

**11. KALKINMA PLANI (2019-2023)**  
**KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİ ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONU**  
**ÖN RAPORU**

**1. MEVCUT DURUM ANALİZİ**

**1.1. Dünyada (Ülkeler ve Uluslararası Kuruluşlar) Genel Durum**

**1.1.1 Genel Çerçeve**

19. yüzyılın sonunda olgunlaşan ancak büyük ölçüde 20. yüzyılın başında programlı bir şekilde hayata geçirilen sosyal devlet anlayışı ile birlikte, devletin ekonomik ve sosyal yaşama müdahalesi artmış, kamu daha çok alanda faaliyet göstermeye başlamıştır. Bununla birlikte, geçtiğimiz yüzyıl içinde yaşanan küresel krizler, kamu idaresinin artan görevleri, muazzam bir sürat ve kapsam ile gelişen teknoloji ve bu gelişmelere bağlı olarak kamu hizmetlerine olan talepteki artış, kamu yöneticilerinin farklı arayışlara yönelmesini zorunlu hale getirmiştir.

Bu gelişmelerle eş zamanlı olarak, son yıllarda kamu yönetimi anlayışında ve buna bağlı olarak kamu hizmetlerinin sunumunda oldukça önemli değişiklikler kaydedilmiştir. Özellikle, 20. yüzyılın son çeyreğinde, altyapı hizmetlerinin yürütülmesinde devletin rolünü azaltan, buna karşın kamu hizmetlerinin sunumuna daha fazla özel sektörün katılımını sağlayan düzenlemeler geliştirilmektedir.

Özel sektörün kamu hizmetleri sunumuna katılması ile kamu hizmeti kavramının tanımının netleştirilmesi ihtiyacı doğmuştur. Bugün ülkemizde başta Anayasamız olmak üzere çok çeşitli kaynaklarda çok sık kullanılan kamu hizmeti kavramının kesin bir tanımı bulunmamakta, söz konusu kaynaklarda kamu hizmetinin tanımına ilişkin çeşitli açıklamalar yer almaktadır.

İlgili kaynakların açıklamaları doğrultusunda kamu hizmeti kavramına genel bir çerçeve çizmek gerekirse, günümüzde kamu hizmeti; toplumun duyduğu, siyasi organlar tarafından kamuya yararlı olarak kabul edilen, gereği gibi yerine getirilmemesi halinde toplum içinde huzursuzluğa yol açacağı varsayılan sürekli ve genel nitelikteki bir ihtiyacın tatminine yönelik etkinlikler olarak tanımlanabilir. Bu açıklamalarda belirtildiği üzere, bir hizmetin kamu hizmeti olup olmayacağına belirleyici parametre hizmetin kimin tarafından yürütüldüğü değil,

hizmetin kapsamı olarak değerlendirilmelidir. Dolayısıyla söz konusu özelliklere sahip bir hizmet İdare tarafından da, özel bir hukuk tüzel kişisi tarafından da yürütülse kamu hizmeti olarak sayılmaktadır.

Kamu ile özel sektörün kamu hizmetlerini birlikte sunabilmesi konusunda neredeyse yarım yüzyıla yaklaşan bir süredir ülkemizde ve dünya genelinde çok çeşitli yasal düzenlemeler yapılmaktadır. Bugün, özel sektörün çok çeşitli başlıklar altında kamunun mal ve hizmet sunumuna katıldığı uygulamalar için uluslararası literatürde kısaltması *PPP* olarak bilinen “*Public Private Partnership*”, ülkemizde ise kısaltması *KÖİ* olarak tercih edilen “*Kamu Özel İşbirliği*” kavramları kullanılmaktadır.

Yukarıda belirtildiği üzere, kamu hizmetleri idare tarafından yerine getirilebileceği gibi, farklı uygulamalarla özel sektörün katılımıyla da bu hizmetler sunulabilir. Özel sektörün kamu hizmetlerine katılım çerçevesi; hizmetin yapısına, sunum şekline, yetki ve sorumluluk boyutuna göre farklılık göstermektedir. Ruhsat, müşterek emanet, işbirliği ve imtiyaz gibi usuller uygulamada karşımıza çıkmaktadır.

Kamu özel işbirliği modeli ülkelerin farklı ihtiyaçlarına göre kendine alan açmaktadır. Buna göre gelişmekte olan ülkelerde altyapının geliştirilmesi kapsamında ulaşım, enerji, sağlık, eğitim, su-kanalizasyon altyapısının gelişimi gibi sosyal altyapı hizmetleri alanlarında görülürken, ekonomik ve kurumsal açıdan görece daha gelişmiş ülkelerde ise mevcut altyapı hizmetlerinin yenilenmesi, gelişen teknolojiye uyumlaştırılması ve/veya altyapı hizmetlerinin kalitesinin artırılması gibi alanlara yönelmektedir (Grimsey, Lewis, 2004).

Günümüzde görülen uygulama alanlarındaki bu farklılıklar, uygulama biçimlerinin ve genel yapısının da ülkeden ülkeye farklılık göstermesi sonucunu doğurmuştur. Bu farklılıklar, ülkelerin altyapı yatırımları alanlarının geliştirilmesi veya iyileştirilmesi adına yaptıkları genel çerçeve ve reform çalışmalarının da çok geniş bir yelpazede seyretmesine sebep olmuştur. Vatandaşların altyapı talebine yönelik artan talepleri, altyapı yatırımlarına harcanması gereken kamu kaynaklarının her gün artırılması gerekliliğini doğururken, buradan hareketle ülkelerin, altyapı yatırımlarının hayata geçirilmesi için yeni ve alternatif bir model olarak Kamu Özel İşbirliği modelini daha fazla tercih etme eğilimi gösterdikleri tespit edilmiştir.

Bu gelişmeler ışığında, günümüzde kamu kesimi, hizmetlerini kullanıcılara ve vergi ödeyenlere daha az maliyetli olarak sunmak amacıyla söz konusu alternatif kanallar üzerine çalışmalarına hız vermişlerdir. Bu çerçevede ise kamu kesiminin, hizmetlerin kalitesini artırmak ve kamu hizmetini yaygınlaştırmak hedefiyle, “Kamu Özel İşbirliği” modelinin doğru ve etkin uygulanabilmesini sağlayacak düzenleyici çalışmaları yapmasını zorunlu kılmaktadır.

Son yıllarda kamu bütçesinde görülen açıklar ve bütçe giderlerinin artması, ülkelerin yeni altyapı yatırımlarına yönelmelerini zorlaştırırken, kamu gelirlerinin kolaylıkla yükseltilemeyişi, kamu harcamalarının sürekli olarak yukarı yönlü hareketinin önüne geçilemeyişi ve vergi ödeyenlerin taleplerindeki radikal değişim ve artışlar gibi bir dizi son derece kritik faktör, kamunun altyapı yatırımları için özel sektör finansmanı ve işbirliği yolunu tercih etmesine sebep olmaktadır.

Uygulama örneklerinin tarihsel gelişimine baktığımızda, özellikle kıta Avrupası’nda kamunun özel sektör ile birçok proje geliştirdiğini görmek mümkündür (10. Kalkınma Planı OİK KÖİ Raporu, 2012). Buna ilaveten, tarih ve kamu yönetimi alanlarında interdisipliner şekilde ortaya konan birçok çalışma, kamu kesimi ve özel sektör işbirliği projelerinin geçmişinin Roma İmparatorluğu ve sırasıyla erken İslam devletleri, Selçuklu ve Osmanlı İmparatorluklarına kadar dayandığını göstermektedir.

Roma İmparatorluğu döneminde liman, yol, pazar yeri, hamam gibi kamu hizmetlerinin sunulmasında, erken İslam devletleri ve Selçuklu devletinde “ikta” olarak bilinen, mülkiyeti devlete ait toprakların kullanımı ve bu topraklara bağlı verginin özel kişilerce toplanmasını mümkün kılan toprak sisteminde ve Osmanlı İmparatorluğunun ilk dönemlerine kadar uzanan tımar adıyla bilinen toprak yönetim sisteminde (Aydın, 2015), özel kişi ve kişilere kamu hizmetlerinin gördürülmesi yönünde yasal düzenlemelerin olduğu görülmektedir.

Özel kişiler tarafından kamu hizmetlerinin yürütülmesi sürecinin sürekliliğe kavuşması ise 17. Yüzyıldan itibaren yine kıta Avrupası’nda görülmeye başlanmıştır. Özellikle, Fransa başta olmak üzere Batı Avrupa devletlerinde su kanalları, posta hizmetleri, ulaştırma hizmetleri gibi temel hizmetler için söz konusu model etkin bir şekilde kullanılmıştır.

Günümüzde KÖİ modelinin ilk örneklerinden birisi olarak kabul edilen içme suyu projesi de yine 18. Yüzyılda Fransa’da hayata geçirilmiştir. 1782 yılında Perier Brothers, Paris’in içme

suyunun temini için yetki almış ve projeyi gerçekleştirmiştir (Klein, 2015). Osmanlı İmparatorluğu'ndaki ilk örnekler; Terkos Suyu, İstanbul Şirket-i Hayriye deniz hatları işletmesi, 1870'lerde dünyanın ilk metro örneklerinden biri olarak gösterilen Beyoğlu Tünel projesi olarak gösterilebilir (10. Kalkınma Planı OİK KÖİ Raporu, 2012). Osmanlı İmparatorluğu'nun imtiyaz şeklinde tercih ettiği model uygulamaları ise, yeni bir fikir ya da teknoloji geliştiren kişi ya da şirketlerin sunduğu tekliflerin değerlendirilerek hayata geçirilmesi noktasında son derece geniş bir uygulama alanı bulmuştur. Devletin iç sermaye kıtlığı, mali ve teknik yetersizliği gibi nedenlerle, 19.yüzyılın ikinci yarısından itibaren elektrik, su, telefon, hava gazı, demiryolları, rıhtımlar gibi pek çok kamu hizmetinin kurulması ve işletilmesi imtiyaz yöntemiyle gerçekleştirilmiştir.

20. yüzyılda ise gelişmeler modelin uygulanması açısından istendiği şekilde gitmemiş, küresel ölçekte yaşanan ekonomik buhranlar, geniş alanları kapsayan büyük savaşlar ve bu dönemlerin ardından devletler tarafından tercih edilen kalkınma modelleri, kamunun iktisadi hayatta daha çok etkin olması üzerine kurulmuştur.

Dünya geneline baktığımızda, söz konusu dönemde kamu kesiminin hemen her alanda etkisinin arttığı görülmektedir. Aynı şekilde, Osmanlı İmparatorluğu döneminde başvuru alan imtiyaz usulü, yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti kalkınma modelinde de tercih edilmemiş, 20. Yüzyılın sonlarına doğru birçok imtiyaz alan özel şirketler, satın alma yöntemi ile devletleştirilmiştir. İkinci Dünya Savaşı'nın ardından, başta batılı ülkeler olmak üzere dünya genelinde yeni bir kalkınma ve atılım serüveni başlamış, Amerika Birleşik Devletleri'nin öncülük ettiği devletin ekonomideki rolünün azalacağı bir döneme girilmiştir.

1970'lerde en üst seviyelerine ulaşan liberal iktisat politikaları sonucunda kamu ve özel sektör işbirliği yöntemi yeniden ortaya çıkmaya başlamıştır. Nihayet, 1970'lerin sonları ve 1980'lerin başlarına gelindiğinde, kamunun verimsizlik sorunlarını aşma isteği, finansman yetersizliği, bürokratik engellerden kurtulma ve teknolojik gelişmelerin gerisinde kalmama gibi faktörler yeni hizmet sunum ve finansman modelinin bir tercih olarak benimsenmesinde etkili olmuştur (Miles, 1995).

1980'lerin başında devletleri kamu özel işbirliği modeline hazırlayan temel gerekçe ve gelişmeleri özetlemek gerekirse, karşımıza şu beş temel faktör çıkmaktadır.

1. Hızla artan nüfus ve bağlı olarak artış gösteren altyapı ihtiyacı
2. Artan kentleşme nüfusu ile altyapı hizmetlerine yönelik olarak artan talep
3. Gelişmekte olan ülkelerin tetiklediği küresel krizler
4. Büyük uluslararası şirketlerin karlı ve uzun soluklu proje arayış ihtiyacı
5. Uluslararası kurumların önerisi sonucu devletlerin finansman yaratma amacıyla savundukları özelleştirme uygulamaları

Yukarıda açıklanan gelişmeler ışığında, modelin en somut örnekleri 1980'li yıllarla birlikte Türkiye'de görülmeye başlanmıştır. Eski Başbakanlardan Turgut Özal Yap-İşlet-Devret modelini literatüre kazandırmış, 1986 yılında YİD modeli ilk enerji santrali projesi uygulanmıştır. 90'lı yıllarla birlikte de İngiltere'de de, kamu hizmetlerinin özel sektör eliyle gördürülmesi yönetimi somut olarak uygulanmaya başlamıştır. Başbakanlık görevini üstlenen Margaret Thatcher'ın politikaları sonucunda, İngiltere'de büyük bir özelleştirme serüveni ve özel sektör işbirliği modelinin nüveleri görülmeye başlamıştır. Bugün Avrupa geneline baktığımızda, modern uygulama anlamında kamu özel işbirliği modelinin yaklaşık olarak kırk yıllık bir geçmişe ulaştığı görülmektedir (Booth, 2015).

Günümüzde, kentli nüfus oranı geri döndürülemez şekilde artmakta, bunun sonucunda altyapı yatırımlarına olan ihtiyaç hızla artmaktadır. Ancak, çok sayıda yeni kamu yatırımını eşzamanlı olarak gerçekleştirmek zorunda kalan kamu kesimi, mevcut finansal kaynaklarla bu yatırımları gerçekleştirmekte zorlanmakta yahut hiç bir şekilde bu ihtiyaçları karşılayabilecek yatırımların üstesinden tek başına gelememektedir.

Bu nedenle, ihtiyaç duyulan yeni kamu yatırımlarının gerçekleştirilebilmesi için devletlerin kendi kaynakları dışında bir kaynak bulmak zorunluluğu her zamankinden daha fazla kendini göstermektedir. Günümüzde esas itibarıyla büyük sermaye ve yüksek teknoloji gerektiren kamu yatırımlarının finansmanında kullanılan bir yöntem olarak kabul gören KÖİ modelinin tercih edilmesinin asıl sebebi, söz konusu büyük yatırımlar için gerekli olan finansmanın klasik finansman modeli marifetiyle ticari bankalardan karşılanmasının neredeyse imkânsız olması, buna karşın, uluslararası proje finansman tekniği ile büyük altyapı projelerinin ancak uluslararası yatırım bankaları, bölgesel kalkınma bankaları ve fonları ile Uluslararası Finansal Kuruluşlar (IFI's) tarafından finanse edilebilmesidir.

Yine, modelin tercih sebepleri olarak verimlik, etkinlik, özel sektörün yönetim becerilerinin kamu hizmetlerinin sunumunda kullanılabilmesi, zaman ve bütçe kullanma konusunda özel sektör tecrübelerinden yararlanma faktörleri de önem arz etmektedir. Gelişen teknolojilerin kamu hizmet sunumu esnasında güncelliklerinin korunması, altyapı yatırımlarının geliştirilmesi sürecinde en verimli teknolojinin tercih edilmesi ve son olarak projelerin yönetilmesinde etkin kullanımının sağlanması diğer etkenler arasında yer almaktadır.

Son olarak, Birleşmiş Milletler 'in Sürdürülebilir Kalkınma Hedeflerine (SKH) ulaşma konusunda yönetim ilkesi ve işbirliklerinin geliştirilmesi son derece önemli başlıklar olarak karşımıza çıkmaktadır. Söz konusu hedeflerin gerçekleştirilmesi ve sürdürülebilir bir çevre için tüm paydaşların ortak hedeflere ortak bir bakış açısıyla yaklaşması gerekmektedir. Kamu ve özel sektörün özellikle sosyal altyapı projelerinin geliştirilmesi noktasında birlikte hareket ediyor olması bu çerçeveden ele alındığında son derece önemli bir yapı taşı olmaktadır. Addis Ababa Eylem Planında KÖİ uygulamalarının kullanılmasına özel bir yer de verilmiş, KÖİ uygulamaları için bir çerçeve çizilmiştir.

## **1.1.2. Kamu Özel İşbirliği Modeli Tanımı ve Özellikleri**

### **1.1.2.1. Kamu Özel İşbirliği Modelinin Tanımı**

Kamu özel işbirliği modeli, uluslararası literatürde tek bir şekilde tanımlanamamaktadır. Tanımlama konusunda yaşanan bu sorun modelin kolaylıkla açıklanıp, anlaşılmasını zorlaştırmaktadır. Hemen hemen her uluslararası kuruluş, modelin farklı bir özelliğini öne çıkartmak suretiyle bir tanımlama yoluna gitmektedir.

Örneğin sıklıkla yararlanılan Dünya Bankası tanımına göre KÖİ modeli; özel sektörün, risk ve yönetim sorumluluğu aldığı, kamu mal ve hizmetlerinin sağlanması amacıyla, tarafların uzun dönemli yükümlülükleri üstlendikleri sözleşmeleri ifade etmektedir.

OECD ise modeli, devletle bir veya daha fazla özel sektör oyuncusunun bir araya gelerek, tarafların farklı beklentileri çerçevesinde karşılıklı uzlaşma sağlanması sonucu ortaya çıkan anlaşma olarak tanımlamaktadır. Ayrıca, bu tanım içerisinde hizmetin özel sektör tarafından sunulacağı ve başarı kriterinin özel sektörün üstleneceği risklere bağlı olduğu vurgulanmaktadır.

Yine bir başka tanımda model, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde kamu ve özel sektörü bir araya getiren; özel sektörün yönetim kabiliyetlerini öne çıkaran, devletin düzenleyici rolünü üstlendiği yeni kamu yönetimi anlayışını benimseyen, mal ve hizmet sunumunda maliyet, risk ve fayda gibi faktörlerin taraflarca paylaşıldığı bir yöntem olarak tanımlanmaktadır.

Literatürde yine çoğunlukla rastlanan bir diğer tanımlama ise, modelin amacına vurgu yapan, “uzun süreli anlaşmalarla kamu sektörünün ihtiyaç duyduğu altyapı yatırımlarının, özel sektör tarafından yerine getirildiği mekanizmalar” olarak ifade edilmektedir.

Son olarak, bir başka tanımlamada ise model; taraflar arasında olması gereken risk yönetimine vurgu yapılarak, “özel sektörün kamu tarafından üretilmesi gereken kamusal hizmetlerin üretim ve karar süreçlerine uygun riskleri alarak hizmet sunumunu üstleneceği uzun dönemli anlaşmalar” olarak açıklanmaktadır. Söz konusu tanım içinde, tüm risklerin riski en iyi şekilde yönetecek tarafa devredilmesi ilkesi yer almaktadır.

Söz konusu modele ilişkin Türk literatüründeki ilk tanımlama, daha sonra Kalkınma Bakanlığı olarak yeni bir kurumsal kimlik kazanan Devlet Planlama Teşkilatı’nın 2007 yılında başlattığı Kamu Özel İşbirliği çerçeve kanun çalışmasında yer almıştır (10. Kalkınma Planı OİK KÖİ Raporu, 2012). Bu tanımlamaya göre kamu özel işbirliği modeli, bir sözleşmeye dayalı olarak, yatırım ve hizmetlerin projeye ilişkin maliyet, risk ve getirilerinin kamu ve özel sektör arasında paylaşılmasını öngören anlaşmalar şeklinde dile getirilmiştir.

Kamu Özel İşbirliği modelinin tanımı, çerçevesi, kapsamı, sınırları ve eksiklikleri tartışılırken, özellikle gelişmekte olan ülkelerde modele olan ilginin günden güne arttığına şahit olunmaktadır. Her geçen yıl dünya genelinde, model marifetiyle uygulanan proje sayısı artış kaydetmekte, inovatif çalışmalar sayesinde proje uygulama alanları ve sektörlerinde farklılıklar görülmektedir.

Tercih edilme oranı arttıkça, modele ilişkin gelişmeler ve çeşitlilikler de artmaktadır. Özellikle gelişmekte olan ülkelere baktığımızda, KÖİ modelinin özelleştirmenin bir alternatifi olarak görüldüğü, bu sebeple modele ilişkin kapasite geliştirme programlarının hız ve önem kazandığı net bir şekilde müşahade edilmektedir. Bu noktada, kamu özel işbirliği modelinin

tanımı ile vakit kaybetmek yerine, hangi uygulamaların söz konusu model çerçevesine uymadığını göstermek modelin boyutlarının anlaşılmasına yardımcı olacaktır.

Öncelikli olarak KÖİ modelinin bir özelleştirme uygulaması olmadığına altını çizerek söze başlamak gerekecektir. Ayrıca, modeli dar anlamda ele alarak, kamunun yapmakla mükellef olduğu hizmetler için bir dış finansman aracı olarak görmek de son derece kısıtlı bir yaklaşım olacaktır. Aynı şekilde modeli, kamu işlevlerinin ticarileştirilmesi veya kamu kuruluşlarının daha çok borçlanabilmesini sağlayan bir yöntemi olarak ifade etmek de doğru olmayacaktır.

Geniş anlamda tanım ele alındığında, KÖİ modeli “kamu kesiminin altyapı yatırımlarının ve bağlı hizmetlerinin doğru tasarımlarının yapıldığı, en karlı finansman yönteminin seçildiği, etkin uygulama yöntemi ile işletildiği ve sürekli bir performans denetiminin var olduğu uzun süreli sözleşmelerin ortaya konduğu yapı” olarak anlaşılmaktadır. Bu bağlamda, model kapsamında özel sektör; sermaye, yetenek, deneyim, teknoloji, bilgi birikimi ve proje geliştirme becerilerini üstlenirken, buna karşılık kamu sektörünün sunulan kamu hizmetlerinin ekonomik-sosyal kalkınmaya ve hayat kalitesinin artmasına katkı sağlayan taraf olması beklenmektedir.

Yukarıda detaylı şekilde tanımlamalarına yer verilen model ile hayata geçirilen altyapı hizmetleri olarak sırasıyla otoyollar, köprüler, tüneller, havaalanları, limanlar, enerji boru hatları, enerji santralleri, su ve atık su sistemleri; kalkınma projeleri olarak ise, hastaneler, eğitim kurumları, stadyumlar, hapishaneler ve kamu binaları uygulama alanlarına örnek olarak gösterilebilirler.

Kamu Özel İşbirliği modeli projelerinin başarılı bir şekilde uygulamaya geçmesi için tüm paydaşların uyum ve çerçevesi net belirlenmiş bir ilişki içinde olmaları gerekmektedir. Yine işbirliği modelinin üçüncü ve en önemli paydaşlarından olan finansman sağlayıcıların, kurgu içindeki önemine değinmek gerekir. Finansman sağlayan kurumlar, uygulamada modelin iki tarafını oluşturan kamu ve özel sektör arasındaki ilişkinin temel yapı taşlarından birisi olma özelliği taşırlar. Bu temel yapı açısından, KÖİ modelinde üçlü bir ortaklık yapısı olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Proje ana sözleşmelerine imza koyan taraflardan birisi olmamalarına rağmen, finans sağlayıcılarının kamu kesimi ile yapılan “doğrudan anlaşmalar



ve/veya garanti anlaşmaları” ile KÖİ projelerinin içine bizzat dahil oldukları örnekler uygulamada görülmektedir.

### **1.1.2.2. Kamu Özel İşbirliği Modelinin Genel Özellikleri**

Genel anlamda KÖİ projelerinin "bir sözleşmeye dayalı olarak, yatırım ve hizmetlerin, proje maliyet, risk ve getirilerinin, uzun vadeli sözleşmeyle kamu ve özel sektör arasında paylaştırıldığı uygulamalar” olduğunu bir önceki bölümde detaylı şekilde ifade etmiştik.

Günümüzde KÖİ uygulamaları, özel sektörün verimli işletmecilik becerilerinden yararlanan, kamunun ise yatırımların koordinasyonu, genel planlama, denetleme ve politika belirleme gibi alanlarda odaklanmasının sağlandığı bir model olarak kabul edilmektedir. Geleneksel kamu projelerinden temel fark olarak KÖİ modelinin ayrıştırıcı yanı, kamunun özel sektör ile işbirliği sürecinin yalnızca inşaat aşamasında değil, tasarım, inşaat, uygulama ve denetim süreçlerinin tamamında işbirliği sürecinin devam ediyor olmasıdır. (Kalkınma Bakanlığı, 2016)

Hemen hemen bütün Kamu Özel İşbirliği modellerinde kamunun asli görevi, işin mahiyetini belirlemek, öncelikleri, hedefleri ve çıktıları saptamak ve özel sektör eliyle sunulan hizmetlerin ölçülmesi için performans yönetim mekanizması oluşturmak olarak kabul edilmektedir. Kamu kesimi, optimum fiyat ve zamanda sunulacak hizmeti hazır hale getirme ve kullanıcılar için en elverişli fiyattan hizmetin sunulmasını hedeflerken, özel sektör bu hizmetleri en iyi sunmak için çabalamakta ve bu sunumdan kar elde etmeyi amaçlamaktadır.

Genellikle projelerin doğasında bulunan uzun süreli sözleşmelerle iki kesimin ortaklık kurması, taraflardan özel sektörün uzun ve detaylı fizibilite yapmasını zorunlu kılmaktadır. Özel sektör, tüm yatırımının getirisini sözleşme süresi boyunca hesaplayarak, net bugünkü değer üzerinden projenin yatırım yapılabilirliğini ölçmeyi istemektedir. Böylesi kritik bir kesişim kümesinde, kolaylıkla anlaşılabilirliği gibi, projelerin hazırlık ve olgunlaşma sürecinin her zaman beklenilenden daha uzun zaman alma olasılığı bulunmaktadır.

Kamu ve özel sektörün geleneksel olarak birbirlerine karşı tutumlarını göz önünde bulundurduğumuzda, Kamu Özel İşbirliği projelerinin hayata geçirilmesi süreci iyiden iyiye uzamakta ve zorlaşmaktadır. Ancak tüm bu zorluklarına karşın, kamunun altyapı yatırımını

gerçekleştirmek zorunda olması, özel sektörün ise uzun süreli bir sözleşme ile kamu kesiminden imtiyaz sağlaması gibi etmenler, tarafların proje yapma isteklerini artırmaktadır.

Uluslararası alandaki başarılı deneyimlere bakıldığında, uluslararası ölçekte tanınan, tercih edilen ve sürdürülebilir başarıya sahip bir KÖİ modeli için, kamu kurumları ile özel sektörün birbirlerine üstünlük kurmadan, denk statü ve ortak hedefler doğrultusunda birbirlerinin ihtiyaçlarını “ortaklık ruhu” içinde anlayarak hareket etmeyi ilke edinmeleri gerekmektedir. Başarılı bir Kamu Özel İşbirliği modelinin hem kamu hem özel sektörün birlikte hayata geçirecekleri bir dizi reform sürecine ihtiyacı vardır. Bununla birlikte birçok projede, yapılması gereken düzenlemelerin gecikmesine bağlı olarak yatırımların uygulamadan geri çekilmesine şahit olunmaktadır.

Kamu özel işbirliği modeli ile gerçekleştirilen projeler, genel olarak taraflar için çok kolay süreçler değildir. Ancak buna rağmen model, özel sektörün yetenek ve kaynaklarının daha kaliteli, sürdürülebilir ve daha etkin maliyet yönetimi esasıyla, kamu hizmetlerinin doğru zamanda kullanılmasını sağlayacak esnek bir çerçeve sunmaktadır.

Bir kez uygulama ortamı oluşturulduğunda, proje geliştirme ve uygulama süreçlerinin ve giderlerinin, hem kamu hem de özel sektör için zaman içerisinde azaldığı tecrübe edilmiştir. Söz konusu projelerin geliştirilmesi öncesinde gerekli ön çalışmaların kapsamlı ve detaylı yapılması, proje uygulama takviminin hassas bir şekilde ele alınması ve takvime uygun hareket edilmesi durumunda oldukça başarılı sonuçlara ulaşıldığı birçok ülkede somut örneklerle görülmüştür.

Modelin tercihi sonrasında başarılı proje geliştirme, uygulama ve kapanış amacıyla, genellikle yapısal alanda reform çalışmalarına ihtiyaç duyulduğu bir gerçektir. Böylesi durumlarda, kamu için reformlar, hizmet kalitesini artırma ve etkin maliyet programlarına sahip olmayı kolaylaştıracak türden düzenlemeler anlamını taşıırken, özel sektörün reformlardan beklentisi ise, kamu hizmetlerini uzun süreli sunabilecekleri çerçevesi belirli, net bir mali ve hukuki altyapının inşa edilmesidir.

Kamu özel işbirliği modelleri, ülkelerin altyapı yatırımlarının karşılanmasında ihtiyaç duyulan finansmanı sağlamak için kullanılırken, günümüzde özel sektörün işletmecilik becerilerinden yararlanılacağı, kamunun ise yatırımların koordinasyonu, genel planlama,

denetleme ve politika belirleme gibi alanlarda odaklanmasının sağlanacağı bir model olarak görülmektedir. Bu noktadan hareketle kamunun modeldeki temel fonksiyonları şu şekilde sıralanmaktadır:

- Projelerin belirlenmesi/önceliklendirilmesi (Planlama)
- Projenin ortak geliştirilmesi (Koordinasyon)
- Performans kontrol ve değerlendirmesi (Denetleme)

Kamu otoritelerinin daha iyi kamusal altyapı ve hizmetler için uygun araçlar bulma ihtiyacının, kamu ile özel sektör arasında ortaklık uygulamalarının ortaya çıkmasının başlıca nedeni olarak gösterilebileceğini daha önce belirtmiştik. Bütçe kısıtları ve borç oranlarının fazlalığı, kamu otoritelerinin hizmet sunum kapasitelerini doğrudan etkilemekte, bu durum ise kaliteli ve etkin kamu hizmetlerin düşük maliyetlerle gerçekleştirilmesi yollarının aranmasına sebep olmaktadır. Bu noktada özel sektörün finansmana erişim gücü, proje geliştirme yetkinliğinde kamu kesimine göre sahip olduğu görece verimliliği, proje uygulama sürecinde özel sektör tecrübesinin uygulamalara aktarılabilir olması gibi faktörler özel sektörün modeldeki temel fonksiyonları olarak görülmektedir. Bu açıklamalara uygun olarak özel sektörün modeldeki temel fonksiyonlarını şu şekilde sıralamak mümkündür;

- Finansmanın sağlanması (Finansör)
- Projenin ortak geliştirilmesi (İşbirliği aktörü)
- Hizmet sunumuna ilişkin altyapı yapımının gerçekleştirilmesi (Yüklenici)
- Hizmetin sağlanması/işletilmesi (Proje Uygulayıcısı)

Kamu özel işbirliği modelleri incelendiğinde tasarla-yap yönteminden başlayarak imtiyaza kadar arada yer alan bütün yöntemler, kamu ve özel sektör arasındaki ilişkiye dayanmaktadır. Proje yapısında özel sektörün projeye dahil olacağı alanlar arttıkça, özel sektörün yatırım miktarı ve risk oranına paralel olarak diğer sorumluluklarının arttığı görülmektedir.

Kamu Özel İşbirliği modeli, *kamu yönetimi* açısından değerlendirildiğinde, kamu yararına ve kalkınma adına ortaya konan yeni bir model olma özelliği ön plana çıkmaktadır. Yönetim araçlarını daha iyi kullanması ve daha esnek yapısı ile genellikle piyasayı takip ve disipline edebilen bir dizi yeniliği ortaya çıkarmaktadır. Kamu uygulayıcı rolünden sıyrılarak,

“düzenleyen, yaptıran, denetleyen” rolünü üstlenmektedir. Bu sayede, kamunun iktisadi hayatta varlığı azalırken, düzenleyici rolü güçlenmektedir. Bunun sonucu olarak kamunun aktif hizmet birimlerinin küçülmeye başladığı görülmektedir (Grimsey, Lewis, 2002).

İşbirliği modelinde, kamu yönetimi lehine asimetrik bir durum da söz konusudur. Kamu hizmetinin sunumu sağlanırken, kamu çalışanları aynı zamanda özel sektörün tecrübelerine sahip olmakta ve hiç de azımsanamayacak bir bilgi transferi süreci yaşanmaktadır. Bu etkileşim sürecinde, maliyet etkinliği ve kalitenin geliştirilmesi açısından, özel sektör kamu yöneticilerine farklı bir bakış açısı sunmaktadır. Bu süreç, taraflar açısından genel yönetim ilkeleri çerçevesinde yapısal bir dönüşüme neden olmaktadır ki, gerek kamu yönetimi uygulayıcıları gerekse proje uygulayıcısı özel sektör için hemen ve kolayca adapte olunabilecek bir süreç olarak görülmemelidir.

Model ekonomik getiriler açısından ele alındığında, modelin uygulandığı projelerin gelişmesinin arkasında, sonucu kazan-kazan olan ve tarafların başarılı sonuçlara ulaşmayı bekledikleri bir işbirliği söz konusudur. Ancak yönetsel açıdan taraflar arasında farklılıklar görülmektedir. Bir tarafta kamu, bütün projenin baştan sona sıkı ve yakın bir kontrol altında olması gerektiğine inanırken, diğer tarafta özel sektör projeyi yürütebilecek en uygun ortamı aramaktadır.

Kamu hizmetlerinin kalitesine yönelik beklentilerin artması ve hizmet sunumunun her geçen gün daha çok maliyet oluşturması kamunun karlılık arayışındaki dönüşümünü zorlamaktadır. Bu durum, kamunun, özel sektör deneyimlerinden, yani rekabetçi piyasadan önemli dersler edinmesini sağlamaktadır. Tüketici beklentilerine cevap verme, ürün, hizmet ve proje geliştirme ile kamu hizmetlerinin kalitesini artırma en önde gelen ders başlıklarını oluşturmaktadır.

KÖİ modelinin dünyada yaygın şekilde uygulanmaya başlamasında belirleyici unsurun kısıtlı kamu kaynakları dışında özel sektör finansmanının da altyapı yatırımlarına aktarılmasını sağlamak olduğunu birçok kez vurguladık. Nitekim, işbirliği modelinin modern anlamda ilk uygulama örneklerinin görüldüğü İngiltere’de, yapının özel girişim finansmanı (PFI) şeklinde ortaya çıktığını hatırlatmak gerekir. Kamunun finansman sağlaması kadar, uygun riskleri özel sektöre devretmesi, inşaat aşamasında yatırıma bütçe ayırmaması gibi pozitif faktörleri de akılda tutmak gerekir. İşletmeci özel sektör şirketi ancak inşaatı tamamladığında gelire

kavuşabileceğinden, bir yandan yatırımını en hızlı sürede ve öngörülen bütçe içinde yapmaya çalışırken, diğer yandan inşa ya da bakım yatırımlarını izleme döneminde kendisine yönelik hiçbir kesinti-ceza ve yüksek bakım maliyeti doğurmayacak kalitede gerçekleştirmeye çalışacaktır. Bu yaklaşımın sadece tek tek projeler için değil, tüm ulusal ekonomi için yüksek verimlilik ve etkinlik getirebileceği açıktır.

Modelin kamuya olumlu sonuçları kadar, uluslararası ölçekte modelin yapısına yönelik bir takım eleştiriler de dile getirilmektedir. Özellikle, kamunun hızlı bir şekilde beklediği altyapı hizmetleri olmasına karşın, yapının çok karmaşık ve birçok farklı anlaşmayı içeriyor olması, projelerin hayata geçiş takvimini bir hayli uzatmaktadır. Birçok alanda farklı uzmanlıklara ihtiyaç duyuluyor olması, kamunun dışarıdan bağımsız danışmanlarla çalışmasını zorunlu kılmakta ve bu gereklilik proje geliştirme maliyetlerini artırmaktadır.

Bir başka temel ve en önemli eleştiri konusu ise, özel sektör borçlanmasının her zaman kamu borçlanma oranından fazla olacağına yönelik sahip olunan inançtır (Ibanez, 2015). Elbette, dünyanın her yerinde kamu, özel sektörden daha uygun maliyetlerle borç temin etmektedir. Ancak, uluslararası ölçekteki bütçe boyutları sebebiyle KÖİ projelerinin finansmanı için çoğu zaman uluslararası finansman gerekmektedir. Gelişmekte olan ülkeler için birçok projenin aynı anda hayata geçirilmesi gibi bir zorunluluk olduğu gerçeği dikkate alınmalıdır. Bir niş proje için finansman maliyetleri karşılaştırıldığında, kamunun borçlanma oranının özel sektörden daha uygun olacağı gerçekken, birçok projenin finansmanı konu olduğunda, her ülkenin borçlanma limitleri çerçevesinde, özel sektör ve kamu arasında yapılan bu karşılaştırmalı maliyet analizinin gerçeği yansıtmayacağı görülmektedir. Bu gerçekler ışığında, KÖİ modeliyle kamunun elinde olmayan yeni bir finansman üretilmeye çalışılmaktadır.

Klasik sistemden Kamu Özel İşbirliği modeline geçişte birçok değişimle karşılaşmakta ve kamuya yeni roller yüklenmektedir. Kamu altyapı yatırım ihtiyaçlarını belirleyerek bir koordinatör görevini üstlenir. Projenin başarılı yürütülmesi için destek mekanizmalarını devreye sokar. Performans sonuçlarını ve hizmet standartlarını belirleyerek aynı zamanda bir müşteri gibi davranır. Yapım ve hizmet süreçlerini kontrol ederek denetim görevini yerine getirir. Şartname ve uygunluğunu kontrol ederek gözetmenlik şapkasını giyer. Projenin çevreyle ilişkisini değerlendirerek çevrenin korunmasına yardımcı olur ve son olarak projenin

sosyal amaçlara uygunluğunu denetleyip, kamunun beklenen hedeflere erişimini sağlar ve kamu menfaatlerini gözeten kamu temsilcisi olarak üstüne düşen görevleri yerine getirir. Tablo 1’de kamunun değişen görevleri detaylı şekilde gösterilmiştir.

**Tablo 1. Kamu Özel Sektör Projelerinde Kamunun Değişen Rolü**

Safha	Ana Görev	Devletin Rolü
<b>Hizmet İhtiyacını Belirleme</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hizmet İhtiyacının Tanımlanması</li> <li>Sonuçların Belirlenmesi</li> <li>Yeni fikirlere izin verilmesi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hizmet alımı yapan koordinatör</li> </ul>
<b>Değerlendirme</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tüm alternatiflerin incelenmesi (yeniden düzenleme, yeni yatırım yapma, yenileme)</li> <li>Riskler ve diğer etkilerin değerlendirilmesi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Koordinatör</li> <li>Çevre koruyucu</li> <li>Kamu yararı koruyucusu</li> </ul>
<b>İş Durumu</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Risk ve maliyetin belirlenmesi</li> <li>Kar-maliyet analizi</li> <li>Fon tedariki ve projenin değerlendirilmesi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Koordinatör</li> <li>Finans sağlayıcı</li> </ul>
<b>Proje Geliştirme</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Proje insan kaynağı havuzunun toplanması (Danışma kurulu, proje yöneticisi, denetleyici, ihale ekibi)</li> <li>Proje planının oluşturulması</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Proje yöneticisi</li> </ul>
<b>Sözleşme Süreci</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>İhale hazırlık süreci ve duyurulması</li> <li>İhale cevaplarının değerlendirilmesi ve kısa listenin oluşturulması</li> <li>Proje özetinin yayınlanması</li> <li>İhale tekliflerinin değerlendirilmesi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>İmtiyaz sahibi</li> </ul>
<b>Proje Tamamlama Gözden Geçirme</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Değer tespiti yapılması</li> <li>Uygulanacak politikanın kabul edilmesi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Koordinatör</li> <li>Kamu yararı koruyucusu</li> </ul>
<b>Son Müzakere</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Müzakere çerçevesi ve ekibinin oluşturulması</li> <li>Taahhütlerin gözden geçirilmesi</li> <li>Sözleşmelerin yürütülmesi</li> <li>Finansal kapanışın yapılması</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>İmtiyaz sahibi</li> <li>Finansman sahibi</li> </ul>
<b>Sözleşme Yönetimi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sözleşme ekibinin çalıştırılması</li> <li>Yönetim sorumluluklarının belirlenmesi</li> <li>Proje yürütülmesi</li> <li>Hizmet sunumunun kontrol edilmesi</li> <li>Sözleşmelerin birleştirilmesi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Müfettiş</li> <li>Gözetmen</li> <li>Sözleşme yöneticisi</li> </ul>

**Kaynak: Grimsey ve Lewis (2005)**

### **1.1.3. Dünyadaki KÖİ Projelerinin Genel Çerçevesi**

#### **1.1.3.1. Gelişmekte Olan Ülkelerde Durum (1990-2017)**

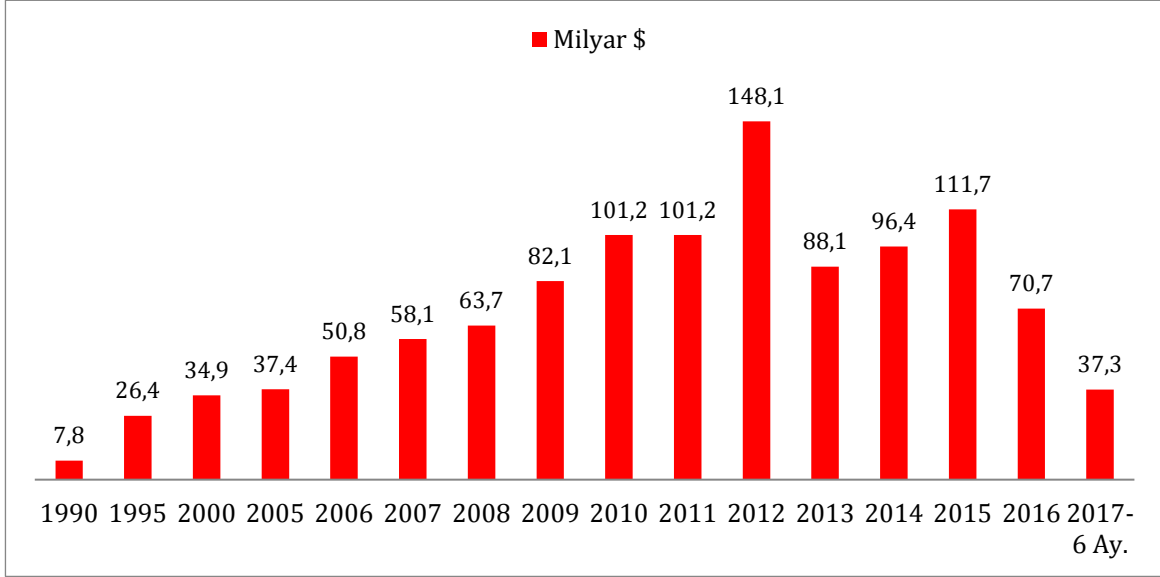
Dünya genelinde altyapı yatırımlarına duyulan ihtiyaç her geçen gün artmaktadır. Gelecek 10 yıl içerisinde küresel büyüme tahminleri doğrultusunda altyapı yatırımları için gereken bütçenin 60 trilyon dolardan daha fazla olduğu düşünülmektedir. Yine başka bir veriye göre, dünya nüfusu artmakta ve toplam nüfusun yedide biri yani yaklaşık 1 milyar insan güvenilir içme suyuna erişememektedir (E&Y, 2015).

Artan altyapı ihtiyacını karşılamak ve kalkınmalarını sürdürülebilir kılmak isteyen gelişmekte olan ülkeler, alternatif finansman kaynaklarına erişim amacıyla kamu özel işbirliği modelini benimsemektedirler. Gelişmekte olan ülkelerdeki KÖİ projelerine dair en kapsamlı verilerin elde edilebileceği kaynak olan Dünya Bankası tarafından, “enerji, ulaşım, telekomünikasyon ve bilişim altyapısı, su ve atık yönetimi ile temiz teknolojiler” alanlarındaki altyapı projeleri değerlendirmeye alınmakta olup, “eğitim, sağlık” gibi sosyal hizmetlere ilişkin proje uygulamaları, KÖİ kapsamına dahil edilmemektedir. Bu filtreleme sonucu ortaya konulan verilere göre 1990 ile 2017’nin ilk yarısı arasında gelişmekte olan ülkelerde toplam 5.800 KÖİ projesi gerçekleştirilmiş olup, bu projelerin yatırım tutarları yaklaşık 1.429,869 milyon ABD doları olmuştur.

Özellikle 2000 yılından sonra, dünya genelinde KÖİ modeli ile gerçekleştirilen proje yatırım tutarlarında istikrarlı bir büyüme görülmektedir. Finansal kapanışa ulaşan projelerin yatırım tutarı 2012 yılında tarihin en yüksek noktasına erişerek, projelerin büyüklüğü 148,1 milyar ABD doları olarak gerçekleşmiştir. 2016 yılında dünya genelinde finansal kapanışı yapılan KÖİ projelerinin yatırım tutarları önceki yıla göre %37 düşüş göstermiştir.

2017 yılının ilk 6 aylık diliminde KÖİ yatırımları, önceki yılın ilk 6 aylık dönemine göre yüzde 24 oranında artış göstererek 37,3 milyar ABD dolarına ulaşmıştır. Öte yandan, dünya genelinde, 2017 senesinin ilk altı aylık verileri son on yılın en düşük ikinci seviyesi olurken, son beş yılın ilk yarı ortalamasından %15 daha geridedir.

### Şekil 1. Yıllar İtibariyle Gelişmekte Olan Ülkelerde Finansal Kapanışı Yapılan Kamu Özel İşbirliği Projelerinin Yatırım Tutarlarının Dağılımı (1990-2017)

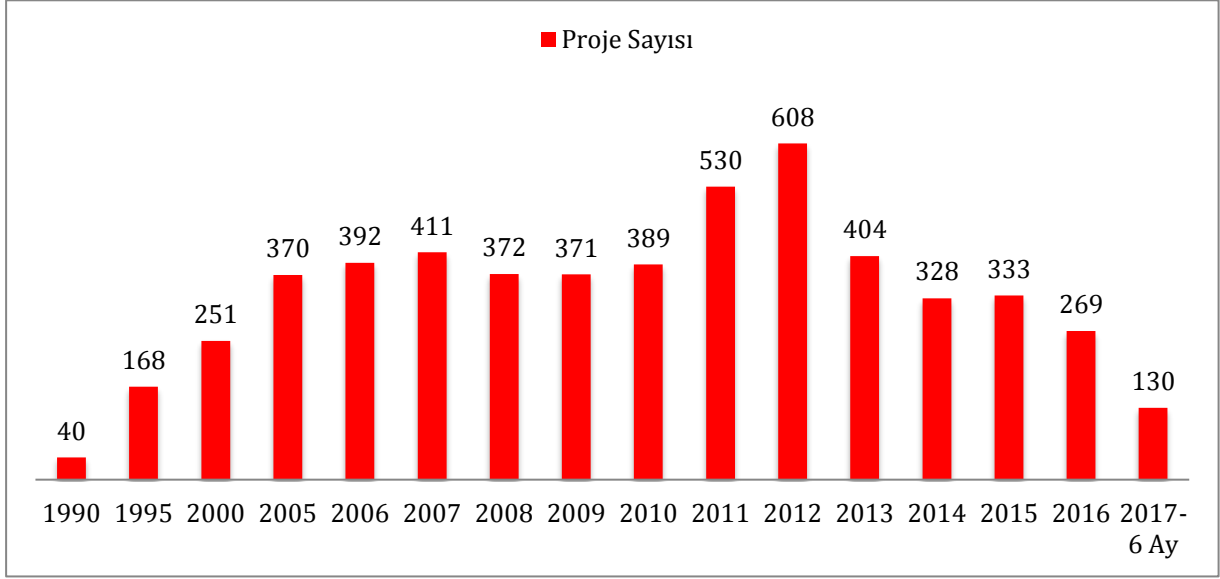


**Kaynak: Dünya Bankası PPI Database**

1990-2017 yılları arasında gerçekleştirilen proje sayısına bakıldığında ise 1990'da sadece 40 olan proje sayısının 2012'de 608 ile en yüksek sayıya ulaştığı görülmektedir. Sonraki yıllarda düşüş söz konusu olmuş ve 2016 yılında 269 proje gerçekleştirilmiştir. 2017 yılının ilk yarısında gerçekleştirilen proje sayısı ise 130 olup, önceki yılın ilk yarısına göre %5,8 geride seyretmektedir. Ancak, proje sayısı gerilemiş olsa da, toplam yatırım bedelinde 2017'nin ilk yarısında geçen yılın aynı dönemine göre %26,4 artış söz konusudur. Buna göre 2016'nın ilk yarısında 29,5 milyar dolarlık yatırım yapılmışken, 2017'nin ilk yarısında bu bedel 37,3 milyar dolar olarak kaydedilmiştir (Dünya Bankası PPP Raporu, 2017/1. Yarıyıl).

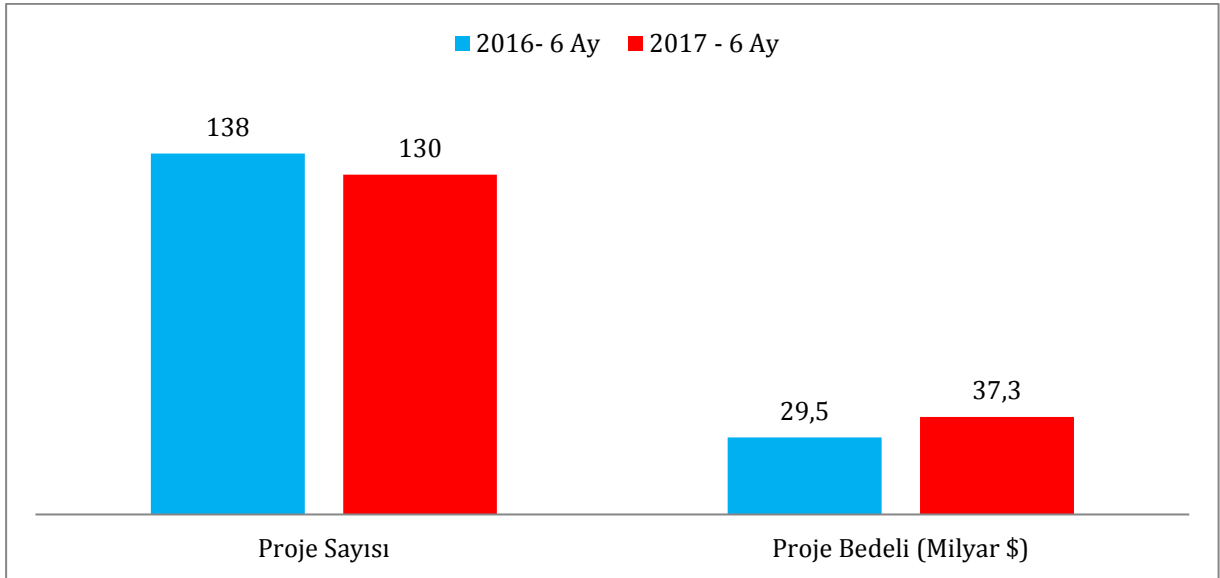


**Şekil 2. Proje Sayısı İtibariyle Gelişmekte Olan Ülkelerde Finansal Kapanışı Yapılan Kamu Özel İşbirliği Projelerinin Dağılımı (1990-2017)**



**Kaynak: Dünya Bankası PPI Database**

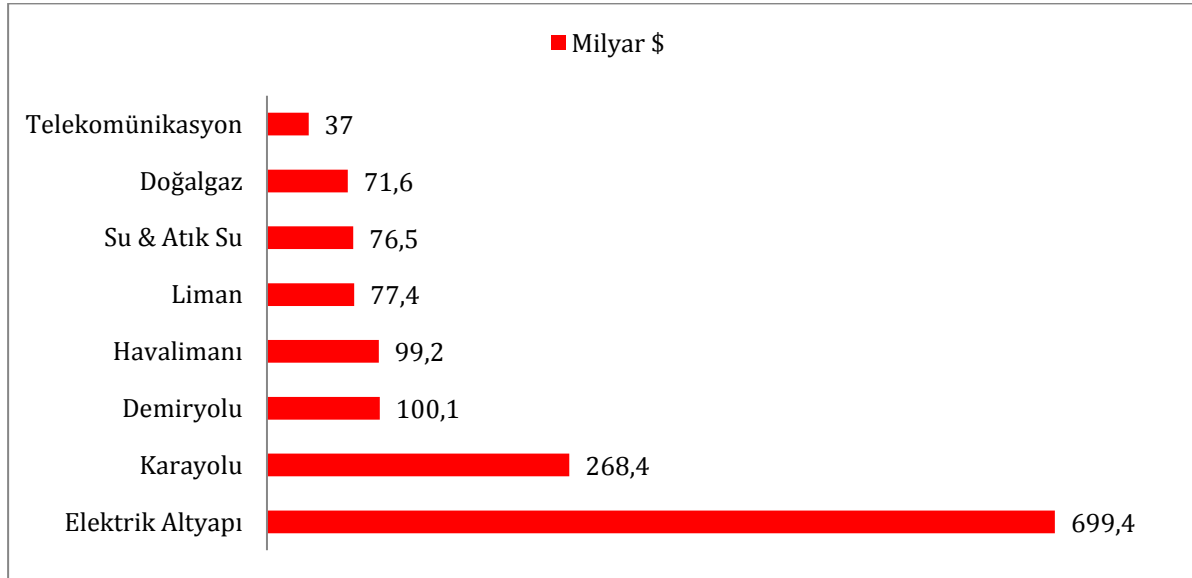
**Şekil 3. 2016-2017 İlk Yarı Göstergeleri Karşılaştırması**



**Kaynak: Dünya Bankası PPI Database**

Dünyada 1990-2017 yılları arasında finansal kapanışı gerçekleştirilen KÖİ projelerinin yatırım tutarlarının sektörel dağılımı incelendiğinde, elektrik altyapısı alanındaki yatırımların ilk sırada yer aldığı görülmektedir. Söz konusu sektördeki projelerin yatırım tutarları toplamı yaklaşık 700 milyar ABD dolarına ulaşmış durumdadır. İkinci sırada yer alan proje grubu karayolu projeleri iken (268,4 milyar ABD doları), demiryolu projeleri (100,1 milyar ABD doları), havalimanı projeleri (99,2 milyar ABD doları) ile liman projeleri (77,4 milyar ABD doları) söz konusu sektörleri takip etmektedirler.

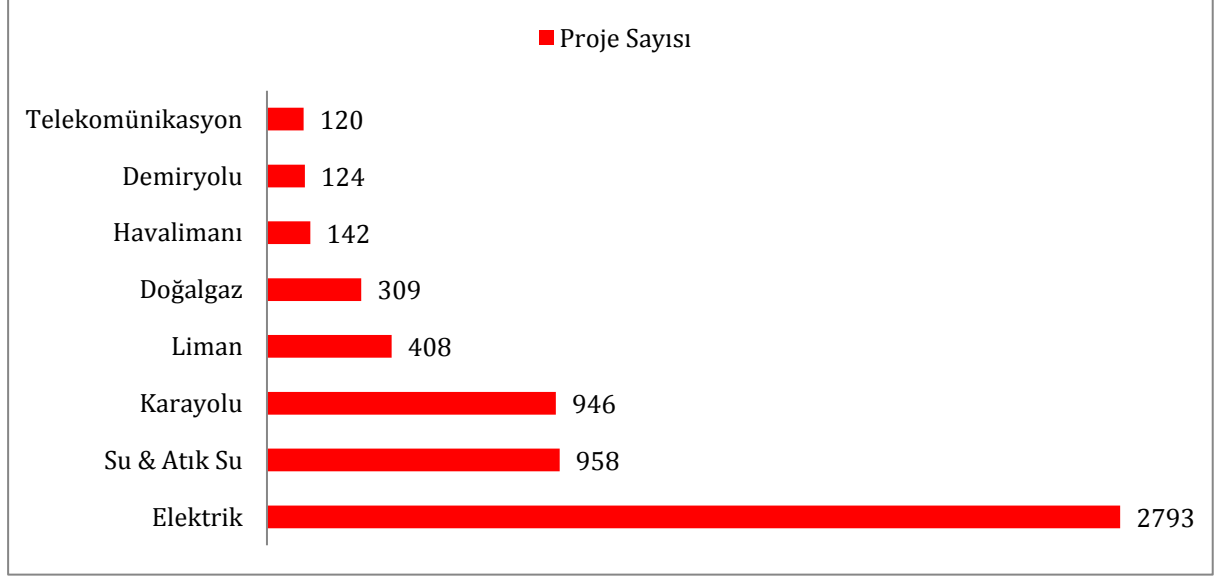
#### Şekil 4. Sektörlere Göre Gelişmekte Olan Ülkelerde Finansal Kapanışı Yapılan Kamu Özel İşbirliği Projelerinin Yatırım Tutarı (1990-2017)



**Kaynak: Dünya Bankası PPI Database**

Proje sayısı itibari ile finansal kapanışı gerçekleştirilen başat sektör ise 2793 projeyle elektrik altyapı sektörüdür. Onu 958 proje ile su ve atık su projeleri ile 946 projenin gerçekleştiği karayolu yatırımları izlemektedir.

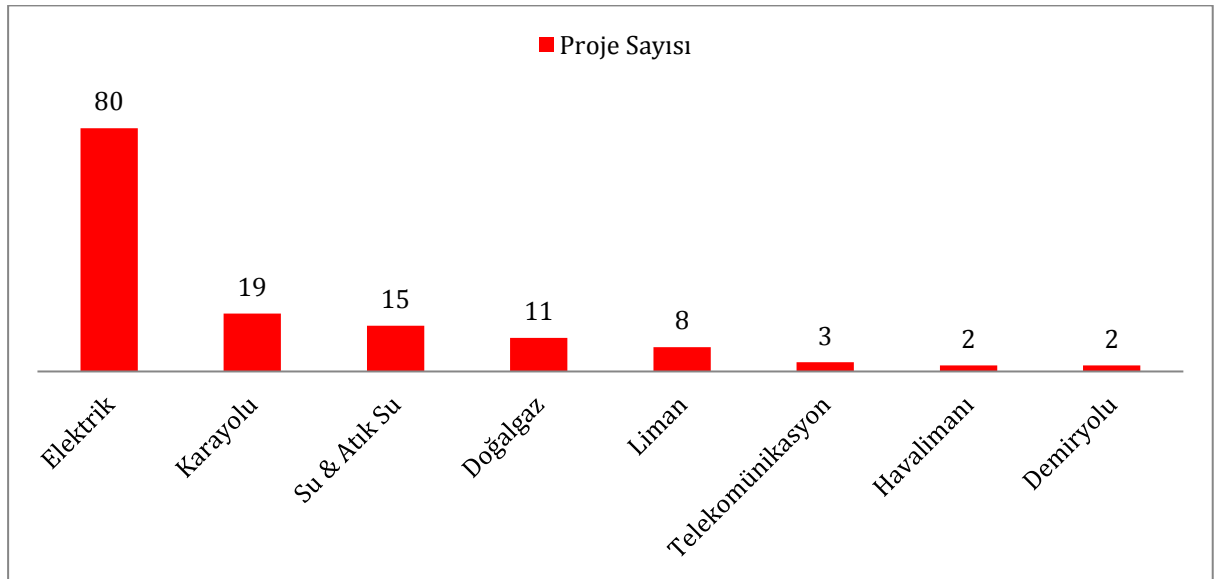
**Şekil 5. Sektörlere Göre Gelişmekte Olan Ülkelerde Finansal Kapanışı Yapılan Kamu Özel İşbirliği Projelerinin Sayıları (1990-2017)**



**Kaynak: Dünya Bankası PPI Database**

Sadece 2017 senesindeki sektörel dağılıma bakıldığında ise enerji sektöründeki elektrik altyapı yatırımlarının toplam yatırımları yönlendirdiği görülmektedir. Bu yatırımları karayolu projeleri takip ederken, kendisine en az yer bulan projeler havalimanı ve demiryolu projeleri olmuştur (Dünya Bankası PPP Raporu, 2017/1. Yarıyıl).

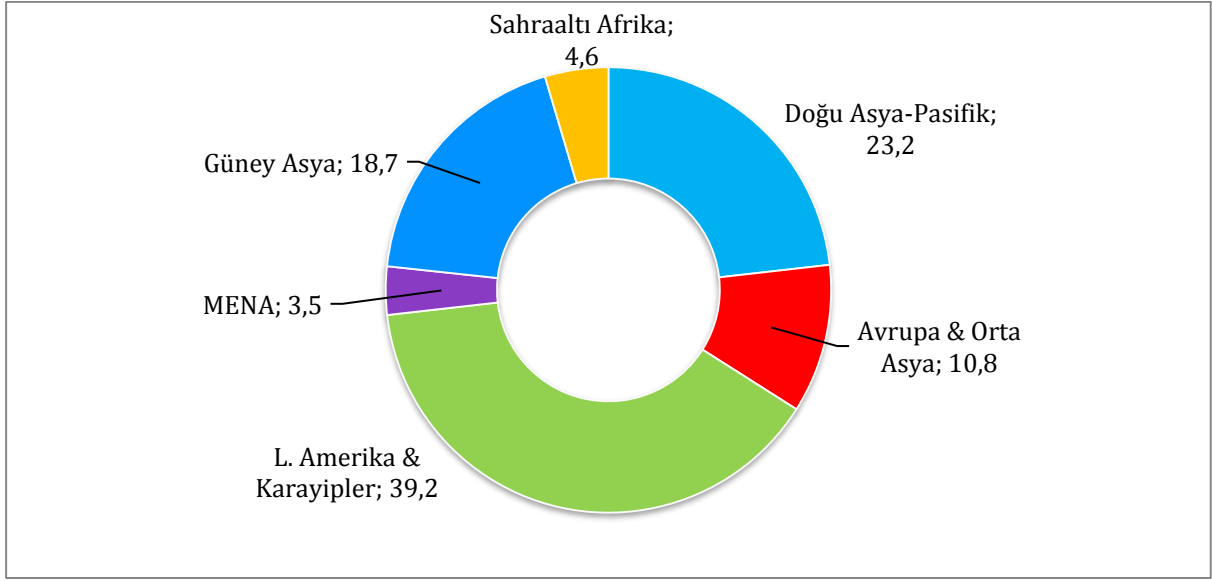
**Şekil 6. Sektörlere Göre Gelişmekte Olan Ülkelerde Finansal Kapanışı Yapılan Kamu Özel İşbirliği Projelerinin Sıralaması (2017)**



**Kaynak: Dünya Bankası PPI Database**

1990-2017 yılları arasında gerçekleştirilen KÖİ projeleri bölgesel olarak incelendiğinde proje büyüklüğü itibarı ile en büyük paya sahip bölgenin %39,2 pay ile Latin Amerika-Karayipler olduğu ve bu bölgeyi %23,2 ile Doğu Asya ve Pasifik bölgesinin takip ettiği görülmektedir. Proje sayısı bakımından ise Doğu Asya ve Pasifik %33,37'lik pay ile ilk sırada yer almaktadır.

**Şekil 7. Bölgelere Göre Gelişmekte Olan Ülkelerde Finansal Kapanışı Yapılan Kamu Özel İşbirliği Projelerinin Dağılımı (1990-2017)**



**Kaynak: Dünya Bankası PPI Database**

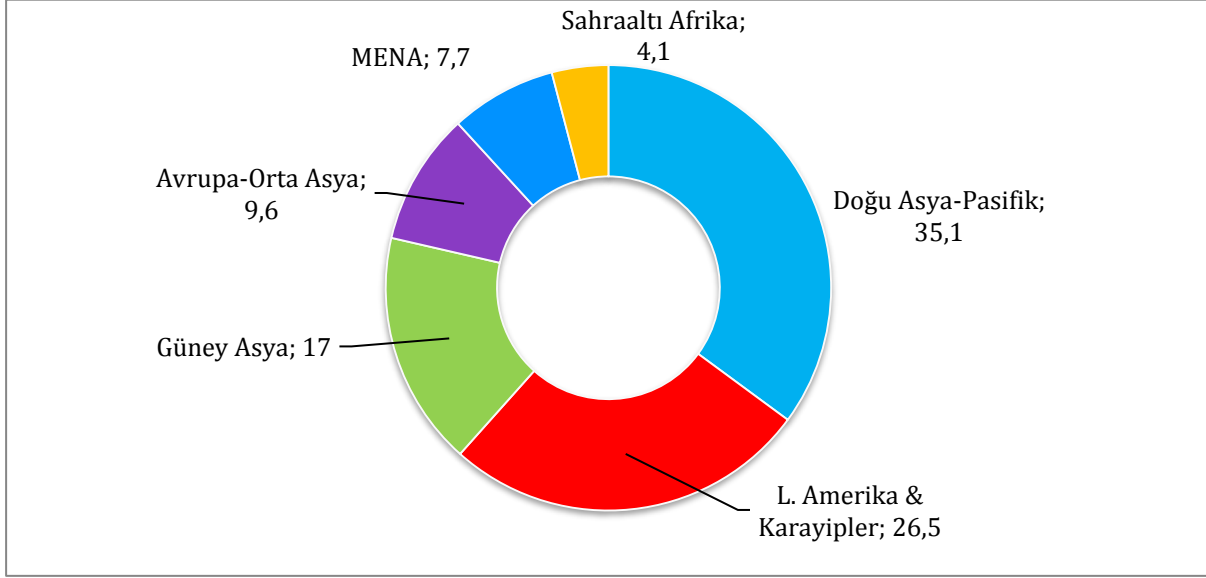
2017 yılının ilk yarısında Doğu Asya ve Pasifik ülkeleri toplam KÖİ yatırımlarının %35,1'ini yaparak tarihsel olarak en yüksek seviyelerine ulaşmışlar ve ilk kez Latin Amerika ve Karayipler bölgesini (%26,5) geride bırakmışlardır.

MENA bölgesinde 2017 yılının ilk yarısında, 2016 yılında ulaşılan toplam KÖİ yatırım bedelinden daha yüksek bir hacme ulaşılmıştır. Bu radikal artışın temel sebebi Ürdün'de tamamlanan enerji santralleri projeleridir. Bu projelere ek olarak Mısır'da bir liman projesi ve Fas'ta güneş enerjisi santral projesi de 2017 yılının ilk yarısı itibarıyla KÖİ modeli kapsamında bölgede tamamlanan diğer projelerdir.

2017 yılının ilk yarısında Avrupa ve Orta Asya ülkelerinde KÖİ projelerinde 2016 yılı toplamının yüzde 89'una şimdiden ulaşılmıştır. Söz konusu büyüklüklere erişilmesinin sebebi ise Türkiye ve Rusya'da gerçekleşen iki büyük otoyol projesidir.

Latin Amerika ve Karayipler bölgesinde ise finansal kapanışı yapılan KÖİ projelerinin yatırım tutarı bakımından lider ülke Brezilya olmuştur. Bölge genelinde 2016 yılında 33.2 milyar dolarlık KÖİ yatırımı gerçekleştirilmiştir. Bu tutarın neredeyse yarısını (15.2 milyar ABD doları), Brezilya tek başına gerçekleştirmiştir. Bu yatırım tutarının büyük kısmı ise enerji sektöründe gerçekleştirilmiştir (Dünya Bankası PPP Raporu, 2017/1. Yarıyıl).

**Şekil 8. Bölgelere Göre Gelişmekte Olan Ülkelerde Finansal Kapanışı Yapılan Kamu Özel İşbirliği Projelerinin Dağılımı (2017)**



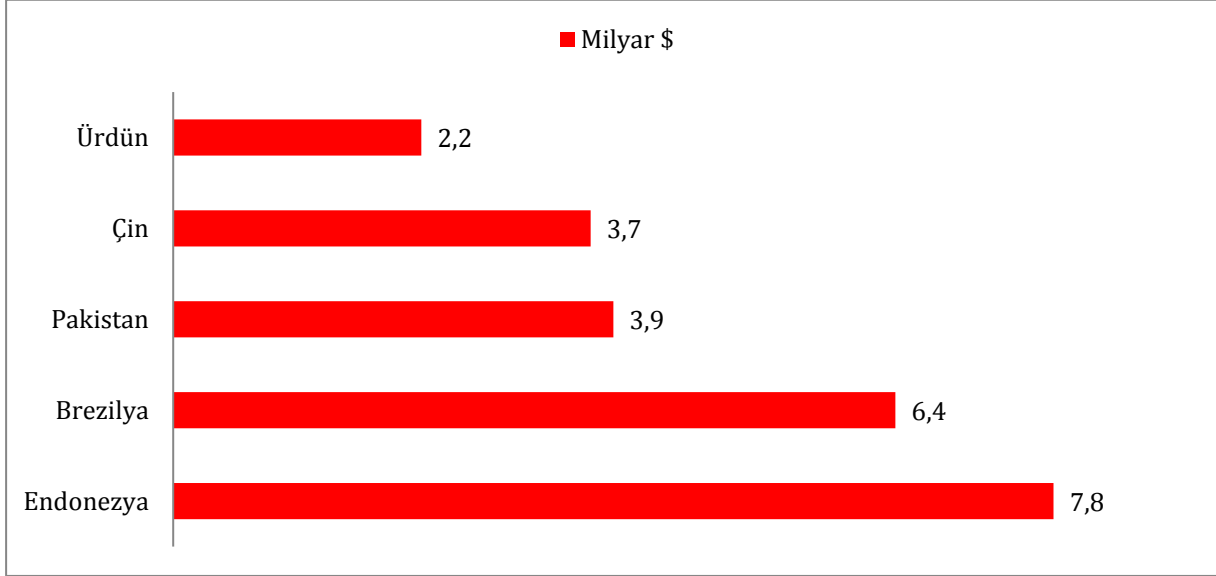
**Kaynak: Dünya Bankası PPI Database**

2017 yılında finansal kapanışa ulaşan KÖİ projelerinin yatırım tutarlarının ülkeler bazında dağılımına bakıldığında Endonezya, 2017 yılının ilk yarısında en yüksek yatırım bedeline ulaşan ülke olurken, Pakistan ve Ürdün ilk kez ilk beş ülke arasına girmişlerdir. Böylece 2017 yılında en yüksek yatırım tutarına sahip KÖİ projelerini finansal kapanışa ulaştıran ülkeler sıralamasında ilk beş ülke sırasıyla Endonezya, Brezilya, Çin, Pakistan ve Ürdün olmuştur. Endonezya, Pakistan ve Ürdün gerçekleştirdikleri enerji santral projeleri ile ilk 5 ülke içine girmişlerdir. Bu verilere göre, Endonezya 6.4 milyar dolarlık kömür santrali, Ürdün 2.1 milyar dolarlık elektrik santrali ve Pakistan 3.6 milyar dolarlık hidroelektrik santrali projelerini 2017 senesinin ilk yarısında hayata geçirmişlerdir.

2017 yılında finansal kapanışa ulaşan KÖİ projelerinin sayısal dağılımına bakıldığında ise liderin 36 proje ile Çin olduğu görülmektedir. İlk beş ülke arasında sırayla Brezilya 21 proje, Endonezya 6 proje, Pakistan 3 proje ve Ürdün 2 proje ile Çin'i takip etmektedir. Bu beş ülke yatırım büyüklükleri açısından 2017 yılının ilk yarısında neredeyse toplam yatırımların yüzde

70'ini gerçekleştirmiş, proje sayısı olarak ise toplam projelerin yüzde 50'sini oluşturmuşlardır (Dünya Bankası PPP Raporu, 2017/1. Yarıyıl).

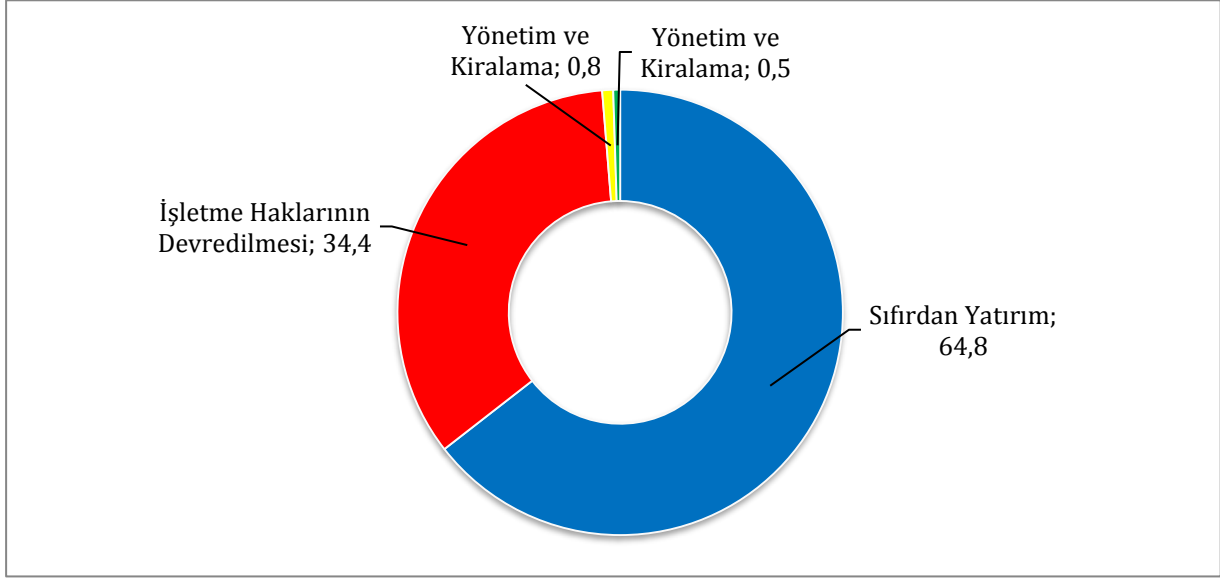
### Şekil 9. Proje Yatırım Değeri İtibari ile Ülkeler Sıralaması (2017)



#### Kaynak: Dünya Bankası PPI Database

1990-2017 yılları arasında finansal kapanışa ulaşan KÖİ projelerinde kullanılan KÖİ modellerinin dağılımına bakıldığında en yüksek payı %64,8 ile yeni yatırım (greenfield) projeleri alırken, onu %34,4 ile mevcut halde bulunan yatırımlara ek yatırım ya da mevcut projelerin işletme haklarının devredilmesi (brownfield) projeleri izlemektedir. Öte yandan, 2017 yılının ilk yarısında, sıfırdan yatırım (greenfield) projelerinin yatırım büyüklüğü 25.5 milyar ABD doları olarak kaydedilmiştir. Toplam yatırımların yüzde 68,3'ünü oluşturan bu oran, brownfield yatırımların (11.8 milyar ABD doları) iki katından daha fazla bir yatırım hacmine erişmiştir. Sıfırdan yatırım (greenfield) projeleri içinde ise Yap-İşlet-Devret modeli ile hayata geçirilen projelerin toplam büyüklüğü ise 14.2 milyar ABD doları olarak gerçekleşmiştir.

### Şekil 10. Türlerine Göre Gelişmekte Olan Ülkelerde Finansal Kapanışı Yapılan Kamu Özel İşbirliği Projelerinin Dağılımı (1990-2017)



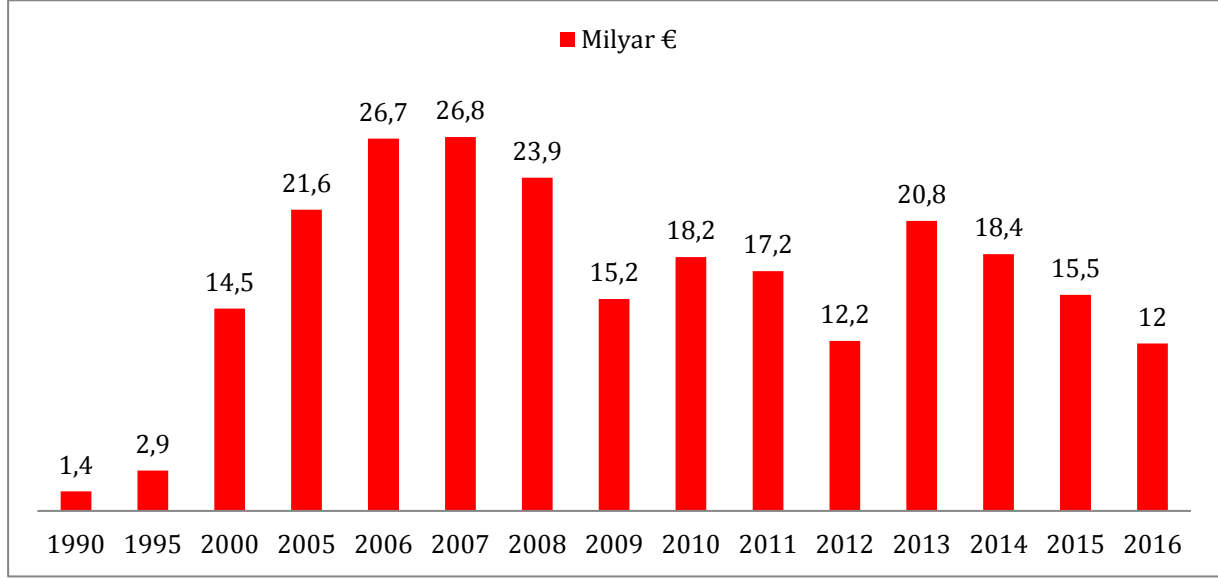
**Kaynak: Dünya Bankası PPI Database**

#### 1.1.3.2. Avrupa’da Genel Çerçeve

KÖİ modeli, uzun yıllardır Avrupa’da pek çok farklı sektörde uygulama alanı bulmuştur. Başta İngiltere olmak üzere, Fransa, İspanya, Portekiz, Almanya ve İrlanda gibi birçok ülkede KÖİ projeleri gerçekleştirilmektedir. Başlıca uygulama alanları olarak sağlık, ulaştırma, eğitim ve genel kamu hizmetleri ön plana çıkmaktadır. Avrupa kıtasında sürdürülebilir büyümenin yakalanabilmesi için önümüzdeki 3 yıl içinde toplam 2 trilyon avro altyapı yatırımının hayata geçirilmesi öngörülmektedir.

EPEC (2016) verilerine göre Avrupa’da 1990-2016 yılları arasında 1765 proje finansal kapanışa ulaşmış olup, aynı dönemde toplam proje büyüklüğü 355,9 milyar avro olarak tespit edilmiştir. 2000’den küresel krize kadar KÖİ yatırımları sürekli artmış, 2009’daki duraklamadan sonra 2010 yılında 18,2 milyar avro ile en yüksek proje yatırım tutarına ulaşmıştır. 2016 yılında Avrupa kıtasında finansal kapanışa ulaşan KÖİ projeleri önceki yıla göre %22 düşüşle 12 milyar avro olarak kayda geçmiştir.

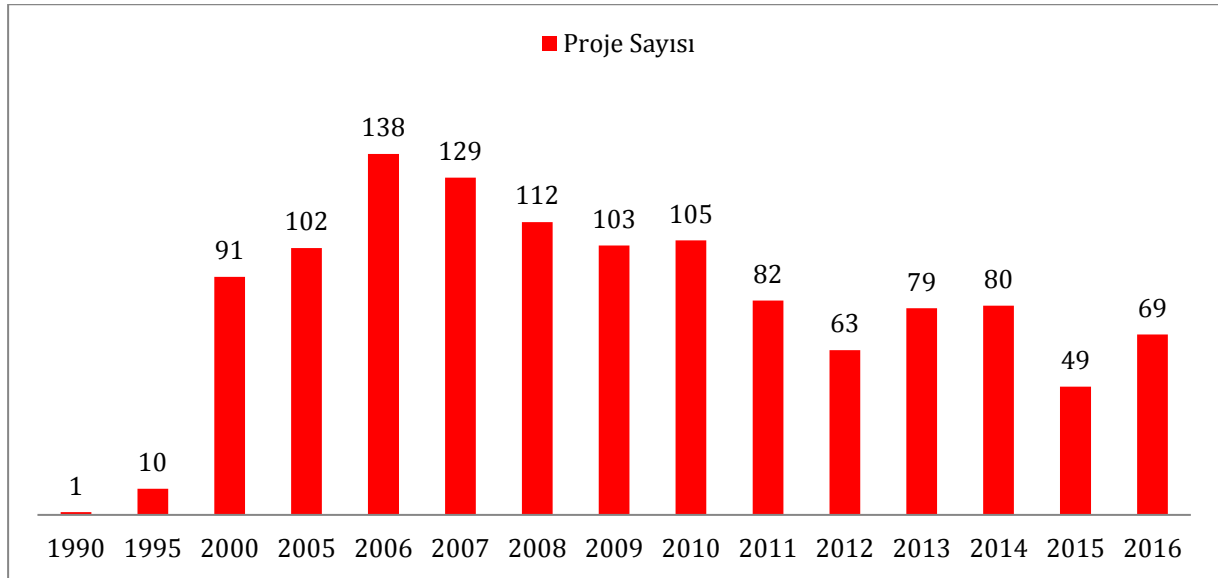
**Şekil 11. Yatırım Tutarı İtibariyle Avrupa'da Kamu Özel İşbirliği Projelerinin Dağılımı (1990-2016)**



**Kaynak: EPEC PPP Database**

Diğer yandan, EPEC verilerine göre 2015 yılında Avrupa kıtasında 49 proje finansal kapanışa ulaşmış iken, 2016 yılında bu sayının 69'a yükseldiği görülmektedir.

**Şekil 12. Proje Sayısı İtibariyle Avrupa'da Kamu Özel İşbirliği Projelerinin Dağılımı (1990-2016)**

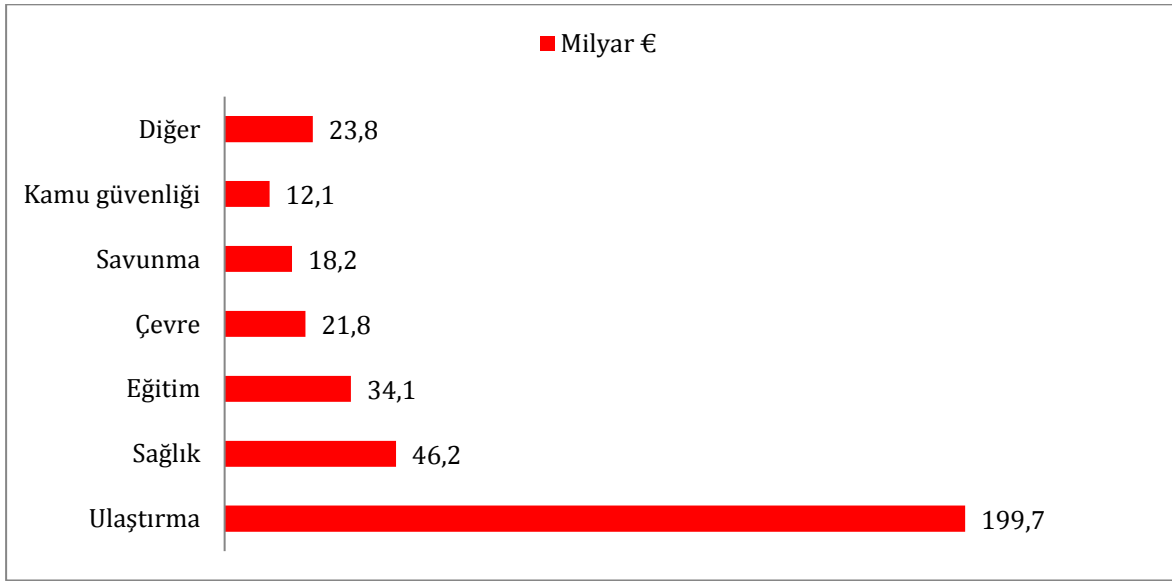


**Kaynak: EPEC PPP Database**



1990-2016 yılları arasında finansal kapanıya ulaşan KÖİ projelerinin yatırım tutarlarının sektörel bazda dağılımına bakıldığında 199,7 milyar avro ile ilk sırada ulaştırma altyapısına yapılan harcamaların geldiği görülmekte, onu sağlık alanındaki yatırımlar (46,3 milyar avro) izlemektedir. Üçüncü sırada eğitim (34,1 milyar avro) ve dördüncü sırada çevre (21,9 milyar avro) öne çıkan diğer sektörlerdir.

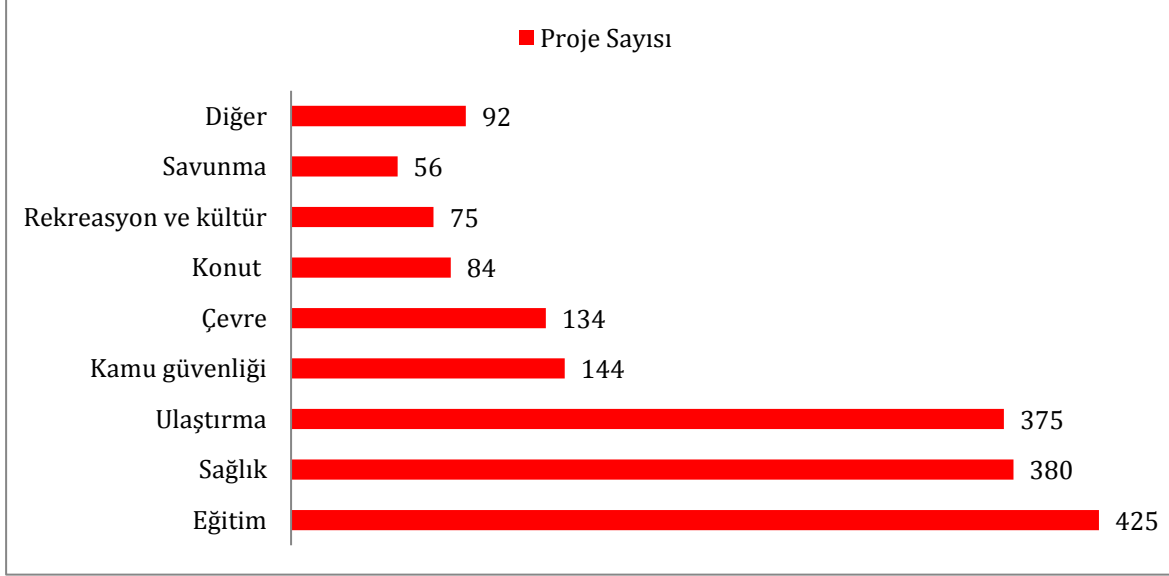
**Şekil 13. Sektörlere Göre Avrupa'da Finansal Kapanışı Yapılan Kamu Özel İşbirliği Projelerinin Yatırım Tutarı (1990-2016)**



**Kaynak: EPEC PPP Database**

1990-2016 yılları arasında finansal kapanıya ulaşan KÖİ projelerinin sayısal dağılımına bakıldığında ilk sırada 425 proje ile eğitim sektörünün geldiği, onu sağlık (380) ve ulaştırma (375) sektörlerinde yapılan yatırımların izlediği tespit edilmiştir.

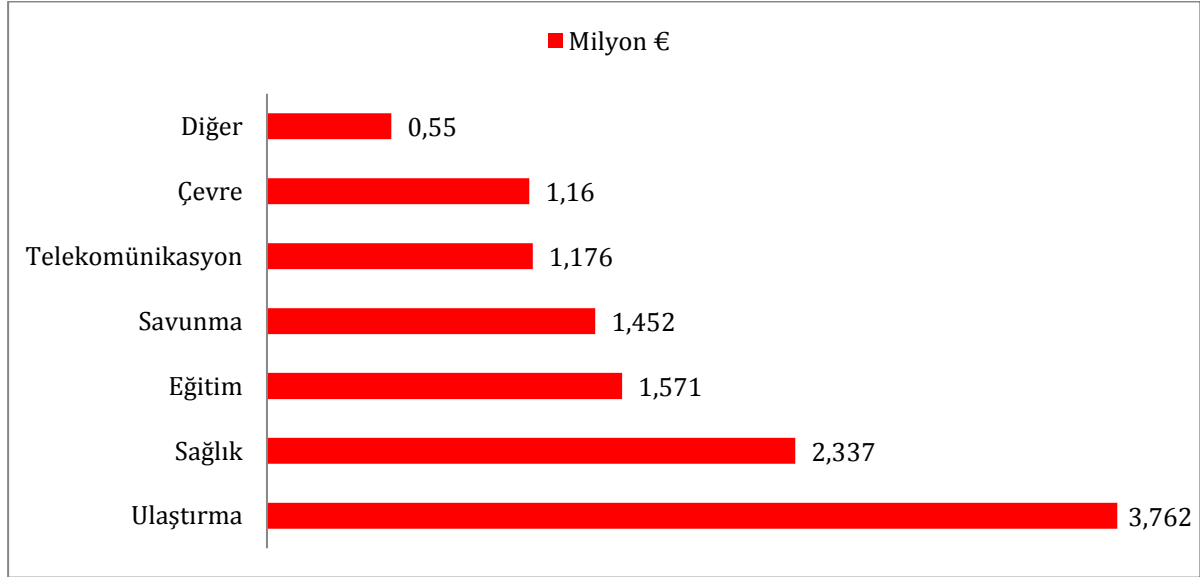
**Şekil 14. Sektörlere Göre Avrupa'da Finansal Kapanışı Yapılan Kamu Özel İşbirliği Projelerinin Sayıları (1990-2016)**



**Kaynak: EPEC PPP Database**

2016 yılında finansal kapanışa ulaşan KÖİ projelerinin sayısının sektörel dağılımına bakıldığında ise eğitimin (27) ilk sırada yer aldığı, onu sağlık (15) ve ulaştırma (11) sektörlerinin takip ettiği görülmektedir. Diğer sektörler ise çevre (4), telekomünikasyon (4) ve kamu hizmetleri (3) olarak sıralanmaktadır. Projelerin yatırım tutarları açısından bakıldığında ise ulaştırma sektörü 3,8 milyar avro ile ilk sırada yer almakta, onu 2,3 milyar avro ile sağlık sektörü takip etmektedir. Oysa ki, 2015 yılında ulaştırma sektörü için 9 milyar avro yatırım yapılmıştır.

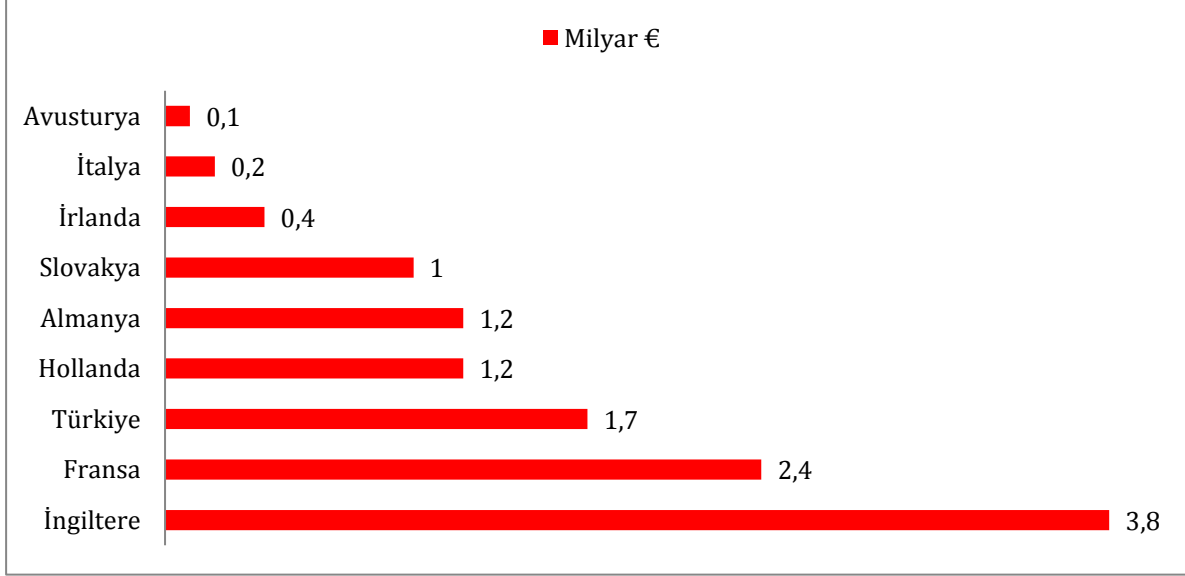
**Şekil 15. Sektörlere Göre Avrupa'da Finansal Kapanışı Yapılan Kamu Özel İşbirliği Projelerinin Yatırım Tutarı (2016)**



**Kaynak: EPEC PPP Database**

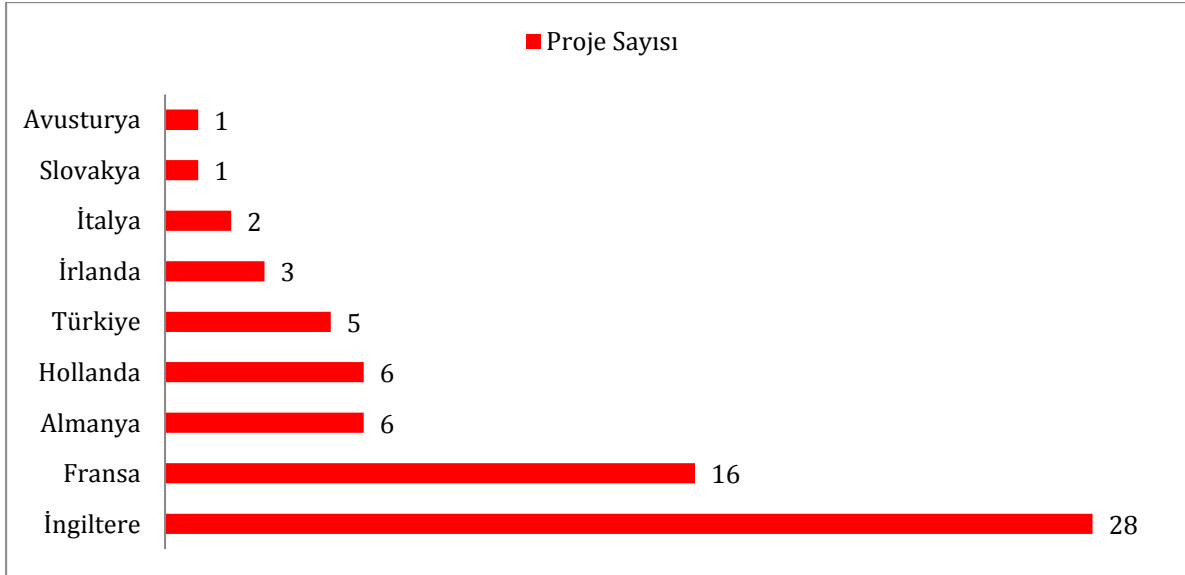
Avrupa'da 2015 yılında en çok KÖİ yatırımı gerçekleştiren ülke özellikle 3. Havalimanı'nın etkisiyle Türkiye olup, ülkemizde 9,2 milyar avroluk KÖİ yatırımı finansal kapanışa ulaşmıştır. Ülkemizi İngiltere, Fransa ve Hollanda izlemiştir. Ancak, proje sayısı itibari ile Avrupa'daki en büyük oyuncu İngiltere (15) olup, Türkiye bu kategoride ikinci sıraya gerilemektedir. 2016'ya gelindiğinde ise İngiltere 3,8 milyar avro ve 28 projenin finansal kapanışı ile iki kategoride de ilk sırada yer almaktadır. Türkiye ise 5 proje ve 1,7 milyar avro ile Avrupa KÖİ pazarında yatırım tutarı bazında üçüncü, proje sayısı bazında beşinci sırada yer almıştır. Bu yılın en önemli gelişmesi Slovakya'nın 2009'dan beri ilk kez bir KÖİ projesinin finansal kapanışını gerçekleştirmiş olmasıdır.

**Şekil 16. Ülkelere Göre Avrupa'da Finansal Kapanışı Yapılan Kamu Özel İşbirliği Projelerinin Yatırım Tutarı (2016)**



**Kaynak: EPEC PPP Database**

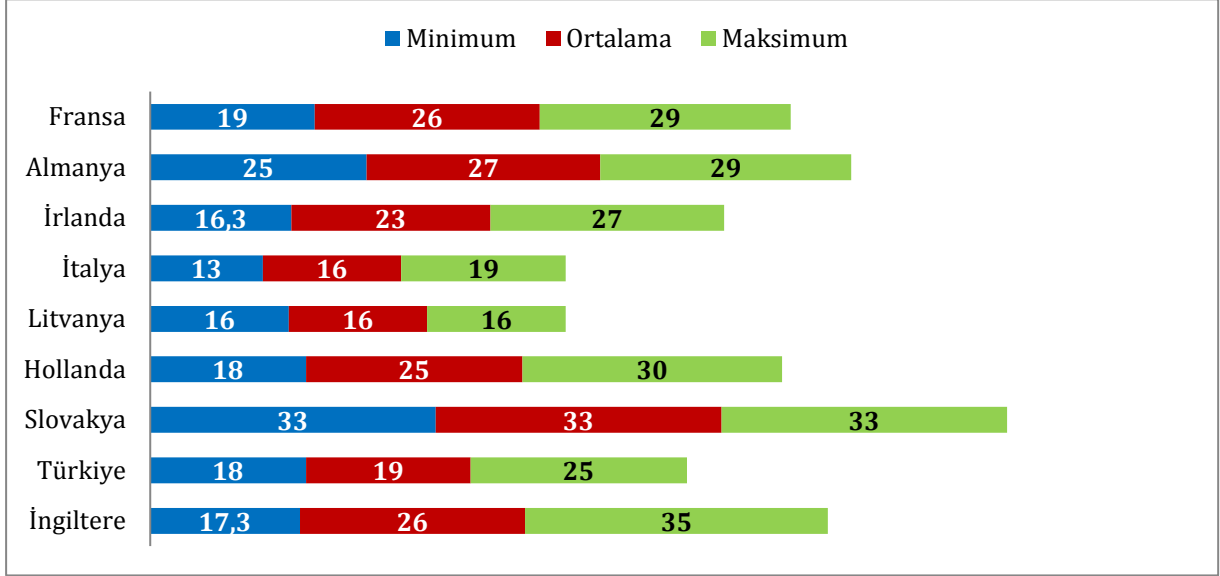
**Şekil 17. Ülkelere Göre Avrupa'da Finansal Kapanışı Yapılan Kamu Özel İşbirliği Projelerinin Sayıları (1990-2016)**



**Kaynak: EPEC PPP Database**

2016 yılında hayata geçirilen 69 proje için ülkelerin ortalama borç vadesi 23,4 yıl olarak tespit edilmiştir. 2015 yılında bu veri 22 yıl olarak kaydedilmiş olup, ortalama borç vadelerinin uzadığı görülmektedir.

**Şekil 18. Ülkelere Göre Avrupa'da Kamu Özel İşbirliği Projelerinde Borç Vadeleri/Yıl (2016)**



**Kaynak: EPEC PPP Database**

## 1.2. Türkiye’de Geçmişe Dönük Değerlendirme ve Çıkarılan Dersler

### 1.2.1. Onuncu Plan (2014-2018) Döneminin Değerlendirilmesi

Ülkemizde altyapı yatırım ihtiyaçları sürmekte olup, uygulanmakta olan YİD, YKD, Yİ ve İHD yöntemlerinin daha etkin ve verimli kullanılması için gerekli politika ve tedbirlerin belirlenmesi amacıyla çalışmalara ağırlık verilmektedir. Yapılan çalışmaların en önemlilerinden birisi de Onuncu Kalkınma Planı hazırlık sürecinde, ilgili tüm paydaşlarla 2012 yılında gerçekleştirilen Kamu Özel İşbirliği Özel İhtisas Komisyonu toplantısıdır. Toplantıdan çıkan sonuçlar 10. Kalkınma Planına,

- KÖİ uygulamalarına ilişkin geleceğe yönelik yol haritası niteliğinde bir strateji belgesi hazırlanması ve dağınık yapıdaki KÖİ mevzuatının çerçeve bir kanun altında toplanması
- KÖİ politika ve uygulamalarının koordinasyonu güçlendirilecek, projelerin bütçe üzerindeki risk ve etkilerini ölçebilecek etkin bir izleme ve değerlendirme sistemi oluşturulması
- Kamu kurumlarının KÖİ alanında proje planlama ve yönetim süreçlerinde uzmanlığa dayalı kurumsal kapasitelerinin geliştirilmesi

olmak üzere 3 temel hedef olarak yansıtılmıştır.

10. Kalkınma Planı döneminde KÖİ mevzuatında çeşitli düzenlemeler yapılmış olmasına rağmen, yol haritası niteliğinde bir KÖİ Stratejisi ile mevzuatın çerçeve bir yasayla bütüncül bir yapıya kavuşturulması hedefleri gerçekleştirilememiş olup KÖİ alanında bütüncül bir strateji belgesi ve çerçeve bir Kanun ihtiyacı devam etmektedir. Söz konusu hedefler henüz gerçekleşmemiş olmakla birlikte Kalkınma Bakanlığı tarafından taslak “*Taslak Kamu Özel İşbirliği Strateji Belgesi ve Taslak Kamu Özel İşbirliği Kanununu*” hazırlanmıştır. Öte yandan, KÖİ projelerinin izleme ve değerlendirilmesine ilişkin olarak projelerin muhasebeleştirilmesine dair mevzuat Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanmış olup yürürlüğe girmiştir.

Maliye Bakanlığı'nın muhasebeleştirme çalışmaları dışında, Kalkınma Bakanlığı koordinasyonunda, ulaştırma sektöründeki KÖİ projelerinden kaynaklanması muhtemel koşullu yükümlülüklerin izlenebilmesi için proje uygulayıcı kuruluşlarla bir dizi toplantı yapılmıştır. Toplantılarda projelerin mevcut durumu, projelerin geleceğe dönük talep tahminleri, önümüzdeki dönemlerde gerçekleştirilmesi planlanan KÖİ projeleri gibi konular ele alınmıştır. Toplantılar sonrasında ulaştırma sektöründeki proje uygulayıcı kuruluşlardan, projelere verilen garantilerle ilgili gerekli bilgiler alınarak projelerden kaynaklanması muhtemel yükümlülükler hesaplanmıştır. Koşullu yükümlülük hesaplamaları için geliştirilen matematiksel modeller, uygulayıcı kuruluşlardan trafik gerçekleştirmeleri alındıkça yapılan yeni tahminlerle güncellenmektedir. Benzer şekilde sağlık projeleriyle ilgili olarak Sağlık Bakanlığı'ndan alınan bilgiler doğrultusunda, işletmeye girmiş, sözleşmesi imzalanmış ve önümüzdeki dönemlerde sözleşmesi imzalanması planlanan hastane projeleri için yapılması muhtemel kira ödemeleriyle ilgili tahminler yapılmıştır.

KÖİ alanında kamuda kapasitenin geliştirilmesi adına, ülkemizde sıkça gerçekleştirilen ancak karmaşık bir yapıya sahip olan KÖİ projelerinin hazırlık, değerlendirme, ihale ve işletme aşamalarına ilişkin süreçlerin bütüncül olarak ele alınmak suretiyle iyileştirilmesine katkı sağlayacak bir kapasite geliştirme projesi, Kalkınma Bakanlığı ile Dünya Bankası arasında 22 Mayıs 2017 tarihinde başlatılmıştır. Proje ile “*Türkiye'nin KÖİ Alanında Mevcut Durumunun Saptanması ve Değerlendirilmesi*”, proje tanımlama, önceliklendirme, proje seçimi ve hazırlığı, risk paylaşımı çerçevesi, harcama etkinliği analizi ve projelerin izlenmesini içeren “*KÖİ Geliştirme ve Uygulama Süreçleri*”, “*Sözleşme Standardizasyonu*”, “*Projelerin Finansmanı*”

ve “*Şartlı Yükümlülükler*” alanında KÖİ ile ilgili paydaşlara yönelik çıktılar hazırlanarak eğitimler verilecektir.

KÖİ projelerine ilişkin sürecin etkinleştirilmesi amacıyla projeye ait ön fizibilite raporunun hazırlanmasından, yetki aşamasına gelmesine, projeye ilişkin tesisin işletilip yeniden kamuya devredilmesine kadar KÖİ projelerine ait tüm süreçlerin iyileştirilmesi ve bu süreçte bulunan kurumların uluslararası standartlarda analiz ve değerlendirmeler yapabilecek şekilde desteklenmesi amacıyla Dünya Bankasıyla “Kamuda KÖİ Kapasite Geliştirme Projesi” yürütülmektedir. Bu kapsamda projenin açılış toplantısı ve mali yükümlülük eğitimi 26-27 Eylül 2017 tarihinde ilgili kurumların katılımıyla gerçekleştirilmiştir.

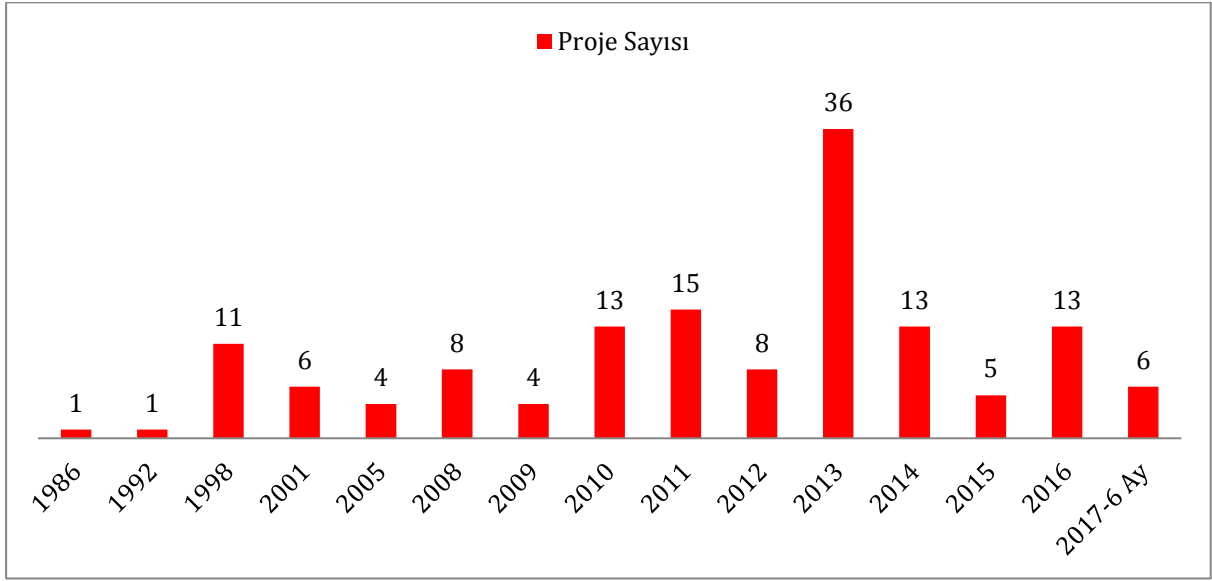
### **1.2.2. Türkiye’de Genel Durum**

Ülkemizde KÖİ alanında Yap-İşlet-Devret (YİD), Yap-Kirala-Devret (YKD), Yap-İşlet (Yİ) ve İşletme Hakkı Devri (İHD) gibi modeller uygulanmaktadır. Yap-İşlet modeli ülkemizde elektrik enerjisi üretiminde kullanılmıştır. Bu modelde, özel sektöre mülkiyetleri kendilerine ait olmak üzere termik santral kurma ve işletme izni verilmekte, üretilen elektriği devlet satın almaktadır. Sözleşme bitiminde ise tesis özel sektörde kalmaktadır. Model 1997 tarihli ve 4283 sayılı Kanunla düzenlenmiş olup, bu çerçeveden hareketle toplam 5.360 MW gücünde beş adet doğal gaz elektrik santrali projesi gerçekleştirilmiştir.

Yap-İşlet-Devret modelinde kamuya ait bir arazi üzerinde özel sektöre tesis inşa etme hakkı verilmekte, riskler özel sektör ile kamu arasında paylaşılmak üzere özel sektör belirli bir süre tesisi işletmekte, bakım-onarımını yapmakta ve süre sonunda kamuya devretmektedir. Model; köprü, tünel yapımından tabiat parkı, toptancı hali yapımına kadar birçok farklı alanda uygulanabilmektedir. Yap-Kirala-Devret modelinde özel sektör tesisi yapmakta, fiziksel donanımını sağlamakta, belirlenen süre boyunca sözleşmede belirlenen alanları işletmekte ve sonunda tesisi kamuya devretmektedir. İdareler ise her yıl şirkete kira ödemesi yapmaktadır. Şehir hastaneleri projeleri bu model ile uygulanmaktadır. İşletme Hakkı Devri modelinde devletin mevcut bir tesisinin işletme hakkı belirli bir süreliğine özel sektöre devredilmektedir. Bu model tam olarak bir özelleştirme yöntemi özelliği taşımamaktadır. Zira tesis sadece belli bir süreliğine devredilmekte, mülkiyet kamuda kalmaktadır.

Ülkemizde 1986 yılından Haziran 2017'ye kadar bu yana 187 (Haziran 2017 envanter verileri dahilinde) tanesi işletme aşamasına geçmiş, 34 tanesi yapım aşamasında olmak üzere toplam 221 KÖİ projesi uygulamaya konulmuştur. 2017 yılı içerisinde KÖİ projelerinin sayısı 6 olarak kaydedilmiştir.

**Şekil 19. Proje Sayısı İtibariyle Türkiye'de Kamu Özel İşbirliği Projelerinin Dağılımı (1986-2017)**

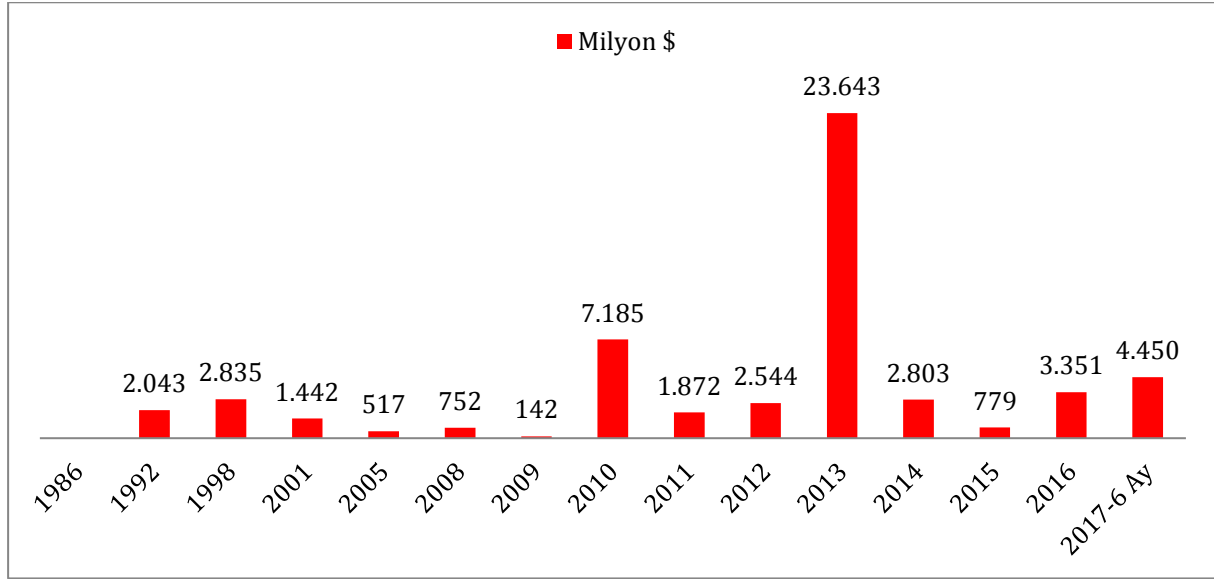


**Kaynak: T.C. Kalkınma Bakanlığı**

Bu projelerin yatırım büyüklüğü toplamı 2017 yılı itibariyle yaklaşık 60,7 milyar ABD dolarına ulaşmıştır. 2017 yılında gerçekleştirilen KÖİ yatırımlarının tutarı yaklaşık 4,5 milyar ABD doları olarak gerçekleşmiştir.



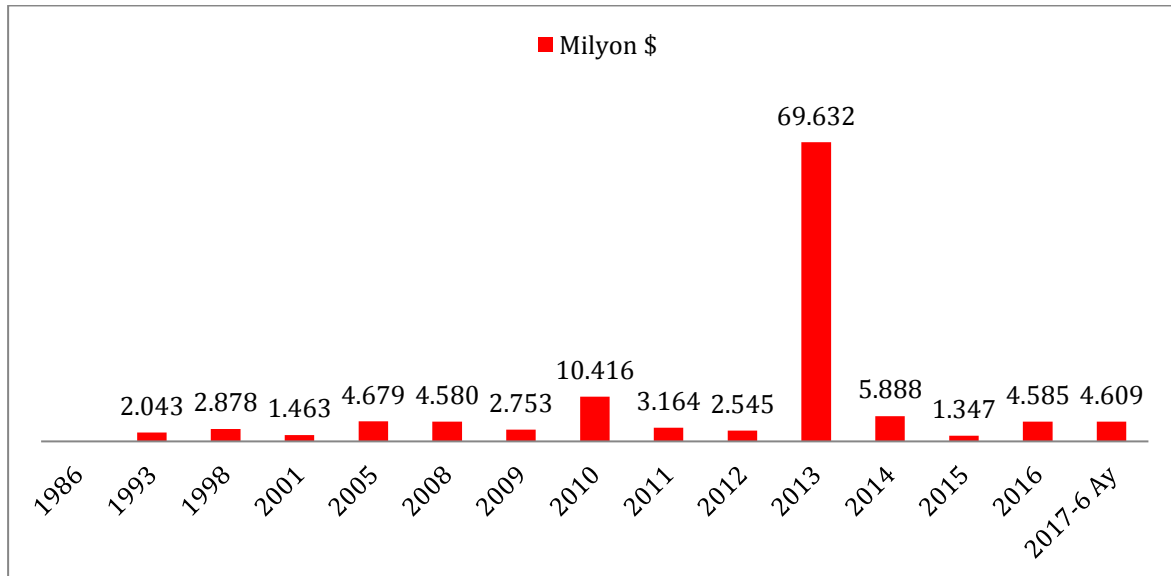
**Şekil 20. Yatırım Tutarı İtibariyle Türkiye'de Kamu Özel İşbirliği Projelerinin Dağılımı (1986-2017)**



**Kaynak: T.C. Kalkınma Bakanlığı**

Diğer yandan, söz konusu dönem kapsamındaki projelerin sözleşme değeri ise 132,2 milyar ABD doları olarak kaydedilmektedir. 2017'nin ilk 6 ayında gerçekleştirilen projelerin sözleşme değeri ise yaklaşık 4,6 milyar ABD dolarına ulaşmış durumdadır.

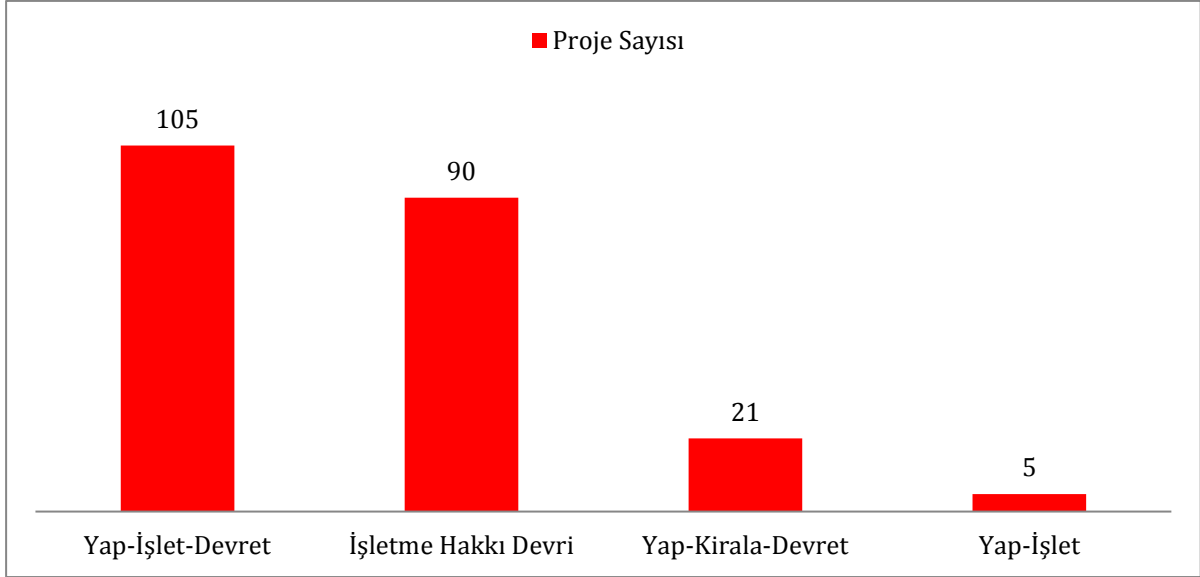
**Şekil 21. Sözleşme Değeri İtibariyle Türkiye'de Kamu Özel İşbirliği Projelerinin Dağılımı (1986-2017)**



**Kaynak: T.C. Kalkınma Bakanlığı**

1986-2017 yılları arasındaki KÖİ projelerine modelleri itibari ile bakıldığında ise en yaygın kullanılan modelin 107 proje ile YİD olduğu, onu 88 proje ile işletme hakkı devrinin takip ettiği görülmektedir.

**Şekil 22. Modelleri İtibariyle Türkiye'de Kamu Özel İşbirliği Projelerinin Dağılımı (1986-2017)**



**Kaynak: T.C. Kalkınma Bakanlığı**

### 1.2.3. Türkiye'de Kamu Özel İşbirliğine Dair Hukuki Yapı

Kamu özel işbirliği modeline ilişkin uygulamalar Osmanlı İmparatorluğu dönemine kadar uzanmakta olup, kamu hizmetine ilişkin imtiyazlar 10 Haziran 1910 tarihli Menafii Umumiyye Müteallik İmtiyazat Hakkında Kanun ile yasal duruma kavuşmuştur. 1910 tarihli Kanun bugün kalen yürürlükte ve genel olarak kamu hizmeti imtiyaz modelinin yasal çerçevesini oluşturmaktadır.

Cumhuriyet döneminde birkaç örnek dışında imtiyaz yöntemine başvurulmamıştır. Kamu hizmetleri daha çok devlet eliyle yürütülmüştür. Ancak zamanla kamu hizmetlerine duyulan ek ihtiyaçlarla 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 anlayışla kamu hizmetlerinin istenen kalite ve düzeyde sunulamaması nedeniyle KÖİ modellerinin uygulanması tercih edilmeye başlanmıştır. Bu kapsamda, 1980'li yıllardan itibaren bazı yasal

düzenlemeler yapılarak kamu hizmetlerinin özel sektör eliyle ve farklı modellerle sunulması yoluna gidilmiştir.

**Tablo 2. Kamu Özel İşbirliği Modeline İlişkin Mevzuat**

Model	Mevzuat
<b>Yap- İşlet- Devret (YİD)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3996 Sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun</li> <li>• 3996 Sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devre Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanunun Uygulama Usul ve Esaslarına İlişkin Karar</li> <li>• 3096 Sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun</li> <li>• 3564 Sayılı Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Erişme Kontrollü Karayolu (Otoyol Yapımı, Bakımı ve İşletilmesi ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun)</li> <li>• Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Erişme Kontrollü Karayolu (Otoyol) Yapımı, Bakımı ve İşletilmesi ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliği</li> </ul>
<b>Yap- Kirala- Devret (YKD)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 6428 Sayılı Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İşbirliği Modeli ile Tesis Yaptırılması, Yenilenmesi ve Hizmet Alınması Hakkında Kanun</li> <li>• Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İşbirliği Modeli ile Tesis Yaptırılması, Yenilenmesi ve Hizmet Alınmasına Dair Uygulama Yönetmeliği</li> <li>• 652 Sayılı Milli Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 23. Maddesi</li> <li>• Eğitim Öğretim Tesislerinin Kiralama Karşılığı Yaptırılması ile Tesislerdeki Eğitim Öğretim Hizmet Alanları Dışındaki Hizmet ve Alanların İşletilmesi Karşılığında Yenilenmesine Dair Yönetmelik</li> <li>• 351 Sayılı Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Kanununun 20. Maddesi</li> </ul>
<b>Yap- İşlet (Yİ)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 4283 Sayılı Yap-İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun</li> <li>• Yap-İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ile İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Yönetmelik</li> </ul>
<b>Özelleştirme ve İşletme Hakkı Devri (İHD)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun</li> <li>• 5335 Sayılı Kanunun 33. Maddesi (Havaalanı İşletme Hakkının Devri)</li> <li>• 4458 Sayılı Gümrük Kanununun 218/A Maddesi (Gümrük Kapılarının İşletme Hakkının Devri)</li> </ul>

<b>İmtiyaz</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Menafii Umumiyyeye Muteallik İmtiyaz Hakkında Kanun</li><li>• Menafii Umumiyyeye Muteallik İmtiyaz Hakkındaki 10 Haziran 1326 Tarihli Kanuna Bazı Maddeler Tezyiline ve Bu Kanunun Bazı Maddelerinin İlgasına Dair Kanunun</li><li>• 4483 Sayılı İzmir Tramvay ve Elektrik Türk Anonim Şirketi İmtiyazıyla Tesisatının Satın Alınmasına Dair Mukavelenin Tasdiki ve Bu Müessesenin İşletilmesi Hakkında Kanun</li><li>• 4501 Sayılı Kamu Hizmetleri ile İlgili İmtiyaz Şartlaşma ve Sözleşmelerinden Doğan Uyuşmazlıklarda Tahkim Yoluna Başvurulması Halinde Uyulması Gereken İlkelere Dair Kanun 406 Sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu</li></ul>
----------------	---

**Kaynak: T.C. Kalkınma Bakanlığı (2016)**

2015 ve 2017 yıllarında bu kanunlarda yapılan değişiklikler ve KÖİ ile ilgili hukuki gelişmeler şu şekildedir;

1. 15 Nisan 2015 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 6639 sayılı Kanunun 3. Maddesi ile 21/02/2013 tarihli ve 6428 sayılı “Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İş Birliği Modeli ile Tesis Yaptırılması, Yenilenmesi ve Hizmet Alınması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik yapılması hakkında Kanunun” 4. Maddesinin 11. Fıkrasında yer alan, “*Sözleşmenin uygulanması sırasında taraflar arasında doğabilecek hukuki ihtilaflarda Türk hukuku uygulanır ve ihtilafların çözümünde T.C mahkemeleri görevli ve yetkilidir. Ancak, taraflar ihtilafların esasına Türk hukukunun uygulanması ve davanın Türkiye’de görülmesi kaydıyla ihtilafların 21.06.2001 tarihli ve 4686 sayılı Milletlerarası Tahkim Kanunu çerçevesinde çözümlenebileceği kararlaştırabilirler*” ifadesinde bulunan “...ve davanın Türkiye’de görülmesi” ibaresi kanun metninden çıkartılmıştır. Böylece sözleşme uyuşmazlıklarında Türkiye dışında da tahkim yerinin belirlenebilmesi olanağı sağlanmıştır.
2. 30 Haziran 2016 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanan 8998 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla “3996 sayılı bazı yatırım ve hizmetlerin Yap-İşlet- Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanuna” göre Yap-İşlet-Devret modeli çerçevesinde yaptırılan köprülerin kullanımında alınacak geçiş ücretlerindeki KDV oranı %8 olarak belirlenmiştir.

3. 20 Ağustos 2016 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 6745 sayılı Kanunun 3. Maddesi ile 31.08.1956 tarihli ve 6831 sayılı Orman Kanununa, *“Bu maddenin yürürlük tarihinden önce Karayolları Genel Müdürlüğü tarafından erişme kontrolü uygulanan karayollarında yapılan, işletilen, işletirilen veya Yap-İşlet-Devret modeli esas alınarak yaptırılan ve işletirilen binalar ile hizmet tesisleri ve bakım işletme tesisleri, erişme kontrolü uygulanan karayolunun müştemilatı sayılır. Bu bina ve tesislerin Devlet ormanlarında bulunması halinde Orman ve Su işleri Bakanlığınca Karayolları Genel Müdürlüğüne devrine bedelsiz olarak izin verilir”* düzenlemesi GEÇİCİ MADDE 10 olarak eklenmiştir.
4. 7 Eylül 2016 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 6745 sayılı Kanunun 74. Maddesi ile 21.02.2013 tarihli ve 6428 sayılı “Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İşbirliği Modeli ile Tesis Yaptırılması, Yenilenmesi ve Hizmet Alınması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’un 4. Maddesinin 4. Fıkrası (4); *“İdare, yüklenicinin sözleşme kapsamına giren faaliyetlerini bütün aşamalarda denetler veya denetletir. Bakanlık, yüklenicinin performans denetimini ve işin yönetimine ilişkin olarak bir denetim ve yönetim sistemi kurabilir. Denetimle yetkilendirilecek isteklilerden, ekonomik ve mali yeterlik ile mesleki ve teknik yeterliklerinin belirlenmesine ilişkin olarak gerekli bilgi ve belgeler istenir. BU amaçla isteklinin, bankalardan temin edilecek mali durumu ile ilgili belgeler, ilgili mevzuat uyarınca yayımlanması zorunlu olan bilançonun gerekli görülen bölümleri, yoksa bunlara eşdeğer belgeleri, iş hacmini gösteren toplam cirosu veya ihale konusu işin niteliğine göre yeterlik değerlendirilmesinde kullanılmak üzere, ihale dokümanında ve ihale veya ön yeterliğe ilişkin ilan veya davet belgelerinde belirtilen diğer belgeler istenir. Denetimle yetkilendirilen yüklenicinin taahhüdünü ihale dokümanı ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirmesi veya işi sürecinde bitirmemesi halinde, ihale dokümanında belirlenen oranda gecikme cezası uygulanmak üzere, idarenin en az on gün süreli ve nedenleri açıkça belirtilen ihtarına rağmen aynı durumun devam etmesi halinde, ayrıca protesto çekmeye gerek kalmaksızın kesin teminat ve varsa ek kesin teminatlar gelir kaydedilir ve sözleşme feshedilerek hesabı genel hükümlere göre tasfiye edilir. Denetimle yetkilendirilen yüklenici, hazırladıkları raporlardaki yanlış ve yanıltıcı bilgi ve kanaatler sebebiyle doğabilecek zararlar ile sözleşme kapsamındaki*

*faaliyetleri dolayısıyla idare ve üçüncü kişilere verecekleri zararlardan ve denetime ilişkin olarak idareye sunacakları bilgi ve belgelerin, mali ve teknik tablo ve raporların sözleşmesine ve ilgili mevzuatına uygunluğu ve doğruluğundan, genel kabul görmüş denetim ilke ve esaslarına göre denetiminden on beş yıl süreyle sorumludur” şeklinde değiştirilmiştir.*

5. Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun, Gider Vergileri Kanunu, Veraset ve İntikal Vergisi Kanunu, Gelir Vergisi Kanunu, Vergi Usul Kanunu, Motorlu Taşıtlar Vergisi Kanunu, Değerli Kâğıtlar Kanunu, Katma Değer Vergisi Kanunu, Emlak Vergisi Kanunu, Kurumlar Vergisi Kanunu, Damga Vergisi Kanunu ve Harçlar Kanunu da dâhil birçok vergi kanununda değişikliğe neden olan 7061 sayılı Bazı Vergi Kanunları ile Diğer Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (“Kanun”) 5 Aralık 2017 tarihli ve 30261 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak, Kamu Özel İşbirliği Projelerinde kanunda öngörülen şartlar altında Damga Vergisi ve Harç Muafiyeti sağlanmıştır.

a. Damga Vergisi Kanununa ekli (2) sayılı tabloya “54 - Kamu özel işbirliği projelerinin finansmanı için yurt dışında ihraç edilen menkul kıymet karşılığında fon temin etmek üzere kurulan özel amaçlı kuruluşların, bu fonları proje yüklenicisi firmalara kullandırmasına ilişkin olarak düzenlenen kâğıtlar ile bunların teminatı ve geri ödenmesine ilişkin işlemler nedeniyle düzenlenen kâğıtlar” bendi eklenerek söz konusu kâğıtlar için damga vergisi istisnası sağlanmıştır;

b. Harçlar Kanunu’nun 123’üncü maddesine “kamu özel işbirliği projelerinin finansmanı için yurtdışında ihraç edilen menkul kıymet karşılığında fon temin etmek üzere kurulan özel amaçlı kuruluşların, bu fonları proje yüklenicisi firmalara kullandırmasına ilişkin işlemler ile bunların teminatı ve geri ödenmesine ilişkin işlemler, yargı harçları hariç” ifadesi eklenerek bu suretle söz konusu işlemler belirtilen harçlardan muaf tutulmuştur.

6. 6. 21/12/2017 tarih ve 30277 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak, Hazine Müsteşarlığı Tarafından Gerçekleştirilecek Borç Üstlenimi Hakkında Yönetmelik 7 inci maddesinin birinci fıkrası itibarı ile aşağıdaki şekilde değiştirilmiş, aynı maddeye birinci fıkrasından

sonra gelmek üzere aşağıdaki ikinci fıkra eklenmiş ve diğer fıkralar buna göre teselsül ettirilmiştir.

- a. “Sözleşmenin feshine ilişkin olarak verilen fesih hali bildirimiminin bir örneği idare tarafından Müsteşarlığa bildirilir. Bildirim süresi borç üstlenim anlaşmasında kararlaştırılır ve otuz günü aşamaz. Fesih hali bildirimiminin şirket veya kreditor tarafından düzenlendiği hallerde, ilgili örneğin idare tarafından süresinde Müsteşarlığa iletilmesi durumunda, şirketin veya kreditorün Müsteşarlığa ilettiği fesih hali bildirimini örneği, idare tarafından gönderilmiş gibi sonuç doğurur.
- b. Nihai üstlenim tutarı, ödemeye esas teşkil etmek üzere kreditor tarafından Müsteşarlığa bildirilir.”

#### **1.2.4. Türkiye'de Kamu Özel İşbirliği Projelerinin Yönetiminde Mevcut Kurumsal Yapı**

Bilindiği üzere, 2023 hedeflerinin gerçekleştirilmesi için, gelecek 5 yıl içerisinde birçok altyapı projesinin gerçekleştirilmesi planlanmaktadır. Bu planlama çerçevesinde gerekli altyapının oluşturulması, proje yönetim mekanizmalarının geliştirilmesi, yabancı yatırımların Türkiye'ye daha fazla çekilmesi ve en önemlisi kamu özel işbirliği projelerinin sürdürülebilirliğinin sağlanması amacıyla bütüncül bir yaklaşımla, bir dizi çalışmanın devamlılığına ihtiyaç duyulmaktadır.

Mevcut durumda, yıllık yatırım programında yer alan ve KÖİ modeli ile gerçekleştirilmesi öngörülen altyapı projelerinin; hazırlık, ihale, sözleşme altyapısı, finansman aşaması, inşaat, işletme ve performans ölçüm kriterlerinin belirlenmesi aşamaları, ilgili bakanlıklar ve/veya kurumlar tarafından yürütülmektedir. Geride bıraktığımız on yıl içerisinde çok farklı sektörlere ilişkin KÖİ projeleri, birçok farklı kamu otoritesi tarafından hayata geçirilmiş ve işletme aşamasına başlanmıştır. Test edilen birçok gelişme, kamu kesimi tarafından kazanılan tecrübelerin kurumlar arasında paylaşılmasında bazı olumsuzlukların yaşanabildiğini göstermiştir. Gelecekte artması son derece muhtemel altyapı talepleri dikkate alındığında, proje miktarı ve sorumlu kamu kurumlarının sayısının ve çeşitliliğinin de artacağı öngörülebilir.

Elbette, altyapı projelerinin sayısının artması ve bu süreçlere çok daha fazla kurumun dahil olması, kalkınma ve büyüme hedefleri için olumlu gelişmeler olarak nitelendirilebilir.

Ancak, kamu özel işbirliği projelerinin yönetim ve organizasyon süreçlerinin, söz konusu projelerin başarılı şekilde sonuçlanması açısından son derece önemli olduğu gerçeğini de unutmamak gerekir. Yönetim süreçlerinin doğru koordine edilmesi ve proje yönetimine ilişkin usul ile esaslar, doğru proje yapısına erişmeyi doğrudan etkileyen faktörlerdir.

Kamu ve özel sektörün birlikte proje geliştirmesi ve uygulaması oldukça karmaşık bir yapının üstesinden gelmeyi gerektirmektedir. Bu ilişkinin doğru yönetilmesi son derece önemlidir. Kamunun proje kabiliyetlerini ve kurumsal kapasitesini geliştirmek için; geliştirilen ve uygulanan tüm projelerin ve süreçlerin etkin koordinasyonu ile tüm aşamalardan elde edilen deneyimlerin, ortak bir havuzda toplanılması gerekmektedir. Bu bilgi birikiminin toplanması, kamu tarafından KÖİ proje yönetim standartlarının oluşturulmasının ve “tekrarlanabilecek” şekilde birçok projede uygulanabilmesinin önünü açacaktır. Kamu özel işbirliğinin iyi yönetilmesi süreci ise; seçilecek imtiyaz sahibi firmanın yönetim becerilerinin etkin kullanımı ve tarafların şeffaf, adil ve eşit bir çerçevede “ortaklık ruhu” ile projeleri sahiplenmesi ile doğrudan ilgilidir.

Bugün, Türkiye’de kamu bünyesinde çok farklı kurumlarda bulunan ve proje yönetme tecrübesine sahip oldukça önemli bir insan kaynağının oluştuğunu söylemek mümkündür. Ancak, farklı kurumların temsilcilerinden oluşan bu kapasitenin, sahip olduğu ayrı ayrı bilgi birikimlerini, tek bir proje özelinde bir araya getirmek oldukça güçtür.

Maliyet artırıcı unsurlar, kurumsal yaklaşımlar, çalışanların kariyer planları, iş ve yeteneklerin örtüşmemesi, proje yeri gibi bir dizi dışsal faktör, kamu çalışanlarının proje bazlı bir araya gelmesinin önündeki temel engeller olarak sıralanabilir.

Özetle, kamu özel işbirliği projelerinin başarılı sonuçlara ulaşması için; yapısal düzenlemesinin oluşturulması, sözleşmenin hazırlanması ve incelenmesi, finansal tabloların hazırlanması, ve ilgili analizlerin doğru yapılması, hukuki zemininin doğru kurgulanması, önceliklerin iyi belirlenmesi ve nihayetinde sürecin doğru yönetilmesi gerekmektedir.

Bu zorunluluk, Kamu Özel İşbirliği projelerinin yönetiminin bir merkezden koordinasyonu ihtiyacını güçlendirmektedir. Hemen hemen KÖİ alanında yol almış birçok



ülke, bir koordinasyon merkezinin kurulmasını önemsemiş ve hayata geçirmiştir. Bugün anlamlı denecek sayıda OECD ülkesi Kamu Özel İşbirliği Yönetim Merkezi oluşturmuş, bir o kadarı da benzer bir kurumsal altyapının oluşturulması için çalışmalara başlamıştır.

### Kamu Özel Sektör İşbirliği Merkezi Bulunan OECD Ülkeleri

	Ülke Sayısı	Ülkeler
Merkezi Birimi Olan	17	Avustralya, Belçika, Kanada, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Fransa, Almanya, Yunanistan, Macaristan, İrlanda, İtalya, Japonya, Kore, Hollanda, Polonya, Portekiz, İngiltere
Merkezi Birimi Olmayan	12	Avusturya, Finlandiya, İzlanda, Lüksemburg, Meksika, Yeni Zelanda, Norveç, Slovakya, İspanya, İsveç, İsviçre, ABD, Türkiye

**Kaynak:** Dedicated Public-Private Partnership Units OECD (2010)

Merkezi bir işbirliği yönetim ve koordinasyon biriminin kurulması kararlaştırıldığında, ilk olarak kurumsal yapının, yetki ve sorumlulukların çerçevesi belirlenmelidir. Dünyadaki iyi uygulamalara bakıldığında, koordinasyon sürecini yürütecek yapı şu görevleri üstlenmektedir.

- Kamu Özel İşbirliği mevzuatının hazırlanması, revizyonu
- Kamu Özel İşbirliği proje uygulamaları için uygun sektörlerin ve öncelikli projelerin tespiti ve ilgili kurul/konseye önerilmesi
- Planlama, izleme ve değerlendirme süreçlerinin sorumluluğunun üstlenilmesi
- Özel Sektör ile iletişimi güçlendirme, yönetişimi artırma ve olası sorunlara çözüm geliştirme kapasitesinin geliştirilmesi
- Hem personel hem ekonomik olarak kamu kaynaklarının, optimum derecede değerlendirilmesi
- Proje yönetimi konusunda insan kaynağı altyapısının geliştirilmesi
- Proje doküman ve süreçlerinin standartlaştırılması

- Ülke genelinde KÖİ projelerinin bilgilendirme, kamuoyu ilişkilerini yönetimi ve tanıtım süreçlerinin yürütülmesi

Sonuç olarak, proje tecrübelerinin tek bir merkezden koordine edilmesinin, KÖİ proje yönetim kabiliyetini artırdığı yönünde sonuçlar genel bir kabul olarak tartışılmaktadır. Aynı şekilde, projelerin etkin koordinasyonu; proje süreçlerini bir standart kavuşturacak, uygun finansmana erişimi kolaylaştıracak ve kamu ile özel sektör arasındaki iletişimi güçlendirerek arzu edilen yönetim seviyesini artıracaktır.

### **1.2.5. KÖİ Projelerinin Kamu Hesaplarına Yansıtılması ve Muhasebeleştirilmesi**

10. Kalkınma Planı'nda yer alan "Politikalar" başlığı altında, Uluslararası Kamu Sektörü Muhasebeleştirme Standartlarına (International Public Sector Accounting Standards, IPSAS) uygun olarak hazırlanmış olan 32 numaralı ve "Hizmet İmtiyaz Sözleşmeleri" başlıklı Devlet Muhasebe Standardı, 7 Mayıs 2014 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Kamu kurum ve kuruluşlarının taraf olduğu hizmet imtiyaz sözleşmelerinin, ülkemizde kullanılan adıyla Yap-İşlet-Devret (YİD) projelerinin, muhasebeleştirilme ilke ve esaslarını belirlemek amacıyla yayımlanan bu tebliğ ile Türkiye, dünyada IPSAS 32'yi uyarlayıp uygulayan sayılı ülkeler arasına girmiştir.

Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından gerçekleştirilen KÖİ projelerinin yayımlanmış olan Devlet Muhasebe Standartlarına uygun olarak muhasebeleştirilmesi işlemlerini düzenleyen 45 sıra numaralı "*Kamu Özel İşbirliği Uygulamalarının Muhasebe İşlemleri Genel Tebliği*" 8 Temmuz 2015 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. 15 Eylül 2015 tarihinde ise ilk muhasebe kayıtlarının gerçekleştirilmesi için çalışmalara başlanmış olup hâlihazırda 81 projenin muhasebe işlemleri gerçekleştirilmiştir.

Muhasebe işlemleri kapsamında, görevli şirketlerin yapmış olduğu yatırım taahhütleri, yatırım gerçekleştirmeleri, talep garantisi verilmiş projeler için yapılması muhtemel garanti ödemeleri, kira ödemesi yapılacak projeler için yapılacak kira ödemesi gibi rakamlar muhasebeleştirilmektedir. Böylelikle KÖİ projeleri aracılığıyla gerçekleştirilen yatırımların takip edilebilmesi ve KÖİ projelerinin bütçe üzerindeki etkilerinin ölçülebilmesi amaçlanmaktadır. Ancak muhasebeleştirme işlemlerini düzenleyen mevcut mevzuat 5018

sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na dayanılarak hazırlanmıştır. 5018 sayılı Kanun ise yalnızca genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mali yönetimini ve kontrolünü düzenlemektedir. Dolayısıyla, gerçekleştirilen muhasebe işlemleri yalnızca genel yönetim kapsamındaki idareler tarafından yürütülen KÖİ projelerini kapsamakta, bunun dışında kalan idarelerin, örneğin KİT'lerin KÖİ projeleri ise muhasebeleştirilmemektedir. Devlet Hava Meydanları İşletmesi ve Devlet Demiryolları Genel Müdürlüğü gibi KİT'lerin önemli KÖİ projeleri gerçekleştirdiği göz önüne alındığında, bu durum büyük bir eksiklik olarak göze çarpmaktadır.

### **1.2.6. KÖİ Projelerinin Finansal Boyutu**

KÖİ projelerinin kamu bütçesine getirdiği yükler ve riskler konusu her zaman tartışma yaratmaktadır. Özellikle, kamu kaynaklarının etkin kullanılması anlamına gelen "Harcama Getirisi (Value for Money)) kavramı, kamu maliyesi perspektifinden yapılan bir değerlendirmeyi kapsamaktadır. Bu sebeple, KÖİ projeleri değerlendirilirken alternatif satın alma modeli önerileri ile hedeflere nasıl ve hangi şartlarda ulaşılabileceğinin analizlerinin ortaya konması yerinde olacaktır. Zira, kamu kaynaklarının en etkin ve verimli şekilde kullanılıp kullanılmadığı sorusu da bu analizlerle kendiliğinden cevaplanmış olacaktır. Söz konusu alternatifler içinde projenin geleneksel kamu yatırımı olarak hayata geçirilmesi alternatifine ilişkin çalışmaların da ortaya konması, KÖİ modelinin verimlilik ve etkinliğini göstermek adına olumlu sonuçlar doğuracaktır.

Kamu kurumları hizmete mahsus ücretleri makul seviyede tutmak ve kaliteyi artırmak amacıyla hizmet sunumunda bir takım riskleri üstlenmektedir. Garanti mekanizması olarak da bilinen bu yaklaşım; talep garantisi, kamulaştırma maliyetlerinin üstlenmesi, enflasyon ve kur riski üstlenimi gibi konu başlıklarında olabilmektedir. Elbette, sınırsız altyapı ihtiyacına yönelik taleplere karşı kamu, belli bir sınır dahilinde borçlanabilecek ve üstlenilen riskler kamu bütçesi açısından ödenebilir seviyede olmak zorunda kalacaktır. Bu kapsamda, kamunun sürdürülebilir bir bütçeye sahip olması, KÖİ projelerinin verimliliğinin kalıcı kılınması, kamunun gelecekteki maliyetlerini öngörebilmesi ve gelecekteki vergi yükümlülüklerine ne büyüklükte bir maliyet toplamının transfer edileceğinin tespit edilmesi amacıyla gerekli analizlerin yapılması büyük önem arz etmektedir. Söz konusu yaklaşım, KÖİ projelerinin uzun soluklu başarısını destekleyecek, modele ilişkin yöneltilen eleştirilerin de önünün kesilmesine katkı sağlayacaktır.

## 2. DÜNYADA VE TÜRKİYE'DEKİ GELİŞME EĞİLİMLERİ

### 2.1. Dünyada Kamu Özel İşbirliği Eğilimleri

Küresel ekonomik gelişmelere paralel olarak kredi kuruluşlarının borç verme iştahlarında azalma olduğu görülmekte ve özellikle bazı bölge ve ülkelerde borç kotasının sonuna geldiği görüşü her geçen gün daha çok yankı bulmaktadır. Kreditörlerin durumlarındaki belirsizlik ve likidite sorunu sebebiyle birçok ülke alternatif finansmana erişim amacıyla finansal reformlar ve düzenlemeler gerçekleştirmektedirler.

Küresel pazarda geleneksel ticari bankaların kredi sağlama konusunda geri çekilmeleri sonucunda sistemde yeni oyuncularla daha sık karşılaşmaya başlanmıştır. Bu yeni aktörlerin başında, Kanada bankaları (Kanada EXIM Bankası dahil), Japonya, Avusturalya ve özellikle Çin Bankaları gelmektedir. Buna ek olarak sermaye piyasaları ve ikincil piyasa oyuncularını da gelecekte KÖİ projelerinin finansmanında daha sık görmek mümkün olacaktır.

Yeni KÖİ projelerinin geliştirilmesine yönelik Avrupa Birliği'nde yasal düzenlemelere ilişkin çalışmaların devam etmesi, özellikle İngiltere'de KÖİ projelerinin sonuçlarının ölçülmeye başlanması ile modele dair yeni bir yorumlama ihtiyacının doğması sebebiyle, gelecek 5 yıl içinde İngiltere'de büyük çaplı KÖİ projelerinde düşüşün devam etmesi beklenmektedir.

KÖİ modelinin temel motivasyon faktörlerine bakıldığında karşımıza ülkelerin sürdürülebilir büyüme trendlerini koruma güdülerinin çıkmaktadır. Talep edilen altyapı yatırım hizmetlerinin bütçe büyüklüğü ile kamu bütçeleri arasındaki uçurum giderek artmakta ve bu fark neredeyse yıllık 2 trilyon dolara kadar ulaşmaktadır.

Önümüzdeki dönemde KÖİ projeleri için global ölçekte en büyük tartışma konuları şunlar olacağı tahmin edilmektedir;

- Ülkelerin proje stoklarının ve buna ilişkin bilgilerin şeffaflığı
- Modelin tercih sebebinin ayrıntılı açıklamaları
- Garanti mekanizmalarının kamu kaynaklarının etkinliği açısından uygunluğu
- KÖİ proje uygulama süreçlerinde karşılaşılabilecek sorunlar

Dünya genelinde KÖİ projelerinin gerek sayıların artması gerekse yatırım tutarlarının yükselmesi ülkelerin bu alanda hem finansmana erişim hem de KÖİ tecrübesine sahip ülkelerdeki özel sektörün küresel ölçekte yeni proje üstlenmesi konusunda çetin bir rekabetle karşılaşacaklarını göstermektedir.

Dünyanın hangi ülkesine gidilirse gidilsin, kalkınmanın ve refahın kökeninde altyapı yatırımlarının olduğu görülmektedir. Altyapı yatırımları su, atık su, enerji, sosyal hizmetler gibi alanlardaki temel fonksiyonların yerine getirilmesini sağlamaktadır. Bu yatırımların en temel özelliği, başarılı sonuçlara ulaşıldığında kimsenin tebrik etmediği ve konuşmadığı ancak başarısızlıkla sonuçlandığında ise hemen konunun gündemin ana maddesi olduğu gerçeğidir.

Bir ülkede, yetersiz altyapı yatırımları varsa ekonomik rekabetin yeterince gelişmesi beklenemez. Global ölçekte bakıldığında ise altyapı yatırımlarına ihtiyaç duyulan bütçenin 2030 yılına kadar neredeyse 60 trilyon dolar olduğu öngörülmektedir. Temel altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesinin önünde duran mali ve politik engelleri de hesap edince, oluşan bu fark çok daha ürkütücü boyutlara erişmektedir. Mevcut hükümetlerin gelirlerinin kısıtlı olması ve kamu kesiminin var olan altyapı ihtiyaçları içinde öne çıkan mega projeleri hayata geçirme istekleri, gelecekteki vergi yüklenicilerini de sürece dahil olmak zorunda bırakan bir finansman yapısına ihtiyacı artırmaktadır.

Bu gelişmeler ışığında, altyapı yatırımlarının doğru tedariki (ihale edilmesi) konusu gündeme gelmekte ve KÖİ modeli çok daha fazla önem kazanmaktadır. Bu sebeple, dünya genelinde proje finansmanı uygulamaları sürekli gelişmeye ve yol kat etmeye devam etmektedir.

Özellikle, 2008 yılında küresel krizin etkisiyle büyük bütçe açıkları ve finansal zorluklarla karşı karşıya kalan ülkelerde, KÖİ modelinin gündeme gelmesi ve tartışmalara neden olması şaşırtıcı değildir. Küresel anlamda KÖİ modeli, altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesi adına ülkelerin başvurduğu, alternatif finansmana erişim konusundaki ana buluşma noktası gibidir. KÖİ pazarında tecrübe edinmiş ülkeler finansal sistemlerinde köklü değişiklikleri hayata geçirmiş ve yasal altyapılarında gerekli düzenlemeleri gerçekleştirmek zorunda kalmışlardır.

KÖİ projelerinde yeteri kadar tecrübesi olmayan yahut çok küçük birkaç proje gerçekleştirmiş olan ülkeler; genel politika belirlenmesi, uygun proje stoklarının tespiti ve özel sektörle işbirliği yöntemlerini geliştirilmesi alanlarında anlamlı adımlar atmak zorunda kalmaktadırlar. Ülkelerin deneyimlerini ve modelin uygulama aşamasında kazandıkları iyi uygulama örneklerini birbirleri arasında paylaşılması bu zorunluluğun en temel çıktıları arasındadır. Zira, hiçbir kamu yöneticisi bilmediği alanda bir proje geliştirme serüvenine girmeyi arzu etmemekte, daha önce test edilmiş deneyimlerden yararlanma yoluna gitmeyi istemektedir. Bu yaklaşım, gelecekte proje geliştirme aşamasından uygulama aşamasına, uygulama denetimi süreçlerinden performans ölçüm aşamasına kadar tecrübe edinmiş ülkelerin bilgi birikimlerini bir ihraç ürünü/hizmeti olarak kullanacaklarını kestirmek güç değildir.

Bu noktada, KÖİ projelerinde gelişim kaydetmiş ülkelerin deneyimlerinden bahsetmek ve alınan derslere vurgu yapmak gerekmektedir. **KÖİ proje deneyimlerinden elde edilen ilk ders**, önemli sayıda KÖİ projesini uygulamaya koyan İngiltere, Kanada, Avustralya gibi ülkelerin yaklaşımından alınmaktadır (E&Y, 2015). Söz konusu ülkelerde, gelişen taleplere, uygulamadan edinilen verilere ve projelerde yer alan özel sektörün ortaya koyduğu geri beslemelere bağlı olarak KÖİ altyapısının sürekli geliştirildiği görülmektedir. Bu kapsamda modele yönelik geliştirilen yasal düzenlemeler kadar, ortaya konan reform süreçleri ve hizmet sunumunu doğrudan etkileyen inovatif yaklaşımların da oldukça önemli olduğu görülmektedir.

Örneğin Kanada, KÖİ projelerinde öngörülen süreler ve bütçeler bakımından önemli bir başarı ortaya koymuştur. Bu başarının anahtarı, projelerin hemen her aşamasında kamunun “destekçi” rolünü en etkin şekilde üstlenmiş olmasıdır. Söz konusu destekler; finans ve garanti mekanizmalarının en etkin şekilde sunulması, ihale süreçlerinin standartlaştırılması ve işbirliğini geliştirecek kamu yaklaşımlarının benimsenmesi aşamalarında gerçekleşmektedir.

Bir diğer iyi örnek uygulamalarının görüldüğü yer ise modern KÖİ projelerinin yeniden filizlendiği yer olarak adlandırılabilir İngiltere’dir. Birçok tecrübeyi barındırmasına karşın, İngiltere’de KÖİ projelerini daha fazla başarı elde etmeleri amacıyla PF2 adı ile yeni bir yaklaşım ortaya konmuştur. İngiltere örneğinden alınacak en önemli ders ise projelerin her aşamasında olması gereken işbirliği yaklaşımı ve şeffaflık ilkesine önem verilmesi gerekliliğidir.

Kıta Avrupası örneklerinden edinilen en önemli tecrübe ise KÖİ projelerinin finansmanında klasik bankaların ötesine geçerek alternatif finans yollarının geliştirilmesi olmuştur. Bu sayede kıta Avrupası ülkelerinde gerçekleşen KÖİ projelerine kurumsal yatırımcıların dahil olması ve KÖİ projelerinde ikincil piyasalardan finansmana erişim sağlanmıştır. Bu girişim ile kamunun daha uzun vadede borçlanabilmesi ve projelerin “yeniden finansman” imkanlarına daha fazla erişmeleri sağlanmıştır.

Avustralya elde ettiği deneyimlerle KÖİ alanında en çok birikime sahip ülkeler arasında yer almaktadır. Ülke genelinde birçok KÖİ projesi uygulamaya geçmiş, hemen her alanda kamu kesimi özel sektörle projeler gerçekleştirmiştir. Ülkedeki KÖİ pazarının, göreceli olarak diğer ülkelere nazaran kısıtlı olmasına karşın finansal alanda önemli inovatif yaklaşımlar benimsenmiş ve başarı ile uygulanmıştır. Özellikle, farklı sektörlerde hayata geçirilen KÖİ projeleri açısından Avustralya önemli bir veri ve tecrübe kaynağı olma özelliğini korumaktadır.

**KÖİ proje deneyimlerinden elde edilen ikinci ders,** KÖİ projelerine yeni adım atmış ülkelerin projelerinden edinilen tecrübelerdir (E&Y, 2015). Henüz bir yasal düzenlemesi ve KÖİ proje programı olmayan ve çoğunlukla gelişmekte olan bu ülkelerin en büyük avantajı, KÖİ projelerinin ülkede beyaz bir sayfaya sahip olması ve küresel alanda benimsenen en yeni ve en iyi uygulamaların proje süreçlerine temel teşkil edebilme imkânıdır.

Amerika Birleşik Devletleri’nde de önemli bir KÖİ proje potansiyeli olmasına karşın, ülke genelinde daha çok sosyal içerikli KÖİ projelerinin tercih edildiği görülmektedir. Ancak, son yıllarda özellikle otoyollar konusunda KÖİ projelerinin farklı eyaletlerde geliştiği kaydedilmektedir. Ülkenin yapısı gereği, finansman ve proje uygulama aşamalarında son derece yenilikçi modellerin kullanılması, yakın gelecekte ABD’deki KÖİ projelerinin de önemli deneyimler sunacağını göstermektedir. Asya Pasifik bölgesi de KÖİ pazarı açısından en önemli potansiyellerden birisi olmaya devam etmektedir. Özellikle Çin, Endonezya, Pakistan gibi bölgenin bazı ülkelerinde KÖİ projeleri son derece hızlı bir artış trendi göstermektedir. KÖİ alanında görece daha az tecrübeye sahip ülkelerin ise KÖİ projelerinin geliştirilmesi ve finansmanı konusunda Asya Kalkınma Bankası desteklerine başvurdukları görülmektedir.

Yine, Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri (SKH) kapsamında, KÖİ modeline özel bir vurgu yapılması ile birçok gelişmekte olan ve az gelişmiş ülke, KÖİ modelini uygulamak için gerekli kurumsal ve hukuki altyapılarını oluşturmaya çalışmaktadır. Bu kapsamda Birleşmiş

Milletler KÖİ projelerinin SKH'ye uyumlu şekilde geliştirilmesini sağlamak üzere çeşitli standartlar ve dokümanlar üretmekte, diğer taraftan projelerin değerlendirilmesinde SKH'ye uyumun da önemli bir unsur olarak değerlendirilmesi konusunda çalışmalar yürütmektedir. Diğer uluslararası bankaların da benimsemesiyle, projelerin SKH kapsamında etkilerinin ölçülmesi, bunu sağlayacak bir değerlendirme metodu, kredi vermek için bir ön koşul haline gelebilecektir. Gelişmekte ve az gelişmiş ülkelerde özellikle yüksek risk nedeniyle finansman bulmanın zor olması nedeniyle "impact investing"i artıracak çözümlerin bulunması da önümüzdeki süreçte önümüze çıkacak önemli unsurlardan biridir.

KÖİ projelerinin etkinliğini artırmak için kamu kesiminin dikkate alması gereken hususları özetlemek gerekirse;

- KÖİ modelinin gelişimi için teşvik uygulamalarının harcama getirisinden ödün vermeyecek şekilde yaygınlaştırılması
- Proje prensiplerinin, süreçlerinin ve dokümanlarının standartlaştırılması
- Sermaye piyasası araçlarının etkinleştirilmesi
- Harcama Getirisi (VFM) analizlerinin ön kriter olarak proje seçiminde yer alması
- KÖİ proje ve ihalelerinin geçmiş deneyimlerinin değerlendirilmesi

Sonuç olarak, küresel boyutta ülkeler için kalkınma ve altyapı yatırımları en öncelikli alanlar olarak görülmektedir. Gelişmekte olan ülkeler hızlı kentleşme baskıları ile baş etmeye ve kritik öneme sahip altyapı yatırımlarını hayata geçirmeye çalışırken, gelişmiş ülkeler sahip oldukları altyapı imkânlarını genişletmek ya da yenileme ihtiyacı ile karşı karşıya kalmaktadırlar. Altyapı talepleri artarak mali kısıtlar büyüdükçe KÖİ modeli ülkelere yardımcı olabilecek bir araç olarak gelişmeye ve tercih edilmeye devam edecektir. Dünya genelinde KÖİ uygulayıcıları, uzmanları, özel sektör temsilcileri kamu hizmetlerinin daha etkin sunumu için inovatif yaklaşımlar geliştirme ve alternatif finansal araçları mobilize etme konusunda çalışmaktadırlar.

## **2. Türkiye'deki Dinamikler**

Dünyadaki gelişmelere uygun olarak Türkiye'deki KÖİ projeleri altyapısında da sürekli bir gelişim kaydedilmektedir. Yukarıda belirtildiği üzere, son on yıl içinde birçok KÖİ projesi uygulama aşamasına geçmiş, proje geliştirme süreçlerinden uygulama süreçlerine kadar çok



önemli tecrübeler kazanılmıştır.

Özellikle, otoyol, köprü, tünel, havalimanı, sağlık ve enerji gibi çok farklı alanlarda tamamlanan bazı KÖİ projeleri, 2016 yılı sonu ve 2017 yılı başı itibariyle uygulama aşamasına geçmişlerdir. Yine sağlık alanında kazanılan önemli tecrübenin diğer sektörlere de katkı sağladığı görülmektedir. Proje geliştirme ve sözleşme yönetimi süreçlerinde Sağlık Bakanlığı tarafından başlatılan KÖİ şehir hastaneleri projelerinin, ülkedeki KÖİ iklimine sağladığı olumlu katkılar yadsınamaz.

İstanbul Yeni Havalimanı projesi, yatırım ve inşaat alanı büyüklüğü açısından (14,5 milyar ABD doları) küresel düzeyde ses getiren önemli projelerin başında gelmiştir. Özellikle 2015 yılında finansal kapanışı gerçekleştirilen söz konusu proje, bugüne kadar dünyada tek seferde hayata geçirilen en büyük bütçeli KÖİ projesi olma özelliğini de taşımaktadır.

Geçtiğimiz yıl uygulama aşamasına geçen bazı önemli projelerden alınan olumlu geri beslemeler ise gelecekteki projeler için umut vermektedir. Buna rağmen özellikle sağlık alanında devreye alınan KÖİ şehir hastaneleri projelerinden edinilecek tecrübelerin son derece titizlikle ve dikkatle derlenmesi ve değerlendirilmesi gerekmektedir.

Gelecek dönemde Türkiye’de KÖİ mevzuatına ilişkin çalışmalara devam edilmesi beklenmektedir. Özellikle sermaye piyasası araçlarının altyapı yatırımların finansmanına daha fazla dahil olmasına yönelik çalışmaların, ilgili kurum ve kuruluşlarca yapıldığı bilinmektedir. Mega projeler olarak adlandırılan büyük projelerin yanı sıra uzun dönemli finansmana uygun daha küçük bütçeli KÖİ projelerinin de gündeme gelebileceği öngörülmektedir.

Diğer taraftan Çin’in ortaya koyduğu Bir Kuşak Bir Yol(BKBY) Projesi kapsamında, özellikle gelişmekte olan birçok ülkede büyük altyapı yatırımlarının Çin finansmanı da kullanılarak KÖİ modeli ile gerçekleştirilmesi öngörülmektedir. BKBY ile bu ülkelerde KÖİ modeli beklenenden daha hızlı ve büyük ölçekli bir şekilde uygulamaya girebilecektir.

Birleşmiş Milletler tarafından benimsenen Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri doğrultusunda, özellikle, yenilenebilir enerji kaynaklarına ilişkin projeler, çevresel içerikli altyapı yatırımları, su ve atık su yönetimi projeleri gibi alanlarda da KÖİ projelerinin geliştirilmesi muhtemel görülmektedir.

Son olarak, 2007 senesinden bugüne dek ülkemizde devam eden KÖİ modeli uygulamalarında; söz konusu projelerin geliştirilmesi, ihale süreçlerinin hazırlığı ve

tamamlanması, özel sektör ile imzalanan sözleşmelerin kaleme alınması, revize edilmesi, projelere uygun finansman sağlanması süreçlerinin yönetilmesi, ulusal ve uluslararası finans sağlayıcıları ile müzakerelerin yürütülmesi ve ilgili anlaşmaların gerçekleştirilmesi, proje tasarımı, inşaatı, denetimi ve kontrolü süreçlerinin planlanan sürelerde tamamlanıp, hizmet sunumunun devreye alınması ve nihayet işletme aşamasına geçen projelerin performans ölçümlerinin gerçekleştirilmesi ve ilgili ödemelerin (emre amade ödemeleri/sözleşmeye dayalı garanti tutarları ödemeleri vb.) gerçekleştirilmesi gibi son derece hassas ve önemli proje adımları sürecinde Türk kamu kesimi büyük bir deneyime ve KÖİ projeleri bilgi birikimine sahip olmuşlardır. Gerek Türk özel sektörü, gerekse Türk kamu kesimi “yaparak öğren” (learning by doing) modeli çerçevesinde yukarıda detaylıca belirtilen tüm aşamalarda süreç yönetimi becerisine sahip olmuşlardır.

Bu bağlamda, KÖİ modeli ile henüz altyapı yatırım projesi gerçekleştirilmemiş ancak bu alanda ortaya somut projeler koymaya çalışan bazı Doğu Avrupa ülkeleri, Orta Asya ülkeleri, Körfez ülkeleri ile Kuzey Afrika ülkeleri ile bazı Sahra Altı Afrika ülkelerinde Türk özel sektör temsilcileri için KÖİ alanında önemli fırsatların doğması şaşırtıcı olmayacaktır. Söz konusu ülkelerin KÖİ modeline yönelik eğilimleri arttıkça, önemli sayıda KÖİ proje stokunu hayata geçiren Türk girişimcilere, danışmanlara, hukukçulara, mühendislere ve KÖİ proje yöneticilerine yönelik taleplerin önümüzdeki yıllarda artması beklenmelidir.

## KAYNAKÇA

### (i) YAYINLAR

AB Komisyonu Raporu, “EU Public Procurement Legislation Evaluation Report Executive Summary”, 2011

Aydın, Eyüp Vural., “Yerel Yönetimlerde Kamu Özel İşbirliği Modelinin Uygulanması, Doktora Tezi, 2013

Aydın, Eyüp Vural., “Kamu Özel İşbirliği Modeli Olarak, Osmanlı’da Tımar Sistemi”, İstanbul PPPCOE Yayını, 2016

Booth, L. and Starodubtseva, V., PFI: costs and benefits, House of Commons Library, Briefing Paper, Number 6007, p. 3, 2015

Ernst&Young, Public - Private Partnerships and Global Infrastructure Challenge, “How PPP’s can help governments close the gap amid financial limitations, 2015

European Investment Bank., “Market Update Review of the European PPP Market in 2015. Luxembourg:: European Investment Bank”, 2016

European PPP Expertise Centre (EPEC), Eurostat Treatment of Public-Private Partnerships, 2010

European PPP Expertise Centre (EPEC), The Guide to Guidance, 2011

European PPP Expertise Centre (EPEC), Market Update, Review of the European PPP Market, First half of 2012, 2012

Grimsey, D., & Lewis, M.K., “Evaluating Risks of Public Private Partnerships for Public Infrastructure Projects”, International Journal of Project Management, 2002

Grimsey D., Lewis K., Public Private Partnerships: the Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance, 2004

Group of the World Bank. (2016). Global PPI Update. Public-Private Partnership Group of the World Bank.

Group of the World Bank. (2017-Half Year). Global PPI Update. Public-Private Partnership Group of the World Bank

Ibanez, Tony Gomez., “Vfm Analysis of PPP”, World Bank PPP Series, (coursera) 2015

Kalkınma Bakanlığı, “Dünyada ve Türkiye’de Kamu Özel İşbirliği Uygulamalarına İlişkin Gelişmeler “2016

Karahanoğulları Yiğit, Yrd. Doç., Kamu Özel Ortaklığı Modelinin Mali Değerlendirmesi, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Cilt 67, No. 2, 2012

Klein. Micheal., “Fundemantal of PPP”. World Bank PPP Series, (coursera)2015

M. Alagöz, T. Yokuş / “Kamu Özel İşbirliği (KÖİ) Yatırımları ve Ekonomik İllüzyon Etkisi”KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi 19 (32): 115-122, 2017

Miles, D., International Project Marketing: International Construction Management Series No:6, International Labour Office, Geneva, p.7, 1995

United Nations–Economic Commission for Europe, Guidelines on Public-Private Partnerships For Infrastructure Development, 2000

Yetgin Ülker, Kıyı Yatırımları ve Kamu Özel Sektör İşbirliği Modeli, 7. Kıyı Mühendisliği Sempozyumu

## **(ii) WEB SAYFALARI**

Dünya Bankası PPP Web sitesi, <https://ppi.worldbank.org/visualization/ppi>. Son Erişim Tarihi 21.12.2017

Dünya Bankası, Reference Guide 3.0, <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/ppp-reference-guide-3-0> (Aralık,2017)

EPEC, “[www.eib.org/epec/resources/epec-eurostat-statistical-treatment-of-ppps.pdf](http://www.eib.org/epec/resources/epec-eurostat-statistical-treatment-of-ppps.pdf)”, Son Erişim Tarihi 21.12.2017.

OECD, PPP tanımı, <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=7315>