamasına teşebbüs etmemesi bu noktalardaki zaafiyetin önemli bir göstergesidir. Uygulama ya da uygulamaya teşebbüsün olmaması sadece bilgi ve teknik kapasite yetersizliğinden kaynaklanmamaktadır. Söz konusu altyapı hizmetlerinin kamu eliyle nihai kullanıcılara ulaştırılması ülkemizde katı bir kamu geleneği özelliği taşıması ile kamuoyunun bu husustaki hassasiyeti mahalli yöneticilerin geleneksel yöntemler dışına çıkmasına engel olmaktadır. Ancak merkezî idare tarafından bir devlet politikası olarak bu uygulamanın olabilirliğinin ortaya konması ve bu kapsamda uygulayıcı birimleri rahatlatıcı ve cesaretlendirici merkezî düzenlemelerin gerçekleştirilmesi, yatırım niteliği taşıyan KÖİ modellerine ihtiyaç duyulan yerlerde ilgiyi arttırabilir.

3.3.4. İlçe ve Belde Belediyeleri

Türkiye'de 1982 adet belde belediyesi, 749 adet ilçe belediyesi (büyükşehir ilçe belediyeleri hariç) olup, 01.01.2010 tarihli adrese dayalı nüfus kayıtlarına göre bu iki kategorinin toplam nüfusu 17.670.288 dir. İlçe belediyelerinin 270'inin, 1982 adet belde belediyesinin ise hemen hemen tamamının nüfusu 5.000'in altındadır. Belde ve ilçe belediyeleri, küçük ölçekli olmaları ve dolayısıyla hem gelirlerinin düşüklüğü hem de

⁹⁷ Bürokratik ve siyasi algılamamızda belediyeler açısından 100.000 sınırı büyük ölçeğe geçişte bir eşik olarak kabul edilmektedir. Bu nedenle büyük belediye denildiğinde genel olarak nüfusu 100.000'in üzerinde olan belediyeler ifade edilir.

personel yetersizlikleri nedeniyle altyapı hizmetleri bakımından en sorunlu kategoriyi oluşturmaktadırlar. Bunların 925 adedinin nüfusunun 2000'in altında olduğunu düşünürsek ne kadar zorlu bir alan oluşturdıkları daha açık ortaya çıkar. İlçe merkezleri idari yapılanmalarının avantajını kullanmak suretiyle⁹⁸ nispeten temel altyapı ve benzeri hizmetleri almada daha iyi durumda olmalarına karşılık beldeler tamamen kendi dar koşullarında, büyük ölçüde merkezî hükümetin sübvansiyonuna bağımlı olarak faaliyetlerini sürdürmektedirler.

3.3.4.1. Altyapı Durumu

İlçe⁹⁹ ve belde belediyelerinin içme suyu, kanalizasyon ve katı atık altyapıları için 2009 yılı sonu itibariyle 12.774.288.272 TL'lik bir kaynağa ihtiyaç duyulmaktadır. Toplam ihtiyacın % 74'ü (9.460.028.829 TL) kanalizasyon yatırımlarına, % 16'sı (1.992.372.532 TL) içme suyu yatırımlarına, % 10'u ise (1.321.886.911 TL) katı atık yatırımlarına aittir (İller Bankası Genel Müdürlüğü, Altyapı Genel Durumu Araştırma Projesi, 2009). Bütün belediyelere ait toplam yatırım ihtiyacının ise % 69'u belde ve ilçe belediyelerinden kaynaklanmaktadır. Buradan çıkan en önemli iki sonuç; temel altyapı ihtiyacı bakımından ön önemli açığın belde ve ilçe belediyelerinde olduğu ve bu kategorideki belediyelerde de kanalizasyon yatırımlarına olan ihtiyacın daha ön plâna çıkmasıdır. Nitekim daha önceki tesbitlerde de ifade edildiği gibi belediye ölçeği küçüldükçe altyapı hizmetlerinde yetersizlik oranının arttığı ortaya çıkmaktadır.

Belde belediyelerinin içme suyu ihtiyacı ağırlıklı olarak ilâve şebeke ve şebeke yenileme noktasında ortaya çıkmaktadır. Aynı şekilde kanalizasyonda toplam ihtiyacın % 70'i şebeke, % 30'u ise arıtma tesisi şeklinde ortaya çıkmaktadır. İlçe belediyelerinde ise kanalizasyon açısından tam tersi % 63'ü arıtma tesisi ihtiyacına % 37'si ilâve şebekeye ihtiyaç şeklindedir. İçme suyu açısından ilçe belediyeleri ve belde belediyeleri paralel ihtiyaç göstermektedir. Hem ilçe hem belde belediyelerinde içme suyu şebekesi ağırlıklı olarak 1980-1999 yılları arasında yapılmış olması ve hemen hemen nüfuslarının tamamını kapsayan şebekelerinin varlığı büyük çaplı yeni şebeke yatırımı yerine, yeni

⁹⁸ Kaymakamlık, adliye teşkilatı ve diğer merkezi idari birimlerinin taşra teşkilatlanmalarının varlığının sağladığı personel ve gelir kaynakları.

⁹⁹ Büyükşehir ilçe merkezlerinin altyapı yatırımlarının su ve kanalizasyon idareleri tarafından yürütülmeleri nedeniyle büyükşehir merkez ilçeleri bu kapsamda ele alınmamaktadır.

yerleşim yerlerine ilâve yatırımlar ile eskiyen şebekelerin yenilenmesi ihtiyacı ortaya çıkmaktadır (İller Bankası Genel Müdürlüğü, Altyapı Genel Durumu Araştırma Projesi, 2009). Bu kategorideki belediyelerde içme sularının çoğunlukla yer altı kaynaklarından elde edilmesi, içme suyu arıtma tesislerinden olan ihtiyacın düşük kalmasına neden olmaktadır.

İlçe belediyelerinde kanalizasyon şebekesinin nüfus açısından kapsama alanı % 78 civarındadır¹⁰⁰. Arıtma tesisi bakımından ise sadece 78 adet belediyede arıtma tesisi mevcut olup geri kalanlarında atık su doğrudan doğruya doğaya deşarj edilmekte ve ciddi bir çevre sorunu doğmaktadır. Nitekim araştırma sonuçlarına göre ilçe belediyelerinde arıtma tesisine olan ihtiyaç şebekeye olan ihtiyacın yaklaşık üç katı civarındadır.

İçme suyu, kanalizasyon ve katı atık şeklinde üç alt sektörde ele aldığımız temel altyapı yatırımları içerisinde içme suyu projeleri diğer iki tür yatırımlara göre günlük hayatın devamlılığı bakımından her zaman bir öncelik taşımıştır. İçme ve kullanma suyu günlük hayat içerisinde olmazsa olmaz olarak öncelikle sağlanması gereken bir ürün olurken diğer ikisi ötelenebilir nitelikte olması nedeniyle daima ikinci plânda kalmıştır. Ölçeğin büyümesi, çevrecilik bilincinin artması ve olumsuz sağlık koşulları günümüzde kanalizasyon ve katı atık projelerini de ön plâna çıkarmıştır.

3.3.4.2. Personel Durumu

Belede belediyelerinde çalışan toplam 36.835 adet personelin % 21'i teknik personel vasfını taşımaktadır. Ancak söz konusu bu teknik personelin büyük bir kısmı diğer kategorideki belediyelerde olduğu gibi mühendis olmaktan ziyade tekniker ya da teknisyen niteliğindedir (Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü). Özellikle nüfusu 2000'in altında olan 936 adet belediyenin hemen hemen hiç birinde proje yürütecek mühendis bulunmamaktadır.

¹⁰⁰ Belde belediyelerinde kanalizasyon şebekesine sahip olma oranını sağlıklı olarak tesbit etmek mümkün olamamıştır. Çünkü büyük bir kısmında projeye uygun kanalizasyon yapılmadığı için bir yerleşim yerinde ne kadar kanalizasyon hattının bulunduğu bilinmemektedir.

3.3.4.3. Gelir – Gider Dengesi ve Yatırım Yapma Kapasiteleri

Bu kategorideki belediyelerin 2006-2009 dönemindeki bütçe dengesi, 2009 hariç negatif olarak sürekli bir artış trendindedir (% -6,3, % -8,62, % -15, % -10,8, Tablo 12). Yatırım yapma kapasiteleri ise aynı dönemde yıllar itibariyle sırayla % 26, % 28, % 29 ve % 20 olarak görülmektedir (Tablo 15). Diğer belediyelerle mukayese edildiğinde en düşük yatırım yapma kapasitesine sahiptirler. Bu kapasitelerine paralel olarak, yıllık toplam giderlerinin 2006 yılında % 24'ünü, 2007 yılında % 25'ini, 2008 yılında % 25'ini, 2009 yılında ise % 17'sini yatırımlara ayırmışlardır (Tablo 11).

Toplam gelirleri içerisinde en önemli pay doğal olarak genel bütçe vergi gelirlerine aittir (yıllar itibariyle % 40, % 39, % 42, % 47). Diğer iki önemli gelir kalemi ise yerel vergi gelirleri ve teşebbüs ve mülkiyet gelirleridir (başta içme suyu satış gelirleri) (Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü verileri.).

3.3.4.4. Altyapı Hizmetlerinde Sağlanan Gelirlerin Yapısı (Tarifelerin Yeterliği, Sürekliği gibi)

Altyapı hizmetlerinin karşılığı olarak uygulanan su tarifeleri ilçe ve belde belediyelerinde 10 Krş – 6 TL aralığında değişmektedir. Kalkınmışlık düzeylerinin uç noktalarda farklılık göstermesi, farklı coğrafik alan ve kültürel özellikler taşımaları kamu hizmeti algılamalarına doğrudan yansımaktadır. Özellikle küçük ölçekli belediyelerde, altyapı hizmetleri kamu tarafından bedelsiz olarak yerine getirilmesi gereken doğal bir görevdir anlayışının hakim olması, hizmetlerin bedellendirilmesini imkânsız hale getirmektedir.

3.3.4.5. Kamuoyu Algılaması

Bazı turistik yerlerdeki belde ve ilçelerin içme suyu temini ve atık su arıtma tesislerinin işletilmesi alanlarına özel sektörü dâhil etme teşebbüsleri dışında genel olarak bu grup belediyelerin altyapı hizmetlerini kamu idarelerinin insiyatifi dışına çıkarma gibi bir anlayışın olması beklenemez. Türkiye’de altyapı projelerini devlet tarafından hibe olarak yapılmasının beklentisi ve geçmişte uygulamaların yaygın olarak

gerçekleştirilmesi, küçük belediyelerin kendi bütçe imkânlarıyla içme suyu ve kanalizasyon nitelikli altyapılarını daima öteleme anlayışını hakim kılmaktadır. Son yıllarda İller Bankası Genel Müdürlüğü, Çevre ve Orman Bakanlığı ve Hükümetin Beldes Projesi (belediyelere destek projesi) yoluyla içme suyu ve kanalizasyon projelerini kısmen ya da tamamen hibe olarak gerçekleştirilmesi bu kanaati güçlendirmiştir. Dolayısıyla kendi öz gelirleri ya da borçlanma yoluyla altyapı projelerini yapmak yerine merkezî kurumlardan veya hükümetten hibe beklentisi ön plâna çıkmış durumdadır. Bu nedenle, bu alana yapım anlamında özel sektörü dâhil etme düşüncesi de mümkün görülmemektedir.

3.3.4.6. KÖİ Modellerine İhtiyaç Analizi

KÖİ modellerinin uygulanması bakımından en zor kategori ilçe ve belde belediyeleridir. Hatta belde belediyeleri açısından, turistik yörelerde yaz – kış nüfusunun değişkenlik arz ettiği belediyeler hariç, tamamen imkânsızdır denebilir. Özel sektör yatırımcısı açısından ölçek ekonomisinin yakalanamaması, yatırımın geri dönüşünün zorluğu yanında söz konusu bu küçük belediyelerin özel sektör kuruluşlarıyla böyle bir işbirliğini yürütecek bilgi ve teknik kapasitelerinin yokluğu bunun en büyük nedenidir. İlçe ve belde belediyeleri açısından değerlendirmeyi nüfusu 10.000'in altında ve üstünde olanlar açısından yapmanın daha gerçekçi olacağını düşüncesindeyiz. Buna göre:

- Nüfusu 10.000'in altında olan belediyeleri (belde ve ilçe belediyeleri ayrımı yapmaksızın), altyapı yatırımlarını geleneksel yöntemlerle yapabilme kapasitelerine göre; öz gelirleri ve borçlanma kapasiteleriyle söz konusu yatırımlarını yapabilecek durumda olup geleneksel yöntemlerle projelerini gerçekleştirebilecek olanlar ile gelir – gider dengeleri bakımından yatırımlarını ne kendi imkânlarıyla ne de özel sektör işbirliğiyle gerçekleştirecek durumda olup genel bütçe subvansiyonuna ihtiyaç duyanlar şeklinde iki gruba ayırabiliriz.

Yatırım yapma kapasitesini;

[Toplam Gelirler – (Cari Giderler + Yıllık Toplam Borç Ödemeleri)] x Proje Tamamlama Süresi + Borçlanma Kapasitesi

formülasyonu ile elde edebiliriz. Burada toplam gelir belediyenin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları pay ile kendi öz gelirlerinin toplamını, cari giderleri personel sosyal güvenlik primleri mal ve hizmet alımları ile faiz giderlerini, toplam borç ödemelerinin kısa ve uzun vadeli borç anapara ödemelerini, proje tamamlama süresi ise, nasıl finanse edileceğine karar verilecek söz konusu projenin yapım süresini ifade etmektedir. Borçlanma kapasitesini 5393 Sayılı Belediye Kanunun 68 nci maddesiyle hükme bağlanan, usul ve esaslar belirler¹⁰¹.

Bu formülasyona göre elde edilen rakam söz konusu projenin yatırım maliyetini karşılayabiliyor ise yatırımın belediye tarafından gerçekleştirilmesi, tersi durumda ise, çıkan sonuca göre ya tamamı ya da kısmen genel bütçe yoluyla desteklenmesi doğru olacaktır. Çünkü içme suyu ve kanalizasyon gibi yatırımlar, daha önce tartışıldığı gibi ekonomik olmaktan çok sosyal içerikli yatırımlar olup, yerel idarelerin gerçekleştiremediği durumlarda, devlet politikası olarak genel bütçe yoluyla yaptırılıp işletmesinin belediyelere bırakılması tercihi yapılmalıdır¹⁰².

- Nüfusu 10.000'in altında olup genel bütçe desteğine ihtiyaç duymadan yatırımlarını yapabilecek durumda olanların, göreceli olarak işletme kapasitesine de sahip oldukları kabul edilebilir. Bir bütün olarak özel sektörü hizmete dâhil etmek yerine, hizmet sürecinin belli aşamalarında, "hizmet sözleşmeleri" yoluyla veya arıtma tesisi ve/veya şebekenin "yönetim sözleşmeleri" yoluyla özel sektörle işbirliği yapmaları önerilebilir. Toplamda teknik eleman kapasiteleri % 20'lerin üzerinde olmakla beraber nüfuslarının büyük oranlarda farklılık göstermesi, ortalama oranların değerlendirme ölçütü olarak ele alınmasında riskli bir durum arz etmektedir. Bununla beraber büyük ölçekli olanlar ile şebeke dışında tesise sahip olanlar teknik kapasite olarak daha iyi durumdadır denebilir.

¹⁰¹ Bu maddeye göre belediyelerin faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin toplamını (213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktar) geçemez. En son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin % 10'unu geçmeyen borçlanmalarını meclis kararıyla, %10'unu geçen borçlanmalarını ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile yapabilirler.

¹⁰² Burada belirtilen 10.000 nüfus sınırı herhangi bir bilimsel çalışmaya dayanmayıp, Devletin belediyelere sağladığı hibe kaynak belirlenirken (İller Bankası Genel Müdürlüğü, Çevre ve Orman Bakanlığı ya da Genel Bütçeden doğrudan) genel olarak 10.000 nüfusunu bir eşik olarak alıyor olmasının uygulamada sağlayacağı kolaylık ve bu durumun da bütün kurum ve ilgililer tarafından genel kabul görmesi nedeniyle önerilmiştir. Bu uygulama ve öneride, mahalli idarelerin toplam geliri ile nüfusu arasında doğrudan ilişki olması da etkili olmaktadır. Nüfusu 10.000'in üzerinde olan belediyeler mali olarak nispeten daha güçlü olanlardır.

Bunlar içerisinde sahillerde yer alıp yaz – kış nüfusu değişkenlik gösteren, yaz nüfuslarının artmasıyla ilâve gelir imkânına sahip olan yerlerde üçüncü bir alternatif olarak hem şebeke hem tesisleri kapsayan “Kira Sözleşmesi” de bir yöntem olarak kullanılabilir. Bu özelliği taşıyan belediyelerin genellikle turistik yerlerde olması, bunun doğal yansıması olarak ikamet edenlerin ekonomik düzeylerinin daha iyi durumda olması nedeniyle, özel sektör açısından çekici ve yatırım yapılabilir nitelikte olacağından kira sözleşmesi yöntemi uygulanabilir görülmektedir.

- Nüfusu 10.000’in üzerinde olan bu grup belediyeler (tamamı ilçe merkezî belediyeler) bakımından değerlendirme, yukarıdaki formülasyonu kullanmak suretiyle, yatırım kapasitesi olanlar ve yatırım kapasitesi olmayanlar şeklinde iki açıdan ele alınabilir. Yatırım kapasitesi olanların hem şebeke hem tesis yatırımlarını geleneksel yöntemlerle gerçekleştirmelerinin hizmetlerin sürdürülebilirliği bakımından doğru tercih olacağı düşünülmektedir. Çünkü bu durumdaki belediyelerin genel olarak yatırım yapma kapasitelerinin varlığının yanı sıra, diğerlerine göre teknik eleman ve bilgi birikimi konusunda da yatırım ve işletme potansiyeline sahip oldukları kabul edilir. Ancak, şebeke ve tesislerin bakım onarım ve işletmesini ihtiyaç durumlarına göre, hizmet sözleşmesi, yönetim sözleşmesi hatta kira sözleşmesi yoluyla gerçekleştirmesi önerilebilir. KÖİ modellerinin bu türlerinden yararlanmaları işletme döneminde özel sektörün dinamizmini kamu sektörü dâhil ederken nihai kullanıcılarla kamunun muhatap olması ve mülkiyetin kamunun elinde kalması avantajı da muhafaza edilmiş olunur. Yönetim sözleşmesi ya da kira sözleşmesi yöntemlerini tercih ettikleri durumda, küçük bakım ve onarımların yanı sıra modernizasyon ve nüfus artışına bağlı olarak ihtiyaç duyulan ilâve yatırımları da sözleşmeye dâhil etmek mümkündür (hibrit yöntemi).

Yatırım kapasitesi olmayan belediyeler için genel bütçe sübvansiyonu gerekli görülmektedir. Ancak burada dikkat edilmesi gereken husus bunlar içerisinde nüfusu 50.000’in üzerinde olan 55 adet, 100.000’in üzerinde olan 11 adet belediyenin varlığı sübvansiyonun büyük belediyelere de gitmesi gibi kritik bir durumun ortaya çıkmasının neden olmasıdır. Genel bir politika tercihi olarak, büyükşehir belediyeleri dışında yatırım kapasitesi olmayan bütün belediyeler için genel bütçe kaynaklı hibe finansman

kullanılması mümkündür¹⁰³. Ancak böyle bir tercih genel bütçe imkânlarıyla hibe kapsamında bu yatırımların tamamlanmasını geciktireceği gibi, yerel yöneticileri merkezî idareden böyle bir beklenti kendi öz kaynaklarında yapmaları gereken yatırımları durdurmalarına neden olacaktır. Dolayısıyla genel bütçe desteğini, belediyeler açısından büyük ölçeğe geçiş sınırı olarak kabul edilen 100.000 ile sınırlamak daha rasyonel olacaktır.

¹⁰³ 2011 yılı içerisinde başlamak üzere “BELDES-Belediyelere Destek Projesi” adı altında büyükşehir belediyeleri dışındaki bütün belediyelerin içmesuyu ve kanalizasyon projelerine genel bütçeden hibe kaynak sağlanması Hükümet tarafından benimsenip uygulamaya geçirilmiştir. Ancak bu tür projeler kalıcı olmaktan ziyade belli bir dönemde uygulanıp gündemden çekilecek niteliktedirler. Önemli olan nüfus artışı ve kentsel büyüme sonucu ihtiyacın sürekli olduğu bu tür yatırımlar için kalıcı modellerin ortaya konmasıdır.

SONUÇ

Türk Kamu Yönetimi, merkezî idare ve mahalli idare şeklinde iki ana yapıdan oluşur. Bu iki ana yapının görev ve sorumlulukları Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ile idarelerin ilgili mevzuatlarında açıkça tanımlanmıştır. Aralarındaki ilişkinin esasını merkezî idarenin yerel idareler üzerindeki vesayet denetimi oluşturur. Ülkemizde kamu yönetimi; merkezî idarelerin mahalli idarelere göre, gerek kaynak kullanımı gerekse yetki ve sorumlulukları bakımından daha güçlü olduğu şeklinde karakterize edilmekle beraber, son yıllarda özel idare ve belediyelerin görev alanlarının ve buna paralel olarak malî kaynaklarının genişlemesiyle güç merkezinin yerele doğru kayma eğiliminde olduğu söylenebilir. Toplam kamu yatırımları içerisinde belediye ve özel idarelerin payının 2000 yılında % 22 iken 2010 yılında % 32'ye ulaşması (DPT) bu eğilimin önemli göstergelerindendir. Kamu hizmetlerinin “yerelleşmesi ve yerinde yürütülmesi” düşüncesinin merkezî yönetimce genel kabul görmesi önümüzdeki yıllarda da mahalli idarelerin daha da güçlenmesi sonucunu doğuracaktır. Ancak bu sürecin doğrusallığını kırılganlığa dönüştürecek hatta kesintiye uğratabilecek siyasi ve ekonomik engellerin varlığını ya da doğabileceğini gözardı etmemek gerekir. Bununla beraber, Türkiye'nin mevcut siyasi yapısı çerçevesinde mahalli idarelerin tam anlamıyla malî ve idari bağımsızlığını ön görmek gerçekçi olmayacaktır.

Türkiye'de mahalli idarelerin en önemli unsurunu belediyeler oluşturur. 5393 Sayılı Belediye Kanunu ile 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu 2955 adet belediyenin kuruluşları, organları, yetki ve sorumluluklarını düzenler. Söz konusu kanunlar ile belediyelerin öz gelirlerinin artırılması yanında temel kamu hizmetlerinin daha çok belediye ölçeğinde çözümlenmesi hedeflenmiştir. Ayrıca harcamaları ile hizmetlerini yürütme yöntemleri mümkün olduğunca standartize edilerek, merkezî idarece faaliyetlerine müdahil olmadan, daha etkin denetim mekanizması oluşturulmuştur. Belediyelerin oldukça geniş yelpazeli faaliyet alanları söz konusu kanunlarla önceliklendirilmemesine rağmen, gerek ortaya konan müeyyideler gerekse uygulamada faaliyetlerin birbirlerine bağımlılığı, altyapı çalışmalarını doğal olarak ön plâna çıkarmaktadır. Altyapı çalışmaları denildiğinde; su, kanal, yol, köprü, yeşil alan gibi fizikî yapılar akla gelebileceği gibi, doğrudan eğitim ve sağlık, sosyal yardım ve dayanışma gibi maddi olmayan faaliyetler de bu kapsamda değerlendirilebilir.

Bu çalışmada belediyelerin altyapıları içerisinde, içme suyu, kanalizasyon ve bunların arıtma tesislerini kapsayan “temel altyapı hizmetleri” ele alınmıştır. Bu tür altyapıların temel karakteristiği; ticari olmayan, günlük hayatın vazgeçilmez unsuru, esas olarak kamu idaresince sağlanması gereken ve piyasa koşullarına (fiyatlandırma gibi) duyarlılığı olmayan mal veya hizmet sağlamalarıdır. Yani bu nitelikli hizmetler sosyal devlet anlayışıyla beraber yürütülürken, bütçe sınırları nedeniyle de ekonomik faktörleri içinde barındırmaktadır.

Belediyeler, ağırlık olarak sosyal nitelik taşıyan bu hizmetleri, yöntemi ne olursa olsun hem yasal nedenlerle hem de kamu anlayışının doğası gereği yerine getirmek zorundadırlar. Dolayısıyla günümüzde bütçe sınırları bu hizmetlerin eksikliği için bir gerekçe olarak kabul edilmemektedir. Geleneksel yöntem olarak kabul edilen, kendi gelirlerine klasik borçlanma araçlarını da dâhil etmek suretiyle söz konusu hizmetleri yerine getirme yaklaşımı; kamu kaynaklarının yetersiz olduğu ve borçlanmalara yasal sınırların getirildiği durumlarda yetersiz kalmaktadır. Bu durumda kamu idareleri alternatif finansman modelleri ile altyapı hizmetlerindeki boşluğu giderme yoluna başvurmaktadırlar. Son yirmi yıl içerisinde bu amaçla uygulanan modellerin başında “kamu-özel-işbirliği” yaklaşımı gelmektedir. Kısaca kamu hizmetlerinin yürütülmesine özel sektörü dâhil etme şeklinde ifade edebilecek olan bu yaklaşımın, Türkiye’de ciddi anlamda eksikliği olduğu kabul edilen içme suyu ve kanalizasyon hizmetlerinin yürütülmesinde belediyeler tarafından kullanılabilirliğinin araştırılması önem arz etmektedir. Bu çerçevede gerçekleştirilen çalışmamızda aşağıdaki sonuç ve bulgulara ulaşılmıştır:

- Belediyelerin en önemli gelir kaynağı, 5779 Sayılı Kanun çerçevesinde genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylardır. Toplam gelirleri içerisinde bu payların oranı, belediye grupları bakımından (büyükşehir, il merkezî, ilçe merkezî ve belde belediyeleri) değişiklik göstermekle beraber, ortalama olarak % 49-55 aralığında seyretmektedir. Dolayısıyla belediyeler hizmetlerinin yürütülmesi açısından merkezi idarenin desteğine önemli oranda ihtiyaç duymaktadırlar.

- 5779 Sayılı Kanuna göre genel bütçeden aldıkları yardımlarda kullanılan kıstas nüfus ve gelişmişlik endeksidir. Mahallinden sağladıkları öz gelirleri içerisinde en önemli kalemi teşebbüs gelirlerinin oluşturması, bunun da doğrudan tüketim miktarı,

dolayısıyla nüfusla bağlantılı olması nedeniyle, Türkiye’de “nüfus-belediye gelirleri” arasında güçlü bir doğrusal bağ bulunmaktadır. 2955 adet belediyenin nüfus dağılımı ise çok geniş bir yelpaze oluşturmaktadır (1.000-13.000.000). Ölçek farklılığı olmakla beraber temel ihtiyaçların aynı öncelik sıralamasına sahip olduğu bu durumda, gelirlerin birebir nüfusla ilişkilendirilmesi temel altyapı hizmetlerinin tamamlanması bakımından sorun teşkil etmektedir. Nitekim nüfus sayısı düştükçe temel altyapı hizmetlerini sağlama oranının da düştüğü tesbit edilmiştir. Örneğin nüfusu 5.000’in altında olan 2058 belediye toplam Türkiye nüfusunun % 8’ini barındırırken, toplam temel altyapı ihtiyacının yaklaşık % 30’u bu grup belediyelere aittir.

- Mevcut gelir yapılarıyla yatırım kapasitesi altyapı açığını kapatmada yetersiz kalan belediyelerin genel bütçe desteği olmaksızın söz konusu yatırımlarını tamamlamaları imkânsız görülmektedir. Öte yandan nüfusu 100.000’in üzerindeki belediyelerin geleneksel yöntemler ya da alternatif finansman modelleriyle genel bütçe subvansiyonu olmaksızın yatırımlarını gerçekleştirme kapasitesine sahip oldukları kanaatine varılmıştır.

- KÖİ modelleri bütün Dünya’da olduğu gibi Türkiye’de de son yirmi yılda değişik sektörlerde alternatif bir finansman ve yatırım modeli olarak uygulama alanı bulmuştur. Enerji, ulaştırma ve sağlık sektörlerinde yaygın olarak kullanılırken, içme suyu ve kanalizasyon yatırımlarında henüz aynı gelişmenin olduğu söylenemez.

- KÖİ modelleri, ilk yatırım maliyetlerinin karşılanmasında bütçelerin yetersiz olması ile işletme döneminde teknik kapasite yetersizliğinin olduğu ve işletme sorunlarının bir yönetim anlayışından kaynaklandığı durumlarda başvurulması gereken bir yaklaşım olarak kabul edilmektedir. Belediye altyapı yatırımları bakımından sabit yatırım aşamasında finansman sorununun olmadığı (öz kaynak ve/veya geleneksel borçlanma yoluyla) hallerde KÖİ modelini uygulamanın, işletme döneminde sürdürülebilirlik bakımından rasyonel olmadığı tesbit edilmiştir.

- Özellikle ticari nitelikli mal ve hizmet doğurmayan kamu hizmetlerinin yürütülmesinde geleneksel yöntemlerin prensip olarak esas kabul edilmesi, kamunun yatırımın finansmanı ve işletme döneminde yetersiz kalması durumunda kısmen ya da tamamen özel sektörle işbirliği yoluna gidilmesi doğru yaklaşım olacaktır.

- Türkiye’de büyükşehir belediyeleri ve il merkezi belediyeleri dışındaki belediyeler, geleneksel yöntemlerle temel altyapı yatırımlarını tamamlamada yetersiz kalmalarının yanı sıra, KÖİ modellerini uygulama bakımından da çok ciddi sorunlarla karşı karşıya bulunmaktadır. Yatırım ölçeğinin küçüklüğü, özel sektör yatırımcısı açısından gerçekleştirilecek yatırımın geri dönüşünün imkânsızlığı, tarife – fiyatlandırma politikalarının özel sektörü teşvik etmemesi, yatırımlarda ölçek ekonomisinin yakalanamaması gibi faktörler bu sorunlar arasında yer alır.

- Nüfusu 100.000’in üzerinde olup sağlıklı bir gelir yapısına sahip belediyeler, özellikle işletme döneminde özel sektör dinamizminden yararlanmak ve işletme dönemi giderlerini öncelikli sabit yatırımlara tahsis etmek bakımından, hizmet sözleşmesi, kira sözleşmesi ve imtiyaz sözleşmesi gibi KÖİ modellerini uygulayabilme imkânına sahiptirler.

- Nüfusu 100.000’in altında olan belediyelerin, bütçe imkânlarıyla ilk yatırım maliyetini gerçekleştirme kapasitesine sahip olanlar ile sahip olamayanlar şeklinde iki kategoride ele alınması gerekmektedir. Yatırım kapasitesi olmayanların, ilk yatırımlarını genel bütçe destekli gerçekleştirmeleri, işletme döneminde ise hizmet sözleşmesi veya yönetim sözleşmesi yöntemleriyle hizmetlerin sürdürülebilirliğini sağlamaları, öte yandan, yatırım kapasiteleriyle ilk yatırım maliyetini karşılayabilme gücüne sahip olanların ise geleneksel yöntemlerle yatırımlarını gerçekleştirip işletme döneminde hizmet, yönetim veya kiralama sözleşmeleriyle özel sektörle işbirliği yoluna gitmeleri önerilebilir.

- Çalışma konusu olan temel altyapı projelerinde belediyelerin özel sektörle işbirliğine ilişkin bugüne kadarki uygulamalar, hem kamu idarelerini hem de özel sektör yatırımcılarını teşvik edici olumlu örnekler olmamıştır.

- Yap–İşlet veya Yap–İşlet Devret türü KÖİ modelleri hiçbir kategorideki belediyeler açısından, içinde bulunan mevcut koşullarda önerilmemektedir. Yasal ve kurumsal düzenlemelerin gerçekleştirilmesi yanı sıra, belediyelerin ölçek büyüklüklerinin optimalleşmesi, tarife politikalarının rasyonelleşmesiyle gelir kaynaklarının sürekliliği ve kurumsal yönetim kapasitelerinin karmaşık KÖİ modellerini yürütebilir noktaya gelmesiyle, bu tür modeller alternatif bir finansman enstrümanı olabilir.

Belediyelerin temel altyapı projelerinin finansmanında KÖİ modellerinin uygulanabilirliği konusunda bu çalışmada varılan sonuç ve değerlendirmeler; şüphesiz bugüne kadarki uygulamalar, Türkiye’deki yasal ve kurumsal yapı ve kamu idarelerinin yönetim kapasitesi sınırları içerisinde yapılmıştır. Geleneksel yöntemler kamu hizmetlerinin yürütülmesinde her zaman öncelikli tercihe sahip olma özelliğini taşıyacak olmasına rağmen, kamu – özel işbirliği yaklaşımı başta olmak üzere, alternatif finansman modelleri de gözardı edilmemelidir. Proje ve kurumsal uygunluğu esas almak suretiyle, uygulamaya geçirilecek başarılı projeler ve bu alandaki araştırmalar ile akademik çalışmalar, söz konusu alternatif modellerin gelişimine önemli katkılar sağlayacaktır.

KAYNAKÇA

KİTAP ve MAKALELER

- Aktan, Coşkun Can; Dilek Dileyici; İstiklal Y. Vural; Altyapı Ekonomisi: Altyapı Hizmetlerinde Serbestleşme ve Özelleştirme, Seçkin Yayıncılık, 2005.
- Anwar, Shah; “Fiscal Federalism and Macroeconomic Governance: For Better or For Worse?”, World Bank Policy Research Working Paper, WPS, 2005.
- Ardiyok, Şahin; “Altyapı Hizmetlerinde Devletin Denetleyici Rolü”, Altyapı Ekonomisi: Altyapı Hizmetlerinde Serbestleşme ve Özelleştirme, Seçkin Yayıncılık, 2005.
- Bezci, Bünyamin; Bayram Coşkun, “Avrupa Birliği ve Sübzidiarite İlkesi: İlkenin AB’de Uygulanması ve Türkiye Üzerine Bir Değerlendirme”, Çağdaş Yerel Yönetimler, 2007.
- Bulutoğlu, Kenan; Kamu Ekonomisine Giriş –Devletin Ekonomik Bir Kuramı, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1998.
- Can, Hasan Hüseyin; “Uygulamada Belediye Kanunları: Yargı Kararları, Genelgeler, Görüşler, Güncel Uygulamalar”, Malî Yönetim ve Denetim Danışmanlık Yayıncılık Ltd. Şti, Birinci Baskı, Ankara, 2009.
- Çubukçu, Dilek Özkek; “2008 Avrupa Birliği Çerçevesinde Yerel Yönetimler ve Gelir Yapıları”, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Sayı: 631, Ocak-Mart 2008.
- Emek, Uğur; Ek ve Değişiklikleri ile Yap-İşlet-Devret (YİD), Yap-İşlet (Yİ) ve Kamu Hizmeti İmtiyazı Mevzuatı, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 2.baskı, Devlet Plânlama Teşkilatı Yayın No DPT: 2659, Kasım 2002.
- Erençin, Arif; Yerinden Yönetim ve Türkiye’de Reform Süreci, 2007.
- Gül, Mustafa; “Türkiye de Belediyelerin Dış Borçlanması” Sayıştay Dergisi, 2009.
- Gündüz, Orçun İsmail; “Yerel Yönetimlerin Bir Borçlanma Yöntemi Olarak Tahvil İhracı” Doktora Tezi İstanbul 2008.

- Güneş, Cengiz; Yap İşlet Devret İşletme Hakkı Devirleri ve Vergi Uygulamaları, Yaklaşım Yayınları Ankara, Eylül 1999.
- Hadi, Salehi Esfahani; Maria Teresa Ramirez; “Institutions, Infrastructure and Economic Growth”, Journal of Development Economics, 2003.
- İçöz, Özge; Telekomünikasyon Sektöründe Regülasyon ve Rekabet, Rekabet Kurumu, Ankara, 2003.
- Jamie, Boex; “Development of a Strategic Framework For The Financing of Local Governments in Tanzania”, Georgia State University, Andrew Young School of Policy Resource Studies, 2005.
- John, Petersen; Miguel Valadez; “Borrowing Instruments and Restrictions on Their Use”, Mia Freire (Ed.), Subnational Capital Markets in Developing Countries From Theory to Practice içinde (47-86), Washington: World Bank ve Oxford University Press, 2004.
- Johnson, Paul M.; Natural Monopoly, Glossary of Political Economy Terms, Auburn University, 1994-2000.
- Kessides, Ioannis N.; Reforming Infrastructure-Privatization, Regulation, and Competition, The World Bank, Oxford University Press, 2004.
- Michel, Noel; W.jan Brzeski; Mobilizing Private Finance for Local Infrastructure in Europe and Central Asia, An Alternative Public Private Partnership Framework, The World Bank. 2005.
- Muter Naci B.; “Yerel Yönetim Hizmetleri ve Özelleştirme”, Özelleştirme Sempozyumu, Manisa, 28-29 Nisan 1994.
- Parker, David; “Economic Regulation: A Preliminary Literature Review and Summary of Research Questions Arising”, Centre on Regulation and Competition, Working Paper Series, Paper no. &, October, 2001.
- Pawel, Swianiewicz; (Ed.), Local Government Borrowing: Risks and Rewards, Budapest: Open Society Institute, 2004.
- Peterson, George; Building Local Credit System, 2000.
- Ronald, C. Fisher; State and Local Public Finance, 1. Basım, Glenview: Scot, Foresman and Company, 1988.
- Sanal, Recep; “Yeni Yasal Düzenlemelerin Işığında Yerel Yönetimlerin Denetimi”, Türk İdare Dergisi, 2008.

- Savaş, E.; “Özelleştirme -Daha İyi Bir Devlet Yönetiminin Anahtarı”, MPM Yayını, Ankara, 1999.
- Stephen, P.Mulin; “Public Private Partnerships and State and Local Economic Development: Leveraging Private Investment”. Reviews Of Economic Development Literature and Practice:No.16, 2002.
- Stiglitz, Joseph E.; Economics of The Public Sector, Third Edition, WW. Norton- Company, New York, 2000.
- Şarbak, Zekeriya ; “ Yerel Yönetimler Reformu”, Yerel Yönetim ve Denetim, Ekim 2007.
- Teresa, Ter-Minassian, “International Monetary Fund, Public-Private Partnerships, Fiscal Affairs Department”, March 12, 2004

DİĞER KAYNAKLAR

- AB Entegre Çevre Uyum Stratejisi, 2006
- Anayasa Mahkemesi, 9.12.1994 E. 994//43-k 994/42-2, RG; 24.1.1995, Sayı: 22181
- Asian Development Bank Independent Evaluation Department, Special Evaluation Study on ADB Asistance For Public- Private Partnerships in Infrastructure Development-Potential For More Success, 2009.
- Atkins: Update on Best International Practices in Puplic Private Partnership With Regards to Regional Policy Issues, Review Report, EBRD, November 2005
- British Columbia Ministry of Public Affairs, Public-Private Partnership-A Guide for Local Governments
- Danıştay 1. Dairesi, 24/09.1992 Esas no 992/232- Karar no 992/294. Danıştay Dergisi, Sayı: 87.
- European Commission, Guidelines For Successful Public – Private Partnerships,. Directorate-General Regional Policy, March 2003
- Green Paper, On Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions, Commission of The European Communities, Brussels, 2004.

Guidelines On Private Public Partnerships For Infrastructure Development, United Nations Economic Commission For Europe, Un/ece Forum, December 2000.

IMF, Puplic-Private Partnerships, 2004.

İller Bankası Genel Müdürlüğü, Altyapı Genel Durumu Araştırma Projesi, 2009.

Never Mind The Balance Sheet, The Dangers Posed By Puplic-Private Partnerships In Central And Eastern Europe, CEE Bankwatch Network, November 2008.

Private Sector Participation in Water Infrastructure, OECD Checklist For Public Action, 2009.

Public -Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF), The World Bank, Public-Private Partnerships Units, Lessons For Their Design And Use In Infrastructure, 2007.

Public Private Partnerships, Hand Book, The World Bank

Public-Private Partnership Units, The World Bank- PPIAF

Public-Private Partnerships (PPP's) An Overview World Bank, 2007.

Public-Private Partnerships: The Enabling Environment For Development, United Nations Report, 1997.

Puplic -Private Infrastucture Advisory Faciliy (PPIAF)

Resource Book On PPP Case Studies, 2004.

Strategic Financial Planning For Water Supply and Sanitation, Advance Copy For world water forum, OECD, 2009.

The Worldbank- PPIAF, Lessons For Their Design And Use In Infrastructure.

VenkataKrishna, Lakkavalli; A Model For Real – Time Monitoring of Pavements for Public-Private Partnerships (A Thesis), 2008.

Walker, J.R.; Evaluating Collaborative Leadership Team in Public-Private Partnerships, (A Thesis), Walden University, 2006.

KURUMLAR

Antalya Su ve Atık Su İdaresi Genel Müdürlüğü (ASAT)

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu

Çevre ve Orman Bakanlığı, Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğü

Devlet Plânlama Teşkilatı

Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü

Güllük (Muğla) Belediyesi

İller Bankası Genel Müdürlüğü; Muhasebe ve Malî İşler Dairesi Başkanlığı, Transfer ve Kredi Takip Dairesi Başkanlığı, Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı, Bankacılık Dairesi Başkanlığı, Altyapı Uygulama Dairesi Başkanlığı, Proje Geliştirme Dairesi Başkanlığı.

Karayolları Genel Müdürlüğü

Kocaeli Su ve Kanalizasyon İdaresi

T.C. Kültür ve Turizm Bakanlığı

T.C. Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü

Sosyal Güvenlik Kurumu

T.C. Başbakanlık, Hazine Müsteşarlığı, AB-Merkezî Finans ve İhale Birimi, Dış Ekonomiler Genel Müdürlüğü.

T.C. İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü

Türkiye İstatistik Kurumu

KANUNLAR

1319 Sayılı Emlak Gelirleri Kanunu

2380 Sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun

2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu

2499 Sayılı Sermaye Piyasası Kanunu

2872 Sayılı Çevre Kanunu

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

3465 Sayılı Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Erişme Kontrollü Karayolu (Otoyol) Yapımı, Bakımı ve İşletilmesi İle Görevlendirilmesi Hakkında Kanun

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

423 Sayılı Belediye Vergi ve Resimleri Kanunu

4629 Sayılı Bazı Fonların Tasfiyesi Hakkında Kanun

4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yükünün Düzenlenmesi Hakkındaki
Kanun

4759 Sayılı İller Bankası Kanunu

5018 Sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu

5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu

5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu

5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu

5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu

5393 Sayılı Belediye Kanunu

5779 Sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden
Pay Verilmesi Hakkında Kanun

T.C. Anayasası

EK

İller Bankası Genel Müdürlüğü, Altyapı Genel Durumu Araştırma Projesi,
Anket Formu 2009

İÇMESUYU ŞEBEKESİ			
İçmesuyu nerelerden temin edilmektedir?	☐ Yeraltı ☐ Yüzeysel (Göl/Akarsu/Baraj) ☐ Kaynak		☐
Şebekeye verilen toplam su miktarı nedir?	-	Lt/sn	☐
İçmesuyu şebekesinin projeye dayalı olarak en son yapım tarihi nedir?	-	(yıl)	☐
Mevcut içmesuyu tesisinin finansmanı kim tarafından sağlandı?	☐ İller Bankası Kaynakları ☐ Belediye Kaynakları ☐ Dış Kaynaklar ☐ Hibe		☐
Tesiste kullanılan boru cinsleri nedir?	☐ PVC ☐ ACB ☐ CTP ☐ PIK ☐ DÜKTİL ☐ PE ☐ ÇELİK		☐
Tahmini Kayıp / kaçak oranı nedir?	-	%	☐
Mevcut su kaynakları "İnsani Tüketim Amaçlı Sular Hakkındaki Yönetmelik" standartlarına uygun mudur?	☐ Evet ☐ Hayır ☐ Ölçüm Yapılmamış		☐
Mevcut Sistemde arıtma tesisi var mı?	☐ Evet ☐ Hayır		☐
Arıtma tesisi ihtiyacı var mıdır?	☐ Evet ☐ Hayır		☐
İhtiyaç duyulan arıtma tesisinin tahmini maliyeti ne kadardır?	-	TL	☐
Rehabilitasyon ve ilave şebeke için finansman ihtiyacı ne kadardır?	-	TL	☐
Belediyede scada sistemi var mı?	☐ Evet ☐ Hayır		☐
Suyun m ³ satış fiyatı nedir?	-	TL	☐
ATIKSU TESİSİ			
Belediye sınırları içerisinde projeye dayalı kanalizasyon şebekesi var mı?	☐ Var ☐ Yok		☐
Kanalizasyon şebekesi projeye dayalı olarak en son hangi tarihte yapılmıştır?	-		☐
Mevcut kanalizasyon şebekesinin finansmanı kim tarafından sağlandı?	☐ İller Bankası Kaynakları ☐ Belediye Kaynakları ☐ Dış Kaynak ☐ Hibe		☐
Şebeke nüfusun yüzde kaçına hizmet veriyor?	-	%	☐
Kanalizasyon şebekesi için gereken tahmini yatırım miktarı nedir?	-	TL	☐
Atık suyun bertaraf şekli nedir?	☐ Derin Deniz Deşarjı ☐ Arıtma ☐ Bertaraf edilmemektedir		☐
Belediye sınırlarındaki atıksu alıcı ortamı neresidir?	☐ Akarsu ☐ Deniz ☐ Göl ☐ Diğer		☐
Kullanılan arıtma tesisinin tipi?	☐ Stabilizasyon Havuzu ☐ Damlatmalı Filtre ☐ Aktif Çamur ☐ İleri Arıtma		☐
Çevre kanununda yer alan termin planına göre beldede arıtma tesisinin ne zamana kadar yapılması gerekmektedir?	-		☐
Atıksu bertaraf tesisi için gereken tahmini yatırım miktarı nedir?	-		☐
Arıtma tesisi işletiliyor mu?	☐ Evet ☐ Hayır		☐
Tesisin deşarj kriterlerine uygun olarak çalışma verimi nedir?	-	%	☐
KATI ATIK			
Katı atıkların bertaraf şekli nedir?	☐ Vahşi Depolama ☐ Düzenli Depolama ☐ İleri Bertaraf		☐
Herhangi bir katı atık birliğinde yer alıyor musunuz?	☐ Evet ☐ Hayır		☐
Belediye katı atık bertarafı için ne kadar yatırıma ihtiyaç duyulmaktadır?	-	TL	☐
MALİ DURUM			
Giderler			
Cari Giderler	-	TL	☐
Yatırım Giderleri	-	TL	☐
Gelirler			
Vergi Gelirleri	-	TL	☐
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	-	TL	☐
Su Gelirleri	-	TL	☐
Diğer Gelirler (Merkezi İdare vergi gelirlerinden alınan paylar dahil)	-	TL	☐

ÖZ GEÇMİŞ

KİŞİSEL BİLGİLER

Adı, Soyadı: Hidayet ATASOY

Uyruğu: Türkiye (TC)

Doğum Tarihi ve Yeri: 1962, Çiftlik/Kayseri

Medeni Durumu: Evli

Tel:

Faks:

email: hidayetatasoy@ilbank.gov.tr

Yazışma Adresi: İller Bankası Genel Müdürlüğü Atatürk Bulvarı No:21

Opera/ANKARA

EĞİTİMİ

Derece	Kurum	Mezuniyet Tarihi
MA – Ekonomi	Western Illinois University-ABD	1996
Yüksek Lisans	Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İşletme	1991
Kamu Yönetimi	Royal Institute Of Puplic	
Uzmanlık Programı	Administration- Londra	1991
Lisans	İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi	1984
Lise	Sümer Lisesi, Kayseri	1979

İŞ DENEYİMLERİ

Yıl	Kurum	Görev
2002-Halen	İller Bankası Genel Müdürlüğü	Genel Müdür
1999-2002	Kayseri Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü	Genel Müdür
1997	Başbakanlık	Dış İlişkiler Başkanı
1989-1999	Başbakanlık Merkez Teşkilâtı	Başbakanlık Uzman
1986	Başbakanlık	Başbakanlık Uzman Yardımcısı
1985	Maliye Bakanlığı	Devlet Bütçe Uzman Yardımcısı

YABANCI DİL

İngilizce