

**T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İŞLETME
ANABİLİM DALI**

KAMU VE ÖZEL SEKTÖR İŞBİRLİKLERİ
- TÜRKİYE İÇİN BİR MODEL ÖNERİSİ -

Doktora Tezi

Ayhan SARISU

Ankara-2007

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İŞLETME
ANABİLİM DALI

KAMU VE ÖZEL SEKTÖR İŞBİRLİKLERİ
- TÜRKİYE İÇİN BİR MODEL ÖNERİSİ -

Doktora Tezi

Ayhan SARISU

Tez Danışmanı: Doç. Dr. Özlem ÖZKANLI

Tez Jürisi Üyeleri

Adı ve Soyadı :

İmzası :

Prof. Dr. Halil CAN

.....

Prof. Dr. Azize ERGENELİ

.....

Doç. Dr. Özlem ÖZKANLI

.....

Yrd. Doç. Dr. Akın KOÇAK

.....

Yrd. Doç. Dr. H. Bader ASLAN

.....

Tez Sınavı Tarihi : 16.04.2007

Teşekkür

08.04.1929 tarihli ve 1416 sayılı “Ecnebi Memleketlere Gönderilecek Talebe Hakkında Kanun” uyarınca İngiltere’de Yüksek Lisans (MBA Banka Yönetimi, MA Finansman ve Yatırım) eğitimi yapmamda büyük katkısı olan ve daha iyi bir Türkiye’de yaşamayı fazlası ile hakeden tüm vergi mükelleflerine ithaf edilen bu çalışmanın elinizdeki şeklini almasında, değişik aşamalarda değerli katkıları olan sayın Ali Güner Tekin, Önder Kocabay, Tülay Aktaş, Fazıl Gökgöz, Berrin Bener, Murat Dülger, Metin Karaağaç, Esra (Sezen) Senirkentli ve Gül Şahin başta olmak üzere adını sayamadığım tüm mesai arkadaşlarıma çok teşekkür ediyorum.

Sevgili eşim Özlem, kızlarım Selin ve Seray’ın, sağlamış oldukları çalışma ortamı, özveri, sabır, hoşgörü ve her zaman yanımda hissettiğim manevi destekleri olmasaydı bu çalışma tamamlanamazdı. Kendilerine ne kadar teşekkür etsem azdır.

Bu çalışmada görüş, uyarı ve yönlendirmeleriyle ışık tutan, büyük destek veren başta tez danışmanım Doç. Dr. Özlem Özkanlı olmak üzere tez jürisi üyeleri kıymetli hocalarım Prof. Dr. Halil Can, Prof. Dr. Azize Ergeneli, Yrd. Doç. Dr. Halil Bader Arslan ve Yrd. Doç. Dr. Akın Koçak’a şükran borçluyum, hürmetlerimi sunuyorum.

Katkı ve eleştiriler için şimdiden çok teşekkür ediyorum. Bütün hataları bana ait olan bu çalışmanın ilgili herkese yararlı olmasını diliyorum.

Ayhan SARISU

Ufuk Sitesi, Bilkent-3, Ankara, Nisan 2007

KAMU VE ÖZEL SEKTÖR İŞBİRLİKLERİ

- Türkiye İçin Bir Model Önerisi -

Sayfa

İÇİNDEKİLER

Kısaltmalar	viii
Şekiller Listesi	xi
Tablolar Listesi	xii

GİRİŞ

	Araştırmanın Amacı, Önemi, Kapsamı ve Sınırları	2
	Araştırma Yöntemi	5
1	Araştırma Evreni ve Örneklem	5
2	Araştırma Modeli	5

BÖLÜM 1

KAMU HİZMETLERİNİN YÜRÜTÜLMESİNDE GELENEKSEL USULLER

1. 1	Kamu Hizmeti Kavramı	7
1. 2	Kamu Hizmetlerinin Temel Unsurları	8
1. 3	Kamu Hizmetlerinin Temin Usûlleri	9
1. 3. 1	Kamu Hizmetlerinin Kamu Kuruluşlarınca Sunulması (Emanet) Usûlü	10
1. 3. 2	Kamu Hizmetlerinin Özel Hukuk Kişilerince Sunulması Usûlleri	12
1. 3. 2. 1	İltizam	12
1. 3. 2. 2	Müşterek Emanet	13
1. 3. 2. 3	İzin (Ruhsat)	14
1. 3. 2. 4	İmtiyaz	15
1. 3. 2. 5	Kamu Hizmeti İmtiyaz Sözleşmeleri	15
1. 3. 2. 5. 1	Kavram	18
1. 3. 2. 5. 2	Temel Unsurlar	20
1. 3. 2. 6	Yap-İşlet-Devret (YİD)	28
1. 3. 2. 7	Yap-İşlet (Yİ)	39
1. 4	YİD Sözleşmeleri ile Kamu Hizmeti İmtiyaz Sözleşmelerinin Farkları	41
1. 5	Kamu Hizmetlerinin Kaldırılması	43

BÖLÜM 2
KAMU HİZMETLERİNİN YÜRÜTÜLMESİNDE YENİ BİR USUL
OLARAK KAMU VE ÖZEL SEKTÖR İŞBİRLİĞİ (KÖSİ)
UYGULAMALARI

2. 1	Küreselleşme, Özelleştirme ve KÖSİ Kavramları	45
2. 1. 1	Küreselleşme	45
2. 1. 2	Özelleştirme	46
2. 1. 3	Kamu ve Özel Sektör İşbirliği (KÖSİ)	51
2. 2	KÖSİ Uygulamalarının Farkları	57
2. 2. 1	Özelleştirme Uygulamalarından Farkı	57
2. 2. 2	İmtiyazdan Farkı	58
2. 2. 3	Kurumsal Sosyal Sorumluluk Uygulamalarından Farkı	59
2. 2. 4	Geleneksel Tedarik Projelerinden Farkı	60
2. 3	KÖSİ'nin Temel Unsurları, Tarafların Görev ve Sorumlulukları	61
2. 3. 1	Hizmet Satın Alanlar (Kamu Kurumları)	62
2. 3. 2	Özel Sermaye Sahipleri (Yatırımcılar ve Borç Verenler)	62
2. 3. 3	Danışmanlar	62
2. 3. 4	AB Komisyonunun Yeşil Belgesine Göre Görev ve Sorumluluklar	64
2. 3. 5	Avrupa Yatırım Bankasına Göre Görev ve Sorumluluklar	64
2. 4	KÖSİ'nin Genel Unsurları	65
2. 4. 1	Sözleşmelerin Vadesi	65
2. 4. 2	Sorumlulukların Paylaşılması	65
2. 4. 3	Sözleşmelerin Esnekliği	65
2. 4. 4	Özel Finansman	66
2. 4. 5	Çoklu Yapı	66
2. 4. 6	Kesintiler/Cezalar	67
2. 4. 7	Beklentiler	67
2. 4. 8	Gayretli Çalışma	67
2. 4. 9	Proje Riskinin Üstlenilmesi	68
2. 4. 10	Performansa Dayalı Ödeme Sistemi	68
2. 4. 11	Sözleşmenin Feshi ve İşletmenin Kamuya Devredilmesi	68
2. 5	KÖSİ'de Tarafların Sorumlulukları	69
2. 5. 1	Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Sorumlulukları	69
2. 5. 2	Özel Hukuk Kişilerinin Sorumlulukları	69
2. 6	KÖSİ Uygulama Çeşitleri	70
2. 6. 1	İşletme ve Bakım	73

2. 6. 2	Tasarla-Yap	74
2. 6. 3	Anahtar Teslim	74
2. 6. 4	Sarma-Ekleme	74
2. 6. 5	Kirala-Satın Al	74
2. 6. 6	Geçici Özelleştirme	74
2. 6. 7	Kirala-Geliştir-İşlet (SatınAl-Geliştir-İşlet)	75
2. 6. 8	Yap-Devret-İşlet	75
2. 6. 9	Yap-İşlet-Sahip Ol-Devret	75
2. 6. 10	Yap-Sahip Ol-İşlet	75
2. 6. 11	Tasarla-Yap-Finanse Et-İşlet (TYFEİ)	75
2. 6. 12	Tasarla-Yap-İşlet (TYİ)	76
2. 7	KÖSİ Uygulamalarının Gerekliliği ve Sağladığı Faydalar	76
2. 7. 1	KÖSİ Uygulamalarının Gerekliliği	77
2. 7. 2	KÖSİ'nin Kullanım Alanları	78
2. 7. 3	KÖSİ Tesisinin Mülkiyeti ve İşletmecilik Hakkı	80
2. 7. 3. 1	Özel Hukuk Kişisine Ait Olması	81
2. 7. 3. 2	Kamuya Ait Olması	81
2. 7. 4	KÖSİ Uygulamalarından Sağlanan Faydalar	82
2. 7. 4. 1	Kamu Sektörü İçin Sağlanan Faydalar	82
2. 7. 4. 1. 1	Yeniliklerin Hızla Uygulanması	82
2. 7. 4. 1. 2	Özel Sektör Becerilerinden Yararlanılabilmesi	82
2. 7. 4. 1. 3	Projelerin Daha Az Maliyetle Geliştirilmesi	83
2. 7. 4. 1. 4	Bütçenin Kesinliği	85
2. 7. 4. 1. 5	Ödemelerin Sunulan Hizmete Bağlı Olması	85
2. 7. 4. 1. 6	Yaşam Döngüsü Maliyeti Riskinin Özel Sektöre Bırakılabilmesi	86
2. 7. 4. 1. 7	Risklerin Onları En İyi Yönetebilecek Tarafa Bırakılabilmesi	86
2. 7. 4. 1. 8	KÖSİ İşlemlerinin Kamu Bilançosunda Gösterilmemesi	87
2. 7. 4. 1. 9	Kamu Varlıklarının Daha İyi Kullanılmasının Sağlanması	88
2. 7. 4. 1. 10	Sorumlulukların En Uygun Biçimde Paylaşılması	88
2. 7. 4. 2	Özel Sektör İçin Sağlanan Faydalar	89
2. 7. 4. 2. 1	Özel Sektörün Sonuca Odaklanmasının Sağlanması	89
2. 7. 4. 2. 2	Özel Becerilerin Geliştirilmesinin Özendirilmesi	90
2. 7. 4. 2. 3	Özel Sektörün Sermayeye İştirak Etmesinin Teşvik Edilmesi	90
2. 7. 4. 3	Yararlanan Bireyler İçin Sağlanan Faydalar	91
2. 7. 4. 3. 1	Ödenen Paranın Karşılığının Alınması	91
2. 7. 4. 3. 2	Hizmet Kalite Standardının Korunması	92

2. 8	KÖSİ ile İlgili Eleştiriler ve Dikkate Alınması Gereken Hususlar	92
2. 8. 1	Yeterli Özel Sektör Tecrübesinin Varlığı	95
2. 8. 2	Kamu Sektöründeki Kapasite ve Liyakatın Önemi	95
2. 8. 3	Yaşam Döngüsü Maliyet Riski Her Zaman Devredilemeyebilir	96
2. 8. 4	Mutlak Risk Transferi Daima Mümkün Olmayabilir	97
2. 8. 5	Kamu Sektörünün Yönetim Kontrolünün Kaybı	98
2. 8. 6	Zaman ve Masraf Unsurlarının Önemi	98
2. 8. 7	Özel Sektörün Finansman Maliyetinin Yüksekliği	99
2. 8. 8	Sözleşmelerin Uzun Vadeli ve Sert Yapılı Olması	100
2. 8. 9	Başarısızlık Halinde Hizmetin Kesilmesi	102

BÖLÜM 3

DÜNYADA KÖSİ UYGULAMALARI VE KURUMSAL YAPILANMA

3.1	AB Ülkelerinde KÖSİ Uygulamaları ve Kurumsal Yapılanma	105
3. 1. 1	Yasal ve Kurumsal Yapı	106
3. 1. 2	Avrupa Birliği (AB)'nin KÖSİ'lere Verdiği Önem ve Yeşil Belge	108
3. 1. 3	AB'nin Yeşil Belge'ye İlişkin Görüşler ile İlgili Raporu	110
3. 1. 4	AB Kurumlarının Rolü	112
3. 1. 5	Avrupa Yatırım Bankası	113
3. 1. 6	Eurostat	114
3. 1. 7	AB Çalışma Grupları	114
3. 1. 8	AB Fonları ve KÖSİ Projeleri	115
3. 2	AB Ülkeleri Temelinde KÖSİ Uygulamaları ve Kurumsal Yapılanma	116
3. 2. 1	Belçika	122
3. 2. 2	Fransa	122
3. 2. 3	Almanya	124
3. 2. 4	İtalya	125
3. 2. 5	Lüksemburg	126
3. 2. 6	Hollanda	126
3. 2. 7	Danimarka	127
3. 2. 8	İrlanda	127
3. 2. 9	İngiltere	129
3. 2. 10	Yunanistan	132
3. 2. 11	Portekiz	133
3. 2. 12	İspanya	134

3. 2. 13	Avusturya	135
3. 2. 14	Finlandiya	135
3. 2. 15	Çek Cumhuriyeti	136
3. 2. 16	Estonya	136
3. 2. 17	Letonya	137
3. 2. 18	Litvanya	137
3. 2. 19	Macaristan	138
3. 2. 20	Malta	139
3. 2. 21	Polonya	139
3. 2. 22	Slovenya	140
3. 2. 23	Bulgaristan	140
3. 2. 24	Romanya	141
3. 2. 25	Türkiye (Üye Adayı)	142
3. 3	AB Dışındaki Ülkelerde KÖSİ Uygulamaları ve Kurumsal Yapılanma	143
3. 3. 1	Amerika Birleşik Devletleri	144
3. 3. 2	Avustralya	149
3. 3. 3	Güney Afrika	151
3. 3. 4	Japonya	151
3. 3. 5	Kanada	153
3. 3. 6	Malezya	155
3. 3. 7	Meksika	155
3. 3. 8	Norveç	156
3. 3. 9	Singapur	157
3. 3. 10	Rusya	158
3. 3. 11	Şili	158
3. 3. 12	Mısır	158
3. 4	Ülke örneklerinde KÖSİ Birimlerinin Örnek İşlevleri	159

BÖLÜM 4

TÜRKİYE’DE KAMU HİZMETLERİNİN YÜRÜTÜLMESİNDE

KİSMİ KÖSİ UYGULAMALARI, SORUNLAR VE

DEĞERLENDİRMELER

4. 1	IX. Kalkınma Planı Öncesi Dönemde Sosyal ve Ekonomik Gelişmeler	167
4. 2	IX. Kalkınma Planı ve Yatırım İhtiyacının Karşılmasında KÖSİ	186
4. 3	Türkiye’de Uygulanan Kısmi KÖSİ’ler ve Karar Organı YPK	191

4. 4	Özelleştirme Uygulamaları ve Yetkili Karar Organı ÖYK	195
4. 5	KÖSİ'lerde Karşılaşılan Sorunlar, Kurumsal Görüş ve Değerlendirmeler	199
4. 5. 1	Enerji Sektörü ve Yetkili Kurumların Görüş ve Değerlendirmeleri	199
4. 5. 1. 1	Türkiye Elektrik İletim A.Ş. (TEİAŞ)	205
4. 5. 1. 2	Türkiye Elektrik Üretim A.Ş. (TEÜAŞ)	206
4. 5. 1. 3	Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt A.Ş. (TETAŞ)	206
4. 5. 1. 4	Boru Hatları ile Petrol Taşıma A.Ş. (BOTAŞ)	207
4. 5. 1. 5	Devlet Su İşleri (DSİ)	208
4. 5. 2	Ulaştırma Sektörü ve Yetkili Kurumların Görüş ve Değerlendirmeleri	210
4. 5. 2. 1	Devlet Liman ve Havaalanları İşletmesi (DLHİ)	216
4. 5. 2. 2	Devlet Hava Meydanları İşletmesi (DHMİ)	216
4. 5. 2. 3	T.C. Devlet Demir Yolları İşletmesi (TCDD)	220
4. 5. 3	Sağlık Sektörü ve Yetkili Kurumların Görüş ve Değerlendirmeleri	222
4. 5. 4	Maliye Bakanlığı'nın Görüş ve Değerlendirmeleri	223
4. 5. 5	Hazine Müsteşarlığı'nın Görüş ve Değerlendirmeleri	224
4. 5. 6	Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın Görüş ve Değerlendirmeleri	226
4. 5. 7	Diğer Sektörel Gelişmeler ve Kamu İnceleme Raporları	227

BÖLÜM 5

TÜRKİYE İÇİN ÖNERİLEN İDARİ KÖSİ BİRİMİ MODELİ

5. 1	Friedman Matrisi ve “Kim, Kimin Parasını Nasıl Harcamalı”	235
5. 2	Friedman Matrisinin Kamu Yatırım Harcamalarına Uygulanması	238
5. 3	Merkezi İdari KÖSİ Biriminin Gereği, Görevi ve Yetkisi	240
5. 3. 1	Sistem Yaklaşımı	243
5. 3. 1. 1	Bütünlük Sağlamak	244
5. 3. 1. 2	Amaca Yönelik Olmak	245
5. 3. 1. 3	KÖSİ İçin Yeni Bir Yasal Çerçeve İhtiyacı	246
5. 3. 1. 4	Yeni Bir Görev Yapılanması Önerisi	250
5. 3. 1. 4. 1	Önerilen KÖSİ Yüksek Kurulu'nun Oluşturulması	253
5. 3. 1. 4. 2	Önerilen KÖSİ Başkanlığı'nın Kurulması	254
5. 4	Önerilen KÖSİ Proje Yönetim Ekibinin Yapısı ve Yetkileri	259
5. 4. 1	Sözleşme Yönetimi	259
5. 4. 2	Performans ve İlişki Yönetimi	259
5. 4. 3	Kamu Sektörü Yönetim Ekibinin Yapısı	260
5. 4. 3. 1	Mali/Finansal Uzmanlık	260

5. 4. 3. 2	İdare/Hukuk Uzmanlığı	261
5. 4. 3. 3	Teknik Uzmanlık	261
5. 4. 4	Proje Yönetiminde Temel Etmenler	262
5. 4. 5	KÖSİ İlişkisinin Yönetilmesinde Temel Hususlar	263
5. 4. 5. 1	Şeffaf Sözleşme	263
5. 4. 5. 2	KÖSİ'lerin Yönetilmesinde Doğru İnsanların Bulunması	264
5. 4. 5. 3	Esneklik	265
5. 4. 5. 4	KÖSİ Tedarikçisinin Performansının İzlenmesi ve Yönetilmesi	265
	SONUÇ	268
	KAYNAKÇA	271
	ÖZET	292
	ABSTRACT	293
	EKLER	
Ek-1	Türkiyede Özelleştirme Uygulamaları	
Ek-1/1	1986-2007 Dönemi Özelleştirme Uygulamaları Grafiği (Milyon ABD \$)	294
Ek-1/2	Yöntemler İtibarıyla 1986-2007 Dönemi Özelleştirme Uygulamaları Grafiği (%)	295
Ek-1/3	1986-2007 Dönemi, Yıllar ve Yöntemler İtibarıyla Özelleştirme Uygulama Tutarları Tablosu (ABD \$)	296
Ek-1/4	1986-2007 Dönemi Hükümetler İtibarıyla Özelleştirme Uygulamaları Tablosu ve Grafiği (ABD \$)	297
Ek-1/4-1	ANAP Hükümetleri (1986-20.11.1991 Dönemi)	298
Ek-1/4-2	51. Hükümet (20.11.1991 - 25.06.1993) 1. DYP-CHP Koalisyonu	299
Ek-1/4-3	52. Hükümet (25.06.1993 - 06.03.1996) II. DYP-CHP Koalisyonu	300
Ek-1/4-4	53. Hükümet (06.03.1996 - 28.06.1996) ANAP - DYP Koalisyonu	301
Ek-1/4-5	54. Hükümet (28.06.1996 - 30.06.1997) (RP - DYP Koalisyonu)	302
Ek-1/4-6	55. Hükümet (30.06.1997-17.01.1999) ANAP - DSP - DTP Koalisyonu	303
Ek-1/4-7	56. Hükümet (17.01.1999 - 28.05.1999) DSP Hükümeti	304
Ek-1/4-8	57. Hükümet (28.05.1999 - 19.11.2002) DSP - MHP - ANAP Koalisyonu	305
Ek-1/4-9	58. Hükümet (19.11.2002 - 14.03.2003) 1. AKP Hükümeti	306
Ek-1/4-10	59. Hükümet (14.03.2003 -) 2. AKP Hükümeti	307
Ek-2	3096 Sayılı Kanuna Göre YİD Modeli İş Akışı	308
Ek-3	3996 Sayılı Kanuna Göre YİD Modeli İş Akışı	309
Ek-4	KÖSİ Uygulamalarına İlişkin Mevzuat Listesi	310
Ek-5	Görüşme/Soru Formu	316

Kısaltmalar

a.g.e.	: Adı geçen eser
a.g.m.	: Adı geçen makale
a.g.t.	: Adı Geçen Tebliğ
AB	: Avrupa Birliği
AMKD	: Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi
AŞ	: Anonim Şirket
AÜHFD	: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
AÜSBFD	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Dergisi
AT	: Anahtar Teslim
AYM	: Avrupa Yatırım Bankası
BOTAŞ	: Boru Hatları ile Petrol Taşıma A.Ş.
BKK	: Bakanlar Kurulu Kararı
Bknz	: Bakınız
BM	: Birleşmiş Milletler
C	: Cilt
ÇED	: Çevresel Etki Değerlendirme
çev	: Çeviren
DDK	: Devlet Denetleme Kurulu
der	: Derleyen
DHMİ	: Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü
DLHİ	: Devlet Liman ve Havaalanları İşletmesi
DELOITTE	: Deloitte Touche Tohmatsu
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
DSİ	: Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü
DYSY	: Doğrudan Yabancı Sermaye Yatırımı
E	: Esas
EAPA	: European Asphalt Pavement Association (Avrupa Asfalt ve Kaldırım Kurumu)
EPSU	: European Federation of Public Service Unions (Avrupa Kamu Hizmetleri Sendikalar Federasyonu)
GSMH	: Gayri Safi Milli Hasıla
GÖ	: Geçici Özelleştirme
HDR Inc.	: HDR A.Ş. – Amerika menşeli mimarlık, mühendislik ve danışmanlık şirketi
HM Treasury	: Her Majesty's Treasury (İngiliz Hazine Bakanlığı)
IFSL	: International Financial Services London, (Uluslararası Finansal Hizmetler Londra)
IMF	: International Monetary Fund (Uluslararası Para Fonu)
İB	: İşletme-Bakım

İDT	: İktisadi Devlet Teşekkülü
İHİD	: İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi
İMKB	: İstanbul Menkul Kıymetler Borsası
İSU	: İzmit Büyükşehir Belediyesi-İzmit Su Genel Müdürlüğü
İÜHFD	: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
K	: Karar
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KİD	: Kirala-İşlet-Devret
KİK	: Kamu İktisadi Kuruluşları
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsleri
KOSGEB	: Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı
KÖSİ	: Kamu ve Özel Sektör İşbirliği
KÖSİB	: Kamu ve Özel Sektör İşbirliği İdaresi Başkanlığı
KÖSİYK	: Kamu ve Özel Sektör İşbirliği Yüksek Kurulu
KS	: Kirala-Satın Al
KGİ	: Kirala-Geliştir-İşlet
KYGM	: Karayolları Genel Müdürlüğü
md	: Madde
MHİD	: Mevcut Haliyle İşlet-Devret
NCPPP	: National Council for Public-Private Partnerships (Ulusal Kamu-Özel İşbirliği Konseyi)
NDFA	: National Development Finance Agency (İrlanda)
No	: Numara
OECD	: Organisation for Economic Cooperation and Development (Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Teşkilatı)
ÖGŞ	: Özel Görev Şirketi
ÖİB	: Özelleştirme İdaresi Başkanlığı
ÖYK	: Özelleştirme Yüksek Kurulu
PPP	: Public Private Partnerships (Kamu ve Özel Sektör İşbirliği)
PUK	: Partnership UK (İngiliz İşbirliği Birimi)
PSIRU	: EPSU Public Services International Research Unit (EPSU - Kamu Hizmetleri Uluslararası Araştırma Birimi)
PwC	: PricewaterhouseCoopers
REİD	: Rehabilit Et-İşlet-Devret
RG	: Resmi Gazete
s	: Sayfa
S	: Sayı
SE	: Sarma-Ekleme
SEFI	: Société Européenne pour la Formation des Ingénieurs-SEFI, (Avrupa Mühendislik Eğitimi Topluluğu)
SGİ	: Satın Al-Geliştir-İşlet
TAPDK	: Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu
TAV	: Tepe, Akfen, Vie Ortak Girişimi

TCDD	: Devlet Demir Yolları İşletmesi Genel Müdürlüğü
TİBAŞ	: Türkiye İş Bankası A.Ş. Mensupları Munzam Sosyal Güvenlik ve Yardımlaşma Sandığı Vakfı
TİD	: Tamamla-İşlet-Devret
TEİAŞ	: Türkiye Elektrik İletim A.Ş.
TEÜAŞ	: Türkiye Elektrik Üretim A.Ş.
TETAŞ	: Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt A.Ş.
TOBB	: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TÜBİTAK	: Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırmalar Kurumu
TÜSİAD	: Türk Sanayici ve İşadamları Derneği
TESK	: Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonu
TY	: Tasarla-Yap
TYFEİ	: Tasarla-Yap-Finanse Et-İşlet
TYİ	: Tasarla-Yap-İşlet
TYFİ	: Tasarla-Yap-Finanse Et-İşlet
UNCITRAL	: United Nations Commission on International Trade Law (Birleşmiş Milletler Uluslararası Ticaret Hukuku Komisyonu)
UNECE	: United Nations Economic Commission for Europe (Birleşmiş Milletler Avrupa Ekonomi Komisyonu)
UNDP	: Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı
vb	: ve benzeri
vd	: ve devamı
vs	: ve saire
WHO	: Dünya Sağlık Örgütü
Yİ	: Yap-İşlet
YİD	: Yap-İşlet-Devret
YİSD	: Yap-İşlet-Sahip Ol-Devret
YSİ	: Yap-Sahip Ol-İşlet
YPK	: Yüksek Planlama Kurulu

Şekiller Listesi

Sayfa

Şekil 1	Kamu Hizmetlerinin Sunulma Yöntemleri	3
Şekil 2	Tipik Bir KÖSİ Proje Yapısı	61
Şekil 3	KÖSİ Uygulamasında Risk Paylaşımı	64
Şekil 4	Geleneksel Kamu Tedariğinde Ödeme	79
Şekil 5	KÖSİ Uygulamasında Ödeme	79
Şekil 6	KÖSİ Tipine Göre Risk Faktörünün Paylaşımı	80
Şekil 7	YPK'nın 91 sayılı Kanun ile Öngörülen Yapısı	194
Şekil 8	YPK'nın Bugünkü Yapısı (59. Hükümet Dönemi)	194
Şekil 9	Özelleştirme Yüksek Kurulu (ÖYK)'nin Bugünkü Yapısı	196
Şekil 10	Savurganlık ve İsrar Yönünden Özel ve Kamusal Harcamalar	236
Şekil 11	Savurganlık ve İsrar Yönünden Özel ve Kamusal Yatırımlar	238
Şekil 12	KÖSİ İçin Sistemik Yaklaşım Önerisi	249
Şekil 13	KÖSİ Yüksek Kurulunun Önerilen Yapısı	253
Şekil 14	KÖSİ Uygulamaları İçin Önerilen Teşkilatlanma Yapısı	258

Tablolar Listesi

Sayfa

Tablo 1	Tüm Dünyada Planlanan ve Tamamlanan KÖSİ Sabit Sermaye Yatırımları [Bölgesel Temelde ve Proje Tipine Göre - 1985-2004]	118
Tablo 2	AB Ülke ve Sektörlerinde KÖSİ Uygulamaları Özeti	119
Tablo 3	AB Ülkelerinde Kurumsal ve Hukuksal KÖSİ Altyapısı Özeti	120
Tablo 4	AB Harici Ülke ve Sektörlerde KÖSİ Uygulamaları Özeti	121
Tablo 5	Avrupadaki KÖSİ Uygulamaları	142
Tablo 6	Avrupada Uygulamadaki KÖSİ Sözleşmeleri	142
Tablo 7	Avrupada İmzalanan Büyük KÖSİ Sözleşmeleri	143
Tablo 8	KÖSİ Birimlerinin Örnek İşlevleri	162
Tablo 9	Sabit Sermaye Yatırım Portföyü (Proje Sayısı ve Tutarları, 2000-2005)	170
Tablo 10	Kamu Sektörü Yatırımları (1999-2006, Cari Fiyatlar, Milyon YTL)	170
Tablo 11	Yıllara Göre Sabit Sermaye Yatırımlarının Sektörel Dağılımı (%)	173
Tablo 12	Yıllar İtibarıyla Yatırımların GSMH İçindeki Payı (%)	173
Tablo 13	Temel Ekonomik Büyüklükler	179
Tablo 14	IX. Plan Döneminde Ulaştırma Hedefleri	187
Tablo 15	IX. Plan Döneminde Ekonominin Genel Dengesi	188
Tablo 16	IX. Plan Döneminde Sektörel Kamu Sabit Sermaye Yatırımları	189
Tablo 17	2005-2020 Yılları Arasında Enerji Sektörü Yatırım İhtiyacı (Milyon ABD \$)	199
Tablo 18	Elektrik Enerjisi Talebi Projeksiyonu	200
Tablo 19	Yapım ve İşletme Aşamasındaki Yİ Projeleri	201
Tablo 20	İşletmedeki YİD Projeleri	202
Tablo 21	İşletme Hakkı Devri Projeleri	202

GİRİŞ

Bu çalışmanın amacı; her türlü kamusal¹ mal ve hizmetin özel sektör marifeti ile temin edilerek sunulması uygulamalarını içeren ve son yıllarda dünyada geniş ve çeşitli uygulama alanları bulan Public and Private Partnership (PPP) - Kamu ve Özel Sektör İşbirliği (KÖSİ) modellerinin, dünya uygulamaları ışığında, Türkiye’de uygulanabilirliği ile bu modellerin Türkiye’de uygulanması durumunda, yürütme ve eşgüdümünden sorumlu kamu biriminin yönetim ve örgüt yapısının nasıl olması gerektiğinin araştırılmasıdır.

Dünya’da 1990’ların başlarından beri yoğun olarak kullanılıyor olmasına rağmen bugüne kadar genel kabul gören tek bir tanıma kavuşturulamamış olan Kamu ve Özel Sektör İşbirliği² (KÖSİ) kavramı, genel olarak kamu sabit sermaye (altyapı) yatırımlarının gerçekleştirilmesi, kamusal hizmetlerin sağlanması için kamu ve özel sektör arasındaki çok geniş bir yelpazedeki işbirliği uygulamalarını ifade etmektedir.

KÖSİ uygulamaları; işbirliğindeki taraflar (kamu ve özel sektör) arasında yatırım, risk, sorumluluk ve kazancın paylaşılması ile bilinmektedir. Bu işbirliklerinin varlık sebepleri değişik olmakla birlikte, genel ortak amaç; kamu altyapı ve hizmetlerinin tasarlanması, finanse edilmesi, inşaa edilmesi, işletilmesi ve bakımının sağlanması için en iyi finansal kaynağın en uygun finansman imkanı ile temin edilmesidir.

Kamu hizmetlerinin KÖSİ uygulamaları ile teminindeki en önemli gerekçe, yüksek nitelikli ve daha kaliteli kamu hizmetinin etkili, daha az maliyetle ve özel sektör aracılığıyla temin edilerek kamu finansmanı açısından diğer kamusal altyapı yatırımları için fırsat ve imkan yaratılması gösterilebilir.

En iyi finansal kaynağın en uygun finansman imkanı ile temin edilmesi ilkesi, kamu kuruluşlarının milli güvenlik ve adalet hizmetlerinin sunulması gibi asli özellikte olmayan diğer kamu hizmetlerini daha verimli ve etkili sunmak için özel hukuk kişilerinin de süreçte yer almalarını sağlar.

¹ Kamusal mal ve hizmetlere ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz:

- Süheyy Derbil, (1950), “**Kamu Hizmeti Nedir?**”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi (AÜHFD),C.7, S.3-4, s.28 vd.
- A. Fuat Gölcük, (1992), **Kamu Hizmeti Teorisi**, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku A.B.D., Yüksek Lisans Tezi (Yayımlanmamış), s.20-29.
- Yıldırım Uler, (1998), “**Anayasa Hukukunda ve İdare Hukukunda Kamu Hizmeti**”, Anayasa Yargısı, Ankara, C.15, s.252.
- Pınar Akkoyunlu, (2001), **Kamu Mali ve Hizmet Tanımı**, Prof. Dr. A. Bora Ocakçıoğlu’na Armağan, Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, 40. Seri, İ.Ü. İktisat Fakültesi Yayın No: 567, s.1-8, İstanbul.
- Onur Karahanoğulları, (2002), **Kamu Hizmeti (Kavram ve Hukuksal Rejim)**, Turhan Kitabevi, Ankara, s. 9.

² İngilizce alanyazında Public-Private Partnership, kısaca **PPP** veya **P3** olarak kullanılmaktadır.

Kamu yatırımlarının, elinde daha hızlı ve etkili karar alma mekanizmaları bulunan özel hukuk kişilerince gerçekleştirilmesi uygulamaları hem dünyada hızla genel kabul görmekte ve yaygınlaşmakta, hem de ülkemiz kamuoyunun ilgili kesimleri tarafından yoğun olarak tartışılmaktadır.

Araştırmanın Amacı, Önemi, Kapsamı ve Sınırları

1980’li yıllarda başlayan özelleştirme akımları sonrasında, özelleştirmede olduğu gibi, yine başta İngiltere olmak üzere birçok ülke, kamusal yatırımların yapılması ve hizmetlerin nihai tüketicilere daha etkili yöntemlerle sunulması amacıyla “özel sektör - kamu sektörü işbirliği” yaklaşımını geliştirmişlerdir. Halen bu ülkeler modelin geliştirilmesi ve uygulanması olanakları konusunda ayrıntılı çalışmalar yürütürken, Türkiye gibi ülkeler ise bu yaklaşımı kendi şartlarına uyarlamaya çalışmaktadırlar.

Son yıllarda İngiltere’de “Private Finance Initiative”^{3,4} (PFI)–“Özel Finans Girişimi”, olarak gündeme gelen ve geniş bir uygulama alanı bulan, KÖİ modelleri, adından da anlaşılacağı gibi altyapı ve kamusal hizmet alanlarında, klasik kamusal görevlerin özel sektör işbirliği ile yerine getirilmesini amaçlamaktadır.

Bu modellerde süresi, miktarı ve kalitesi önceden belirlenmiş olan kamu hizmeti, ya da kamu yatırımı, temeli KÖİ uygulamaları özelinde, özel sektör tarafından finanse edilen ve işletilen, salt bu amaçla kurulmuş bir “Proje Şirketi” aracılığıyla sağlanmaktadır. Şekil-1’de başlıca KÖİ uygulama şekillerinin kamu hizmeti teminindeki yeri görülmektedir.

KÖİ modelleri, genellikle Tasarla-Yap-Finanse Et-İşlet (TYFEİ) modelinin ya da Tasarla-Yap-İşlet (TYİ) modelinin bir çeşidi olarak karşımıza çıkmaktadır. KÖİ modellerinin uygulanmasında devlet, kamu hizmetinin belirlenen miktar ve nitelikte sunulmaya başlanmasından sonra ödeme yapmakta ve özel sektör tarafından kârlılık anlayışı ile yapılan hizmet sunumunun makro ekonomik açıdan etkili bir şekilde gerçekleştirilmesini sağlamaktadır. Böylece kamu, özellikle büyük altyapı

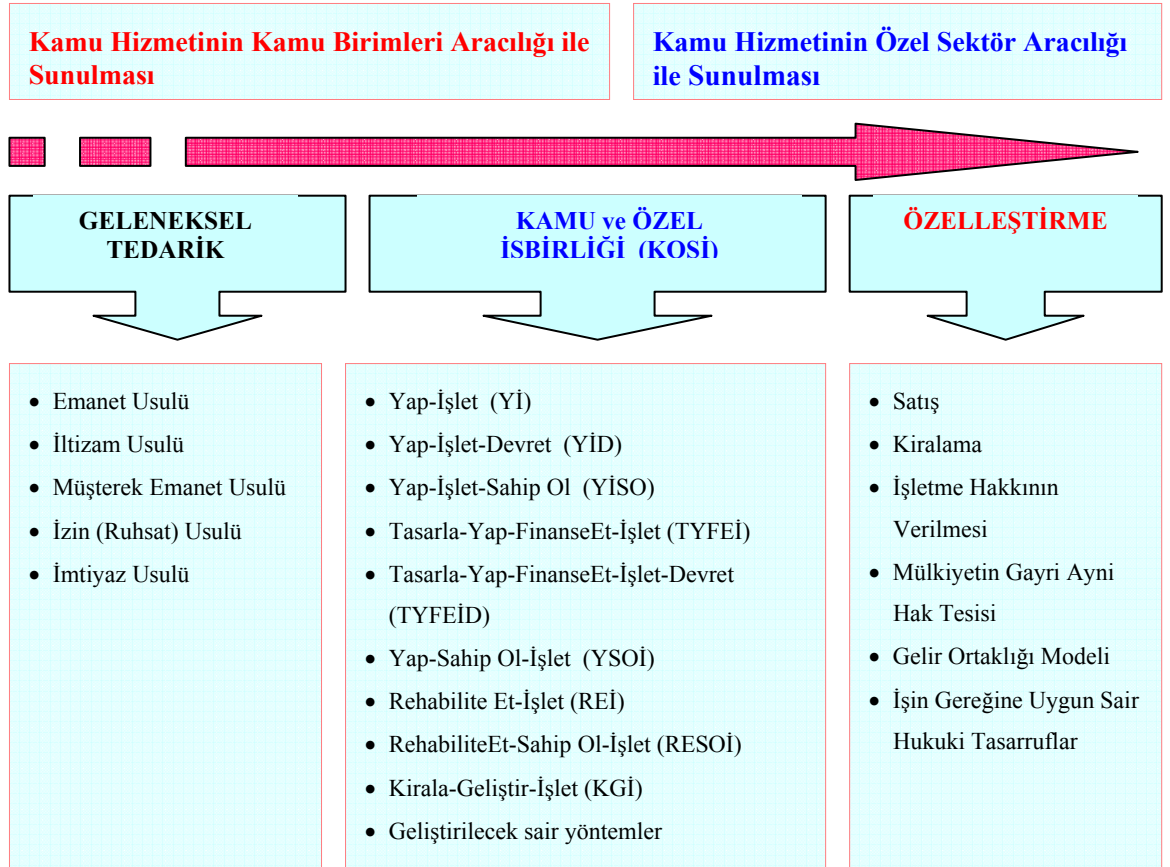
³ Finn Poschmann, (2003), **Private Means to Public Ends: The Future of Public-Private Partnerships**, C.D. Howe Institute Commentary, No: 183.

⁴ Mathew Dunnigan, (2004), **The Private Finance Initiative and Public-Private Partnerships: An Evidence-Based Assessment of Britains Health Care Experience**, Assessing the Record of Public-Private Partnerships, Proceedings of a CCPA-BC Public Forum, Ed. Sylvia Fuller, s. 14

tesislerinin kamu tarafından yapımında ortaya çıkan yüksek yapım maliyetlerini bu uygulamalarla önleyebilmektedir.

Aslında kamu finansmanı özel sektör finansmanına göre daha az maliyetli görünse de projelendirme, yapım ve işletim aşamasında özel sektörün getirdiği esneklik ve sinerji, hizmetin daha kaliteli ve etkili verilebilmesini de sağlamaktadır. Kamu tarafından yürütülen projelerde hemen her zaman yapım süresi ve maliyet aşımına tanık olunmaktadır. Buna karşın, KÖSİ uygulamalarında genel olarak hizmetin devreye girmesinden sonra özel sektöre ödeme yapılması nedeniyle yapım işleri son derece süratli ve etkili olarak tamamlanabilmektedir. Verilen hizmetin karşılığı olarak yapılan ödemeler de ancak hizmetin belirlenen kalite ve miktarda alınmasından sonra yapıldığından, hizmet düzeyinin düşmesi önlenabilmektedir.

Şekil 1 - Kamu Hizmetlerinin Sunulma Yöntemleri



KÖSİ uygulamaları için çoğu zaman en önemli gerekçe olarak, kamu finansman olanaklarının yetersizliği nedeniyle toplum tarafından talep edilen hizmetlerin klasik tedarik yolları ile sağlanamaması gösterilmekte, KÖSİ ile sunulan kamu

hizmetlerinin kalite ve miktar açısından hızlı bir şekilde iyileştirilmesi mümkün olabilmektedir.

KÖSİ uygulamalarının, başta Amerika Birleşik Devletleri, Kanada, İngiltere, Fransa, İrlanda, ... v.b. ülkeler olmak üzere, çok sayıda ülkede içme suyu, kanalizasyon ve atık su şebekeleri, elektrik, kara ve demir yolları, havaalanları, hastaneler, okullar, kamu hizmet binaları veya cezaevlerinin yapımı ve işletiminde başarı ile ve yaygın bir şekilde kullanıldığı görülmektedir.

Bu nedenle, Türkiye’de KÖSİ uygulamasıyla ilgili ayrıntılar belirlenmeden önce, bu modelin uygulanabileceği projelerin tespit edilerek bunlara bir öncelik sırası verilmeli ve hangilerinin, hangi koşullar altında özel ve kamu sektörü için cazip olabileceği çok iyi araştırılmalıdır.

Bu yöntemin başarısı için, politik destek ve konuya sahip çıkma, temel koşuldur. Uygulama modellerinin başarılı olabilmesi için ülkedeki politik, ekonomik, ... v.b. koşulların da istikrar içinde olması büyük önem taşımaktadır.

KÖSİ için siyasal ve makro ekonomik açıdan uygun bir ortamın sağlanmasının yanı sıra, özel sektörün bu modele yönelmesini teşvik edecek yasal altyapının ve hukuki çerçevenin öncelikle oluşturulması elzemdir. Burada, özellikle imtiyaz devir işlemleri için yasal dayanakların sağlanması, vergi alanındaki engellerin kaldırılarak ya da hafifletilerek özel sektörü teşvik edici bir ortamın yaratılması, kamu birimlerince yapılacak denetlemelerin somut ölçütlere bağlanması, genel olarak ifade etmek gerekirse, açık ve süreklilik arz eden kurallar konulması gerekmektedir. Nitekim, KÖSİ uygulamalarında başarıyı doğrudan etkileyen belki de en önemli husus, modelin temelini oluşturan özel sektör ve ilgili kamu idaresi arasında yapılan sözleşmelerin niteliği ve bu sözleşmelerin takibidir. Bu nedenle, gerek yasal altyapının oluşturulması, gerekse sözleşme tasarımı ve denetimiyle ilgili olarak kamu kesiminin gerek kendi, gerekse diğer ülke ve kuruluşların birikimlerinden mutlaka yararlanması gerekmektedir.

Bu tez kapsamında KÖSİ modellerinin hayata geçirilmesinde eşgüdüm ve uygulamadan sorumlu kamu biriminin örnek örgüt yapısı da belirlenmeye çalışılmaktadır. Bu nedenle kendi alanında bir boşluğu doldurarak, özellikle uygulamacılara yararlı katkılarda bulunulabileceği düşünülmektedir.

Araştırma Yöntemi

1. Araştırma Evreni ve Örneklem

Bu araştırmanın evreni, başta AB ülkeleri olmak üzere KOSİ'nin uygulandığı ülkeler ve Türkiye'dir.

2. Araştırma Modeli

Bu araştırma niteliksel yaklaşım modeli⁵ ile ele alınmıştır. Bunun yanında, araştırmanın çok taraflı olması, kamu kesiminin sabit sermaye yatırımları ile ilgili finansman yöntemi kararının alınmasında rol oynayan siyasi baskıların etkisi gibi ölçülmesi zor olan unsurlar, araştırmanın yorumlayıcı bir yaklaşımla ele alınmasını gerekli kılmıştır.

Araştırmanın amacı açısından öncelikle derinlemesine alanyazın (literatür) taraması yapılarak araştırmanın konusu itibarıyla önemli görülen ve KOSİ modelleri ile ilgili olan kavramlar ana hatlarıyla açıklanmış, kamusal yatırımlarda farklı finansman modellerinin kullanılmasını gerektiren değişimlerin ve benzer etkiyi gösteren yönetim eğilimlerinin neler olduğu vurgulanmıştır.

Araştırma kapsamında yarı yapılandırılmış görüşme yöntemi kullanılarak birinci elden veriler derlenmiştir. Bu amaçla kamu sektöründen; Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ve ilişkili kuruluşları olan TEİAŞ, TEÜAŞ, TETAŞ, BOTAŞ ve DSİ, Ulaştırma Bakanlığı ve ilişkili kuruluşları olan DLH, DHMİ ve TCDD, Sağlık Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı ve ÖİB yetkililerine geliştirilen soru/görüşme formları uygulanmak suretiyle yüzyüze ve derinlemesine görüşmeler yapılmıştır.

Bu kapsamda çalışmanın uygulama bölümü ile ilgili veri ve bilgilerin toplanabilmesi için, araştırma dönemi içinde değişik aşamalarda (ön görüşme, veri toplama, sonuçların değerlendirilmesi) taraflarla, iletişim araçları da kullanılarak, çok sayıda

⁵ Ayrıntılı bilgi için bkz;

- Haluk Geray, (2004), **Toplumsal Araştırmalarda Nicel ve Nitel Yöntemlere Giriş**, Siyasal Kitabevi, Ankara.
- Ali Yıldırım ve Hasan Şimşek, (2003), **Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri**, Seçkin Yayıncılık San. ve Tic. A.Ş., Ankara.

derinlemesine görüşme gerçekleştirilmiş, hazırlanan soru/görüşme formları uygulanmış ve alınan yanıtlar tartışılarak değerlendirilmiştir.

Elde edilen bilgiler ve verilerin yeterli ayrıntıda olmaması, özellikle araştırma kapsamındaki uygulama projelerinin detaylarına gizlilik nedeniyle ulaşamamış olması, uygulama konusunda planlanan ayrıntıda analiz ve yorum yapmayı zorlaştırmıştır. Bu nedenle, uygulama ve sonuçların sağlıklı değerlendirilebilmesi amacıyla araştırmanın amacına uygun sonuçlara ulaşabilmek için taraflar ile çok sayıda ve daha uzun süreli görüşmeler yapılarak veri ve kaynak azlığının olumsuz etkileri mümkün olabildiği ölçüde telafi edilmiştir.

KÖSİ konusu çok yönlü ve kamu hukuku başta olmak üzere disiplinlerarası bir alan çalışmasını gerektirir. Ancak, bu çalışmanın konusu özellikle yönetim ve örgüt disiplini açısından KÖSİ alanında Türkiye’de ne yapılabilir, nasıl bir yönetsel yapılanma ile ilerleme kaydedilebilir konusunun araştırılması olduğundan, beş bölümden oluşan bu doktora tezinde kamu hizmetlerinin hukuki rejimleri, sözleşme kıstas ve türleri üzerinde durulmamış, konu, yönetim ve örgüt disiplini çerçevesinde incelenmiştir.

Birinci bölümde; kamu hizmeti kavramı ana hatları ve unsurları ile ele alınmakta, kamu hizmetinin kurulması, görülme usulleri ve kaldırılmasına değinildikten sonra, kamu hizmetinin temel ilkeleri, kamu hizmetinin türleri ve hukuki rejimlerine temas edilmekte, kamu hizmetinin yürütülüş biçimleri, idari sözleşme türleri ve uygulama şekilleri genel hatları ile ele alınmaktadır.

İkinci bölümde; kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yeni bir usul olan KÖSİ uygulamaları, temel ve genel unsurları, tarafların sorumlulukları, KÖSİ uygulama çeşitleri, KÖSİ uygulamalarının gerekliliği ve kamu sektörüne, özel sektöre ve yararlanan bireylere sağladığı faydalar ve KÖSİ’ye yönelik eleştiriler incelenmektedir.

Üçüncü bölümde; dünyada KÖSİ uygulamaları ve kurumsal yapılanma konusu ülkeler temelinde incelenmektedir.

Dördüncü bölümde; Türkiye’de kamu hizmetlerinin gördürülmesindeki KÖSİ uygulamaları ele alınmaktadır.

Beşinci ve son bölümde ise; Türkiye için önerilen idari KÖSİ birimi çerçeve modeli yer almaktadır.

BÖLÜM 1

KAMU HİZMETLERİNİN YÜRÜTÜLMESİNDE GELENEKSEL USULLER

Günümüzde “kamu hizmeti” siyasal bilimler disiplininde “devletin işlevleri/görevleri” şeklinde kullanılmaktadır. Kavram olarak “kamu hizmeti”, değişik tanımlamalarla farklı disiplinlerin inceleme alanlarına konu edilmekte olup kamu maliyesi ve kamu ekonomisi disiplininde “kamu kesimi” veya “kamusal mallar” şeklinde kullanıldığı da görülmektedir⁶.

İdarî kararlar, idarenin tek yanlı işlemleri ile alınır. İdarenin varlık sebebi ve temel amacı kamu yararını sağlamaktır. Dolayısıyla, yönetsel faaliyetlerde kural olarak ilgililerin rızası ve onayı aranmak zorunda değildir. Yani, idare, uygulamaya yönelik kararlarını tek taraflı olarak hayata geçirmekle görevli ve yetkilidir⁷.

Çağdaş gelişmeler ışığında günümüzde kamu hizmetlerinin bizzat idare tarafından görülmesinin bir zorunluluk olmaktan çıktığı ve kamu hizmetlerinden bazılarının özel hukuk kişileri ile birlikte yürütülmeye başlandığı izlenmektedir. Kamu hizmetlerinin bizzat idare tarafından görülme usulü “emanet” olarak tanımlanmaktadır. Bunun yanında, ilerleyen kısımlarda özetle ele alınacağı üzere, kamu hizmetlerinin “izin-ruhsat”, “müşterek emanet”, “iltizam”, “imtiyaz” ve “yap-işlet-devret” usullerine dayalı olarak özel hukuk kişileri aracılığıyla da hayata geçirildiği görülmektedir⁸.

1. 1. Kamu Hizmeti Kavramı: Bir tanıma göre kamu hizmeti; genel ve ortak ihtiyaçların karşılanması amacıyla topluma eşit biçimde sunulan, toplumun ihtiyaçlarına göre değişkenlik gösterebilen, sürekli hizmetler⁹olarak tarif edilmiş, bir başka tanıma göre ise; bir kamu kurumunun ya kendisi tarafından ya da yakın gözetimi altında, özel girişim eliyle kamuya sağlanan hizmetler¹⁰olarak tanımlanmıştır.

Anayasa Mahkemesi kararlarında yansımaları bulan tanıma göre kamu hizmeti; devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların gözetim ve

⁶ Onur Karahanoğulları, (2002), **Kamu Hizmeti (Kavram ve Hukuksal Rejim)**, Turhan Kitabevi, Ankara, s. 9.

⁷ Ayrıntılı bilgi için bkz:

- Tahsin Bekir Balta, (1972), **İdare Hukuku**, C.I, (Genel Konular), Ankara, s.3 vd.,
- A. Şeref Gözübüyük ve Turgut Tan, (2004), **İdare Hukuku**, C.I, (Genel Esaslar), Güncelleştirilmiş 3. Bası, Ankara, s.474, vd.

⁸ Metin Günday (2004), **İdare Hukuku**, 9. Baskı, Ankara, s.306.

⁹ **Büyük Larousse Sözlük ve Ansiklopedisi**, Milliyet Yayınları, s. 6269

¹⁰ A. Şeref Gözübüyük ve Tekin Akıllıoğlu, (1993), **Yönetim Hukuku**, Ankara, s. 8.

denetimleri altında, genel ve ortak gereksinimleri karşılamak, kamu yararı ya da çıkarını sağlamak için topluma sunulan sürekli ve düzenli etkinliklerdir¹¹.

Bu tanımlardan yola çıkıldığında, en geniş tanımıyla **kamu hizmeti**¹²; kamu tüzel kişileri tarafından, sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak devlete ait olan kamu kurum ve kuruluşlarının ya da bunların ortaklıklarının¹³ yahut ta bunların denetimi ve gözetimi altında ortak ve genel toplumsal ihtiyaçları karşılamak için yapılan ve topluma, ihtiyaçlarını gidermek üzere sunulmuş olan düzenli ve sürekli etkinlikler olarak tanımlanabilir. Nitelik yönünden kamusal olan bir hizmetin özel kesimce yürütülmesi onun niteliğini etkilemez¹⁴.

1. 2. Kamu Hizmetlerinin Temel Unsurları : Kamu hizmetlerinin belirli ilkelere uyularak hayata geçirilmesi asli unsurdur. Sunulma şekilleri ise tali unsurdur. Bu ilkeler; toplumun ve bireylerin, toplumsal hayatın zaruri kıldığı genel ve ortak nitelikteki; baraj, köprü, tünel, arıtma tesisi, içme suyu, kanalizasyon, demiryolu, otoyol, deniz ve hava limanları yapımı ve işletilmesi ... v.b. kamusal ihtiyaçlarının karşılanması amacına yönelik, kural olarak kamu kurum veya kuruluşları tarafından yöresel, bölgesel ya da ülkenin bütününe yönelik, nesnel, hakkaniyetli¹⁵, düzenli ve sürekli olarak temin edilmekle birlikte, kamusal denetim ve gözetim altında özel sektör kuruluşları tarafından da sağlanabilir olmalarıdır.

Buradaki süreklilik zaman açısından bir kesintisizlik değil, ihtiyacın tatmini¹⁶, sürekli ve düzenli sunulma¹⁷ şeklinde ele alınmaktadır. Asıl önemli olan ihtiyacın tatmininde

¹¹ 09.12.1994 tarih ve E. 1994/43, K. 1994/42-2 sayılı Anayasa Mahkemesi Kararı, s.21.

¹² Genel kabul görece bir "kamu hizmeti" tanımının yapılmasında güçlük çekilmektedir. Hukukumuzda kamu hizmeti kavramını tanımlamada henüz bir anlaşmaya varılamamıştır. Kamu hizmeti kavramının tanımlanmasındaki bu güçlüğü İngilizce'deki "public service", Fransızcadaki "service public" kavramının dilimize tam ve eksiksiz aktarılamamış olmasından kaynaklandığı düşünülmektedir. Türkçeye çevrilirken kamu hizmeti kavramının statik yönünü ifade eden "kuruluş/teşkilât" anlamı vurgulanmadan, kavramın dinamik yönünü ifade eder biçimde çevrildiği ve bunun da alanyazına yerleştiği düşünülmektedir. Böylece, kamu hizmeti kavramı anlam olarak çok farklı içeriklerle kullanıldığından belirsizleşmiş ve aşınmıştır. Hukukumuzda genelde, kamu hizmeti kavramının farklı anlamlarda kullanıldığı izlenmektedir. Kamu hizmeti, bir yönüyle "kuruluş / teşkilât" bir yönüyle de "uğraş / faaliyet" anlamında kullanılmaktadır. Örneğin; Anayasanın 70. maddesinde yer alan; "Her Türk kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir" kuralı kuruluş/teşkilât anlamında; Anayasanın 47. maddesindeki, "kamu hizmeti niteliği taşıyan özel teşebbüsler, kamu yararının zorunlu kıldığı hallerde devletleştirilebilir" kuralı "uğraş / faaliyet" anlamındadır.

¹³ TC Anayasa, madde 165.

¹⁴ Oktay Varlıer (1996), **Yap-İşlet-Devret Modelinin Türk Ekonomisindeki Önemi**, Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü (1996), **Yap-İşlet-Devret Modelinin Uygulanmasında Ortaya Çıkan Sorunlar ve Öneriler Sempozyumu-Bildiriler-Panel**, içinde s. 5, Ankara, 19 Haziran 1996.

¹⁵ Kamu hizmetlerinden yararlanmadaki eşitlik, matematiksel ve mutlak bir eşitlik değil, eşit şartlarda bulunan şahıslara eşit davranmaktır. Buradaki eşitlik, kanunlar ve düzenleyici işlemlerle belirlenen nesnel koşul ve niteliklere sahip olanlar arasındaki eşitliktir. Anayasanın 10. maddesinde yer alan hüküm gereğince "Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar." Ayrıca bu ilkenin hukuki uygulamalara yansımaları ile ilgili olarak bkz. A. Şeref Gözübüyük-Turgut Tan, a.g.e., s.631 vd.

¹⁶ Yıldızhan Yayla, (1985), **İdare Hukuku**, İstanbul, s.65; Tahsin Bekir Balta, a.g.e., s.21.

¹⁷ Sıddık Sami Onar, (1944), **"Amme Hizmetlerinin Zamanımızdaki İnkişafı"**, 5. Üniversite Haftası, Van, s.21.

süreklilik olmasıdır. Ancak güvenlik, sağlık, adalet gibi temel hizmetlerdeki sürekliliğin “ara vermemeksizin-kesintiye uğratmaksızın” olarak anlaşılması gerektiğini izah etmek gereksizdir.

Anayasanın 128. maddesinde yer alan “Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler...” hükmü, kamu hizmeti ile ilgili bir düzenlemenin Anayasamızda açıkça yer aldığını göstermektedir. Anayasamız kamu hizmetlerinin sunulmasında süreklilik ilkesine farklı maddelerinde çok sık göndermeler yapmıştır¹⁸.

Danıştayın bazı içtihatlarında “hukukun genel ilkesi” olarak kabul edilen¹⁹ süreklilik ilkesi, Danıştay’ın bazı kararlarında kamu hizmetinin bir unsuru olarak ele alınmıştır²⁰.

Özellikle kamu görevlilerine grev yasağı getiren hükümde Anayasa Mahkemesi kamu hizmetinin sürekliliği gerekçesiyle Anayasaya aykırılık görmemiştir²¹. Bir başka Anayasa Mahkemesi kararında ise süreklilik, kamu görevlisi sayılmanın ölçüsü olarak değerlendirilmiştir²². Süreklilik ilkesinin, Anayasa Mahkemesi kararlarında da gözetildiği görülmektedir.

1. 3. Kamu Hizmetlerinin Temin Usûlleri : Toplumun sosyal yaşamında önemli rol üstlenen ve vazgeçilmesi mümkün olmayan kamusal hizmetlerin yerine getirilmesinde genel olarak iki temel usul vardır. Bunlardan **birincisi** ve bugüne kadar ağırlıklı olarak uygulananı, yurttaşların bireysel olarak başarması mümkün

¹⁸ Ayrıntılar için bkz. Anayasanın; 34, 46, 47, 54, 77, 102, 106, 114, 138, Geçici 2 ve Geçici 11. maddelerindeki hükümler kamu hizmetlerinde sürekliliğe ilişkin düzenlemelerdir.

¹⁹ Danıştay 8. Dairesinin 27.11.1997 tarihli E.1996/1687 ve K.1997/3669 sayılı kararında, “kamu hizmetlerinin toplum hayatının devamı, faaliyetlerin işlemesi, toplumun kalkınması ve menfaatlerin sağlanması açısından sürekli ve eksiksiz işleminin zorunluluğu idari yargı içtihatlarına girmiş ve hukukun genel ilkesi olarak kabul edilmiştir” denilmektedir. Danıştay Dergisi, S. 96, 1998, s. 388-390.

²⁰ Bahsekonu karara göre, “Kamu hizmeti, devlet ya da diğer kamu tüzelkişileri tarafından veya bunların gözetim ve denetimi altında, genel ve ortak gereksinimleri karşılamak, kamu yararı ya da çıkarını sağlamak için yapılan ve topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinliklerdir. ...” Danıştay İdari İşler Kurulunun 03.10.1996 gün ve E. 1996/79, K. 1996/83 sayılı kararı için bkz. Danıştay Dergisi, S. 93, s. 36.

²¹ Anayasa Mahkemesinin 23.06.1970 tarihli ve E.1970/11, K.1970/36 sayılı söz konusu kararında, “Kamu hizmetinin aksamadan yürütülebilmesi ve kamu düzeninin korunması memurların memuriyet görevlerinin sürekli ve düzenli bir biçimde yerine getirilmelerini ve bu konudaki kuralara uymalarını gerektirir ve buna aykırı davranış ve eylemlerin niteliğine, önemine, kamu hizmeti ve düzeni üzerindeki etkisine göre değişen yaptırımlara bağlanmasını da zorunlu kılar. ...” denilmek suretiyle, grevi ceza yaptırımına bağlayan Türk Ceza Kanunun 236ncı maddesinin Anayasaya aykırılık iddiası reddedilmiştir. İlgili karar için bkz. Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi (AMKD), S. 8, s. 412-430.

²² Anayasa Mahkemesinin 22.06.1988 tarihli ve E.1987/18, K.1988/23 sayılı kararı için bkz. Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi (AMKD), S. 24, s. 345-346. İlgili kararda “...il genel meclisi üyeleri, hizmet kadrosuna sürekli biçimde girmiş ... olmadıkları, kamu hizmetlerine geçici olarak katıldıkları ... için kamu görevlisi sayılmalarına olanak yoktur. ...” denilmektedir.

olmayan kamusal mal ve hizmetleri kamu kesiminin bizzat kendisinin üretmesi ve sunmasıdır. Bu usul, Türkiye’de cumhuriyetin ilk yıllarından 1983 sayılı “Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Yasa”²³’nin yürürlüğe girdiği 1984 yılına kadar kamu sermayesi ile ya da kamunun sermayelerine iştirak ettiği şirketlerin kamusal mal ve hizmetleri üretmesinde, topluma sunmasında çok yoğun bir şekilde uygulanmıştır.

İkinci usul ise, kamusal mal ve hizmet üretilmesi ve sunulmasının bir yasal zeminde, açık ve net olarak tanımlanmış yetkilere dayanılarak özel hukuk özel ya da tüzel kişileri eliyle gerçekleştirilmesidir. Bu usul 1983 sayılı Yasa ile birlikte 1984’den itibaren Türkiye’de de uygulanmaya başlanmıştır.

Bugün itibarıyla, tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de de kamusal hizmetlerin ve sabit sermaye yatırımlarının kamu kesimi yanında özel sektör sermaye şirketleri aracılığıyla da gördürülmesi tercih edilir olmuştur. Kamu hizmetlerinin kurulması ve görülmesinde özel hukuk sermaye şirketleri ve değişik yöntemlerin kullanılmasına temel teşkil eden çok sayıda mevzuat uygulamaya girmiştir.

Bir kamu hizmeti, doğrudan doğruya bir yasa ile kurulabildiği gibi, bir kamu hizmetinin dolaylı olarak kurulması yasa ile bir idari merciin yetkisine de verilebilmektedir.

1. 3. 1. Kamu Hizmetlerinin Kamu Kuruluşlarınca Sunulması (Emanet) Usûlü

Kamusal mal/hizmet üretimi ve kamuya arz edilmesinin kamu hukukuna tabi örgütler aracılığıyla gerçekleştirilmesi mümkündür. Kamusal mal ve hizmet üretimlerinin kamu tüzel kişisi statüsündeki kurum veya kuruluşlar tarafından gerçekleştirilmesinde en yaygın kullanılan yöntem “Emanet” usûlüdür²⁴.

Halk arasında kullanılan anlamından farklı olarak yönetim hukukuna teknik bir terim olarak yerleşen emanet usûlünde; kamusal bir mal veya hizmetin, bir kamu tüzel kişisi²⁵ tarafından, kendi personeli, aynı/mali kaynakları, kendi örgütü aracılığıyla²⁶ kurulması ve yürütülmesi esastır.

²³ RG:17.03.1984, S.18344.

²⁴ Vahit Polatkan, (2000), **Yap İşlet Devret Modeli ile Ulusal ve Uluslararası Tahkim**, Yaklaşım Yayınları, s.7.

²⁵ Anayasa Mahkemesinin 12.01.1971 gün ve E.1969/31, K.1971/3 sayılı kararında yer aldığı üzere “... kamu işlerinin Devletçe ve Devlet kaynaklarıyla ve kazanç amacı güdülmeksizin görülmesi Anayasanın temel ilkelerindendir...” Bahsekonu karar için bkz. Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi (AMKD), S.9, s.134-139.

²⁶ Daha ayrıntılı açıklama için bkz:

Bu usulün en iyi örneği 233 sayılı “Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”²⁷ çerçevesinde faaliyet gösteren Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT) veya bunların iştirakleri ya da bağlı ortaklıkları²⁸ eliyle kurulup yürütülen kamusal mal ve hizmet üretimleridir.

Bu usulün temel özellikleri aşağıdaki gibi sıralanabilir²⁹: Hizmet, ayrı bir tüzel kişilik olarak örgütlenmemiş olup, bir kamu idaresinin veya devlet tüzel kişiliğinin faaliyeti olarak görünmektedir Osmanlı İmparatorluğunun son dönemlerindeki “rüşum emaneti” ve “şehremaneti”, gibi bazı kamu hizmeti örgütlenmelerine rastlanılmakla birlikte Cumhuriyet döneminde kamu hizmetleri “Bakanlık” şeklinde örgütlenmiştir³⁰. Devlet adına hizmeti görenler kamu görevlisidir. Hizmetin yürütülmesi sırasında yapılan işlemler idari işlemdir. Hizmetin yürütülmesi için gereken ödenek hizmetin sahibi olan idarenin bütçesinde yer almakta ve bu bütçenin bağlı olduğu usul ve esaslar uyarınca ödenmekte ve denetlenmektedir.

Emanet usulü, ortak ve genel kamusal ihtiyaçların karşılanması amacıyla sadece kamu kurum ve kuruluşlarına verilmiş olan kamu hizmetlerinin gördürülmesi yöntemlerinden birisidir. Ancak, tüm kamusal hizmetlerin niteliği ve türü önemsenmeksizin, emanet usulü ile yürütülmesine imkan sağlamasına ve bu konuda herhangi bir istisna getirmemesine karşın 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu yürürlükten kaldırılmıştır. Emanet usulü de 2886 sayılı kanunun yerine geçen ve 1

-
- Lütfi Duran, (1982), **İdare Hukuku Ders Notları**, s.328,
 - Bahtiyar Akyılmaz, (2004), **İdare Hukuku**, Konya, Sayram Yayınları, s.334,
 - A. Şeref Gözübüyük-Turgut Tan, a.g.e., s.642,
 - Metin Günday, a.g.e., s.306,
 - Siddık Sami Onar, a.g.e., s.43.

²⁷ RG:18.06.1984, S.18435.

²⁸ 08.06.1984 tarihli ve 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında KHK'nin 2. maddesinde tanımlandığı üzere; **Kamu İktisadi Teşebbüsü “Teşebbüs” (KİT)**; İktisadi Devlet Teşekkülü ile Kamu İktisadi Kuruluşu'nun ortak adıdır. **İktisadi Devlet Teşekkülü “Teşekkül” (İDT)**; Sermayesinin tamamı Devlete ait, iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulan, kamu iktisadi teşebbüsüdür. **Kamu İktisadi Kuruluşu “Kuruluş” (KİK)**; Sermayesinin tamamı Devlete ait olup tekel niteliğindeki mal ve hizmetleri kamu yararı gözeterek üretmek ve pazarlamak üzere kurulan ve gördüğü bu kamu hizmeti dolayısıyla ürettiği mal ve hizmetler imtiyaz sayılan kamu iktisadi teşebbüsüdür. **Müessese**; Sermayesinin tamamı bir iktisadi devlet teşekkülüne veya kamu iktisadi kuruluşuna ait olup, ona bağlı işletme veya işletmeler topluluğudur. **Bağlı Ortaklık**; Sermayesinin yüzde ellisinden fazlası iktisadi devlet teşekkülüne veya kamu iktisadi kuruluşuna ait olan işletme veya işletmeler topluluğundan oluşan anonim şirketlerdir. **İştirak**; İktisadi devlet teşekküllerinin veya kamu iktisadi kuruluşlarının veya bağlı ortaklıklarının, sermayelerinin en az yüzde onbeşine, en çok yüzde ellisine sahip oldukları anonim şirketlerdir. **İşletme**; Müesseselerin ve bağlı ortaklıkların mal ve hizmet üreten fabrika ve diğer birimleridir.

²⁹ A. Şeref Gözübüyük-Turgut Tan, a.g.e., s.642,643.

³⁰ 1982 Anayasasının 113. maddesi hükmü uyarınca, “kanunla kurulabilen, kaldırılabilen, görev yetkileri kanunla belirlenen” Bakanlıklar, kamu hizmetini bağımsız olarak değil, Devlet tüzelkişiliğini temsilen yerine getiren kuruluşlardır. 1961 Anayasasının 106. maddesindeki “Bakanlıklar kanunun koyduğu esaslara göre kurulur” hükmü ve dönemin 4951 sayılı Bakanlıkların Kurulması Hakkında Kanunun 1. maddesindeki “Devlet Daireleri Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanı'nın onamasıyla Bakanlıklara ayrılır” hükmü gereği, Kanunun yürürlük tarihi süresince Bakanlıklar idari işlemler yaparak kurulabilmişlerdir. 1982 Anayasası ile bu uygulamaya son vermiş ve Bakanlıkların “kanunla kurulma” şartını getirmiştir. Halen yürürlükte olan 3046 sayılı Bakanlıkların Görevleri ve Kuruluş Esasları Hakkındaki Kanun Anayasanın 113. maddesi hükmü gereği çıkarılan kanundur.

Ocak 2003 tarihinde yürürlüğe giren 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile kaldırmıştır³¹. 4734 sayılı Kamu İhale Kanununda değişiklik yapan 4964 sayılı Kanun ile de bu konuda bir değişiklik getirilmemiştir.

1. 3. 2. Kamu Hizmetlerinin Özel Hukuk Kişilerince Sunulması Usulleri

Kamusal mal ve hizmet üretimi ve kamuya arz edilmesinin sözleşmeye bağlı olarak özel hukuka tabi gerçek veya tüzel kişiler aracılığıyla; “iltizam”, “müşterek emanet”, “izin-ruhsat”, “imtiyaz” veya “yap-işlet-devret” .. v.b. usuller ile gerçekleştirilmesi de, usul ve esaslarının yasalar ile açıkça düzenlenmesi kaydıyla mümkün olabilmektedir. Kamusal mal ve hizmetlerin özel kesime ait kuruluşlar tarafından sunulmasına ilişkin uygulamalar her geçen gün yaygınlaşmakta ve izlenen usuller de giderek çeşitlenmektedir. Ancak, idarî sözleşmelerden; mali iltizam sözleşmeleri, kamu istikraz sözleşmeleri, yer altı ve yerüstü servetlerine ilişkin işletme sözleşmeleri, orman işletme sözleşmeleri ve idari hizmet sözleşmeleri³² çalışmanın kapsamı dışında tutulmuş olup bunlardan sadece “kamu hizmeti imtiyaz sözleşmeleri” üzerinde aşağıda durulacaktır.

1. 3. 2. 1. İltizam : Bu usulün esası; kamusal mal ve hizmet üretimi ile ilgili yol, hastane, okul ... v.b. tesislerin inşaatının önceden tespit edilen bir götürü bedel karşılığında özel hukuk gerçek veya tüzel kişisine (örn. müteahhit) taraflarca imza altına alınan bir taahhüt sözleşmesi çerçevesinde yaptırılmasına dayanmaktadır. A’şar resmi gibi devlet gelirlerinden birinin toplanması işini üzerine alma olarak da tanımlanmaktadır³³. Yönetim hukukunda iltizam usulü, bir kamu hizmetinin üretilmesi için gereken tesisin inşaat işinin gerçekleştirilmesi amacıyla gereken³⁴ malzemenin temin edilerek kamu idaresine teslim edilmesi için imzalanan sözleşmeleri kapsar, fakat bu tesisin işletilmesini kapsamaz.

³¹ “Rekabet ilkesi” temel alınarak, kamu tarafından kurulan şirket, vakıf v.b. tüzel kişiliklerden mal alımları da 4734 sayılı Kanunla yasaklanmıştır.

³² Bu sözleşmelere ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz:

- Bayram Keskin, (2006), **Kamu Hizmetinin Görülmesine İlişkin Sözleşmeler ve Bu Sözleşmelerden Doğan Uyuşmazlıkların Tahkim Yoluyla Çözümü**, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku A.B.D., Doktora Tezi, (Yayımlanmamış), s.68-90.
- Ümit Kaymak, (2002), **Kamu Hizmeti Teorisi**, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku (İdare Hukuku) A.B.D., Yüksek Lisans Tezi (Yayımlanmamış), s.53-62.
- Bayram Keskin, (1999), **Tahkim Sürecine Girilirken Kamu Hizmeti İmtiyaz Sözleşmelerine Farklı Bir Bakış**, Kırıkkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku A.B.D., Master Tezi, (Yayımlanmamış), s.52-59.

³³ Ferit Devellioğlu, (2000), **Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Lügat**, Aydın Kitabevi, 17. Baskı, Ankara, s.432.

³⁴ Örneğin yol inşaatı için gereken kum, asfalt, taş ... v.b. malzemenin temin edilmesi işi bu kapsamda değerlendirilebilmektedir.

Kamusal hizmetlerin önceden karar verilen bir bedel karşılığında özel hukuk kişileri tarafından temin edilmesi olarak ortaya çıkan iltizam usulü, zamanla farklı bir anlam da kazandığından kamu idaresi için gerekli olan altyapı inşaatları ve tesislerin yaptırılması da bu isimle anılmaya başlanmıştır. Ancak iltizam ile imtiyaz usulü arasındaki en önemli fark, iltizamda sadece inşaat, imtiyazda ise işletmeciliğin kapsam içinde olmasıdır.

1. 3. 2. 2. Müşterek Emanet: Bu usul; bir kamusal mal ve hizmet üretiminden kaynaklanan zararın kamuya ait olması, temin edilen menfaatin ise taraflar arasında müştereken paylaşılması kaydıyla özel hukuk gerçek veya tüzel kişisi tarafından sağlanmasına dayanır.

Bu usulde, bir gerçek veya tüzel özel hukuk kişisi, kamu idaresiyle yaptığı “müşterek emanet sözleşmesi”ne dayanarak kamu hizmetini kurma ve sunma yetkisini üzerine alır. Kamusal hizmetin kurulması ve işletilmesinde gereken ayni veya nakdi sermaye ve katkı paylarını kamu kesimi sağlamaktadır. Özel kesimin sermaye kaybı gibi maddi bir zararı söz konusu değildir. Şayet özel müteşebbis herhangi bir hasar veya zarar ile karşılaşır ise bunlar kamu kesimine ait olmaktadır.

“Müşterek emanet” usulünü “emanet” usulünden ayıran husus, kamu hizmetinin diğer unsurlarını müteşebbis temin ederken, müteşebbisin hak ettiği bedeli hasılat üzerinden belirli bir oranda pay almak suretiyle idareden tahsil etmekte oluşudur³⁵.

Taraflar arasında tanzim ve imza edilen müşterek emanet sözleşmesi nitelik olarak tamamen bir idari sözleşmedir. Bu sözleşmenin “imtiyaz” sözleşmesinden farkı müşterek emanet usulünde idarenin özel müteşebbisin üstlendiği taahhütlerde onun mali varlığını korumayı ve mali yardımda bulunmayı taahhüdü altına almakta olmasıdır. Eğer hasar veya zarar, özel hukuk kişinin üzerinde kalıyor ise “müşterek emanet” değil “imtiyaz” sözkonusudur³⁶.

Müşterek emanet usulünün tek örneği, günümüzde mevcut olmayan sahil fenerlerinin kurulması ve işletilmesi ile ilgili sözleşmelerdir³⁷.

³⁵ Vahit Polatkan, (2000), a.g.e. s.35.

³⁶ Zehra Odyakmaz, “Genel Olarak İdarenin Sözleşmeleri”, s.152.

³⁷ Sıddık Sami Onar, a.g.e., s.45.

1. 3. 2. 3. İzin (Ruhsat): Bu usule göre, kamu hizmetin yürütülmesinde, idare (kamu kurum veya kuruluşu) ile özel hukuk gerçek veya tüzel kişisi arasında bir idari sözleşme tanzim ve imza edilmesi söz konusu olmamaktadır.

Burada söz konusu olan, üretiminde kamu kesimi lehine “tekeli” niteliği söz konusu olmayan; öğretim kurumları, özel hastaneler, belediye sınırlarında özel toplu taşımacılık yapmak ... v.b. kamu hizmetlerinin³⁸, kamu otoritesinin “ruhsat” veya “izin” olarak tanımladığı tek taraflı yetkilendirme ve müsaadesiyle özel hukuk gerçek veya tüzel kişilerine gördürülmesidir.

Görev alan özel hukuk kişileri kamu hizmetini yürütürken keyfi davranmadıkları gibi hizmetin genelliğini, sürekliliğini bozamazlar ve kesintiye de uğratamazlar. Kamu otoritesinin özel kesim faaliyetlerinin her noktasında gözetim ve denetim yetkisi³⁹ olduğu gibi, nihai tahlilde bu kamu hizmetlerinin asli sahibi ve sorumlusu kamu olduğundan hizmetin yürütülmesinde özel hukuk kişinin yetersizliği halinde kamu kesimi her türlü önlemi alma hususunda da görevli ve yetkilidir.

Son dönemde özellikle elektrik ile ilgili kamu hizmetlerinin gördürülmesinde imtiyaz usûlünün terkedilerek ruhsat usûlünün tercih edildiği görülmektedir.

Türkiye’de ilk elektrik enerjisi üretiminin 1902 yılında Mersin/Tarsus’ta su değirmeninden elde edilen elektriğin kasabaya/ilçeye verilmesiyle gerçekleştiği bilinmektedir. İlk sistemli elektrik üretimi, 1914 yılında Osmanlı Elektrik Anonim Şirketi’nin İstanbul için yaptığı üretim olarak kayıtlara geçmiştir. İlk bölgesel elektrik üretimi Çatalağzı Termik Santralinin kurulmasıyla gerçekleştirilmiş, 1956’da Sarıyar Elektrik Santrali ile birlikte Anadolu enterkonnekte sistemi kurulmuştur. 1953’te Çukurova Elektrik, 1956’da ise Kepez Elektrik üretime başlamıştır. 1960 yılında DSİ Genel Müdürlüğü’nün işletmekte olduğu hidroelektrik santralleri Etibank’a devredilmiş, 1970 yılında TEK kurulmuş, bu tarihten sonra, işletilen santraller, belediyelerin işlettiği bazı santraller hariç TEK’e devredilmiştir. TEK ve belediyeler arasındaki elektriğe ilişkin ikili uygulamayı kaldırmak için 03.09.1982 tarihinde 2705 sayılı Kanun istihsal edilmiştir. 2705 sayılı kanun uyarınca elektriğin

³⁸ A. Şeref Gözübüyük - Turgut Tan, a.g.e., s.647.

³⁹ Bknz. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu m.7/f ve 5393 sayılı Belediye Kanunu m.14/a. Ayrıca Sayın Lütfi Duran’a göre, “Aslında belediyelerin asli görevleri arasında yer alan ve bizzatıhi yerine getirmekle yükümlü oldukları toplu taşıma hizmetinin özel kişilere bırakılması geçici ya da önlem niteliğindedir ve er-geç sona erdirilmelidir. Türkiye’de bu konudaki uygulama ise olağan ve sürekli sayılma eğilimindedir”. İlgili görüş için bknz. Lütfi Duran: “Yap-İşlet-Devret Modeli”, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Dergisi (AÜSBFD), C.46, 1991, S.1-2, s.158.

santrallerde üretiminden itibaren nihai tüketici olan abonelere dağıtımına kadar yetkiler münhasıran TEK’e devredilmiştir.

1980’li yıllardaki özelleştirme uygulamaları çerçevesinde çıkarılan 3096 sayılı TEK Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanunun yürürlüğe girmesiyle birlikte elektrik hizmetlerinin özel kişilere imtiyaz yoluyla gördürülmesinin de önü açılmıştır.

1982 Anayasasında 4446 sayılı Kanunla 1999 yılında yapılan değişiklikten sonra çıkarılan 4493 sayılı Kanunla yapılan değişiklikten itibaren elektrik hizmetlerinin özel kişilere gördürülmesinde imtiyaz yöntemi terk edilmiş,⁴⁰ son olarak da 20.02.2001 tarihinde çıkarılan 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile elektrik hizmetlerinin özel kişilere gördürülmesinde imtiyaz yöntemi terk edilerek “ruhsat” usûlüne dönmüştür⁴¹.

1. 3. 2. 4. İmtiyaz: Gerek konusu, gerekse şartları bakımından kamu hizmeti imtiyaz sözleşmelerinden farklı ve tamamen ayrı⁴² hukuki sonuçları olan imtiyaz usulü, kamu otoritesinin bir özel şahıs ile yaptığı sözleşme uyarınca belli bir kamu hizmetinin kâr ve zararı ile masrafları özel şahsa ait olmak üzere, özel bir kişiye kurulması ve/veya işlettilmesidir. İmtiyaz usulünde hizmeti gören özel kişiye “imtiyaz sahibi” veya “imtiyazcı”, idareye de “imtiyaz veren” denilir.

1. 3. 2. 5. Kamu Hizmeti İmtiyaz Sözleşmeleri : Mevcut hukuk düzeninde bir özelleştirme uygulaması olarak da kabul edilen kamu hizmeti imtiyaz sözleşmeleri, çeşitli tanımlarla ve değişikliklerle 1910 yılından beri Türkiye’de uygulanmaktadır.

Kamusal hizmetlerin özel hukuk kişileri aracılığıyla gördürülmesi usûlü başta bayındırlık hizmetleri ile yollardan ve köprülerden geçiş ücreti almak şeklinde 16ncı yüzyıldan itibaren Fransa’da görülmeye başlanmıştır⁴³. Bu usûlün daha sonraları bataklıkların kurutulması, su kemeri inşası ve kanalların açılması gibi bayındırlık

⁴⁰ Metin Günday, (2004), a.g.e., s.325.

⁴¹ 4628 sayılı Kanun’da “ruhsat” ifadesi yerine aslında “Lisans” ifadesi yer almaktadır. Lisans Genel Esasları ve Lisans Türleri, Kanunun 3. ve devam maddelerinde düzenlenmiştir. Lisanslar, faaliyetlerin birden fazla tesiste yürütülmesi durumunda her tesis için ayrı ayrı alınacak olup (m.3/a-1) bir defada en az 10, en fazla 49 yıl için verilebilecektir (m.3/a-4). Lisans bedelleri yıllık olarak Kuruma (Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu) ödenecektir (m.3/a-6). Lisanslar ayrıca Üretim, İletim, Dağıtım ve Otoprodüktör Grubu Lisansları olmak üzere değişik sınıflara da ayrılmıştır (m.3).

⁴² Lütfi Duran, (1982), a.g.e., s.334.

⁴³ Ayrıntılı bilgi için bkz:

- Necmi Osten, (1938), **İdarî Mukavele ve Amme Hizmeti İmtiyazlarının Hukukî Mahiyeti**, İstanbul, s.17.
- Osman, Meriç, (1973), **“İdarî Sözleşme Müessesesinin Doktrinde İncelenmiş ve İncelenmemiş Yönleri”**, Danıştay Dergisi, Y.3, C. III, s.72.;

hizmetlerinin temininde de uygulandığı görülmüştür. Bu dönemde işin yapımı ve işletilmesi görevi ve sorumluluğu günümüzdeki Yap-İşlet-Devret uygulamasında olduğu gibi ancak, her türlü zarar - ziyan imtiyaz sahibine ait⁴⁴ olmak üzere imtiyaz sahibinin uhdesinde kalmıştır. Bilahare 19. yüzyılın ortalarından itibaren imtiyaz sahibinin imtiyaz konusu üzerindeki tasarruf yetkisi elinden alınarak, imtiyazların belli sürelerle bağlandığı görülmektedir.

Türkiye'deki ilk imtiyazların, Avrupa kapitalizmin altın çağını yaşadığı, Osmanlı İmparatorluğunun da mali zorluklar yaşadığı 19. yüzyılda verildiği görülmektedir. Yaşanan finansal zafiyetler nedeniyle 1881'de Düyûn-u Umumiye'nin kurulduğu ve ülkeye yabancı sermaye girişinin önceki döneme göre daha sistemli hale geldiği, Avrupalılara, başta demiryolu olmak üzere madenler ve bankacılık gibi alanlarda hatta ekonomik bir niteliği olmadığı halde Fenerler İmtiyazı gibi imtiyazların bile verildiği bilinmektedir. Bu dönemde sözleşmeye göre 20 ile 99 yıl arasında değişen sürelerle⁴⁵ yabancılara verilen başlıca imtiyazlar: 1909'da Telefon imtiyazı⁴⁶, 1860'da Akdeniz, Çanakkale Boğazı ve Karadeniz sahilleri için imzalanan Fenerler İmtiyazı⁴⁷, 1890'da İstanbul Liman, Rıhtım, Dok ve Antrepo İmtiyazı⁴⁸, 1888'de Selânik Liman İmtiyazı, 1867'de İzmir Limanı İmtiyazı, 1888'de Beyrut Limanı İmtiyazı, 1895'te Derince Limanı imtiyazı, 1899'da Haydarpaşa Limanı imtiyazı⁴⁹, 1868'de İstanbul Tramvay ve Tünel İmtiyazları, 1890'da Selânik Tramvay İmtiyazı, 1903'te Şam Tramvay İmtiyazı, 1874'te Beyoğlu Su İmtiyazı, 1892'de İzmir Sular İmtiyazı, 1883'te İzmir Elektrik İmtiyazı.

Kapitülasyonlardan ve kamusal kaynakların sömürülmesinden devleti kurtarmak⁵⁰ için, daha önceki dönemde verilen bu imtiyazların daha sonra raşa-rashat yöntemi ile satın alındığı görülmüştür.

⁴⁴ Yıldırım Kuzum, a.g.m., s.72.

⁴⁵ Turgut Tan, "Osmanlı İmparatorluğunda Yabancılara Verilmiş Kamu Hizmeti İmtiyazları", a.g.m., s.323-324.

⁴⁶ Bu sözleşme, Western Electric Konsorsiyumu ve dönemin Hükûmeti arasında tanzim ve imza edilmiştir. İmtiyazın süresi 30 yıldır. İmtiyaz sahibi yıllık gayri safi gelirinin %15'ini Hükûmete verecektir. Daha fazla bilgi için bkz Murat Öksüz, *İdarî Sözleşmelerin Çeşitleri ve İdarî Sözleşmelerde Sakatlıklar*, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), s.15.

⁴⁷ Osman Meriç, (1973), "İdarî Sözleşme Müessesesinin Doktrin ve İçtihatla İşlenmiş ve İşlenmemiş Yönleri", *Danıştay Dergisi*, Y. 3, S.11, s.73.

⁴⁸ Daha fazla bilgi için bkz, Turgut Tan, "Osmanlı İmparatorluğunda Yabancılara Verilmiş Kamu Hizmeti İmtiyazları", a.g.m., s. 306-307.

⁴⁹ Osman Meriç,(1973), a.g.m., s.74.

⁵⁰ Daha fazla bilgi için bkz, Ali Ülkü Azrak, (1976), *Millîleştirme ve İdare Hukuku*, İstanbul.

Geçmişte yaşanan bu uygulamanın bir yansıması olarak, Cumhuriyetin ilk yıllarında katı bir devletçilik ilkesinin uygulandığı bilinmektedir. 1937’de devletçilik ilkesinin Anayasa’ya girmesiyle birlikte, devletin ekonomik hayata doğrudan müdahalelerde bulunduğu, madenlerin çıkarılması ve işletilmesi için Etibank ve Maden Tetkik Arama Enstitüsü’nü kurduğu görülmektedir.

1950’lerde başlayan farklı siyasi tercihler ve karşı eğilimler sonucunda, bir kısım madenler için imtiyaz verebilmek gayretiyle özellikle madencilik sektöründe, özel mülkiyete imkan vermek ve yabancı sermayeyi ülkede yatırım yapmaya teşvik etmek amacıyla 6309 sayılı Maden Kanunu’nun yürürlüğe sokulduğu görülmektedir⁵¹.

Kepez ve Seyhan Hidroelektrik işletmelerinin İdarî Sözleşme ile özel hukuk kişilerine verilmesinde olduğu gibi, elektrik üretimi, baraj yapımı ve hidroelektrik santralleri konusundaki imtiyazların da Cumhuriyet döneminde verildiği bilinmektedir⁵².

İktisadi nitelik içeren kamu hizmetlerinin topluma sunulmasında 1980’lere kadar sosyal amaçlar ve saikler öne çıkarken 1980’lerden itibaren ticari, iktisadi ve teknolojik saikler de öne çıkmıştır.

Gelişmiş batılı ülkelerde olduğu gibi Türkiye’de de temel altyapı, enerji ve ulaşım gibi yatırım ve hizmetlerin kamu kurum ve kuruluşlarının bütçe imkanları ile karşılanamaması nedeniyle bu alanlarda özel sektörün de yatırım yapabileceği bir ortam, bir yatırım iklimi oluşturulmasına yönelik çalışmalar yapılmıştır.

Türkiye’deki kamu kurum ve kuruluşlarının çağdaş ve ileri teknoloji gerektiren kamu hizmeti üretimi ve sunumunu kendi mali ve teknik imkanlarıyla karşılayamadığı durumlarda özel hukuk kişilerinin imkanlarından yararlanarak çağdaş ve günün ihtiyaçlarına uygun çözümler üretilmesi amacıyla hareket etmesi sonucu 1984 yılında yapılan hukuki düzenlemelerden sonra kamu hizmetinin gördürülmesi, imtiyazın verilmesi türlerinden olan Yap-İşlet (Yİ) ve Yap-İşlet-Devret (YİD) modelleri bugünkü halini almış bulunmaktadır.

⁵¹ Osman Meriç, (1973), a.g.m., s.77.

⁵² Lütfi Duran, (1982), a.g.e., s.339.

Kamu hizmetlerinin özel hukuk sermaye şirketleri aracılığıyla sunulması anlamına gelen ve günümüzde çok geniş bir uygulama alanı bulan “kamu hizmeti imtiyaz sözleşmeleri” aşağıda ayrıntıları ile ele alınmıştır.

1. 3. 2. 5. 1. Kavram: Kelime anlamıyla imtiyaz; özel, kişisel, başkalarına tanınmayan hak veya koşul⁵³ olarak veya bir işi, başkaları yapamamak üzere, hususi müsaade ile bir kimseye veya bir müesseseye verme⁵⁴ hali olarak tanımlanmaktadır.

Alanyazındaki bir diğer tanıma göre kamu hizmeti imtiyaz sözleşmesi; “Bir amme hizmetinin her türlü masraf ve hasarı kendisine ait olmak üzere, idare tarafından konulacak şartlar, temin edilecek salâhiyetler ve taahhüt olunan menfaatler mukabilinde hususi bir şahıs tarafından ifasını tazammun eden bir mukaveledir.”⁵⁵

Bu idarî sözleşme türü; “İdarenin kamu hizmeti teşkil eden bir görevin yerine getirilmesini bir İdarî Sözleşme ile özel bir müteşebbise devretmesi”⁵⁶ ve “... bir kamu hizmetinin bir özel kişi tarafından kurulmasını ve belli bir süre işletilmesini veya kurulmuş bulunan bir kamu hizmetinin belli bir süre idarenin bir özel kişi ile yaptığı sözleşme uyarınca belli bir süre işletilmesini öngören idarî sözleşmelerdir...” şeklinde de tarif edilmektedir⁵⁷.

Kuzum; “... bir kamu hizmetinin hasarı kendisine ait olmak üzere kâr amacıyla özel teşebbüs tarafından görülmesi ve kamu mallarının inhisarî mahiyette istifade sağlayabilmesi için özel kişilere verilen müsaadeler ancak İdarî Sözleşmelerle yapılabilir ki buna da kamu hizmeti imtiyaz sözleşmesi adı verilir....”⁵⁸ der iken, Derbil’e göre; “... Bir kamu hizmetinin bir özel kişi tarafından kurulmasını ve işletilmesini öngören İdarî Sözleşmeler...”⁵⁹, Tan’a göre ise “... Kamu tüzel kişisinin bir kamu hizmetini, tüm masraf ve zararlarını yüklenen bir özel kişiye, hizmetten yararlananlardan bir karşılık isteme hakkına sahip olarak, belirli bir süre için gördürmesi...”⁶⁰, kamu hizmeti imtiyaz sözleşmesidir.

⁵³ Meydan Larouse, Cilt 9, s.473.

⁵⁴ Ferit Devellioğlu, (2000), a.g.e., s.434.

⁵⁵ Sıddık Sami Onar, (1966), *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, 3. Bası, Cilt-1, s.536.

⁵⁶ Ali Ülkü Azrak, (1963), “*İdarî Mukavele Kavramının Teori ve Tatbikattaki Gelişimine Dair Mukayeseli Bir İnceleme*”, İstanbul Hukuk Fakültesi Mecmuası, Y.1963, S.29, s.536.

⁵⁷ Metin Günday, (2004), a.g.e., s.172.

⁵⁸ Yıldırım Kuzum, (1968), “*İmtiyaz Sözleşme ve Şartlaşmalarının Danıştayca İncelenmesi*”, Yüzyıl Boyunca Danıştay, Ankara, s.758.

⁵⁹ Süheyy Derbil, (1952), *İdare Hukuku*, C.II, (İdari Faaliyet), Gözden Geçirilmiş ve Düzeltilmiş Yeni Bası, Ankara s.593.

⁶⁰ Turgut Tan, “*Osmanlı İmparatorluğunda Yabancılar Verilmiş Kamu Hizmeti İmtiyazları*”, A.Ü. SBF Dergisi (AÜSBFD), C.XXII, S.2, s.285.

Bu kavramı Türk idare hukuku açısından tanımlayacak olursak; kamu hizmetlerinin uzun süreli bir idari sözleşme çerçevesinde kârı, sermayesi, hasarı ve zararı kendilerince üstlenilmek kaydıyla özel hukuk kişileri tarafından yerine getirilmesi⁶¹ “imtiyaz” olarak tanımlanmaktadır. Anayasa Mahkemesi kararları ışığında, konusu kamu hizmetinin kurulmasını ve/veya işletilmesini bir özel kişiye devretmek olan sözleşmeler ise “kamu hizmeti imtiyaz sözleşmesi”⁶² olarak tanımlanmakta olup, Anayasa gereğince bu sözleşmeler Danıştay’ın da ön denetimine⁶³ tabidir.

1868’de kurulan ve ilk ismi Şûrayı Devlet⁶⁴ olan Danıştay, bir kararında “...Yardımlı veya yardımsız menafî garantisini, muhtevi veya bu garantiden âri olarak bir âmme hizmetinin masrafı kendisi tarafından yapılmak ve kendisine, hizmetten müstefit olanlardan muayyen bir tarife dairesinde bir ücret istifası hak ve mezuniyeti verilmek suretiyle ferde (önceden şahıslara da verilebiliyordu) veya bir şirkete uzun bir devre için gördürülmesi ve onun bu hizmetle mükellef tutulması esasına müstenit bulunan mukaveleleri Âmme Hizmeti İmtiyazı Mukaveleleri”⁶⁵ saymıştır.

Danıştay 3. Dairesi, 17.11.1967 tarihli ve E. 1967/371, K. 1967/451 sayılı kararında; “... İmtiyaz Sözleşmesi, bir kamu hizmetinin masrafı kendisi tarafından yapılmak üzere, idarece tayin olunan şartlar, tanınan yetkiler, taahhüt olunan malî menfaatler karşılığında bir özel kişi tarafından ifasını tazammun eder...” hükmünü kurmuştur.

Danıştay İdari İşler Kurulu’nun imtiyaz sözleşmeleriyle ilgili olarak kurduğu hüküm ise; “Klasik tanıma göre kamu hizmeti imtiyazı, bir kamu hukuku kişinin bir gerçek veya tüzel kişiye belli bir süre için kamu hizmetini görme işini bir sözleşmeyle vermesidir. İç içe geçmiş iki bölümden meydana gelen bir imtiyaz işlemi, imtiyaz veren ile alan arasındaki anlaşmayı belirleyen dar anlamda sözleşme ve imtiyazın konusunu, süresini, tarafların hakları ve borçları ile hizmetten yararlananlara ilişkilerini belirleyen şartlaşma hükümlerinden oluşmaktadır. Bu biçimiyle bir imtiyaz işleminin, bir yandan akdi nitelikte hükümler, diğer yandan da imtiyaz

⁶¹ Anayasa Mahkemesi’nin 09.12.1994 tarihli ve E. 1994/43, K. 1994/42-2 sayılı Kararı.

⁶² Oktay Varlıer (1996), a.g.e. s.6.

⁶³ TC Anayasa, m.155/2.

⁶⁴ Osmanlı İmparatorluğunun Sultan II. Mahmut döneminde kurulan, yasama, yürütme, yargı işlevlerine sahip olan Meclis-i Valâyi Ahkâmı Adliye, 1868’de Şûrayı Devlet ve Divan-ı Ahkâmı Adliye isimleriyle ikiye ayrılmıştır. Bu ayrılıktan sonra kamu görevlileri ile vatandaş (teba) arasındaki anlaşmazlıkları giderme yetkisi Şûrayı Devlete, Şer’iye Mahkemelerinin bazı ceza hükümlerini temyizen inceleme yetkisi ise Divan-ı Ahkâmı Adliyeye devredilmiştir. “Divan-ı Ahkâmı Adliye” bugünkü Yargıtay’ın, “Şûrayı Devlet” ise bugünkü Danıştay’ın kuruluşlarındaki adlarıdır.

⁶⁵ Şûrayı Devlet Dava Daireleri Genel Heyetinin 26 Şubat 1935 tarihli kararı için bkz. Yıldırım Kuzum, a.g.m., s.763.

verenin iradesini yansıtan ve düzenleyici nitelikte hükümler içeren karma işlem niteliğinde olduğu kabul edilmektedir.”⁶⁶

1. 3. 2. 5. 2. Temel Unsurları: Konusu bir kamu hizmetidir. Kâr, zarar ve hasar ile sermaye özel hukuk kişisine aittir. İdare kamu hizmetini yürütecek özel hukuk kişisine bazı yetkiler tanımaktadır. Kamu hizmeti İdare (Kamu kurum veya kuruluşu) tarafından konulan şartlar çerçevesinde İdarenin denetimi ve gözetimi altında özel hukuk kişisi tarafından yürütülmektedir. Görülen kamu hizmeti karşılığında özel hukuk kişisine bir takım çıkarlar sağlanmaktadır. Taraflar, genellikle 30-40 yıl gibi uzun süreli bir idari sözleşmeye dayalı olarak hukuki ilişki içine girmekte ve bir sözleşme ile bağlanmaktadır.

Kanunlarda “imtiyaz” veya “imtiyaz usulü”nün ne olduğuna ilişkin çok açık ve net bir tanım yoktur. Ancak uygulamada bu usul, rekabetin istenmediği veya rekabetin mümkün olmadığı bir sektörde belli bir kamusal mal veya hizmetin üretilmesi, dağıtılması veya ticaretine ilişkin hakların belirli bir süre ile ve bir sözleşmeye dayalı olarak özel hukuk kişileri tarafından yerine getirilmesi olarak yansımaktadır. Sözleşme süresinin sonunda ilgili mal veya hizmet sunumuna ilişkin tüm mal varlığı başka bir işleme gerek olmaksızın kendiliğinden kamu idaresine devredilmiş sayılır.

Özü itibarıyla bir tür özelleştirme uygulaması olan imtiyaz usulü, bir kamu hizmetinin, asli sahibi olan kamu idaresi ile taraflar arasında düzenlenen ve imzalanan bir sözleşmeye dayalı olarak, masrafları, zararı veya kârı kendisine ait olmak, hizmetten fayda sağlayanlardan bir bedel alınmak ve bir denetim altında bulunmak suretiyle sermaye şirketi statüsündeki bir özel hukuk kişisi tarafından yürütülmesidir.

Ükemizde, Osmanlı İmparatorluğu döneminde, herhangi bir yasal düzenlemeye ihtiyaç duyulmadan 19. yüzyılın ortalarından başlayarak, liman, fener, rıhtım ... v.b. kamusal nitelikli hizmetlerin kurulması ve işletilmesinin, imtiyazlar yoluyla ve genellikle yabancılar aracılığıyla, devletin egemenlik yetkisi kullanılarak sağlandığı görülmektedir.

“Kamu hizmeti imtiyazı verme” işlemi; 1910 yılından itibaren, bugün de halen yürürlükte olan ve kamu hizmeti imtiyaz usulünün genel ve hukuki dayanağını

⁶⁶ Danıştay İdari İşler Kurulu’nun 09.10.2000 tarihli ve 2000/107 E., 2000/76 K. sayılı Kararı.

oluşturan 10.06.1326 tarihli (1910) ve 1910 sayılı “Menafii Umumiyyeye Mûteallik İmtiyazat Hakkında Kanun”⁶⁷ ile yasal dayanağa kavuşturulmuştur.

“Menafii Umumiyyeye Mûteallik İmtiyazat Hakkında Kanun” gereğince; vergi veya resim muafiyeti içeren ve gelecek yılların bütçelerinden ödeme yapılması gereken imtiyaz sözleşmeleri Meclis onayına sunulmakta, kamu yararına yönelik diğer üretim imtiyazları ise Bakanlar Kurulu tarafından verilmekte idi.

Daha sonra bu Kanuna bazı maddeler ilave edilmesine ve bazı maddelerinin yürürlükten kaldırılmasına ilişkin, “Menafii Umumiyyeye Mûteallik İmtiyazat Hakkındaki 10 Haziran 1910 Tarihli Kanuna Bazı Maddeler Tezyiline ve Bu Kanunun Bazı Maddelerinin İlgasına Dair 25.06.1932 tarihli ve 2025 sayılı Kanun”⁶⁸ ihdas edilerek; 1910 sayılı Kanunun 3, 4 ve 6. maddeleri yürürlükten kaldırılmış, diğer maddeleri ise 2025 sayılı Kanunun maddeleri olarak düzenlenmek suretiyle ve ilk hali ile yürürlükte bırakılmıştır.

Ancak, Menafii Umûmiyyeye Mûteallik İmtiyazat Hakkında Kanun’un imtiyaz sahibinin tespitine ve imtiyaz verme usûlündeki kısıtlamalar, 1980’lerden itibaren esen serbest piyasa ekonomisi rüzgarları ve liberal devlet politikası ile uyuşmadığından 1983’ten itibaren bazı özel mevzuat düzenlemelerinin yapıldığı bilinmektedir.

1984 yılında, Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkındaki 04.11.1984 tarihli ve 3096 sayılı Kanun yürürlüğe sokulmuştur⁶⁹. Bu Kanun elektrik üretim, iletim ve dağıtım tesislerinin işletme haklarının görevli şirketlere verilmesine olanak sağlayacak işletme hakkı devir sözleşmesini öngörmektedir⁷⁰. “3096 sayılı Kanun incelendiğinde, işletme hakkı devir sözleşmelerinin imtiyaz usûlünün birçok ögesini

⁶⁷ 10 Haziran 1326 (1910) tarihli olan bu Kanun, 24 Haziran 1326 (1910) gün ve 576 sayılı Takvimi Vekayi’de (Resmî Gazetede) yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

⁶⁸ RG: 02.07.1932, Sayı: 2139.

⁶⁹ 3096 sayılı Kanunun amacı “...Türkiye Elektrik Kurumu dışındaki özel hukuk hükümlerine tâbi sermaye şirketleri statüsüne sahip yerli ve yabancı şirketlerin elektrik üretimi, iletimi, dağıtımı ve ticareti ile görevlendirilmesini düzenlemektir” (m.1). Bakanlar Kurulu üretim, iletim ve dağıtım tesislerinin işletme haklarının görevli şirketlere verilmesine karar verebilir (m.5). Bu sözleşmeler 99 yıla kadar olabilir (m.7). Süre bitiminde tüm tesisler ile tüm taşınır ve taşınmaz mallar her türlü borç ve taahhütten ari olarak Devlete bedelsiz geçer (m.8).

⁷⁰ İşletme hakkının ilk defa 2983 sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanunun 3. maddesinde tanımlandığı bilinmektedir. İşletme hakkı devri ise 24.11.1994 tarihli ve 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanunun 18/c maddesinde tanımlanmıştır.

taşıdığı,”⁷¹ 3096 sayılı Kanuna dayalı olarak çıkarılan Yönetmelik hükümleri⁷² ve Enerji Bakanlığı tarafından hazırlanan şartnamelerde⁷³ kamu hizmeti imtiyaz sözleşmelerinin tipik özelliği olan idarenin üstünlüğü görülmektedir.

1998 yılında, 3096 sayılı Kanunun tipik bir örneği olan, Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Erişme Kontrollü Karayolu (Otoyol) Yapımı, Bakımı ve İşletilmesi ile Görevlendirilmesi Hakkında 28.05.1998 tarihli 3465 sayılı Kanun yürürlüğe girmiştir⁷⁴. Bu Kanunun 3096 sayılı Kanundan belirgin farkı “bayındırlık imtiyazı” niteliğindeki bu sözleşmeyi imzalama yetkisinin Karayolları Genel Müdürlüğü’nde bırakılmasıdır⁷⁵. Danıştay burada devre dışı bırakılmış, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı otoyol geçiş tarifelerini onaylamak ve uygulama yönetmeliğini hazırlayıp Bakanlar Kuruluna sunmakla görevlendirilmiştir⁷⁶. 3096 ve 3465 sayılı kanunların yürürlüğe girmesi sonrasında, elektrik ve otoyol dışındaki haberleşme, sulama, limanlar, demiryolları ... v.b. “hizmetlerin de sermaye şirketleri ile yabancılara yaptırılması, işletilmesi ve devredilmesini teminen 08.08.1994 tarihli ve 3996 sayılı Bazı ve Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret (YİD) Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun yürürlüğe sokulmuştur.

⁷¹ Meltem Kutlu, (1997), **İdare Sözleşmelerinde İhale Süreci**, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuku Fakültesi Yayınları, İzmir, s.47-48.

⁷² Türkiye Elektrik Üretim İletim Anonim Şirketi (TEÜİAŞ) ve Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi (TEDAŞ) Dışındaki Kuruluşlara Elektrik Enerjisi Üretimi, İletimi ve Dağıtım Konusunda Görev Verilmesi Esasları Hakkında Yönetmelik, 4 Eylül 1985 tarihli ve 18858 sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. 3096 sayılı Kanuna dayalı olarak çıkarılan (m.2, m.14) bu Yönetmelik özel hukuk kişileri karşısında idareyi daha üstün konumda tutmaktadır.

⁷³ Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığınca hazırlanan Şartnameler; “Bu tesisler şirket tarafından kısmen veya tamamen üçüncü şahıslara kiralanmayacak, izin alınmadan işletme hakkı devredilmeyecek, ayrıca bu tesisler üçüncü şahıslara veya Devlet kuruluşlarına teminat olarak gösterilmeyecektir” ve “Şirket, sözleşme kapsamına giren tüm tesisleri görev süresinin sonuna kadar ... sağlam ve iyi işler halde bulundurmakla yükümlüdür” gibi hükümler içermektedir.

⁷⁴ 3465 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Erişme Kontrollü Karayolu (Otoyol) Yapımı, Bakımı ve İşletilmesi ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun, 2 Haziran 1988 tarih ve 19830 sayılı RG’de yayımlanmıştır.

⁷⁵ 3465 sayılı Kanunun 4. maddesinin son fıkrasında “... görevlendirme ve yaptırma ile ilgili usûl ve esaslar yönetmelikte tesbit edilir”, 11. maddesinde “Bu Kanunun uygulanması ile ilgili hususlar, Bakanlıkça hazırlanıp Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulacak yönetmelikle düzenlenir” hükmünü ihtiva etmiştir.

3465 sayılı Kanunun 11. maddesi uyarınca çıkarılan Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Erişme Kontrollü Karayolu (Otoyol) Yapımı, Bakımı ve İşletilmesi ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliği, Bakanlar Kurulunun 01.03.1993 tarihli ve 93/4186 sayılı kararı ile kabul edilerek 14 Nisan 1993 tarihli ve 21552 sayılı R.G.’de yayımlanmış ve aynı gün yürürlüğe girmiştir. Bu Yönetmeliğin 47. maddesi; “Bütün görevlendirmeler bir sözleşmeye bağlanır. Sözleşme Genel Müdürlük adına Genel Müdür veya yetkili kıldığı temsilcisi tarafından imzalanır” hükmünü içermektedir.

Alanyazında Lütfi Duran, 4446 sayılı Kanundan önce yazdığı bir makalede; 3465 sayılı Kanundaki ve Uygulama Yönetmeliğindeki bu düzenlemeye; “yasama politikası açısından bu düzenlemenin yerindeliği ve yeterliği bir yana “bayındırlık imtiyazı” içeren bir sözleşmenin, Anayasanın 155. maddesi gereğince Danıştay incelemesinden geçirilerek Bakanlar Kurulunca kararlaştırılması zorunlu iken, tümü ile bir kamu kurumu olan Karayolları Genel Müdürlüğünün görev ve yetkisine bırakılması izah ve kabul edilemez” görüşü ile karşı çıkmıştır. Bknz. Lütfi Duran, (1991), “**Yap-İşlet-Devret**”, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Dergisi (AÜSBFD), C.46, 1991, S.1-2, s.157.

⁷⁶ 3465 sayılı Kanunun 11. maddesi; “Bu Kanunun uygulanması ile ilgili hususlar, Bakanlıkça hazırlanıp Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulacak yönetmelikle düzenlenir” şeklindedir.

Bu mevzuat düzenlemeleri hem Anayasa Mahkemesi, hem de Danıştay tarafından⁷⁷ kamu hizmeti imtiyaz sözleşmeleri olarak ele alınmıştır. 4446 sayılı Kanunla yapılan 1999 tarihli Anayasa değişikliğinden sonra bazı kamusal hizmetlerinin özel hukuk sözleşmesi ile gerçek ve tüzel kişilere gördürülmesi mümkün hale getirildikten sonra 20.12.1999 tarihli ve 4493 sayılı Kanun ile elektrik üretim, iletim, dağıtım ve ticareti hizmetleri 3996 sayılı Kanun kapsamına alınarak bu hizmetlerin özel hukuk sözleşmeleriyle yaptırılmasına/devredilmesine olanak tanınmış olmakla birlikte 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu⁷⁸ elektrik üretim, iletim ve dağıtım faaliyetlerini 3996 sayılı Kanun kapsamından çıkararak bu hizmetlerin bundan böyle “ruhsat” yöntemi ile özel kesime gördürülmesi usûlünü getirmiştir.

Menafii Umûmiyeye Mûteallik İmtiyazat Hakkında Kanun, 04 Aralık 1984 tarihine kadar bir kamusal hizmet üretimine ilişkin imtiyaz kurulması veya bu hizmeti görmek üzere özel hukuk gerçek veya tüzel kişilerinin yetkisine verilmesi suretiyle bir tür özelleştirme uygulamasına imkan veren Türkiye’deki ilk ve tek yasa olma özelliğini de bünyesinde muhafaza etmektedir.

İmtiyaz kavramı, Anayasanın 155. maddesinde düzenlenmiştir. Bu madde uyarınca, imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinin incelenmesi hususunda Danıştay görevlendirilmiştir. Danıştay Kanununun⁷⁹ 23, 42 ve 46. maddelerinde; kamu hizmeti imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinin yürütme organı tarafından karara bağlanmadan önce Danıştay’ın incelemesinden geçirilmesi şartı getirilmiştir.

İmtiyaz sözleşmeleri; “maden işletme imtiyazı sözleşmeleri” ve “kamu hizmeti imtiyaz sözleşmeleri” olarak iki grupta incelenebilmektedir. Ancak konumuz ile doğrudan ilgili olmaması nedeniyle burada “maden işletme imtiyazı sözleşmeleri” üzerinde durulmayacaktır.

Alanyazında, imtiyaz sözleşmelerinin hukuki statüsü ve niteliği “karma hukuki tasarruf” şeklinde tanımlanmaktadır⁸⁰. Bu tanıma göre; bu sözleşmelerde İdare, imtiyaz sahibine bazı akçeli menfaatlerin temin edileceğini taahhüt etmekte olduğundan, haklar ve yükümlülükler iki tarafın da iradeleri ile ortaklaşa tespit

⁷⁷ Anayasa Mahkemesinin 28.06.1995 tarihli ve 1994/71 E., 1995/23 K. sayılı kararı için bkz. Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi (AMKD.), S.32, C.144, s.144 v.d.; Danıştay 10. Daire Başkanlığının 29.04.1993 tarihli ve 1991/1 E, 1993/1752 K. sayılı kararı için bkz. Danıştay Dergisi, S.88, s.463 v.d.

⁷⁸ 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu 03.03.2001 tarihli ve 24335 sayılı R.G.’nin Mükerrer sayısında yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

⁷⁹ 06.01.1982 tarihli ve 2575 sayılı Kanun, RG:20.01.1982, S.17580.

⁸⁰ Sıddık Sami Onar, a.g.e., s.536.

edildiğinden bu sözleşmeler “özel-tasarruf” niteliğine haizdir. Kamusal hizmeti kurmak ve işletmek ile görevli olan İdare’ce tesis edilen ve hizmetin kuruluş ve işleyişini düzenleyen kuralları içeren bu sözleşmeler, bu yönüyle “kural/kaide-tasarruf” mahiyetindedirler. Öte yandan, kamu hizmetini görececek olan özel hukuk kişisine kamu otoritesinin gücünden yararlanma, kamusal statüye girebilme imkanı veren ve bunların şartını oluşturan bu sözleşmeler aynı zamanda “şart-tasarruf” niteliğini de bünyelerinde taşımaktadırlar.

Bu nedenle, imtiyaz sözleşmelerinin, özel tasarruf kapsamında değerlendirilen konularının, tarafların ortak mutabakatı ve rıza birliği sağlanmadıkça değiştirilemeyeceği, kural-tasarruf ve şart-tasarruf mahiyetindeki unsurlarında İdarenin her zaman tek yanlı olarak değişiklik yapma yetkisine sahip olduğu kabul edilmektedir.

Yönetmelik sözleşmelerin uygulamaya konulabilmesi için, imzalandıkları tarihten itibaren üç ay içinde dayanakları ile birlikte Sayıştay’a gönderilerek Sayıştay tarafından tescil edilmesi şartına bağlıdır. İdari sözleşmeler Sayıştay tarafından tescil edilmedikçe yürürlüğe giremez⁸¹.

Bu çerçevede, Türk hukukunda diğer yönetmelik sözleşmelerden farklı⁸² bir yeri olan “kamu hizmeti imtiyaz sözleşmeleri”nde bulunması gereken ortak ve temel hususlar özetle şöyledir; kamu hizmeti imtiyaz sözleşmeleri; kamusal nitelikli bir hizmetin kurulması ve işletilmesini amaçlar. Sözleşme konusu olan kamusal hizmetin, imtiyaz sahibinin kâr ve zararına olarak kurulması ve işletilmesi sözkonusudur. İdare’nin hizmetlerden yararlananlardan bir bedel veya ücret alma hakkını imtiyaz sahibine devretmesi esastır. Hizmetten yararlananlardan alınacak olan bedel veya ücretle ilgili tarifelerin tespitine ilişkin yetki İdare’nin uhdesindedir. Taraflar, genellikle belirli ve 30-40 yıl gibi uzun süreli bir sözleşme ile bağlanmaktadır. Kamu gücünü kullanan idareler, imtiyaz sahibine göre üstün yetkilere ve ayrıcalıklı haklara sahiptir.

⁸¹ Sayıştay Kanunu, madde 60.

⁸² Danıştay’ın 29.04.1993 tarihli ve E.1991-1, K.1993-1752 sayılı Kararında; “Kamu hizmeti niteliği taşıyan bir görevin yerine getirilmesi, idari bir sözleşme ile özel girişimciye devredilmişse, kamu hizmetinin imtiyaz usulüyle yürütülmesinin söz konusu olacağı, imtiyaz süresince hizmetten yararlananlardan alınacak bedelin yasa ile saptanacak bir tarife üzerinden tahsil edilecek olması ve bu hizmet devrinin uzun ve belirli bir süre için yapılmasının, kamu hizmetleri imtiyaz sözleşmelerini diğer idari sözleşmelerden ayıran en önemli özellikler olduğu” ifadesi yer almıştır.

4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanunun^{83,84} kamu hizmetlerinin gördürülmesinin özelleştirilmesi başlıklı 15. maddesinde; genel ve katma bütçeli idareler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşların sadece tekel niteliğindeki mal ve hizmet üretim faaliyetleri ile kamu iktisadi kuruluşlarının temel kuruluş amaçlarına uygun mal ve hizmet üretim faaliyetleri “imtiyaz” addolunmakta, bunların dışındakiler imtiyaz sayılmamaktadır. Bu madde gereğince imtiyaz sayılan faaliyetlerle ilgili olarak yapılacak anlaşma ve sözleşmeler imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri niteliğinde olup, diğer kanunların bu hususları düzenleyen özel hükümleri saklı tutulmuştur. Ayrıca, bu madde gereğince işletme hakkı verilmesi, kiralama veya benzeri diğer yöntemlerle kullanma hakkının devri süresinin 49 yılı geçemeyeceği de hüküm altına alınmıştır.

Aynı maddede kamu hizmeti gören kuruluşların mülkiyet devri suretiyle özelleştirilmesine ilişkin konularda 4046 sayılı Kanunun 1. maddesinde⁸⁵ öngörülen ayrı kanunlarla düzenleme yapılmasına ilişkin şartlar⁸⁶ saklı kalmak kaydıyla;

- a. Genel ve katma bütçeli idareler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşların mal ve hizmet üretim birimleri ve varlıklarının (baraj, gölet, otoyol, yataklı tedavi kurumları, limanlar ve benzeri diğer mal ve hizmet üretim birimleri),
- b. 4046 sayılı Kanunun 35. maddesinin (B) bendinde⁸⁷ belirtilen ve kamu hizmeti gören tekel niteliğindeki mal ve hizmetleri üreten kamu iktisadi

⁸³ RG: 27.11.1994 tarih ve, S.22124 Sayı.

⁸⁴ 4046 sayılı Kanunun “Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” olan başlığı, 03.07.2005 tarihli ve 5398 sayılı Kanun’un 1. maddesi ile “Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun” olarak değiştirilmiştir, RG:21.07.2005, S.25882.

⁸⁵ 4046 sayılı kanunun 1. maddesinde;

- a) İktisadi devlet teşekküllerinin, bunların müessese, bağlı ortaklık, işletme, işletme birimleri ile varlıklarının ve iştiraklerindeki kamu paylarının,
- b) Kamu iktisadi teşebbüsleri statüsü dışında kalmakla beraber sermayesinin tamamı veya yarısından fazlası devlete ve/veya diğer kamu tüzelkişilerine ait olan ticari amaçlı kuruluşlardaki kamu payları ile bu kuruluşlara ait müessese, bağlı ortaklık, işletme, işletme birimleri ve varlıklarının, iştiraklerindeki kamu paylarının,
- c) Devletin diğer iştiraklerindeki kamu payları ile Hazineye ait payların,
- d) Genel ve katma bütçeli idareler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşların ve kamu iktisadi teşebbüslerinden kamu iktisadi kuruluşlarının gördükleri kamu hizmetleri ile doğrudan doğruya ilgili olmayan varlıklarının ve iştiraklerindeki paylarının,
- e) Belediye ve il özel idarelerine ait ticari amaçlı kuruluşlar ile pay oranlarına bakılmaksızın her türlü iştiraklerindeki paylarının,
- f) Genel ve katma bütçeli idarelerle bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşların, mal ve hizmet üretim birimleri ve varlıkları (baraj, gölet, otoyol, yataklı tedavi kurumları, limanlar ve benzeri diğer mal ve hizmet üretim birimleri) ile bu Kanunun 35. maddesinin (B) fıkrasında belirtilen kamu iktisadi kuruluşlarının temel kuruluş amaçlarına uygun mal ve hizmet üretim birimlerinin işletilmesi haklarının.”

ekonomide verimlilik artışı ve kamu giderlerinde azalma sağlamak için özelleştirilmelerine ilişkin esasları düzenlemekte olduğu hüküm altına alınmıştır.

⁸⁶ 4046 sayılı kanunun 1. maddesinde; 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede tanımlanmış bulunan “kamu iktisadi kuruluşları”nın ve bunların müessese, bağlı ortaklık, işletme, işletme birimleri ve varlıklarının, mülkiyetin devri dışında kalan yöntemler ile özelleştirilmesinin bu Kanun hükümlerine tabi olduğu ancak, bu kuruluşların mülkiyetinin devrine ilişkin hususların kuruluşların gördükleri kamu hizmetinin esaslarına ve özelliklerine göre ayrı kanunlarla düzenlenmesi öngörülmüştür.

kuruluşları ile bunların müessese, bağlı ortaklık, işletme ve işletme birimlerinin,

İşletme haklarının verilmesi veya kiralanması ve mülkiyetin devri dışındaki benzeri diğer yöntemlerle özelleştirilmesinin 4046 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde yapılacağı düzenlenmiştir.

Bu durumda, 4046 sayılı Kanunun 15. maddesinde sayılan kuruluşlardan, Genel ve Katma Bütçeli İdareler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşların yalnızca tekel niteliğindeki mal ve hizmet üretim faaliyetleri, Kamu İktisadi Kuruluşlarının (KİK) ise “temel kuruluş amaçlarına uygun” mal ve hizmet üretim faaliyetleri “imtiyaz” sayıldığından dolayı sözkonusu faaliyetlerin özelleştirilmesi ile ilgili olarak yapılacak şartlaşma ve sözleşmeler de imtiyaz şartlaşma ve sözleşmesi statüsünde değerlendirileceğinden, bu şartlaşma ve sözleşmeler Anayasa’nın 155., Danıştay Kanunu’nun 23, 42 ve 46. maddeleri uyarınca Danıştay’ın görüşüne sunulmak zorundadır.

Bahse konu şartlaşma ve sözleşmeler Danıştay tarafından tüm yönleri ile ele alınmakta ve sonuçta “görüş bildirilmesi” ile yetinilmeyerek, bunlar üzerinde zaman zaman gerekli görülen değişiklikler de yapılabilmektedir. Türkiye’de, yürütme organının bu değişiklikleri aynen kabul etmek durumunda olduğuna ilişkin bir mevzuat hükmü olmamasına rağmen, uygulamada Danıştay tarafından yapılan değişiklik veya düzeltmelere yürütme organınca aynen uyulmasının bir teamül haline geldiğini ifade etmek hatalı olmayacaktır. Ancak, Türk İdare hukukunda, nitelik ve kapsam yönünden tartışmalı olmakla birlikte, Danıştay’ın bu “inceleme” yetkisinin en azından “kısmi olarak bağlayıcı” olduğu hususu genel olarak kabul görmektedir.

Danıştay’ın bu yetkisi nedeniyle, incelenen işlemi hazırlayan idari otorite ile Danıştay arasında, o işlemi gerçekleştirme yetkisinin paylaştırılmış olduğu anlamında yorumlanabileceği ve bu durumda idari kamu otoritesinin ya işlemi Danıştay’ın görüşü istikametinde uygulamak zorunda olduğu, eğer Danıştay tarafından değiştirildiği şekliyle uygulamak istemiş ise yalnızca o işlemi hiç yapmama gibi bir olasılığın bulunduğu, ancak işlemi Danıştay’dan geldiği ilk

⁸⁷ 4046 sayılı kanunun 35. maddesinin (B) bendinde; “B) 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ekindeki “B-KAMU İKTİSADİ KURULUŞLARI (KİK)” bölümü aşağıdaki şekilde yeniden tespit edilmiştir. B-Kamu İktisadi Kuruluşları (KİK); T.C. Devlet Demir Yolları İşletmesi (TCDD) Genel Müdürlüğü, Devlet Hava Meydanları İşletmesi (DHMI) Genel Müdürlüğü, Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri (TEKEL) Genel Müdürlüğü, T.C. Posta İşletmeleri (PTT) Genel Müdürlüğü, Türk Telekomünikasyon A.Ş. (TURK TELEKOM)” hükmü yer almaktadır.

şekliyle yürürlüğe sokamayacağı bile öne sürülmektedir. Diğer taraftan, eğer işlem yapılan inceleme sonucunda Danıştay tarafından değiştirildiği haliyle değil de, ilk şekliyle yürürlüğe sokulur ise, dava konusu olduğunda Danıştay'ın ilgili dairesi tarafından iptal edilme olasılığının hiç de düşük olmayacağı savlanmaktadır⁸⁸.

Danıştay'a göre; "kamu hizmeti niteliği taşıyan bir görevin yerine getirilmesi, idari bir sözleşmeyle özel bir girişimciye devredilmişse, kamu hizmetinin imtiyaz usulüyle yürütülmesi sözkonusudur." Kamu hizmeti imtiyaz sözleşmesinin bir idari sözleşme olduğunu ve bir kamu hizmetinin kurulmasını ve işletilmesini amaç edindiğini belirten Danıştay, "Öte yandan sözleşmeye konu olan kamu hizmeti, imtiyaz sahibinin (özel girişimcinin) kâr ve zararına olarak kurulur ve işletilir, buna karşılık imtiyaz sahibinin elde ettiği, idarenin kendisine devrettiği tahsil hakkıdır. Ayrıca, imtiyaz süresince hizmetten yararlananlardan alınacak olan bedel veya ücret, esasları kanunla saptanacak olan bir tarife üzerinden tahsil olunur ve son olarak kamu hizmeti imtiyazı daima belli ve uzun bir devre için verilir. ... bu karakterlerden son ikisi, kamu hizmeti imtiyaz sözleşmelerini diğer idari sözleşmelerden ayıran önemli unsurlardır"⁸⁹ demektedir.

Anayasa Mahkemesi, İktisadi Devlet Teşekkülleri (İDT)'nin 3291 sayılı Kanun'a⁹⁰ dayanarak veya diğer yasaların özel sektörün yeni enerji üretim, iletim ve dağıtım tesisleri kurmak veya işletmelerini veya mevcutların işletme haklarını devir almalarını öngören hükümlerine göre, üçüncü şahıslarla yapacakları sözleşmelerin "özel hukuk hükümlerine tabi olduğu" ve "imtiyaz teşkil etmeyeceği"ne ilişkin hükmünü iptal ettiği⁹¹ kararında ilk kez kamu hizmeti imtiyazına ilişkin yaklaşımını ortaya koymuş, daha sonra 3996 sayılı Kanun'un⁹², yapılacak sözleşmelerin imtiyaz teşkil etmeyeceği ve özel hukuk kurallarına tabi olduğuna ilişkin hükmünü iptal ettiği kararında⁹³ önceki gerekçelerini yinelemiştir.

⁸⁸ Ali Ulusoy, (2005), **Elektrik Dağıtım Özelleştirmelerine Hukuki Bakış**, Elektrik Dağıtım Hizmetleri Derneği (ELDER), Yerküre Tanıtım ve Yayıncılık Hizmetleri A.Ş., Ankara, s. 25.

⁸⁹ Danıştay'ın 29.04.1993, E.991/1752 ve I.D; 9. 1992, E.992/232-K.992/294, DD; s.87 (1993) s. 33 vd.'ne atfen Turgut Tan (1996), **İdare Hukuku Açısından Yap-İşlet-Devret Sözleşmesi**, Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü (1996), Yap-İşlet-Devret Modelinin Uygulanmasında Ortaya Çıkan Sorunlar ve Öneriler Sempozyumu-Bildiriler-Panel, içinde s. 24-25, Ankara, 19 Haziran 1996.

⁹⁰ RG: 28.05.1986, S.19126.

⁹¹ Anayasa Mahkemesinin 09.12.1994, E.994/43-K.994/42-2, RG:24.1.1995, S.22181, s.23 vd.'ne atfen Turgut Tan, (1996), a.g.e. s. 26.

⁹² RG:13.06.1994, S.21959

⁹³ Anayasa Mahkemesinin 28.06.1995, E.994/71-K.995/23;31.3.1996, s. 22586,s. 37 vd.'ne atfen Turgut Tan, (1996), a.g.e. s. 26.

Anayasa Mahkemesi, her iki kararında da “kamu hizmeti”, “idari sözleşme” ve “imtiyaz sözleşmesi” kavramlarına açıklık getirmiştir. Kamu hizmetini, “devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetimi altında, genel ve ortak gereksinimleri karşılamak, kamu yararı ya da çıkarını sağlamak için yapılan ve topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinlikler” olarak tanımlayan Anayasa Mahkemesi’ne göre, “elektrik üretimi ve dağıtımı ile ilgili etkinlikler” kamu hizmeti olduğu gibi; 3996 sayılı Yasa’da öngörülen “köprü, tünel, baraj, içme ve kullanma suyu, arıtma tesisi, kanalizasyon, otoyol ... deniz ve hava limanları yapılması ve işletilmesi ve benzeri etkinlikler” de kamu hizmetleridir⁹⁴.

Anayasa Mahkemesine göre; “Anayasa yargısı alanında bir hizmetin kamu hizmeti, bir sözleşmenin de imtiyaz sözleşmesi olup olmadığı, yasaya değil, niteliğine bakılarak saptanabilir. Eğer bir kamu hizmeti uzun süreli olarak özel girişimciye gördürülecekse, düzenlenen sözleşme imtiyaz sözleşmesi niteliğindedir”⁹⁵.

Kamusal nitelikli hizmetlerin özel kişiler aracılığıyla temin edilmesinde değişik sözleşme türleri uygulanabilmektedir. “Kamu hizmeti imtiyaz sözleşmesi”ni kamusal karakterli hizmetleri özel şahıslara gördürmenin tek hukuki yöntemi olarak değerlendirmek veya değişik sözleşme türlerini kapsayan bir çerçeve kavram olarak ele almak yanıltıcı sonuçlar elde edilmesini de beraberinde getirecektir.

Dünya uygulamaları dikkate alındığında kamusal karakterli hizmetlerin temininde özel kişilerden faydalanma şekillerinin yaygınlaşmakta ve uygulanan yöntemlerin çeşitlenmekte olduğu görülmektedir. Bunlardan Türkiye’de de bir süredir uygulanmaya gayret edilen ve KÖSİ uygulamalarından olan Yap-İşlet Devret (YİD) ve Yap-İşlet (Yİ) usulleri özet olarak aşağıda ele alınacak, uygulama sonuçlarına ise IV. Bölümde yer verilecektir.

1. 3. 2. 6. Yap-İşlet-Devret (YİD): Bu uygulama, kamunun görev alanına giren yatırım veya hizmetlerin, yatırım ve işletme döneminde yapılacak masrafları yüklenen ve karşılığında yatırım sonucu ortaya çıkacak tesisi, önceden tespit edilen bir süre ve tarife üzerinden işletme hakkına sahip olan anonim şirket, limited şirket,

⁹⁴ Turgut Tan, (1996), a.g.e. s. 26-27.

⁹⁵ Turgut Tan (1996), a.g.e. s. 27

eshamli komandit şirket gibi sermaye şirketleri aracılığıyla gördürülmesi⁹⁶ için geliştirilen ve dünyada yoğun olarak kullanılan finansman modellerinden birisidir.

İlgili kanunda da belirtildiği üzere kamunun kıt kaynakları ile gerçekleştirmekte sorun yaşadığı altyapı yatırımlarını hızla gerçekleştirmek ve toplum hizmetine sunmak ve “ileri teknoloji ve yüksek maddi kaynak ihtiyacı duyulan projelerin gerçekleştirilmesinde kullanılmak üzere geliştirilen özel bir finansman modeli⁹⁷ olup yatırım bedelinin (elde edilecek kâr dahil) sermaye şirketine veya yabancı şirkete, şirketin işletme süresi içerisinde ürettiği mal veya hizmetin idare veya hizmetten yararlananlarca satın alınması suretiyle ödenmesi”⁹⁸ esastır.

Bu usul kullanılarak kıt finansman kaynaklarının kamu düzeni ve milli güvenliğinin sağlanması doğrultusunda etkili kullanımı ve ülkeye yabancı sermaye girişi ile birlikte ileri teknoloji ve bilgi transferi de temin edilmesi⁹⁹ hedeflenmiştir.

Özetle, YİD usulü uyarınca gerçekleştirilecek yatırımlar ile özel hukuk kişisi yatırımcı, yatırım bedeli, tesisin işletilmesi ile elde edilen gelirden ödenmek üzere, kaynak ihtiyacı olan kamu kesimine ait arazi üzerinde tarafların mutabakatı ile kararlaştırılan tesisi yapacak, belli bir süre bunu işletecek ve sonra da kamuya devredecektir.

YİD uygulamalarının yasal dayanağı “Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında 04.12.1984 tarihli ve 3096 sayılı Kanun”dur¹⁰⁰.

3096 Kanun elektrik üretimi-dağıtımı konusunu sınırlandırmış gibi gözükse de bu tarihten itibaren bazı belediyelerin bir takım kamu hizmetlerinde YİD usulünü uyguladıkları¹⁰¹ görülmektedir. Kanunun uygulama yönetmeliği 16.08.1985 tarihli ve

⁹⁶ Ayrıntılı bilgi için bkz:

- Uğur Emek, (2002), **Ek ve Değişiklikler İle YİD, Yİ ve Kamu Hizmeti İmtiyazı Mevzuatı**, DPT, s.3.
- Bilâl Eryılmaz, “**Belediye Hizmetlerinin Yürütülmesinde Alternatif Kurumsal Yöntemler**”, Türk İdare Dergisi, Y.61, S.382, s.41.

⁹⁷ Ayrıntılı bilgi için bkz:

- Lâle Sirmen, (1996), “**Sözleşme Hukuku Açısından Yap-İşlet-Devret Modeli**”, Yap-İşlet-Devret Modelinin Uygulanmasında Ortaya Çıkan Sorunlar ve Öneriler Sempozyumu, Bildiriler-Panel, Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü, İkinci Baskı, Ankara, 19.06.1996, s. 11.
- İsmet Giritli, Pertev Bilgen ve Tayfun Akgüner, (2001), **İdare Hukuku**, Der Yayınları, İstanbul, s.851.

⁹⁸ Bknz. 13.06.1994 günlü ve 21959 sayılı RG’de yayımlanarak yürürlüğe giren 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yapıtırılması Hakkında Kanunun “Tanımlar” başlıklı 3. maddesi.

⁹⁹ Türkmen Derdiyok, (1993), “**Yap-İşlet-Devret Modeli**”, Yaklaşım Dergisi, S. Eylül 1993, s.95.

¹⁰⁰ RG: 19.12.1984, S.186101.

¹⁰¹ Ankara Büyükşehir Belediyesinin metro yapımı ve işletmesi için 1989 yılında Kanada’lı bir firma ile sözleşme imzaladığı, İstanbul Büyükşehir Belediyesinin ise hafif metro, Bebek’te kazıklı marina, doğalgaz şebekesi kurulması ve işletilmesine yönelik sözleşmeler imzaladığı görülmüştür. Bknz: Lütfi Duran, (1991), “**Yap-İşlet-Devret Modeli**”,

3799 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe sokulmuştur.

Ancak, alanyazında 3096 sayılı Kanunla getirilen modelin imtiyaz modelinden hiçbir farkı olmadığı¹⁰² ifadelendirilmekte, Danıştay ve Anayasa Mahkemesi de YİD sözleşmelerini niteliği bakımından imtiyaz sözleşmesi olarak kabul etmektedirler¹⁰³.

İhaleye çıkılmadan bir imtiyaz sözleşmesi şeklinde oluşturulan YİD sözleşmeleri Bakanlar Kurulu Kararı ile işlerlik kazanmakta, Danıştay incelemesine sunulmakta, çıkan uyuşmazlıkların çözüm yeri de Danıştay olmaktadır.

3096 sayılı Kanun yabancı menşeli şirketler için bir sınırlama getirmemesine karşın, 6224 sayılı Yabancı Sermaye Kanunu'nun 1. maddesi ile özel imtiyaz teşkil eden şirketlere izin verilmediği için işi üstlenecek, tesisi yapacak ve işletecek yabancı sermayeli şirket kurulmasının önü kapatılmış, sistemin işleyişi sekteye uğramıştır. Ancak bu aksaklık 6224 sayılı Kanun'un 4875 sayılı Doğrudan Yatırımlar Kanunu¹⁰⁴ ile yürürlükten kaldırılmasıyla çözümlenmiştir.

4875 kanunun 3. maddesinin 1. bendinde, özel kanunlardaki ve uluslararası anlaşmalardaki hükümler saklı kalmak kaydıyla, “yabancı yatırımcılar tarafından Türkiye’de doğrudan yabancı yatırım yapılması serbesttir” ve aynı maddenin 2. bendinde “Yabancı yatırımcılar yerli yatırımcılarla aynı muameleye tâbi tutulurlar” hükmü getirilerek yatırımlardaki yabancı- yerli ayrımı ortadan kaldırılmıştır.

YİD uygulamaları ile ilgili bir diğer kanun “Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Erişme Kontrolü, Karayolu (Otoyol) Yapımı, Bakımı ve İşletilmesi ile Görevlendirilmesi Hakkında, 3465 sayılı Kanun”¹⁰⁵dur.

AÜSBFD, C.46, 1991, S.1-2, s.148. Ayrıca, 3030 sayılı Kanunun 6/A maddesinde tatad edilen görev ve hizmetlerden; “kurmak veya kurdurmak”, “yapmak veya yaptırmak”, “işletmek veya işletirmek” ifadeleriyle işaret edilenlere Büyükşehir Belediyeleri tarafından YİD usulünün uygulanmasının mümkün olduğu, ancak bunların dışında kalan, düzenleyici, ruhsata bağlayıcı ve müdahaleci, içerik taşıyan ve kamu gücünün kullanılmasını gerektiren diğer görev ve hizmetlere bu modelin uygulanamayacağı kabul görmektedir. İlgili görüş için bkz. Ali Bilir, H. Engin Şenalp, (1989) “**Yap-İşlet-Devret Modelinin Mahalli İdareler Yönünden Hukuki Geçerliliği**”, Türk İdare Dergisi, S.382, Mart, s.157.

¹⁰² Lütfi Duran, “**Yap-İşlet-Devret Modeli**”, a.g.m., s.155. Ayrıca, 24.09.1992 tarihli ve E.1992/232, K.1992/294 sayılı istişari kararında Danıştay, “4 Aralık 1984 günlü 3096 Sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti İle Görevlendirilmesi Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde yapılan üretim ve görev şirketi sözleşmelerinin kamu hizmeti imtiyaz sözleşmesi niteliği taşıdığı ve Anayasa hükmü gereği olarak Danıştay’ın incelemesinden geçirilmesi gerektiği”ne hükmetmiştir.

¹⁰³ 20.03.1997 tarihli ve E.1996/84, K.1997/30 sayılı Danıştay Kararında “...3996 sayılı Kanun çerçevesinde kamu kurum ve kuruluşlarıyla özel hukuk kişileri arasında yapılacak olan sözleşmelerin bu kanuna tâbi kamu hizmeti imtiyaz sözleşmesi olduğu...” hükmüne bağlanmıştır. Danıştay Dergisi S.88, s.463-466. Ayrıca, 29.04.1993 tarihli ve E.1991/1, K.1993/1752 sayılı, Danıştay kararı ile idarenin bir şirket ile yaptığı sözleşme imtiyaz sözleşmesi sayılarak iptal edilmiştir. Anayasa Mahkemesinin 28.06.1995 tarihli ve E.1994/71, K.1995/23 sayılı Kararı ile, “Yap-İşlet-Devret yönteminin kamu hizmeti imtiyazı olduğuna karar verilerek ‘bu sözleşme özel hukuk hükümlerine tâbidir’ cümlesini iptal etmiştir. İlgili karar için bkz. RG:20.03.1996, S.22586.

¹⁰⁴ RG:17.06.2003, S.25141.

¹⁰⁵ RG:02.06.1988, S.19830.

Bu Kanunla, Karayolları Genel Müdürlüğü “Bayındırlık imtiyazı” olarak adlandırabilecek olan uygulamada tek başına yetkili kılınmış¹⁰⁶ ilgili Bakanlık olan Bayındırlık ve İskân Bakanlığı ise sadece, kanunun uygulanması ile ilgili yönetmeliğin hazırlanıp Bakanlar Kuruluna sunulması¹⁰⁷ ve otoyol geçiş tarifelerinin onaylanması¹⁰⁸ ile görevlendirilmiştir.

Ancak, “Bayındırlık imtiyazı” içeren bir sözleşmenin Anayasa’nın 155. maddesi uyarınca Danıştay incelemesinden geçirilerek (1999 yılındaki Anayasa değişikliğinden önce) Bakanlar Kurulunca kararlaştırılması zorunlu iken, tümü ile bir kamu tüzel kişiliği olan Karayolları Genel Müdürlüğü’nün görev ve yetkisine bırakılması hususunun izah ve kabul edilemez¹⁰⁹ olduğu ifade edilmiştir.

İdarenin bir şirket ile yaptığı sözleşmeyi iptal eden 29.04.1993 tarihli ve E.1991/1, K.1993/1752 sayılı Danıştay kararından¹¹⁰ sonra, 3096 ve 3465 sayılı Kanunların sadece otoyol ve elektrik konusunu düzenliyor olmaları ve uygulama sürecinde imzalanan sözleşmelerin kamu hizmeti imtiyaz sözleşmeleri sayılmasından kaynaklanan güçlüklerden dolayı, 1994 yılında Bazı Yatırım ve Hizmetlerin YİD Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında 3996 sayılı Kanun,¹¹¹ Bakanlar Kurulunun bu Kanun’un Uygulama Usul ve Esaslarına İlişkin 94/5907 sayılı Kararı ise bilahare yürürlüğe girmiştir¹¹².

¹⁰⁶ 3465 sayılı Kanunun 5/1. Maddesi uyarınca, Karayolları Genel Müdürlüğü’nün vereceği görev, yapılacak sözleşmenin süresi bütün tesislerin yapım, bakım ve işletilmesini de içermek üzere 49 yılı aşmamak kaydıyla (m.50/2). “...bütün tesisleri ile otoyolun veya yolculukla ilgili hizmet tesislerinin projelendirilerek veya projesine göre yapımı, bakımı ve işletilmesini...” kapsamaktadır.

¹⁰⁷ 3465 sayılı Kanunun 11 maddesi.

¹⁰⁸ 3465 sayılı Kanunun 7/1 maddesi.

¹⁰⁹ Daha ayrıntılı bilgi için bkz:

- Arif Demirkıran, (1988), “An Approach to Project Financing Build-Operate-Transfer (B.O.T.) Model”, Bayers, Highlights, Autumn, 1988, s.17-19;
- Özhan Uluatam, (1989), “Yap-İşlet-Devret Modeli Üzerine Düşünceler”, İşveren Dergisi, C.XXVIII, S.5, Şubat 1989, s.27-29.
- Pertev Bilgen,(1990a),“Yap-İşlet-Devret Sözleşmeleri Hakkında”, Kamu Hukuku Bülteni, S.3, Mart 1990,s.-6;
- Pertev Bilgen,(1990b), “Yap-İşlet-Devret Sözleşmeleri, Devlet Denetleme Kurulu ve Yürütmenin Durdurulması Hakkında”, I. Uluslararası İdare Hukuku Kongresi İkinci Kitap, Kamu Yönetimi, 1-4 Mayıs 1990, Ankara 1990, s.799-804;
- Lütfi Duran, “Yap-İşlet-Devret Modeli”, a.g.m., s.157.
- Orhan Pirlir, (1995), “Yerel Yönetimler ve Yap-İşlet-Devret Modeli”, Çağdaş Yerel Yönetimler, C.4, S.1, Ocak 1995, s.47-50;
- Turgut Tan, (1996), “İdare Hukuku İlkeleri Açısından Yap-İşlet-Devret Modeli”, Yap-İşlet-Devret Modelinin Uygulanmasında Ortaya Çıkan Sorunlar ve Öneriler Sempozyumu, Bildiriler-Panel, Ankara 19 Haziran 1996, s.23-40;
- Lâle Sirmen, (1996), “Sözleşme Hukuku Açısından Yap-İşlet-Devret Modeli”, Yap-İşlet-Devret Modelinin Uygulanmasında Ortaya Çıkan Sorunlar ve Öneriler Sempozyumu, Bildiriler-Panel, Ankara 19 Haziran 1996, s.11-17;
- İbrahim Kaplan,(1998), “Yap-İşlet-Devret ve Yap-İşlet Finans Modelleri ve Sözleşmeleri”, Batider, Aralık, Cilt XIX, Sayı 4, s.15.

¹¹⁰ Bknz. Danıştay Dergisi, S.88, s.463-466.

¹¹¹ RG:13.06.1994, S.21959.

¹¹² RG 01.10.1994, S. 22068.

Kamu kesimince gerçekleştirilmesi gerekirken kaynakların kıtlığı nedeniyle hayata geçirilemeyen ileri teknoloji ve yüksek mali kaynak gerektiren bazı yatırım ve hizmetlerin, YİD modeli çerçevesinde özel hukuk kişilerine yaptırılması amacıyla yürürlüğe sokulan 3996 sayılı Kanun, özel hukuk kişilerine gördürülebilecek hizmetlerin kapsamını da genişleterek; köprü, baraj, tünel, otoyol, demiryolu, sulama, içme ve kullanma suyu, kanalizasyon, arıtma tesisi, haberleşme, elektrik üretim, iletim, dağıtım ve ticareti, maden ve işletmeleri, fabrika ve benzeri tesisler, çevre kirliliğini önleyici yatırımlar, yeraltı ve yerüstü otoparkı ve sivil kullanıma yönelik deniz ve hava limanları ve benzeri yatırım ve hizmetlerin yaptırılması, işletilmesi ve devredilmesi konularında sermaye şirketlerinin veya yabancı şirketlerin görevlendirilmesine olanak sağlamıştır. Ancak, elektrik enerjisi sektöründe, diğer sektörlerde de olduğu gibi, YİD modelini yatırımcı için cazip kılan unsurun Hazine tarafından sağlanan uzun vadeli alım ve fiyat garantileri olduğu bilinmektedir.

3996 sayılı Kanun'un uygulanması sürecindeki Karar organı Yüksek Planlama Kurulu (YPK)'dur. Kanunda hüküm altına alınan yatırım ve hizmetleri YİD çerçevesinde yaptırmak isteyen idarelerin YPK'ndan izin almaları zorunluluktur. Yapılan yatırım ve hizmetlerin sözleşme süresi sonunda tüm tesisleriyle, taşınır ve taşınmaz malları ile birlikte her türlü taahhütten arındırılmış şekilde idareye devredilmesi kaydıyla, izni müteakip imzalanacak olan sözleşmenin süresi en çok 49 yıl olabilmektedir.

Bu kanunun 5. maddesi hükmü nedeniyle bazı uygulama sorunları ortaya çıkmış, hatta Anayasa'da uluslararası tahkime ilişkin düzenlemeler yapmak zorunda kalınmıştır.

İlk cümlesi, Anayasa'nın 2, 11, 37 ve 125. maddelerine aykırı bulunarak Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilen¹¹³, Kanun'un ilk halindeki 5. madde hükmü, "Yüksek Planlama Kurulunca belirlenen idare ile sermaye şirketi veya yabancı şirket arasında

¹¹³ 28.06.1995 tarihli ve E.1994/71, K.1995/23 sayılı Anayasa Mahkemesi kararı için bkz. RG:20.03.1996, S.22586. Anayasa Mahkemesi'nin aynı yöndeki 09.12.1994 tarihli ve E.1994/43, K.1994/42-2 sayılı bir başka kararı için bkz. RG:24.01.1995, S.22181. Ayrıca, 4180 sayılı Kanun'un 1. maddesiyle değiştirilen 3996 sayılı Kanun'un 11. maddesinin "Bu Kanun'un 4. maddesine istinaden yürürlüğe konulan Bakanlar Kurulu Kararında belirlenen esas ve usuller uyarınca akdedilen sözleşmeler..." bölümünün, Anayasa'nın 153. maddesine aykırı bulunarak iptaline ilişkin Anayasa Mahkemesi'nce 26.03.1997 tarihinde E.1996/63, K.1997/40 sayılı Karar alınmıştır. RG:28.06.2001, S.24446. Bu kararlar için ayrıca bkz: M. Önder Tekin, (2006), **Özelleştirme Uygulamalarına İlişkin Anayasa Mahkemesi ve Danıştay Kararları**, TMMOB Elektrik Mühendisleri Odası Ankara Şubesi Yayını, Ankara, s.308-312.

imtiyaz teşkil etmeyecek nitelikte bir sözleşme yapılır. Bu sözleşme özel hukuk hükümlerine tabidir." şeklindedir.

Anayasa Mahkemesi bu iptal kararında, 3996 sayılı yasa ile düzenlenen YİD yönteminin kamu hizmeti imtiyazından ve YİD sözleşmelerinin de “kamu hizmeti imtiyaz sözleşmesinden başka bir şey olmadığı”nı, 3996 sayılı Kanun’un 5. maddesinin, YİD sözleşmelerinin Danıştay denetiminden geçmesini engellemek amacıyla düzenlendiğini, ancak sözkonusu sözleşmelerin Danıştay ön denetimine bağlı tutulmalarında kamu yararı bulunduğunu açıkça hüküm altına almıştır.

Anayasa Mahkemesi’nin bu Kararı’ndan sonra Danıştay da bu sözleşmelerdeki tahkim şartlarını “2572 sayılı Danıştay Kanunu (m.24/1) ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun (m.2/1-c) hükümleri nedeniyle, bu sözleşmelerden dolayı taraflar arasında çıkacak uyuşmazlıkları çözme görev ve yetkisinin idari yargıya ait olduğunu belirterek sözleşme metinlerinden”¹¹⁴ çıkartılmasına karar vermiştir.

Alanyazında¹¹⁵, tahkimin alternatif bir yargılama yöntemi olduğu, idari/adli yargı ayrımının tahkime engel olmadığı, kararın tahkim yolunu açıkça kapatmadığı ve Türkiye’nin taraf olduğu uluslararası antlaşmalarla bağdaşmadığı görüşleri ileri sürülerek Anayasa Mahkemesi’nin bu kararının eleştirildiği de görülmektedir.

13.08.1999 tarihli ve 4446 sayılı Kanunun 1. maddesi ile yapılan değişiklik sonucunda Anayasa’nın 47. maddesine eklenen; “Devlet, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişileri tarafından yürütülen yatırım ve hizmetlerden hangilerinin özel hukuk hükümleri ile gerçek veya tüzel kişilere yaptırabileceği veya devredilebileceği kanunla belirlenir” hükmü, devletin KİT’ler ve diğer kamu tüzel kişileri tarafından yürütülen yatırım ve hizmetlerden hangilerinin özel hukuk sözleşmeleri ile gerçek ve tüzel kişilere yaptırabileceği veya devredebileceği hususlarının kanunla belirlenebilmesine imkan sağlanmış, ayrıca Danıştay’ın kamu hizmeti imtiyaz sözleşmelerini inceleme yetkisi de, bu sözleşmeler hakkında “iki ay içinde görüş bildirmek” şeklinde yeniden tanzim edilmiştir.

¹¹⁴ Turgut Tan, “İdare Hukuku ve...”, a.g.m., s.11.

¹¹⁵ Ata Sakmar (2000), “Kamu Kuruluşlarının Taraf Olduğu Sözleşmelerden Kaynaklanan Uyuşmazlıkların Tahkime Elverişliliği”, Tebliğ, Türk-Fransız Uluslararası Ticari Tahkim Semineri, İstanbul 27-28 Nisan 2000 .

Bilahare, Anayasada yapılmış olan bu değişikliklere uyum sağlamak amacıyla 20.12.1999 tarihli ve 4493 sayılı Kanun¹¹⁶ ile 3996 sayılı Kanun'un 5. maddesi hükmü; "YPK'nca belirlenen İdare ile sermaye şirketi arasında yapılacak sözleşme, özel hukuk hükümlerine tabidir." şeklinde değiştirilerek elektrik üretim, iletim, dağıtım ve ticareti 3996 sayılı Kanun kapsamına alınmıştır.

Böylece; "... artık, yukarıda zikredilen ve hukuk politikası bakımından önemli tartışmalara yol açmış olan anayasal değişikliklerin gösterdiği üzere, kamu hizmeti imtiyaz sözleşmeleri hakkında Danıştay sadece düşüncesini bildirmekle yetkili olduğu gibi, bu sözleşmelerin milli veya milletlerarası tahkim yolu seçilmek suretiyle idari yargı çerçevesi dışına çıkartılması da mümkündür. Ayrıca devlet, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişileri tarafından yürütülen yatırım ve hizmetlerin özel (gerçek veya tüzel) kişilere devredilmesinin bir imtiyaz sözleşmesi yoluyla gerçekleştirilmesi zorunluluğu da artık yoktur ve bu hizmetlerden hangilerinin özel hukuk sözleşmeleri aracılığıyla özel kişilere yaptırılabilceğini kanun yoluyla belirlemek imkanı kanun koyucuya tanınmıştır. ... bugün 3996 sayılı Kanun kapsamında idare ile sermaye şirketi veya yabancı şirket arasında yapılacak yapı-ışlet-devret sözleşmeleri özel hukuka tabi"¹¹⁷ hale gelmiştir.

Ancak, Anayasa Mahkemesi'nin yukarıda belirtilen Kararında hükmedildiği üzere; "Anayasa yargısı alanında bir hizmetin 'kamu hizmeti', bir sözleşmenin de 'imtiyaz sözleşmesi' olup olmadığı yasaya değil, niteliğine bakılarak saptanabilir. Eğer bir kamu hizmeti uzun süreli olarak özel girişime gördürülecekse, düzenlenen sözleşme imtiyaz sözleşmesi niteliğindedir. Yasal düzenlemeler bu niteliği değiştirici etki yapamaz. Tersi durum, Anayasa'nın yargıya ve ön denetimine ilişkin kurallarıyla bağdaşmaz. ..."¹¹⁸

Gerçekleştirilen mevzuat değişikliklerine karşın, imzalanmış bulunan YİD sözleşmelerinin konusu tadil edilmemiştir. Uygulamadan kaynaklanan zorunluluk nedeniyle "özel hukuka tabi" de olsalar bu sözleşmelerin imtiyaz sözleşmeleriyle örtüşen ortak yanlarını yok saymak olası değildir.

¹¹⁶ Turgut Tan, (2000), "Kamu Hizmeti İmtiyaz Sözleşmeleri", Hukuk Kurultayı, İzmir Barosu, s.463.

¹¹⁷ Osman Berat Gürzümar, (2001), **Türk Medeni Hukukunda Üst Hakkı**, 2. Baskı, Beta, İstanbul 2001, s.214-215.

¹¹⁸ 28.06.1995 tarihli ve E.1994/71, K.1995/23 sayılı Anayasa Mahkemesi Kararı için bkz.RG:20.03.1996,S.22586. Ayrıca bkz. M. Önder Tekin, (2006), a.g.e. s.308-312.

3996 sayılı Kanun'un geçici 1. maddesinin 2. fıkrasında 4501 sayılı Kanun ile yapılan değişiklik¹¹⁹ sonucunda; 3096,3465 ve 3996 sayılı Kanun kapsamına giren hususlarda 3996 sayılı Kanun'un 5. maddesinin uygulanmasına, Kanun'un yayım tarihinden itibaren bir ay içinde görevli veya sermaye şirketinin başvurusu ve ilgili idarenin müracaatı üzerine Bakanlar Kurulu'nca karar verilebileceği hüküm altına alınmış ve uygulamada bu düzenleme hayata geçirilmiştir¹²⁰.

"Kanun Koyucu"nın iradesi sonucunda; YİD uygulaması ile gördürülecek kamusal hizmetlere ilişkin sözleşmeler, bir yasa hükmü ile İdare Hukuku kapsamından çıkartılıp özel hukuk alanına dahil edilmiştir. Böylece kamu idaresi ile yabancı şirket arasında, iki tarafın eşitliğine dayalı özel hukuk hükümlerinin uygulanacağı kabul edilmiş ancak, kamu idaresinin bu içerikte yaptığı sözleşmeler imtiyaz sözleşmesi olarak kabul edilmeyerek bunların özel hukuk hükümlerine tâbi olması temin edilecektir.

Anayasa Mahkemesi'nin özel hukuk kişilerine gördürülecek kamu altyapı

¹¹⁹ Bknz. RG:22.01.2000, S.23941, 4501 sayılı Kanunun 7. maddesi hükmü; "08.06.1994 tarihli ve 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yapıtılması Hakkında Kanunun geçici 1. maddesinin ikinci fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir: Ancak, birinci fıkrada belirtilen proje ve işler ile 4.12.1984 tarihli ve 3096 sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun ve 28.5.1988 tarihli ve 3465 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Erişme Kontrollü Karayolu (Otoyol) Yapımı, Bakımı ve İşletilmesi ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanuna tâbi proje ve işlere de bu Kanunun 5. madde hükmünün uygulanmasına, görevli veya sermaye şirketinin, Kanunun yayım tarihinden itibaren bir ay içinde başvurusu ve ilgili idarenin müracaatı üzerine Bakanlar Kurulunca karar verilebilir. Bu durumda idare ile görevli sermaye şirketi arasında yapılmış olan sözleşme, uluslararası finansman temini ölçütleri ve idarenin yürürlükteki benzer uygulama sözleşmeleri de dikkate alınarak, özel hukuk hükümlerine göre, Bakanlar Kurulu kararının yayımından itibaren üç ay içinde yeniden düzenlenir. Bu süre, tarafların mutabakatı ile en çok üç ay daha uzatılabilir."

¹²⁰ Hayata geçirilen örnek uygulamalardan bazıları şunlardır:

- Yukarı Akçay Hidroelektrik Santrali Projesine 3996 Sayılı Kanunun 4492 Sayılı Kanun ile Değişik 5. Maddesi Hükmünün Uygulanması Hakkında, 2000/1014 sayılı Karar, RG:09.08.2000, S.24135,
- **Akköy II Hidroelektrik Santrali Projesine** 3996 Sayılı Kanunun 4493 Sayılı Kanun ile Değişik 5. Maddesi Hükmünün Uygulanması Hakkında, **2000/1015 sayılı Karar**, RG:09.08.2000, S.24135,
- Çatalağzı-B Termik Santrali İşletme Hakkı Devri Projesine 3996 sayılı Kanunun 4493 Sayılı Kanun ile Değişik 5. Maddesi Hükmünün Uygulanması Hakkında, **2000/1358 sayılı Karar**, RG:04.11.2000, S.24220,
- Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında (3096 Sayılı) Kanuna Tabi **Yalova Kojenerasyon Termik Santrali Projesine** 3996 sayılı Kanunun 4493 Sayılı kanun ile Değişik 5. Maddesi Hükmünün Uygulanması Hakkında, **2000/1359 sayılı Karar**, RG:03.11.2000, S.24219, ...
- Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında (3096 Sayılı) Kanuna Tabi **Eskişehir Kombine Çevrim Doğalgaz Santrali Projesine** 3996 sayılı Kanunun 4493 Sayılı Kanun ile Değişik 5. Maddesi Hükmünün Uygulanması Hakkında, **2000/1361 sayılı Karar**, RG:03.11.2000, S.24219,
- **Tunçbilek A-B Termik Santrali İşletme Hakkı Devri Projesine**, (3096 Sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanuna tabi) 3996 sayılı Kanunun 4493 Sayılı Kanun ile Değişik 5. Maddesi Hükmünün Uygulanması Hakkında, **2000/1362 sayılı Karar**, RG:03.11.2000, S. 24219.
- **Karadeniz-Ereğlisi Kombine Çevrim Doğalgaz Santrali Projesine** (3096 Sayılı Kanuna Tabi) 3996 Sayılı Kanunun 4493 Sayılı Kanun ile Değişik 5. Maddesi Hükmünün Uygulanması hakkında, **2000/1397 sayılı Karar**, RG:28.10.2000, S.24214,
- **Yedigöze Barajı ve Hidroelektrik Santrali Projesine** (Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında 3096 Sayılı Kanuna Tabi) 3996 Sayılı Kanunun 4493 Sayılı Kanun ile Değişik 5. Maddesi Hükmünün Uygulanması Hakkında, **2000/1450 sayılı Karar**, RG:08.11.2000, S.24224.

hizmetlerine ilişkin YİD sözleşmelerini kamu hizmeti imtiyaz sözleşmeleri niteliğindeki sözleşmeler olarak değerlendirmesi ve aksine kanuni düzenlemeleri Anayasa'ya aykırı olduğu gerekçesiyle iptal etmesi hukuki ve iktisadi alanda bir takım sonuçları ve tartışma konularını gündeme taşımıştır. Bunların başlıcaları;

- Yüksek finansman maliyetlerinden dolayı kıt kamu kaynakları gerçekleştirilemeyen kamu yatırım ve hizmetleri için YİD usulünün uygulamasında hukuki zeminin bu modele hazır olmadığı ortaya çıktığından bu türden kamu yatırımları ve hizmetlerin yabancı sermaye marifeti ve desteği ile hayata geçirilmesi olasılığı iyice zayıflamıştır.
- Kamu hizmeti imtiyaz sözleşmesi olarak kabul edilen bu sözleşmeler için Anayasa'nın 155. maddesi ve Danıştay Kanunu'nun ilgili maddeleri uyarınca herhangi bir süre kısıtlaması da olmadan Danıştay'ın ön denetimi ve inceleme yapma zorunluluğu devam etmekte olup sözleşme taslaklarının son şekli Danıştay tarafından verilecektir.
- Bu sözleşmelerin uygulanması sürecinde karşılaşılabilecek ihtilaflar 2575 sayılı Kanunun 24. maddesi uyarınca ilk derece mahkemesi sıfatıyla Danıştay'da hükme bağlanacağından, özellikle yabancı yatırımcılar tarafından ısrarla talep edilen tahkim uygulamasının bu tür sözleşmelerde yer alması imkanı bulunmamaktadır.
- "Sözleşmelerde yalnızca şirket kusurundan bahsedilmekte, "idare kusuru" kabul edilmemektedir. Şirketin kusuruna ancak idare karar vermektedir. İdare bu anlaşmalarda tek başına fesih hakkına sahiptir. Kredi veren kuruluşların gerektiğinde müdahale hakkı yoktur. Yatırımcı ve işletmeci başarısız olursa, kreditorler başka bir yatırımcı-işletmeci önerememektedir."¹²¹
- Danıştay'ca yapılan incelemeler sonucunda; 2575 sayılı Kanunun 24/1 ve 2577 sayılı Kanunun 2/1-c maddeleri gereğince, imtiyaz sözleşmelerinin uygulamasındaki ihtilafların hükme bağlanması görev ve yetkisinin idari yargıya ait olduğu gerekçesiyle "bir özel hukuk kurumu olan tahkim ve tahkim öncesiyle ilgili düzenlemeler" sözleşme metinlerinden çıkartılmaya başlanmıştır¹²².

Özetle ele alınan sorunlar nedeniyle sistemin işlemez duruma gelmesinden dolayı

¹²¹ Oktay Varlıer, (1999), "Yap-İşlet-Devret Modeli ve Uluslararası Tahkim", Görüş Dergisi, S.40, s.54.

¹²² 10.04.1996 tarihli ve E. 1995/178, K.1996/78 sayılı Danıştay Kararı.

özellikle yabancı yatırımcıların bahse konu kamu altyapı projelerine ilgileri tereddüde uğramaktadır.

Sonuç olarak; YİD Modelinin hukuki nitelikleri ile usul ve esasları, 3996 sayılı Kanun ve 94/5907 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı çerçevesinde kısaca özetlenmiştir.

1. Taraflar; projeyi gerçekleştirecek olan sermaye şirketi veya yabancı şirket ile yatırımın gerçekleştirilmesinden sorumlu olan ve öngörülen yatırım ve hizmetleri yaptırmak üzere YPK'nca sözleşme yapmaya yetkili kılınan Bakanlıklar, Belediyeler, KİT'ler ... v.b. kamu kurum ve kuruluşlarıdır.
2. Hukuken kendisi tarafından üstlenilmiş olan yatırım ve hizmetleri YİD modeli ile gerçekleştirmek isteyen herhangi bir kamu kurum veya kuruluşu YPK'na başvurmakta ve YPK'nın izninin alınmasına müteakip, sermaye şirketi veya yabancı şirket ile sözleşme imzalamaktadır.
3. Modele konu edilen yatırım ve/veya hizmetin belirlenen sürede projelendirilmesi, finansmanının sağlanması ve işletilmesinden sorumlu olan taraf özel hukuk kişisidir.
4. Yapılan sözleşmede özel sektörün taahhütlerini yerine getirmemesi durumunda idarenin uğrayacağı zararın tazmin usulü ve sair yaptırımlara ilişkin ayrıntılı düzenlemeler yer almaktadır.
5. Anayasa Mahkemesi kararları¹²³da dikkate alındığında, YİD yöntemi “**imtiyaz**”, bu yöntemle gerçekleştirilecek yatırımlar ve hizmetlerin yapımına ilişkin sözleşmeler de “**kamu hizmeti imtiyaz sözleşmeleri**” olarak kabul edildiğinden, bu model çerçevesinde hayata geçirilecek yatırım ve hizmetlere ilişkin şartlaşma ve sözleşmelerin, yürürlükteki mevzuat uyarınca Danıştay'ın görüşüne sunulması gerekmektedir.
6. YİD modeli uygulamasında, özel hukuka dayalı olarak bileşik ve karma sözleşmelerden faydalanılmaktadır. Mülkiyetin gayri ayni haklardan olan ve bir şahsa, başkasına ait arazi üzerindeki yapının mülk sahibi olma yetkisini veren

¹²³ 28.06.1995 tarih ve E.1994/71, K. 1995/23 sayılı Anayasa Mahkemesi Kararı, RG:20.03.1996, S.22586.

bir irtifak hakkı olan “üst hakkı (inşaat hakkı)”¹²⁴ da YİD’de kullanılan bir hukuki araçtır.

7. YİD modeli ile finanse edilerek işletmeye açılan tesislerin özel hukuk kişilerin işletilmesi en çok 49 yıl gibi bir süre ile sınırlıdır.
8. Önceden tespit edilen sürenin sona ermesiyle birlikte, işletme hakkının devredilmesi yönteminde olduğu gibi, sermaye şirketi veya yabancı şirket tarafından yapılan yatırım ve hizmetler her türlü yükümlülükten ve borçtan arı olarak bakımlı, kullanılabilir ve çalışır vaziyette ilgili kamu kurum veya kuruluşuna bedelsiz olarak ve kendiliğinden intikal edecektir.
9. YİD Modelini 4046 sayılı Kanunda yer alan “işletme hakkının verilmesi” yöntemine çok benzemekle birlikte bu modelleri birbirinden ayıran en önemli özellik, YİD modelinde özel kesimce gerçekleştirilecek kamusal mal veya hizmet üretimini sağlayacak tesislerin işletilmesi yanında bir özel finansman yöntemi olarak bunların yapımının da özel hukuk kişileri tarafından gerçekleştiriliyor olmasıdır.

Anayasa’nın 47. maddesi çerçevesinde yasa koyucu önce 3996 sayılı Kanun’u özel hukuk kapsamına almış, bilahare 01.07.2006 tarihli ve 5539 sayılı Kanun¹²⁵ ile, 4283 sayılı Kanuna “Bu sözleşmelerin özel hukuk hükümlerine tabi olduğu” hükmünü eklediğinden, 3096 sayılı Kanuna göre yapılan sözleşmeler de özel hukuk kapsamında değerlendirilmektedir. Ancak, ilgili kanunlarda yapılan değişiklikler sonucunda, düzenleme bir hayli çelişkili ve karmaşık bir hale gelmiştir. Dolayısıyla, 1999 yılında yapılan Anayasa değişikliği ihtiyacının nereden doğduğu ve nasıl çözümlendiği de dikkate alınarak, kamu altyapı yatırımlarında gelişme sağlanabilmesi ve arzu edilen iktisadi sonuçların elde edilebilmesi için, konunun Anayasa Mahkemesi ve Danıştay’ın ilgili kararları ve gerekçeleri ışığında değerlendirilip tesis edilecek mutabakat ortamında Anayasa’da değişiklik yapılması gerektiği düşünülmektedir.

¹²⁴ Lale Sirmen, (1996), **Sözleşme Hukuku Açısından Yap-İşlet-Devret Modeli**, Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü, “Yap-İşlet-Devret Modelinin Uygulanmasında Ortaya Çıkan Sorunlar ve Öneriler Sempozyumu-Bildiriler-Panel” içinde, Ankara, 19 Haziran, s. 11-12.

¹²⁵ Yap-İşlet Modeli İle Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması Ve İşletilmesi İle Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun, RG: 18.07.2006, S.26232.

1. 3. 2. 7. Yap-İşlet (Yİ): Bu usûl, “YİD sözleşmelerinin ‘Devret’i olmayan şeklinden başka bir şey değildir”¹²⁶. Yİ usûlündeki sözleşmeler de bir imtiyaz sözleşmesi niteliği taşıdığından bu sözleşmeler ile ilgili olarak Danıştay’ın ön inceleme yapması (1999 Anayasa değişikliğinden sonra 2 ay içinde görüş bildirmek) zorunludur.

Yİ usûlünün hukuki temelini “Yİ Modeli ile Elektrik Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında 4283 sayılı Kanun” ve bu Kanuna istinaden yürürlüğe konulan “Yİ Modeli ile Elektrik Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Yönetmelik” oluşturmaktadır¹²⁷.

Yİ usûlünde de hizmetin asıl sahibi ve sorumlusu kamu idaresi olup üretim şirketinin sınırsız bir işletme hakkı sözkonusu olmamaktadır. İdare bu sürenin dolması üzerine isterse bu sürenin uzatılmasına, isterse hizmetin kendisi tarafından yürütülmesine karar verebilir.

Geniş anlamda bir özelleştirme yöntemi olarak kabul edilmesi mümkün ise de Türkiye’deki uygulamalar ve 3096 sayılı Kanun¹²⁸ dikkate alındığında Yİ ve YİD uygulamalarının 4046 sayılı Kanun kapsamında bir özelleştirme yöntemi olarak değerlendirilmesi söz konusu değildir.

Türkiye’deki uygulamasının değişik aşamalarında; Danıştay, DPT Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı, Maliye Bakanlığı, Çevre ve Orman Bakanlığı, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, ilgili Belediyeler ... v.b. çok sayıda kamu otoritesinin görev alıyor olması, teknolojik yatırım ihtiyacının karşılanmasının hedeflenmesi, karmaşık hukuki ilişkileri ve süreçleri içeriyor olması, uygulamaya yönelik esaslar ve usullerin benzeri KÖSİ ve özelleştirme uygulamalarından çok farklılıklar içermesi ve yetkili karar

¹²⁶ Vahit Polatkan, (1997), “**Yap-İşlet Modeli ile Termik Elektrik Üretim Tesisi Kurulması ve İşletilmesi**”, Yaklaşım, Yıl 5, S.58 - Ekim 1997, s.20.

¹²⁷ 09.05.1996 tarihli ve 96/8269 sayılı “Elektrik Enerji Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi Hakkında” Bakanlar Kurulu Kararı ile öngörülen **Yap-İşlet usulü**, 3154 sayılı Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının Görev ve Yetkileri Hakkında Kanunun Bakanlığın görevlerini düzenleyen 2. maddesine dayandırılmış ancak, Bakanlar Kurulu Kararının iptali ve yürütülmesinin durdurulması talebi ile dava açılması üzerine Danıştay; elektrik tesisi kurma ve bu tesise işletme izni verme konusunda yapılacak bir düzenlemede Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının görev ve yetkilerini genel olarak düzenleyen 3096 sayılı Kanun hükümlerinin göz önünde tutulması gerektiği gerekçesi ile anılan Bakanlar Kurulu kararının yürütülmesinin durdurulmasına karar verdiğinden, bilahare 4283 sayılı Kanun ve söz konusu yönetmeliğin yürürlüğe konulduğu görülmüştür. Bknz. Metin Günday, a.g.e., s.327-328; Yahya Zabunoğlu (1996), “**YİD Konusunda Yasal Düzenleme Örnekleri ve Yargı Kararlarının Işığında Yeni Bir Uygulama Modeli**”, Yap-İşlet-Devret Modelinin Uygulanmasında Ortaya Çıkan Sorunlar ve Öneriler Sempozyumu, 19 Haziran 1996 Ankara, İkinci Baskı, s.53 v.d.

¹²⁸ Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti İle Görevlendirilmesi Hakkında 04 Aralık 1984 tarihli ve 3096 sayılı Kanun, RG:19.12.1984, S. 18619

organlarının farklılığı dikkate alındığında Yİ ve YİD yöntemlerinin uygulanmasında istenen seviyelere gelinemediği de bir gerçektir.

1996 yılına gelindiğinde enerji sektöründe YİD modeli ile yapılan uygulamalar ve bu modele yöneltile eleştiriler sonucunda, Yİ modeli 96/8269 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı¹²⁹ ile geliştirilmiştir.

Danıştay'ın 1996 yılında aldığı bir kararla Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında 3124 sayılı Kanun'un, Bakanlığın görev alanını düzenleyen 2. maddesine dayanılarak çıkarılan "Uygulama Usul ve Esaslarına İlişkin Tebliğ" in yürütülmesinin durdurulmasına karar verilmiştir.

Bunun üzerine 4283 sayılı Kanun¹³⁰ yürürlüğe girmiştir. 4283 sayılı Kanun ile; hidroelektrik, jeotermal, nükleer santraller ve diğer yenilenebilir enerji kaynakları ile çalıştırılacak santraller kapsam dışında bırakılarak; yalnızca termik santraller için, Yİ usulü ile, üretim şirketlerine, mülkiyetleri kendilerine ait olmak üzere, tesis kurma ve işletme izni verilmesi ile enerji satışına dair esas ve usuller düzenlenmiştir.

4283 sayılı Kanun Anayasa Mahkemesince "imtiyaz" niteliğinde kabul edilen YİD modelinin aksine, kamu hizmetini gördürme yönteminin bir türü olan "izin (ruhsat)" sistemi çerçevesinde, Yİ modelini düzenlemeyi hedeflemiştir¹³¹.

Bir başka KÖSİ yöntemi olan Yİ modeli de YİD modeli gibi Türkiye'de yoğun olarak enerji sektöründe karşılaşılan yatırım darboğazının aşılmasında kullanılmak amacı ile yürürlüğe konulmuştur. Bu uygulamanın Türkiye'deki yasal çerçevesini 4283 sayılı Kanun¹³² oluşturmaktadır. Bu Kanunun uygulanmasına ilişkin esaslar ve usuller ise 97/9853 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı¹³³ ile yürürlüğe konulan bir yönetmelik ile düzenlenmiştir.

Yİ Modelinin hukuki nitelikleri, usul ve esasları, 4283 sayılı Kanun ve 97/9853 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe giren uygulama yönetmeliği çerçevesinde özet olarak aşağıda ele alınacaktır.

¹²⁹ Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi Hakkında Karar, BKK Karar Tarihi:09.05.1996, BKK Karar Sayısı:96/8269, RG:08.06.1996, S. 22660.

¹³⁰ Yap-İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji satışının Düzenlenmesi Hakkında 16.07.1997 tarihli ve 4283 sayılı Kanun, RG:19.07.1997, S. 23054.

¹³¹ Uğur Emek, a.g.e. s. 27.

¹³² Yap-İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji satışının Düzenlenmesi Hakkında 16.07.1997 tarihli ve 4283 sayılı Kanun, RG:19.07.1997, S. 23054.

¹³³ 4283 sayılı Kanunun Uygulanmasına İlişkin "Yap-İşlet Modeli İle Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi İle Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Yönetmelik", BKK Karar Tarihi:01.08.1997, BKK Karar Sayısı:97/9853, RG:29.08.1997, S. 23095.

1. Yİ modelini YİD modelinden ayıran temel farklılık, Yİ modelinde özel hukuk kişinin finanse ederek üretime geçirdiği tesisin mülkiyet haklarının yatırımı gerçekleştiren özel müteşebbise ait olmasıdır. Belirli bir süre sonunda bunların mülkiyet haklarının kamu kesimine devredilmesi de sözkonusu değildir.
2. Kanunun amacı, üretim şirketlerine Yİ modeli ile; ülkemizin enerji politikaları ve enerji planlarına uygun ve uyumlu bir şekilde elektrik enerjisi üretmek için mülkiyet hakları kendilerine ait olmak kaydıyla termik santral kurmak ve işletme izni verilmesi ile enerji satışına dair usullerin ve esasların tespit edilmesidir.
3. Taraflardan birisi olan özel hukuk kişisi; mülkiyet hakları kendisine ait olmak üzere sadece elektrik enerjisi üretim tesisi kurmak ve işletmek için kurulmuş veya kurulacak yerli ve/veya yabancı sermaye şirkettir.
4. Elektrik üretim tesisi kurulması, işletilmesinin verilmesi ve üretilen enerjinin satışı ile ilgili esaslar ve ihale usulleri Kanunda hüküm altına alınmıştır. İhale işlemlerinin Türkiye Elektrik Üretim, İletim A.Ş. (TEAŞ)’ca gerçekleştirilmesi sonrasında teklifi uygun bulunan üretim şirketi tespit edilerek ilgili belgelerle birlikte “tesis kurma ve işletme izni verilmek üzere” Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı’na bildirilmektedir. Bakanlığın iznine müteakip taraflar arasında “üretim tesisi kurma, işletme ve enerji satışını düzenleyen” bir sözleşme imzalanmaktadır. Sözleşme süresi yürürlük tarihinden itibaren tüm süreler dahil en çok yirmi yıl olarak düzenlenmekte fakat, yönetmelikte belirlenen şartların varlığı durumunda uzatılabilmektedir.

1. 4. YİD Sözleşmeleri ile Kamu Hizmeti İmtiyaz Sözleşmelerinin Farkları: YİD sözleşmeleri; yüksek finansman ve ileri teknoloji gerektiren köprüler, limanlar, yollar, havaalanları gibi kamu sabit sermaye yatırımlarının kamuya ya da uzun dönemde malî kaynak sağlama amacıyla; metro hatları, turizm tesisleri, alışveriş merkezleri gibi projelerin hayata geçirilmesi suretiyle belediyelere ve ilgili sair kamu kurumlarına doğrudan malî ve teknik bir yük getirmeden gerçekleştirilmesini temin eder.

Kamu hizmeti kavramı çok geniştir. Kamu hizmeti imtiyaz sözleşmelerini, kamu hizmetini kamudan ziyade özel hukuk kişisine gördürmenin tek yöntemi olarak veya

değişik sözleşme türlerini kapsayan bir üst kavram olarak görmek ve kabul etmek doğru değildir¹³⁴.

Ancak, Anayasa Mahkemesinin kamu hizmetinin özel sektöre ancak kamu hizmeti imtiyaz sözleşmesi ile devredilebileceği görüşünde olduğu bilinmektedir. Anayasa Mahkemesinin yukarıda belirtildiği üzere 28.06.1995 tarihli ve E.1994/71, K.1995/23 sayılı Kararında; mobil telefon, çağrı cihazı, data şebekesi v.b. katma değerli hizmetler konusunda Bakanlık tarafından sermaye şirketlerine, tekel oluşturmayacak koşulları da dikkate alarak, işletme lisans ve ruhsatı verilebileceğini ancak, bunun idarî sözleşme ve özel olarak da imtiyaz sözleşmesi ile gerçekleştirilebileceğine hükmetmiştir.

Alanyazında YİD sözleşmelerinin kamu hizmeti imtiyaz sözleşmesinden farklı içerikte olduğunu savunan görüşler de mevcuttur¹³⁵. Bu görüşlere göre imtiyaz uygulamaları ile YİD uygulamalarının karıştırılmaması için aralarındaki temel farklılıkların açıkça sergilenmesi gereklidir.

Bu itibarla, YİD ile ilgili bazı belediyeler ve DPT’ce gerçekleştirilen çalışmalar dikkate alınarak bu iki uygulamanın farkları şu şekilde sıralanabilir¹³⁶.

- YİD uygulamalarında sözleşme süresinin üst limitinin tespitinde, yapılan tesisin malî yapısına bakıldığı halde, imtiyaz sözleşmesinde verilen hizmetin malî yönüne bakılmaktadır. İmtiyaz uygulamasında tesisten ziyade hizmetin kendisi ön plândadır.
- YİD uygulamasında ilgili kamu kurumlarının yetkili organlarının alacağı karar ile uygulamaya geçmek mümkündür. Buna karşılık, imtiyaz uygulamasında Bakanlar Kurulunun karar alması gerekmektedir.
- YİD uygulamasında hizmetin gereği olarak kurulacak olan tesisler idare tarafından temin edildiği halde, imtiyaz uygulamasında bedellerin ödenmesi yükümlülüğü imtiyaz sahibi uhdesindedir.
- YİD uygulaması ilgili kurumun tâbi olduğu ihale usûlüne göre kurulabildiği halde, imtiyaz uygulaması Bakanlar Kurulunun belirlediği esaslar doğrultusunda gerçekleştirilmek zorundadır.

¹³⁴ Turgut Tan, “İdare Hukuku Açısından Yap-İşlet-Devret Sözleşmesi”, a.g.m., s.28.

¹³⁵ H. Engin Şenalp ve Ali Bilir, (1989), “Yap-İşlet-Devret Modelinin Mahallî İdareler Yönünden Hukukî Geçerliliği”, Türk İdare Dergisi, S.382, Mart 1989, s.153-154.

¹³⁶ H. Engin Şenalp ve Ali Bilir, (1989), a.g.m., s.153.

- YİD uygulamasında özel hukuk şirketi tarafında yapılan tesisler bedelsiz olarak kamuya geçmekte iken, imtiyaz uygulamasında bunların bedeli ödenerek idarece satın alınmaktadır.
- YİD uygulamasında tesislerde çalışacak yabancı personel sayısı bakımından bir sınırlama söz konusu olmazken, imtiyaz uygulamasında bunların sayısı sınırlandırılmıştır.

Anayasa Mahkemesi ve Danıştay'ın yukarıda ele alınan kararlarından itibaren 3096 sayılı Kanuna göre hayata geçirilmesi projelendirilen uygulamalar çıkmaza girdiğinden bu yasaya dayanarak gerçekleştirilen projeler de mümkün olamamaktadır.

1. 5. Kamu Hizmetlerinin Kaldırılması: Toplumsal gereksinimlerin ortadan kalkması hali ilgili kamu hizmetinin ortadan kaldırılmasına sebep olabilir. Kamu hizmeti, kuruluşundaki usullere paralel olarak tesis edilen işlemler ile kaldırılır. Dolayısıyla bir kamu hizmetinin kaldırılmasında asli yetki Yasama Organının uhdesindedir. Ancak, bir kamu hizmeti kaldırılmaz, genellikle yeni koşullara uyarlanmak suretiyle sürdürülmesi sağlanır¹³⁷. İzin-ruhsat yoluyla görülen bir kamu hizmetinde özel teşebbüsün izninin-ruhsatının iptal edilmesi halinde kamu hizmetinin kendiliğinden sona ermeyeceği, başka şahısların da bu faaliyete devam edebilecekleri dikkate alındığında bir kamu hizmetinin gördürülüş usûlünün sona erdirilmesi, kamu hizmetinin de sona erdirilmesi anlamında değerlendirilemez.

Özelleştirme uygulamalarını sadece “mülkiyetin özel sektöre devri” (teşebbüsün idare ile bağlantısının kesilmesi) şeklindeki dar anlamında değerlendirmek yerine “teşebbüslerin özel kesime kiralanması, yönetiminin devredilmesi”nde olduğu gibi geniş anlamda¹³⁸, idarenin işlevsel denetiminin özelleştirilen varlık veya şirketler üzerinde devam ettiği anlamında ele alacak olursak özelleştirme uygulamasına bağlı olarak kamu hizmetinin sona ermediğini de kabul etmek gerekecektir. Burada kamu hizmeti artık özel hukuk kişileri tarafından yürütülen bir kamu hizmeti kimliğine kavuşmaktadır.

¹³⁷ Metin Günday, a.g.e., s. 297.

¹³⁸ Coşkun Can Aktan, (1987), **Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme**, İzmir, s.82.

İzleyen bölümde kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yeni bir yöntem olarak öne çıkan KÖİ uygulamalarının temel ve genel unsurları ile sağladığı yararlar, tarafların sorumlulukları ve görevleri ... v.b. hususlar ele alınacaktır.

BÖLÜM 2

KAMU HİZMETLERİNİN YÜRÜTÜLMESİNDE YENİ BİR USUL OLARAK KAMU VE ÖZEL SEKTÖR İŞBİRLİĞİ (KÖSİ) UYGULAMALARI

2. 1. Küreselleşme, Özelleştirme ve KÖSİ Kavramları

2. 1. 1. Küreselleşme: Küreselleşme kavramı, içinde bulunduğumuz dönemde, günlük hayatımızı en çok etkileyen ve en çok kullandığımız kelimelerden biri haline gelmiştir. Öyleki, olumlu veya olumsuz anlamlar yüklediğimiz birçok kavramın önüne “küresel-global” sıfatı eklenmekte, sermaye hareketleri, iletişim, şirketler ve hatta terör de “küresel-global” sıfatını alabilmektedir.

Politik ve ekonomik etkilerin birleşiminden doğan bir dizi karmaşık süreçlerden oluşan¹³⁹ küreselleşme (globalization) kavramına, değişik bakış açılarına göre farklı anlamlar yüklenmektedir. Bu nedenle, küreselleşme kavramını açıklamak için yapılan çeşitli tanımlamalar; ya tanımlı yapanların ideolojik anlayışlarına ya da süreci oluşturan unsurlardan herhangi birinin ön plana çıkarılmasına dayanmaktadır. Bu nedenle küreselleşmenin tanımı konusunda henüz genel kabul gören bir fikir birliği yoktur. Bu kavram Türkçe alanyazında yaygın olarak ‘küreselleşme’, aynı anlama gelmemesine rağmen, nadiren de ‘uluslararasılaşma’ gibi terimlerle ifade edilmektedir¹⁴⁰.

Küreselleşme; ekonomik, siyasal, sosyal ve kültürel boyutları bulunan bir olgu olduğu kadar uluslararası ticaretin yaygınlaşması, emek ve sermaye hareketlerinin artması, ideolojik kutuplaşmaların sona ermesi, teknolojideki hızlı değişim ve tarihin akışı içinde ülkelerin gerek ekonomik, gerekse siyasal ve sosyo-kültürel açıdan birbirlerine yakınlaşmaları olarak da tanımlanabilir.

Dünya ekonomisindeki küresel gelişmeler ve 1980’lerden sonra uygulanan sektörel liberalizasyon politikaları ile birlikte ülkemiz ekonomisi dünya ekonomisi ile bütünleşmeye çaba sarfeden bir yapıya bürünmüştür. Bölgesel kutuplaşmaların arttığı bir dünyada, Türk ekonomisinin çok daha dinamik bir yapıya kavuşturulması zorunludur. Dolayısıyla geliştirilecek politikaların da, rekabet edebilecek daha sağlıklı bir ekonomi yaratmaya yönelik olması gereklidir.

¹³⁹ Antony Giddens, (2000), **Elimizden Kaçıp Giden Dünya**, Alfa Yayınları, s.11.

¹⁴⁰ Ayrıntılı bilgi için bkz:

- Coşkun Can Aktan ve H. Şen, (1999), **Küreselleşme, Ekonomik Kriz ve Türkiye**, TOSYÖV Yayınları, Ankara, s. 4.
- Erol Eren, (2000), **Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası**, 5. Baskı, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul, s. 261, vd.

Sağlıklı bir iktisadi yapıya kavuşmadıkça Türkiye'nin uzun dönemli makro iktisadi dengesini kurması ve dünya ekonomisi ile bütünleşmesi için iyi düşünülmüş ve tasarlanmış orta ve uzun vadeli stratejiler uygulaması gereklidir. Dünya ekonomik sisteminin gelişme bütünlüğü içinde Türkiye ekonomisinin, dokusu bozulmadan kendi içinde sağlıklı bir dengeye kavuşturulduğunda küresel gelişmelerle ve dünya ekonomileriyle olan ilişkisi de daha sağlıklı bir yapıya kavuşabilmesi için hedef, devletin gözetim ve denetiminde özel sermaye birikiminin daha da geliştirilmesi ve teknolojik atılımın hızla gerçekleştirilmesi olmalıdır.

Türkiye, küreselleşme sürecinde bir istisna değildir. Küreselleşmeye karşı çıkmak ya da tersine küreselleşme şampiyonluğu yapmak yerine küreselleşmenin siyasetin, ekonominin ve kültürün yeni bağlamını kurduğunu, çerçevesini oluşturduğunu kabul etmek artık bir zorunluluk haline gelmiştir.

Küreselleşme ile birlikte liberal politika uygulamalarının Türkiye'de de benimsenmesi sonucu; Türkiye'de özel-kamusal alan ayrışmasıyla ilgili en önemli gelişme ve dönüşümün görüldüğü 1980 sonrası dönemin en belirgin özelliği, hiç kuşkusuz devletin kamusal alandaki yerinin sorgulanmaya başlanmasıdır.

Türkiye'deki sermaye birikim sürecinin belirli bir seviyeye geldiği, "küreselleşme" olarak adlandırılan, bütün dünyada sermaye, mal ve hizmet akımlarının serbest dolaşımının sağlandığı ve buna entegre olamayan ülkelerin dışlanmayla karşı karşıya kalacağı bir ortamda artık Türkiye'de kamusal mal ve hizmet üretim şekilleri ve üretici KİT'lerin de eski işlevi ve statükocu konumları ile iktisadi hayatlarını devam etmeleri mümkün olmaktan çıktığı¹⁴¹ gibi kamusal mal ve hizmet üretimindeki kamu tekeli önemini kaybetmiş, tüm sektörlerin özel hukuk kişilerine açılımı da gerçekleştirilmiştir.

2. 1. 2. Özelleştirme: Genel olarak "özelleştirme", bir şeyin özel hale getirilmesi eylemi ya da kamu sektörünün kontrolü altındaki bir şirkete ait hissenin, varlığın, birimin, özel sektörün kontrolüne geçirilmesi olarak tanımlanabilmektedir. Bu yönüyle ulusallaştırmanın (kamusallaştırmanın) zıddı bir anlam ifade eder. Bir başka şekilde tanımlanacak olur ise; "özelleştirme, kamu mülkiyetindeki şirketler ve

¹⁴¹ Ayhan Sarısu, (2003a), **Küreselleşme Bağlamında Türkiye'de Özelleştirme**, Ekonomistler Bülteni, Mayıs 2003, sayı: 32, s. 41.

malların, özel kişi ya da kurumların mülkiyetine devredilmesi” demektir¹⁴². Özelleştirmenin bir diğer tanımı; “Devletin ekonomik etkinliklerinin azaltılmasına veya tümüyle ortadan kaldırılmasına yönelik uygulamalar bütünü”¹⁴³ olduğu şeklindedir.

Liberalizasyon programının olmazsa olmaz koşulu¹⁴⁴ olan özelleştirme uygulamaları ile salt kamusal mal ve hizmetler dışındaki mal ve hizmetlerin piyasalarda daha rekabetçi yapıda sunulması, kamu kesiminin ekonomideki, “girişimci” rolünün en aza indirilmesi, ekonomide piyasa güçlerinin daha etkili kılınmasının temin edilmesi sözkonusu olmaktadır.

Özelleştirmenin, özünde devletin ekonomik yaşamdaki rolünü azaltan siyasi otoritenin iradesinin yansıması niteliğindeki idari kararlar bütünü olduğu söylenebilir. Pek çok ülkede özelleştirme uygulaması yapılmış ve belirli bir program çerçevesinde önemli sonuçlar alınmıştır¹⁴⁵. Dünyada ve Türkiye’de özelleştirmeye hakim olan temel saik, iktisadi verimliliğin artırılması olarak karşımıza çıkmaktadır¹⁴⁶.

Kavramsal olarak özelleştirme; ekonomide verimlilik artışı veya kamu giderlerinde tasarruf sağlamak için mülkiyetin veya mülkiyetin sağladığı haklardan kamuya ait birimlerin yararlandığı hakların özel sektöre devri olarak tanımlanabilir. Bu devir, genel olarak, hisse devri, varlık satışı, işletme satışı, işletme hakkı satışı veya imtiyaz hakları verilmesi şeklinde gerçekleşmektedir.

Dünyada özelleştirme uygulamaları özellikle 1970’li yıllardan itibaren görülmeye başlanmıştır. Önceleri İngiltere ve Amerika’da yapılan özelleştirmeler daha sonraları komünist bloktan ayrılan Doğu Avrupa ülkeleri ve gelişmekte olan ülkelerde de uygulanmaya başlanmıştır¹⁴⁷. Türkiye’de ise özelleştirme sürecinin uzamasının çok olumsuz etkileri olmuştur. Türkiye, dünyada özelleştirme konusunda hazırlık çalışmalarına ilk başlayan ülkeler arasında olmasına rağmen, son yıllara kadar uygulamada önemli bir mesafe katedememiştir. Özelleştirme uygulamalarına daha sonra başlayan ülkelere bir kısmı daha başarılı olmuşlardır. Latin Amerika ülkeleri

¹⁴² Coşkun Can Aktan,(1996), **Özelleştirme ve Türkiye Deneyimi**, Özelleştirme ve İş Hukuku Alanında Ortaya Çıkan Sorunlar Semineri, Tebliğ, 8-9 Nisan 1996 İzmir, s.29.

¹⁴³ M. Berra Altıntaş, (1988), **KİT’lerin Özelleştirilmesi ve Özelleştirmenin SPK’ya Etkileri**, s.21

¹⁴⁴ Güneri Akalın (1998), **KİT’ler ve Özelleştirilmeleri**, Akçağ Yayınları, No:283, Ankara, s.212, vd.

¹⁴⁵ Ayrıntıları için bkz, Ayhan Sarısu (2003b), **Dünyada ve Türkiye’de Özelleştirme**, ASOMEDYA, Dosya, S. Kasım, s. 41-57.

¹⁴⁶ KİT’lerin özelleştirilmelerinin gerekçeleri için bkz, Güneri Akalın, (1998), **KİT’ler ve Özelleştirilmeleri**, Ankara, s. 219 vd.

¹⁴⁷ Ayhan Sarısu,(2003b), a.g.m., s. 41.

bu konuda örnek olarak verilebilir¹⁴⁸. İdeolojik değerlendirmelerin hakim olduğu¹⁴⁹ bir alan haline gelen özelleştirmenin Türkiye’de bu ölçüde gecikmesinin önemli nedenleri vardır¹⁵⁰.

Özel sektörün ekonomideki rolünün artırılması ve Türk girişimcisinin gelişmesi ile ekonominin ve finansal piyasaların tam rekabet koşullarında verimli ve etkili şekilde çalışacağı görüşü hakim olmaya başlamıştır. Bu bağlamda, küresel etkileşimlerin de gelişmesi ve yansımasıyla 1980 sonrası Türkiye’inde “sivil bir kamu” için fevkalade önemli altyapı çalışmaları başlamıştır. Bu kapsamda, özelleştirme politikaları geliştirilerek devletin kamudaki rolü yeniden belirlenmiş ve devletin ticari faaliyetlerden çekilmesi ve KİT’lerin özelleştirilmesi öngörülmüştür.

Türkiye’de özelleştirme 24 Ocak 1980 Ekonomik Kararları kapsamında “piyasa ekonomisine” geçiş ile gündeme gelmiştir. Özelleştirme, esas olarak ekonomide devlet müdahalesinin asgariye indirilmesini amaçlayan bir politika aracı olarak “serbest piyasa ekonomisine” geçişte önemli rol oynamaktadır. Ancak, özelleştirmenin bir amaç olarak değil, iktisadi, ticari, sınai kalkınma ve gelişme hedeflerinin gerçekleştirilmesi için bir araç olarak algılanması gerekir. Bu açıdan bakıldığında, özelleştirme basit bir süreç olmayıp ekonomik, mali ve idari bir reformlar bütünüdür¹⁵¹. Başlangıcından yirmi yıl sonra, bugün gelinen noktada Türkiye’de özelleştirme konusunda bir “toplumsal konsensus”a ulaşıldığı izlenmektedir.

Yirminci yüzyılın son çeyreğinden itibaren diğer ülkelerde uygulanmaya başlayan ve ülkemize de yansıması gecikmeyen özelleştirme uygulamaları sonucunda; büyük miktarlarda altyapı yatırımı ihtiyacı bulunan haberleşme, enerji, madencilik ... v.b. alanlarında, büyük altyapı yatırımlarının finanse edilmesinde kamusal kaynakların yetersizliği karşısında bu sürece özel hukuk kişilerinin iştiraki tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de de zorunlu hale gelmiştir.

¹⁴⁸ Coşkun Can Aktan, (1996), a.g.t., s.51.

¹⁴⁹ Eski Türkiye İşçi Partisi (TİP) milletvekili, eski Sosyalist Birlik Partisi (SBP) Genel Başkanı Prof. Dr. Sadun Aren’in “Puslu Camın Arkasında” adlı kitabına ilişkin tanıtım haberinde; sayın Aren, sosyalist kesime egemen olan zihniyet dolayısıyla, “hain” damgasını yememek için görüşlerini açıklamaktan çekindiğini, “Şimdiye kadar söylediklerimizin birçoğu geçerliliğini yitirdi. Fakat şaşkınlık içinde olduğu için kimse bir şey söylemek istemiyor. (...) Ben bazı yerlerde çok sevdiğim eski dostlarımla konuşurken adeta korkuyorum. Örneğin ben özelleştirmeye karşı çıkmayı gerekli bulmuyorum. (...) Bugünkü koşullarda özelleştirmeye karşı çıkmanın ilericilikle hiçbir alakası yoktur. Ama bugün fiiliyatta benim birçok eski arkadaşım, ilerici arkadaşım buna karşı çıkıyorlar ve bunu ilericiilik adına yapıyorlar. (...) Halbuki ben bilhassa bunu yapmak, eski yolun yanlış olduğunu söylemek istiyorum. Bunu bir görev sayıyorum.” görüşlerine sahiptir. Ayrıntılı bilgi için bkz: Hürriyet Gazetesi, 26.06.2006, s.8.

¹⁵⁰ Bu hususun nedenlerine ilişkin ayrıntılar için bkz, Ayhan Sarısu, (2003b), a.g.m., 56-57.

¹⁵¹ Ayhan Sarısu, (2003b) a.g.m. s. 42

Başta kamu sektörü tarafından yürütülen sınai ve ticari kamu hizmetleri olmak üzere, genel olarak kamu hizmetlerinin gördürülmesine; idari ve imtiyaz sözleşmeleri ile özel sektör de dahil edilmiştir. Bu amaçla yapılan ilk hukuki düzenleme 2983 sayılı yasadır¹⁵². Bu ilk yasal düzenlemeyi 3096, 3291, 3987, 3996, 4046, 4501 ve 4628 sayılı yasalar takip etmiştir¹⁵³.

Türkiye'deki özelleştirme uygulamalarına kısaca¹⁵⁴ değinecek olursak; 4046 sayılı Kanun, özelleştirme konusunda yapılan en kapsamlı temel yasal düzenleme niteliğindedir¹⁵⁵.

Kanun yürürlüğe girdikten sonra bazı değişiklik, ilave, iptal ... v.b. işlemlere konu olmuşsa da halen kendi bütünlüğünü muhafaza ederek yürürlüğünü sürdürmektedir. Özelleştirme uygulamalarında, özelleştirilen işletmelerin satış değerinin düşük olduğu sürekli eleştiri konusu yapıla gelmiş, zaman zaman işletmelerin işletme olarak özelleştirme bedellerinin işletmenin malvarlığı değerinin dahi altında kaldığı iddialarıyla karşılaşmıştır. Ancak bu değerlendirmelerin, varlık özelleştirmesi ile işletme özelleştirmesinin farklı olduğu dikkate alınmadan yapılması nedeniyle gerçek durumu yansıtmadığı ve siyaseten karşıt cepheden gelen haksız ve maksatlı eleştiriler olduğu düşünülmektedir. Ancak, buna rağmen, gene de özelleştirme bedeli işgücünün iş akitlerini korumaları yönünde güvenceler verilmesi halinde ve pahalı yeniden yapılandırma masrafları nedeniyle yüksek bulunmaktadır¹⁵⁶.

Ülkemiz uygulamaları çerçevesinde, 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanunun 15. maddesinde yer alan kuruluşların mal ve hizmet üretim birimleri ya da faaliyetlerinden hangilerinin imtiyaz olduğunun tespitinde, bu kamu kuruluşunun kuruluş kanunu ya da ana sözleşmesinde tespit edilen temel kuruluş amaçları ve bu çerçevede tanzim edilen faaliyet konuları dikkate alınarak, söz konusu mal veya hizmet üretim birimi veya faaliyetinin 4046 sayılı Kanunun 15. maddesinde hüküm altına alınan hususlardan olup olmadığına bakılmalıdır.

4046 sayılı Kanunun 15. maddesinde, gördükleri kamu hizmetinin özelleştirilmesi hüküm altına alınan ve bu maddede sayılan kuruluşların özelleştirilebilir hizmet ve

¹⁵² Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Yasa, RG:17.03.1984, S.18344.

¹⁵³ M. Önder Tekin, (2006), a.g.e., s. III.

¹⁵⁴ Türkiye'deki özelleştirme uygulamalarının tarihi ve hukuki gelişimi ile ilgili olarak bknz: İlhan Baytan, (1999), **Özelleştirme; Hukuki Yapı, Uygulamalar, Sorunlar, Öneriler**, Ankara.

¹⁵⁵ Metin Kilci, (1998), **Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları (1984-1998)**, DPT, s.8.

¹⁵⁶ Dietric von Stebut, **Federal Almanya'da Özelleştirme ve İş Hukuku Alanında Ortaya Çıkan Sorunlar**, Özelleştirme ve İş Hukuku Alanında Ortaya Çıkan Sorunlar Semineri, 8-9 Nisan 1996 İzmir, s.66.

unsurları, mülkiyetin devri (satış) yöntemine konu edilip edilemedikleri çerçevesinde ayrıştırılmalıdır.

Gördükleri kamusal hizmetler özelleştirilebilen kuruluşların, 4046 sayılı Kanunun “Amaç ve Kapsam” başlıklı 1. maddesinin (d) bendi uyarınca, aynı Kanunun 18. maddesinin “Özelleştirme Yöntemleri” başlıklı (A) bendinde ifade edilen tüm özelleştirme yöntemlerine konu edilebilen unsurları; genel ve katma bütçeli idareler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar ve kamu iktisadi kuruluşlarının, gördükleri kamu hizmetleri ile doğrudan ilgisi olmayan; lojmanları, misafirhaneleri, kamp, dinlenme ve eğitim tesisleri, arsa ve arazileri ... v.b. varlıkları ve 233 sayılı KHK’nin 2. maddesinin 6. bendinde belirtilen şirketlerin sermayelerine %15 - % 50 arasında bir pay ile katılarak elde edilen iştirak payları, bu kuruluşların gördükleri kamu hizmeti ile ilgili değildir. Bunlar kamusal hizmetlerin yerine getirilmesini doğrudan etkilemeyeceğinden bu varlıkların ve iştirak paylarının 4046 sayılı Kanun hükümleri uyarınca ve mülkiyetin devri de dahil olmak üzere, 18/A maddesinde yer alan özelleştirme yöntemleri uygulanarak özelleştirilmeleri mümkündür.

4046 sayılı Kanunun 15. maddesinde belirtilen kuruluşların gördükleri kamu hizmeti ile ilgili olup, aynı kanunun 18. maddesinin (A) bendinde tadat edilen özelleştirme yöntemlerinden “satış” yöntemi dışındaki yöntemlerle özelleştirilmesi mümkün olanlar KİK’ler ile bunlara ait; müessese, bağlı ortaklık, işletme ve işletme birimlerinin mülkiyetin devri dışındaki yöntemlerle özelleştirilmelerine ilişkin işlemler 4046 sayılı Kanun hükümlerine göre yapılacaktır.

Genel ve katma bütçeli idareler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşların; mal ve hizmet üretim birimleri, gördükleri kamu hizmetiyle ilgili varlıkları, mal ve hizmet üretim birimleri; genel ve katma bütçeli idareler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşların gördükleri kamusal hizmetlerle ilgili; gölet, baraj, liman, yataklı tedavi kurumları, otoyol ... v.b. diğer mal ve hizmet üretim birimleri gibi kamu hizmetlere ilişkin unsurlardır.

4046 sayılı Kanunun 15. maddesinde belirtilen kuruluşlar ve bunlara ait varlıkların mülkiyet devri ile sonuçlanan “satış” yöntemi dışındaki yöntemler ile özelleştirilmesine ilişkin işlemler 4046 sayılı Kanun hükümlerine uygun olarak gerçekleştirilecektir. Bu yöntemler Kanunun 18. maddesinin (A) bendinde şu şekilde

sayılmıştır: İşletme hakkının verilmesi, kiralama, mülkiyetin gayri ayni hakların tesisi, gelir ortaklığı modeli ve işin gereğine uygun sair hukuki tasarruflar.

4046 sayılı Kanunun 15. maddesinde belirtilen kuruluşlar tarafından kamu hizmetlerinin konusuna giren üretim faaliyetleri; ulaştırma, haberleşme, enerji, sağlık hizmetleri ile sanayi suyu ve içme-sulama suyu temin edilmesi ... v.b. altyapı hizmetleridir. Bu hizmetlerin gerçekleştirilmesi veya gerçekleştirilenlerin de belirli bir kalite düzeyi korunarak muhafaza edilmesi için ihtiyaç duyulan yatırımlar, büyük ölçekli ve yüksek maliyetli yatırımlardır. Bu yatırımların gerçekleşme süreleri de oldukça uzun olmakla birlikte uzun vadeli kullanım imkanı sözkonusudur.

Türkiye'nin bu kamusal mal ve hizmetlere duyduğu ihtiyaç her geçen gün artmakta, bu mal ve hizmetleri sunacak üretim birimlerinin kapasite sorunları ve yetersizlikleri yeni yatırımlara duyulan ihtiyaçları artırmakta, ancak mevcut kamu kaynaklarının yetersizliği ve bu yatırımların finansmanı sorununu da yanında getirmektedir.

Türkiye'de uygulanan özelleştirme politikaları çerçevesinde kamusal kaynaklarının en etkili ve verimli şekilde kullanılabilmesi için devletin/kamunun üretim faaliyetleri alanındaki yerinin yeniden tanımlanması ve bu çerçevede kamusal hizmetlerin gördürülmesi de dahil, ekonomideki faaliyet alanının daraltılması düşüncesi, 4046 sayılı Kanunun 15. maddesinde belirtilen kuruluşların mal ve hizmet üretim faaliyetlerinin de özelleştirme uygulamasına tabi tutulmasını gündeme taşıyan bir başka sebeptir.

4046 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği 24.11.1994 tarihinden sonra, özelleştirme uygulamaları tamamen KİT'ler üzerinde yoğunlaştırılmış ve 4046 sayılı Kanun ile uygulama alanı artırılan özelleştirme işlemlerinin kapsamına diğer kamusal üretim birimleri ile bunların hizmetlerinin özelleştirilmesi gündem dışı kalmıştır.

Yİ, YİD ... v.b. KÖSİ uygulamaları da bu dönemde gerçekleştirilmeye başlanmıştır. Bu uygulamaların hukuki yönlerine önceki bölümde yer verilmiştir. Uygulama sonuçlarına ilerleyen bölümlerde yer verilmektedir.

2. 1. 3. Kamu ve Özel Sektör İşbirliği (KÖSİ): Kamu ve Özel Sektör İşbirliği “KÖSİ” kavramı, dünyada 1990'ların başlarından beri kullanılıyor olmasına rağmen halen genel kabul görmüş bir tek model veya tanıma kavuşturulamamıştır. “KÖSİ”

uygulamaları özel sektörün bir kamu projesini ya da hizmetini temin ettiği bir dizi farklı yapıyı kapsamaktadır¹⁵⁷.

Doğru koşullar altında kullanılmaları ve geleneksel kamu sektörü ile özel sektör arasında iyi bir denge oluşturmaları kaydıyla Kamu-Özel ortaklıklarının Türkiye'ye yarar sağlayacağı¹⁵⁸ ifade edilmektedir.

Kamu-Özel ortaklıklarının ekonomi ve vatandaşların yararına işleyebilmesi için hem kamu, hem de özel sektörün önemli görevler üstlenmesi gereklidir. Enerjik mekanizmalar içermelerine karşın her ülke için işe yarayacak tek bir KÖSİ modeli mevcut değildir. Burada aşılması gereken güçlük, altyapı ve sosyal hizmetlerin kamu tarafından karşılandığı bir yapıdan, daha etkili ve yüksek getirili uygulamaları içeren özel hukuk kişileri ile kamu kurumlarının oluşturduğu karma ve uzun süreli bir yapıya geçilmesidir¹⁵⁹.

Başta Fransa, İtalya ve İspanya olmak üzere Avrupa Birliği (AB)'ne üye ülkelerde yıllardan beri, gelirini son kullanıcıların yaptığı ödemelerden elde eden imtiyaza dayalı ulaştırma ve kamu hizmet projeleri (örneğin paralı otoyollar) söz konusudur.

¹⁵⁷ Ayrıntılı bilgi için bkz:

- Richard Webb ve Bernard Pulle, (2002), **"Public Private Partnerships: An Introduction"**, Research Paper No:1, 2002-03, Information, Analysis and Advice for the Parliament, Avustralya, s. 2.
- David Hall, Robin De La Motte & Steve Davies, (2003), **Terminology of Public-Private Partnerships (PPPs)**, Public Services International Research Unit (PSIRU), University of Greenwich, March 2003.
- Steve Davies ve Peter Fairbrother, (2003), **PFI & PPPs: Definitions and Sources**, Cardiff University, School of Social Sciences Working Paper Series, Paper 39, June 2003.
- Finn Poschmann, (2003), **Private Means to Public Ends: The Future of Public-Private Partnerships**, C.D. Howe Enstitute Commentary, No.183, June 2003, Toronto, s.2-8.
- Clive Harris, (2003), **Private Participation in Infrastructure in Developing Countries; Trends, Impacts, and Policy Lessons**, IBRD-Dünya Bankası, 1. Baskı, USA.
- Darrin Grimsey ve Mervyn K. Lewis, (2004), **Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution In Infrastructure Provision and Project Finance**, Edward Elgar Yay., s. 41-69.
- Uluslararası Para Fonu - International Monetary Fund (IMF), (2004a), **Public-Private Partnerships**, Fiscal Services Department, IMF, 12 Mart 2004, s.4.
- ABD Ulaştırma Bakanlığı-United States, Department of Transportation, (2004), **Report to Congress on Public-Private Partnerships**, Aralık 2004, s.10-11.
- World Economic Forum, (2005), **Building on the Monterrey Consensus: The Growing Role of Public-Private Partnerships in Mobilizing Resources for Development**, United Nations High-level Plenary Meeting on Financing for Development, Geneva, Switzerland, Eylül 2005, s. 23-25.
- ABD Federal Otoyollar İdaresi (United States, Federal Highway Administration), (2005), **Synthesis of Public-Private Partnerships Projects for Roads, Bridges & Tunnels From Around the World – 1985-2004**, Prepared by AECOM Consult Team, 30 Ağustos 2005, s. 1.
- Jon R. Blöndal, (2005), **"Market-type Mechanisms and the Provision of Public Services"**, OECD Journal on Budgeting, Volume 5 – No.1, s. 79-106, OECD, s.90-91.
- Ivan Pilip, (2006), **"The Principles of Public Private Partnerships"**, Tebliğ Sunumu, The 3rd Pan-European PPP Forum, 22/23 Haziran, Prag.
- Ahmet Kesik, (2006), **Kamu Hizmetlerinin Sunulmasında Kamu-Özel Sektör Ortak Girişimciliği (PPP)**, Yaklaşım Dergisi, S. 158, Şubat 2006, s.28-36.
- Efraim Sadka, (2006), **Public-Private Partnerships: A Public Economics Perspective**, IMF Working Paper, WP/06/77, Washington, D.C., ABD, s.3-25.

¹⁵⁸ Andrew N. Vorkink, (2006), Dünya Bankası Türkiye Temsilcisi, **"Türkiye'de Kamu Özel Ortaklığı"**, Uluslararası KÖSİ (PPP) Zirvesi ve Sempozyumu, Tebliğ, 15.09.2006, Ankara, s.1-2

¹⁵⁹ Andrew N. Vorkink, (2006), a.g.t., s.2

İngiltere'deki "Özel Finans Girişimi "ÖFG" ¹⁶⁰ KÖSİ terimini daha geniş bir kamu altyapısı yelpazesine taşımış ve bedeli son kullanıcılar tarafından değil kamu sektörü tarafından ödenen hizmetlerin başlatılması ile birleştirmiştir.

Sabit sermaye yatırımlarının hayata geçirildiği tüm sektörlerde uygulanan ¹⁶¹ KÖSİ yöntemleri artık AB üyesi ülkelerin pek çoğunda kullanılmaktadır. Bu terim ülkeye ve dönemin siyasetine bağlı olarak çeşitli modelleri içerebilmektedir. KÖSİ uygulamaları neredeyse hiç sermaye harcaması gerektirmeyen ve nispeten kısa vadeli yönetim sözleşmelerinden, önemli oranda sermaye varlığının tasarlanıp kurulmasını, bir dizi hizmetin sunulmasını, tüm inşaatın ve operasyonun finanse edilmesini içerebilen imtiyaz sözleşmelerine, ortak girişimlere ve mülkiyetin kamu sektörü ile özel sektör arasında paylaşıldığı kısmi özelleştirmelere kadar uzanmaktadır ¹⁶².

KÖSİ'lerdeki özel sektör kârının sözleşme süresi boyunca elde edilen hizmet sonuçlarına ve varlığın performansına bağlı olması, KÖSİ'ler ile geleneksel tedarik arasındaki en önemli farkı oluşturmaktadır. Özel sektördeki hizmet sağlayıcı sadece varlığın teslim edilmesinden değil, projenin genel yönetiminden, uygulanmasından ve daha sonraki birkaç yıl boyunca başarıyla işletilmesinden de sorumlu olduğundan, kamu sektörünün sunulan varlıklar ve hizmetler için özel sektöre yapacağı ödemelerin zamanlaması son derece farklı olabilmektedir.

KÖSİ terimi halen AB düzeyinde de tanımlanmamış olmakla birlikte AB Komisyonu'nun 2004 yılında yayımladığı "Yeşil Belge" olarak bilinen Kamu Özel Ortaklıkları Belgesinde KÖSİ'lerden, "bir altyapının maddi olarak desteklenmesi, yapılması, yenilenmesi, yönetilmesi ve sürdürülmesi ya da bir hizmetin temin edilmesi için kamu sektörü ile özel sektör arasında yapılan işbirliği biçimleri" ¹⁶³ olarak bahsedilmektedir.

KÖSİ'lerdeki temel amaç, yaşam döngüsünün tümünü kapsayan bütüncül bir yaklaşım çerçevesinde, kamu sektörü ile özel sektör arasında uzun vadeli işbirliği kurarak altyapı projelerinin verimliliğini arttırmak olarak ortaya çıkmaktadır.

¹⁶⁰ Private Finance Initiative (PFI).

¹⁶¹ Hugh Goldsmith, (2006b), "PPP: Do Sectors Matter?", Tebliğ Sunumu, 3rd Pan-European PPP Forum, 22/23 Haziran, Prag.

¹⁶² PwC (2004), **PPP'nin Yeni Avrupa'da Geliştirilmesi**, <http://www.pwc.com/extweb/service.nsf.docid/A2F9309C016FAADD80256EA6004F516C>.

¹⁶³ AB Komisyonu (2004), **Yeşil Belge** (Green Paper on Public Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions-Kamu-Özel Ortaklıkları ile ilgili Yeşil Belge ve Kamu İhaleleri ve İmtiyazlar Hakkındaki Topluluk Yasası) 1. Paragraf, COM (2004) 327 son.

Standard & Poor's, KÖSİ'yi "kamu sektörü ile özel sektör arasında çok sayıda sektöre ait becerilerin, deneyimin ve finansmanın istenen politika sonuçlarını elde etmek üzere paylaşılmasını içeren orta ve uzun vadeli bir ilişki yöntemi" ¹⁶⁴ olarak tanımlamaktadır.

Avrupa Yatırım Bankası (AYB)'na göre KÖSİ; "kamu sektörüne varlık ve hizmet temin etmek için özel sektöre ait kaynakların ve/veya deneyimin kullanılması amacıyla özel sektör ile kamu kurumları arasında kurulan işbirliğinin genel adı"dır. Bu nedenle KÖSİ terimi serbest, gayriresmi ve stratejik ortaklıklardan, Tasarla-Yap-Finanse Et-İşlet (TYFEİ) türü hizmet sözleşmelerine ve resmi ortak girişim şirketlerine kadar uzanan yelpazedeki çok çeşitli düzenlemeleri ifade eder¹⁶⁵.

Yatırım ve işletmecilik faaliyetlerinde KÖSİ, esas itibarı ile maliyet ve risklerin, yetki ve sorumlulukların, gelir ve yararların optimum oranlarda kamu ve özel sektör tarafından paylaşılmasının düzenlenmesi olarak da tanımlanabilmektedir. Bu sistemde başarıyı getiren en önemli husus, bu unsurların ayrıntıda doğru tarif edilmesi ve paylaşımdaki uygun değer oranlarının nitelik ve nicelik olarak en iyi şekilde tespit edilmesidir. KÖSİ'ler, risk paylaşımının en az olduğu modelden en fazla olduğu modele kadar çok geniş bir yelpazede uygulama alanına sahiptir¹⁶⁶.

Görüleceği üzere KÖSİ terimi; genel olarak kamu altyapısı, kamu hizmetleri ve ilgili hizmetlerin sağlanması için devlet ve özel sektör arasındaki işbirliği anlaşmalarını ifade etmekte olup bu işbirlikleri, ortaklar arasında yatırım, risk, sorumluluk ve kazancın paylaşılması ile karakterize edilmektedir. Bu çeşit işbirliklerinin kurulma sebepleri değişik olmakla birlikte genellikle kamu altyapı ve hizmetlerinin tasarlanması, finanse edilmesi, inşa edilmesi, işletilmesi ve bakımı amaçlanmaktadır.

KÖSİ'ler, kamusal mal veya hizmet tedarikinde en iyi finansal kaynağın en uygun finansman imkanı ile temin edilmesi ilkesini sağlayan uygulamalardır. En iyi finansal kaynağın en uygun finansman imkanı ile temin edilmesi ilkesi, kamu kuruluşlarının milli güvenlik ve adalet hizmetlerinin sunulması gibi asli özellikte olmayan diğer kamu hizmetlerini daha verimli ve etkili sunabilmesi için özel hukuk kişilerinin de süreçte yer almalarını gerektirir.

¹⁶⁴ Standard & Poor's (2005), **KÖSİ Kredi Anketi**, www.standardandpoors.com

¹⁶⁵ Avrupa Yatırım Bankası, (2004), **AYB'nin Kamu-Özel Ortaklıklarındaki Rolü**, www.ibrd.com

¹⁶⁶ Binali Yıldırım, (2006), Ulaştırma Bakanı, Uluslararası KÖSİ (PPP) Zirvesi ve Sempozyumu, Tebliğ, 15.09.2006, Ankara, s.1.

KÖSİ'lerin kurulmasının arkasındaki mantık hem kamu, hem de özel sektörün belirli hizmet ve projelerde taraflara farklı üstünlükler sağlayan, kendilerine has özelliklere sahip olmalarıdır. En başarılı işbirliği anlaşmalarının kamu ve özel sektörün birbirini tamamlaması ile ortaya çıkan sinerji ve güç birliği üzerine kurulanlar olduğu düşünülmektedir.

Tarafların rolleri ve sorumlulukları projeden projeye değişebilmektedir. Kamu ve özel sektörün rolleri ve sorumlulukları değişebilmekte iken devletin bütünsel görevi ve sorumluluğu değişmemektedir. Uygulamaların hepsinde devletin kamuya karşı sorumluluğu her zaman ve her şartta devam etmektedir.

KÖSİ uygulamaları, taraflar arasında üstlenilecek riskin derecesi ve tarafların sözleşme üzerinde müzakere ederken ihtiyaç duydukları uzmanlık ile de farklılık gösterirler.

Kamusal nitelikli hizmet sunmak üzere kamu sektörü ile özel sektör arasında kurulan uzun vadeli işbirliğini ifade eden KÖSİ uygulamaları, kamusal nitelikli hizmetlerin sunulmasında özel sektörün katkısını arttırmak ve geliştirmek için son dönemde başta İngiltere, Fransa, Avustralya, Kanada, ABD ... v.b. devletler tarafından benimsenen yeni bir sabit sermaye yatırımı finansman yönetimidir.

Bugüne kadar, kamu kurum ve kuruluşları, özel sektörden sadece inşaat işlerinde veya ekipman temininde yararlanmış olup daha sonra bu tesisler veya ekipmanların mülkiyetini ve işletmesini alarak hizmeti bizzat kendileri sunmuşlardır. KÖSİ uygulamaları ile kamu sektörü, varlıkların mülkiyetini ve işletmeciliğini doğrudan üstlenmek yerine kamusal hizmetleri en uygun maliyetle ve özel müteşebbis eliyle sunmaya çalışmaktadır. Örneğin, eğer bir su arıtma tesisi için KÖSİ uygulanıyor ise özel sektörden hem tesisi inşa etmesi, hem de kamu kurumuna su temin edecek tesisi tasarlaması, işletmesi, bakımını yapması ve inşaat için finansman bulması istenmektedir. Bu nedenle, kamu kurumu su arıtma tesisinin mülkiyetini ve işletmesini almak yerine, suyu doğrudan özel sektörden satın alabilmektedir. Bu da özel sektöre kamu sektörü hizmetlerinin sunulmasına daha fazla yenilik getirme imkanı sağlamaktadır.

KÖSİ uygulamaları kapsamında, özel sektör şirketleri, uzun bir sözleşme süresi boyunca (genellikle 15-30 yıl arası) daha geniş bir hizmet yelpazesinde

çalışabilmektedirler. Özel sektör ile yapılan yakın işbirliği nedeniyle, kamusal ihtiyaçların daha etkili ve verimli biçimde karşılanması için kamu sektörünün ve özel sektörün deneyimleri, kaynakları ve yenilikleri en iyi şekilde kullanılarak, kamu hizmetleri bedelinin karşılığını daha iyi verecek şekilde sunulabilmektedir.

KÖSİ sözleşmeleri bir serbest para kaynağı olmadığı gibi, iyi tasarlanmamış, maliyeti karşılanamayacak projeleri uygulamanın da bir yolu değildir. Özel sektör projenin sermaye finansmanını sağlasa da, bu miktar nihai tahlilde ilgisine göre belirtilen taraflardan tahsil edilmektedir:

- i) Halk: KÖSİ'ler özel sektörün üstlendiği ve son kullanıcılardan (halktan kişiler) alınan kullanım ücretleri ile maliyeti karşılanan, finansal açıdan bağımsız projelerdir. Bu ücret alma modeli genellikle paralı geçiş yapılan yollarda kullanılmaktadır.
- ii) Kamu sektörü: KÖSİ'ler kamu sektörüne hizmet satışını içeren projeler olup maliyetleri de sadece kamu sektöründen karşılanır, örneğin milli savunma ile ilgili KÖSİ projeleri.
- iii) Hem halk, hem de kamu sektörü: Bunlar son kullanıcılara sunulan hizmetlere ait projeler olup kamu idaresi maliyetleri paylaştığı için son kullanıcılardan alınan ücretler uygun seviyede kalmaktadır. Bu ücretlendirme modeli genellikle, ilgili üçüncü şahıslara da kiralanabilen kamu kurumu binalarının geliştirilmesi ve bakımında uygulanmaktadır.

Aslında yeni olmayan KÖSİ uygulamalarında temel ilke ticari nitelikteki risklerin¹⁶⁷ özel sektöre devredilmesi suretiyle kamu yatırım projelerinde yüksek etkililik sağlanmasıdır. KÖSİ'lerin yönetim şekli açısından zorunlu olarak paydaşların haklarının korunması sorumluluğu ile adil bir şekilde yönetme ve kontrol etme anlamında ve “yönetişim” yapısında oldukları¹⁶⁸, ifade edilmektedir.

KÖSİ uygulamalarından etik standartlara uyulacağının garanti altına alınması beklenir. KÖSİ uygulamaları “kamu kötüdür-özel sektör iyidir” yaklaşımı ile

¹⁶⁷ Ayrıntılı bilgi için bkz:

- Mustafa Çelen, (2007), **Kamu Altyapı Yatırımlarına Özel Sektörün Katılımının Doğurduğu Politik ve Düzenleyici Riskler**, Vergi Dünyası Dergisi, S.305, Ocak 2007.
- B.T. Oakley, R. DiPrinzio, L. Scully, J.H. Holbrook, M.R. Weimar ve P.K. Kearns, (1998), **Privatization Financing Alternatives, Blending Private Capital and Public Resources for a Successful Project**, ABD Eneji Bakanlığı için DE-AC06-76RLO 1830 No.lu Sözleşme uyarınca Pacific Northwest National Laboratory tarafından hazırlanan Rapor, s. 3-6.

¹⁶⁸ Semra Aşçıgil, (2006), **Etik ve KÖSİ**, Tebliğ, Uluslararası KÖSİ (PPP) Zirvesi Sempozyumu, 15.09.2006, s.1.

değerlendirilemez. KÖSİ'ler projelerin finansal risklerinin özel sektör tarafından üstlenilmesini temin eder. Ancak, KÖSİ'ler ile ilgili performans değerlendirme modelinin mevcut olmaması ve hukuki altyapıdaki eksiklikler, tarafların etik yaklaşım benimsemelerini daha da önemli hale getirir. KÖSİ'ler daha küçük bir devlet değil daha farklı bir devlet anlamına gelir¹⁶⁹.

Aslen kamusal kaynakların kıtlığından doğan KÖSİ uygulamalarının, devletin temel işlevlerine dönmesi halinde, devlet tarafından yapılan hizmetlerin KÖSİ ile yapıp yapılamayacağı veya bu hizmetin niteliğinin buna uygun olup olmayacağı, bu alanla ilgili sağlam bir hukuki altyapının varlığına göre şekilleneceği¹⁷⁰ düşünülmektedir.

2. 2. KÖSİ Uygulamalarının Farkları

KÖSİ'ler “kamu hizmetlerinin devletçe klasik yollardan temini ve tüm hizmet temininin özel sektör aracılığı ile yapılması arasındaki yelpazede yer alan, devlet ve özel sektörün birlikte katılımını içeren tüm hizmet sağlama modellerini içeren bir “şemsiye¹⁷¹ / üst kavram¹⁷²” olarak nitelendirilebilir. Bu uygulamaların özelleştirmelerden, imtiyazlardan, kurumsal sosyal sorumluluk uygulamalarından ve geleneksel tedarik projelerinden farkı özetle ele alınmaktadır.

2. 2. 1. Özelleştirme Uygulamalarından Farkı: KÖSİ uygulamaları, “esasen bir anlamda gelecekteki kamu yatırımlarının şimdiden özelleştirilmesi”¹⁷³ anlamı da taşımakla birlikte her iki uygulamanın en belirgin ve temel farkı; özelleştirme uygulamalarının konusunun mevcut kamu şirket veya varlıklarının çoğu zaman mülkiyet haklarıyla birlikte özel sektöre devredilmesi¹⁷⁴ iken KÖSİ'lerin konusu, özelleştirmede olmadığı biçimde kamusal mal veya hizmetlerin kamu kurum ve kuruluşları adına özel kesime ait şirketler tarafından tasarlanıp finanse edilerek, işletilerek ve kamunun tarif ettiği şekilde ve kalite standardında bir bedel karşılığında ve belirli bir süre ile kamuya arz edilmesidir¹⁷⁵.

¹⁶⁹ Semra Aşçıgil, (2006), a.g.t., s.2.0

¹⁷⁰ Adem Şahin, (2006), **KÖSİ'de Kamunun Rolü ve Teşvikler**, Uluslararası KÖSİ (PPP) Zirvesi ve Sempozyumu, Tebliğ, 15.09.2006, Ankara, s.5.

¹⁷¹ National Council for Public-Private Partnerships-NCPPP, (2002), “**For the Good of the People: Using Public-Private Partnerships To Meet America's Essential Needs**”, Washington, DC, ABD, s. 4.

¹⁷² Metin Kilci, (2006), “**Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları ve Özelleştirmede Yeni Yaklaşım: Özel Sektör Kamu Sektörü İşbirlikleri**”, Uluslararası KÖSİ (PPP) Zirvesi ve Sempozyumu, Tebliğ, 15.09.2006, Ankara, s.1.

¹⁷³ Metin Kilci, (2006), a.g.t., s.3.

¹⁷⁴ Michael B. Gerrard, (2001), “**Public-Private Partnerships, What are public-private partnerships, and how they differ from privatizations?**”, Journal of Finance & Development, IMF, September 2001, Volume 38, Number 3, s. 1.

¹⁷⁵ Darrin Grimsey ve Mervyn K. Lewis, (2004), a.g.e., s. 55.

Gelişme sürecindeki ülkelerde özelleştirme karşıtı platformda yer alan tarafın en popüler propaganda aracı, özelleştirmeye konu edilen ulusal kamusal malların ve şirketlerin mülkiyet haklarının çoğu zaman yabancı özel sektör şirketleri tarafından süresiz olarak devralınması ve devletin bunlar üzerindeki otoritesini kaybetmesi olmaktadır. Fakat KÖSİ uygulamalarında ulusal varlıklar veya kamusal malların mülkiyeti özel sektör kuruluşuna ya hiç devredilmemekte ya da daha önceden sözleşme ile belirlenen süre sonunda devlete iade edilmektedir. Devlet bunlar üzerinde tam otoriteye sahip olmaya devam etmektedir. KÖSİ uygulamasına konu edilen ulusal varlıkların kaybedilmesi de sözkonusu edilememektedir. Bu husus en temel fark olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak unutulmamalıdır ki kamu çalışanlarının bu süreçte üstlendiği rol bu defa özel sektör çalışanları tarafından üstlenildiğinden, işten çıkartmalar nedeniyle işgücü piyasasında arz fazlası yaratılmasına yol açılabilmekte ve KÖSİ uygulamalarının kamu kesiminin bu piyasadaki büyüklüğünü azalttığından “yumuşak özelleştirme”¹⁷⁶ olarak eleştirilmesine de yol açmaktadır.

2. 2. 2. İmtiyazdan Farkı: Birinci bölümde ayrıntılı olarak ele alındığı üzere, devletlerin özel sektör şirketlerine kamu adına bazı hizmetlerin sunulması için “imtiyaz” (ayrıcılıklar) vermesinin örnekleri yüzlerce yıl öncesinden görülmektedir. Bunlardan en çok bilineni 16. Yüzyılda Fransa’da inşa edilen “Canal du Midi” projesidir¹⁷⁷. Şüphesizdir ki KÖSİ uygulamaları da kendi içinde bir tür imtiyazdır. Ancak “Tasarla-Yap-Finanse Et-İşlet” türü KÖSİ uygulamaları basit su ve enerji imtiyazlarından çok farklıdırlar. Bu imtiyazlardaki imtiyaz sahibi sadece son tüketiciden tahsil ettiği gelir riski ile karşılaşmaktadır. Fakat KÖSİ uygulamalarında kamu idaresi imtiyaz sahibine düzenli olarak bir ödemede bulunmaktadır.

2. 2. 3. Kurumsal Sosyal Sorumluluk Uygulamalarından Farkı: Birleşmiş Milletler’in “Global Compact” ilkelerinde¹⁷⁸ de yer aldığı üzere toplumsal ve ticari

¹⁷⁶ Stephen Harris (2006), a.g.m., s.15.

¹⁷⁷ Stephen Harris (2006), a.g.m., s.17.

¹⁷⁸ Birleşmiş Milletler (BM) Binyıl Kalkınma Hedefleri, (Küresel İşbirliği Sözleşmesi ilkeleri):

1. Mutlak yoksulluğu ve açlık sınırının altında yaşayan kişi sayısını yarıya indirmek.
2. Herkesin ilköğretim eğitimi almasını sağlamak.
3. Cinsiyet eşitliğini öne çıkarmak.
4. Beş yaş altındaki çocuk ölümlerini üçte iki oranında azaltmak
5. Doğumdaki anne ölüm oranını dörtte üç oranında azaltmak.
6. HIV/AIDS, sıtma ve tüberküloz gibi diğer salgın hastalıkların yayılmasını önlemek.
7. Çevresel sürdürülebilirliği sağlamak.
8. Yardım, ticaret ve borç yükünü azaltma odaklı kalkınma için küresel işbirlikleri geliştirmek.

hayatın en önemli aktörlerinden olan şirketlerin çevrelerindeki gelişmelere duyarsız kalmayarak, çeşitli projeler geliştirerek ve bütçelendirerek ihtiyaç duyulan toplumsal, bölgesel veya sosyal çalışmalara finansal katkı sağlayan kurumsal sosyal sorumluluk (KSS) uygulamaları gelir amacı gütmeyen uygulamalardır. Ancak, KÖSİ uygulamalarının herbiri finansal karlılık yönü ağır basan uygulamalardır.

Türkiye'nin de imzaladığı ve 2015 yılına kadar gerçekleştirilmesi hedeflenen Birleşmiş Milletler Binyıl Kalkınma Hedefleri, Küresel İşbirliği Sözleşmesi – (Global Compact) ¹⁷⁹ amaçlarına ulaşmada kamu kesimi kadar dünya ekonomisinin yaklaşık yüzde 90'ını yönetmekte olan özel sektörün de önemli rolü vardır. Bu hedefler, Mart 2002'de Birleşmiş Milletler öncülüğünde Meksika'nın Monterrey kentinde yapılan Kalkınma Finansmanı Uluslararası Konferansında ulusal ve küresel politikalar için hedefler bildirisi (Monterrey Deklerasyonu) olarak geliştirilmiştir. UNDP, sürdürülebilir kalkınma için KÖSİ uygulamalarının gelişmekte olan önemli bir işbirliği alanı olduğuna dikkat çekmektedir¹⁸⁰. Bu bildirinin özellikle 24. ve 25. maddelerinde; kamu sabit sermaye yatırımları, doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının teşviki, işsizliğin azaltılması ve ulusal zenginliğin geliştirilmesinde KÖSİ uygulamalarının ve taraflar arasındaki diyalogun önemine vurgu yapılmaktadır¹⁸¹. Bu noktada özel sektör de kendi sürdürülebilirliği ile birlikte toplumsal fayda sağlayarak bin yıl kalkınma hedeflerine ulaşmada payına düşenleri yeni stratejiler geliştirerek yerine getirmeye çalışmaktadır¹⁸².

İngilizcedeki “Corporate Social Responsibility” teriminden gelen “sosyal sorumluluk”, her bir kurumun, kendi iç unsurlarına yönelik sorumlulukların dışında kalan unsurlara olan sorumluluğunu işaret eder. “Yönetişim (Governance)” üst kavramı ve onun alt bölümü “kurumsal yönetim (corporate governance)” kavramında olduğu gibi “sosyal sorumluluk” kavramı da yalnızca şirketleri ilgilendiren bir konu değildir. Sosyal sorumluluk üst kavramını dikkate almadan, “kurumsal sosyal sorumluluk” adı altında yalnızca şirketleri işaret edince diğer

¹⁷⁹ BM Binyıl Kalkınma Hedeflerinin ayrıntıları için bkz: Nuri Duman ve Ebru Kaan (Editörler), **Binyıl Kalkınma Hedefleri Raporu Türkiye 2005**, DPT ve BM ortak yayını.

¹⁸⁰ J. Hugh Faulkner, (1997), **Engaging the Private Sector Through Public-Private Partnerships**, Yale University, School of Forestry and Environmental Studies Bulletin No.101, s.171.

¹⁸¹ José Braz, (2003), **Public-Private Partnerships in Development: Three Applications in Timor Leste**, OECD Working Paper No:221, Kasım 2003, s.6.

¹⁸² Serdar Dinler, (2006), **“KSS Nedir?Ne değildir?”**, Özel Sektör Gönüllüler Derneği, Marketing Türkiye ve TİFAŞ tarafından 28 Eylül-1 Ekim 2006 tarihlerinde İstanbul, Tüyap Beylikdüzü Fuar ve Kongre Merkezi'nde düzenlenen Marketing'te sunulan tebliğ, s.1.

kurumların bu konuda sorumluluk almak gereğini duymayacakları ifade edilmektedir¹⁸³.

Bu terim, şirketlerin ne yapması gerektiği ile değil, ne yapabileceği ile ilgilidir. Yükümlülüklerle veya yeni kurallarla değil, fırsatlarla ilgili olan KSS, aslında göreceli basit olan bir fikir için kullanılan ve kulağa karmaşık gelen bir terimdir. Avrupa Birliği Komisyonu'nda KSS için kullanılan tanım, “Şirketlerin gönüllü olarak, toplumsal ve çevresel konuları operasyonlarına ve paydaşlarıyla olan etkileşimlerine entegre ettiği kavram”¹⁸⁴ olarak karşımıza çıkmaktadır. Özetle KSS, şirket faaliyetlerinin toplumsal ve çevresel boyutlarının bazılarını daha yakından inceleyerek şirketlere değer katma yöntemleridir.

Birçok şirket, resmi olarak KSS kavramını bilmesede de veya bu konuda yaptıklarını duyurmasa da, belki de farkında olmadan zaten eğitim, çevre, spor, sosyal yardımlar ... v.b. KSS faaliyetlerinde bulunmaktadır.

2. 2. 4. Geleneksel Tedarik Projelerinden Farkı: Bir KÖİ projesi ile geleneksel tedarik projesi arasındaki farklar özetle şöyledir: KÖİ projeleri sadece basit bir inşaat projesi değildir. Kamu kurum ve kuruluşları bir KÖİ projesini geleneksel bir inşaat projesi gibi yönetme ve KÖİ tedarikçisinin varlığın tasarımında ve inşaatında yenilik yapma özgürlüğünü istemeden kısıtlama eğiliminden kaçınmalıdırlar. KÖİ sözleşmesinin uzun süreli olması nedeniyle, KÖİ tedarikçisi ile kamu arasındaki ilişkinin yönetilmesi KÖİ projesinin başarısında çok önemlidir. KÖİ tedarikçisi bir varlık teslim etmediği, hizmet sunduğu için, hizmetleri şart koşulan hizmet düzeylerinde sunmada gösterdiği performans üzerinde daha çok durmak gerekir, ama KÖİ sözleşmesinin sonunda varlığın hala ekonomik ömrünün kalmış olması durumunda KÖİ otoritesinin bu varlığın kendisine (yeni olmamakla beraber) makul bir durumda iade edilmesini sağlaması gerekebilir. KÖİ tedarikçisi ile KÖİ otoritesi arasındaki risk dağılımı geleneksel tedarikten daha karmaşıktır ve kamu kesimi, inşaat ve işletme riskleri gibi KÖİ tedarikçisi tarafından üstlenilen risklerin istemeden tekrar kamuya geçmemesine çok dikkat etmelidir.

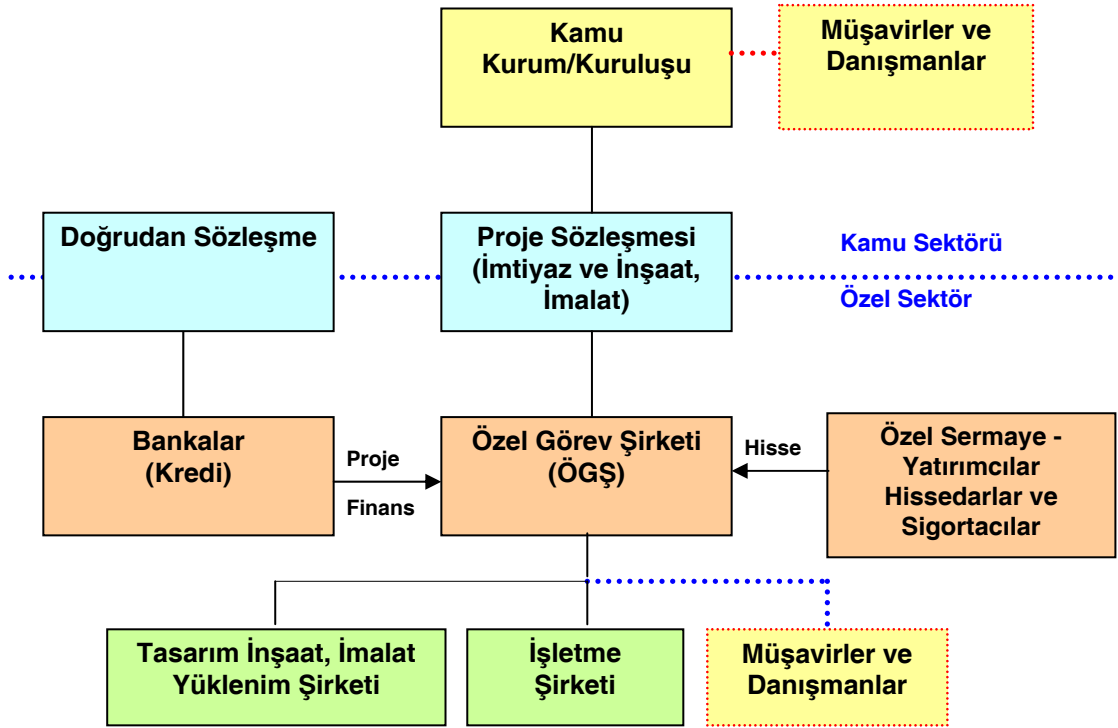
¹⁸³ Korkmaz İlikorur, (2005), “Kurumsal Sosyal Sorumluluk Nedir?”Radikal Gazetesi,10/02/2005,<http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=143111>

¹⁸⁴ http://ec.europa.eu/enterprise/csr/campaign/index_tr.htm

2. 3. KÖSİ'nin Temel Unsurları, Tarafların Görev ve Sorumlulukları: Farklı KÖSİ türlerinin bazı ortak özellikleri vardır¹⁸⁵. Bunlar arasında, altyapının geliştirilmesini ve yönetimini içeren hizmetlerin sunulması için kamu sektörü ile özel sektör arasında yapılan ve risklerin taraflarca paylaşıldığı sözleşmeler de bulunmaktadır.

KÖSİ uygulamalarında çeşitli özel sektör kuruluşları ile kamu kurumları arasında işbirliği yapılması elzemdir. KÖSİ anlaşması bütün tarafların yararına olacak şekilde planlanmalı ve taraflar en iyi yerine getirebileceği sorumlulukları üstlenmelidirler. Tasarla-Yap-Finanse Et-İşlet (TYFEİ) modeli kapsamındaki yaygın bir KÖSİ projesinde kamu sektörünün ve çeşitli özel sektör kuruluşlarının (inşaat şirketleri, işletme şirketleri, finans kurumları ve KÖSİ danışmanları dahil) görevleri ve sorumlulukları tipik bir KÖSİ proje yapısına ilişkin Şekil 2'de görülmektedir.

Şekil 2 - Tipik Bir KÖSİ Proje Yapısı



Kaynak: Stephen Harris (2006), *"Public Private Partnerships: Delivering Better Infrastructure Services"*, Working Paper for Inter-American Development Bank, Washington, D.C., Sustainable Development Department, s.9'dan uyarlanmıştır.

¹⁸⁵ Ayrıntılı bilgi için bkz:

- Akintola Akintoye, Matthias Beck & Cliff Hardcastle, (Editörler), (2003), **Public-Private Partnerships Managing Risks and Opportunities**, Blackwell Science Ltd., Oxford, İngiltere, s.3-24.
- Darrin Grimsey ve Mervyn K. Lewis, (2004), a.g.e., s.55.

2. 3. 1. Hizmet Satın Alanlar (Kamu Kurum veya Kuruluşları): Kamu kurum veya kuruluşu, hizmet satın alıcı olarak istediği sonuçları tespit edecek ve hizmetlerin verilme şeklini belirlemekten kaçınacaktır. Kamu kurumu, hizmetlerin sözleşmedeki performans standartlarına uygun olarak sunulduğunda KÖSİ sağlayıcısına (örneğin, Görev Şirketi'ne) ödeme yapacaktır.

2. 3. 2. Özel Sermaye Sahipleri (Yatırımcılar ve Borç Verenler): Görev Şirketi'nin öz kaynak yatırımcıları genellikle hizmetin sunulmasında görev alacak inşaat ve işletme firmalarıdır. Fon müdürleri veya diğer finans kurumları da, Görev Şirketi'nde öz kaynak sahibi olabilirler. Özkaynak yatırımcıları yaptıkları yatırım üzerinden pozitif kâr elde etmeye çalışır ve bu nedenle verilen hizmetlerin kamu kurumu ile Görev Şirketi arasında kararlaştırılan performans standartlarına uygun olmasını sağlamak onlar için çok önemlidir. Mali kaynağın büyük bölümü (bu oran %80-90'a kadar çıkabilir ve kalanı da özkaynak yatırımcıları tarafından ödenir) bankalar ve tahvil sahipleri gibi borç verenlerden sağlanır. Bankalar ve finans kurumları borç verenler olarak Görev Şirketi'ne (örneğin KÖSİ sözleşmesini yürütebilecek teknik kapasite ve mali itibar) ve onun iş planına gereken özeni göstererek planların sağlıklı olmasını sağlayacaktır. Görev Şirketi'nin tek gelir kaynağı KÖSİ sözleşmesi olduğu için, KÖSİ sözleşmesinde yer alan hizmet standartlarını sağlayabildiği ve tedarikçi kamu kurumundan ödemesini aldığı sürece, Görev Şirketi aldığı borcu geri ödeyebilir.

2. 3. 3. Danışmanlar: Kamu kurum veya kuruluşu ve teklif veren özel sektör firmaları, sırasıyla bir KÖSİ ihalesi hazırlamak ve uygulanabilir bir KÖSİ önerisi oluşturmak için gerekli durumlarda danışmanlar ile (örneğin teknik, hukuki ve mali danışmanlar) ayrı ayrı çalışmayı da tercih edebilirler. KÖSİ sözleşmelerinin hazırlanmasında tecrübe sahibi olan müşavirler bir KÖSİ anlaşması hazırlanırken benimsenecek en iyi uygulamaları veya kaçınılacak tuzakları tespiti yardımcı olabilirler.

Burada, üretilecek/sunulacak kamusal mal veya hizmet projesi için; imtiyaz sözleşmesi, inşaat sözleşmesi, işletme ve bakım sözleşmesi, kredi ve sigorta sözleşmesi ... v.b. önemli ve karmaşık ilişkiler bütünü yansıtan bazı sözleşmeler ile bağıtlı bir Özel Görev Şirketi (ÖGŞ) oluşturulmakta ve kamusal mal veya hizmet bu şirket aracılığıyla sunulmaktadır.

Proje, uygulama ve işletme riskleri bunlarla en iyi baş edebilecek, bunların etkisini azaltabilecek ve/veya sonuçlarını hafifletebilecek tarafa verildiğinden riskler tahsis edilirken risklerin maliyeti de en aza indirilmektedir¹⁸⁶. Özel sektörün maddi kaynak bulma imkanlarının yanında, yönetiminden ve deneyiminden de yararlanmak zorunludur.

KÖSİ kapsamındaki ödemeler sonuçlara doğrudan bağlıdır ve hizmetlerin veya altyapının kullanılabilirliğine göre yapılmaktadır. Otoyol ücretleri veya demiryolu ücretleri gibi doğrudan kullanıcılardan tahsil edilen ödemeleri içeren projelerden yeterli gelir sağlanamaması halinde hükümetler sözleşmeye tabi yıllık ödemelerle projeye destek olmaktadır.

KÖSİ uygulamaları sabit sermaye yatırım projeleri için ödeme yapmaktan kaçınmanın bir yolu değildir. Bunlar kamu kurumlarının büyük projelere ait ödemelerini, projelerin 20 ila 30 yıla yayılan yararlı ömür sürelerine dağıtılmasını temin eder. Fakat ödemeler ancak hizmetler sunulduktan sonra yapıldığı için bunlar borç yükümlülüklerinden farklıdır.

Risklerin, riskleri en iyi yönetebilecek tarafa devredildiği KÖSİ uygulamalarında tarafların risk paylaşımı Şekil-3’de gösterilmektedir.

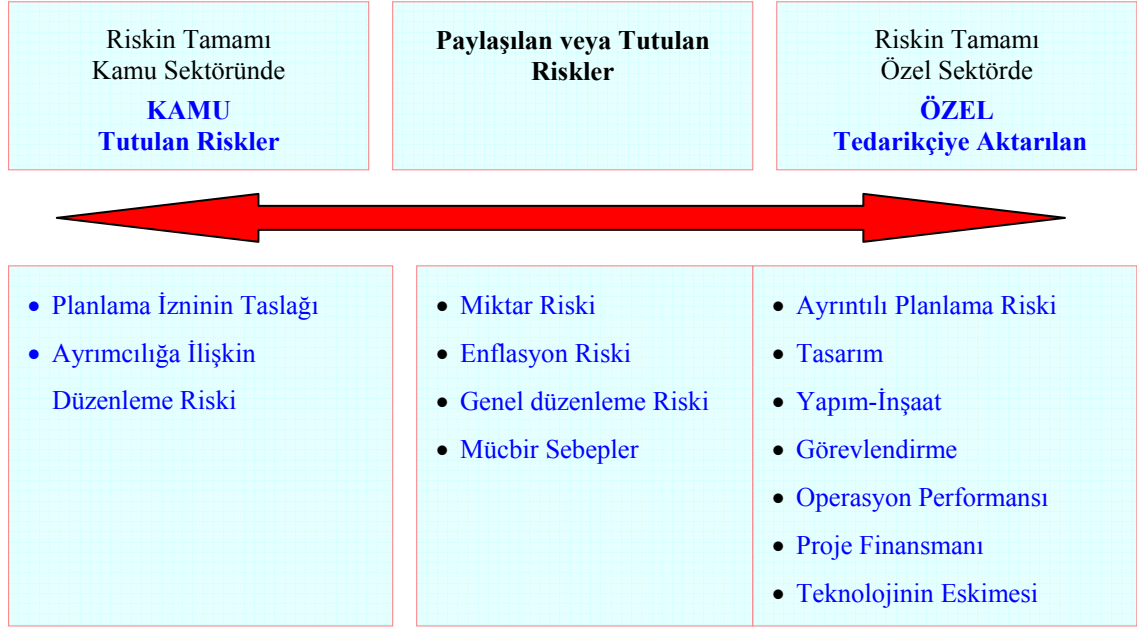
İngiltere uygulamasında İngiliz kamu idaresi mümkün olduğunca riskin en büyük kısmını özel sektöre devretmeye çalışmıştır¹⁸⁷. Fakat gerçekçi olmayan bu uygulama sonucunda ya istenen hizmeti sunmaya niyetli olan özel sektör şirketlerinin gerçekçi olmayan fiyat teklifleri sunması ve yüksek risk primleri talep etmesi ya da bu tür bir riski kabul etmemeleri ile sonuçlanmıştır. Hiçbir şirket veya kuruluş kendilerinin kontrolünde olmayan bir riskin idaresini üstlenmeyi istemez. Dolayısıyla en uygun çözüm maksimum risk transferi değil, kazan-kazan ilkesi temelinde risklerin her iki taraf için de optimize edilmesidir.

¹⁸⁶ Ayrıntılı bilgi için bkz:

- Akintola Akintoye, Matthias Beck & Cliff Hardcastle, (Editörler), (2003), a.g.e., s.31-56.
- Darrin Grimsey ve Mervyn K. Lewis, (2004), a.g.e., s.171-195.
- Marko Mršnik, (2007), “**Managing Fiscal Risks from PPPs: Main Issues for Governments**”, Tebliğ Sunumu, International Seminar on Strengthening Public Investment and Managing Fiscal Risks from Public-Private Partnerships, Budapeşte, Macaristan, 8 Mart, s. 4, vd.
- Rui S. Monteiro, (2007), “**PPP and Fiscal Risks, Experience from Portugal**”, Tebliğ, International Seminar on Strengthening Public Investment and Managing Fiscal Risks from Public-Private Partnerships, Budapeşte, Macaristan, 8 Mart, s. 1, vd.

¹⁸⁷ Stephen Harris (2006), a.g.t., s.10.

Şekil 3 - KÖİ Uygulamasında Risk Paylaşımı
(Riskler, riskleri en iyi yönetebilecek tarafa devredilir.)



Kaynak: Stephen Harris (2006), **Public Private Partnerships: Delivering Better Infrastructure Services**, Working Paper for Inter-American Development Bank, Washington, D.C., Sustainable Development Department, s.10'dan uyarlanmıştır.

2. 3. 4. AB Komisyonunun Yeşil Belgesine Göre Görev ve Sorumluluklar:

Taraflardan kamu kesimi, ulaşılacak hedefleri tanımlamaya odaklanmalı ve risklerin kamu sektörü ile özel sektör ortağı arasında paylaşılması esas olmalıdır. Planlanan bir projenin farklı özellikleri hakkında kamu ortağı ile özel ortak arasında işbirliği yapılmasını içeren nispeten uzun vadeli ilişkiler, özel sektörden ve kamu sektöründen gelen maddi kaynakların birleştiği finansal yapılar sözkonusu olmalıdır. Operatörün projenin her aşamasında önemli bir rol oynaması (tasarım, tamamlanma, uygulama, kaynak bulma) esastır.

Avrupa Yatırım Bankası (AYB)¹⁸⁸ birtakım temel KÖİ özelliği tespit etmiştir.

2. 3. 5. Avrupa Yatırım Bankasına Göre Görev ve Sorumluluklar¹⁸⁹: Açıkça tanımlanmış bir projenin varlığı gereklidir. Risklerin özel sektör ile paylaşılması esastır. Sınırlı süresi olan bir sözleşme ilişkisinin temel alınması ve kamu sektörü ile borç alan arasında net bir ayrımın olması, başka bir deyişle proje finansmanı için borç verebilecek bir özel sektör kuruluşunun var olması elzemdir.

¹⁸⁸ AYB, (2005), **Avrupa Yatırım Bankası (EIB) Tarafından Finanse Edilen KÖİ Projelerinin Değerlendirilmesi**, <http://www.eib.org/publications/publication.asp?publ=207>.

¹⁸⁹ Maurice Button, (Editör), (2006), **A Practical Guide to PPP in Europe**, 1. Baskı, City & Financial Publishing, Surrey, İngiltere, s.23-25.

2. 4. KÖSİ'nin Genel Unsurları¹⁹⁰:

2. 4. 1. Sözleşmelerin Vadesi: KÖSİ sözleşmeleri genellikle uzun vadelidir ve tipik olarak 15 ile 30 yıl arası ya da daha uzun süreli olabilmektedirler (ancak bazı projelerde bu süre 7 ile 10 yıl arasında sınırlı olabilmektedir). Sözleşmenin uzunluğu genellikle varlığın ekonomik yaşamının tümünü kapsamaktadır. Bu da işbirliğindeki özel sektör ortağının varlığın geliştirilmesine tüm yaşam döngüsü açısından bakmasını sağlar. Varlık tasarlanırken, yapılırken, işletilirken ve devam ettirilirken projenin tüm yaşam döngüsü maliyetinin en alt düzeyde tutulmasına dikkat edilir. Özel sektör işletmecisi varlığın tüm ekonomik yaşamı boyunca bakımlı olmasını da sağlar.

2. 4. 2. Sorumlulukların Paylaşılması: Özel ortak tarafından daha iyi kontrol edilebilen ve yönetilebilen faaliyetlerin sorumlulukları ve riskleri özel kesime devredilmektedir. KÖSİ uygulamalarında paranın karşılığını sağlamanın anahtarı sorumlulukların kamu sektörü ile özel sektör arasında en uygun biçimde paylaşılmasında yatmaktadır. Bu, bütün sorumlulukların özel sektöre devredilmesi anlamına gelmez. Aslında, eğer özel sektörden kontrol edemeyeceği faaliyetlerden sorumlu olması istenirse, kamu kesiminin sözleşme maliyeti artar ve hem kamu idaresi, hem de özel sektör paranın karşılığını alamaz.

Sorumlulukların tespit ve tahsis edilmesindeki temel ilke belli bir faaliyetin sorumluluğunun o faaliyeti yerine getirmede en yetkin olan tarafa verilmesi ve o faaliyet ile ilgili değişikliklere bağlı kazanç ve zararın da o tarafa ait olmasıdır. KÖSİ projelerinde sorumlulukların tahsis edilmesi projenin özelliğine ve hedeflerine bağlı olarak değişmektedir.

2. 4. 3. Sözleşmelerin Esnekliği: KÖSİ sözleşmesi yapılırken, kamu kurumu ve özel tedarikçi, sözleşmenin 15-30 yıllık ömrü boyunca verilen hizmette değişiklik yapmanın gerekebileceğini kabul etmelidir. Kamu kurumu ile özel tedarikçi arasında maliyet konusunda anlaşmaya varmak kaydıyla, gerekirse, hizmet ihtiyaçlarının veya hizmet sunma yöntemlerinin bazı yönleri değiştirilebilir. Anlaşmaya hızla varabilmek için, kamu sektörü belli bir eşğin üzerinde değişiklik gerektiren işler için

¹⁹⁰ Ayrıntılı bilgi için bkz:

- Richard Webb ve Bernard Pulle, (2002), a.g.e., s. 2-5.
- Akintola Akintoye, Matthias Beck & Cliff Hardcastle, (Editörler), (2003), a.g.e., s.3.
- Darrin Grimsey ve Mervyn K. Lewis, (2004), a.g.e., s. 12-14.

yeni bir ihale açılmasını isteyebilir. Eğer değişikliklerin kapsamı ile ilgili ihtilaf olursa, sözleşmede, tarafları bağlayıcı bir ihtilaf çözme prosedürü de bulunmalıdır.

2. 4. 4. Özel Finansman: KÖSİ'deki özel kesim, bir ya da birkaç öz kaynak yatırımcısını beraberinde getirebilir, ama finansmanın büyük bölümü (genellikle %80 ya da 90) borç verenler tarafından sağlanır.

Sözleşmenin özel sektör tarafı özkaynak ve borç finansmanı yoluyla projeye mali kaynak sağlar. Konsorsiyum genellikle bir ya da birkaç öz kaynak yatırımcısına aittir. Bu hissedarlardan bazıları projedeki inşaat, tasarım veya tesis yönetimi işini üstlenen konsorsiyum müteahhitleri olabilir. Bazıları da finans yatırımcıları olabilir. Projenin inşaat ve işletme bedelini karşılamak için banka kredisi ya da tahvil yoluyla borç finansmanı da sağlanabilir. Öz kaynak tedarikçileri ve borç verenler KÖSİ projesinin genel başarısında önemli görev üstlenirler.

Özkaynak tedarikçileri genellikle konsorsiyumdaki firmanın sahibidir. Özkaynak yatırımcısı bir KÖSİ projesine yaptığı yatırımdan ancak proje tamamlanıp başarıyla işletmeye açıldığı zaman kâr elde eder, çünkü söz konusu kamu kurumu ancak mal veya hizmet kullanılabilir hale gelince ödeme yapmaya başlar. Ayrıca, özkaynak yatırımcısı için projenin değeri projenin ömrü boyunca beklenen performansla göre belirlenir. Buna göre, firmanın yatırımdan kâr elde etmesi için özkaynak yatırımcısı Konsorsiyumun performansının belli standartlara uygun olmasını da sağlayacaktır. Mali kaynağın büyük bölümü borç verenler tarafından sağlanır.

2. 4. 5. Çoklu Yapı: İşbirliğindeki özel kesim tarafı genellikle çok sayıda firmadan oluşan bir konsorsiyumdur. Özel sektör firmaları KÖSİ projelerine teklif vermek için özel konsorsiyumlar kurar. Bu konsorsiyum genellikle deneyimli bir inşaat müteahhitlik firması ile varlığı işletebilecek ve bakımını yapabilecek bir tesis yönetim veya işletme firması arasında kurulan bir ortak girişimden oluşur. Sözleşmede belirtilen sair sonuçları sağlayacak diğer müteahhitler de konsorsiyuma katılır. Konsorsiyum, varlığın yaşam boyu maliyetini hesaba katan, gerekli onarım ve bakım çalışmalarını içeren ve verilen hizmetlerin maliyeti ile özel finansman maliyetini yansıtan bir teklif hazırlar. KÖSİ sağlayıcıyı seçmeye yönelik tedarik süreci sırasında teklif veren konsorsiyumlar arasındaki rekabet, paranın değerinin karşılanmasını sağlar.

2. 4. 6. Kesintiler/Cezalar: Eğer bir 6zel tedarik6i projeyi zamanında teslim edemezse veya sunulan hizmetler başta belirtilen standardın altında kalırsa, kamu sektörünün yaptığı 6demelerde kesintiye gidilebilir ve ceza kesilebilir. Burada amaç 6zel tedarik6inin hizmet sunumundaki eksiklikleri giderecek şekilde 6alışmasını sağlamaktır.

2. 4. 7. Beklentiler: Kamu hizmeti şartları normalde kesin girdi beklentileri (şpesifikasyonları) ve tasarımı olarak değil, 6ıktı beklentileri olarak belirlenir ve b6ylece kamu sektörünün ihtiya6larını karşılayacak yenilik6i 66z6mler bulması i6in 6zel sekt6re daha fazla imkan sağlanır. Sonu6 beklentileri K6Sİ s6zleşmelerinde yeniliği teşvik etmenin 6nemli bir unsurudur. 6zel sekt6rdeki yenilikler 6zel tedarik6iden kamu sekt6r6ne g6re y6netimde verimliliği arttırması beklenen K6Sİ anlaşmaları i6in 6zellikle 6nemlidir. Buna g6re, s6z konusu kamu kurumunun tesisten ve hizmetten tam olarak nelerin beklendiğini ifade etmesi, ancak yenilik6i ve uygun maliyetli 66z6m 6retmek i6in 6zel sekt6re fırsat tanınması gerekir. Kısaca, sonu6 beklentileri nelerin başarılması gerektiğini işaret eder, bunun y6ntemi konusunda birşey i6ermez. 6ıktı beklentilerinin etkili bi6imde belirlenmesi ve bu sonu6lara ulaşılması, istenen amacı tanımlayabilme becerisine bağlıdır. S6zleşmelerde nelerin istendiği ve ulaşılması gereken standartlar a6ık6a ve ayrıntılı olarak belirtilmelidir.

Bir K6Sİ uygulamasında, s6z konusu kamu kurumu, sonu6/6ıktı beklentilerinin sağlanmış olup olmadığına bakarak 6zel sekt6re 6deme yapar. Bu nedenle, bu sonu6/6ıktı beklentileri ile ilgili performansın nasıl 6l66l6p izlendiğini hem kamu sektörünün, hem de 6zel sekt6r6n tam olarak anlaması 6ok 6nemlidir. Performans 6l66m6 kararlaştırılan birtakım standartlara ya da hizmetin kalitesi, miktarı ve sıklığı ile ilgili temel performans g6stergelerine bağlanabilir. 6zel sekt6re yapılan 6demelerin temelinde performans beklentilerinin sağlanmış olması esas olduğundan performansın nasıl 6l66l6p izleneceği konusu K6Sİ s6zleşmesinde a6ık ve net bir şekilde karara bağlanmış olmalıdır.

2. 4. 8. Gayretli 6alışma: 6zel sekt6rdeki sermayedarlar bir projeyi finanse edeceği zaman, K6Sİ anlaşmasının teknik, sigorta ile ilgili, yasal ve finansal y6nleri konusunda bağımsız danışmanlardan da yardım alarak kapsamlı ve gayretli bir 6alışma yaparlar. Bu gayretli 6alışmanın amacı Konsorsiyumun iş planının sağlıklı y6r6t6lmesini sağlamaktır.

2. 4. 9. Proje Riskinin Üstlenilmesi: Borç verenler, verilen borcun geri ödenmeyeceği konusunda genel risk¹⁹¹ alırlar. Bu riski yönetmek için, kamu kurumunun sözleşme çerçevesinde başarısız projeleri devralmaya ve kamu sektörünün şartlarını sağlayabilecek yeni müteahhitler getirmeye yönelik müdahale hakları vardır.

2. 4. 10. Performansa Dayalı Ödeme Sistemi: Kamu sektöründe ödemeler, hizmetlerin sunulması sonrasında yapılır (örneğin, inşaat safhasında özel sektöre ödeme yapılmaz). Bu ödemeler verilen hizmetlerin belli performans standartlarına uygun olup olmasına göre değişir. Eğer KÖİ tedarikçisinin hizmetleri sürekli olarak tatminkâr düzeyin altında kalıyorsa, ilgili kamu kurumu KÖİ sözleşmesini feshedebilir.

KÖİ sözleşmesinde, kamu sektörünün ancak hizmetler sunulduğu zaman ödeme yaptığı (inşaat safhasında özel sektöre ödeme yapılmaz) ve tekrarlı ödemelerin verilen hizmetlerin belli performans standartlarını sağlamasına bağlı olarak değiştiği performansa dayalı ödeme mekanizması vardır. Özel tedarikçi, teşvikler ve imtiyaz paylaşma düzenlemeleri aracılığıyla performansını iyileştirerek belli standartların ötesine geçirmeye teşvik edilebilir. Öte yandan, KÖİ tedarikçisinin yeterli performansı gösterememesi halinde ödemelerde kesinti yapılabilir/ceza kesilebilir. Ancak, ceza kesmeye çok meyilli bir mekanizma da işbirliğinin KÖİ sözleşme süresi boyunca devamına engel oluşturabileceği için ceza ancak kritik performans standartlarında kullanılmalıdır.

2. 4. 11. Sözleşmenin Feshi ve İşletmenin Kamuya Devredilmesi: Özel tedarikçi, hizmetleri başta belirtilen standarda uygun olarak sunmada sürekli başarısız oluyorsa ve bu kusurunu da düzeltemiyorsa, KÖİ sözleşmesi temerrüde düşeceğinden kamu sektörüne sözleşmeyi feshederek hizmet sunumunun devam etmesi için müdahale etme hakkı doğar.

Bu durumda: projeler, hizmetin sunulmasına devam etmek için gereken varlıklarla beraber tekrar kamunun mülkiyetine geçer. KÖİ sözleşmesinde şart koşulan fesih tazminatı maddeleri uyarınca Konsorsiyuma tazminat ödenmesi gerekebilir. Kamu

¹⁹¹ Karşılaşılan riskler için bkz:

- Metin Erdoğan, (2006), “PPP Projelerinin Finansmanı”, Uluslararası KÖİ (PPP) Zirvesi ve Sempozyumu, Tebliğ sunumu, 15.09.2006, Ankara, s.11-15.
- Efraim Sadka, (2006), **Public-Private Partnerships: A Public Economics Perspective**, IMF Working Paper, WP/06/77, Washington, D.C., ABD, s.11-15.

sektörü projenin mülkiyetini alır veya projeyi devralma imkanı için özel sektördeki diğer müteahhitlere yönelik ihale açar. Söz konusu kamu kurumu, kusurların düzeltilmesi, tesisin bakımı ve yönetimi için yapılan masrafları temerrüde düşen özel işbirlikçiden tahsil etmek amacıyla gerekirse yasal işlem başlatmak zorunda da kalabilir.

Kamu kurumu kamu sağlığının, güvenliğinin veya çevrenin ağır risk altında olması ve ulusal güvenliğe yönelik ciddi sonuçların ortaya çıkması gibi bazı koşullarda (temerrüt hali olması bile) müdahalede bulunarak işletmeyi ve hizmet sunumunu da devralabilir.

2. 5. KÖSİ’de Tarafların Sorumlulukları

2. 5. 1. Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Sorumlulukları: Genellikle, kamu sektörü şu hususlardan sorumludur:

- a. İşbirliği projeleri için uygun bir KÖSİ modeli oluşturmanın mümkün olup olmadığının değerlendirilmesi,
- b. Özel sektör için yeterli iş fırsatı sağlarken kamuya da parasının karşılığını en iyi şekilde veren bir KÖSİ ihale altyapısının hazırlanması. Bu kapsamda uygun bir KÖSİ planının önerilmesi için mali düzenlemeleri, KÖSİ tedarikçisinin ön değerlendirme ölçütlerini ve KÖSİ ihalesi dokümanlarının hazırlanmasını içeren ayrıntılı çalışmaların yapılması,
- c. İhale tekliflerin değerlendirilerek, KÖSİ sözleşmesi için en iyi tedarikçinin seçilmesi,
- d. Tercih edilen teklif sahibi seçildikten sonra kesin KÖSİ sözleşmesi dokümanının hazırlanması, imzalanması,
- e. Özel sektör tedarikçisinin yaptığı işteki ilerleme ve performansın izlenmesi.

Kamu sektörü KÖSİ proje ekibinde, projenin politika hedeflerini ve hizmet şartlarını iyi bilen kamu görevlileri olmalıdır. KÖSİ projesindeki kamu görevlileri projenin mali, hukuki veya teknik yönlerini bilmiyorsa özel sektörden uygun bir KÖSİ anlaşması tasarlamak için gereken uzmanlığa sahip KÖSİ danışmanları da istihdam edilebilmelidir.

2. 5. 2. Özel Hukuk Kişilerinin Sorumlulukları: KÖSİ projesine ilgi duyan özel sektör tedarikçileri de şu konularda uzmanlaşmış olmalıdırlar:

- a. Kamu sektörünün önerdiği KÖSİ modelini ve KÖSİ tedarikçisinin geliri, maliyeti ve nakit akışı üzerindeki mali etkileri iyi anlamak,
- b. İş fırsatlarını tespit etmek ve kamu sektörünün ihtiyaçlarını karşılayacak yenilikçi çözümler önermek,
- c. Kamu sektörünün önerdiği KÖSİ modelinde özel sektörün sorumluluklarını iyi tespit etmek,
- d. Finansman maliyeti en düşük olan finansman kaynaklarını tespit etmek,
- e. Bir yandan firmaya kâr getirirken, diğer yandan kamunun hedeflerini de paranın karşılığını en iyi verecek şekilde sağlayan bir ihale teklifi hazırlayıp fiyat belirlemek,
- f. KÖSİ sözleşmesi yapılmış ise projeyi yönetirken kararlaştırılan performans şartlarının sürekli sağlanmasına özen göstermek.

KÖSİ projeleri için potansiyel özel tedarikçiler şayet KÖSİ ihalelerine cevap verecek uzmanlığa/deneyime sahip değiller ise ihale tekliflerini hazırlamada yardımcı olmak üzere profesyonel KÖSİ danışmanları görevlendirmelidirler.

2. 6. KÖSİ Uygulama Çeşitleri

Bu bölümde ayrıntılı bir şekilde açıklanacağı üzere KÖSİ modelleri standart değildir¹⁹². Kamu ve özel sektör arasında yapılan müzakereler ve pazarlıklar sonucu uygulanacak proje ile ilgili ayrıntılarda mutabakat sağlanır. İşbirliği anlaşmalarının içeriği ve uygulanacak modeller ülkeden ülkeye değişebildiği gibi proje, tesis veya hizmetlere göre de değişik şartlar içerebilirler.

KÖSİ modellerine dayalı olarak gerçekleştirilen projeler, geleneksel olarak doğrudan kamu tarafından üretilen ya da temin edilen mal ve hizmetlerin özel sektör ortaklığı ile sağlanmasını amaçlar. Kamusal projelerin tümüyle özel sektör tarafından finanse edilemediği durumlarda, toplumsal fayda-maliyet analizi ile ticari finansal analiz arasında kalan farkın kamu sektörü tarafından kapatıldığı bir iş ortaklığı düzenlemesidir. Bu yöntemin, dünyada ulaştırma, haberleşme, enerji, sağlık, eğitim

¹⁹² Ayrıntılı bilgi için bkz:

- Darrin Grimsey ve Mervyn K. Lewis, (2004), a.g.e., s.12.
- J. Luis Guasch, (2007), “**Negotiating and Renegotiating Infrastructure PPPs and Concessions:Key Issues For Policy Makers**”, Tebliğ Sunumu, International Seminar on Strengthening Public Investment and Managing Fiscal Risks from Public-Private Partnerships, Budapeşte, Macaristan, 8 Mart, s.4, vd.

ve belediye hizmetleri gibi çok farklı yatırım alanlarında sık uygulandığı görülmektedir.

Bu modele dayalı uygulamalarla temel olarak kamusal proje risklerinin özel sektörle paylaşılması, tüm alanlarda rekabet ve katma değer yaratılması, yurttaşların en iyi ve yüksek kaliteyi mümkün olan en düşük maliyetle satın alması ve kamunun küçültülmesi hedeflenmektedir.

Bu modelin son yıllarda öne çıkmasındaki temel neden, dünyada KÖSİ modelleriyle yapılan projelerin yüzde doksanınin öngörülen bütçe ve süre içerisinde tamamlanamamış olmasıdır.

KÖSİ uygulamaları, özellikle İngiltere ve Fransa’da uzun bir uygulama geçmişine sahiptir. 1985-1990’lı yıllarda, KÖSİ modellerinin bir uygulaması olan YİD modellerine ilginin oldukça yoğun olduğu görülmüştür. Bu durum 1980’li yıllarda meydana gelen küresel krize de çözüm olabilecek yollardan biri olarak değerlendirilmiş ve bu nedenle gelişmekte olan ülkelerde de geniş ölçüde uygulama alanı bulmuştur¹⁹³.

AB üyesi ülkelerin bazılarında yoğun olarak kullanılan KÖSİ modellerine yönelik olarak, “Kamu Sözleşmeleri ve İmtiyazlar Hakkında Topluluk Hukuku ve Kamu Özel Ortaklıkları Hakkında Yeşil Belge” AB Komisyonunca 30.04.2004 tarihinde yayımlanmıştır¹⁹⁴. Bu belge ile AB, KÖSİ modelleri kullanılarak yapılacak kamu alımları ve imtiyazlar konusundaki uygulamaların AB hukuku karşısındaki durumları ve Topluluk düzeyinde genel düzenleme imkânlarını araştırmaktadır.

Birleşmiş Milletler, Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu’nun da bu yöntemin yaygınlaştırılması, ulusal politikaların ve hukuki çerçevenin belirlenmesi konusunda çalışmaları bulunmaktadır¹⁹⁵.

Türkiye’de KÖSİ uygulamaları 90’lı yıllarda gündeme gelmiş, elektrik üretimi, içme suyu ... v.b. alanlarında YİD veya Yİ türü bazı modeller devreye konulmuştur.

¹⁹³ Bult-Spiering, Mirjam ve Dewulf, Geert, (2006), **Strategic Issues in Public-Private Partnerships, An International Perspectives**, Blackwell Publishing, Londra, İngiltere, s.1-13.

¹⁹⁴ Maurice Button, (Editör), (2006), **A Practical Guide to PPP in Europe**, 1. Baskı, City & Financial Publishing, Surrey, İngiltere, s.2 ve s.12.

¹⁹⁵ Ayrıntılı bilgi için bkz:

- Birleşmiş Milletler, (1997), **Public-Private Partnerships: The Enabling Environment for Development**, Sekretery Raporu, 30.04.1997, New York.
- Dünya Bankası-The World Bank, (2003), **Private Participation in Infrastructure: Trends in Developing Countries in 1990-2001**, The World Bank, Public-Private Infrastructure Advisory Facility.
- Uluslararası Para Fonu-International Monetary Fund (IMF), (2004), **Public-Private Partnerships**, Fiscal Services Department, IMF, 12 Mart 2004.

Ancak, bu modellerin tasarımı ve uygulamasında yeterince başarılı olunduğu söylenemez. Siyasi, ekonomik ve hukuksal altyapının eksikliği yanında sözleşme tasarımında yapılan hatalar, kamu-özel sektör arasındaki risk dağılımının dengeli bir şekilde yapılmaması kamu ve özel sektör işbirliği açısından ciddi olumsuzlukları da beraberinde getirmiş, bu modellerin güvenilirliği tartışılır hale gelmiştir. Ancak, bu alanda havaalanı işletmeciliğinde olduğu gibi başarılı uygulamaların olduğu da görülmektedir.

Geçmişte yaşanan olumsuz deneyimlerin, bu modelin uygulamasının hızla yaygınlaştırılmasına engel olmaması gerekir. KÖSİ uygulamalarının başarısı için siyasi sahiplenme ana koşuldur. Diğer taraftan PPP modeli için gerekli yasal altyapının iyileştirilmesi de büyük önem taşımaktadır¹⁹⁶.

Türkiye’de de son dönemde Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Ulaştırma Bakanlığı ... v.b. çeşitli kuruluşlar tarafından KÖSİ modellerinin uygulamaya konulması, özellikle kamusal altyapı yatırımlarının hayata geçirilmesinde yeni imkânlar da yaratabilecektir.

KÖSİ uygulamaları devletin kamu hizmetlerini sunma biçiminde heyecan verici gelişmeleri işaret etmektedir. Özel sektörün yeniliklerinden, kaynaklarından ve kapasitesinden daha fazla yararlanan KÖSİ modelleri, dünya örneklerinden de görüleceği üzere, doğru planlanmak şartıyla, vatandaşlar için, kamu ve özel sektör için daha iyi ve karşılıklı yararlar sağlayan sonuçlar doğurmaktadır.

KÖSİ uygulamaları, kamu sektöründe ABD, Fransa, Kanada ... v.b. diğer ülkelerde Maliye Bakanlığı (MB) tarafından, Türkiye’de ise en çok Ulaştırma Bakanlığı tarafından Havaalanlarında uygulanmakta ve yaygınlaştırılmaktadır. Bu ülkelerde konuyla ilgili otorite olan Maliye Bakanlıkları, özel sektördeki firmalardan ve kamu kurumlarından gelen geribildirim ve diğer ülkelerin KÖSİ deneyimlerini dikkate alarak KÖSİ politikalarını belirlemekte, diğer ülkelerde KÖSİ ile ilgili bilgilerin ve eşgüdümün geliştirilebilmesi için kamu kurumları arasında ortak bilinç oluşturmakta ve ayrıca belli projeler üzerinde kamu kurumları ile de birlikte çalışmaktadır.

KÖSİ projelerinin doğru başlatılması için MB’ları, KÖSİ modellerini araştıran ve geliştiren kamu kurumlarına tavsiyede bulunmak ve kurumlar arası sorunların

¹⁹⁶ Metin Kilci, (2006), a.g.t., s.2.

çözülmesini kolaylaştırmak amacıyla bir KÖSİ Danışmanlık Kurulu da oluşturmaktadırlar.

Bu bölümün sonraki kısımlarında bir KÖSİ anlaşmasının planlanması, uygulanması ve bir KÖSİ projesindeki işbirliği ilişkisinin korunması ile ilgili hususlar ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

Değişik çeşit ve formlarda uygulanabilen KÖSİ modellerinde iki ana yaklaşım vardır. **Birinci** yaklaşımda özel sektör daha önceden kamu tarafından yapılan, finanse edilen ve sahip olunan kamu mallarını tasarlar, inşa eder ve mülkiyetini alır. Özel sektör daha sonra bu malları uzun vade ile yeniden kamuya leasing ... v.b. usuller ile kiralar.

İkinci yaklaşım, özel sektöre kamu sektörü tarafından, kamu sektörü işletmelerini devralıp işletmesi için bir bütçe verilmesini içerir. Ayrıca, bu iki yaklaşım birleştirilerek KÖSİ modellerinin çok değişik çeşitleri de oluşturulabilmektedir¹⁹⁷.

Uygulamada, ortak girişimler, kamu varlıklarının daha iyi kullanıldığı stratejik ortaklıklar, Tasarla-Yap-İşlet (TYİ), Tasarla-Yap-Finanse Et-İşlet (TYFİ) gibi çok sayıda KÖSİ modeli kullanılmaktadır. Dünya uygulamalarına bakılarak en çok kullanılan KÖSİ modelleri özetle ele alınmıştır¹⁹⁸.

2. 6. 1. İşletme - Bakım (İB): Kamuya ait bir tesisin işletilmesi ve bakımı ile ilgili olarak özel sektör ile kamu arasında yapılan anlaşmalardır. Su ve atık su arıtma işletmeleri, katı atık işleme üniteleri, yol bakımı, parkların bakımı, peyzaj bakımı, oyun alanları ve diğer dinlenme alanları, kanalizasyon sistemleri gibi birçok belediye hizmetlerinde kullanılmaktadır. Üstünlükleri, hizmet kalitesi ve verim artışı sağlamasıdır. Mülkiyet yerel yönetimlerde kalır. Dezavantajları ise, toplu sözleşmeler anlaşmayı bozmayı engelleyebilir, yüklenici başarısız olursa işe yeniden

¹⁹⁷ Sylvia Fuller, (2003), **Assessing the Record of Public-Private Partnerships**, Proceedings of a CCPA-BC Public Forum, Canadian Centre for Policy Alternatives-BC Office.

¹⁹⁸ Ayrıntılı bilgi için bkz:

- British Columbia Ministry of Municipal Affairs, (1999), **Public-Private Partnership-A Guide for Local Governments**, Canada, s. 7-10,
- Richard Webb ve Bernard Pulle, (2002), **"Public Private Partnerships: An Introduction"**, Research Paper No:1, 2002-03, Information, Analysis and Advice for the Parliament, Avustralia, s. 17.
- NCPP, (2002), **"For the Good of the People: Using Public-Private Partnerships To Meet America's Essential Needs"**, Washington, DC, ABD, s. 8.
- Akintola Akintoye, Matthias Beck & Cliff Hardcastle, (Editörler), (2003), a.g.e., s.9-12.
- Darrin Grimsey ve Mervyn K. Lewis, (2004), a.g.e., s. 10-12.
- HDR Inc., (2005), **"Creating Effective Public-Private Partnerships for Building and Infrastructure in Today's Economic Environment"**, Araştırma Raporu, Nebraska, ABD, s. 27-28.
- William D. Eggers ve Tom Startup, (2006), **Closing the Infrastructure Gap: The Role of Public-Private Partnerships**, Deloitte Development LLC, Deloitte Touche Tohmatsu, Araştırma Raporu, ABD, s.5.

girmek masraflı olabilir, kontrol ve değişen kamu taleplerine cevap verebilme yetisi azalabilir.

2. 6. 2. Tasarla-Yap (TY): Kamunun standart ve ihtiyaçlarına uygun olarak bir kamu tesisi-hizmetin tasarlanması ve inşaası için özel sektör ile yapılan anlaşmalardır. Tesisin inşaası bittiğinde kamu mülkiyeti alır ve tesisin işletilmesinden sorumlu olur. Yollar, otoyollar, su ve atık su işleme istasyonları, kanalizasyon sistemleri, oyun alanları, yüzme havuzları gibi yerel yönetim tesislerini kapsayan birçok kamu altyapı ve inşaat projelerinde bu anlaşmalar kullanılmaktadır. stnlkleri zel sektörün deneyimlerinden yararlanmak, yenileştirme masraflarından kısma olanağı, inşaat işlerinde verimliliğin artması, inşaat sresinden tasarruf, özel sektöre daha fazla risk verilmesidir.

2. 6. 3. Anahtar Teslim (AT): Kamu projeyi finanse eder, fakat tasarlamak, inşa etmek ve tesisi belirli bir süreliğine işletmek için özel sektör ile anlaşılır. Kamu tesisin mülkiyetini elinde tutmaktadır. KSİ'nin bu çeşidi kamunun mülkiyeti elinde tutmak isteyip de özel sektöre inşaat ve işletme sorumluluğu verilmek istenen altyapı projelerinde kullanılır.

2. 6. 4. Sarma-Ekleme (SE): Özel sektör ortağı varolan bir kamu tesisine bir ilave yapılmasını finanse eder ve inşa eder. Daha sonra özel sektör kuruluşu yatırımlarını karşılayacak belirli bir zaman içinde ek tesisi işletebilir. Birçok altyapı ve kamu tesislerinde kullanılabilir. Finansmanın ve inşaatın özel sektör tarafından yapılması kamuya fayda sağlar.

2. 6. 5. Kirala-Satın Al (KS): Kamu zel sektör ile bir kamu hizmetinin tasarım, finansman ve inşaası için anlaşma yapar. Mülkiyet kamuda kalmakla birlikte özel sektör ortağı daha sonra belirli bir süre için tesisi kamuya leasing yolu ile kiralayabilir. Bu yaklaşım kamu sektörünün yeni bir tesis veya hizmete ihtiyaç duyduğu fakat finansman sağlayamadığı durumlarda kullanılabilir. Bina, araç, filo, su, elektrik, gaz işleme ve dağıtım istasyonları, bilgisayar ekipmanları gibi sermaye malları için kullanılmaktadır.

2. 6. 6. Geçici zelleştirme (G): Varolan bir kamu tesisinin mülkiyeti geçici ve önceden tespit edilen bir süre için yenileştirme ve/veya genişletme yapmak üzere sözleşme ile özel sektöre devredilir. Özel sektör daha sonra anlaşmada belirlenmiş

olduğu şekilde yaptığı yatırımları karşılayabileceği belirli bir süre zarfında tesise sahip olur, işletir ve süre sonunda kamuya devreder. Birçok kamu hizmetinde bu modelden yararlanılabilmektedir.

2. 6. 7. Kirala-Geliştir-İşlet (KGİ) veya Satın Al-Geliştir-İşlet (SGİ): Özel sektör ortağı tesisi kamudan ya satın alır, ya da leasing yolu ile kiralar, tesisi modernize eder ve genişletir. Daha sonra kamu ile yapmış olduğu anlaşmaya uygun bir şekilde işletmesini yapar. Altyapı sistemlerinin çoğu (yol, su şebekeleri, kamu binaları, havaalanları, ... v.b.) bu yolla işletilebilmektedir.

2. 6. 8. Yap-Devret-İşlet (YDİ): Kamu bir özel ortak ile bir tesisin finanse edilerek inşaatı için anlaşma yapar. Tamamlandıktan sonra özel sektör mülkiyeti kamuya devreder. Kamu daha sonra tesisi işletmesi amacıyla özel sektöre uzun bir vade için leasing yolu ile kiralar. Çok popüler olan bu yöntemden hemen hemen bütün altyapı hizmetlerinde yararlanılmaktadır.

2. 6. 9. Yap-İşlet-Sahip Ol-Devret (YİSD): Bu yöntemde bir franchising anlaşması yapılarak özel sektöre bazı imtiyazlar verilir. Bu anlaşmalar özel sektörün yaptığı yatırımı amorte edebileceği belirli bir süre içinde tesisi finanse etmek, inşa etmek, işletmek, idare etmek ve tesisi kullananların ödediği ücretlerin toplanmasını içermektedir. Anlaşmanın bitiminde tesis kamu idaresine geri verilir. Bu yöntem hemen hemen bütün altyapı hizmetlerinde ve inşaatlarda kullanılmaktadır.

2. 6. 10. Yap-Sahip Ol-İşlet (YSİ): Kamu ya varolan bir tesisin mülkiyeti ve sorumluluğunu bir özel sektör ortağına devreder, ya da tesisin inşaatı, mülkiyeti ve işletilmesi için özel sektörle anlaşma yapar. Genellikle özel sektör finansmanı da üstlenir.

2. 6. 11. Tasarla-Yap-Finanse Et-İşlet (TYFİ): TYFİ, KÖSİ modelinin en sık rastlanan şeklidir. Tasarla, Yap, Finanse Et ve İşlet adlı dört işlevin bir KÖSİ hizmet sağlayıcısı içinde bütünleşmesinden oluşur. KÖSİ uygulamasında özel kesim, bankalar ya da öz kaynak yatırımcıları gibi özel finans kurumlarından finansman bularak hizmetlerin kamu sektörüne sunulması için gereken tesisleri yapar. Özel kesim, daha sonra kamu sektörünün ihtiyaçlarını karşılayacak tesisleri kurar, bakımını yapar ve işletir. İşbirliğinde yer alan özel sektöre sözleşmenin süresi boyunca, belli performans standartlarında sunduğu hizmet karşılığında ödeme

yapılır. Özel finansman unsuru özel sektöre kendi sermaye yatırımlarını planlayarak kârını arttırma esnekliği verir. Bu da sermaye kaynaklarının kamu sektörü projelerinde en iyi şekilde kullanılmasını sağlar.

2. 6. 12. Tasarla-Yap-İşlet (TYİ): TYİ modelinin çeşitlerinden biri de tesisin tasarlanması ve kurulması için gereken sermayenin kamu sektörü tarafından sağlandığı ve sonra da aynı özel satıcıdan tesisi işletmesinin istendiği TYİ modelidir. Burada işleticiye yönetim ücreti ödenir. Bu model özel sektörün tamamını finanse edemeyeceği çok büyük projeler için kullanılabilir.

Bu modellerin yanı sıra kamu sektörü, özel sektörün önerebileceği her tür değişikliğe ya da yeni KÖİ modellerine açık ve uygulamaya hazır olmalıdır.

2. 7. KÖİ Uygulamalarının Gerekliliği ve Sağladığı Faydalar¹⁹⁹:

Herşeyden önce kamu kurum ve kuruluşları KÖİ uygulamalarının altyapı tedarikindeki birkaç seçenekten sadece biri olduğunun bilincinde olmalıdır. Bir projenin bir KÖİ yapısına uygun olup olmadığı ve bir KÖİ çözümü için güçlü siyasi desteğin bulunup bulunmadığı son derece önemlidir.

KÖİ'leri kullanmanın başlıca nedeninin, eğer proje de uygun ise, bunların diğer alternatiflere göre paranın karşılığını daha iyi verebiliyor olmasıdır. KÖİ'lerin lehindeki ve aleyhindeki tüm argümanlar bu hedef bağlamında düşünülmelidir.

KÖİ projeleri kamu ve özel sektör için yararlı olmakla beraber, bu projelerin başarısını etkileyebilecek bazı tuzaklar veya problemler de vardır. Bu problemler bunları önceden çözecek önlemlerin alınması halinde azaltılabilir.

KÖİ sözleşmelerinde kamu ve özel hukuk kişilerinin hak ve sorumlulukları kesinlikle ve açıklıkla belirtilmiş olmalıdır. Sözleşme risk dağılımını, istenen hizmet kalitesini, hizmet kapsamını değiştirme prosedürlerini ve ihtilaf çözme prosedürlerini de ayrıntılı olarak içermelidir. Sözleşmede yer alması halinde kamu kurumu ayrıca fiyatlarda indirim yapabilmeli, sözleşme şartlarında yer alan fiyat, kalite veya hizmette iyileştirme yapabilme yetkisine de sahip olabilmelidir.

¹⁹⁹ Ayrıntılı bilgi için bkz:

- National Council for Public-Private Partnerships-NCP, (2002), **"For the Good of the People: Using Public-Private Partnerships To Meet America's Essential Needs"**, Washington, DC, ABD, s. 9-16.
- Akintola Akintoye, Matthias Beck & Cliff Hardcastle, (Editörler), (2003), a.g.e., s.7-9.
- William D. Eggers ve Tom Startup, (2006), **Closing the Infrastructure Gap: The Role of Public-Private Partnerships**, Deloitte Development LLC, Deloitte Research, ABD, s.19-28.

2. 7. 1. KÖSİ Uygulamalarının Gerekliliği: Ekonomik gelişmenin devamı, sürdürülebilir kalkınma sağlanmasının gerekliliği ve her vatandaşın bütün kamu hizmetlerine ulaşabilmesi ihtiyacı merkezi ve yerel yönetimler, vatandaşlar / tüketiciler, kamu ve özel sektör çalışanları, uluslararası ve çokuluslu kuruluşlar başta olmak üzere toplumsal kalkınma ile ilgili bütün kesimler tarafından genel kabul gören bir hedeftir. İkinci bir amaç birliği de ulusal kalkınma için gereken altyapının üretilmesi zorunluluğudur²⁰⁰.

Bugün genel olarak kabul gören husus bu projelerin çok nadir olarak kamu aracılığıyla verimli olarak idare edilebildiğidir. Kıt kamu kaynaklarının verimli kullanılması, kamu açıklarının ve ulusal borçların, özellikle harcamaların devletin asli yükümlülüklerine yönlendirilerek azaltılması gerekmektedir. Bazı altyapıların idaresinin özel sektöre devredilmesi ile kıt kamu kaynakları diğer kamusal ihtiyaçlar için kullanılabilir. Bu kaynaklar, kamu otoritesi tarafından düzenlenecek bir çerçeve ile profesyonelce optimize edilebilmektedir. Kaliteli kamu hizmeti her zaman kamu otoritelerinin sorumluluğuna ve gözetim görevlerine ihtiyaç duymaktadır. Bu çıkarım ideolojik bir yaklaşım olmayıp ülkelerin kalkınmasında güncel zorluklardan doğan bir gözlemdir²⁰¹.

Şekil-4 ve Şekil-5’de görülebileceği üzere, geleneksel yöntemlerle gerçekleştirilen sözleşmelere dayalı olarak uygulanan projelerde çoğu zaman yatırım planlarından sapmalar ve bütçelerden aşımalar olduğu görülmektedir²⁰². Buna karşın KÖSİ uygulamalarında sözkonusu varlık kamu tarafından teslim alınıncaya veya işletilir hale getirilinceye kadar kamu kesiminin herhangi bir ödeme yapması gerekmez. Karşılaşılan maliyet veya zamanaşım riskleri özel kesim tarafından üstlenilmektedir.

²⁰⁰ Société Européenne pour la Formation des Ingénieurs-SEFI,(2001), **For New Public-Private Partnerships in Infrastructure and Public Facilities**,s.4.

²⁰¹ SEFI, (2001), a.g.e., s. 5.

²⁰² Türkiye’de yatırım planlarından sapmalar ve bütçelerden aşımalar çok sık karşılaşılan bir durumdur. 07.03.2007 tarihli Hürriyet Gazetesinin 15. sayfasında yer aldığı üzere; “Devlet ihaleleri sanıldığı gibi yüksek fiyatlarla verilmez. İhalelerin verildiği fiyatlar normal, hatta para kazandırmayacak fiyatlardır. İşin hilesi ihale verildikten sonra başlar. Eğer ihaleyi alan müteahhit işveren idare ile “diyalog” içinde değilse o fiyatlarla işi yapamaz ve mutlaka iflas eder. İşin püf noktası işlerin adına “avan proje” veya ön proje denilen uydurma bir proje ile ihaleye çıkmasıdır. Eğer işi “diyalogo kuvvetli” bir müteahhit almış ise işin gerçek projesini müteahhit yapar, iş, gerçeğin çok üzerinde şişirilir ve müteahhit çok yüksek karlar kazanır. İşin içine bir de iyice ahlaksızlık girince aynı zamanda malzemeden çalınır, az demir, az beton, kalitesiz malzeme kullanılır ve buradan da ilave kar edilir. Bir depremde en fazla devlet binalarının hasar görmesinin sebebi de bu son unsurdur. Gelişmiş ülkelerde bu işler nasıl yürür? (Yıllarca o ülkelerde proje yöneticiliği yaptım.) İş verilmeden işin tam ve gerçek projesi yapılır, iş “anahtar teslimi” verilir, yani projede çok küçük değişikliklerin dışında bir iş veya fiyat değişikliği olmaz.”

Bu itibarla; Türkiye’de kamu kurumlarınca bugüne kadar yaptırılan işlerden kaç tanesinin “avan proje” ile ihaleye çıkartıldığı, avan projede belirlenen fiyat ile sonradan yapılan gerçek proje arasındaki fiyat farklarının ve bunların toplamının ayrı bir çalışmaya konu edilmesi gerektiği düşünülmektedir.

KÖSİ uygulamalarının en önemli yararı, kamu sektörünün proje temelinde bazı yükümlülükleri özel sektöre devrederek risk dağılımı yapılmasına imkan sağlıyor olmasıdır. Yeni altyapı projelerine olan ihtiyaçlar, miktar ve kalite bakımından artış göstermekte, mevcut altyapının yenilenmesi, bakımı ve işletilmesi için gereken finansal baskılar da her geçen gün artarak genişlemektedir. KÖSİ uygulamaları, günümüzde hem ulusal kalkınmaya yardımcı, hem de sosyal gelişmeyi hızlandırıcı, hemde ekonomik büyümeye²⁰³ işlevsel katkı araçları olarak kabul görmektedirler. Doğası gereği uzun vadeli uygulama projeleri olan KÖSİ'ler rasyonel, ekonomik ve sosyal temeller üzerinde gerçekleştirilebilmektedir. Bu durum, sonuçları itibarıyla toplumsal açıdan da çok önemli bir artı değer sağlamaktadır.

KÖSİ uygulamaları, ortaya çıkan ve uzun vadede sürdürülen sorumlulukları doğru şekilde değerlendirme ve sadece nakit hesabına dayanarak kısa dönemli politikalara dayalı karar alma imkanını ortadan kaldırmaktadır. Projelere ilişkin her türlü risk hesaba katılarak, fayda-maliyet analizi yapılarak ve taraflar arasındaki sözleşmede fiyatlandırılması yapılarak büyük sabit sermaye yatırımı projelerinin uygulanmasına imkan sağlar.

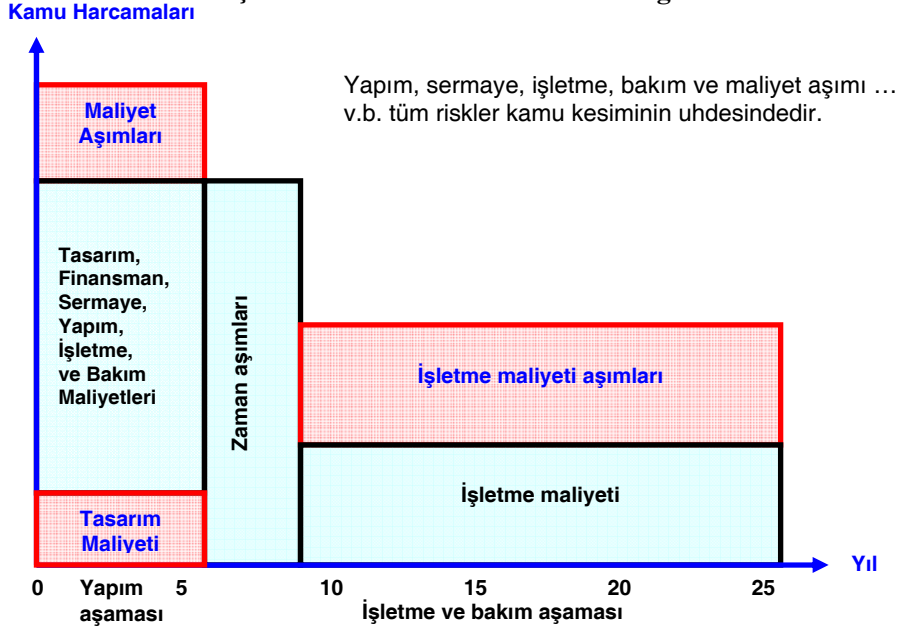
2. 7. 2. KÖSİ'nin Kullanım Alanları²⁰⁴: KÖSİ uygulamaları; kamu sektörüne, özel sektöre ve vatandaşlara çeşitli yararlar sağlar. Ancak, sorumlulukların en uygun biçimde paylaşıldığı başarılı bir KÖSİ anlaşmasının planlanmasında hem kamu sektörünün, hem de özel sektörün çok fazla çaba ve kaynak harcaması gerekmektedir. Kamu sektörü ve özel sektörün başarılı KÖSİ anlaşmalarının oluşturulup devam ettirilmesi için gereken uzmanlığı temin etmesi çok önemlidir.

Başlangıç olarak, Türkiye'de uygulanacak KÖSİ modellerinin İngiltere, Fransa, ABD ve Avustralya gibi ülkelerde başarılı uygulamaların görüldüğü sektörlerdeki projelere uygulanması tartışılabilir.

²⁰³ Jacob de Haan, Ward Romp ve Jan-Egbert Sturm, (2007), “**Public Capital and Economic Growth: Key Issues for Europe**”, Tebliğ, International Seminar on Strengthening Public Investment and Managing Fiscal Risks from Public-Private Partnerships, Budapeşte, Macaristan, 8 Mart.

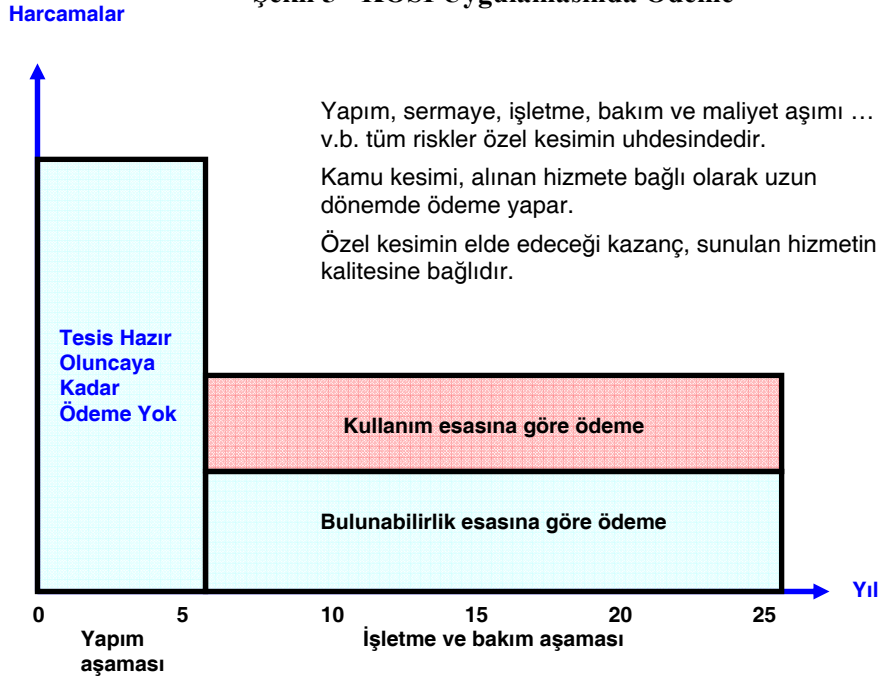
²⁰⁴ Uluslararası Para Fonu - International Monetary Fund (IMF), (2005b), **Public Investment and Fiscal Policy – Lessons from the Pilot Country Studies**, Fiscal Affairs Department, 1 Nisan, Washington, D.C. ABD, s.36, vd.

Şekil 4 - Geleneksel Kamu Tedariğinde Ödeme



Kaynak: Paul Davies ve Katryn Eustice, (2005), **Delivering the PPP Promise: A Review of PPP Issues and Activity**, PricewaterhouseCoopers, s.13 ve William D. Eggers ve Tom Startup, (2006), **Closing the Infrastructure Gap: The Role of Public-Private Partnerships**, Deloitte Research, s. 31'den uyarlanmıştır.

Şekil 5 - KÖSİ Uygulamasında Ödeme



Kaynak: Paul Davies ve Katryn Eustice, (2005), **Delivering the PPP Promise: A Review of PPP Issues and Activity**, PricewaterhouseCoopers, s.13 ve William D.Eggers ve Tom Startup, (2006), **Closing the Infrastructure Gap: The Role of Public-Private Partnerships**, Deloitte Research, s. 31'den uyarlanmıştır.

Şekil 6 - KÖSİ Tipine Göre Risk Faktörünün Paylaşımı



Kaynak: John R. Allen, (1999), **Public-Private Partnerships: A Review of the Literature and Practice**, Saskatchewan Institute of Public Policy, Kanada, s. 15'den uyarlanmıştır.

Bu projeler arasında; atık yakma tesisleri, su ve kanalizasyon arıtma tesisleri, teknolojik altyapı projeleri, spor ve rekreasyon tesisleri, eğitim tesisleri ve öğrencilerin barınacağı yurt ve tesis binaları, cezaevleri, havaalanları, hastaneler ve poliklinikler, ekspres yollar ve otobanlar, resmi kurum ve kuruluş binaları sayılabilir.

Her KÖSİ uygulama projesi (Bknz:Şekil-6) kendine özgü nitelikler ve riskler taşır. Tüm KÖSİ projeleri için uygun ve geçerli olan tek bir KÖSİ modeli yoktur. Bu nedenle, devlet ve özel sektör her projedeki en uygun işbirliği kapsamını ve risk paylaşımını belirlemek için birlikte çalışmalıdır.

2. 7. 3. KÖSİ Tesisinin Mülkiyeti ve İşletmecilik Hakkı: Çoğunlukla tümünden özelleştirmenin uygun olmadığı ya da kamu faydası açısından devlet mülkiyetinin devamının gerektiği durumlarda kullanılan KÖSİ'lerde sorunlar genellikle mülkiyet yapısı konusunda ortaya çıkmaktadır²⁰⁵. KÖSİ uygulamalarında, finanse edilen ve geliştirilen arazinin ve üzerindeki tesisin mülkiyeti özel sektöre ait olabilmekle birlikte, durum her zaman böyle olmak zorunda değildir. Bazı KÖSİ sözleşmelerinde

²⁰⁵ Ayrıntılı bilgi için bknz:

- Reinhard H. Schmidt ve Nina Moisa, (2005), "**Public-Private Partnerships (PPP) in Financial Development in South-East Europe**", 2003 KfW Development Finance Conference Proceedings, I. Matthaus-Maier ve J.D. Von Pischke (Ed.), Springer, Berlin, s.3-5
- Andrew N. Vorkink, (2006), Dünya Bankası Türkiye Temsilcisi, "**Türkiye'de Kamu Özel Ortaklığı**", Uluslararası KÖSİ (PPP) Zirvesi ve Sempozyumu, Tebliğ, 15.09.2006, Ankara, s.2.
- Efraim Sadka, (2006), **Public-Private Partnerships: A Public Economics Perspective**, IMF Working Paper, WP/06/77, Washington, D.C., ABD, s.15, vd.

arazinin ve üzerindeki KÖSİ tesisinin mülkiyeti ancak inşaat tamamlandıktan sonra kamu kurumuna geçer. Örneğin, İngiltere'deki bazı yol ve hapishanelere ilişkin KÖSİ sözleşmelerinde, arazilerin ve varlıkların mülkiyeti kamu sektöründe kalmakta fakat işletmecilikten özel hukuk kişisi sorumlu olmaktadır.

KÖSİ anlaşmalarının tarafı olan kamu kurumları tesisin mülkiyetinin kamuya mı yoksa özel sektör ortağına mı ait olacağına karar vermek ve sözleşmede bu hususu açıkça belirtmek zorundadır. Genel olarak, KÖSİ projeleri için özetlendiği şekilde iki tür mülkiyet yapısı söz konusu olabilmektedir:

2. 7. 3. 1. Özel Hukuk Kişisine Ait Olması: Bu yöntemde arazinin ve üzerindeki tesisin mülkiyeti sözleşme süresi boyunca özel sektörde kalır. Bu yöntem özellikle şu projelere uygundur:

- Tesis diğer kullanıcıların da hizmetine sunularak ilave gelir akışı sağlama imkanı elde edilir. Tesisin sadece kamusal kullanıma tahsis edilmiş olmadığı ve diğer kullanıcıların da paylaşabileceği projeler için sözkonusudur.
- Kamunun, varlığı/tesisi sadece belli bir süre için kullandığı projeler. Örneğin, varlığın 30 yıllık ekonomik ömrü içinde kamu bunu sadece 5 yıl kullanacak ise,
- Mal sahibinin, özellikle varlığın/tesisin eskime riskinin yüksek olduğu hallerde, varlığın ömrü boyunca çoğaltma, bakım ve güncelleme yaparak onun üretkenliğini etkileyebildiği projeler,
- Varlığın/tesisin başlıca "üretkenlik" kapasitesinin yaptığı operasyonlarla sağlandığı, başka bir deyişle, tesisin kullanıcılara hizmet sağlamada önemli bir rol oynadığı projeler. Örneğin, özel sektör ortağının kullanıcılara/kamuya su temin etmek için varlığı işletmek zorunda olduğu KÖSİ su arıtma tesisleri için uygundur. Bu durum tesisin üretim, örneğin eğitim, faaliyetlerine ev sahipliği yaptığı ama verilen eğitim hizmetlerinin önemli bir parçası olmadığı okul binalarının tam tersidir.

2. 7. 3. 2. Kamuya Ait Olması; Bu yöntemde, özel sektör tesisi finanse eder ve geliştirir, ama arazinin mülkiyeti kamu kurumunun üzerinde kalır. Bu yöntem, örneğin milli savunma altyapısı gibi, kamunun mülkiyetinde ve kontrolünde kalması gereken kritik ve benzersiz binalar/tesisler için uygundur. Özel hukuk kişisi işletmeci mülkü elinde tutar ama mülkün sahibi kamu kurumudur. Ancak, bu yöntemde kamu

sektörü özel tedarikçiye ve onun sermayedarlarına varlığın mülkiyeti kendilerine ait olmasa bile tesise yaptıkları yatırımın korunacağına dair güvence vermek zorunda kalır. Araziyi kullanma ve arazi üzerinde kurulan varlığı işletme hakkının işletmeciye verilmesi de bunun kapsamına girer.

KÖSİ uygulamaları; hem kamu sektörü, hem özel sektör hem de hizmetten yararlanan vatandaşlar için fayda sağlayan çözümler (kazan-kazan-kazan çözümü) sunar.

2. 7. 4. KÖSİ Uygulamalarından Sağlanan Faydalar:

2. 7. 4. 1. Kamu Sektörü İçin Sağlanan Faydalar: KÖSİ uygulamaları sayesinde kamu sektörü, kamu hizmetlerinin sunulmasında hizmet bedelinin karşılığını daha iyi alma imkanı bulur. Özel sektör ile yakın işbirliği kurularak özellikle belirtilen alanlarda verimlilik ve etkililik artışı sağlanabilir:

2. 7. 4. 1. 1. Yeniliklerin Hızla Uygulanması: KÖSİ uygulamaları sayesinde kamu, özel sektörün yenilik yapma ve AR-GE kapasitesinden azami ölçüde faydalanabilir. Bu modeller, finansal kazanç sağlamak için en büyük değer kaynağıdır ve bir hizmetin nasıl verilmesi gerektiği veya bir varlığın nasıl tasarlanıp kurulması gerektiği konusunda kamunun standart koymaması, fikir belirtmemesi veya başlangıçta tercihte bulunmaması ile sağlanır. Kamu bunun yerine, ihtiyacı olan hizmetleri ve istenen sonuçları tespit eder. Özel sektör de kamu tarafından tespit edilen bu hedeflere ulaşabilmek için en uygun ve en yenilikçi çözümlerini geliştirerek kamuya sunar.

2. 7. 4. 1. 2. Özel Sektör Becerilerinden Yararlanılabilmesi: Geleneksel tedarikte, özel sektör bir varlığın zamanında ve bütçeye uygun olarak temin edilmesinden sorumludur. Bunun tersine, KÖSİ uygulamalarında ise kamu, özel sektörden şu hususların gerçekleştirilmesini bekler:

- Varlıkların zamanında ve bütçe içinde teslim edilmesi.
- Bu varlıkların kamu sektörünün talep ettiği hizmet düzeylerini karşılaması.
- Projenin iyi yönetilmesi.
- Varlıkların ve projeyle tedarik edilen diğer unsurların birlikte işleyerek hizmetleri başarıyla temin etmesinin sağlanması. Örneğin, demiryolu sektöründe, sinyal sistemlerinin, lokomotif ve vagonların ve rayların birlikte

kusursuz çalışmasını sağlayan “sistem entegrasyon riski” projeye ait önemli bir risktir.

- Hizmetlerin uzun vadede, tatminkâr biçimde ve kesintisiz olarak verilebilmesi için varlıkların etkili biçimde korunup yenilenmesi.

Bu nedenle, KÖSİ uygulamaları özel sektörün becerilerinden çok daha fazla yararlanılması için önemli imkanlar sunar.

Kamu otoriteleri KÖSİ’lerin kullanıp kullanılmayacağını belirlerken proje teslimi konusunda kamunun kendi siciline de dikkat etmelidir. Projeler zamanında ve bütçeye uygun olarak teslim edilmiş mi? Sistem entegrasyon riski doğru yönetilmiş mi? Başarılı proje yönetimi becerileri gösterilmiş mi? Kamu sektöründe, varlıkları özel sektör yüklenicisinden teslim aldıktan sonra başarıyla idare edebilecek ve koruyabilecek liyakat, beceri ve kaynak var mı?

Genellikle kamu otoritesinin kendi bünyesinde projeleri teslim etmeye ve uzun sürelerle devam ettirmeye yetecek imkanı olmaz. Bunun nedeni ihmal değil, kamunun içinde bulunduğu yapısal sorunlardır. Bu nedenle, bir projenin ömrü boyunca özel sektörden daha çok yararlanılması çok yararlı olmaktadır. Sürekli olarak uluslararası projeler yapmakta olan özel sektörde bu deneyim fazlası ile vardır.

2. 7. 4. 1. 3. Projelerin Daha Az Maliyetle Geliştirilmesi: KÖSİ uygulamalarında, bir projenin inşaatı özel sektör tarafından finanse edilebildiğinden ve devletin zaman içinde vereceği hizmet bedeli ya da projeden elde edilecek gelirlerle veya her ikisiyle birden geri ödeme yapılabildiğinden kamu kesiminin doğrudan borç alma seviyesini yükseltmek istemediği ya da yükseltmediği durumlarda, KÖSİ uygulamaları sayesinde projeler daha uygun maliyet ile gerçekleştirilebilmektedir.

Geleneksel tedarik yöntemlerinde, kamu sektörü hem sermaye, hem de işletme masraflarını ödediğinden gerçek maliyet konusunda riski her zaman kendisi üstlenmektedir.

KÖSİ uygulamalarıyla ilave projeler de daha uygun maliyetli olur. KÖSİ modellerine uygun planlar için özel sektörden finansman bulunabilirse, kamu sektörünün sınırlı

mali kaynakları KÖSİ olmayan diğer projelerin gerçekleştirilmesinde kullanılabilir²⁰⁶.

KÖSİ ödeme usulünün iki önemli üstünlüğü vardır: Projeler yetkili makamın yıllık bütçeleri çerçevesinde ödenebilir seviyede kalır. Kamu sektörü tarafından yapılan ödemeler bir projenin kullanıcıya sunduğu yararlar daha uygundur ki bu durum özellikle kullanıcı yararlarının zaman içinde çoğaldığı ulaştırma projeleri için geçerlidir.

Sonuç olarak, maliyetinin sabit olması ve belirsiz sakıncalardan kaçınılması halinde bir yatırım projesi uygulanabilir hale gelebilmektedir.

Müstakil projeler daha kolay ödenebildiği için, kamu sektörü gerçekçi ve uzun vadede finanse edilen daha çok sayıda projeyi toplu olarak gerçekleştirebilir hale gelmektedir. Kısa vadede bütçeye bağlı ve mali sınırlamalar nedeniyle kamu sektörü uzun vadeli bakış açısını kullanmakta sınırlanmaz.

Elbette bu yararlar bir kamu kurumunun KÖSİ yerine uzun vadeli borç alma argümanını da desteklediğinden, ödenebilirlik ölçütü KÖSİ'lerin seçilmesi için tek başına yeterli sebep oluşturmaz, ama dikkate alınması gereken önemli bir üstünlük sunar. Ancak, bunun dışında, birçok kamu kurum ve kuruluşunun doğrudan borç alacak yetkisi veya kapasitesi yoktur ama bunlar hizmetlerin tedariki için uzun vadeli sözleşmelere dayalı olarak hayata geçirilebilir. Bu durumdaki kurum ve kuruluşlar için KÖSİ'ler yasal engelleri aşan pratik çözümler sunar.

Ayrıca, havaalanı terminalleri, liman imkanlarının artırılması ve paralı otoyol projelerinin söz konusu olduğu hallerde, projenin gelecekteki gelirleri özel sektörün kamu sektöründen destek almadan bir projenin büyük bölümünü ve hatta tamamını finanse etmesine yeterli olabilir ve projenin kamu sektörü için ödenebilirliği de artar. Bu durum, borç alma imkanı olmayan ama bir KÖSİ planı çerçevesinde uzun vadeli yıllık ödemeler yapabilecek yerel ya da bölgesel kurum ve kuruluşlar için özellikle geçerlidir.

KÖSİ'lerle projeler ödenebilir hale gelir ama aynı zamanda uzun vadeli taahhütler nedeniyle mali sertlik de doğabilir. Hükümetler KÖSİ'lerin kamu harcamalarını ne derece bağladığını ve gelecek nesillerin mali esnekliğini ne derece azalttığını da dikkate almak zorundadırlar.

²⁰⁶ Julie O'Neill (2005), İrlanda Ulaştırma Bakanlığı Genel Sekreteri, 2005 KÖSİ Ulaştırma Zirvesi tebliği, s.2.

2. 7. 4. 1. 4. Bütçenin Kesinliği: Bir işlemin mali kapanışında, bir KÖSİ projesinin gelecekteki maliyeti bilinmektedir. Kamu sektörü belli maliyetler karşılığında belli sonuçlar elde edecektir. Bu durum projeyi tamamlama maliyetinin ve varlıkların gelecekte devam edip etmeyeceğinin belirsiz olduğu ve kamu sektörünün sorumluluğunda kaldığı geleneksel tedarikin tam tersi bir durumu işaret etmektedir. Ancak, KÖSİ’lerde bütçenin kesinliği mutlak değildir. Kamu sektörünün yaptığı tipik KÖSİ ödemeleri endekslemeye ve hizmetleri temin etme maliyetinin tekrar incelenerek ödemelerin formüllere göre ayarlandığı periyodik gözden geçirmelere tabidir. Ayrıca, bazı KÖSİ’lerde ilave maliyet çıkarabilecek hizmet değişiklikleri de olabilmektedir.

2. 7. 4. 1. 5. Ödemelerin Sunulan Hizmete Bağlı Olması: Genellikle, kamunun KÖSİ ödemeleri ancak proje hizmetleri sunulmaya başladıktan sonra yapılır. Eğer projeler gecikirse, kamu ödeme yapmaz ve vatandaş da maliyeti üstlenmez. Kamunun yapacağı ödemenin miktarı temin edilen hizmetlerin kalitesi ile ilişkilidir ve verilen hizmetlerde bir azalma olması ile ilişkili olarak azalır. Varlığın zamanında teslim edilmesinde ve istenen hizmet seviyesinin sağlanmasında özel sektör yüklenicisinin doğrudan maddi menfaati vardır.

“PFI (Özel Finans Girişimi-ÖFG)’nin, riskleri daha iyi yönetmesi sonucunda daha yüksek oranda varlığın zamanında ve bütçe çerçevesinde teslim edildiğini gösteren çok sayıda kanıt vardır.”²⁰⁷

İngiliz Kraliyet Hazinesinin 61 ÖFG projesi üzerinde yaptığı araştırmanın temel bulguları şunlardır:

- ÖFG projelerinin yüzde 89’u zamanında veya zamanından önce teslim edilmiştir.
- Kamu sektörü yöneticilerinin yüzde 77’si projelerinin başlangıçtaki beklentilerini sağladığını belirtmiştir. Başka bir deyişle, özel sektör ortağın genel performansı sözleşmenin yapıldığı tarihteki beklentilere uygundur.

1999 yılında İngiltere Ulusal Denetim Bürosu (UDB)-National Accounting Office (NAO) tarafından yapılan bir çalışmada ÖFG olmayan büyük inşaat projelerinin sadece %30’unun zamanında teslim edildiği ve sadece %27’sinin bütçeye uygun yapıldığı tespit edilirken, ÖFG inşaat performansı ile ilgili UDB raporunda ise ÖFG

²⁰⁷ İngiliz Kraliyet Hazinesi, (2004), **Paranın Karşılığını Değerlendirme Rehberi**, s.15.

projelerinin %70'ten fazlasının zamanında bitirildiği ve kamu sektörünün inşaat maliyetlerinin aşılması gibi bir durumla hiç karşılaşmadığı bildirilmiştir.

Bu kayıtlar, geçmişte kamu tedarikine musallat olmuş bazı zayıf noktaları da yansıtmaktadır. Özellikle, projelerin tam maliyeti önceden doğru hesaplanmamıştır, risk yönetimi prosedürleri uygulanmamıştır ve yönetimde ve kuruluş çapında projelerin başarıyla ilerlemesine yetecek teşvik yoktur²⁰⁸.

2. 7. 4. 1. 6. Yaşam Döngüsü Maliyeti Riskinin Özel Sektöre Bırakılabilmesi:

Tasarlama, kurma, bakımını yapma ve işletme görevlerinin aynı özel hukuk kişisi şirkete (ya da konsorsiyuma) verilmesiyle sağlanır. Şirket (ya da konsorsiyum) tasarımı yaparken inşaat, işletme ve bakımda tasarruf sağlamaya en uygun yolu bulacak konumda olacaktır. Tasarım, inşaat, bakım ve işletme görevlerinin ayrı ayrı firmalara verildiği kamunun geleneksel tedarik yönteminde bu mümkün olmaz.

KÖSİ'lerde, özel sektör hizmetleri uzun vadede, ekonomik açıdan en yararlı fiyat karşılığında sunmak için rekabet eder. Özel sektörün daha sonraki yüksek bakım maliyetlerine kayıtsız kaldığı geleneksel tedarikte olduğu gibi, kamu sektörünün istediği şey en ucuz sermaye harcamasını tedarik etmek değildir. KÖSİ'lerde kamu sektörü, varlığın ve projenin ömrü boyunca en iyi değeri elde etmek ister.

Sonuç olarak, özel sektör projeleri başlangıçtaki sermaye masrafından çok vergi mükellefine getireceği uzun vadeli maliyet bakımından tasarlayıp uygulamaya odaklanmıştır. KÖSİ'lerin çok kullanılması halinde, özel sektörde yaşam döngüsü maliyetlerini analiz ve temin etme ve buna göre tasarım yapma becerileri de giderek artar.

KÖSİ'lerde özel sektör yaşam döngüsü risklerini yok edecek şekilde tasarım yaptığı ve fiyat belirlediği için bu fiyatlar ilk bakışta geleneksel tedarike göre daha yüksek görünür. Ancak, geleneksel tedarikte, proje yönetimi ve yaşam döngüsü riskleri kamu sektörüne aittir ve yükleniciden alınan ilk fiyata yansıtılmaz. Örneğin, eğer kamu sektörünün yönettiği demiryolu projesinde raylar, sinyal sistemi ve vagonlar ve lokomotif için ayrı fiyatlar varsa, bu fiyatların hiçbirine sistem entegrasyon riskinin fiyatı dahil olmaz. Ama eğer bu varlıklar birlikte iyi sonuç vermezse, kamu projenin başarıyla tamamlanması için büyük oranda ek maliyet ödemek zorunda kalır.

²⁰⁸ İngiliz Kraliyet Hazinesi, (2003), **PFI: Yatırım Sorununun Çözülmesi**, s.12.

2. 7. 4. 1. 7. Risklerin Onları En İyi Yönetebilecek Tarafa Bırakılabilmesi²⁰⁹:

KÖSİ'ler tasarlanırken, riskler onları en iyi yönetebilecek tarafa tahsis edilir. Gerekli uzun vadeli proje becerileri özel sektör kuruluşlarında var ve kamu sektöründe yok ise, proje ile ilgili risklerin özel sektöre devredilmesi gerekir. Böylece kamu sektörü en iyi sonucu elde edebilir, çünkü en geniş ve konuyla ilgili en deneyimli olanlar riskleri en iyi şekilde yönetebilir veya ortadan kaldırabilirler. Böylece riskler için en ekonomik fiyat belirlenir ve uygulama maliyetleri de düşer.

Ancak, hem kamu sektörü yetkilileri, hem de özel hukuk kişisi işletmeciler, uygun olmayan risk transferini teşvik ya da kabul etmemelidir. Özellikle rekabete dayalı ihalelerde, projenin uygulanabilirliğini kanıtlamak için gelecekteki talebi olduğundan fazla gösterme eğilimi daha fazla olabilir. Tahmini talep seviyeleri ile ilgili temel riskler bunları en iyi yönetebilecek tarafa verilmemiş olacağından özel sektöre özgü bu “iyimserlik önyargısı” ile yapılan projeler teklif verenlere kısa vadede yarar getirebilir, ama uzun vadede hem ömürlü, hem de sağlıklı olmayabilir.

2. 7. 4. 1. 8. KÖSİ İşlemlerinin Kamu Bilançosunda Gösterilmemesi: KÖSİ işlemlerinin çoğu kamu sektörünün bilançosu dışında bırakılabilir. Buna göre, yetkililer sadece KÖSİ şirketine yapılan yıllık ödemelerin hesabını tutar ve projenin varlıklarını, yükümlülüklerini ve borçlarını hesaplamaz. KÖSİ kapsamındaki uzun vadeli yükümlülükler hükümetlerin genel bütçelerinde yer almadığı sürece KÖSİ'lerin bilanço dışında tutulması çekicidir. Kamu bütçesinde sadece alınan hizmetler için yapılan yıllık ödemeler gösterilir ve böylece hükümetin açıkları Maastricht Anlaşması hükümlerini desteklemek üzere 1997 yılında yapılan İstikrar ve Büyüme Paktında GSMH'nin %3'ü olarak belirtilen referans sınırları içerisinde kalır²¹⁰.

Bilançoya yansıtılan yöntemde, tedariki yapan kamu biriminin sözleşmenin imzalandığı tarihte tüm imtiyaz masraflarına tahsis edilen yeterli nakdinin olması şart koşulur.

²⁰⁹ Ayrıntılı bilgi için bkz:

- United Nations, Economic and Social Council, (2005), **Governance in Public Private Partnerships for Infrastructure Development**, Draft, TRADE/WP.5/2005/2, 2 Kasım, s. 11-15.
- Gerd Schwartz, (2006), **“Managing Fiscal Risk from PPPs”**, Tebliğ Sunumu, The 3rd Pan-European PPP Forum, 22 Haziran, Prag.
- Timothy Irwin, (2007), **“Five Ways Governments Can Control Spending Commitments in Public-Private Partnerships”** Tebliğ, International Seminar on Strengthening Public Investment and Managing Fiscal Risks from Public-Private Partnerships, Budapeşte, Macaristan, 8 Mart, s.3, vd.

²¹⁰ Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact, Amsterdam, 17.06.1997,97/C236/01). [http://europa.eu.int.smartapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=31997Y0802\(01\)&model=guichett](http://europa.eu.int.smartapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=31997Y0802(01)&model=guichett).

Birçok ülkede KÖSİ'nin kullanılmasını sağlayan önemli bir itici güç olmakla beraber, bilanço dışında bırakma yöntemi KÖSİ yaklaşımını kullanmanın tek nedeni olmamalıdır. Bir projenin bilanço dışında tutulması için, o işleme ait risklerin büyük bölümünün özel hukuk kişisine devredilmiş olması da gereklidir.

Ancak, kamu sektörü iki ihtilaflı hedef arasında uzlaşma sağlamalıdır: projeyle ilgili varlıkların ve borcun hükümetin bilançosunda birleşmemesi için riski özel sektöre devretme isteği ve kamu sektörünün maliyetini en aza indiren en uygun risk transferini sağlama isteği. Sonuç olarak, bazen bilanço dışı bırakılma hali en uygun risk transferinin yapılmasına ve paranın karşılığının en iyi şekilde alınmasına engel de olabilir.

KÖSİ düzenlemelerinin en çok işe yaradığı haller, hükümetlerin özel sektörden katkı alma konusunda açık politika taahhüdünde bulunduğu ve uzun vadeli net bir politik iradenin, kaliteli bir işbirliğinin, şeffaflığın, açıkça belirlenmiş mali teminatın ve oturmuş, istikrarlı bir yasal altyapının söz konusu olduğu durumlardır²¹¹.

2. 7. 4. 1. 9. Kamu Varlıklarının Daha İyi Kullanılmasının Sağlanması: Kamuya ait bazı varlıklar/imkanlar diğer kullanıcılarla paylaşılabılır. Örneğin, kamuya ait binalardaki boş yerler alternatif kullanım biçimleri için kiraya verilebilir. Devlet imkanlarının diğer kullanıcılarla paylaşılması; devletin ve buna bağlı olarak kamu hizmetlerinin maliyetini arttırabilir. KÖSİ modellerinde, varlık yönetiminde deneyim sahibi olan özel hukuk kişisi hizmet sağlayıcı, kamunun varlıklarını/imkanlarını en iyi şekilde kullanma ve üçüncü şahıs kullanıcılarla paylaşma yolunun tespitinde kamuya yardım eder.

2. 7. 4. 1. 10. Sorumlulukların En Uygun Biçimde Paylaşılması: Bir KÖSİ modelinde, kamu ve özel sektör, bir hizmeti sunmanın sorumluluklarını paylaşır. Sorumluluklar tarafların yönetimdeki ve hizmet sunma sürecinin belli bir bölümüne değer katmadaki tecrübesine göre paylaştırılır. Örneğin, kamunun en önemli uzmanlık alanı kamu ihtiyaçlarının belirlenmesi ve kamu politika ve hedeflerinin oluşturulmasıdır. Buna göre kamu sektörü, hizmet şartlarının ve istenen sonuçların açıkça tanımlanmasından sorumludur. Özel sektör ise; inşaat, varlıkların kullanımı ve işletme konularının yönetilmesi bakımından daha donanımlıdır. Buna göre, özel hukuk kişisi özellikle hizmeti verecek varlıkların tasarlanmasından, yapılmasından

²¹¹ Zoltan Kazatsay, (2005), Avrupa Komisyonu DG TREN Genel Direktör Yardımcısı, KÖSİ Ulaştırma Zirvesi Tebliği, s.7.

ve işletilmesinden sorumludur. Sorumlulukları en uygun şekilde paylaşan kamu ve özel sektör, kendi mali ve insan kaynakları ile becerilerini bir araya getirerek kamu hizmetinin bedelinin karşılığını en iyi verecek şekilde sunar.

2. 7. 4. 2. Özel Sektör İçin Sağlanan Faydalar: KÖSİ uygulamaları, özel sektöre daha fazla iş imkanı sunar. Özel sektör, daha önce kamu kurumları tarafından bizzat yerine getirilen veya birden fazla özel şirket tarafından verilen tüm hizmetleri (örneğin tasarım, inşaat, işletme ve bakım) sunmakla görevlendirilir. Bu da uygulamada sinerji yaratır.

2. 7. 4. 2. 1. Özel Sektörün Sonuca Odaklanmasının Sağlanması: KÖSİ’lerin temelinde ayrıntılı bir sonuç tanımlamasının hazırlanması yattığı için bunlar kamu sektörü tedarikinin temel özelliğini değiştirir:

- Kamu sektörünün başlıca odak noktası temin edilmesi istenen hizmetlerdir ve bu hizmetlerin temin edilme şekli üzerinde durulmaz. Bu nedenle, kamu sektörünün deneyimi ayrıntılı tasarım için değil, kamu sektörünün kendi bünyesinde yeterli beceriye sahip olmadığı ya da bu işleri yürütecek yapıda olmadığı hizmet düzeyleri için kullanılmalıdır.
- KÖSİ sonuç tanımlamaları uzun süreler için belirlendiğinden hizmet düzeylerinin daha başlangıçta doğru tespit edilmesi çok önemlidir. Bunun sonucunda hizmet düzeylerinin bir projenin en başında tanımlanması daha önce olmadığı kadar önem kazanır. Bunun için bir kamu idaresinin talep edebileceği ideal hizmet düzeyleri ile gerçekte bedeli karşılanabilecek düzeyler arasında zor bir tercih yapmak gerekebilir. Bu tercihler geleneksel tedarikte çoğu zaman çok geç olana kadar gizlenir ya da görmezden gelinir ve projeler de başlangıçta tahmin edilenden çok daha pahalıya mal olur.
- Hizmet düzeylerinin başlangıçta ayrıntılı olarak tanımlanması geleneksel tedarikte maliyetin aşılmasına büyük katkısı olan ve tedarik sırasında varlıkların sonuçlarında ya da özelliklerinde yapılan değişiklikleri içeren çoğu zaman siyasi “değişim emirleri” ihtiyacını azaltır ya da ortadan kaldırır.

“KÖSİ programının uygulanmasıyla beraber karayolları personelinin görevi değişerek bir planın tasarlanıp yapılması yerine, yol hizmetine ait sonuç tanımlarının

hazırlanması, teklif sahiplerinin tasarım önerilerinin incelenmesi ve ihale tamamlandıktan sonra performansın izlenmesi haline gelmiştir.”²¹²

Sonuç düzeyleri üzerinde bu şekilde durulması KÖSİ’lerin paranın karşılığını daha iyi vermesinin en önemli nedenidir. KÖSİ’lerde maliyetler ve yararlar üzerinde durulur, projenin bütçesi disiplin içinde hazırlanır ve KÖSİ’ler başlangıçta görmezden gelinerek maliyetin çok aşılmasına neden olan zorlu politik kararlar için katalizör görevi de görür.

KÖSİ, ayrıca özel sektörü sadece açıkça belirlenmiş tasarımlar doğrultusunda varlık inşa etmekten çıkararak, yenilikçi çözümlerin tasarlanıp sunulmasına da götürür. Özel sektör kamu hizmetleri için verimli çözümler bulma ve sunma konusunda daha da özgür olur.

2. 7. 4. 2. 2. Özel Becerilerin Geliştirilmesinin Özendirilmesi: KÖSİ programlarının uygulanması ve bununla birlikte projelerin ivme kazanması sonucunda özel sektör için önemli imkanlar doğmuştur. Çok sayıda özel hukuk kişisi şirket özel KÖSİ birimleri kurmuştur. Bu şirketler KÖSİ piyasalarını tanıma ve bu konuda deneyim kazanmanın yanında, anlaşmalar için tüm yaşam maliyeti temelinde fiyat belirleme konularına yatırım yapmıştır. KÖSİ’ler bir dizi kamu sektörü alanında yararlı ekonomik yatırım fırsatları doğurmuş ve yeni tesislerin işletilip sürdürülmesinde deneyimli bir tesis yönetim sektörünün gelişmesini teşvik etmiştir. KÖSİ’lere yapılan yatırımın da riski vardır. Kamu sektörüne hiçbir maliyet çıkarmadan projenin başarıyla bitirilmesi için özel sektör sponsorlarının ya da taşeronların ilave katkılarda bulunmak zorunda kaldığı bazı KÖSİ projeleri de olabilir. Ancak, projelerin büyük bölümünde işlerin zamanında ve bütçe içerisinde tamamlandığı ve özel sektör kesiminin de bunun karşılığını almakta olduğu görülmektedir.

2. 7. 4. 2. 3. Özel Sektörün Sermayeye İştirak Etmesinin Teşvik Edilmesi: 1994 yılından bu yana, özel sektör tüm dünyada ve özellikle Avrupa, Avustralya ve Kanada’da KÖSİ’ler için milyar dolarlık yatırımlar yapmıştır. Bu nedenle, KÖSİ’lerde hem öz sermaye, hem de borç finansmanı olarak çok miktarda ilave maddi kaynağa erişim imkanı olduğu açıktır. Özel sektör sermayesinin avantajı

²¹² “TYFİ-Yolların Değeri” Karayollarına ait ilk sekiz TYFİ Karayolu İhalesi ile ilgili bir Örnek Olay İncelemesi, s.8.

sadece nakdin bulunabilirliği ile sınırlı değildir, özel sektör yatırımının tüm faydalarını da kapsar:

- Borç verenler, kamu sektörünün işini onların yerine yaparak, bu anlaşmada gereken özenin gösterilmesi konusunda katı şartlar uygulamaktadır. Örneğin, tüm fiyat tespitlerinin sağlam, gelir tahminlerinin gerçekçi ve projelerin devam ettirilmesi ve yenilenmesi için ayrılan rezervlerin ölçülü olduğundan emin olmak için teknik danışmanlar tayin eder.
- Borç verenler, herhangi bir güçlüğün tahmin edilmesi halinde olası sorunu alacakları önlemlerle tespit edip engellemek için bilgilerin düzenli güncellenmesini ister.
- Proje firmasında yapılan öz sermaye kontrolleri genel olarak özel sektör firmalarında yapılanlar ile aynıdır. Örneğin, düşük performans gösteren yöneticiler tespit edilerek değiştirilir ya da eğitim programlarıyla desteklenir.
- KÖSİ'lerin ödeme yapısına göre borç veren ve öz sermaye gelirleri ancak projenin başarıyla tamamlanması ve tatminkâr biçimde işlemesi halinde garanti edilebilir.

Bu nedenle, teşvikler kamu sektöründekilere paralel olmalıdır. Bu kontroller ve teşvikler kamu sektörünün idare ettiği projelerde bu kadar açık ve net değildir. Sonuç olarak, maliyet fazlalıkları ve teknik güçlükler projenin sonraki aşamalarında ve hatta inşaat aşamasında fark edilerek çözülmesi zor bir hal alır.

2. 7. 4. 3. Yararlanan Bireyler İçin Sağlanan Faydalar:

2. 7. 4. 3. 1. Ödenen Paranın Karşılığının Alınması: Çok iddialı olan bu ifadenin yapılan her işlemde iyi sorgulanması gerekir. Bir KÖSİ projesinde birkaç alanda özel sektörden yararlanılıyorsa, kamu sektörünün proje uygulama konusunda parlak bir sicili yoksa, teklif verenler varlıkların ömrü boyunca sürecek en iyi hizmeti vermek için rekabet ediyorsa ve riskler onları en iyi yönetebilecek ya da ortadan kaldıracabilecek tarafa tahsis edilmiş ise KÖSİ yaklaşımı çok büyük bir olasılıkla paranın karşılığını verecektir.

Bir KÖSİ yaklaşımının avantajları tespit edilirken, kamu sektörünün daha geniş kapsamlı kalitatif hususları yok sayarak sadece mali karşılaştırmalara odaklanmaması gerekir. KÖSİ maliyetlerinin geleneksel yollarla tedarik edilmiş bir projenin itibari fiyatları ile karşılaştırılması önemli olmakla beraber tedarik eden kamu idaresi önce en iyi çözümün bir KÖSİ ile mi yoksa alternatif bir geleneksel yaklaşımla mı elde edileceğini gösteren kalitatif faktörleri dikkate almalıdır. Kalitatif

hususlar arasında sözkonusu sektörde gelişmiş bir özel sektör becerisi tabanının olup olmadığı, özel sektördeki proje yönetimi becerileri ile kamu sektörü bünyesindeki yetenekler arasında ne fark olduğu, KÖSİ ile teklif verenler arasında güçlü rekabet yaratacak koşulların var olup olmadığı sayılabilir.

2. 7. 4. 3. 2. Hizmet Kalite Standardının Korunması: KÖSİ kapsamında verilen hizmetin kalitesi başlangıçta belirlenir ve KÖSİ'nin ömrü boyunca bu kalitenin düşürülmemesi gerekir. Özel sektör tarafından taahhüt edilen fiyat, bu standartların devamlı korunmasını sağlamayı temin eder. Bu zorunluluk, varlığın durumunun ve buna bağlı olarak hizmet düzeylerinin varlık yaşlandıkça önemli oranda bozulduğu geleneksel tedarik ile tamamen zıt bir durumu ifade eder.

“Bugüne kadar elde edilen kanıtlar sürekli bakım şartlarının önemli boyutlarda olduğu büyük ve karmaşık altyapı projeleri için KÖSİ'nin uygun olduğunu göstermektedir. Burada özel sektör proje yönetimi becerilerini sunabilir, daha yaratıcı tasarımlar yapabilir ve önemli avantajlar getirecek risk yönetimi uzmanlığını ortaya koyabilir. Başarılı bir KÖSİ uygulaması istenen hizmet standartlarının korunmasına, yeni hizmetlerin zamanında başlamasına ve tesislerin başlangıçta tasarlanan bütçe içinde tamamlanmasına ve gerçekleştirilen varlıkların ömrü boyunca yüksek standardını korumaya yetecek kalitede olmasına yardımcı olur.”²¹³

2. 8. KÖSİ ile İlgili Eleştiriler ve Dikkate Alınması Gereken Hususlar

KÖSİ modellerine dayalı sözleşmeler günlük yaşamın hemen her alanında kullanılmakla birlikte bunlarla ilgili yanlış bilinen birçok husus ve eleştiri olduğu görülmektedir. Bunlar kısaca özetlenmiştir²¹⁴.

KÖSİ uygulamaları özelleştirme ile aynı anlama gelmez. İşbirliğinin sadece bir çeşidi, YİD modeli, özelleştirmeye çok yakındır. Bütün diğer modeller kamu ve özel

²¹³ İngiliz Kraliyet Hazinesi, (2003), **PFI: Yatırım Sorununun Çözülmesi**, s.9.

²¹⁴ Ayrıntılı bilgi için bkz:

- British Columbia Ministry of Municipal Affairs: Kanada, (1999), **Public-Private Partnership - A Guide for Local Governments**.
- Sanjiv Sanchdev (2001), Senior Lecturer, Kingston University, **Contracting Culture - From CCT to PPPs**, November 2001, Surrey, İngiltere.
- Richard Webb ve Bernard Pulle, (2002), a.g.e., s. 9-13.
- National Council for Public-Private Partnerships-NCPPT, (2002), **“For the Good of the People: Using Public-Private Partnerships To Meet America's Essential Needs”**, Washington, DC, ABD, s. 18-20.
- Darrin Grimsey ve Mervyn K. Lewis, (2004), a.g.e., s. 127-168.
- Paul Davies ve Kathryn Eustice (2005), **Delivering the PPP Promise: A Review of PPP Issues and Activity**, PricewaterhouseCoopers.
- HDR Inc., (2005), **“Creating Effective Public-Private Partnerships for Building and Infrastructure in Today's Economic Environment”**, Araştırma Raporu, Nebraska, ABD, s.4-8.
- William D. Eggers ve Tom Startup, (2006), **Closing the Infrastructure Gap: The Role of Public-Private Partnerships**, Deloitte Development LLC, Deloitte Research, ABD, s.30-33.

sektör arasında sürecelecek uzun dönemli bir işbirliği, bir tür ortaklık anlamına gelmektedir. YİD modelinde bile ortaklık, kamunun şartları ve kuralları kendisinin koyduğu bir yapıya sahiptir. Türkiye örneğinde de olduğu gibi, tam özelleştirme uygulamalarının, KÖSİ'lerden yeterince yararlanılamadığı durumlarda yapıldığı görülmektedir.

KÖSİ sözleşmesi yapılıncı kamu, hizmetin sağlanması üzerindeki kontrolünü kaybetmez. KÖSİ sözleşmesi ile bir hizmetin verilmesine geçilmesi halinde, tesis veya hizmet kamunun kendi politikalarına ve kurallarına uygun olarak üretilmektedir. Özel sektör hiçbir zaman bunlara aykırı kurallar belirleyemez ve bunların dışında hizmet veremez. KÖSİ uygulamaları geleneksel denetim ve sorumluluk süreçlerine göre genellikle daha ölçülebilir, etkili ve şeffaftır.

KÖSİ uygulama alanları sadece altyapı hizmetleri ile sınırlı değildir. KÖSİ uygulamaları kamunun hizmet verdiği hemen hemen bütün alanlarda yapılmaktadır. Bunlar altyapı, inşaat, çeşitli hizmetlerin yerine getirilmesinden telekomünikasyon, okul, hastane, hatta hapisane hizmetlerine kadar giden geniş alanları kapsamaktadır.

Kamunun KÖSİ uygulamalarına girmesinin tek sebebi borçlanmadan kurtulmak arzusu değildir. Kamu sektörü verimlilik artışı, daha hızlı bir şekilde hizmet verebilme, daha etkili yenileşme, hizmetin kalitesinin arttırılması ... v.b. birçok sebeple bu işbirliğine girmektedir.

Hizmetlerin kalitesi özel sektör ortakları tarafından üstlenildiğinde düşer. Hizmetin kalitesi, hizmetin geleneksel yöntemlerle sunulmasına veya özel sektör tarafından yapılmasına bağlı değildir. Aksine, yapılan sözleşmelerde hizmet kalitesinin düşürülemeyeceği, hatta iyileştirileceği ile ilgili maddelere de yer verilmektedir.

KÖSİ kamu personelini zarara uğratmaz. Sendikalı veya sendikasız personel KÖSİ uygulamaları sonucunda işlerini kaybedecekleri ve ücretlerinin azalacağı kaygısıyla korkmaktadırlar. Böyle şeyler olmaması için KÖSİ sözleşmelerine hükümler konulmasının yanı sıra anlaşmalar yapılırken işçi temsilcileri de sürece müdahil olabilmektedirler.

Özel sektör ortağının kâr etmesi için hizmetin ücreti arttırılmaz. Hükümetler bazen hizmetin ücretini arttıracakları için KÖSİ modellerine karşı durmaktadırlar. Özel sektörün de yaptığı işten kâr sağlaması gerektiği bir gerçektir, fakat özel sektör bunu

varolan ücretler ile yapmaktadır. Kamu sektörünün, şayet vaadedilen ücret düşük ise bu çeşit sözleşmeler ile bağitlandıkları görölmektedir.

Kamu, özel sektörden daha ucuza hizmet sağlayamaz. Bazı alanlarda hizmetlerin kamu tarafından verilmesinin daha ucuza çıkacağı otomatik olarak düşünölmektedir, fakat bu genelleme doğru değildir. Göreceli olarak özel finansman maliyeti kamu finansmanından % 1-3 oranında daha yüksek olsa da bu aralık daralmaktadır. Ayrıca, projelerin finansman maliyetleri yaklaşık olarak projelerin toplam maliyetinin sadece üçte biri kadardır. KÖSİ uygulamaları, varlıkların ömrü veya hizmet sunma süresinin tamamı boyunca temin edilen tasarruflar finansman maliyetlerindeki herhangi bir ilave marjı aşığı takdirde ödenen paranın karşılığını verebilmektedir.

KÖSİ sadece iki ortak ile kurulmaz. Bu sözleşmeler, gereğinde birden fazla ortak ile de yapılabilmektedir. KÖSİ uygulamalarında kamu ihtiyaçlarının daha etkili ve verimli biçimde karşılanması için kamunun ve özel sektörün deneyimi biraraya gelir. Doğru planlanan KÖSİ projeleri ile kamu hizmetleri, kamu politikasının amaçlarını ve ihtiyaçlarını tehlikeye atmadan kamunun ihtiyaçlarını daha iyi karşılayan bir şekilde sunulabilir.

Kamu hizmetlerinin sağlanması için özel hukuk kişisinin görevlendirildiğı tüm KÖSİ projelerinde, kamu menfaatlerinin korunması ve hizmet sunulurken kamu ihtiyaçlarının parasal karşılığını en iyi verecek şekilde yerine getirilmesi sağlanmalıdır.

Özel hizmet sağlayıcıları kamu ihtiyaçlarını etkili biçimde tanımlamalı ve sağlayabilmelidir. Hizmetler özel sektör tarafından sunuluyor ise net bir sorumluluk olmalı ve vatandaşlar hizmet sorgulaması ve geribildirim için kime gideceğini bilmelidir. KÖSİ projelerinde kamu emniyeti, sağlığı ve güvenliği tehlikeye atılmamalı, bilgilerin gizliliğine dikkat edilmelidir. Kamu kurumunun müşterilerine ait kişisel verilerin ve bilgilerin iyi korunması zorunludur.

Kamu idaresi KÖSİ kullanma konusunda tercihini yaptığı zaman, önemli güçlüklerle karşılaşabilir. Bazı durumlarda KÖSİ'lerin güçlükleri ve maliyetleri, görölen avantajlarını gölgelerken, bazen de avantajlar güçlüklerin önüne çıkabilmektedir. KÖSİ'lerden yararlanmak isteyen kamu birimleri, özetle ele alınan ve dikkatli

olunması gereken şu durumlar ile karşılaşabileceklerini bilerek gerekli her türlü önlemi almalıdırlar. Dikkat gerektiren bu durumlar:

2. 8. 1. Yeterli Özel Sektör Tecrübesinin Varlığı: KÖSİ'lerin çekici olması için, özel sektör gerekli deneyime sahip olmalıdır²¹⁵. Özel sektör oyuncuları, daha verimli ve etkili bir hizmet sunabilmelidir. Örneğın, eğer görevli bir kamu sektörü operatörü varsa, özel sektörde de hizmetin iyileştirilebileceğı ve verimliliğın arttırılabileceğı kanıtlanmış ilave yönetim becerileri olmalıdır. Özel sektörden, etkili rekabet ortamı oluşturmak için yeterli sayıda ve yeterli potansiyele sahip teklif veren firma olmalıdır. Belli bir alandaki yaşam döngüsü maliyetlerinin fiyatlandırılmasında deneyimli olunmalıdır. Asgarisinden, KÖSİ'nin önerildiğı projenin, ülkenin ya da sektörün belli risklerini yönetebilecek ya da ortadan kaldıracılabilecek ve dolayısıyla yüksek risk primlerinin fiyatlara dahil edilmesi olasılığın azaltacak kadar deneyimli olunmalıdır.

Bir kamu idaresi bir KÖSİ programı, örneğın bir hastane yapım projesi, önerdiğı zaman başlangıçtaki deneyimsizlik fazla kaygı verici olmaz, çünkü bir KÖSİ programı özel sektörü deneyim kazanmaya teşvik eder ve diğerk ülkelerden veya sektörlerden de piyasaya girenler olmasını sağılar.

2. 8. 2. Kamu Sektöründeki Kapasite ve Liyakatin Önemi: Kamu sektörünün başarılı KÖSİ tedariki için gereken kapasite, yetenek ve beceri düzeyine sahip olma derecesi tüm dünyada hükümetler bünyesindeki çeşitli kurumlar arasında farklılıklar gösterir. Yeni anlaşmaların temel alması gereken emsaller ve KÖSİ'ler tamamlanırken uyulan yasal altyapı da değışir. Bu hususlar geleneksel tedarikte de sözkonusu olmakla beraber, KÖSİ'lerin karmaşıklığı bunları daha da ortaya çıkartır.

KÖSİ'lerin avantajlarından yararlanmak için, kamu idaresi tekliflerin kamu tedarik alternatiflerinden daha yüksek değerk oluşturmasını sağılamak amacıyla hem belli

²¹⁵Türkiye'de, yeterli tecrübeye sahip özel sektör inşaat şirketlerinin KÖSİ uygulamalarında önemli görevler üstlenebilecekleri düşünölmektedir. şöyleki; 31.08.2006 tarihli Hürriyet Gazetesinin 14. sayfasında yer alan "**20 Türk müteahhitte dünya liginde üçüncü sıradayız**" başlıklı haberde; "Türkiye Müteahhitler Birliğı (TMB) Başkanı Erdal Eren, müteahhitlerin Türkiye'yi dünya liginde üçüncü sıraya yükselttiklerini açıkladı. ... 63 ölkede dünya devletleriyle yarışan, bugüne kadar dört kıtada 3 bini aşkın şantiyede bayrağımızı dalgalandırımış ve yurt dışında yüz binlerce vatandaşımıza iş yaratımış olan üyelerimizin başarılarından gurur duyuyoruz, diyen Eren, tanınımış uluslararası inşaat sektörü dergisi 'Engineering News Record' (ENR) tarafından her yıl dünyanın en büyük ilk 225 uluslararası müteahhitlik firmasını belirlemek üzere kıyaslamalı bir araştırma yapıldığını, bu araştırmada bir önceki yılda yurt dışındaki işlerden elde edilen gelirin esas alındığını kaydetti. TMB Başkanı, geğıtiğimiz yıl Türkiye ilk 225'e giren firma sayısı itibarıyla ABD, Çin ve Japonya'dan sonra dördüncü sırada geliyordu. Bu yıl ise 20 firma ile ABD ve Çin'den sonra üçüncü sıraya yükseldik, dediğı belirtilmektedir. Aynı haberde; Türk müteahhitlerden TMB üyesi olanların son 35 yılda, 63 ölkede yüklendikleri iş tutarının 75 milyar ABD Dolarını bulduğı da ifade edilmektedir.

hizmetlerin nasıl tedarik edilmesi gerektiğinin belirlendiği ve proje özelliklerinin hazırlandığı başlangıç aşamasında, hem de teklif sürecinde paranın karşılığını değerlendirmek ve sunmak için gereken kapasiteye sahip olmak ya da bunu oluşturmak zorundadır.

Hükümetler KÖSİ ile geleneksel tedarik yaklaşımı arasında en doğru seçimi yaptığından da emin olmalıdır.

2. 8. 3. Yaşam Döngüsü Maliyet Riski Her Zaman Devredilemeyebilir:

KÖSİ'lerin önemli bir amacı proje yaşam döngüsü maliyeti riskinin onu en iyi şekilde yönetebilecek tarafa devredilmesidir. Buna göre, özel sektörün risk aldığı fiyat belirleme sırasında sadece bir varlığın teslim edilmesi değil, o varlığın işletilmesi, sürdürülmesi ve KÖSİ sözleşmesinin ömrü boyunca ilgili hizmetlerin verilmesi maliyeti de dikkate alınır. KÖSİ'de rekabet konusu bir varlığı başlangıçta en düşük maliyetle temin etmek değil, uzun vadede hizmetleri en düşük maliyetle sağlayabilmek daha önemlidir. Kamu sektörünün en iyi değeri alabilmesi için yaşam döngüsü maliyeti riski özel sektöre devredilir ve özel sektöre de bu varlıkları yönetme ve sürdürme yetkisi verilerek hizmetlerin risk alınan fiyata göre temin edilmesi sağlanır.

Eğer yaşam döngüsü riski özel sektöre devredilmezse, teklif verenler yaşam döngüsü faydasını vadedebilir ama bu faydaların sunulacağı risk kamu sektöründe kalır. Bu nedenle, KÖSİ'lerin temel hedefi bu riskin başarıyla devredilmesini sağlamak olmaktadır. Ama bu hedefe ulaşamayan örnekler de vardır. Örneğin, tedarik edilen varlıklar geniş bir ağın parçası ve ondan ayrılamıyor ise, (bir demiryolu hattı parçasının yenilenmesi gibi), yaşam döngüsü risklerinin bir KÖSİ operatörüne devredilmesi uygun olmayabilir. Söz konusu varlıklar genellikle bir kamu kurumu ya da özel kuruluş tarafından idare edilen geniş bir ağın parçası olduğu için, özel sektörden teklif veren firma yaşam döngüsü risklerini üstlenemez. Bu durumda riski görevli kurumun yönetmesi daha uygun olur. Bu nedenle, varlıklar üçüncü bir şahsa ait geniş bir varlık tabanından ayrılamıyor ise yaşam döngüsü riskinin transferi de neredeyse imkansızlık ölçüsünde zor olabilir.

Bu şartlarda, kamu idaresi KÖSİ projesi kapsamının sadece sözkonusu yenilemeyi içerecek şekilde değil mevcut varlıkların işletmesinin de devralınarak ağın bir bütün

halinde işletilmesini sağlayacak şekilde genişletilip genişletilemeyeceğine bakmalıdır.

İşlemlerin ve hizmetlerin olması gerektiği kadar verimli yürütülememesi ve yenileme işinin yanında, özel sektörün yönetiminden de yararlanılabilmesi halinde bu yaklaşım uygun olur. Alternatif olarak, İngiltere’de, tamamlanan varlıkların görevli özel hukuk kişisi işletmeciye devredildiği “Tasarla-Yap-Finanse Et-Devret” modeli (TYFED) üzerinde durulabilir.

2. 8. 4. Mutlak Risk Transferi Daima Mümkün Olmayabilir: KÖSİ’ler genel olarak son derece donanımlı Özel Görev Şirketi (“ÖGŞ”) ile oluşturulurlar. Ancak, çok miktarda borca giren ve nispeten düşük sermayesi olan bu firmalar sınırsız risk alamazlar.

Özel hukuk kişisi proje firmalarının yapısı bankaların finanse edebileceği makul seviyedeki olumsuz değişikliklerle baş edebilir. Ama bu sermaye yapısı istisnai olumsuz olaylar ile de karşılaşabilir. Bu nedenle, bir ÖGŞ’nin mali darboğaza girmeyeceği garanti edilemez. ÖGŞ’nin mali dayanıklılığı bir dizi sabit fiyatlı taşeronluk sözleşmesi ile desteklenebilir.

Bu nedenle, bazı koşullarda özel sektör yeterli düzeyde hizmet veremez ve kamu sektörü başarısız bir projeye el atarak projenin başarıyla tamamlanmasını sağlama yolunu tercih edebilir. Bu yüzden, bazı olağandışı hallerde kamu sektörünün elinde kısmen tamamlanmış bir proje veya istenen hizmet düzeyine ulaşabilmesi için ilave masraf gerektiren varlıklar da kalabilir. Bundan dolayı bazı riskler devredildiğinde, bu risk transferi mutlak olmaz ve proje başarısız olursa, yetersiz ya da düşük performanslı varlıklar kamuya geri dönebilir.

Bugüne kadar bunun fazla örneği olmamıştır, ama genel hedeflerin farklılaşması nedeniyle KÖSİ’nin yeniden yapılandırıldığı örnekler görülmüştür (gerçek geçiş ücretinden kullanılabilirliğe dayalı yol planına kayma, ... v.b.). Sorun çıkan hallerde, hissedarlar ve finansörler ilk yatırımlarını korumak için kamu idaresine fazla maliyet çıkarmadan sorunu kendi aralarında çözmektedirler.

KÖSİ’lerde kamu sektörü tüm riskleri devretmeye çalışmamalı, sadece özel sektörün en iyi yöneteceği riskleri onlara devretmelidir.

Mücbir sebepler/doğal felaketler gibi bazı riskler, genel riskler, genel enflasyon ve demografik gelişmeler ya da GSMH'nin bir projeye etkileri daha çok kamu sektörünün kontrolünde olduğundan bunların meydana gelmesi ile ilgili risklerin kamu sektörüne ait olması doğaldır.

2. 8. 5. Kamu Sektörünün Yönetimdeki Kontrolünün Kaybı: KÖSİ'lerde, sonuçlar üzerindeki yönetim kontrolü özel sektöre geçer. Özel sektör belirtilen hizmetleri verdiği sürece, kamunun projenin yönetimine ve hizmetlerin verilmiş biçimine müdahale etme hakkı çok sınırlıdır. Değişim mekanizmaları KÖSİ proje anlaşmalarının ayrılmaz parçası olsa da ve kamu sektörü müdahale etmeye devam etse de, ilgili tüm taraflar sözleşmede yapılan tüm değişiklikleri kabul etmelidir ve kamu sektörünün ödeyeceği maliyetin önemli oranda artması da bu değişikliklerden biri olabilir. Sorumluluğun bu şekilde devredilmesi tamamen kastidir ve KÖSİ projelerinin maliyet artışlarının ve gecikmelerin yaygın bir nedeni olan düzenli siyasi veya idari müdahaleden korunması gibi önemli bir avantajı vardır.

Kamu sektörünün müdahale yetkilerinin sınırlandırılmasının genel maliyet verimliliğini arttırma gibi bir avantajı daha vardır. Projede yapılan değişikliklerin masraflı olabileceği açık olduğundan kamu sektörü bu değişikliklerin kesinlikle gerekli olup olmadığına karar verirken maliyet etkilerini de gözönünde bulundurmalıdır.

Ancak, bu durumda kamu bu sektördeki hizmetlerin yönetimini günlük olarak kontrol edemez. Kamu sektörünün diğer kamu kurumları ile eşgüdüm kurabilmek için bir projeyi yönetme ya da değiştirme kapasitesi sınırlıdır. Kamu sektörünün belli bir sektördeki uzmanlığının kullanılabilmesi için bu uzmanlığın başlangıçta yükleniciye devredilmesi gerekir ki bu da genellikle yapılmaktadır.

2. 8. 6. Zaman ve Masraf Unsurlarının Önemi: KÖSİ'lerde ihale başlamadan önce planlı ve ayrıntılı bir sonuç tanımlaması hazırlanmalıdır. Bunun uygun maliyetli ve en iyi değeri veren projelerin başarılmasında açık faydaları olmakla beraber, başlangıçtan mali kapanışa kadar genel tedarik zamanlaması nispeten uzun süreli ve masraflı olabilir. Ancak, KÖSİ tedarik zamanlaması deneyimleri Dünya uygulamasında farklı farklıdır ve bazı bölgelerde geleneksel tedarik alternatifleri ile rekabet edebilen zamanlamalar da görülebilmektedir.

Geleneksel yöntemlerle aceleci tedarik yapılması halinde proje başlangıçta tam tanımlanmış olmayabilir ve projenin uygulanması sırasında maliyet ve süre aşılabılır. Bu koşullarda daha hızlı tedarikin faydaları yanıltıcı olabilir.

2. 8. 7. Özel Sektörün Finansman Maliyetinin Yüksekliği: Özel sektörün, borç ve öz sermaye olmak üzere, ağırlıklı finansman maliyeti genellikle kamu sektörünün riske göre ayarlanmamış borç maliyetinden yaklaşık %1 ile %3 daha yüksektir. Özel sektörün sunduğu maliyet verimlilikleri maliyet artışından daha fazla değilse, bu finansman maliyeti bir KÖSİ'nin genel maliyetini geleneksel tedarike göre arttırır. Ancak, üzerinde düşünülmesi gereken bazı zıt argümanlar da vardır.

Yüksek finansman maliyetini haklı gösteren argümanlar:

- Özel sektörün finansman maliyeti projeye özgü riskleri yansıtır. Bu maliyet borç ve öz sermaye karışımını ifade eder. Öz sermaye proje risklerinin büyük bölümüyle başedilmesi için gereklidir. Finansman maliyetindeki artışın o projeye ait risklerin açıkça kabul edilmesi olduğu savunulabilir. Fakat, kamu sektörünün finansman maliyeti idarenin mali kaynak (öz sermaye değil sadece borç) bulabilme oranıdır ve bu nedenle projenin risklerini yansıtmaz. Bu risklerin meydana geldiği oranda, bunlarla baş edebilecek hiçbir öz sermaye yoktur. Kamu sektörü başka mali kaynak bulmak veya o projenin tamamlanması için başka borçlar almak zorundadır.
- Nispi finansman maliyeti üzerinde durulunca KÖSİ tedarikini kullanmanın asıl amacı gözden kaçmaktadır. KÖSİ'lerde amaç projelerin ömürleri boyunca en etkili biçimde yürütülmesini sağlamaktır. Özel sektör projeleri zamanında ve bütçe çerçevesinde tamamlamaya teşvik edilir. Özel finansman kullanılan projeler kamu sektöründe görülenlerden daha disiplinli olur. KÖSİ'lerin sağladığı maliyet verimliliği bu durumlardaki finansman maliyeti artışlarından fazla olmalıdır.

İkinci olarak, finansman maliyeti sorgusundaki zıt argümanlar üzerinde duralım:

- Kamu idaresinin borç finansmanı maliyetinin doğru oranda olduğu iddia edilebilir. Çünkü kamu bir proje portföyünü devralır ve bu nedenle borçlanma oranı belli bir projenin risklerini değil, bu portföyün düşük riskini yansıtmak zorundadır.
- Özel sektörün finansman maliyetlerinde kamu sektörü ile uzun vadeli sözleşme yapma riskleri için bir prim yer alır. Kamu sektörünün kendisinin projeye mali destek vermesi halinde ise bu riskler sözkonusu olmayacaktır.

Özel finansman maliyetleri kamu sektörüne göre daha yüksek olacağı için asıl soru bunların uygun maliyetle yönetilmesinin maliyet artışını aşıp aşamayacağıdır. Kamu sektörünün özel finansman maliyetinin ne kadar yüksek olabileceğini de düşünmesi gerekir.

Tasarla-Yap-Finanse Et-İşlet (TYFEİ) gibi bazı KÖSİ modellerinde özel sektör finansmanının projenin finansman maliyetini yükselteceği iddia edilebilir, çünkü özel sektörün borçlanma oranı genellikle kamunun borçlanma oranından daha yüksektir. Özel sektörün finansman maliyeti daha yüksek olabilir, çünkü özel sektöre borç vermek özünde devlete borç vermekten daha riskli olabilir. Özel borçlanma oranları özel sermayedarların sağlaması gereken kârları da içerir.

Ancak, özel finansman KÖSİ projelerinin önemli bir unsuru olarak sermaye kullanımına disiplin getirir. Özel sektörden finansman bulması istendikçe, kamu projelerindeki sermaye yatırımının en uygun hale getirilmesi teşvik edilir. Özel finansman sayesinde kamu özel sermayedarların iş önerilerini değerlendirmedeki deneyiminden yararlanma imkanı bulur. Özel sermayedarların gösterdiği özen sayesinde iş önerileri sağlam ve sözleşme süresi boyunca sürdürülebilir nitelikte olur.

Ayrıca, projenin riskleri yönetilerek projenin özel finansman maliyeti kontrol edilebilir. Riski azaltmak için gerekli önlemler alınarak özel sermayedarlar KÖSİ sözleşmesinin uygulanabilir ve banka/finans kurumlarınca muteber olduğuna ikna edilmelidir. O zaman özel sermayedarlar KÖSİ tedarikçisine daha düşük borçlanma oranları sağlayabilir.

Bir kazan-kazan KÖSİ anlaşması yapısı içinde gerekli risk yönetimi önlemleri alınarak, yüksek özel finansman maliyetleri özel finansmanın sağlayabileceği verimlilik kazançlarıyla, örneğin sermaye yatırımında daha iyi kararlar alarak dengelenebilir.

2. 8. 8. Sözleşmelerin Uzun Vadeli ve Sert Yapılı Olması: KÖSİ'nin ömrü boyunca nispeten sert sonuç tanımları belirlemekle elde edilen maliyet avantajları bu uzun vadeli sonuç spesifikasyonlarının getirdiği nispi sertlik ile karşılaştırılmalıdır. Kamu hizmetlerinin birçok alanında, uzun vadeli planlama ve harcama uygun olur. Hizmetlerin değişme ve harcamanın da esnek olma dereceleri genellikle sınırlıdır ve belli sonuç seviyelerine ve spesifikasyonlarına sadık kalmanın maliyet bakımından

açık avantajları vardır. Örneğin, ulaştırma planlaması nispeten uzun vadeli özellikte olup GSMH'deki eğilimleri, kentlerin nüfus artışı ve bölgesel istihdamın ekonomik döngülere dağılımını yansıtır. Belki de bu nedenle, sonuç spesifikasyonunda kamu makamı için makbul olan sık değişikliğin seviyesi nispeten sınırlıdır. Ancak, ikincil sağlık hizmetleri piyasası veya telekomünikasyon hizmetlerinin temini gibi hızla gelişen bazı sektörlerde, kamu sektörü için çok daha fazla esneklik gerekli olabilir ve bu da uzun vadeli sonuç tanımlarını zorlaştırabilir veya verimini düşürebilir.

Ayrıca, KÖSİ'ler rekabet koşullarında tedarik edilir ve borcun öz sermayeye oranının nispeten düşük olduğu düşünülürse özel sektör mümkün olduğu kadar yüksek borç seviyesi tutmak isteyecektir.

Bunun sonucunda, istendiği zaman sonuç tanımında büyük değişiklik yapmanın zor olabileceği son derece donanımlı ve nispeten sert KÖSİ firmaları oluşabilir.

KÖSİ projeleri genellikle özel sektörün devlete ya da halka hizmet vermeyi taahhüt ettiği uzun vadeli sözleşmeleri içerir. Devlet de uzun sözleşme süresi boyunca bir ödeme akışı taahhüt eder. KÖSİ sözleşmesinde değişiklik hükümleri yoksa, KÖSİ sözleşmesi kamudan gelen talebin değişmesi veya teknolojinin değişmesi gibi beklenmedik koşullarla baş edemeyecek kadar katı olur.

Uzun vadeli projelerde bu tuzağa düşmemek, spesifikasyonlardaki ve şartlardaki değişikliklerle baş etmek için özel sektöre yapılan ödemelerde değişikliğe izin veren esnek KÖSİ sözleşmeleri hazırlanmalıdır. Değişiklik hükümleri hem kamu sektörü, hem de özel sektör için adil olmalıdır. Ayrıca, istisnai şartlarda her iki tarafın da sözleşmeyi feshetmesine izin veren ve gerekli hallerde (her iki taraf için) adil tazminat içeren fesih maddeleri de konulmalıdır.

Genellikle, KÖSİ'ler uzun bir tedarik dönemini içerir. KÖSİ için teklif verenler de karmaşıklığın fazla olması nedeniyle daha fazla teklif maliyeti öder. Buna göre, sadece büyük KÖSİ projeleri verimlilikte yeterli iyileştirme sağlayarak KÖSİ tedarikinin yüksek teklif maliyetlerini dengeleyebilir. Bu nedenle, KÖSİ'lerin genellikle sermaye değeri 50 milyon Euro'nun üzerinde olan sabit sermaye yatırımları veya varlıkların geliştirilmesi ile ilgili projelerde kullanılması da ayrıca düşünülebilir.

Kamu kurumları ve potansiyel özel sektör şirketleri kendi proje ekiplerinin bir KÖSİ sözleşmesindeki maddelerin sonuçlarını anlayacak ve KÖSİ anlaşmalarını etkili biçimde planlayıp yönetebilecek uzmanlığa sahip olmasını sağlamalıdır.

2. 8. 9. Başarısızlık Halinde Hizmetin Kesilmesi: Eğer özel tedarikçi sözleşme devam ederken mali sıkıntıya düşer ise, kamunun bu işlevi hemen devralamayabileceği ve sonuçta hizmetin kesintiye uğrayabileceği konusunda endişeler vardır. Bir KÖSİ modeli kullanılsın ya da kullanılsın, hizmet dışarıdan temin edildiği sürece özel tedarikçinin başarısızlığa uğrama riski her zaman vardır. Hizmetin devamlılığı üzerindeki bu etkiyi azaltmak amacıyla, KÖSİ sözleşmesinde devletin müdahale ederek özel sektörün personelini ve ekipmanını yönetip hizmeti sunmaya devam etmesi için hükümler olmalıdır. Asıl tedarikçinin başarılı olamaması halinde, özel sermayedarların kamunun da onayı ile operasyonları devralabilecek diğer potansiyel tedarikçileri belirlemesi için de hükümler olmalıdır.

Hem kamu sektörünün, hem de özel sektörün yararına olacak kazan-kazan KÖSİ sözleşmeleri planlanmalıdır. Kamu kurumu ile potansiyel özel tedarikçiler arasında, bir taraftan kamuya parasının karşılığını en iyi şekilde verirken, diğer taraftan özel sektör için yeterli iş fırsatları sunan en iyi KÖSİ sözleşme yapısı hakkında düzenli istişare ve diyalog düzeni kurulmalıdır. Ayrıca, hazırlık çalışmaları sürecinde esnek olmayan sözleşmeler veya hizmetin kesintiye uğraması gibi olası sorunlardan da kaçınılmalıdır.

İzleyen bölümde, dünya ülkelerindeki KÖSİ uygulamaları ve idari kurumsal yapılanma konusu ele alınmaktadır.

BÖLÜM 3

DÜNYADA KÖSİ UYGULAMALARI VE KURUMSAL YAPILANMA

Bu bölümde, dünyada KÖSİ uygulamalarında önemli rol alan ülkelerde bu uygulamaların nasıl düzenlendiği, eşgüdümlendiği ve kurumsal olarak nasıl yapılandırıldığı incelenecektir.

Hemen hemen tüm dünya ülkelerinde uzun zamandan beri uygulanmakta olan KÖSİ'ler hem kamu kuruluşları, hem de mahalli idareler tarafından uygulandığı gibi Dünya Sağlık Örgütü (WHO), OECD ve Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP)²¹⁶ gibi uluslararası kuruluşlar tarafından da uygulanmakta ve bu uygulamaların arttırılması için yapılan çalışmalar desteklenmektedir. Birçok ülkede KÖSİ uygulamalarının ülkenin Maliye Bakanlığı veya Hazine teşkilatlarına bağlı otoriteler tarafından düzenlenmekte, eşgüdümlenmekte ve/veya denetlenmekte olduğu görülmektedir.

Günümüzde altyapı ihtiyacı hem gelişmekte olan ülkelerde, hem de endüstrileşmiş ülkelerde hiçbir zaman olmadığı kadar artmıştır. Bu soruna çözüm olarak hem hükümetler, hem de çokuluslu firmalar KÖSİ projelerini uygulama çalışmaları içindedirler²¹⁷.

Başta enerji ve ulaşım gibi önemli ölçüde finansman gerektiren sektörlerde uygulanan KÖSİ'ler bu sektörlerin yanı sıra hastaneler, poliklinikler gibi sağlık hizmetleri, okullar, hapishaneler, barajlar, köprüler, ... v.b. çeşitli kamu hizmetlerinde de uygulanmaktadır²¹⁸.

KÖSİ'ler ile hayata geçirilen projelerin önemli bir kısmının hedefine ulaştığı ancak, bazı sektör ve bölgelerdeki uygulamalarda gerek yasal düzenlemelerdeki eksiklikler, gerekse uygulama hatalarından dolayı başarısız olduğu ya da projelerde kesintiye

²¹⁶ Uygulamaların ayrıntıları için bkz:

- Karolina Mzyk, (2006), **"PPP's for Improved Service Delivery at Local Level - UNDP Initiatives"**, Uluslararası KÖSİ (PPP) Zirvesi ve Sempozyumu, Tebliğ Sunumu, 15.09.2006, Ankara.
- Hans Christiansen, (2007), **"OECD Principles for Private Sector Participation in Infrastructure"**, Tebliğ, International Seminar on Strengthening Public Investment and Managing Fiscal Risks from Public-Private Partnerships, Budapeşte, Macaristan, 8 Mart, s1-4.

²¹⁷ SEFI, (2001), **For New Public-Private Partnerships in Infrastructure and Public Facilities**, s.18.

²¹⁸ KÖSİ uygulama alanları için bkz:

- National Council for Public-Private Partnerships-NCP, (2002), **"For the Good of the People: Using Public-Private Partnerships To Meet America's Essential Needs"**, Washington, DC, ABD, s. 9-16.
- Michel Noel ve W. Jan Brzeski, (2005), **Mobilizing Private Finance for Local Infrastructure in Europe and Central Asia, An Alternative Public-Private Partnership Framework**, Dünya Bankası Çalışma Raporu, No:46, Washington, DC, ABD.
- Mona Hammami, Jean-Francois Ruhashyankiko ve Etienne B. Yehoue, (2006), **Determinants of Public-Private Partnerships in Infrastructure**, IMF Working Paper, WP/06/99, Washington D.C., ABD, s. 3, vd.

uğranıldığı görülmektedir. Kamunun çeşitli kesimleri ve akademik çevrelerde, kimi zaman ortaya çıkan başarısız örneklerle, kimi zaman ise etik açıdan eğitim, sağlık ve ceza-infaz sistemi (hapishaneler)²¹⁹ gibi sektörlerin hiçbir zaman özel sektöre bırakılmamasına ilişkin görüşler de vardır.

Kısaca, genel olarak dünyada KÖSİ'lerde görülen aksaklıklara, sorunlara ve getirilen eleştiriler doğrultusunda, aşağıda Türkiye ile ilgili bölümde ayrıntılı bir şekilde incelendiği üzere, Türkiye'deki uygulamalardaki sorunların da benzer olduğu görülmektedir.

En önemli sorunların; özellikle uygulamaların yürürlüğe konulduğu ilk dönemlerde yasal mevzuatın yetersiz olması, kamu ve özel sektör arasında yapılan sözleşmelerin yetersiz olması, bu sözleşmelerde kamu aleyhine maddelerin çoğunlukta olması, KÖSİ sözleşmelerini konu ile ilgili yetkin olmayan kamu görevlilerinin yapmaları, gerekli titizliğin gösterilmemesi, tesisin yapımı sırasında yapılan değişiklikler, siyasi müdahaleler, yer seçiminde arz-talep dengesinin dikkate alınmaması, ekonomik etkililikten uzaklaşılması²²⁰, kamu kurumları tarafından bürokratik veya siyasi, keyfi uygulamalar sonucu sözleşmelere aykırı uygulamalar yapılması, özel sektör firmalarının sözleşmeleri ihlal etmeleri, en az 20-30 sene gibi uzun vadeli ve garantili sözleşmelerin imzalanması sonucu kamunun büyük zararlara uğraması, uzun vadeli olması sebebiyle sözleşmelerin güncel ve çağdaş gelişmeleri takip edememesi, yenilenme ve değişikliklere açık olmaması, uygulamaların kısa bir süre sonra teknolojinin gerisinde kalmaları, sözleşmelere konulan gizlilik maddesi ile bu kurumların tamamen kamu denetiminden uzak tutulması ve böylelikle başı bozuk bir düzen yaratılması konusundadır.

KÖSİ'ler dünya çapında yaygın olarak birçok alanda başarılı ve vazgeçilmez bir model olarak uygulanırken sayılan sorunlar sonucunda birçok projenin sonuca

²¹⁹ Ayrıntılı bilgi için bkz:

- Anne Larason Schneider, (2000), "Public-Private Partnerships in the U.S. Prison System", **Public-Private Policy Partnerships** içinde, The MIT Press, USA, s.199-215.
- Judith Greene, (2003), "Broken Promises, Two Decades of Experiences with Prison Privatization in the United States", Sylvia Fuller (Ed.), **Assessing the Record of Public-Private Partnerships Forumu Tebliğleri**, içinde, Canadian Centre For Policy Alternatives, British Columbia Ofisi, s. 18-23.

²²⁰ Belgin Akçay (2006), "**Kamu Altyapı Yatırımlarının Sermaye Piyasaları Aracılığıyla Finansmanı**" SPK 7. Arama Konferansı, Tebliğ, Ankara, 26.12.2006, s.1.

ulaşmadan başarısız olduğu, sözleşmelerin iptal edildiği veya çıkmaza girdiğinin saptandığı da unutulmamalıdır ²²¹.

Avrupa Birliği ve diğer ülke uygulama örneklerine özetle yer verilecektir.

3. 1. AB Ülkelerinde KÖSİ Uygulamaları ve Kurumsal Yapılanma

AB seviyesinde henüz merkezi bir KÖSİ birimi bulunmamakla birlikte, merkezde veya bakanlıklar bünyesinde KÖSİ birimleri kuran üye devletlerin sayısının giderek arttığı izlenmektedir.

Avrupa’da, Maliye Bakanlıklarının (ya da dengi makamların) KÖSİ’lerin kullanılmasında merkezi konumda olduğu görülmektedir.

Avrupa Birliği’ndeki KÖSİ uygulamalarına bakıldığında²²² Birlik temelinde bu konudaki en önemli hususun ortak birlik politikalarının ve düzenlemelerin tespiti ve bunların üye ülkeler tarafından uygulanması olduğu görülmektedir. Bu amaç doğrultusunda AB Komisyonu 30.04.2004 tarihinde Avrupa Birliği’nin bu konudaki politikalarını belirten bir bildiri yayınlamıştır. Başlığı “Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions (Kamu-Özel Ortaklıkları ve Kamu Anlaşmaları İmtiyazlarında Birlik Hukuku

²²¹ Bknz. başarısız KÖSİ’ler konusunda ciddi bir çalışma raporu olarak, Natalie Mehra, (2005), **Flawed Failed Abandoned, 100 P3s Canadian and International Evidence**, Ontario Sağlık Koalisyonu, Kanada.

²²² Ayrıntılı bilgi için bknz.

- Sanjiv Sachdev, (2001), **Contracting Culture: From CCT to PPPs**, Kinston University, UNISON, Surrey.
- Christian von Hirschhausen, (2005), **Public-Private Partnerships (PPPs) in East European Transition/New EU-Members Economies**, Tebliğ, AYB Ekonomi ve Maliye Konferansı: Innovative Financing of Infrastructure: The Role of Public-Private Partnerships, Lüksemburg, 20.01.2005
- The Economist, (2005), **Accessing EU Funds in the New Member States: Best Practice From Around Europe**, The Economist Newspaper Ltd., Viyana, Avusturya, Mart 2005.
- Freshfields Bruckhaus Deringer, (2005), **PPP in Europe: an overview**, Aralık 2005.
- Michel Noel ve W. Jan Brzeski, (2005), **Mobilizing Private Finance for Local Infrastructure in Europe and Central Asia, An Alternative Public-Private Partnership Framework**, Dünya Bankası Çalışma Raporu, No:46, Washington, DC, ABD.
- DLA Piper Rudnick Gray Cary, (2006), **European PPP Report 2005**, Şubat 2006.
- Maurice Button, (Editör), (2006), **A Practical Guide to PPP in Europe**, 1. Baskı, City & Financial Publishing, Surrey, İngiltere, s.11-25.
- Andrea Renda ve Lorna Schrefler, (2006), **“Public-Private Partnerships National Experiences in the European Union”**, European Parliament, DG Internal Policies of the Union, Brifing Notu, No:IP/A/IMCO(SC/2005-160, 22 Şubat, Brüksel.
- Richard Honert, (2006), **“EuroPPP and MasterPPP Plan Processes”**, Tebliğ Sunumu, The 3rd Pan-European PPP Forum, Prag, 22/23 Haziran 2006.
- KPMG LLP, (2006a), **PFI – is there a better way ?**, No:301736, Eylül 2006.
- KPMG LLP, (2006b), **PFI – over the next 10 years**, No:301821, Eylül 2006.
- Alexei Zverev, (2007), **“PPP Regime in Central and Eastern Europe: Status and Challenges”**, Tebliğ, International Seminar on Strengthening Public Investment and Managing Fiscal Risks from Public-Private Partnerships, Budapeşte, Macaristan, 8 Mart, S.1-9.
- Filip Keereman, (2007), **“Challenges for Public Investments in New EU Member States”**, Tebliğ, International Seminar on Strengthening Public Investment and Managing Fiscal Risks from Public-Private Partnerships, Budapeşte, Macaristan, 8 Mart, s.2, vd.

Üzerine Yeşil Bildiri (**Yeşil Belge**)” olan bu bildirinin ana hedefi Birlik ortak politikalarının tespit edilmesidir²²³.

Bu belge özellikle üye ülkelerin kamu sektörü ile ilgili kuruluşları tarafından tek yanlı olmakla, sadece özel sektörün rekabetçilik ilkesini gözettiği hususunda yoğun olarak eleştirilmektedir²²⁴.

AB’nin TEN-T inisiyatifi²²⁵ ile 2009 yılında tam olarak işletmeye alınması beklenen Galileo global uydu seyir sisteminin tedarik edilmesi projesi, KÖSİ yaklaşımının geleneksel altyapı inşaatının ötesinde nasıl uygulanabileceğini ve nasıl sonuç verebileceğini göstermede önemli bir atılım olarak öne çıkmaktadır.

3. 1. 1. Yasal ve Kurumsal Yapı: KÖSİ’lerin giderek daha çok kullanılması ile özel KÖSİ birimleri kuran ve/veya KÖSİ tedarikine yardımcı olacak özel yasal önlemler alan ve öneren ülke sayısı da her geçen gün artmaktadır.

Çalışmanın bu kısmında Avrupa Birliği’ndeki en son gelişmeler incelenmekte, özellikle de KÖSİ’nin ülkelere göre kurumsal ve yasal gelişiminin güncellenmiş bir özeti **Tablo 1, 2, 3, 4 ve 5**’de görülmektedir.

“Avrupa Büyüme Girişimi”ne yapılan ulusal katkılar ile ilgili Mart 2005 tarihli Ecofin Konsey Kararlarında, KÖSİ’lere ait çerçeve koşulların iyileştirilmesi yöntemi özellikle kullanılarak altyapı finansmanında özel kaynakların harekete geçirilmesi için birçok ülkenin çalışmalar yaptığı bildirilmektedir²²⁶.

AB nezdinde de belli ve ortak bir KÖSİ tanımının olmaması KÖSİ mevzuatının hazırlanmasında çeşitli zorluklar yaratmaktadır. Eğer dar çerçeveli bir KÖSİ tanımı kullanılırsa, sadece belli proje türleri veya yapıları için geçerli olacak ve uygulamada pek işe yaramayacak yasaların ortaya çıkabileceği düşünülmektedir. AB üyesi bazı devletlerin KÖSİ’ler ile ilgili mevzuat hazırlığı yaptığı da görülmektedir. Örneğin:

²²³ Commission of the European Communities, (2004), **Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions**, Brussels, 30.04.2004.

²²⁴ Eleştiriler ve değerlendirmeler için bkz:

- PwC LLP, (2004), **Response of PricewaterhouseCoopers to the Green Paper on PPPs and Community Law on Public Contracts and Concessions**, London, İngiltere.
- European Federation of Public Service Unions-EPSU, (2004), **Initial Response to the Green Paper on PPPs and Community Law on Public Contracts and Concessions**, Brüksel, 19.07.2004.
- David Hall, (2004) **PPPs: A Critique of the Green Paper**, EPSU Public Services International Research Unit (PSIRU), 19.07.2004.

²²⁵ Ayrıntılı bilgi için bkz:

- PwC, (2004), **The Trans-European Transport Network: From Aspiration to Reality**.
- Maurice Button, (Editör), (2006), a.g.e., s.23.
- Joachim Schneider, (2006), **“Developing and Financing of trans-European transport networks, The role of PPP”**, Tebliğ Sunumu, The 3rd Pan-European PPP Forum, Prag, 22/23 Haziran 2006.

²²⁶ Avrupa Birliği Konseyinden Avrupa Konseyine 7148/05 sayılı Not, 08.03.2005.

- 2004 yılında yayımlanan KÖSİ “Bildirisi” ile **Fransa’daki** kamu ve özel sektör arasında yeni bir sözleşmeli ilişki²²⁷ türü (“Contrat de Partenariat”) oluşmuştur. Bu sayede özel bir firma ya da konsorsiyum ile beraber, sözleşmeyi yapan kamu kurumu tarafından yükleniciye zaman içinde ödemenin yapıldığı klasik bir KÖSİ uygulaması olan Tasarla-Yap-FinaseEt-İşlet (TYFİ) modeli uygulanabilmektedir. Sözleşme mevzuatı söz konusu varlıklar üzerinde mülkiyet hakkı bulunan borç verenlerin güvenliğini arttırmayı da amaçlamaktadır.
- Eylül 2005’te, **Yunan** Parlamentosu KÖSİ uygulanarak yapılacak projeler ya da hizmetlerle ilgili bir KÖSİ tasarısını²²⁸ kabul etmiştir. Bu yasa ile KÖSİ’ler için “Özel Sekreterlik” kurularak, ihaleye çıkma ve müzakere prosedürleri, vergi, mali ve muhasebe meseleleri, güvenlik konuları, tahkim işlemleri gibi KÖSİ ile ilgili bazı hususlar için parametreler tanımlanmıştır. Bu yasanın, bedeli 200 milyon Euro’ya kadar olan projeler için geçerli olacağı da hüküm altına alınmıştır.
- Ağustos 2005 tarihinde, **Polonya** Cumhurbaşkanı çifte vergilendirmeyi kaldıran ve kamu sözleşmeleri ile ilgili daha esnek yönetmelikler getiren bir KÖSİ Yasasını²²⁹ imzalamıştır. Bu yeni yasa ile uzun vadeli bütçe taahhütleri ve devlet fonlarının KÖSİ’lerde kullanılması ile ilgili sınırlamalar kaldırılmıştır. Yeni yasanın Polonya’da KÖSİ’lerin çoğalmasına yardımcı olacağı beklenmektedir.
- **Portekiz** Maliye Bakanlığı projeden sorumlu Bakanlık ile beraber, Nisan 2003 tarihinde yürürlüğe giren bir KÖSİ Yasası²³⁰ kapsamında KÖSİ’lerin kontrol edilip denetlenmesinden sorumlu hale getirmiştir. Bu yasa ile “Kamu Sektörü Karşılaştırmacı” ve “Paranın Karşılığı” kavramları benimsenmiş ve KÖSİ temeline dayanan projelerin ancak anlamlı ve etkili bir risk transferi içermesi kaydıyla onaylanması gibi özel şartlar getirilmiştir. Yasanın amacı mevcut sektör mevzuatını tamamlamak olup tüm merkezi ve bölgesel hükümet projeleri için geçerlidir.

²²⁷ Maurice Button, (Editör), (2006), a.g.e., s.88.

²²⁸ Maurice Button, (Editör), (2006), a.g.e., s.142.

²²⁹ Maurice Button, (Editör), (2006), a.g.e., s.258.

²³⁰ Maurice Button, (Editör), (2006), a.g.e., s.273.

- Yeni imtiyazlar Yasası²³¹ **İspanya**'da 2003 yılında benimsenerek eski yasal çerçevenin yerini almış ve KÖSİ'ler yoluyla daha geniş bir kamu altyapı hizmetinin sunulması sağlanmıştır.
- Merloni Yasası²³² (Yasa 109/1994) **İtalya**'da bayındırlık işlerinin tedarik edilmesi için gereken genel düzenleyici çerçeveyi kurmaktadır. 2002 yılında yapılan reform ve temel altyapı projelerinin geliştirilmesi sürecini belirleyen Legge Obiettivo'nun (Yasa 443/2001) kabul edilmesi ile KÖSİ'lerin gelişimi hızlandırılmıştır.
- **Romanya**'da KÖSİ sözleşmeleri ve imtiyazları ile ilgili, mevzuatta değişiklik yapan ilk yasal düzenleme 2002 yılındadır. Bilahare (Yasa no. 528/2004) ile değişiklikler yapılmıştır. Bu yasaya göre, Maliye Bakanlığı KÖSİ yasası için ikincil mevzuatın hazırlanmasında sorumluluk almıştır. Romanya makamları 30 Haziran 2006 tarihinden itibaren hüküm ifade etmek üzere (Yasa no. 34/2006) ilgili mevzuatı yeniden değiştirmiştir. Bu yasa Avrupa Komisyonu muktesebatı ile de uyumludur²³³.

3. 1. 2. Avrupa Birliğinin KÖSİ'lere Verdiği Önem ve Yeşil Belge: AB'nin KÖSİ'lere verdiği destek bazı AB kurumlarında ve girişimlerinde kendini göstermektedir.

AB Komisyonu tarafından 2004'de yayımlanan, KÖSİ'ler ve kamu ihaleleri ve imtiyazlar hakkındaki Topluluk Yasası ile ilgili “Yeşil Belge”de²³⁴ altyapı projelerinin tamamlanması için KÖSİ'lere ilginin üye devletler seviyesinde son yıllarda arttığı ve KÖSİ'lerin daha çok kullanılmasıyla planlanan Trans-Avrupa ulaştırma şebekeleri ile ilgili yatırım boşluğunun kapanabileceği belirtilmiştir. Yeşil Belge'nin temel amacı mevcut kuralların geliştirilmesine ve Avrupa'daki ekonomik birimlerin yasal kesinlik ve gerçek rekabet koşulları altında mevcut KÖSİ uygulamalarına erişimini arttırmak üzere AB seviyesinde müdahaleye gerek olup olmadığı hakkında bir tartışma başlatmaktır.

²³¹ Maurice Button, (Editör), (2006), a.g.e., s.330.

²³² Maurice Button, (Editör), (2006), a.g.e., s.196.

²³³ Maurice Button, (Editör), (2006), a.g.e., s.289.

²³⁴ Avrupa Komisyonu, (2004), **Green Paper on PPP and Community Law on Public Contracts and Concessions**, COM 327 final.

Bu belgede, daha çok KÖSİ'nin tedarik özellikleri üzerinde durulmakta ve özel sektör işbirlikçisi seçilirken ve sözleşmenin süresi belirlenirken, belirsizliklerin tespit edilmesi açısından Topluluk kurallarının ne derece geçerli olduğu ele alınmaktadır. Ayrıca, KÖSİ'ler ile ilgili Topluluk hukuki çerçevesini iyileştirmek için yorumlayıcı iletişim ve en iyi uygulamaların paylaşılması gibi birtakım enstrümanlar ve araçlar önerilmektedir. Bu hususlar ele alınırken, bu belgede sadece sözleşmeli bağlantılara dayanan KÖSİ'ler ile taraflar arasında, ayrı bir karma sermayeli yasal varlık içinde, ortak işbirliği gerektiren kurumsal yapıdaki düzenlemeler birbirinden ayrılmıştır.

AB Komisyonu;

- Özel sektörün inisiyatifleriyle başlatılan KÖSİ'lerin ulusal olmayan diğer aktörler için açık ve adil olup olmadığı ve bu tür KÖSİ'lerin nasıl daha da geliştirilebileceği,
- AB Komisyonunun bütün sözleşmeli KÖSİ'leri kapsayarak ihalelerin ve imtiyazların verilme düzenlemelerini uyumlu hale getirecek yeni mevzuat düzenlemesinin gerekip gerekmediği,
- KÖSİ'ler için çok uygun bir tedarik sürecinin bulunduğu hakkında tarafların hemfikir olup olmadığı, örneğin rekabete dayalı diyalog prosedürünün²³⁵ tamamen sözleşmeye dayalı bir KÖSİ bağlamında kamu ihalelerinin yapılmasına uygun olup olmadığı?
- Yürütme veya ihale değerlendirme uygulamalarının taraflar arasında ayrımcılık yapacak özellikte olup olmadığı,
- Projeden sağlanan mali akışın belli seviyenin altına düşmesi halinde finans kurumlarının proje müdürünü değiştirme ya da yeni bir müdür atama hakkını elinde bulundurduğu bazı “müdahaleli” düzenlemelerin şeffaflığı ve rekabet eşitliğini azaltabileceği konusunda tarafların ne derece hemfikir olduğu,
- Taşeronluk konusunda daha ayrıntılı kuralların gerekip gerekmediği,
- AB Komisyonunun farklı üye ülkelerdeki KÖSİ bilgi ve deneyimini paylaşmak ve en iyi uygulamaların alışverişini yapmak üzere bir ağ kurmasının gerekip gerekmediği,

²³⁵ AB Komisyonunun 2004/18/EC sayılı Direktifinin 29. maddesi uyarınca, **Rekabetçi Diyalog Yöntemi** de “Kamu Alımları Prosedürleri” arasına alınmıştır.

- KÖSİ'lerin sözleşme çerçevesi ile ilgili özelliklerinin AB seviyesinde ilave açıklama gerektirip gerektirmediği, hususlarında üye devletlerden ve ilgili çevrelerden yorum yapmalarını istemiştir.

3. 1. 3. AB'nin Yeşil Belgeye İlişkin Görüşler ile İlgili Raporu

AB Komisyonu, yukarıda belirtilen Yeşil Belge için verilen tepkileri ve bireysel katkıları konsültasyon raporu olarak Mayıs 2005 tarihinde internette yayınlamıştır²³⁶. Konsültasyon raporunda²³⁷ genel fikir eğilimlerinin üzerinde durulmuştur. Örneğin:

- Cevap verenlerin büyük çoğunluğu rekabetçi diyalog prosedürünü uygulamadaki pratik sorunların altını çizmiş ve bunun teklif maliyetini yükseltebileceği konusundaki endişelerini belirtmiştir.
- Avrupa'da bir KÖSİ kurumu, bir bilgi/kaynak merkezi ve bir dokümantasyon merkezi ya da izleme birimi kurulmasına büyük destek verilmiştir.
- KÖSİ'leri düzenlemek için daha fazla AB mevzuatı çıkarılması konusunda fazla istek yoktur.
- KÖSİ'lerin sözleşme çerçevesi ve taşeronluk sözleşmeleri alanındaki AB seviyesi inisiyatiflerine fazla destek verilmemiştir.
- Borç verenin müdahale etme hakları açık ve adil iletişimin önünde bir engel olarak değil, borç verilmesi için gerekli görülmektedir.
- Birçok paydaş AB'nin AT bölgesel politikası kapsamında eş finansman istemesi ile ilgili kuralların KÖSİ'nin gelişmesini engellediğini düşünmektedir.

AB Komisyonu Kasım 2005 tarihinde, KÖSİ Yeşil Belge konsültasyonunda varılan politika sonuçları hakkında bir duyuru²³⁸ yayınlarak bir Avrupa KÖSİ Uzmanlık Merkezi'nin kurulmasını prensip olarak kabul ettiğini belirtmiştir. İmtiyazların ve kurumsallaştırılmış KÖSİ'lerin sözkonusu olması için AB seviyesinde takip gerektiği sonucuna varılmış, ancak, bütün sözleşmeli KÖSİ'lerin yapılmasında aynı düzenlemelerin geçerli olmasını sağlayan yeni bir AB mevzuatının çıkarılması veya

²³⁶ AB Komisyonu, (2005), **Report on the Public Consultation on the Green Paper on PPP and Community Law on Public Contracts and Concessions**, SEC 629, http://www.europa.eu.int/comm/internal_market/public_procurement/ppp_en.htm#consultation.

²³⁷ DLA Piper Rudnick Gray Cary, (2006), **European PPP Report 2005**, S.14.

²³⁸ AB Parlamentosu, (2005), Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee of the Regions on **PPP and Community Law on Public Contracts and Concessions**, COM (2005) 569 final.

KÖSİ'lerin diğer özellikleri ile ilgili topluluk düzeyinde önlem alınması öngörülmemiştir.

Bunlar da göstermektedir ki altyapı tedarikinde özel sektörün görevlendirilmesi olasılıklarına AB seviyesinde gösterilen ilgi giderek artmaktadır.

Avrupa Komisyonu, Temmuz 2004 tarihinde, önerilen Finansal Perspektiflerde Trans Avrupa Ağı - Trans European Network (TEN-T) projelerinin dikkate değer finansal şartlarını kabul etmiştir. Trans-Avrupa ağı bütçesine 2000-2006 arasındaki yedi yıl süreyle ayrılan 4.2 milyar Euro'yu arttırarak 2007-2013 dönemi için 20.69 milyar Euro tahsis edilmesini önermiştir²³⁹.

Trans-Avrupa seviyesinde tespit edilen başlıca ulaştırma güzergahlarının ötesinde, üye ülkelerin karşı karşıya olduğu ulusal, bölgesel ve yerel ulaştırma altyapısı sorunları da vardır.

2005 yılında, 2010 yılına kadar ortalama bir AB-15 altyapısı seviyesine ulaşmak için yeni AB üyesi olmuş Doğu Avrupa ülkelerinin kendi karayollarına, demiryollarına, telekomünikasyonuna, su arıtma tesislerine ve kanalizasyonuna, enerji ve çevre sektörlerine yaklaşık 505 milyar Euro yatırım yapması gerektiği tahmin edilmekte, kara ve demir yolu modernizasyonunu ve inşaatını AB ortalama yoğunluğuna getirmek için 81 milyar Euro gerektiği hesaplanmıştır²⁴⁰.

Avrupa Yatırım Bankası'nın tahminlerine göre uzun mesafeli ulaştırma sistemini yeni üye ülkelerin Birliğe tam entegre olmasını sağlayacak seviyeye getirmek için gereken toplam yatırım en az 90 milyar ABD Dolarıdır²⁴¹.

KÖSİ yaklaşımı altyapıda yeni yatırımlar yapmak için giderek daha çok kullanılmaktadır. Birçok ülkede KÖSİ'ler önce ulaştırma sektörü için kullanılmakta, sonra bunların parasının karşılığını verdiği ve kamu sektörünün deneyim kazandığı kanıtlandıkça eğitim, sağlık, enerji, su ve atık işleme gibi diğer sektörler de KÖSİ uygulamaları kapsamına dahil edilmektedir.

²³⁹ AB Parlamentosu, (2004), **Financial Perspectives 2007-2013**, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, COM (2004) 487 final. http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2004com2004_0487en01.pdf, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council determining the general rules for the granting of Community financial aid in the field of the trans-European transport Networks and energy and amending Council Regulation (EC) no. 2236/95 presented by the Commission, COM (2004) 475 final, http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/en/com/2004/com2004_0475en01.pdf

²⁴⁰ Brenck Beckers ve Heinrich von Hirschhausen, (2005), **PPP in New EU Member Countries of Central and Eastern Europe: An Economic Analysis with Case Studies from the Highway Sector**, AYB, Volume 10, No.2.

²⁴¹ Avrupa Yatırım Bankası, (AYB), **Integrating the New Member States**, www.eib.org

3. 1. 4. AB Kurumlarının Rolü²⁴²: AB kurumlarının çeşitli bölümleri bugüne kadar KÖSİ'lerin geliştirilmesinde, teşvik edilmesinde ve uygulanmasında rol oynamış ve halen oynamaktadır. Bunların başında Avrupa Komisyonu'ndaki çeşitli Genel Müdürlükler (GM), Avrupa Yatırım Bankası (EIB) ve KÖSİ'lerin özelliklerini inceleyen ve bununla ilgili rapor hazırlayan özel kuruluş veya komiteler vardır²⁴³.

KÖSİ'ler ile ilgili belli görevleri olan **Komisyon GM'leri** şunlardır:

- **Ulaştırma ve Enerji** - TREN GM, TEN'ler programından sorumludur. AB bağlamındaki KÖSİ'nin en aktif alanıdır.
- **İç Piyasa** - İç Piyasa GM, KÖSİ'lerin geliştirilmesi ve tedarik edilmesi hakkındaki AB'nin geniş kapsamlı kamu tedarik yasalarından sorumludur.
- **Bölgesel Politikalar** - REGIO GM, AB'nin yapısal ve bütünlük fonlarından sorumludur. Avrupa'daki altyapının ve hizmetlerin geliştirilmesi için KÖSİ yapılarının ve yaklaşımlarının AB bölgesel maddi kaynak bulma düzenlemeleri ile birlikte nasıl kullanılacağı konusu üzerinde çalışmaktadır. Mart 2003 tarihinde, REGIO GM "Başarılı Kamu-Özel Ortaklıkları Rehberi"ni²⁴⁴ yayınlamış ve bunu Haziran 2004'teki "KÖSİ Örnek Olay İncelemeleri Üzerine Kaynak Kitap" izlemiştir²⁴⁵. 2003 Rehberinin amacı KÖSİ uygulama modellerini anlatmak ya da politikayı tanımlamak değil başarılı KÖSİ planlarının gelişimini etkileyen bazı temel hususlarla uygulayıcıları yönlendirmektir. Bu rehberde başlıca dört konu üzerinde durulmaktadır:
 - Açık pazara girişin ve adil rekabetin sağlanması,
 - Kamu menfaatinin korunması ve vatandaşlara sunulan değerin arttırılması,
 - Belli bir proje için uygun parametrelerle en etkili KÖSİ uygulamasını değerlendirmek, risklerin dengeli dağılımı, uygun süre, çeşitli düzenleyici ortamlardaki sorumlulukların netliği,

²⁴² Ayrıntılı bilgi için bkz. Avrupa Birliği Kamu Yönetimi Enstitüsü, (2000), **Governance by Committee: The Role of Committees in European Policy Making and Policy**, Research Paper 00/GHA, Maastricht, Mayıs 2000.

²⁴³ Maurice Button, (Editör), (2006), a.g.e., s.11-25.

²⁴⁴ DG REGIO,(2003), **AB Guidelines for Successful PPP**, http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf

²⁴⁵ DG REGIO, (2004), **Resource Book on PPP Case Studies**, http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/guides/pppresourcebook.pdf

- Bağış finansmanının en uygun seviyesini tanımlayarak hem uygulanabilen ve sürdürülebilir bir proje gerçekleştirmek hem de bağışlardan sağlanan beklenmedik kârlardan (veya zararlardan) kaçınmak.

Bu kaynak kitabın amacı üye ülkelerin aldığı önemli derslerin altını çizmektir.

3. 1. 5. Avrupa Yatırım Bankası (AYB)²⁴⁶: AYB, KÖİ projeleri ve bunların tedarik süreci hakkında geniş deneyimi olan tek AB kurumudur. AYB²⁴⁷ Avrupa altyapısının ve KÖİ finansman piyasasının geliştirilmesinde önemli bir görev üstlenmiş ve iyi endüstri uygulamalarının geliştirilmesine katkıda bulunmuştur.

AYB, KÖİ'lerin muhasebe işlemlerine bakan Çalışma Grubunda ve TEN'ler için gayriresmi KÖİ grubunda da temsil edilmektedir. AYB, AB tarafından projeler hakkında, örneğin KÖİ'lerle ilgili başvuruların tekrar müzakere edilmesi gibi uzman görüşü sağlamak için de kullanılmaktadır. Ancak, AYB'nin görevi AB için kredi veren banka olmaktır. AYB'nin politika belirlemek gibi bir rolü yoktur.

AYB'nin mali destekçileri (ticari bankalar ve sermaye piyasaları) tamamlayıcı olma ilkesi KÖİ uygulamalarında da devam etmektedir. AYB tarafından KÖİ projeleri için verilen kredilerin çoğu ya banka garantisi altındadır ya da vadeli olarak veya proje işletmeye alındıktan sonra salıverilmek üzere sigortalıdır. Ancak, AYB üçüncü şahısların kredi sağlamadığı ve genel politika hedefleri bağlamında önemli olan KÖİ projelerine de kredi verebilmektedir.

AYB'nin fon sağlayabilmesi için sözkonusu proje bir KÖİ olmak zorunda değil, AYB'nin hedeflerinin birine ya da birkaçına hizmet eder özellikte olmak zorundadır. KÖİ yapısı AYB'nin destek verebileceği niteliktedir ve AYB yıllardır Avrupa'daki KÖİ projelerine borç finansmanı sağlayan en önemli kurum olmuştur. Haziran 2005'in ortasında, AYB KÖİ operasyonları için 19.5 milyar Euro değerinde kredi sağlamıştır.

AYB Avusturya, Belçika, Danimarka, Fransa, Yunanistan, Almanya, İrlanda, İtalya, Hollanda, Polonya, Portekiz, İspanya ve İngiltere'nin yanı sıra Çin ve Güney Afrika

²⁴⁶ AYB, (2004), *KÖİ'lerde AYB'nin Rolü (The EIB's Role in PPPs)*, <http://www.eib.Org/publications/publication.asp?publ=189>

²⁴⁷ Ayrıntılı bilgi için bkz:

- Maurice Button, (Editör), (2006), a.g.e., s.23-25.
- Hugh Goldsmith, (2006a), "Public-Private Partnerships for Infrastructure in the European Union-EIB's Contribution", Tebliğ Sunumu, EAPA 2006 Sempozyumu, 20 Haziran, Brüksel.

gibi üye olmayan devletlerdeki KÖSİ projelerine de kredi vermektedir. Bu projelerin çoğu ulaştırma sektöründedir.

3. 1. 6. Eurostat: Eurostat Avrupa muhasebe sisteminden (ESA95) sorumlu AB'nin istatistik kurumudur. Eurostat'ın görevinin önemli bir bölümü tüm üye ülkelerdeki devlet istatistiklerinin tutarlı olmasını ve bunlar arasındaki açık ve borç rakamlarının tamamen karşılaştırılabilir olmasını sağlamaktır²⁴⁸.

Eurostat, AB'ye üye devletlerdeki hükümetlerin AB'ye ekonomik ve mali istatistik hazırlayıp sunarken uymak zorunda olduğu kuralları belirler²⁴⁹. Bunlar tüm üye ülkeler için geçerlidir ve müstakbel üye ülkeleri de ilgilendirir.

3. 1. 7. AB Çalışma Grupları: En son AB girişimleri ve çalışma grupları şöyledir:

- Mart 2005'te Avrupa Komisyonu TEN projelerine yapılacak özel sektör yatırımını teşvik etmek için AB'nin öncelikli sınır ötesi ulaştırma altyapısı projelerine ait krediyi kısmen temin edebileceğini duyurmuştur. Bu teminatın bütçesi 1 milyar Euro olacaktır ve AB Komisyonuna göre bu miktar 20 milyar Euro borç için yeterlidir. Komisyona göre, bu kredi teminatı Lyon-Turin bağlantısı veya Berlin-Verona arası hızlı bağlantı gibi KÖSİ'lerle özellikle özel sektör için geçerli olacaktır.
- Hollanda Maliye Bakanlığı için Ocak 2005'de hazırlanan bir raporda²⁵⁰ AB'den gelen TEN-T fonlarının, proje yürütülürken KÖSİ yaklaşımı kullanmayı zorlaştıran bazı özellikler olduğu belirlenmiştir. Raporda özellikle Komisyonun TEN-T finansmanına ve KÖSİ anlaşmalarında uzun vadede peşin yapılan büyük sermaye bağışı ödemeleri ile kullanılabilirlik ödemelerine duyulan ihtiyaç arasındaki uyumsuzluğa bakması önerilmiştir.
- 7-8 Haziran 2004 tarihlerinde Santiago de Compostela'da yapılan ve "Avrupa'da Ulaştırmanın Genişletilmesi" başlıklı bir bakanlık seminerinin ardından,²⁵¹

²⁴⁸ Maurice Button, (Editör), (2006), a.g.e., s.20-21.

²⁴⁹ Ayrıntılı bilgi için bkz:

- Richard Hemming, (2007), "PPP Accounting and Reporting Issues", Tebliğ Sunumu, International Seminar on Strengthening Public Investment and Managing Fiscal Risks from Public-Private Partnerships, Budapeşte, Macaristan, 8 Mart, s.6, vd.
- Philippe de Rougemont, (2007), "Accounting for PPP, The Eurostat Approach (ESA1995)", Tebliğ Sunumu, International Seminar on Strengthening Public Investment and Managing Fiscal Risks from Public-Private Partnerships, Budapeşte, Macaristan, 8 Mart, s.4, vd.

²⁵⁰ KPMG LLP, (2005), Hollanda Maliye Bakanlığı için hazırlanan, **The Impact of TENs Co-financing and Subsidy Conditions on Projects and Proposals for Reform Raporu**, Ocak 2005, s. 5, vd.

²⁵¹ AB (2004), **Wider Europe for Transport Semineri Sonuç Raporu**, http://europa.eu.int/comm/ten/transport/2005_03_31tent_consultation/doc/conclusions_santiago_de-compostela_en.pdf

Avrupa'yı baştan başa geçen büyük ulaştırma eksenlerinin komşu ülkelere ve bölgelere doğru genişletilmesini incelemek üzere yüksek seviyeli bir grup kurulmuştur. Bakanlık seminerinde ulaştırma yatırımlarına maddi kaynak bulmanın çok zor olmasının ve devlet bütçesine bağımlılığın devam etmesinin yanı sıra, kullanım ücretleri ve KÖSİ gibi yenilikçi maddi kaynak çözümleri bulmanın zorunlu olduğu kaydedilmiştir.

- Avrupa Ulaştırma Bakanları Konferansı (ECMT) Paris'te, OECD ile aynı yerdedir. ECMT'nin Ulaştırmanın Mali ve Maddi Özellikleri Grubu 2005 yılının başında, KÖSİ'ler ve altyapı kullanımı için fiyat belirlenmesi hakkında bir danışmanlık projesini tamamlamıştır²⁵².
- Mart 2005'te, AYB ve Partnerships UK Londra'da, AB'den gelen KÖSİ/Özel Finansman Birimlerinin katıldığı bir konferans düzenleyerek KÖSİ meselelerini, bilgi ve deneyimlerini paylaşmıştır²⁵³.

3. 1. 8. AB Fonları ve KÖSİ Projeleri²⁵⁴: Öncelikli TEN-T projelerinin gerçekleştirilmesi, bölgesel gelişme ve ekonomik ve sosyal bütünlüğün pekiştirilmesi için maddi kaynak sağlayan bazı AB programları vardır. Altyapı ve hükümet hizmetlerinin temin edilmesi ile ilişkili olanları şunlardır: TEN-T bağışları, Yapısal Fonlar ve Üye Devletler İçin Bütünlük Fonu ve Kabul Edilen ve Aday Ülkeler İçin PHARE ve ISPA.

AB'nin fon sağlayacağı projelerin finansman desteğine ihtiyacı vardır ve geçmişte, bu desteğin büyük bölümünü üye devletlerin hükümetleri sağlamıştır. Ancak, özel finansman kullanma kavramı giderek yerleşmektedir. Avrupa Komisyonu verilerine

²⁵² AB Ulaştırma Bakanları Konferansı, (2005), **Report on the Pricing of Talled Highways in Europe**, Group on Fiscal and Financial Aspects of Transport, CEMT/CS/FIFA 2005) 2.

²⁵³ AB'nin KÖSİ'lere katılımı ile ilgili bilgiler için bkz. PwC (2004), **Yeni Avrupa'da KÖSİ'lerin Gelişimi, II Bölüm-Developing PPP in New Europe**, Mayıs 2004. <http://www.pwc.com/extweb/service.nsf/docid/A2F9309C016FAADD80256EA6004F516C>

²⁵⁴ Ayrıntılı bilgi için bkz:

- The Economist, (2005), **Accessing EU Funds in the New Member States: Best Practice From Around Europe**, The Economist Newspaper Ltd., Viyana, Avusturya, Mart 2005, s.5-24.
- Christoph B. Rosenberg ve Robert Sierhej, (2007), **Interpreting EU Funds Data for Macroeconomic Analysis in the New Member States**, IMF Working Paper, WP/07/77, Washington, D.C., ABD.
- Hugh Goldsmith, (2007), **"Combining PPP with EU Grants"**, Tebliğ Sunumu, International Seminar on Strengthening Public Investment and Managing Fiscal Risks from Public-Private Partnerships, Budapeşte, Macaristan, 8 Mart, s.3, vd.

göre, 2004 sonu itibarıyla 23 KÖSİ projesinin finansmanı Birleşme Fonu, Yapısal Fonlar ya da IPSA tarafından desteklenmektedir²⁵⁵.

3. 2. AB Ülkeleri Temelinde KÖSİ Uygulamaları ve Kurumsal Yapılanma

Bu kısımda Avrupa ülkelerindeki son KÖSİ uygulamaları ve kurumsal yapılar özetle ele alınmaktadır. Proje tipine göre bölgesel temelde tüm dünyada planlanan ve tamamlanan KÖSİ sabit sermaye yatırımlarını gösteren Tablo 1'den görüleceği üzere 1985'den Ekim 2004'e kadar dünyadaki KÖSİ uygulamalarının çok çeşitlenmiş olduğu, yaklaşık 2.100 adet KÖSİ projesinin planlanıp fonlandığı, bunların toplam tutarının da yaklaşık 887 milyar ABD Doları olduğu görülmektedir. Planlanan bu projelerden Ekim 2004 itibarıyla yaklaşık 451 milyar ABD Dolarlık kısmını oluşturan 1.121 adedinin tamamlanarak hizmete alındığı, bu projelerin % 35'lik ezici çoğunluğunun yol yapım projeleri, bunu takibeden ikinci grup projelerin ise %32'lik tamamlanma oranı²⁵⁶ ile demiryolu projeleri olduğu bilinmektedir.

2004 ve 2005 yıllarında, dünyada yaklaşık 52 milyar ABD Doları/42 milyar Euro değerinde, yaklaşık 206 KÖSİ sözleşmesi yapılmış olup bu projelerin 26 milyar ABD Doları /21 milyar Euro değerindeki 152 tanesi (AB Üyesi Ülkeler, AB'ye kabul edilen ülkeler (Bulgaristan ve Romanya) ve AB üye adayı ülke olan Türkiye ile Norveç) Avrupa'dadır²⁵⁷. 1994 ile 2005 yılları arasında, Avrupa'da yaklaşık 120 milyar ABD Doları/100 milyar Euro bedelli KÖSİ anlaşmaları yapıldığı tahmin edilmektedir. Bunların üçte ikisi İngiltere'de yapılırken KÖSİ'lerin yoğun olduğu diğer ülkeler yaklaşık % 9-10 pay ile İspanya ve Portekiz olmuştur²⁵⁸. Mayıs 2004 tarihinde yayınlanan PricewaterhouseCoopers Araştırması ile karşılaştırıldığında²⁵⁹ Almanya, İspanya, İtalya ve Macaristan'da; Almanya'daki okul projeleri ve İspanya'da sağlık hizmetleri ve temiz su / atık su sektörlerinde yapılan projeler başta olmak üzere, devam eden ve bitmiş KÖSİ anlaşmalarında kayda değer bir artış görülmektedir.

²⁵⁵ Kullanılabilecek AB fonları ve bunların KÖSİ'lerde kullanılması ile ilgili detaylar için bkz. PwC (2004), **Yeni Avrupa'da KÖSİ'lerin Gelişimi, III Bölüm-Developing PPP in New Europe**, Mayıs 2004. <http://www.pwc.com/extweb/service.nsf/docid/A2F9309C016FAADD80256EA6004F516C>

²⁵⁶ ABD Federal Otoyollar İdaresi (United States, Federal Highway Administration), (2005), **Synthesis of Public-Private Partnerships Projects for Roads, Bridges & Tunnels From Around the World – 1985-2004**, Prepared by AECOM Consult Team, 30 Ağustos 2005, s. 4-8.

²⁵⁷ PwC, (2004), **Developing PPP in New Europe**, Figure 3, Summary of PPPs by Country and Sector, **Developing PPP in New Europe**, s.12.

²⁵⁸ PwC, (2004), **Developing PPP in New Europe**.

²⁵⁹ PwC, (2004), **Developing PPP in New Europe**.

Coğrafi olarak, KÖSİ uygulamaları belli bölgeye odaklanmıştır. Standard & Poor's raporuna göre,²⁶⁰ KÖSİ'lerin küresel dağılımı ve gelişim trendi umulandan çok daha yavaş bir eğilime işaret etmektedir. İngiltere KÖSİ piyasası çok olgunlaşmış ve bütün sektörlerde büyümeye devam ediyor olmakla birlikte, son iki yıldaki faaliyetler beklentilerin altında kalmıştır. Ancak, İspanya, Portekiz, Fransa, İtalya ve Almanya'da yoğun iş akışı görülmekte olup bu da KÖSİ kavramının Avrupa'da giderek yerleştiğini işaret etmektedir²⁶¹. 2004 ve 2005 yıllarında 118 işin bitirildiği İngiltere'de Avrupa'nın geri kalanına göre çok daha fazla KÖSİ faaliyeti görülmüş olup ikinci en faal KÖSİ piyasası olan İspanya'da aynı dönemde 12 iş bitirildiği kayıtlara geçmiştir²⁶².

AB üyesi diğer devletlerde halen devam eden ya da duyurusu yapılmış çok sayıda KÖSİ projesi vardır. İtalya'da, 2004 ve 2005 yıllarında sadece 6 iş bitirilmiştir, ama devam eden en az 18 proje ve beklemede olan tahminen 40 proje söz konusudur²⁶³.

Almanya İnşaat Endüstrisi Derneği tarafından yapılan bir araştırmaya göre, Almanya'da 2003 sonbaharı ile 2005 Eylül ayı arasında 18 KÖSİ anlaşması tamamlanmıştır. Toplam bedeli yaklaşık 4.8 milyar Euro olan 79 projenin daha devam ettiği veya yakın gelecekte başlaması beklenmektedir²⁶⁴.

Güçlü akış kategorisinde yer alan ülkelerdeki temel faaliyet alanları sıralamasında, Kurucu üyelerden başlayarak ülkelerin Birliğe giriş sırası dikkate alınmıştır.

KÖSİ faaliyeti Avrupa'nın bazı ülkelerinde halen çok sınırlıdır. Örneğin Kıbrıs'ta ilk KÖSİ sözleşmesi 500 milyon Euro değerinde olup Larnaka ve Paphos'taki uluslararası havaalanlarının geliştirilip yönetilmesi için Temmuz 2005 tarihinde imzalanmıştır. Hazırlık aşamasında olan liman ve karayolu KÖSİ projeleri de vardır.

İsveç'te bir hafif raylı sistem KÖSİ'si 1996 yılında tamamlanmış olmakla birlikte sonrasında herhangi bir KÖSİ faaliyeti görülmemiştir.

²⁶⁰ Standard&Poor's, (2005), **A Global Survey of PPPs: New Legislation Sets Context for Growth, PPP Global Credit Survey 2005.**

²⁶¹ Standard&Poor's, (2005), a.g.e.

²⁶² PwC, (2004), **Developing PPP in New Europe.**

²⁶³ PwC, (2004), a.g.e.

²⁶⁴ Hauptverband der Deutschen Bauindustries, 2005.

TABLO 1 - Tüm Dünyada Planlanan ve Tamamlanan KÖŞİ Sabit Sermaye Yatırımları, Bölgesel Temelde ve Proje Tipine Göre (1985-2004)

Bölge	KÖŞİ Proje Tipi	1985'ten İtibaren Planlanan ve Finanse Edilen				Ekim 2004'e Kadar Finanse Edilen ve Tamamlanan				Ekim 2004'e Kadar Finanse Edilen ve Tamamlanan %	
		Proje Sayısı	Yüzde (%)	Milyar ABD Doları	Yüzde (%)	Proje Sayısı	Yüzde (%)	Milyar ABD Doları	Yüzde (%)	Top. Proje Sayı Yüzdesi (%)	Top. Bedel Yüzdesi (\$ %)
Afrika ve Orta Doğu	Karayolları	14	13,0	4,8	18,0	7	19,0	3,7	45,0	50,0	76,0
	Demiryolları	16	15,0	5,6	21,0	1	3,0	0,2	2,0	6,0	3,0
	Havaalanları	9	8,0	1,8	6,0	1	3,0	0,2	2,0	11,0	9,0
	Limanlar	11	10,0	4,9	18,0	3	8,0	0,2	3,0	27,0	5,0
	Su Temini	55	51,0	10,0	37,0	23	62,0	3,8	47,0	42,0	38,0
	Kamu Binaları	3	3,0	0,2	1,0	2	5,0	0,0	1,0	67,0	18,0
	Alt Toplam	108	% 100	27,3	% 100	37	% 100	8,1	% 100	% 34	% 30
Asya ve Uzak Doğu	Karayolları	137	28,0	83,9	27,0	72	30,0	44,5	27,0	53,0	53,0
	Demiryolları	85	17,0	99,1	32,0	29	12,0	48,0	29,0	34,0	48,0
	Havaalanları	61	12,0	57,6	19,0	25	10,0	38,0	23,0	41,0	66,0
	Limanlar	55	11,0	24,9	8,0	14	6,0	8,3	5,0	25,0	33,0
	Su Temini	137	28,0	36,4	12,0	91	38,0	25,4	15,0	66,0	70,0
	Kamu Binaları	23	5,0	9,3	3,0	9	4,0	1,3	1,0	39,0	14,0
	Alt Toplam	498	% 100	311,2	% 100	240	% 100	165,5	% 100	% 48	% 53
Avrupa	Karayolları	205	36,0	139,1	43,0	91	29,0	58,1	34,0	44,0	42,0
	Demiryolları	62	11,0	112,9	35,0	39	12,0	74,9	44,0	63,0	66,0
	Havaalanları	44	8,0	14,4	4,0	15	5,0	5,1	3,0	34,0	35,0
	Limanlar	23	4,0	2,5	1,0	14	4,0	0,9	1,0	61,0	35,0
	Su Temini	125	22,0	19,1	6,0	93	30,0	12,9	8,0	74,0	67,0
	Kamu Binaları	107	19,0	35,3	11,0	62	20,0	18,6	11,0	58,0	53,0
	Alt Toplam	566	% 100	323,3	% 100	314	% 100	170,4	% 100	% 55	% 53
Latin Amerika ve Karayipler	Karayolları	126	36,0	26,2	37,0	83	47,0	18,9	53,0	66,0	72,0
	Demiryolları	46	13,0	19,9	28,0	22	13,0	7,2	20,0	48,0	36,0
	Havaalanları	33	9,0	6,5	9,0	7	4,0	0,8	2,0	21,0	12,0
	Limanlar	48	14,0	5,9	8,0	12	7,0	0,9	2,0	25,0	15,0
	Su Temini	87	25,0	12,0	17,0	45	26,0	7,9	22,0	52,0	66,0
	Kamu Binaları	11	3,0	0,7	1,0	6	3,0	0,3	1,0	55,0	38,0
	Alt Toplam	351	% 100	71,1	% 100	175	% 100	35,9	% 100	% 50	% 50
Kuzey Amerika	Karayolları	174	30,0	70,8	46,0	106	30,0	32,2	45,0	61,0	46,0
	Demiryolları	38	7,0	43,1	28,0	16	5,0	14	19,0	42,0	31,0
	Havaalanları	35	6,0	7,7	5,0	19	5,0	6	8,0	54,0	71,0
	Limanlar	5	1,0	1,4	1,0	1	0,0	0,3	0,0	20,0	23,0
	Su Temini	212	37,0	17,9	12,0	139	39,0	13	18,0	66,0	72,0
	Kamu Binaları	109	19,0	13,7	9,0	74	21,0	6,8	10,0	68,0	50,0
	Alt Toplam	573	% 100	154,4	% 100	355	% 100	71,1	% 100	% 62	% 46
Tüm Dünya	Karayolları	656	31,0	324,7	37,0	359	32,0	157,3	35,0	55,0	48,0
	Demiryolları	247	12,0	280,6	32,0	107	10,0	143,7	32,0	43,0	51,0
	Havaalanları	182	9,0	88,0	10,0	67	6,0	49,5	11,0	37,0	56,0
	Limanlar	142	7,0	39,5	4,0	44	4,0	10,6	2,0	31,0	27,0
	Su Temini	616	29,0	95,4	11,0	391	35,0	62,8	14,0	63,0	66,0
	Kamu Binaları	253	12,0	59,2	7,0	153	14,0	27,0	6,0	60,0	46,0
	Genel Toplam	2.096	% 100	887,4	% 100	1.121	% 100	450,9	% 100	% 53	% 51

Kaynak: United States, Federal Highway Administration, (2005), Synthesis of Public-Private Partnerships Projects for Roads, Bridges & Tunnels From Around the World - 1985-2004, 30 Ağustos 2005, s. 8'den uyarlanmıştır.

Tablo 2 - AB Ülke ve Sektörlerinde KÖİ Uygulamaları Özeti

	Yollar & Köprüler	Hafif Raylı Sistemler	Ağır Raylı Sistemler	Kamu Binaları	Okullar	Sağlık & Hastaneler	Merkezi İskan Alanları	Havallimanları	İskan Merkezleri	Limanlar	Cezaevleri	Su & Atık Su Tesisleri
	ANA SEKTÖRLERDE KÖİ (PPP) UYGULAMALARI						YARDIMCI SEKTÖRLERDE KÖİ (PPP) UYGULAMALARI					
ÜYE DEVLETLER												
Avusturya	▲		▲	▲	○	▲	○	○			○	○
Belçika	▲	○	○		○			▲	▲			▲
Kıbrıs	▲							▲▲		▲		▲
Çek Cumhuriyeti	▲	○	○	○	○	○		○	○			▲▲
Danimarka	▲		▲		▲		○			▲	○	
Estonya	○				○	○						
Finlandiya	▲	○	○	▲▲▲▲	▲	○	○					○
Fransa	▲▲▲▲	▲▲▲▲	▲	○	○	▲	▲	▲		▲	▲	▲▲▲▲
Almanya	▲▲	▲▲	▲▲	▲▲▲▲	▲▲	○	▲	○			▲	▲▲▲
Yunanistan	▲▲			○			○	▲▲▲▲				
Macaristan	▲▲	○			▲▲	▲			○		▲	▲▲
İrlanda	▲▲▲	▲		○	▲▲	▲	○		▲			▲▲▲
İtalya	▲▲▲	▲▲		▲▲▲▲		▲▲	○	▲	○	▲	○	▲
Letonya	○								○			
Litvanya		○										
Lüksemburg								○				
Malta						▲			○			
Hollanda	▲▲		▲▲	▲▲▲▲	▲	○	○		○	○	○	▲▲
Polonya	▲	○	○				○	○	○	▲		▲
Portekiz	▲▲▲▲	▲▲	○		○	▲		○	○	○	○	▲▲
Slovakya	○							○				○
Slovenya												▲▲
İspanya	▲▲▲▲	▲▲	○		○	▲	○	○		▲▲▲▲		▲▲
İsveç	○	○	○			○						
Birleşik Krallık (İngiltere)	▲▲▲▲	▲▲▲▲	▲▲▲▲	▲▲▲▲	▲▲▲▲	▲▲▲▲	▲▲▲▲	▲▲▲▲	▲▲▲▲		▲▲▲▲	▲▲▲▲
Bulgaristan	○							○				▲▲
Romanya	▲▲			▲▲▲▲		▲			○			▲▲
ADAY DEVLETLER												
Türkiye	○	○	○		○			▲▲				▲▲
Hırvatistan	○	○	○				○	▲			○	
Norveç	▲▲		○		▲	▲	○				○	

Kaynak: PricewaterhouseCoopers (2004), *Developing Public Private Partnerships in Europe*, Mayıs 2004, Sayfa:12-12,

Avrupa Yatırım Bankası -European Investment Bank, (2005), *The EIB's Role in Public - Private Partnerships (PPPs)*,15 Temmuz 2005, sayfa:15 ve

Maurice Button (Editör), (2006), *A Practical Guide to PPP in Europe*, s.4, 7 ve 9'dan yararlanmıştır.

AÇIKLAMALAR:

○ Tartışmalar devam ediyor.

▲ Projelendirme aşamasında.

▲▲ Çok sayıda proje geliştirildi, bazı projeler de tamamlandı.

▲▲▲ Çok sayıda proje tamamlandı.

▲▲▲▲ Çok sayıda proje tamamlandı, çok büyük bir bölümü çalışmaya devam ediyor.

Tablo 3 - AB Ülkelerinde Kurumsal ve Hukuksal KÖSİ Altyapısı Özeti

	NÜFUS (Milyon)	GSMH (Milyar \$)	SİYASİ İLGİ	KÖSİ BİRİMİ	KÖSİ YASASI	KÖSİ UYGULAMASI
ÜYE DEVLETLER						
Avusturya	8.2	267.6	++	▲▲▲	-	v
Belçika	10.3	325.0	++	▲	■	v
Kıbrıs	0.8	9.7	+	-	-	v
Çek Cumhuriyeti	10.2	199.4	++	▲▲	■■	v
Danimarka	5.4	188.1	+	▲▲	-	v
Estonya	1.4	14.7	+	▲	-	v
Finlandiya	5.2	161.5	+	-	■	v
Fransa	60.4	1,816.0	++	▲	■■	vv
Almanya	82.4	2,504.0	++	▲▲	■■	vv
Yunanistan	10.6	236.8	++	▲	■■	v
Macaristan	10.0	162.6	++	▲▲	■	v
İrlanda	4.0	164.6	++	▲▲▲	■■■	vvv
İtalya	58.0	1,698.0	++	▲▲	■	vvv
Letonya	2.4	17.3	+	▲▲	■	v
Litvanya	3.7	26.4	+	-	-	v
Lüksemburg	0.5	15.9	+	-	-	vv
Malta	0.4	5.6	+	▲	-	vv
Hollanda	16.3	499.8	++	▲▲▲	-	vv
Polonya	38.6	514.0	+	▲▲	■■	v
Portekiz	10.5	204.0	++	▲▲	■■■	vvv
Slovakya	5.4	55.3	+	-	-	v
Slovenya	1.9	22.9	+	-	-	v
İspanya	40.3	1,029.0	++	-	■■■	vv
İsveç	9.0	268.0	o	-	-	v
Birleşik Krallık (İngiltere)	59.7	1,830.0	++	▲▲▲	-	vvv
Bulgaristan	7.4	71.5	+	▲	■	v
Romanya	22.4	183.6	++	▲	■■	v
ADAY DEVLETLER						
Türkiye	70.4	332.5	+	-	■■■	v
Hırvatistan	4.5	55.8	+	-		v
Norveç	4.6	194.1	o	▲	-	v

Kaynak: PricewaterhouseCoopers (2004), *Developing Public Private Partnerships in Europe*, Mayıs 2004, Sayfa:12-12 ve European Investment Bank, (2005), *The EIB's Role in Public - Private Partnerships (PPPs)*, 15 Temmuz 2005, sayfa:15 ve Maurice Button (Editör), (2006), *A Practical Guide to PPP in Europe*, s.4, 7 ve 9'dan ve <http://www.ntvmsnbc.com/news/288891.asp>'den uyarlanmıştır.

AÇIKLAMALAR:

- KÖSİ birimi yok.
- ▲ KÖSİ birimi ihtiyacı var. Bazı tedbirler alındı (veya sadece bölgesel KÖSİ birimleri var).
- ▲▲ KÖSİ birimi kuruluş aşamasında (veya sadece Konsültasyon (Danışmanlık) hizmeti veriyor).
- ▲▲▲ KÖSİ birimi var ve etkin.
- ▲▲▲▲ KÖSİ birimi var ve çok etkin.
- Yasa taslağı hazırlandı.
- Kapsamlı yasa taslağı hazır/bazı sektörlerde özel Yasa halen uygulanmaktadır.
- Çok kapsamlı bir yasa halen uygulanmaktadır.
- o Olumsuz
- + Olumlu Ancak Dikkatli
- ++ Olumlu
- v Erken Safha
- vv Orta Safha
- vvv İleri Safha

Tablo 4 - AB Harici Ülke ve Sektörler Bazında KÖSİ Uygulamaları Özeti

	Yollar & Köprüler	Hafif Raylı Sistemler	Ağır Raylı Sistemler	Okullar	Sağlık & Hastaneler	Savunma	Merkezi İskan Alanları	Havaliimanları	İskan Merkezleri	Limanlar	Cezaevleri	Su & Atık Su Tesisleri	Spor-Eğlence Alanları	Bilişim Teknolojileri
	ANA SEKTÖRLERDE KÖSİ (PPP) UYGULAMALARI						YARDIMCI SEKTÖRLERDE KÖSİ (PPP) UYGULAMALARI							
Avustralya	▲▲▲▲	▲	▲▲▲	▲	▲▲	▲	▲	▲▲▲	▲	▲▲▲	▲▲▲	▲▲▲	▲▲	▲▲
Şili	▲▲▲▲			▲▲	▲▲			▲▲▲			▲▲▲	▲▲▲		
Kanada	▲▲	▲		▲	▲▲		▲		▲▲		○	▲	▲	▲
Japonya	○	○	○	▲▲▲	▲▲	▲	▲▲	▲	▲	▲	▲	▲▲	▲▲	▲▲
Malezya	▲▲	▲▲		▲▲	▲▲		▲▲	▲▲				▲▲		
Meksika	▲	▲	○	▲	▲	▲		▲			○	○		○
Singapur	○		○	▲	○		○					▲	▲	▲
Güney Afrika	▲▲		▲	○	▲▲	○	▲	○			▲	○	▲	○
Rusya	▲							▲				▲		
Amerika Birleşik Devletleri	▲	▲	○	○	○	○		○	○	○	▲	▲	○	▲

Kaynak: PricewaterhouseCoopers (2004), **Developing Public Private Partnerships in Europe**, May 2004, Sayfa:12-12 ve Uluslararası Para Fonu (IMF), (2004), **Public-Private Partnerships**, Fiscal Services Department, IMF, 12 Mart 2004, s.30-33, ve Maurice Button (Editor), (2006), **A Practical Guide to PPP in Europe**, s.4, 7 ve 9'dan yararlanmıştır.

AÇIKLAMALAR:

- Tartışmalar devam ediyor.
- ▲ Projelendirme aşamasında.
- ▲▲ Çok sayıda proje geliştirildi, bazı projeler de tanamlandı.
- ▲▲▲ Çok sayıda proje tanamlandı.
- ▲▲▲▲ Çok sayıda proje tanamlandı, çok büyük bir bölümü çalışmaya devam ediyor.

Slovakya’da herhangi bir KÖSİ projesi yoktur. Ağustos 2005’te, Slovak Hükümeti pilot bir yol KÖSİ projesi için onay vermiş olup bu plan Zilina şehrinin yanından geçen D1 Karayolunun bir kısmını içermektedir.

Dolayısıyla, KÖSİ faaliyeti çok sınırlı olan Kıbrıs, İsveç ve Slovakya inceleme dışında tutulmuştur.

AB ülkelerinde kurumsal ve hukuksal KÖSİ altyapısı ve AB ülke ve sektörler temelinde KÖSİ uygulamaları özetinin yer aldığı Tablo-2 ve Tablo-3 dikkate alındığında;

3. 2. 1. Belçika²⁶⁵: Federal yapıya sahip olan ülkede Ekim 2005 itibarıyla, geçmiş beş yıl içinde sadece iki KÖSİ projesinde mali kapanış yapılmıştır. Ancak KÖSİ projelerine olan toplumsal ve siyasi ilgi gelişmektedir²⁶⁶. İlk ulaştırma KÖSİ’leri şu an devam etmekte olup yeni bir karayolu, bir demiryolu ve bir bölgesel havaalanı projesi için görüşmeler yapılmaktadır. Başka karayolu ve demiryolu projelerinin de duyurusu yapılmıştır. Ancak, ulaştırma sektöründe KÖSİ yaklaşımının kolay benimsendiğini söylemek mümkün değildir. AB müktesebatı hariç KÖSİ uygulamalarına münhasır bir mevzuat yoktur. KÖSİ uygulamaları genel kamu hukuku mevzuatına dayanmaktadır

3. 2. 2. Fransa²⁶⁷: Fransa’da son beş yıl içinde ulaştırma alanında çok sayıda KÖSİ projesi tamamlanmış veya tamamlanmak üzeredir²⁶⁸. İhalesi yapılan projelerin büyük bölümü ‘rekabetçi diyalog’ yöntemi ile tedarik edilmektedir.

Sağlık ve hapisane yatırımlarıyla özel olarak ilgilenilmekte olup 18 hapisane için toplam 1 milyar Euro’luk yatırım içeren büyük bir KÖSİ programı halen devam etmektedir. 5 milyar Euro’luk bir hastane yenileme programı olan “Hôpital 2007” başlatılmış olup büyük bir kısmının KÖSİ modeli ile tedarik edilmesi beklenmektedir.

²⁶⁵ Ayrıntılı bilgi için bkz:

- Maurice Button, (Editör), (2006), a.g.e., s.35-64.
- DLA Piper Rudnick Gray Cary, (2006), **European PPP Report 2005**, S.22-23.
- Freshfields Bruckhaus Deringer, (2005), **PPP in Europe: an overview**, Aralık 2005, s.5-9.

²⁶⁶ Maurice Button, (Editör), (2006), a.g.e., s.35.

²⁶⁷ Ayrıntılı bilgi için bkz:.

- Freshfields Bruckhaus Deringer, (2005), **PPP in Europe: an overview**, Aralık 2005, s.13-22.
- Maurice Button (Editör), (2006), a.g.e., s.81-102.
- DLA Piper Rudnick Gray Cary, (2006), **European PPP Report 2005**, S.36-41.
- Eversheds LLP, (2006), **European Project Briefing**, Eversheds’s European Projects Group, London, s.3-4.
- PPP Initiative; http://www.mfcr.cz/ppp_en.php

²⁶⁸ Maurice Button, (Editör), (2006), a.g.e., s.97-98.

Aralık 2004 tarihinde Fransız Parlamentosu tarafından onaylanan KÖSİ “Bildirisi” kamu sektörü ile özel sektör arasında sözleşmeye dayalı yeni bir ilişki şeklinin doğmasını sağlamıştır. Bu yeni yasal çerçeve ve süregelen bütçe kısıtlamaları ve verimlilik şartları bakımından, gelecekte KÖSİ’lere daha çok başvurulacağı düşünülmektedir.

Toplam bedeli yaklaşık 1 milyar Euro olan 15’ten fazla ünitenin tedariki KÖSİ-benzeri yapılar ile devam etmekte olup yaklaşık 12 projenin daha duyurusu yapılmıştır. Ayrıca, Fransız Hükümetinin kısa dönemde KÖSİ projelerine 19 milyar euro ayrılabilceği tahmin edilmektedir²⁶⁹.

Raporlara göre planlanan KÖSİ yatırımlarının sadece bir bölümü için standart KÖSİ türü marjlarla verilen gerçek proje desteğiyle maddi kaynak sağlanacaktır. Dış borcun büyük bölümünün daha düşük kamu sektörü/belediye risk marjları üzerinden verileceği öngörülmektedir. Bu düzenlemeye göre, borç verenler inşaat sırasında gerçek performans riskine maruz kalacak ve borçlarını buna göre sponsor teminatı olarak ya da almadan fiyatlandıracaklardır. İnşaat başarıyla tamamlandıktan sonra, inşaat maliyetinin bir yüzdesine karşılık gelen kullanılabilirlik ödemesinin bir kısmı (genellikle bu ödemelerin %50 – 80’i) kamu idaresi tarafından tespit edilebilir. Başka bir deyişle, kamu sektörü performans ile ilgili riske maruz değildir. Bu kısım daha düşük kamu sektörü ya da belediye borç maliyetlerine tabi olacaktır. Ödeme bakiyesi performans ile ilgili kesintilere tabi olmaya devam edecektir.

Fransa Maliye Bakanı, Bakanlık bünyesinde bir **KÖSİ Biriminin** ve bir **KÖSİ Komitesi**’nin kurulduğunu duyurmuştur²⁷⁰. Bu komitede maliye, ulaştırma, sağlık, konut ve savunma dahil bir dizi sektörden gelen birkaç bakan veya onların temsilcileri görev yapmaktadır.

²⁶⁹ Standard&Poor’s, (2005), **A Global Survey of PPPs: New Legislation Sets Context for Growth, PPP Global Credit Survey 2005.**

²⁷⁰ Maurice Button, (Editör), (2006), a.g.e., s.84.

3. 2. 3. Almanya²⁷¹: Kamu sektöründeki yarım kalmış sermaye harcamaları ve hükümetin her düzeyindeki (yerel, eyalet ve devlet) bütçe kısıtlamaları, verimliliğe verilen önem ile birleşince ülkede KÖSİ'ler için son derece dinamik bir piyasa oluşmuştur. Hükümetler düzeyindeki siyasi desteğin ve ekonomik gelişmişlik ışığında, Almanya KÖSİ uygulamalarının en geniş gerçekleştirildiği ülkelerden biri olabilecek potansiyele sahiptir. KÖSİ'ler Almanya'nın siyasi yelpazesinde geniş kabul görmektedir.

Ağustos 2003 tarihinde, Ulaştırma, İmar ve İskan Bakanlığı için yapılan KÖSİ'lerin avantajları, yasal ve kurumsal sakıncaları ile ilgili bir çalışmanın yayınlanmasından sonra,²⁷² KÖSİ tarzı 18 işlem tamamlanmıştır. KÖSİ uygulamaları özellikle okulları, hastaneleri, rekreasyon alanlarını, hapishaneleri ve kamu yönetimi binalarını hedef almaktadır. İki paralı otoyol projesi işletmeye açılmıştır. Ağır Vasıta Paralı Geçişinin 2005 yılı başında başarıyla başlatılmasından sonra, iki adet A Modeli yol projesi ihaleye çıkartılmış, üç projenin de duyurusu yapılmıştır. A Modeli karayolu projeleri mevcut devlet karayollarının genişletilmesini ve bu uzantıların özel imtiyaz sahipleri tarafından 30 yıllık sözleşmelerle işletilmesini içermektedir. Buna karşılık, özel ortak peşin bir katkı almakta ve ayrıca otoyolun belli bölümlerinde toplanan ağır vasıta geçişi ücretlerinden de pay almaktadır.

KÖSİ uygulamalarındaki işlem süreçlerini rahatlatan, uygulamaların önündeki engelleri ortadan kaldıran, esnek yapıları bir Alman KÖSİ Yasası (PPP Acceleration Act) 08 Eylül 2005 tarihinde yürürlüğe girmiştir. KÖSİ uygulamalarının geliştirilerek hızlandırılması beklenmektedir²⁷³.

Federal bir yapı içinde yönetilen Almanya'da merkezi bir KÖSİ birimi yoktur. Buna karşın Temmuz 2004'te **Almanya Ulaştırma, İnşaat ve Konut Bakanlığı bünyesinde bir devlet KÖSİ uzmanlık merkezi** açılmış olup halen bölgesel

²⁷¹ Ayrıntılı bilgi için bkz:

- Freshfields Bruckhaus Deringer, (2005), **PPP in Europe: an overview**, Aralık 2005, s.23-28.
- Maurice Button, (Editör), (2006), a.g.e., s.105-140.
- DLA Piper Rudnick Gray Cary, (2006), **European PPP Report 2005**, S.42-47.
- Frank Friesecke, (2006), "**The Increased Significance of Public Private Partnerships (PPP) for Urban Development in Germany**", Tebliğ, Shaping the Change, XXIII FIG Congress, 8-13 Kasım, Münih, Almanya.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit; <http://www.bmwi.de/Navigation/Wirtschaft/Dienstleistungen/wirtschaft/public>;
- Bundesingenieurkammer; <http://www.bundesingenieurkammer.de/1632.htm>

²⁷² PwC, (2003), **PPP for the Public Building Construction Sector in Germany**.

²⁷³ Maurice Button, (Editör), (2006), a.g.e., s.108.

seviyede - ülke düzeyinde altı Çalışma Grubu / Uzmanlık Merkezi ya da KÖSİ Çalışma Grupları görev yapmaktadır.

3. 2. 4. İtalya²⁷⁴: İtalya’da geçmişte kamu borcunun çok fazla olması ve büyük oranda altyapı yatırımlarına ihtiyaç duyulması nedeniyle, KÖSİ’lerden giderek daha fazla yararlanılmaya başlandığı görülmektedir. Bugüne kadar, ulaştırma projelerinde 20 KÖSİ projesi tamamlanmış veya halen devam etmektedir. Karayolu ve demiryolu sektörlerinde de çok sayıda projeden söz edilmektedir²⁷⁵. KÖSİ uygulamaları yoğun olarak ulaştırma, kamu binaları, toplu konut, sağlık, gaz ve elektrik sektörlerinde görülmektedir. 2005 yılında toplam 1.699 projede yaklaşık 16 milyar Euro tutarında KÖSİ uygulaması gerçekleştirilmiştir²⁷⁶. Çok sayıda KÖSİ projesinin de hazırlık safhasında olduğu bilinmektedir.

İtalyan KÖSİ Çalışma Grubu (Unità Tecnica per la Finanza di Progetto (UTFP)) 1999 yılında kurulmuş ve Temmuz 2000 tarihinde çalışmalara başlamıştır²⁷⁷. Ekonomi ve Maliye Bakanlığı Hazine kısmı bünyesinde oluşturulan bu Grup kamu idarelerine KÖSİ ile ilgili deneyim ve yardım sağlamak ile görevli, sorumlu olup özel sektörün ilgisini çekebilecek projelerin tespit edilmesinde ve bu projeler için ihale açılmasında kamu yönetimlerine uzmanlık ve destek sağlamaktadır. Aralık 2001 tarihinde yürürlüğe giren “The Legge Obiettivo”da (Yasa 443/2001) ulusal düzeyde stratejik önemi olan altyapı geliştirme çalışması üzerinde durulmaktadır. 2002 yılında, bayındırlık işleri ile ilgili “Merloni Yasası”nda bazı değişiklikler yapan Yasa 166/2002 yürürlüğe girmiştir. 26 Ağustos 2006’da yürürlüğe giren 190 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, 17 Ağustos 2005’de 189 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile revize edilmiştir²⁷⁸. Bu değişikliklerin amacı özel sektörün kamu altyapı tesislerinin inşasına ve işletilmesine katılmasını teşvik etmektir.

²⁷⁴ Ayrıntılı bilgi için bkz:

- Freshfields Bruckhaus Deringer, (2005), **PPP in Europe: an overview**, Aralık 2005, s.37-40.
- Maurice Button, (Editör), (2006), a.g.e., s.189-206.
- DLA Piper Rudnick Gray Cary, (2006), **European PPP Report 2005**, S.50-57.
- Alberto Eichholzer, (2006), “**The Role of Infrastructure Funds**”, Tebliğ Sunumu, The 3rd Pan-European PPP Forum, 22 Haziran, Prag.
- Unità Tecnica Finanza di Progetto; <http://www.utfp.it/default.htm>

²⁷⁵ Maurice Button, (Editör), (2006), a.g.e., s.230-233.

²⁷⁶ Maurice Button, (Editör), (2006), a.g.e., s.218.

²⁷⁷ Maurice Button, (Editör), (2006), a.g.e., s.193.

²⁷⁸ Maurice Button, (Editör), (2006), a.g.e., s.190.

3. 2. 5. Lüksemburg²⁷⁹: Lüksembourg’da bir IT altyapı projesi dışında hiçbir KÖSİ faaliyeti olmamıştır. Lüksembourg’da bütçe fazlası olduğundan yatırımlar hala doğrudan kamu sektörü tarafından finanse edilmektedir. Bu nedenle, bütçeye bağlı ya da mali baskılar olmadığı zaman, sabit sermaye yatırımlarının geleneksel yollarla tedarik edilmesine alternatif aramak için herhangi bir zorunluluk bulunmamaktadır.

3. 2. 6. Hollanda²⁸⁰: Hollanda’da KÖSİ faaliyetlerinin gelişerek artmakta olduğu ve ikisi karayolu projesi, biri demiryolu, biri atık su ve biri de okul projesi olmak üzere beş KÖSİ anlaşmasının tamamlandığı görülmektedir²⁸¹. Maliye Bakanlığı binasında yapılan 190 milyon Euroluk yenileme ve yaklaşık 1 milyar Euroluk ikinci Coentunnel projesi gibi bazı büyük projeler halen devam etmektedir. Ayrıca, özellikle karayolu ve toplu konut sektörlerinde diğer bazı projelerin de duyurusu yapılmıştır. Ocak 2005’ten itibaren başlayan, 112.5 milyon Euro’nun üzerindeki ulaştırma altyapısı projeleri için KÖSİ uygulanmaktadır. Nisan 2005’te, Hollanda Bakanlar Kurulu ulusal hükümete ait olup 25 milyon Euro üzerinde yatırım gerektiren bütün barınma projelerinde KÖSİ yaklaşımının kullanılacağını duyurmuştur.

KÖSİ özelinde ayrı bir mevzuatı olmayan Hollanda’da 1999 yılında Maliye Bakanlığı bünyesinde bir **KÖSİ Bilgi Merkezi²⁸²** kurulmuş olup bu Merkezin kadroları, ticaret ve endüstri uzmanları ile devlet memurlarından oluşturulmuştur. Bu Merkezin görevi²⁸³ KÖSİ deneyimini yaygınlaştırmak, devlet kurumları ile özel sektör arasındaki işbirliği için açık ve etkili kurallar belirlemek, KÖSİ’ler için uygun projeler önermek ve KÖSİ’lerin sonuçları ile ilgili düzenli raporlar hazırlamaktır. Altyapıdan sorumlu kurum (Rijkswaterstaat) ve devlet binaları kurumu KÖSİ projelerine alıştıkça ve elde edilen mali avantajlar arttıkça KÖSİ Bilgi Merkezi de KÖSİ’lerin eğitim ve sağlık hizmetleri gibi diğer sektörlerde de geliştirilmesine imkan sağlanacağı düşünülmektedir.

²⁷⁹ <http://www.gouvernement.lu>

²⁸⁰ Ayrıntılı bilgi için bkz:

- Maurice Button, (Editör), (2006), a.g.e., s.237-256.
- DLA Piper Rudnick Gray Cary, (2006), **European PPP Report 2005**, S.30-31.
- Freshfields Bruckhaus Deringer, (2005), **PPP in Europe: an overview**, Aralık 2005, s.41-46.

²⁸¹ Maurice Button, (Editör), (2006), a.g.e., s.237-238.

²⁸² <http://pps.minfin.nl>

²⁸³ Maurice Button, (Editör), (2006), a.g.e., s.241.

3. 2. 7. Danimarka²⁸⁴: Danimarka’da bugüne kadar dikkati çeken bir KÖİ faaliyeti olmamıştır. Eylül 2005’te, Danimarka’da belediye seviyesindeki ilköğretim KÖİ projesi olan Trehøje kasabasındaki yeni Vildbjerg Okulunu tasarlamak, yapmak, finanse etmek ve sürdürmek için bir teklif sahibi seçilmiştir. Ulusal Arşivler toplu konut projesinin ihaleye çıkartıldığı bilinmektedir. Güney Jutland’daki Danish şehrinde bulunan E45 ile Sonderborg arasında yeni bir otoyol yapılması ile ilgili bir karayolu KÖİ projesi için onay verilmiş, 135 milyon Euro’luk yol projesi için 2006 yılında ihale açılmıştır.

KÖİ uygulamalarına münhasır bir mevzuat düzenlemesi yoktur. KÖİ uygulamaları genel kamu hukuku ve AB müktesebatı çerçevesinde gerçekleştirilmektedir. Ekonomi Bakanlığı bünyesinde kurulan **Merkezi KÖİ Birimi** (The Agency for Enterprise and Construction) KÖİ kullanma potansiyelini değerlendirmekte ve eşgüdüm görevini yürütmektedir²⁸⁵.

3. 2. 8. İrlanda²⁸⁶: Bugüne kadar İrlanda’da, en çok KÖİ faaliyeti ulaştırma, temiz su ve atık sektörlerinde görülmüştür. Özellikle, son beş yıl içinde tamamlanan 4 ve devam eden 6 karayolu KÖİ projesi söz konusu olup 400 milyon Euro’luk N6 Galway - Ballinasloe yolu KÖİ sözleşmesi de buna dahildir. Ayrıca, 2005’in sonunda açıklanan “Transport 21” projesi ile Hükümet, 2006-2016 döneminde kara ve demir yolu ulaşımı için, ülke çapında ve Dublin bölgesinde 2 metro hattı ve metro istasyonlarını da içeren 34.4 milyar Euro tutarında²⁸⁷ Bir projeyi hayata geçireceğini açıklamıştır.

KÖİ uygulamalarının gelişmesine optimum destek sağlamak amacıyla Ocak 1999’da İrlanda **Maliye Bakanlığına** bağlı olarak **Merkezi Kamu-Özel Sektör**

²⁸⁴ Ayrıntılı bilgi için bkz:

- Maurice Button, (Editör), (2006), a.g.e., s.351-374.
- Uluslararası Para Fonu - International Monetary Fund (IMF), (2004), **Public-Private Partnerships**, Fiscal Services Department, IMF, 12 Mart 2004, s.40.
- DLA Piper Rudnick Gray Cary, (2006), **European PPP Report 2005**, S.48-49.
- Eversheds LLP, (2006), **European Project Briefing**, Eversheds’s European Projects Group, London, s.2-3.

²⁸⁵ Maurice Button, (Editör), (2006), a.g.e., s.352.

²⁸⁶ Ayrıntılı bilgi için bkz:

- PwC, (2001), **Review of PPP Structures Report**, Mayıs.
- İrlanda Infrastructure and PPP Section, Department of the Environment, Heritage and Local Government, (2003), **Policy Framework for Public Private Partnership (PPP) in Ireland & Evolution of PPP Policy in Ireland**.
- Maurice Button, (Editör), (2006), a.g.e., s.165-188.
- DLA Piper Rudnick Gray Cary, (2006), **European PPP Report 2005**, S.66-69.
- Central PPP Unit; <http://www.ppp.gov.ie/splash.php>
- National Development Finance Agency; <http://www.ndfa.ie/>

²⁸⁷ Maurice Button, (Editör), (2006), a.g.e., s.180.

İşbirliği Birimi (Central Public-Private Partnerships Unit) unvanı ile bir birim oluşturmuştur. Bu merkezi birimin anahtar işlevi KÖSİ işlemlerinin geliştirilmesi için yasal çerçevenin oluşturulması ve geliştirilmesi, teknik ve siyasi rehberlik sağlanmasıdır²⁸⁸. Aynı zamanda Çevre ve Yerel Yönetimler Bakanlığı'na bağlı olarak da mahalli idarelerin kuracakları KÖSİ uygulamalarından sorumlu olmak amacıyla ikinci bir birim kurulmuştur²⁸⁹.

Temmuz 2005'de Maliye Bakanlığı tarafından KÖSİ uygulamalarının desteklenmesi için yeni bir inisiyatif kurulduğu açıklanmıştır. Milli Kalkınma Finansman Ajansı (National Development Finance Agency-NDFA)'ye bağlı bir Ekspertiz Merkezi (**Centre of Expertise**) kurulduğu açıklanmıştır. Bu birim merkezi hükümet alanındaki bütün KÖSİ projelerinin geliştirilmesi ve takibinden de sorumlu olacaktır²⁹⁰.

1998'de başlayan KÖSİ uygulamalarında²⁹¹, 2005 sonbaharına gelindiğinde İrlanda hükümeti merkezi hükümet alanındaki tüm yeni KÖSİ projelerinin (karayolu ve demiryolu hariç) tedarik edilmesinden sorumlu olacak yeni bir KÖSİ Uzmanlık Merkezinin kurulmasını hızlandırmak için Ulusal Kalkınma Finansmanı Kurumunun görevinin genişletileceğini duyurmuştur. Hükümet mahkemeler/hapishaneler, sağlık ve eğitim sektörlerindeki bir dizi KÖSİ projesini de duyurmuş ve KÖSİ'lerle finanse edilen projeler için özel hedefler belirlemiştir. 2008 yılına kadar, kamu tarafından sağlanması hedeflenen 3.6 milyar Euro maddi kaynak ve aynı dönemde kullanıcı ücretlerinden sağlanması hedeflenen 1.3 milyar Euro'dan oluşan yaklaşık 5 milyar Euro tutarında kamu yatırımı beklenmektedir²⁹².

Diğer bakanlık ve ilgili kuruluşlarında bunu müteakip KÖSİ birimleri kurulmuştur. Bu birimler/bakanlıklar arasında eşgüdümü sağlamak ve bu işlemde liderlik sağlanması amacıyla KÖSİ uygulamalarına giren önemli kamu kuruluşlarının temsil edildiği bir **Hükümet Alt Komitesi ve Bakanlıklar Arası Grup** kurulmuştur²⁹³.

²⁸⁸ <http://www.ppp.gov.ie/about/> ve Maurice Button, (Editör), (2006), a.g.e., s.166-167.

²⁸⁹ İrlanda Infrastructure and PPP..., (2003), a.g.e., s.10 ve Maurice Button, (Editör), (2006), a.g.e., s.167.

²⁹⁰ <http://www.ppp.gov.ie/about/> ve Maurice Button, (Editör), (2006), a.g.e., s.167.

²⁹¹ Uluslararası Para Fonu -IMF, (2004), **Public-Private Partnerships**, Fiscal Services Department, IMF, 12 Mart 2004, s.33.

²⁹² İrlanda Cumhuriyeti Maliye Bakanlığı Merkezi KÖSİ Biriminin, COM (2004) 327 final: Gren paper on PPP and Community Law on Public Contracts and Concessions ile ilgili görüşleri ve Maurice Button, (Editör), (2006), a.g.e., s.180-186.

²⁹³ **Policy Framework for Public Private Partnership (PPP) in Ireland, Evolution of PPP Policy in Ireland**, s. 10 ve Maurice Button, (Editör), (2006), a.g.e., s.166-167 Maurice Button, (Editör), (2006), a.g.e., s.180.

Bu birimlerin kuruluşlarından itibaren İrlanda Hükümeti KÖSİ uygulamalarını yakından takip etmektedir. Geliştirilen ve yürütülmekte olan projeleri inceleyerek özel raporlar hazırlamaktadır²⁹⁴. İrlanda hükümeti KÖSİ'ler ile ilgili bu icraatlarına ek olarak 2000-2006 Milli Kalkınma Planı'nda KÖSİ projelerinin desteklenmesine de yer verilmiştir²⁹⁵.

Ocak 1999'da mahalli yetkililer tarafından kullanılmak üzere bir "KÖSİ Fonu" kurulduğu görülmektedir²⁹⁶. Ayrıca 21 Mart 2002 tarihinde **Kamu KÖSİ Düzenlemeleri Kanunu** (State Authorities Public Private Partnership Arrangements Act) başlıklı bir kanun da kabul edilmiştir²⁹⁷.

İrlanda Maliye Bakanlığında bir **Merkezi KÖSİ Birimi** kurulmuştur. Başlıca görevi paranın karşılığının belirlenmesi ve sağlanması üzerinde özellikle durularak, KÖSİ projelerinin değerlendirilmesi ve tedarik edilmesindeki en iyi uygulamalar hakkında rehberlik vermektir. İrlanda Hükümeti KÖSİ'ler dahil tüm sermaye projelerinin finansmanı hakkında kamu kurumlarına tavsiyede bulunmak ve gerekirse finansman sağlamak üzere Ulusal Kalkınma Finans Kurumunu da kurarak devreye sokmuştur.

3. 2. 9. İngiltere²⁹⁸: İngiltere'deki KÖSİ'lerin yol yapımı, elektrik, doğal gaz, su dağıtımı gibi altyapı hizmetlerinin yanı sıra kamu taşımacılığı, hastaneler, okullar, çevre hizmetleri, eğlence merkezleri, iletişim teknoloji sistemleri, askeri kışlalar, cezaevleri, mahkeme hizmetleri, polis istasyonları gibi önemli kamu hizmetlerini kapsadığı, 2002 yılı başlarına gelindiğinde sağlıkta, ulaşımda, barınmada, infaz sisteminde ve savunmada yürürlükte olan veya planlanan ya da ihale aşamasında

²⁹⁴ İrlanda Infrastructure and PPP ... (2003), a.g.e. s. 11 ve Maurice Button, (Editör), (2006), a.g.e., s.168.

²⁹⁵ İrlanda Infrastructure and PPP ... (2003), a.g.e. s. 11 ve Maurice Button, (Editör), (2006), a.g.e., s.167.

²⁹⁶ İrlanda Infrastructure and PPP ... (2003), a.g.e. s. 13 ve Maurice Button, (Editör), (2006), a.g.e., s.178.

²⁹⁷ İrlanda Infrastructure and PPP ... (2003), a.g.e. s. 17 ve Maurice Button, (Editör), (2006), a.g.e., s.169-171.

²⁹⁸ Ayrıntılı bilgi için bkz:

- Maurice Button, (Editör), (2006), a.g.e., s.407-438.
- DLA Piper Rudnick Gray Cary, (2006), **European PPP Report 2005**, s.70-81.
- Andrea Renda ve Lorna Schrefler, (2006), "**Public-Private Partnerships National Experiences in the European Union**", European Parliament, DG Internal Policies of the Union, Briefing Notu, No:IP/A/IMCO (SC/2005-160, 22 Şubat, Brüksel, s. 4.
- Eversheds LLP, (2006), **European Project Briefing**, Eversheds's European Projects Group, London, s.10-11.
- Andy Carty, (2005), "**PPP - A Brief Overview of UK Experience**", Tebliğ Sunumu, 4th UNECE PPP Alliance Meeting, 25 Kasım, London.
- Partnerships UK; <http://www.partnershipsuk.org.uk/>
- Public Private Partnerships; <http://www.hm-treasury.gov.uk/error/error404.cfm>
- Reports on PPPs; http://www.nao.gov.uk/publications/vfmsublist/vfm_ppp.htm
- PFI-Meeting the Investment Challenge; http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/enterprise_and_productivity/PFI.cfm
- Green Book; http://www.hm-treasury.gov.uk/economic_data_and_tools/greenbook/data_greenbook_index.cfm

olan KÖSİ projelerinin toplam maliyetinin 150 milyar Pound'un üzerinde olduğu²⁹⁹ buna karşın İngiliz Hazinesinin rakamlarına göre, 2005 yıl sonu itibarıyla 45 milyar Euro tutarında 700'den fazla KÖSİ projesinin mali olarak tamamlandığı, bunlardan 500 civarındaki projenin uygulamada hizmete geçtiği, yaklaşık 28 milyar Pound tutarındaki çok sayıda projenin de ihale aşamasında olduğu bilinmektedir³⁰⁰

İngiltere'deki özelleştirme uygulamaları haberleşme, su, elektrik ve gaz gibi doğal kaynakların bahse konu olduğu kamusal hizmet alanlarına kadar yayılmış ve kamu hizmetlerinde verimliliğin önemli ölçüde arttığı görülmüştür³⁰¹.

M25'in genişletilmesi (yaklaşık 2 milyar sterlin/3 milyar Euro), Savunma Bakanlığı Askeri Lojmanları (yaklaşık 2.5 milyar sterlin/4 milyar Euro) ve birkaç büyük hastane gibi bazı büyük projeler de KÖSİ ile gerçekleştirilmektedir. Ama en az bunun kadar önemli olan bir konu da, KÖSİ'lerin, bazen gruplanmış şekilde olmak üzere, "Gelecek İçin Okul Yaptırma" programında olduğu gibi tahmini sermaye yatırımı 2.2 milyar sterlin (3.25 milyar Euro) olan ve 180 okuldan oluşan ilk 2005-06 dalgası ile yaklaşık 36 tanesi tamamlanmış 51 projeden oluşan "Ulusal Sağlık Hizmetlerinin Yerel İyileştirme Finansmanı" programı arasında paylaşılan küçük tesislerin yapılması için giderek daha çok kullanılmasıdır. İngiltere'de KÖSİ yapısı ile tamamlanmış çok sayıda işletme tesisi vardır. Ancak bu yoğun faaliyete rağmen, KÖSİ'ler kamu sektörünün kamu hizmetlerine yaptığı yatırımın nispeten küçük bir bölümünü oluşturmaktadır.

2000 yılında İngiltere'de KÖSİ uygulamalarını düzenlemek için Kraliyet Hazine'sine (HM Treasury) bağlı olarak kurulmuş olan **Partnership UK (PUK)**³⁰² ismindeki resmi kuruluşun %51 hissesi Şubat 2001'de özel sektöre satılmıştır³⁰³. Partnership UK halen bizzat kendisi de KÖSİ statüsünde bir kuruluştur. Partnership UK'nin görevi kamu ve özel sektör arasında daha iyi ve kuvvetli ortaklıklar kurulması yolu ile altyapının yenilenmesi, yüksek kalitede kamu hizmetleri ve kamu mallarının etkili

²⁹⁹ Dexter Whitfield, **İngiltere'de Özelleştirme ve Ticarileştirmelerin Belediye Hizmetleri Üzerindeki Etkileri**, <http://www.kesk.org.tr/kesk.asp?sayfa=ceviri&id=7>

³⁰⁰ Dexter Whitfield, a.g.e. ve Maurice Button, (Editör), (2006), a.g.e., s.411.

³⁰¹ S. Rıdvan Karluk, (1994), **Türkiye'de KİT'ler ve Özelleştirme**, İstanbul, 1994, s.154, 160, 161.

³⁰² Uluslararası Para Fonu - International Monetary Fund (IMF), (2004), **Public-Private Partnerships**, Fiscal Services Department, IMF, 12 Mart 2004, s.40.

³⁰³ Advisory Council of Partnerships UK, (2003) **Annual Report 2002/3**, HM Treasury, October 2003, s.4.

kullanımının desteklenmesi ve hızlandırılmasıdır. PUK sadece devletle birlikte ve devlet için çalışmaktadır³⁰⁴.

PUK devlet ve özel sektör arasında bir köprü görevi görmektedir. Kamu ve özel sektöre ticari ekspertiz ve çok sayıda KÖSİ uygulamasının gerçekleştirilmesindeki tecrübesini sunmaktadır. PUK gerek proje hazırlanmasında, gerek projenin uygulanmasında veya işletme süreçlerinde enformasyon, danışmanlık ve ekspertiz hizmetleri vermektedir. Sağlık, eğitim, savunma, taşımacılık, çevre, adalet ve IT sektörlerinde hükümet programlarının anahtar bölgelerde uygulanmasında yeni ve yenilikçi yollar geliştirmektedir. PUK ayrıca devlete yeni KÖSİ uygulamaları geliştirilmesinde destek olmakta ve ayrıca kamu kuruluşlarına yeterince kullanılmayan aktiflerini yenilikçi fikirlerle kârlı işletmeler haline getirmelerinde de yardımcı olmaktadır³⁰⁵.

PUK'nin hisselerinin özel sektöre satıldığı 2001 senesinde aynı anda yine Hazineye bağlı olarak Partnership UK Danışma Konseyi (The Advisory Council of Partnership UK) isminde bir birim kurulmuştur. Bu danışma konseyinin amacı Partnership UK'nin kamu sektörü ile ilgili görevlerini Hazine Bakanları ve İskoç Bakanlarının istekleri doğrultusunda yerine getirmesini sağlamaktır. Konsey PUK'nin kamu sektörü ile ilgili amaçları doğrultusunda faaliyet alanını ve bu amaçlarını nasıl yerine getirdiğini incelemektedir³⁰⁶.

Danışma Konseyi, Hükümet kuruluşlarından, devralınan idarelerden, mahalli yöneticilerden ve PUK'nin en önemli müşterileri olan bazı diğer kamu kuruluşlarından gelen temsilcilerinden oluşmaktadır. Üyelikler Kraliyet Hazinesi tarafından üye kuruluşların PUK ile ilişkileri devam ettiği sürece devam etmektedir. Üyeler özellikle kamu sektöründen seçilmekte ve desteklenmektedir³⁰⁷. Konsey yılda iki kez toplanmakta ve yine yılda bir kez PUK'nin çalışmaları ile ilgili bir rapor hazırlamaktadır.

³⁰⁴ <http://www.partnershipsuk.org.uk/aboutpuk/overview.asp> ve Maurice Button, (Editör), (2006), a.g.e., s.413-414.

³⁰⁵ Maurice Button, (Editör), (2006), a.g.e., s.413.

³⁰⁶ Council of Partnerships UK, (2003), **Annual Report 2002/3**, HM Treasury, October, s. 4 ve Maurice Button, (Editör), (2006), a.g.e., s.414.

³⁰⁷ Advisory Council of Partnerships UK, (2004), **Annual Report 2003/4**, HM Treasury, May ve Maurice Button, (Editör), (2006), a.g.e., s.414.

Kuzey İrlanda³⁰⁸, da Başbakanlık ve Başbakan Yardımcılığına bağlı bir birim olan KÖSİ Yatırım Birimi (**Public Private Investment Unit**) ve Maliye ve Personel Bakanlığı ile birlikte Kuzey İrlanda’da uygulanacak KÖSİ politikalarının gelişmesi ve eşgüdümünden sorumludur. Bu birimin amacı Kuzey İrlanda’nın altyapısındaki yatırımların gerektiği gibi yapılabilmesi için diğer hükümet kuruluşları ve Stratejik Yatırım Kurulu (Strategic Investment Board) ile birlikte çalışarak KÖSİ ile ilgili bilgi ve yetenekleri geliştirmek ve yeni işbirliği modelleri oluşturmaktır. Birim ayrıca Altyapı Yatırımları Danışma Konseyi ile de müşterek çalışmaktadır.

İskoçya³⁰⁹, da ise İskoçya Kamu-Özel Sektör İşbirliği İdaresi (**Scottish Executive Public Private Partnerships**) unvanlı kamu kuruluşu, işbirliği imkanlarının çeşitlendirilmesinden ve geliştirilmesinden sorumludur³¹⁰. Mali Ortaklık Birimi (Financial Partnership Unit - FPU) bakanlıklara ve yüksek düzeydeki yöneticilere ortaklıkların izlediği politika ile ilgili destek vermektedir. Hem kamu sektörü, hem de özel sektör ile uyum içinde çalışmaktadır.

Galler’de³¹¹ ise Özel Finans Birimi (**Private Finance Unit**) hükümetin KÖSİ ile ilgili politikaların uygulanması ve desteklenmesinden sorumlu iken³¹²2004 yılında tasfiye edilmiştir.

3. 2. 10. Yunanistan³¹³: Yunanistan’da özellikle ulaştırma sektöründeki KÖSİ faaliyetlerinin giderek artmakta olduğu görülmektedir.

“Ulaştırma Altyapısı için Stratejik Kalkınma Planı – Yunanistan 2010” bağlamında yapılan analizlerde³¹⁴ ülkenin temel karayolu şebekesini geliştirmek için öncelikli ulaştırma eksenleri tespit edilerek bunların gelişimi ile erişim noktalarındaki (limanlar, havaalanları) ve ikincil ulaştırma ağlarındaki önemli yatırım projeleri birleştirilmiştir.

³⁰⁸ <http://www.ppp-ni.gov.uk/about.htm> ve ayrıntılı bilgi için bkz: Maurice Button, (Editör), (2006), a.g.e., s.455-486.

³⁰⁹ Maurice Button, (Editör), (2006), a.g.e., s.407-438.

³¹⁰ <http://www.scotland.gov.uk/Topics/Government/Finance/18232/12255>, ve Maurice Button, (Editör), (2006), a.g.e., s.445.

³¹¹ <http://www.pfu.wales.gov.uk/about/index.asp> ve Maurice Button, (Editör), (2006), a.g.e., s.409-411.

³¹² Maurice Button, (Editör), (2006), a.g.e., s.141-154.

³¹³ Ayrıntılı bilgi için bkz:

- Freshfields Bruckhaus Deringer, (2005), **PPP in Europe: an overview**, Aralık 2005, s.29-32.
- Maurice Button, (Editör), (2006), a.g.e., s.142-145.
- <http://www.ppp-ni.gov.uk/about.htm>

³¹⁴ Yunanistan Ulusal Ekonomi Bakanlığı, (2003), **Greece 2010-Strategic Development Plan for Transport Infrastructure**, Mayıs, www.minenv.gr, ayrıca bkz: Maurice Button, (Editör), (2006), a.g.e., s.142.

Üç adet geniş ölçekli ulaştırma KÖSİ projesi tamamlanarak işletmeye alınmış, bir tür KÖSİ'nin kullanıldığı daha küçük projelerle de yer altı otoparkı, eğlence ve kültür merkezleri yapılmıştır.

2001 yılında Yunanistan'ın otoyol şebekesini genişletme ve kalitesini iyileştirme amaçlı yeni bir program duyurulmuştur. Bu programda, mevcut beklentilere göre KÖSİ ile yapılacak olan yedi otoyol projesi vardır. Yaklaşık 370 milyon Euro'ya yapılması beklenen Selanik Sualtı Tüneli KÖSİ'si ve yaklaşık 450 milyon Euro bedelli Maliakos-Klidi Otoyolu KÖSİ'si şu an devam etmekte olup toplam maliyetinin 3.15 milyar Euro olması beklenen diğer beş proje için yakın zamanda ihale açılması beklenmektedir.

KÖSİ'ye münhasır özel bir yasa olmadığı için, yukarıda anılan büyük projelerde KÖSİ uygulamalarının kullanılması Parlamento'dan istihsal edilen yasalar ile onaylanmıştır. Eylül 2005 tarihinde Yunan Parlamentosu bir KÖSİ yasasına daha onay vermiştir. Bu yasa ile Ekonomi ve Maliye Bakanlığı bünyesinde bir **KÖSİ Çalışma Grubu** kurularak KÖSİ ihalelerinin ve müzakerelerinin prosedürleri belirlenmiştir. Bu yasanın hedefi yapım maliyeti en fazla 200 milyon Euro olan küçük ve orta ölçekli projelerdir.

3. 2. 11. Portekiz³¹⁵: Sınırlı kaynakların ve AB bütçe kısıtlamalarının KÖSİ'lerin kullanılmasında önemli etmenler olması nedeniyle Portekiz'de önemli oranda KÖSİ faaliyeti görülmektedir. Portekiz'de KÖSİ yaklaşımı özellikle ulaştırma ve temiz su/atık sektörlerinde kullanılmakta olup son beş yılda yaklaşık 20 ulaştırma altyapısı projesi tamamlanmış veya devam etmektedir³¹⁶. Şubat 2005'de göreve gelen Sosyalist Hükümet yakın zamanda başta ulaştırma sektörü için olmak üzere KÖSİ projelerine ayrılan **25** milyar Euro'luk bir yatırım programı uygulanacağını duyurmuştur. Yeni karayolu imtiyazları için, yenilenmesi düşünülen ulusal

³¹⁵ Ayrıntılı bilgi için bkz:

- Freshfields Bruckhaus Deringer, (2005), **PPP in Europe: an overview**, Aralık 2005, s.50-53.
- Maurice Button, (Editör), (2006), a.g.e., s.271-286.
- DLA Piper Rudnick Gray Cary, (2006), **European PPP Report 2005**, s.58-61.
- Rui Sousa Monterio, (2005), **Public-Private Partnerships:Some lessons from Portuguese experience**, Tebliğ, AYB Ekonomi ve Maliye Konferansı, Lüksemburg, Ocak 2005.
- Andrea Renda ve Lorna Schrefler, (2006), **"Public-Private Partnerships National Experiences in the European Union"**, European Parliament, DG Internal Policies of the Union, Briefing Notu, No:IP/A/IMCO(SC/2005-160, 22 Şubat, Brüksel, s. 5-6.
- Francisco Machado, (2007), **"Tribunal de Costas – Portuguese Court of Accounts"**, Tebliğ, International Seminar on Strengthening Public Investment and Managing Fiscal Risks from Public-Private Partnerships, Budapeşte, Macaristan, 8 Mart, s.1, vd.

³¹⁶ Maurice Button, (Editör), (2006), a.g.e., s.283-284.

hapishaneler projesi ve planlanan hızlı tren ray şebekesinin bir bölümü için de bir KÖİ yapısının düşünüldüğü açıklanmıştır.

Merkezi bir KÖİ biriminin olmadığı **Portekiz**'de, münhasıran KÖİ uygulamaları için ayrı bir mevzuat yoktur. Uygulamaların çoğu genel hükümlere göre ve AB muktesabatı uyarınca yapılmaktadır. Devletin özel firmalara iştirakinden sorumlu bir kamu kurumu olan **Parública Merkezi**, bölgesel yönetimler için KÖİ danışmanlığı yapmaya başlamıştır.

3. 2. 12. İspanya³¹⁷: Aralık 2004 tarihinde, İspanya Bayındırlık Bakanı 2005-2020 dönemi için 15 yıllık süre içinde toplam 248.892 milyar Euro yatırım öngören iddialı bir altyapı ve ulaştırma planının hayata geçirileceğini duyurmuştur³¹⁸. Bu toplam yatırımın yaklaşık %20'si için KÖİ uygulamaları aracılığıyla özel sektör katılımının artırılması planlanmaktadır.

Merkezi bir KÖİ biriminin olmadığı ülkede, münhasıran KÖİ uygulamaları için ayrı bir mevzuat yoktur. Uygulamaların çoğu genel hükümlere, 24.08.2003 tarihinde yürürlüğe giren İmtiyaz Kanununa göre ve AB muktesabatı uyarınca yapılmaktadır³¹⁹. Merkezi hükümetin planlanan KÖİ'lere ek olarak, özerk toplumların hükümetleri geniş bir yelpazedeki altyapı projelerinin gerçekleştirilmesi için KÖİ uygulamalarından yararlanılmasını, ulaştırma, su ve barınma sektörlerinde planlı faaliyetlere geçilmesini teşvik etmektedir. Önümüzdeki yıllarda; hava alanı terminallerin yapımında 15.700 milyon Euro, liman inşasında ise 23.460 milyon Euro, A-14 oto yolu yapımında 602.696,44 Euro, Kuzey bağlantı yolu için 466.050,00 Euro, Barselona civarındaki yolların bakımı ve onarımı için 4.594.462,87 Euro, Las Duenas-Muros de Nalon ve Cantabrico A-8 otoyolu için 157.195.520,17 Euro, Zamora şehri kuzey çevre yolu için 26.117.301,78 Euro tutarındaki KÖİ projelerinin uygulamaya girmesi beklenmektedir³²⁰.

³¹⁷ Ayrıntılı bilgi için bkz:

- Freshfields Bruckhaus Deringer, (2005), **PPP in Europe: an overview**, Aralık 2005, s.68-72.
- Maurice Buton, (Editör), (2006), a.g.e., s.327-348.
- DLA Piper Rudnick Gray Cary, (2006), **European PPP Report 2005**, s.62-65.
- Andrea Renda ve Lorna Schrefler, (2006), "**Public-Private Partnerships National Experiences in the European Union**", European Parliament, DG Internal Policies of the Union, Briefing Notu, No:IP/A/IMCO(SC/2005-160, 22 Şubat, Brüksel, s. 7.

³¹⁸ **Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte-PEIT**, <http://peit.cedex.es>, ve ayrıca bkz: Maurice Buton, (Editör), (2006), a.g.e., s.343.

³¹⁹ Maurice Buton, (Editör), (2006), a.g.e., s.329-336.

³²⁰ Ayrıntılı bilgi için bkz:

3. 2. 13. Avusturya³²¹: KÖİ uygulamalarının diğer ülkeler kadar eskiye gitmediği, ne bir merkezi KÖİ biriminin ne de münhasır bir KÖİ mevzuatının olmadığı ülkede, Ekim 2005 tarihi itibarıyla sadece Elektronik Geçiş Sistemi KÖİ projesi imzalanmıştır. Beklemede olan iki adet karayolu KÖİ sözleşmesi vardır. **850** milyon Euro'luk Ostregion KÖİ karayolları programı ile ilgili teklifler Eylül 2005'te sunulmuş olup Otoyol ve Karayolları İdaresi (Autobahnen-und Schnellstrassen Finanzierungs-Aktiengesellschaft (ASFiNAG)) 2006 yılında uygun firmayı seçmiştir. Bu projenin başarısız olması durumunda tüm KÖİ uygulamalarının başarısız olacağının düşünüldüğü ifade edilmektedir³²².

KÖİ uygulamalarına karşı yoğun ama dikkatli siyasi ilginin giderek arttığı görülen Avusturya'daki ilk A modeli KÖİ yolu olan, Bavaria'da Bubesheim ile Augsburg West arasındaki A8 yolu da KÖİ uygulamaları kapsamında ihale edilmiştir. Sağlık, eğitim ve toplu konut gibi diğer sektörlerde de KÖİ uygulamalarına ilişkin görüşmeler devam etmektedir. 2005 yıl sonu itibarıyla otoyol, hastane, kamu binası atık yönetimi ... v.b. projelerde tamamlanan KÖİ uygulamaları 820 milyon Euro³²³ tutarında olduğu görülmektedir.

3. 2. 14. Finlandiya³²⁴: Merkezi bir KÖİ biriminin ve münhasıran KÖİ uygulamaları için ayrı bir mevzuatın da olmadığı ülkede KÖİ uygulamaları diğer ülke örnekleri karşısında henüz çok yenidir. Uygulamalar genel hükümlere göre ve AB muktesabatı uyarınca yapılmakta olup KÖİ uygulamaları Finlandiya'da fazla kullanılmamaktadır³²⁵. Ulaştırma sektöründe, sadece biri E18 Muurla-Lugge KÖİ uygulaması olmak üzere iki KÖİ uygulaması yapılmıştır. Ulaştırma Bakanlığı KÖİ yapılarının geliştirilmesinde son derece aktif bir görev üstlenmiştir. Mevcut KÖİ projelerinin paranın karşılığını verdiği ve verimli olduğu kanıtlandıktan sonra, KÖİ uygulamalarının daha da gelişebileceği beklenmektedir.

- Lukas Julinek, (2005), "The First Austrian Highway PPP Model", Tebliğ Sunusu, International Transportation Finance Summit, 17/19 Nisan, Nice, Fransa.

- Maurice Button, (Editör), (2006), a.g.e., s.344-345.

³²¹ Ayrıntılı bilgi için bkz:

- Maurice Button, (Editör), (2006), a.g.e., s.27-34.

- Freshfields Bruckhaus Deringer, (2005), **PPP in Europe: an overview**, Aralık 2005, s.2-4.

- DLA Piper Rudnick Gray Cary, (2006), **European PPP Report 2005**, s.16-19

- Eversheds LLP, (2006), **European Project Briefing**, Eversheds's European Projects Group, London, s.1-2.

³²² Maurice Button, (Editör), (2006), a.g.e., s.27.

³²³ Maurice Button, (Editör), (2006), a.g.e., s.29.

³²⁴ Ayrıntılı bilgi için bkz:

- Maurice Button, (Editör), (2006), a.g.e., s.375-388.

- DLA Piper Rudnick Gray Cary, (2006), **European PPP Report 2005**, s.48-49.

³²⁵ Maurice Button, (Editör), (2006), a.g.e., s.375-376.

3. 2. 15. Çek Cumhuriyeti³²⁶: Çek Cumhuriyeti'nde 2005 yılı sonuna kadar bitirilmiş ve uygulamaya girmiş önemli bir KÖİ faaliyeti görülmemiştir. Ancak, Prag Havaalanı Bağlantısının modernleştirilmesi ve Prag Askeri Hastanesindeki barınma ve park yeri ile ilgili Tasarla-Yap-Finanse Et-İşlet (TYFEİ) KÖİ sözleşmesi dahil pilot projeler için ihaleler açılmaktadır. Çek Hükümeti, Ulaştırma ve Adalet Bakanlıklarının sunduğu dört ilave pilot KÖİ projesine Ağustos 2005'te onay vermiştir. Bu projeler güney Bohemyada, Tabor ile Bosilec arasındaki D3 otoyolunun bir bölümünü, kuzey Bohemyada Usti nad Labem ve Karlovy Vary'de toplam yatırım bedeli 27 milyon Euro olan yeni mahkeme binalarının TYFEİ KÖİ'sini ve 37 milyon Euro'luk, yüksek güvenli bir hapishanenin TYFEİ KÖİ'sini kapsamaktadır.

KÖİ ile ilgili yasal çerçevede ve uygulama prosedürlerinde yapılması gereken değişiklikleri hızlandırmak için Temmuz 2004'te **Çek Cumhuriyeti Maliye Bakanlığı'na bağlı bir KÖİ Merkezi** (PPP Centrum) kurulmuştur. KÖİ Merkezi bugün, en iyi uygulama ve deneyimlerin merkezi ve bölgesel kurumlar dahil kamu sektöründeki diğer birimlerle paylaşıldığı bir bilgi merkezi olarak görev yapmaktadır.

Ağustos 2005'te Çek hükümeti kamu tedariki, kamu mülkiyeti ve bütçe kurallarını değiştirerek pilot planların 2005 yılı sonunda ilerlemesini sağlayan KÖİ İmtiyaz Yasasını onaylamış, bu yasa bilahare revize edilerek KÖİ uygulamalarını ve imtiyazları düzenleyen yasa 1 Temmuz 2006 tarihinde yürürlüğe girmiştir³²⁷.

3. 2. 16. Estonya³²⁸: Estonya'daki ilk KÖİ projesinin konut sektöründe uygulandığı görülmektedir. Bazı alanlarda mütevazı KÖİ faaliyetleri görülmektedir. Bazı belediye projelerinde KÖİ'lere benzer modeller uygulanmakta olup ortak firma devlete aittir ve rekabete dayalı bir ihale süreci görülmemektedir.

³²⁶ Ayrıntılı bilgi için bkz:

- The Economist, (2005), **Accessing EU Funds in the New Member States: Best Practice From Around Europe**, The Economist Newspaper Ltd., Viyana, Avusturya, Mart 2005, s.26.
- Maurice Button, (Editör), (2006), a.g.e., s.65-80.
- DLA Piper Rudnick Gray Cary, (2006), **European PPP Report 2005**, s.24-25
- Pavel Cech, (2006), **"Bankability of the Czech PPP Projects"**, Tebliğ Sunumu, The 3rd Pan-European PPP Forum, 22 Haziran, Prag.
- PPPs; http://www.mfcr.cz/ppp_en.php

³²⁷ Maurice Button, (Editör), (2006), a.g.e., s.69.

³²⁸ Ayrıntılı bilgi için bkz:

- The Economist, (2005), **Accessing EU Funds in the New Member States: Best Practice From Around Europe**, The Economist Newspaper Ltd., Viyana, Avusturya, Mart 2005, s.27.
- Eversheds LLP, (2006), **European Project Briefing**, Eversheds's European Projects Group, London, s.3.

Merkezi bir KÖSİ biriminin ve münhasır bir KÖSİ mevzuatının olmadığı ülkede, savunma, hafif raylı tren ve okul sektörlerinde KÖSİ'lerin kullanılması ile ilgili görüşmeler devam etmekte ve daha çok merkezi değil yerel hükümetler tarafından yönetilmektedir. Ancak, dikkatlerin alternatif finansman yapıları bulma gereği yerine AB Birleşme Fonu'na yönelmiş olması nedeniyle KÖSİ uygulamalarının benimsenmesinin özellikle ulaştırma altyapısında zaman alacağı düşünülmektedir.

3. 2. 17. Letonya³²⁹: Letonya'da KÖSİ uygulamaları yapılmamıştır. Karayolları, okul, sağlık, barınma, atık ve temiz su gibi bazı sektörlerde görüşmeler devam etmektedir. Letonya hükümeti şu anda bir yol finansmanı modeli üzerinde çalışmaktadır ve buna bağlı yol projesi yakın gelecekte tedarik edilme ihtimali en fazla olan önemli KÖSİ uygulamasıdır. Ekonomi Bakanlığı kapsamlı bir mevzuat taslağı hazırlama ve KÖSİ'lerden daha yaygın olarak yararlanılmasını sağlayacak girişimlerde bulunma çalışmaları yapmaktadır. Ekonomi Bakanlığına bağlı çalışan **Letonya Yatırım ve Kalkınma Kurumu** KÖSİ fırsatlarını araştırmaktan, belediyelere ve özel yatırımcılara bilgi sağlamaktan ve proje fikirlerinin değerlendirilmesine danışmanlık yapmaktan sorumludur. Bu Kurum beş potansiyel pilot KÖSİ projesine ait yapılabilirlik çalışmalarının da sponsoru olmuştur. Bu ülkede de merkezi bir KÖSİ birimi yoktur. KÖSİ uygulamaları özelinde bir mevzuat düzenlemesi de bulunmamaktadır.

3. 2. 18. Litvanya³³⁰: Mayıs 2005'te Maliye Bakanlığı bünyesinde bir **KÖSİ Birimi kurulmuştur**. Bu KÖSİ Birimi, KÖSİ kavramını Litvanya için geliştirmekte ve hükümete yıllık raporlar sunmaktadır. Maliye Bakanlığı bünyesinde kurulmuş olmakla beraber, KÖSİ Birimi diğer Bakanlıklara ve belediyelere ait KÖSİ faaliyetlerini de yönetmek ve eşgüdümlemekten sorumlu ve görevlidir.

Litvanya'nın bazı şehirlerindeki birleşik ısı ve enerji sistemleri özel sektör tarafından imtiyaz anlaşmaları ile işletilmektedir. Gerçek bir KÖSİ türü proje yoktur ama ağır

³²⁹ Ayrıntılı bilgi için bkz:

- The Economist, (2005), **Accessing EU Funds in the New Member States: Best Practice From Around Europe**, The Economist Newspaper Ltd., Viyana, Avusturya, Mart 2005, s.30.
- Eversheds LLP, (2006), **European Project Briefing**, Eversheds's European Projects Group, London, s.6-7.

³³⁰ Ayrıntılı bilgi için bkz:

- The Economist, (2005), **Accessing EU Funds in the New Member States: Best Practice From Around Europe**, The Economist Newspaper Ltd., Viyana, Avusturya, Mart 2005, s.30.
- Eversheds LLP, (2006), **European Project Briefing**, Eversheds's European Projects Group, London, s.7-8.

ve hafif raylı ulaşım sistemleri, okullar ve sağlık projeleri ile ilgili görüşmeler ve yapılabilirlik çalışmaları devam etmektedir.

Ulaştırma ve İletişim Bakanlığı “Rail Baltica” projesinin bir kısmının bir KÖSİ modeli ile yapılıp yapılamayacağını değerlendirmektedir. Ayrıca, Vilnius Belediyesi Vilnius Tramvay Sistemi için ve okulların ve çok yönlü sağlık merkezlerinin KÖSİ ile yenilenmesi için yapılabilirlik çalışmaları yapmaktadır. KÖSİ uygulamaları özelinde bir mevzuat düzenlemesi yoktur.

3. 2. 19. Macaristan³³¹: Piyasa ekonomisi uygulamalarıyla 1990’ların başlarında tanışan ülkede ekonominin AB ile fiziksel olarak bütünleşmesi gerektiği için, Macaristan’da tamamlanan altı KÖSİ anlaşmasının büyük bölümü yol altyapısı projeleri ile ilgilidir. Hapishaneler, hafif raylı sistem ve eğitim gibi bazı sektörlerde KÖSİ’lere başka yatırımların da yapılması beklenmektedir³³². Eylül 2005’te Budapeşte’deki Corvinus Üniversitesi için yeni bir bina yapılmasını içeren bir KÖSİ projesi için sözleşme imzalanmıştır.

Corvinus Üniversitesinin genişletilmesi Eğitim Bakanlığının Macaristan Üniversiteleri Programı kapsamında yeni yurtların inşa edilmesini, mevcut olanların yenilenmesini, eğitim altyapısının kurulmasını ve mevcut tesislerde yenilik yapılmasını içermektedir. Bu program için 2008 yılına kadar yapılması beklenen KÖSİ yatırımlarının tahmini değeri **715** milyon Euro’dur.

Ayrı bir KÖSİ mevzuatı olmayan ülkede Ekonomi ve Ulaştırma Bakanlığı bünyesinde kurulan bir **KÖSİ Birimi** diğer tüm bakanlıklar için bilgi merkezi olma görevini üstlenmiştir. Bu birimin, diğer bakanlıklara ait KÖSİ proje tekliflerini onaylanmak üzere merkeze gönderilmeden önce inceleyip yorumda bulunma görevi

³³¹ Ayrıntılı bilgi için bkz:

- Freshfields Bruckhaus Deringer, (2005), **PPP in Europe: an overview**, Aralık 2005, s.33-36.
- Maurice Button, (Editör), (2006), a.g.e., s.155-164.
- DLA Piper Rudnick Gray Cary, (2006), **European PPP Report 2005**, s.20-23.
- Andrea Renda ve Lorna Schrefler, (2006), **“Public-Private Partnerships National Experiences in the European Union”**, European Parliament, DG Internal Policies of the Union, Briefing Notu, No:IP/A/IMCO(SC/2005-160, 22 Şubat, Brüksel, s. 8-10.
- Gusztav Bager, (2007), **“Hungarian Experiences Related To Projects Implemented with the Co-Operation of Private Sector”**, Tebliğ Sunumu, International Seminar on Strengthening Public Investment and Managing Fiscal Risks from Public-Private Partnerships, Budapeşte, Macaristan, 8 Mart, s.2-6, vd.

³³² Maurice Button, (Editör), (2006), a.g.e., s.160.

de vardır. Maliye Bakanlığı'nın KÖSİ uygulamalarında daha aktif hale gelmekte olduğu izlenmektedir³³³.

3. 2. 20. Malta³³⁴: Yol düzenlemeleri ve ışıklandırma, huzurevleri ve bir Kamu Sicili Araştırma Tesisi ile ilgili KÖSİ türü projeler dışında Malta'da fazla KÖSİ uygulaması olamadığı gibi münhasır bir KÖSİ mevzuatı da yoktur. Ancak, kamu hizmetlerinin KÖSİ ile tedarik edilmesi yönteminin giderek daha çok ilgi çekmekte olduğu görülmektedir. Son zamanlarda okul inşaatını, bölgesel bir spor kompleksini ve miras alanlarındaki tesislerin iyileştirilmesini içeren dört projenin duyurusu yapılmıştır. Sağlık ve yol sektörlerindeki diğer projelerin yapılabilirliği de planlanmaktadır. Mart 2005'te Maliye Bakanlığı bünyesinde bir **KÖSİ Birimi** kurulmasıyla birlikte hükümette bir deneyim oluşması ve diğer bakanlıklara yardım edilmesi beklenmektedir.

3. 2. 21. Polonya³³⁵: Polonya hükümeti bugüne kadar KÖSİ'lerden çok fazla yararlanmamıştır. KÖSİ'lerin sadece karayolu ve atık yönetimi sektörlerinde kullanıldığı görülmektedir. Örneğin, Polonya'daki A1 otoyolu KÖSİ projesinin 1. safhası Temmuz 2005'te imzalanmıştır. Bu KÖSİ uygulaması 35 yıl sürelidir ve Polonya Karayolları Kurumunun garantili kullanılabilirlik ödemelerine ek olarak trafik oranına göre geçiş ücretlerinden elde edilen az miktardaki geliri temel almaktadır. 1. safhanın 2008'de tamamlanması planlanmakta olup 2. safha için-otoyolun güney ucunda Torun şehrine giden 60 km'lik uzantı-2005'te ihale açılmıştır.

Sağlık, spor ve eğlence sektörlerindeki KÖSİ'ler için de görüşmeler devam etmektedir. Özellikle, hastanelerin ve yerel makamların sağlık hizmetleri projeleri için KÖSİ modeline gösterdikleri ilgi giderek artmaktadır.

³³³ Maurice Button, (Editör), (2006), a.g.e., s.161.

³³⁴ Ayrıntılı bilgi için bkz:

- Mario Debattista, (2005), **The PPP Procurement Process: Concepts and Procurement Stages**, Private Public Partnerships Seminer Tebliği, 5 Kasım 2005.
- Malta Maliye Bakanlığı, (2005), **A Guide to the PPP Procurement Process**.
- Tonio Fenech, (2005), **Public Private Partnerships: Getting down to business**, Private Public Partnerships Seminer Tebliği, 16 Şubat 2005.

³³⁵ Ayrıntılı bilgi için bkz:

- Freshfields Bruckhaus Deringer, (2005), **PPP in Europe: an overview**, Aralık 2005, s.47-49.
- Maurice Button, (Editör), (2006), a.g.e., s.257-270.
- DLA Piper Rudnick Gray Cary, (2006), **European PPP Report 2005**, s.26-27.
- Eversheds LLP, (2006), **European Project Briefing**, Eversheds's European Projects Group, London, s.8-9.
- Bartosz Korbus, (2006), **"PPP in Poland"**, Tebliğ Sunumu, The 3rd Pan-European PPP Forum, 22 Haziran, Prag.
- PPP- Partnerstwo Publiczno-Prywatne; http://www.mi.gov.pl/module/jednostki/zakladka.php?id_jednostki=29&id_zakladki=46

Polonya’da KÖSİ’lerin doğası gereği karmaşık ve maliyetli olduğu inancı vardır. **Altyapı** ve **Ekonomi** Bakanlıklarındaki ilgili **KÖSİ departmanları** arazi alımını kolaylaştırmak için standart ihale dokümanları, rehberler, yönetmelikler hazırlamakta ve bu uygulamaları rahatlatarak sair önlemleri de geliştirmektedirler.

Temmuz 2005’te Polonya Cumhurbaşkanı bir KÖSİ Yasasını onaylamıştır. 1 Ekim 2005 tarihinde yürürlüğe giren bu yasa ile çifte vergilendirme kaldırılmış ve uzun vadeli bütçe taahhütlerine girilebilmesi ve KÖSİ’lerde devlet fonlarının kullanılabilmesi için kamu sözleşmeleri ile ilgili daha esnek yönetmelikler çıkarılmıştır. KÖSİ kapsamında yapılacak tipik yatırımlar arasında kanalizasyon ve çöp sahası inşaatları da vardır³³⁶.

Polonya’da merkezi bir KÖSİ birimi mevcut olmamakla beraber, Altyapı ve Ekonomi Bakanlıkları ile Karayolları Genel Müdürlüğü’nde **KÖSİ birimleri** kurulmuştur.

3. 2. 22. Slovenya³³⁷: Slovenya’da bugüne kadar fazla KÖSİ faaliyeti görülmemiştir. Tek istisna su sektöründe yer almakta olup Maribor Belediyesinde kurulan ve şimdi bir KÖSİ sözleşmesi ile işletilmekte olan **43** milyon Euro’luk su arıtma tesisidir³³⁸. Ekim 2004 tarihinde işbaşı yapan hükümet Slovenya’da KÖSİ’lerin geliştirilmesiyle ilgilenmektedir. Maliye Bakanı merkezi bir KÖSİ birimi kurmayı planladıklarını duyurmuştur.

3. 2. 23. Bulgaristan³³⁹: Merkezi bir KÖSİ biriminin ve KÖSİ özelinde bir mevzuatın olmadığı ülkede, 2000 yılında Sofya Belediyesi 25 yıllık süre için 150 milyon dolarlık bir yatırımı içeren ilk temiz su ve atık su imtiyazını yürürlüğe sokmuştur. Bulgaristan’daki ulaştırma sektöründe de KÖSİ uygulamaları görülmektedir. 2004 yılında Bulgaristan hükümeti ülkeyi Batıdan Doğuya geçen iki büyük karayolundan birine ait ücretli otoyol KÖSİ anlaşmasını sonuçlandırmıştır. Eğer bu ilk proje başarılı olursa ve beklenen fayda sağlarsa, diğer büyük yollar için ilave KÖSİ projelerinin de yapılabilceği düşünülmektedir.

³³⁶ Maurice Button, (Editör), (2006), a.g.e., s.258.

³³⁷ The Economist, (2005), **Accessing EU Funds in the New Member States: Best Practice From Around Europe**, The Economist Newspaper Ltd., Viyana, Avusturya, Mart 2005, s.29.

³³⁸ PwC, (2004), a.g.e.

³³⁹ Ayrıntılı bilgi için bkz:

- Freshfields Bruckhaus Deringer, (2005), **PPP in Europe: an overview**, Aralık, s.10-12.
- Ginka Tchavdarova, (2006), **“How to Make Municipal PPP Projects Bankable?”** Tebliğ Sunumu, The 3rd Pan-European PPP Forum, 22 Haziran, Prag.

Uluslararası bir işletmeci, Karadeniz kıyısının en büyük iki şehrindeki havaalanlarını 35 yıllık bir imtiyaz sözleşmesi ile ve yaklaşık 1.5 milyar Euro bedel karşılığında devralmıştır. Bulgaristan hükümeti daha küçük bazı havaalanları ve nehir ve deniz limanları için de imtiyaz sözleşmeleri yapmayı planlamaktadır.

3. 2. 24. Romanya³⁴⁰: 1990'lı yılların ortalarından itibaren, ABD Uluslararası Kalkınma Ajansı'nın da finansman desteği ile ulusal ve yerel yönetimler düzeyinde başlatılan KÖSİ uygulamalarında gelişme kaydedebilmek için 30 Haziran 2006 tarihinde yürürlüğe giren 34/2006 sayılı mevzuat KÖSİ uygulamalarında artış görüleceğini işaret etmektedir³⁴¹. Otoyollar için üç KÖSİ uygulaması ihaleye açılmakla beraber, bugüne kadar Romanya'da fazla KÖSİ uygulaması yapılmamıştır. Romanya hükümetinde Altyapı İdaresi (Maliye Bakanlığı) bünyesinde **Kamu-Özel Ortaklığı Faaliyetlerinin Eşgüdümünden Sorumlu bir Merkezi Birim** kurulmuştur. Bu KÖSİ Merkezi Birimi KÖSİ projelerini teşvik edip gerçekleştirmeye ve en iyi uygulamaları ve deneyimi merkezi ve yerel makamlarla paylaşmaya yönelik politikalar hazırlamakta ve uygulamaktadır.

3. 2. 25. Türkiye (Üye Adayı): 1994 yılında kabul edilen 3096 sayılı yasa ile özel sektör şirketleri bütün ulaştırma biçimleri dahil tüm sektörlerde KÖSİ uygulama projelerine katılabilecek duruma gelmiş olmakla birlikte bugüne kadar, sadece havaalanlarının KÖSİ türü düzenlemelere yoğun olarak konu edildiği görülmektedir. Bazı limanların işletme hakları özel sektöre devredilmiş olmakla beraber, bunların alanyazında yer alan klasik KÖSİ düzenlemeleri olarak değerlendirilmesi zordur. İlerleyen bölümlerde Türkiye'deki KÖSİ ve KÖSİ benzeri uygulamalar ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

Sonuç olarak; 2001-2003 arasında ortalama 1 milyar € tutarında olduğu görülen KÖSİ uygulamalarının, 2004'de 5.6, 2005'de 9.3, 2006'de 7.7 milyar € büyüklüğe ulaştığı ve Avrupada hızla gelişmekte olduğu izlenmektedir. Tablo 5'den³⁴² görüleceği üzere; imzalanmış bulunan KÖSİ sözleşmelerinin, 2006 sonu itibarıyla;

³⁴⁰ Ayrıntılı bilgi için bkz:

- Freshfields Bruckhaus Deringer, (2005), **PPP in Europe: an overview**, Aralık 2005, s.54-55.
- Maurice Button, (Editör), (2006), a.g.e., s.287-294

³⁴¹ Maurice Button, (Editör), (2006), a.g.e., s.289-290.

³⁴² IFSL, (2007), **PFI in the UK & PPP in Europe 2007**, Araştırma Raporu, S. Şubat 2007, s.3.

6.5 milyar € ile İtalya, 2.5 milyar € ile İspanya, 2.0 milyar € ile Fransa ve 63.7 milyar € ile İngiltere’de olduğu görülmektedir.

Tablo 5 - Avrupadaki KÖİ Uygulamaları (İmzalanan Sözleşmelerin Tutarı, Milyar €, 2001-2006)					
	2001-2004	2005	2006	Milyar €	Adet
İtalya	890	2.145	3.436	6.471	18
İspanya	1.000	1.154	367	2.521	30
Fransa	---	1.788	255	2.043	13
Belçika	1.300	480	---	1.780	4
Hollanda	1.302	---	431	1.733	6
Almanya	440	830	205	1.475	21
İrlanda	720	121	623	1.464	9
Bulgaristan	0	715	563	1.278	5
Yunanistan	0	798	450	1.248	2
Avusturya	49	0	850	899	5
Portekiz	278	---	32	310	5
Diğer Ülkeler	2.690	1.254	500	4.444	19
Toplam (İngiltere Hariç)	8.669	9.285	7.712	25.666	137
İngiltere	44.831	6.250	12.586	63.668	436
Genel Toplam	53.500	15.535	20.298	87.334	573
Kaynak: IFSL, (2007), PFI in the UK & PPP in Europe 2007 , Araştırma Raporu, s.3.					

Sektör uzmanlarınca yapılan değerlendirmelerde, Tablo 5 ve 6’dan da görüleceği³⁴³ üzere; 2006’da imzalanan 137 KÖİ sözleşmesine ilaveten yaklaşık 55 milyar € tutarındaki 189 yeni KÖİ sözleşmesinin henüz ihale aşamasında olduğu ifade edilmektedir. Uygulamadaki KÖİ sözleşmeleri açısından 27.7 milyar € ile İngiltere’yi Avrupa ülkeleri arasında İtalya’nın 19.8 milyar €, Almanya’nın 8.3 milyar € ve Yunanistan’ın da 6 milyar € ile takip ettiği görülmektedir.

Tablo 7’den³⁴⁴ görüleceği üzere; en büyük tutara sahip KÖİ sözleşmeleri ulaştırma sektöründe olup bunların başında paralı otoyollar ve demiryolları gelmektedir. Köprü ve tünel ... v.b. projelerinin de bunları izlediği görülmektedir.

Tablo 6 - Avrupada Uygulamadaki KÖİ Sözleşmeleri (Mart 2006)		
	Milyar €	Adet
İtalya	19.761	41
İspanya	2.573	23
Fransa	3.045	14
Belçika	4.315	7
Hollanda	1.177	2
Almanya	8.292	24
İrlanda	3.092	16
Bulgaristan	1.115	4
Yunanistan	6.042	7
Avusturya	745	6
Portekiz	1.355	8
Diğer Ülkeler	3.623	37
Toplam (İngiltere Hariç)	55.139	189
İngiltere	27.333	108
Genel Toplam	82.472	297
Kaynak: IFSL, (2007), PFI in the UK & PPP in Europe 2007 , Araştırma Raporu, s.3.		

³⁴³ IFSL, (2007), a.g.e., s.3.

³⁴⁴ IFSL, (2007), a.g.e., s.3.

Tablo 7 - Avrupada İmzalanan Büyük KÖSİ Sözleşmeleri (2001-2006 - İngiltere Hariç)			
Ülke Adı	Proje Tipi	Yıl	Milyar €
İtalya	Köprü	2006	3.000
Belçika	Tünel	2004	1.300
Hollanda	Demiryolu	2001	1.200
İtalya	Karayolu	2005	860
Avusturya	Karayolu	2006	850
Polonya	Karayolu	2004	840
İspanya	Kanal	2002	800
Yunanistan	Demiryolu	2005	798
Bulgaristan	Karayolu	2005	715
Finlandiya	Karayolu	2005	700
Polonya	Karayolu	2004	680
Fransa	Karayolu	2005	618
Fransa	Karayolu	2005	590
Bulgaristan	Havaalanı	2006	563
Fransa	Demiryolu	2005	550
İtalya	Atıktan Enerji Üretimi	2005	550
Kaynak: IFSL, (2007), PFI in the UK & PPP in Europe 2007 , Araştırma Raporu, s.3.			

3. 3. AB Dışındaki Ülke Uygulamaları ve Kurumsal Yapılanma

Altyapı yatırımında süreklilik ihtiyacı, tüm ülkelerde hissedilmektedir. Bütçeler kısıtlı ve hükümetler paranın karşılığının daha fazla sağlanması ve kamu sabit sermaye yatırımlarının ve hizmetlerinin verimli sunulması için baskı altındadır. Altyapı yatırımlarına özel sektörün dahil edilmesi olasılığına duyulan ilgi kamu hizmetinin verilmesinden sorumlu hükümetlerin ulusal ve yerel düzeylerinde artış göstermektedir.

Avrupa’da olduğu gibi, ülkelerin çoğu KÖSİ’lere önce ulaştırma sektöründen başlamaktadırlar. Sağlık ve eğitim sektörleri de bunu yakından takip ederek özel sektörün gerekli altyapıyı sağlayacak finansman ve becerilerinden yararlanmaya çalışmaktadırlar.

2004 ve 2005 yıllarında dünyada **52** milyar ABD Doları/42 milyar Euro değerinde yaklaşık **206** KÖSİ anlaşması tamamlanmış olup bunların **54**’ü Avrupa dışında ve tahmini değeri **26** milyar ABD Doları /21 milyar Euro’dur³⁴⁵. Buna göre Avrupa dışı piyasalarda çok daha az sayıda proje tamamlanmış olmakla beraber, KÖSİ yapıları aracılığıyla yapılan yatırım düzeyinin Avrupa’ya yakın olduğu görülmektedir.

AB harici ülkeler ve sektörler temelinde KÖSİ uygulamaları özetinin yer aldığı Tablo-4’den görüldüğü gibi; özellikle köprüler ve yollar, sağlık, eğitim, su ve atık su

³⁴⁵ PwC (2004), a.g.e.

sektörlerinde en aktif KÖSİ uygulamaları Şili, Kanada, Japonya ve Avustralya'da gerçekleşmiştir.

Çalışmanın bundan sonraki kısmında AB dışındaki önemli KÖSİ uygulamaları ve idari ve kurumsal yapılanma özetlenmektedir.

3. 3. 1. Amerika Birleşik Devletleri (ABD): KÖSİ'lerin etkili olarak uygulandığı ABD'ye bakıldığında özel sektörün altyapıların geliştirilmesi ve finansmanına katılmasının uzun süredir gündemde olduğu³⁴⁶ görülmektedir. 1990'lar özelleştirme, altyapının yenilenmesi ve kamu sektöründeki verimsizlikleri ortadan kaldırmakta kullanılmıştır. Özellikle Kaliforniya bölgesinde yaşanan enerji krizleri bazı özelleştirme çabalarının başarısızlıkla sonuçlandığını göstermiş olduğundan, ABD'de KÖSİ'lerin hızla uygulanmasına yol açmıştır³⁴⁷.

KÖSİ ismi altyapı projelerinde ancak yeni yeni kullanılmaya başlandıysa da aslında ABD'de uzun yıllardır birçok proje belediyelere ait finansmanları ve özel sektörün katılımı ile şu ya da bu benzer şekillerde yapılmakta idi³⁴⁸. Genel olarak KÖSİ uygulamaları ABD için yeni değildir. Birçok projenin özel sektörün bir veya birden fazla rol oynadığı sözleşme yapısına sahip olduğu göz önüne alınırsa bunların KÖSİ'nin tanımı içine girdikleri görülmektedir. Yeni olan ise özel sektörün inşaat ve işlem riski almada gittikçe artan öncü rollerde görülmesidir. Bunlara ek olarak daha önce altyapı projelerine sadece hükümetçe borçlanarak kaynak bulunurken şimdilerde bunun için değişik tip sermaye kaynaklarının kullanıldığı görülmektedir.

Kamu ve özel sektör arasındaki işbirliği büyük ölçüde 1970'lerde ortaya çıkmış ve o günlerden günümüze kadar devam etmiştir. 1960'larda ortaya çıkan kâr amacı gütmeyen kuruluşlar (non-profit organizations) 1989 yılında federal sosyal hizmet harcamalarının %50'sini almakta idi³⁴⁹.

Hükümetin kâr amacı gütmeyen kuruluşlara desteği büyüyerek devam ederken son dönemlerdeki politikalar uzun dönemli KÖSİ uygulamalarını değiştirmeye

³⁴⁶ KPMG LLP, (2006), **PFI Over the Next 10 Years**, Yayın No: 301 821, Eylül, s.5.

³⁴⁷ Ayrıntılı bilgi için bkz:

- Mary Rose Brusewitz, (2005), **Public-Private Partnerships in the United States**, Project Finance Legal Advisers Review, 2004/2005.
- William D. Eggers ve Tom Startup, (2006), **Closing the Infrastructure Gap: The Role of Public-Private Partnerships**, Deloitte Development LLC, Deloitte Touche Tohmatsu, Deloitte Research, ABD.
- Privatization - The Public Pays; <http://www.afscme.org/private/index.html>
- National Council for Public-Private Partnerships; <http://www.ncppp.org/>

³⁴⁸ Ayrıntılı bilgi için bkz: Mirjam Bult-Spering Mirjam ve Geert Dewulf, (2006), a.g.e., s.7.

³⁴⁹ Lynna Moulton ve Helmut K. Anheier, (2001), **Public-Private Partnerships in the United States: Historical Patterns and Current Trends**, Civil Society Working Paper 16.

yöneliktir. 1980’de ABD’nin 40ncı Başkanı Ronald Reagan ile başlayan süreçte Federal Hükümet büyük hükümeti küçültme ve yeniden yaratma yolunda ilerlemektedir. Diğer önemli değişiklikler ise KÖSİ’lerin yapısında olmuştur. Hükümet küçüldükçe kâr amacı gütmeyen kuruluşlar daha fazla ticarileşmeye başlamıştır.

Sektörel temelde bakıldığında, sağlık sistemindeki uygulamalardan sonra hizmet kalitesinde önemli düşüşler olduğu yönünde eleştiriler vardır³⁵⁰. Hastanelerde özelleştirmeye gidildikten sonra yatak sayısında, hemşire ve hastabakıcı gibi görevlilerin sayısında kısıtlamalar getirildiğini, doktorların hasta başına ayırdıkları zamanın düştüğü ve yine doktorların amirlerinden gelen ve giderek artan baskılar sonucu hastalar ile gerektiği gibi verimli olarak ilgilenemedikleri belirtilmekte alanyazında Kanada, İngiltere ve ABD’deki KÖSİ ile işletilen okulların eğitim kalitelerinin düştüğü yine araştırmacılar tarafından vurgulanmaktadır³⁵¹.

KÖSİ uygulamalarının ceza-infaz kurumlarında uygulanması ise, öncelikle ve daha çok ABD’de yapılmakta olup alanyazında daha çok bu ülkedeki uygulamalar ile ilgili veriler vardır. KÖSİ ile işletilen hapishanelerin dışardan bakıldığında modernize edilmiş ve çağdaş ortamlar olarak görülmelerine rağmen bu kurumları işleten kurumların ve çalışanların ceza-infazla ilgili gerekli altyapı ve eğitime sahip olmadıkları, aslında cezaevlerinde otoriteyi sağlayamadıkları, hatta hapisten kaçan mahkumlardan bile çok sonra haberdar oldukları, hapishanelerin karmaşa için suç yuvaları olduğu ... v.b. yönde yoğun iddialar vardır³⁵². Ancak sektörel temeldeki çalışmalarda modele eleştiri getiren ve bu eleştirilerini destekleyecek veri bulunan araştırmacıların çoğunun sağlık, eğitim, ceza-infaz gibi önemli kamu hizmetlerinin etik olarak devlet eliyle yapılmasını, bunların özel sektöre devredilmemesini de savunmakta oldukları gözden ırak tutulmamalıdır.

³⁵⁰ Michael R. Reich, Editör, (2002), **Public-Private Partnerships for Public Health**, Harvard Series on Population and International Health, Nisan.

³⁵¹ Ayrıntılı bilgi için bkz:

- Asian Development Bank Institute, (1999), **Public-Private Partnership in the Social Sector**, Executive Summary, 5-9 Temmuz, 1999.
- Heather-Jane Robertson, (2003), “Why P3 Schools are D4 Schools: or How Public-Private Partnerships Lead to Disillusionment, Dirty Dealings and Debt”, **Sylvia Fuller**, (Ed.) **Assessing the Record of Public-Private Partnerships**, Forum Tebliği içinde, Canadian Centre For Policy Alternatives, British Columbia Ofisi, s. 8-15
- Judith Greene, (2003), “Broken Promises, Two Decades of Experiences with Prison Privatization in the United States”, **Sylvia Fuller** (Ed.), **Assessing the Record of Public-Private Partnerships Forumu Tebliği**, içinde, Canadian Centre For Policy Alternatives, Britihs Columbia Ofisi, s. 18-23.

³⁵² Jess Maghan, **Cell Out: Renting Out the Responsibility for the Criminally Confined**

Kamu hizmetlerinin gördürülmesinde KÖSİ uygulamalarının en kapsamlı ve yaygın olanları ABD’nde görülmektedir. Bu ülkede kamu hizmetlerinin çok önemli bir kısmı özelleştirilmiştir. Halen yüzlerce ABD kent ve kasabalarında özellikle sokak ve cadde onarımı, çöp toplama hizmetleri, ambulans hizmetleri, park düzenlenmesi işleri, atık su arıtılması, su dağıtımı, trafik ışıklarının bakımı, şehir içi ulaşım, spor sahalarının bakımı ve hatta hapisane hizmetleri özel sektör müteşebbislerine devredilmiş durumdadır³⁵³. Arizona ve Phoenix gibi bazı kentlerin özel müteşebbislerce yürütülen itfaiye teşkilatları dahi bulunmaktadır. Hatta California’nın La Mirade kentindeki özelleştirme uygulamaları sonucunda sadece 55 memur ve işçi görev yapmakta olup bu kentte yaklaşık 60 farklı belediye hizmeti özel sektör müteşebbisleri tarafından gerçekleştirilmektedir. Bunun en önemli sebebi, maliyet faktörü olarak karşımıza çıkmaktadır.

ABD’de yapılan araştırmalara göre; Los Angeles’da özel sektörcce sunulan hizmetlerin, kamu kesimi tarafından sunulan hizmetlere göre % 43 oranında daha ucuza arz edildiği, yol kaplama hizmetleri ... v.b. bazı hizmetlerde ise maliyetlerdeki tasarrufların % 96 oranına eriştiği tespit edilmiştir³⁵⁴. Kamu mülkiyetindeki demiryolu hizmetleri özelleştirilmiştir. Bu hizmetin bakım ve onarım işlerinin işgücü verimliliğinde özel müteşebbis lehine, beher çalışan için 8’e 1’lik bir oranda artış görülmüştür. Özel kesimin daha az sayıda çalışan ile ve daha az bilet ücretiyle daha çok yolcu taşıdığı görülmüştür.

1998 yılında, kamu kurumları nezdinde yapılan bir araştırmada³⁵⁵ son 5 yılda KÖSİ uygulaması yapma sebepleri sorulmuştur. Katılımcıların % 40,9’u maliyetlerin azaltılmasını, % 32.5’i kalifiye uzman personel eksikliğini, % 30.8’i hükümet desteği ve siyasi önderlik eksikliğini, % 23.8’i sağlanan esnekliği, % 21.4’ü uygulamadaki hızlılığı, % 20.4’ü yeni fikirlerin uygulanmasına imkan sağlanmasını, % 18.5’i yüksek servis kalitesini ve % 10.6’sı da diğer sebepler olarak gerekçelendirmişlerdir.

Kamusal güvenlik hizmetlerinin arzı en önemli temel toplumsal ihtiyaçlardan olup devletin en başta gelen sorumluluklarındanıdır. ABD’de yapılan araştırmalar,

³⁵³ Ayrıntılı bilgi için bkz. E.S. Savas, (1994), **Özelleştirme: Daha İyi Devlet Yönetiminin Anahtarı**, Çeviren Ergün Yener, Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları: 517, Ankara, Şubat.

³⁵⁴ Coşkun Can Aktan, (1992), **Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları**, TÜSiAD-T/92.1.148, Ocak 1992, İstanbul, s.35-36.

³⁵⁵ David, L., Seader, (2002), **The United States’ Experience with Outsourcing, Privatization and Public-Private Partnerships**, s.2., Aralık 2002, www.nccp.org.

sözleşmelerle sağlanan özel güvenlik firmaları tarafından sunulan güvenlik hizmetlerinin “maliyet” ve “etkililik” yönünden, kamu kurumları aracılığıyla doğrudan sunulan güvenlik hizmetlerine göre daha verimli olduğunu ortaya koymuştur.

Hapishane hizmetlerinin özel sektör müteşebbisleri tarafından sağlanması da bazı Avrupa ülkelerinde olduğu gibi bu ülkedeki önemli KÖSİ uygulama alanlarından. Özel müteşebbisler, mahkumlara mesleki eğitim, iş, tıbbi bakım, hapishane çalışanlarına ise özel eğitim hizmetleri vererek, hapishaneleri inşa ve finanse etmekte, gerek yetişkin, gerekse küçük yaştaki suçlular için hapishaneler işletebilmektedirler.

Sağlık alanında da önemli KÖSİ uygulamaları yapıldığı, hastanelerin, “kiralama” ve “satış” ya da “hastane yönetimlerinin özelleştirilmesi” ... v.b. yöntemlerle özel müteşebbislere devredildiği görülmektedir. KÖSİ uygulamasına konu edilen sağlık tesislerinin; araç modernizasyonu, maliyetler, yeni teknoloji uygulamaları, işgücü verimliliği, bilgisayarlı işletim teknikleri ... v.b. yeni hizmetler ile sağlık hizmetlerinin sunulmasında verimlilik bakımından kamu kesimi tarafından işletilen hastanelere nazaran daha olumlu sonuçlar verdiği tespit edilmiştir.

Son günlere kadar ABD KÖSİ piyasası daha çok ABD’deki, özsermaye katılımının sınırlı olduğu ya da hariç tutulduğu vergiden muaf finansmandan yararlanmak için hazırlanmış bir avuç proje ile sınırlıydı. Ancak, özellikle ulaştırma sektöründe piyasa son dönemde çok değişmiştir. Chicago Skyway’in 2004 yılı sonunda Maquarie ve Cintra’dan oluşan bir konsorsiyuma 1.8 milyar ABD Doları bedelle satılması, Cintra/Zachry ile Trans-Texas Corridor için 2005 yılı başında Kapsamlı Kalkınma Anlaşmasının yapılması ve Dulles Greenway’in 2005 yılı ortasında Maquarie’ye satılması³⁵⁶ ABD’de ulaştırma KÖSİ’lerine büyük ilgi gösterilmesine neden olmuştur. Oregon, Georgia, New Jersey, New York, Virginia ve başka birçok eyalette artık KÖSİ programlarının başlatılması daha ciddi olarak ele alınmaktadır.

Diğer yeni KÖSİ piyasalarında olduğu gibi, dikkatler ilk başta karayolu ve demiryolu altyapısının geliştirilmesine odaklanmıştır. Eyalet bütçelerinin kısıtlı olması veya bir varlığı satarak ya da varlığı kurma ve işletme maliyetlerini özel sektöre devrederek

³⁵⁶ KPMG LLP, (2006), a.g.e., s.5.

gelir elde etme fırsatı ABD’de KÖSİ’lerin gelişmesini sağlayan en önemli faktörlerdir. KÖSİ’ler sayesinde Federal Hükümet ve Eyalet Hükümetleri altyapının gelişmesine sadece vergi tabanına bağlı kalmadan maddi kaynak bulabileceği için siyasi desteklerini artırmaktadır. Ayrıca, eyaletler, özel sektör de dahil edilirse ve özel sektör finansmanına erişim sağlanırsa bir varlığı kurmanın veya altyapıyı geliştirmenin sadece geleneksel tedarik yollarına ve maddi kaynaklara bağlı kalmaya göre daha hızlı yapılabileceğine giderek daha çok inanmaktadırlar.

Federal bir yapıya sahip olan ABD’nde federal hükümet tarafından ve eyalet ölçeğinde KÖSİ uygulamaları ile ilgili düzenlemelerin yapılması için çeşitli kanunlar çıkartılmıştır. Bunlar arasında H.R. 2573 Sayılı Kamu-Özel İşbirliği Kanunu, 2003 (H.R. 2573 Public Private Partnership Act of 2003), H.R. 2097 Sayılı Çocuk Bakımı ile ilgili Kamu-Özel İşbirliği Kanunu, 2005 (H.R. 2097: Child Care Public-Private Partnership Act of 2005), devlet yetkililerinin özellikle KÖSİ sözleşmeleri yapmalarında işlevleri ve güçleri ile ilgili daha ileri düzenlemeler yapılmasını kapsayan Kamu Otoriteleri - KÖSİ Düzenlemeleri - Kanunu, 2002 (State Authorities (Public Private Partnership Arrangements) Act, 2002) ve eyalet temelinde Missouri Kamu-Özel İşbirlikleri Ulaşım Kanunu (SB 938 Missouri Public-Private Partnerships Transportation Act)³⁵⁷ vardır.

ABD’de KÖSİ ile ilgili ülke çapında görevlendirilmiş resmi bir merkezi kuruluş olmaması ile birlikte devlet ve mahalli idare temsilcilerinin ve özel sektörden temsilcilerin de bünyesinde yer aldığı bir kuruluş vardır: KÖSİ Milli Konseyi (National Council for Public-Private Partnerships-NCPPP) Merkezi Washington D.C.’de olan ve 1985 yılında kurulmuş olan, kâr amacı gütmeyen, siyasi partilerle bağlantısı olmayan bir kuruluştur. Bu kuruluş bir lobi kuruluşu olarak da adlandırılabilir. Bu kuruluşun görevleri uygun olduğu durumlarda KÖSİ uygulamalarının federal, devlet ve yerel seviyelerde kurulmalarını savunmak, kolaylaştırmak ve yardımcı olmak, hükümetlerin ve iş çevrelerinin işbirliklerinin kamuya sağlayacağı faydalar konusunda farkındalıklarını arttırmak olarak tanımlanmıştır³⁵⁸.

³⁵⁷ http://www.senate.mo.gov/06info/BTS_Web/Bill.aspx?SessionType=R&BillID=48142

³⁵⁸ <http://ncppp.org/aboutus/index.html#mission>

NCPPP'nin amaçları arasında KÖSİ uygulamalarının savunulması, kamuya hizmet sağlama amacıyla KÖSİ yöntemlerinin kullanılması ile ilgili tam, tarafsız, güncel ve kullanışlı bilgi sağlanması, kamu ve özel sektör üyeleri arasında işbirliğinin gerçekleştirilmesi, uygulanması ile ilgili konularda iletişim sağlanması, KÖSİ konusunda eğitim, staj ve diğer aktivitelerin idaresi, kamu oyu nezdinde KÖSİ'nin desteklenmesi ve uygulanmaları konusundaki engellerin kaldırılmasına yönelik çalışmalar yapmak, bu amaçlar doğrultusunda KÖSİ uygulamalarının savunulması için uluslararası bir diyalog başlatmak da vardır³⁵⁹.

NCPPP, KÖSİ konusunda özel sektör yöneticileri ve üst düzey kamu görevlileri arasında bir ağ oluşturmuştur. Üyelerine bu konularda her türlü enformasyon, iletişim, danışmanlık, eğitim, staj ve kaynak sağlamaktadır. Bu ağ çerçevesinde kamuoyuna yönelik tanıtıcı, eğitici faaliyetlerin yapılması yanı sıra özellikle üyelere yönelik faaliyetler de yapılmaktadır. Kamu ve özel sektörden üyelerin birbirlerini tanıyıp, tecrübelerini, fikirlerini paylaştıkları, yeni projeler geliştirdikleri çeşitli çalışma ortamları yaratılmaktadır. Bunlar arasında çeşitli üyeler için farklı komiteler, enstitüler, çalışma gruplarına katılabilme ve bu konuda her türlü kaynak sağlanması da yer almaktadır³⁶⁰.

3. 3. 2. Avustralya³⁶¹: Avustralya'da KÖSİ'ler piyasa riskinin tamamen özel sektöre ait olduğu paralı yol gibi ekonomik altyapı oluşturmak için ve daha çok kullanılabilirlik ödemelerini ve performans göstergelerini temel alan hastane, hapisane ve okul gibi sosyal altyapıları kurmak için kullanılmaktadır. En büyük paralı yol Eastlink olarak bilinen ve Melbourne'de yaklaşık 40 km'lik karayolu kurulmasını kapsayan 2.5 milyar Avustralya doları bedelindeki Mitcham-Frankston planı olmuştur. 2004-2005 arasında yapılan diğerleri ise 1.5 milyar Avustralya Doları tutarındaki Western Sydney Orbital, her ikisi de Sydney'de olan 640 milyon Avustralya Doları tutarındaki Şehir Tüneli ve 800 milyon Avustralya Doları tutarındaki Lane Cove Tünelidir. En mükemmel sosyal altyapı planları ise 250 milyon Avustralya Doları tutarındaki Brisbane Southbank eğitim ve Öğretim Bölgesi

³⁵⁹ <http://ncppp.org/aboutus/index.html#objectives>

³⁶⁰ <http://ncppp.org/aboutus/benefits.html>

³⁶¹ Ayrıntılı bilgi için bkz:

- Partnerships SA, <http://www.treasury.sa.gov.au/ppp/>,
- Public Private Partnerships, http://www.sdi.qld.gov.au/dsdweb/v3/guis/templates/content/gui_cue_menu.cfm?id=13,
- Australian Council for Infrastructure Development, <http://www.auscid.org.au/index.html>

ile Haziran 2005'te biten, 350 milyon Avustralya Doları tutarındaki Victoria Kraliyet Kadın Hastanesine ait KÖSİ anlaşmaları olmuştur. İngiltere'de olduğu gibi, Victoria Şehir Mahkemesi, Casey Hastanesi ve NSW Okulları gibi bazı KÖSİ'ler işletmeye açılmıştır.

KÖSİ uygulamalarının benimsenmesi her bölgede farklıdır. Victoria ve New South Wales (NSW) başı çekmektedir. Queensland, Batı Avustralya ve Kuzey Bölgelerinin her birinde en az birer KÖSİ projesi tamamlanmıştır. Federal hükümetin ve diğer kamu birimlerinin KÖSİ politikaları vardır ama henüz tamamlanmış projeleri yoktur. Ancak, Başbakan John Howard devlete ait bütün büyük projelere özel sektörün de katılmasının düşünüleceğini, bu yüzden gelecekte ilave KÖSİ fırsatları ve daha net bir odak noktası olması gerektiğini duyurmuştur.

Queensland hükümeti hariç tüm kamu birimlerinde, devlet hazinesi KÖSİ politikalarını yönetmekte ve projelere de nezaret etmektedir.

Maliye ve İdare Bakanlığı, Federal Hükümet ve Queensland Genel Direktörlüğü adına KÖSİ politikalarını ve uygulamalarını kontrol eder. KÖSİ tedariki ile ilgili genel bir yasa yoktur. Hükümetler daha çok Partnerships Victoria'nın KÖSİ politikasını ve kurallarını temel alan politika ve kurallar hazırlamıştır. Ancak fesihte adil değer tazminatı, yasa değişikliği ve kontrol hükümlerinin değişikliği gibi konularda eyaletler arasında önemli farklılıklar vardır. Standart piyasa eleştirilerinin ikisi teklif maliyetlerinin düşürülmesi için politikanın daha tutarlı uygulanması gerektiği ile hem Başbakanın hem de Hazinesin planlı KÖSİ'lere destek verme konusunda hemfikir olduğu Victoria hariç, eyaletlerin çoğu için daha kararlı siyasi liderliğin yararlı olacağı yönündedir. Devlet ve eyalet bakanları ve görevlileri arasında bir eşgüdüm forumu olan **Ulusal KÖSİ Konseyi** ülkenin bütününde daha tutarlı bir yaklaşım benimseme amacıyla 2004 yılının ortalarında kurulmuştur.

Mali yapılar genellikle uluslararası modelleri takip eder, ama bu modelin altında tamamen Avustralya'ya özgü özellikler de vardır. Özellikle, Avustralya 2001-2003 yılları arasında özsermayenin tamamını ya da büyük bölümünü alan, taşeronların katılım şartlarını belirleyen ve borcu finanse eden yatırım bankası liderliğindeki konsorsiyumların birçok anlaşma yaptığı ve daha önceki anlaşmalarda olduğu gibi banka fonuyla değil senetle finanse ettiği modelin de anayurdudur.

Genel olarak KÖSİ uygulamaları ilginç bir aşamadır. 2004 ve 2005 yıllarında bazı KÖSİ sözleşmeleri tamamlanmış ve Avustralya'ya kendi mali gelişmişliğine uygun kritik bir kütle bırakmaya yetecek sayıda anlaşma hazırlanmıştır. Ama piyasada bazı dengesizlikler de vardır. 2006- 2007 yıllarında, bu ülkenin dünyanın ikinci en önemli piyasası olup olmayacağı veya bu vaktin ABD'ye ya da Eurozone'a gidip gitmeyeceği izlenecektir.

3. 3. 3. Güney Afrika³⁶²: Güney Afrika 2000 yılından bu yana KÖSİ uygulamalarını aktif olarak hayata geçirmiştir. Kamunun tüm birimleri-Ulusal, Kentsel ve Belediyeler temelinde-KÖSİ'lere katılarak bugüne kadar 12 anlaşma imzalanmış ve bir diğeri de yapılabirlik analizi veya tedarik aşamasındadır.

Çok çeşitli sektörlerden KÖSİ projeleri hazırlanmakta ve bunlar konut, hapishane ve sağlık gibi alışılmış alanlardan eko-turizm ve Antarktika tedarik gemisinin tasarlanması, yapımı ve işletilmesi gibi daha olağandışı alanlara kadar uzanmaktadır.

KÖSİ faaliyeti ve iş akışı devlet hazinesi bünyesinde kurulmuş ve sağlam bir yasal çerçeveye dayanan **merkezi bir KÖSİ Birimi** tarafından izlenmektedir. Tüm katılımcılara yardımcı olmak için bir KÖSİ Kılavuzu yayınlanmış olup bir takım standart hükümler de işlemlerin temelini oluşturmaktadır.

Güney Afrika'daki KÖSİ uygulamalarının önemli bir özelliği siyahilerin ekonomik olarak güçlendirilmesinin (BEE) önemidir. Elverişli tüm teklif sahipleri özsermaye, yönetim ve taşeron desteği bakımından minimum BEE seviyelerine uygun olmak zorundadır ve BEE puanlama formlarının tekliflerin değerlendirmesinde önemli yeri vardır. Güney Afrika'nın ötesinde, Botswana gibi Afrika'nın güneyindeki diğer ülkelerde de KÖSİ'ler alternatif tedarik stratejisi olarak geliştirilmeye başlamıştır. Buralarda da gerekli yasal ve düzenleyici ortam oluşturulmakta ve kurumsal destek sağlanmaktadır.

3. 3. 4. Japonya³⁶³: Bu ülkedeki KÖSİ uygulamalarından en dikkat çeken demiryollarında yaşananlardır. Demiryolu ulaşımına ilişkin kamu hizmetini

³⁶² Ayrıntılı bilgi için bkz:

- PPP Centre; <http://www.pppcentre.com/>
- National Treasury; <http://www.finance.gov.za/organisation/ppp/default.htm>

³⁶³ Fumiyo Harada, (2002), "**Legal Framework for Private Participation in Infrastructure in the Selected East Asian Countries; Comparative Study on Japan, Korea and the Philippines**", Tebliğ, Outline of the Tokyo Workop on Institutional Dimensions of Private Finance Initiatives, Development Bank of Japan, 14-15 Ekim, Otemachi, Chiyoda-ku, s.3-5, vd.

yürütmekte olan şirket, 1987 yılında altısı bölgesel temelde, birisi de ulusal düzeyde faaliyet göstermek üzere yedi ayrı şirkete ayrılmıştır. Bu uygulama sonrasında³⁶⁴; hizmet kalitesinde iyileşme ve yükselme olmuş, Şirket 4.3 milyar ABD Doları düzeyinde zarar ederken, 1990 yılı itibarıyla, 3.6 milyar ABD Doları seviyesinde kâr etmiş, kamusal sübvansiyonlar hızla azalmış, önceki 1986 yılına göre yolcu sayısı 1991 yılında % 125 oranında, yük taşımasında ise % 133 oranında artış görülmüş, daha önce yük ve yolcu taşıma hizmetlerine sık sık zam yapılmakta iken 1987 yılından itibaren yük ve yolcu ulaşımında ciddi fiyat artışı olmamıştır.

Japonya’da toplu konut, eğitim, sağlık, su ve atık yönetimi ve eğlence tesisleri gibi bazı sektörlerde önemli KÖSİ uygulamaları görülmektedir. İlk hapishane anlaşması halen tedarik aşamasındadır ve diğer sektörlerde de yoğunluk yaşanmaktadır. Örneğin havaalanları. Yeni Haneda Uluslararası Havaalanında uygulanmakta olan üç ayrı KÖSİ projesi vardır: yolcu terminali, kargo terminali ve apron. Yolcu terminali projesinin değeri yaklaşık 1 milyar dolar olarak tahmin edilmektedir.

Japonya’daki bütçe açığı faaliyeti tetikleyen en önemli faktör olmakla beraber, KÖSİ projelerinin paranın karşılığını verme avantajından yararlanmak isteyen kamu birimlerinin sayısı arttıkça KÖSİ piyasasının da büyümesi beklenmektedir. 1999 yılında bir KÖSİ Teşvik Yasası çıkarılmış ve KÖSİ yaklaşımının benimsenmesi kolaylaştırılmıştır. Japon’ya da KÖSİ’lerin yaygınlaştırılmasından sorumlu bir **KÖSİ Birimi** vardır.

KÖSİ projeleri için başlıca üç model vardır: bağımsız, ortak girişim, ve kamu sektörünün varlık ve hizmet için performansa bağlı klasik bir ödeme akışı ile ödeme yaptığı hizmet tedariki yapısı. Son kategori KÖSİ uygulamasında hakim durumdadır. Japonya’daki KÖSİ’nin bir özelliği ise varlık tamamlandıktan sonra mülkiyetin kamu sektörüne geçmesidir. Buna Yap-Devret-İşlet (YDİ) denmekte olup Japonya’da bugüne kadar yapılan KÖSİ anlaşmalarının yarısından fazlası bu durumdadır. Kamu sektörü vergilerden muaf olduğu için YDİ paranın karşılığını daha iyi vermekte, klasik KÖSİ’de ise özel sektörden alınacak vergilerin ihaleyi veren yetkililer tarafından ödenmesi gerekmektedir.

³⁶⁴ Ayrıntılı bilgi için bkz:

- S. Rıdvan Karluk, (1994), a.g.e., s.172-174.
- Project Finance - PFI; <http://www.dbj.go.jp/english/pf/index.html>
- Japan PFI Association; http://www.pfiyokai.or.jp/english_v/new_v/03.html
- PFI Net; <http://www.pfinet.jp/>

Mali yapı İngiltere'deki uygulamalara benzemektedir. Hizmet tedarik edilen KÖSİ projelerinde, kaldıraç yaklaşık 90/10 ya da 95/5 olmaktadır. Bağımsız KÖSİ projelerinde, talep riskine bağlı olarak kaldıraç yaklaşık 70/30 ile 80/20 arasındadır. Hedeflenen öz sermaye kârı uluslararası standartlara göre düşüktür. Bugüne kadar, borç üst krediler ve alt krediler halinde temin edilmiştir. Üst kredi piyasasındaki en büyük oyuncular Japon bankaları ve yabancı bankalar, leasing firmaları ve sigortacılarıdır.

3. 3. 5. Kanada³⁶⁵: Uzun süren bir gelişim sürecinin ardından KÖSİ modelleri Kanada'da güçlenmektedir. Alberta, Ontario ve İngiliz Kolombiyası KÖSİ uygulamalarının en aktif destekçileri olurken Quebec'te de ilginin giderek arttığı görülmektedir. 2004 yılının ortasından bu yana, Richmond Havaalanı, Vancouver Hızlı Geçiş ile Denizden Gökyüzüne Otoyol dahil sekiz işlemin tamamlandığı İngiliz Kolombiyası en çok faaliyetin yapıldığı yer olmuştur³⁶⁶. Faaliyeti hızlandıran faktör sosyal altyapının bütçe sınırlamaları dahilinde genişletilmesi ihtiyacıdır. Haziran 2002'de, bu şehirde “kamu altyapısını ve hizmetlerini temin eden KÖSİ'leri ve diğer yenilikçi yaklaşımları araştırmaları ve uygulamaları için kamu kurumlarına uzman tavsiyesinde bulunmak” üzere Partnerships İngiliz Kolombiyası (PBC) kurulmuştur³⁶⁷.

İngiliz Kolombiyası gibi Ontario'da da, şehirdeki bütçe sınırlamaları ile sosyal ve ekonomik altyapı ihtiyacındaki artış bu alana duyulan ilgiyi arttırmıştır. Devlet, Alternatif Finansman ve Tedarik (AFP) yaklaşımı kapsamında onaylanan projeler için kamu sektörüne rehberlik edecek Ontario Altyapı Projeleri Kurumunu kurmuştur. AFP modeli KÖSİ'lerin yeniden markalaştırılması dahil çok geniş bir tedarik yaklaşımı yelpazesinin yanında, daha geleneksel tedarik metotlarının bazı unsurlarını da kapsamaktadır. Standard & Poor's son raporlarında, 30 milyar Kanada doları tutarındaki 5 yıllık bir altyapı harcama programının 2.3 milyar Kanada doları

³⁶⁵ Ayrıntılı bilgi için bkz:

- TD Bank Financial Group, (2006), **Creating the Winning Conditions for Public-Private Partnerships (P3s) in Canada**, 22 Haziran 2006.
- Kanada Finans Bakanlığı, (2006), **PPP Advantage Canada: Bringing a Strong Economy for Canadians**, Ontario, Kanada, Cat. No: F2-105/2006-3E.
- Partnerships British Columbia; <http://www.partnershipsbcc.ca/>
- Canadian Council for Public-Private Partnerships; <http://www.pppcouncil.ca/>
- Infrastructure Canada; <http://www.infrastructure.gc.ca/>

³⁶⁶ Standard & Poor's, (2005), **Canadian PPP Financing Gaining Traction Despite Labor Opposition**, Ekim.

³⁶⁷ Partnerships British Columbia, (2004), **2002-2003 Annual Report**, s.5.

tutarındaki kısmı Ontario'nun AFP yaklaşımı kapsamında yapılacağı ifade edilmektedir³⁶⁸.

Alberta'da fazla KÖSİ faaliyeti yoktur, sadece Edmonton Ring Yolu ve Calgary Adliyesi bu model ile yapılmıştır. Gelecekteki faaliyetlerin eğitim ve ulaştırma altyapısına odaklanması olası görülmektedir.

Quebec'te bugüne kadar tamamlanmış hiçbir KÖSİ projesi olmamakla beraber, KÖSİ modelinin başarısı son birkaç yılda iyice benimsenmiş ve kabul görmüştür.

KÖSİ birimi (Agence des partenariats public-privé) tedarik ve ihaleler başta olmak üzere KÖSİ konularında şehirdeki hükümete tavsiyede bulunmak üzere Aralık 2004 tarihinde kurulmuştur. Montreal Senfoni Orkestrasına ait yeni bir konser salonu inşaatı ve Montreal Olimpik Stadı çatısının değiştirilmesi dahil üç adet konut/emlak projesi de tedarik aşamasında olup Montreal bölgesinde iki büyük karayolu/köprü projesi ihalesinin de kısa süre sonra sonuçlanacağı (A-25, A-30) bilinmektedir.

Bugüne kadar, Kanada doğu ve batı olarak iki ayrı piyasa halinde görülebiliyordu. Batı Kanada'da (BC'nin hakim olduğu) piyasa gelişmekte olup yıllarda dokuz anlaşma tamamlanmıştır. Ancak, emsal ya da benzer durumlara pek bakılmadan, her işlem için ayrı bir tedarik süreci izlenmektedir. Bunun tersine doğu Kanada'da fazla siyasi destek yoktur, ancak Ontario'da ve Quebec'te KÖSİ kurumlarının açılmasının piyasayı harekete geçirebileceği düşünülmektedir. Önümüzdeki bir iki yıl boyunca hükümetin önündeki en önemli engel, şehirlerin gelişen mali durum ışığında KÖSİ'ye verilen siyasi destek seviyesini koruması ve tedarik süreçlerini uyumlu hale getirerek, anlaşma akışını koruyarak ve şartların tutarlılığını arttırarak kritik geçişi sağlamaktır.

Kanada Kamu-Özel Sektör İşbirlikleri Konseyi (The Canadian Council for Public-Private Partnerships) 1993 yılında kurulmuş olan kâr amacı gütmeyen, siyasi bir kimliği olmayan, KÖSİ uygulamalarının ilerlemesi için çalışan bir kuruluştur³⁶⁹. Konsey kamu ve özel sektör temsilcilerinden oluşan üyeleri tarafından finanse edilen bir örgüttür. Konsey KÖSİ uygulamalarını desteklemek için araştırmalar yaptırmakta, bu araştırmaların sonuçlarını yayınlamakta, tartışmalar için forumlar

³⁶⁸ Standard & Poor's, (2005), **Canadian PPP Financing Gaining Traction Despite Labor Opposition**, Ekim.

³⁶⁹ The Canadian Council for Public-Private Partnerships,(2003),**Public-Private Partnerships and Trade Agreements, Guidance for Municipalities**, s. 6.

oluşturmakta ve KÖSİ ile ilgili konularda yıllık konferansları finanse etmektedir. Konsey ayrıca her yıl ülke çapında başarılı işbirliği örneklerini ödüllendirmektedir. İşbirliği konusunda yetkili merci olarak Konsey siyasi görevliler ve karar vericileri araştırma yapma ve özel sektör ile ortaklık kurulması konusunda desteklemektedir. Yine Konsey özel sektörün kamu ile çalışması için fırsatlar yaratmaktadır. Konseyin yönetim kurulu üst düzey iş çevreleri, kamu yöneticileri ve işçi temsilcilerinden oluşmaktadır³⁷⁰.

Konseyin faaliyetleri arasında Kanada çapında KÖSİ'nin tanıtılması ve kolaylaştırılması, bu ortaklıklarla ilgili konu ve projelerde bir kaynak kütüphanesi hazırlanması, çeşitli KÖSİ konularında yıllık konferanslar ve bölgesel faaliyetler düzenlenmesi, Konsey aktiviteleri ile ilgili bülten vs hazırlanması, ülke çapında katılımcıların yenilikçi fikir ve çözümleri paylaşacakları atölye ve seminerler düzenlenmesi ve araştırma raporları, örnek olay incelemeleri, KÖSİ konularında araştırmalar, rehberler gibi yayınları finanse etmek vardır³⁷¹.

3. 3. 6. Malezya: Bu ülkede kamu hizmetlerinin gördürülmesinde genellikle “Yap-İşlet-Sahiplen” veya YİD gibi KÖSİ modellerinin uygulandığı görülmektedir. Özellikle altyapı hizmetlerine yönelik işletme tesislerinin özelleştirilmesinde bu yöntemler kullanılarak kamu kesimine alternatif finansman imkanı da yaratılmıştır. Bu ülkede en başarılı özelleştirilen sektör ulaşım sektörü olmuştur. KÖSİ yöntemleri uygulanarak önemli otoyol projelerinin yapılması ve işletilmesinin gerçekleştirildiği bilinmektedir³⁷².

3. 3. 7. Meksika³⁷³: Meksika’da kamu sektörü ve özel sektör; havaalanı, demiryolu ve temiz su/atık su sektörlerinde imtiyaz anlaşmaları çerçevesinde, sağlık, hapishane, eğitim ve karayolu sektörlerinde de PFI/KÖSİ modeline yakın düzenlemeler ile çalışmaktadır.

PFI faaliyetleri; iki karayolu, bir hastane ve bir üniversite olmak üzere dört pilot projenin geliştirildiği 2004 yılında resmen başlatılmıştır. Daha çok kullanılabilirlik ödemeleriyle desteklenen 70 milyon ABD Dolarlık Irapuato-La Piedad yolunda 2005 yılında mali kapanış yapılmıştır. Yakın zamanda, tahmini değeri 497 milyon dolar

³⁷⁰ <http://www.pppcouncil.ca/aboutus.asp>

³⁷¹ The Canadian Council for Public-Private Partnerships, (2003), a.g.e.

³⁷² Cevat Karataş ve Ziya Öniş, **Dünya’da Özelleştirme ve Türkiye**, s.61-62.

³⁷³ Uluslararası Para Fonu - International Monetary Fund (IMF), (2004a), a.g.e., s.35-36.

olan dört karayolu imtiyazı verilmiş ve 600 milyon dolarlık bir hafif raylı sistem imtiyazı da Ağustos 2005 tarihinde verilmiştir.

Sağlık ve eğitim sektörlerinde hazırlık aşamasında olan başka projeler de vardır ve KÖSİ'lerden hapisane sektöründe de yararlanma usulleri tartışılmaktadır.

Federal seviyede, KÖSİ tedarik sürecini anlatan yönetmelikler hazırlanmış, bazı eyaletlerde KÖSİ yasaları kabul edilmiş veya mevcut mevzuat uyarlanmıştır. Başkanlık ve Maliye Bakanlığı KÖSİ'leri Meksika'da aktif olarak teşvik ederken, Maliye ve Bayındırlık Bakanlıkları da projeleri onaylamaktadır.

3. 3. 8. Norveç³⁷⁴: Tüm İskandinav ülkelerinde de olduğu gibi özellikle ulaştırma sabit sermaye yatırımlarının çok iyi düzeyde olduğu Norveç'te de KÖSİ faaliyeti düşük düzeydedir. Son yıllarda, Norveç Karayolları Müdürlüğü, Vegvesen yolu için üç adet pilot KÖSİ projesini ihaleye çıkartmıştır. Bu ihaleler, Hükümetin 2001'de açıkladığı Ulusal Ulaştırma Planının da birer parçasıdır. Bu projeler KÖSİ uygulamalarının test edilme projeleri olarak anılmaktadır. Bunlardan ikisi olan E39 (Klett - Bardshaug) ve E39 (Lyngdal - Flekkefjord) sonuçlanmış ve KÖSİ ile yapılan ilk yol olan 140 milyon Euro'luk E39 planlanandan iki ay önce, Eylül 2005'te trafiğe açılmıştır. Üçüncü ve en büyük pilot proje olan 250 milyon Euro'luk E18 (Grimstad-Kristiansand) için üç konsorsiyum elemelerden geçmiştir.

Pilot projelerin paranın karşılığını verip vermediği değerlendirildikten sonra, KÖSİ'lerin gelecekte karayolu sektöründe kullanılıp kullanılmayacağına karar verileceği beklenmektedir. Birinci pilot proje değerlendirildiğinde önemli oranda verimlilik kazançları sağlandığı bulunmuş ama paranın karşılığının alınıp alınmadığı konusunda pek kesin delillere henüz ulaşılammıştır. Demiryoluna ait bir KÖSİ projesi, parasının karşılığını veremeyeceği anlaşıncı, başlangıç safhasında ihalesi iptal edilmiştir.

KÖSİ modeli, aşırı harcamaların ve verimsizliklerin düzeltilmesi gereken savunma destek işlevleri başta olmak üzere, diğer sektörlerde de dikkate alınmaktadır. Ancak, Avrupa'nın geri kalanında KÖSİ'nin gelişmesini sağlayan en önemli etken olan bütçevi ve mali kısıtlamalar Norveç'te yoktur. KÖSİ özelinde bir mevzuatı

³⁷⁴Ayrıntılı bilgi için bkz:

- Maurice Button, (Editör), (2006), a.g.e., s.289-400.
- PPPs in Norway; <http://odin.dep.no/sd/engelsk/aktuelt/p10001855/028051-090008/index-dok000-b-n-a.html>

bulunmayan ülkede merkezi bir KÖİ birimi de yoktur. KÖİ'lere karşı siyasi ilgi dikkatli düzeydedir.

3. 3. 9. Singapur³⁷⁵: Singapur mükemmel altyapısı olan küçük bir ada devletidir. Son zamanlarda kamu sektöründe görülen KÖİ uygulamalarındaki amaç, altyapı yatırımlarına ivme kazandırmak değil paranın karşılığının daha iyi alınmasını sağlamaktır.

Maliye Bakanlığı (MB) Ekim 2004'te KÖİ tedariki hakkında genel bilgiler veren ve 50 milyon doların üzerindeki tüm devlet altyapı projelerinin KÖİ bakımından değerlendirilmesini isteyen "KÖİ Kitapçığını" yayınlamıştır. MB ayrıca, KÖİ hakkındaki bilinci yükseltmek, KÖİ politikalarını hazırlamak ve KÖİ meseleleri ile ilgili rehberlik sağlamak üzere bir **KÖİ Danışmanlık Kurulu** da oluşturmuştur.

Bu Kurul önemli KÖİ projelerinin gelişimine de nezaret etmekte ve oluşan sorunların çözümüne yardım etmektedir. MB, tedarik politikasını standartlaştırmak ve tedarik acentelerine danışman seçiminde yol göstermek amacıyla, KÖİ projelerinin her birine ait tedarik acenteleri ile birlikte çalışmaktadır. MB'nin diğer bir görevi de çeşitli devlet dairelerinin tabi olduğu yönetmelik çerçevesinde gereken değişiklikleri gerçekleştirmektir.

MB, KÖİ için uygun olan birkaç anahtar sektör tespit etmiştir. Bunlar arasında spor ve eğlence, su arıtma, eğitim ve sağlık tesisleri, ekspres yollar, devlet binaları ve geniş bilgi teknolojileri altyapı anlaşmaları sayılabilir.

Singapur'da bugüne kadar iki KÖİ projesi tamamlanmıştır: Hyflux Deniz Suyundaki Tuzu Arındırma Tesisi ve NEWater Ulu Pandan. En son KÖİ projeleri ise: 5. Çöp Yakma Projesi, Singapur Spor ve Eğlence Altyapısı KÖİ'si, Ulusal Singapur Üniversitesi (NUS) için 6,000 yatak kapasiteli yurt, Savunma Bilimi ve Teknolojisi Acentesi'ne ait Temel Kanat Kursu Savaşçı Eğitim Jetleri ve Teknik Eğitim Enstitüsü için yeni bir kampüsün KÖİ uygulaması ile yapılmasıdır.

Her iki su işleminde, 5. Çöp Yakma Projesinde, Spor Merkezi KÖİ'sinde ve NUS ve ITE'de kazanılan hızla, Maliye Bakanlığı KÖİ'nin devlet tedarikinde kullanılmasını kuvvetle destekleyerek bu programa kamu adına sahip çıkmaktadır.

³⁷⁵ Ayrıntılı bilgi için bkz:

- Ministry of Finance; <http://www.mof.gov.sg/policies/ppp.html>
- Mark Rathbone, (2006), "Overview of Public Private Partnerships", Tebliğ Sunumu, 13 Eylül, PwC Singapur.

3. 3. 10. Rusya³⁷⁶: Her ne kadar KÖİ uygulamalarına olan ilgi her geçen gün artmakta ise de çok az projenin KÖİ uygulamalarına konu edildiği görülmektedir. Ekonomik ve politik ilginin yoğun ama dikkatli olduğu Rusya’da 2005 yılında yürürlüğe giren İmtiyaz Kanunu dışında KÖİ’ye münhasır bir mevzuat olmadığı gibi merkezi bir KÖİ birimi de yoktur. Ancak, yakın zamanda otoyollar, hava alanı terminalleri ve su teminine yönelik çok sayıda KÖİ projesinin uygulamaya girmesi beklenmektedir³⁷⁷.

3. 3. 11. Şili³⁷⁸: Çok başarılı KÖİ uygulamalarına tanık olunan ülkede önemli sabit sermaye yatırımlarında KÖİ uygulamaları ile sıklıkla karşılaşmaktadır. 1994 yılından bugüne toplam 5.5 milyar ABD Doları tutarındaki 36 KÖİ projesinin hayata geçirildiği, bunların 24’ünün ulaştırma projesi, dokuzunun havalimanı projesi, ikisinin cezaevi projesi, birinin de baraj projesi olduğu bilinmektedir.

KÖİ projeleri için geliştirilen sağlıklı bir hukuki ve kurumsal altyapıya sahip olan ülkede bu projelerin uygulanmasında kullanılan temel mevzuat 1991 yılında yürürlüğe giren İmtiyazlar Kanunu’dur. Projeler finansal ve sosyal getirileri yönünden ele alınmaktadır. Kurumsal eşgüdüm Bayındırlık Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı tarafından sağlanmaktadır.

3. 3. 12. Mısır³⁷⁹: Mısır Maliye Bakanlığı, KÖİ uygulamalarının hayata geçirilmesi için hükümet ve özel sektör ilişkilerinin düzenleneceği yeni bir yasa çalışması yaptığını açıklamıştır.

Yasanın KÖİ’deki tarafların hakları ve görevlerine ilişkin ayrıntılı hükümler içermesi beklenmektedir. Yeni yasa çalışmalarının arkasında, geçmiş dönemde

³⁷⁶ Ayrıntılı bilgi için bkz:

- Olga Revzina, (2005), “**Legal Framework on Public Private Partnerships in Russia**”, Tebliğ Sunumu, 4th UNECE PPP Alliance Meeting, 25 Kasım, London.
- Alexander Bazhenov, (2005), “**PPP in Russia, Snapshot of the situation**”, Tebliğ Sunumu, 4th UNECE PPP Alliance Meeting, 25 Kasım, London.
- Marshall Levine, (2005), “**Legal and Financing Issues for PPP Projects in Russia**”, Tebliğ Sunumu, 4th UNECE PPP Alliance Meeting, 25 Kasım, London.
- Julia V. Zvorykina, (2005), “**Modernisation of the Russian Transport Infrastructure by the means of Concessions, B-O-T’s, P-P-P’s: Current challenges and developments**”, Tebliğ Sunumu, 4th UNECE PPP Alliance Meeting, 25 Kasım, London.
- Maurice Button, (Editör), (2006), a.g.e., s.295-326.

³⁷⁷ Maurice Button, (Editör), (2006), a.g.e., s.324-326.

³⁷⁸ Ayrıntılı bilgi için bkz:

- Uluslararası Para Fonu - International Monetary Fund (IMF), (2004a), a.g.e., s.30-33.
- Uluslararası Para Fonu - International Monetary Fund (IMF), (2005a), **Public Investment and Fiscal Policy – Summaries of the Pilot Country Studies**, Fiscal Affairs Department, 1 Nisan, Washington, D.C. ABD, s.9-13.

³⁷⁹ Alman-Mısır Sanayi ve Ticaret Odası, http://www.akmena.com/Details_Front.asp?News=1308.

yaşanan anlaşmazlıkların ve taraflar arasındaki çıkar çatışmalarının bertaraf edilmesi, özel sektörün KÖSİ uygulamaları için teşvik edilmesi olduğu belirtilmektedir.

KÖSİ'nin Kahire ve Borg El Arab bölgelerinde 2210 adet okul yapımında, temiz ve atık su projelerinde uygulanacağı belirtilmektedir. Bu projelerin 7 milyar EGP olduğu, Borg El Arab-Aswan yolu için tahmini proje bedelinin de 46 milyar EGP olduğu ifade edilmektedir.

KÖSİ sözleşmelerindeki süreler değişken olmakla birlikte, yıllık ücret ödenmek kaydıyla 15 ila 40 yıl olarak uygulanmaktadır.

1991'den bugüne kadar toplam 6.2 milyon ABD Doları tutarında 16 KÖSİ projesinin hayata geçirildiği bilinmektedir.

3. 4. Ülke örneklerinde KÖSİ Birimlerinin Örnek İşlevleri

Tablo 8'de özetlendiği üzere, her geçen gün artarak çeşitlenen KÖSİ uygulamalarında yetki sahibi olmak üzere Maliye ya da Hazine ... v.b. Bakanlıklar bünyesinde merkezi KÖSİ birimleri oluşturulmaktadır. Merkezi KÖSİ birimleri, nihai tüketici olan yurttaşlara daha iyi kamu hizmeti sunulmasında KÖSİ uygulamasına konu edilebilecek hizmetler ile ilgili özel sektörün dikkatini çekerek işbirliklerinin sağlanması için risk ve teşvikleri de içeren projeler üretilmesi ile görevlidirler.

KÖSİ sözleşmeleri, iyi sözleşme yönetimi ve projelerin uygulanma sürecinde öngörülebilir bulunabilme kapasitesi gerektirdiğinden KÖSİ birimlerinin tüm bürokratik işlemler ve hukuksal sorunlar ile ilgili kamu yönetim kademelerinde ve farklı sektörler arasında fikir birliği oluşturabilme ağırlığına sahip oldukları görülmektedir.

Merkezi KÖSİ birimlerinin başlıca görevi; ilgili tüm kamu birimlerine uluslararası KÖSİ uygulamaları, sözleşme standartları ... v.b. hususlarda bilgi vermek, yol göstermek ve işin gereğine uygun rehberlik hizmetleri sunmaktır. Bu görevler ülkedeki tüm KÖSİ birimlerine, KÖSİ'lerin satın alınması, değerlendirilmesi ve sonuçlandırılması ... v.b. ayrıntıları da içermektedir.

KÖSİ'lerden sağlanacak faydalara ilişkin kamuya kaynak sağlama merkezi olarak görev yapmak ve “kendi kendine yetmek” üzere rehberler hazırlanmasını hedefleyen Kanada gibi bazı ülkelerde merkezi KÖSİ birimleri, bilgilendirme ve rehberlik görevlerinden daha fazlasını üstlenmezler. Fakat bazı durumlarda, İrlanda'da olduğu

gibi, merkezi KÖİ birimleri rehberlik materyalleri hazırlamazlar, fakat KÖİ projelerinin hazırlanmasına yardım ederler. Diğer birçok ülkedeki KÖİ birimleri ise, danışmanlık ve finansal destek seviyesinde görev yapmak üzere örgütlenmişlerdir. Yine bazı durumlarda merkezi KÖİ birimlerinin işlemin/uygulamanın bitiminde ve bu sırada oluşacak sorunların çözümünde liderlik rolü üstlendikleri görülmektedir.

Buradaki önemli soru, merkezi KÖİ birimlerinin kurumlararası işlevinin ne olacağı ile ilgilidir. Bu işlev, kamunun ilgili kademelerinde çok sayıda KÖİ birimi oluşturulması ve bunların kendi yeteneklerini geliştirmeleri olarak çıkmaktadır.

Örneğin, İngiltere’de, çok sayıda ortak projeye sahip olan hapisaneler ve otoyollardan sorumlu farklı kamu birimleri arasında özel sektör inisiyatifi grubu vardır. Pakistan’da, enerji üretimi için özel sektör yatırımlarını yürütmek üzere bir “Özel Enerji Altyapı Kurulu” oluşturulmuştur.

Uzun dönemli KÖİ uygulamaları ile görevli birimler için KÖİ kapasitesi oluşturulması ve geliştirilmesi ekonomik olmayabilir. Bu nedenle, İngiltere’de “özel sektör inisiyatifi” yöntemi uygulanarak okul ve hastane projeleri yöneten yerel kuruluşlar, projelerine merkezi kurumlardan destek almaktadırlar.

Zamanlama da bu konudaki en önemli sorunlardandır. Merkezi KÖİ birimleri, deneyim sahibi olmadıkları alanlarda dışarıdan yardım alabilmektedirler. Fakat öncü KÖİ birimlerine yardımcı olan yerel birimler bu yeni oluşturulan merkezi KÖİ biriminden daha az deneyime sahip olabilirler. Böyle durumlarda merkezi KÖİ biriminin görevi daha uzmanlaşmış birimlerin işini yavaşlatmaktan kaçınmak ve sadece mali konulardaki kritik noktaları doğru bir şekilde göstermekle yetinmek olmalıdır.

Örneğin, Güney Afrika’da Hazine yerel KÖİ birimlerinden gelen verileri, bağlı kuruluşların ve KÖİ birimlerinin masraflarını karşılayacak olan eyaletlerin bütçe planlarını yaparken kullanmaktadır. Yapılabilirlik çalışması sonrasında, ihale dokümanlarının yayınlanmasından ve sözleşme imzalanmasından önce yerel KÖİ birimine müdahale edilebilmektedir. Diğer durumlarda aradaki bağ dolaylı yollardan sağlanmaktadır.

Bir diğerk örnek ÷lke olan Filipinler'deki “Yap-İşlet-Devret Merkezi” kamu birimleri arasında yetkili olan ve YİD projelerini onaylayan Komite'nin sadece bir üyesidir.

Bir KÖİ birimi için en önemli husus, potansiyel izleme görevinin mevcudiyetidir. Güney Afrika gibi bazı ÷lkelerde bu birimin asıl işlevi ve üstleneceğı görev KÖİ projelerinin kalitesini, ödenebilirliğini ve tahmini bütçesini dikkatle gözden geçirmektir. Güney Afrika'da KÖİ uygulamalarının açıkça tanımlanmış çalışma süreçlerine yardımcı olma işlevi merkezi KÖİ birimindedir.

Asli görevleri harcanacak kıt kamu kaynağının miktarı, hükümet tarafından karşılanıp karşılanmayacağı ve fayda maliyet³⁸⁰ analizinde uygun olduğu ispatlanmış sabit sermaye yatırım projelerinin yürüt÷lmesi olan merkezi KÖİ birimlerinin, genellikle Maliye veya Hazine ya da Planlama Bakanlıkları gibi mevcut kamu birimlerinden birinin içinde örg÷tlendirildiğı gör÷lmektedir. Bu kurumların çoğı ÷lkede KÖİ'lerin maliyete dönük sorunlarını çözmek ve güçlendirmek gibi görevleri zaten üstlenen kurumlar olduğu da bilinmektedir.

³⁸⁰ Thorsten Beckers ve Jan Peter Klatt, (2007), “**PPPs and Value for Money**”, Tebliğ Sunumu, International Seminar on Strengthening Public Investment and Managing Fiscal Risks from Public-Private Partnerships, Budapeşte, Macaristan, 8 Mart, s.5, vd.

TABLO 8 - KÖSİ Birimlerinin Örnek İşlevleri ❷

	Bilgi Kaynağı ve Rehberlik		Danışmanlık Yapmak ve Finansman Sağlamak					Onaylamak
	Merkezi Bilgi Sağlamak	Rehberlik Hizmeti	Proje Özelinde Yoğun Danışmanlık	KÖSİ Hazırlığında Finansman Sağlamak (1)	Proje Geliştirilmesi (2)	Sözleşmelerin İzlenmesi	Proje Uygulama Onay Yetkisi	
Avustralya: Partnerships Victoria *	•	•	•	—	—	• (3)	—	
Filipinler: BOT Center **	•	•	•	•	—	•	• (4)	
Güney Afrika: PPP Unit, National Treasury *	•	•	•	•	—	—	•	
Hollanda: PPP Knowledge Center *	•	•	•	—	—	•	—	
İngiltere: Partnerships UK ***	•	•	•	•	•	• (5)	• (6)	
İtalya: Project Finance Unit *	•	•	•	—	—	—	—	
İrlanda: National Development Finance Agency ***	— (7)	— (7)	•	—	• (8)	—	—	
Kanada: Partnerships British Columbia ***	•	•	•	—	•	• (5)	—	

Kaynak: Dünya Bankası, (2006), **India: Building Capacities for Public-Private Partnerships**, South Asia Region, Haziran 2006, Washington, D.C., s.20'den yararlanmıştır.

AÇIKLAMALAR:

❷ Bu tabloda gösterilen KÖSİ birimleri sektörlerarası yetkili birimlerdir.

• Olumlu

— Olumsuz

1 Merkezi hükümet birimleri ve yerel yönetimler nezdindeki Danışmanlık hizmet bedellerinin finansmanını sağlar.

2 Sözleşmelerin sonuçlandırılması vb sorumlulukların üstlenilmesi.

3 Herhangi bir sorun oluştuğunda müdahale edip çözümlemek üzere KÖSİ sözleşmelerini izler ve yönetir.

4 Yatırım Koordinasyon Komitesinde onay mercii olarak görev üstlenir.

5 Merkezi hükümet birimleri ve yerel yönetimlerin talebi üzerine sözleşmelerin izlenmesi ve yönetilmesi görevini üstlenir.

6 Birimlerarası Koordinasyon Komitesine onay için gönderilen yerel yönetim KÖSİ projelerini raporlar.

7 Merkezi KÖSİ birimi genel rehberlik hizmeti ve ilgili materyalleri sağlar.

8 Sağlık, adalet ve eğitim alanlarındaki KÖSİ projelerine özel danışmanlık ve ihale hizmetlerini sağlar. Diğer sektörlerdeki ihalelerden ilgili kamu kurumları sorumludur.

* KÖSİ birimi bir bakanlık bünyesinde örgütlülmüştür.

** KÖSİ birimi özerk statüde ve otonom bir idare olarak örgütlülmüştür.

*** Kamu kurumu olarak yada kamu kontrolünde şirket statüsünde örgütlülmüştür.

**** Kamu ve özel sektör ortaklığında şirket statüsünde örgütlülmüştür.

NOTLAR :

a İrlanda'da KÖSİ politikaları ve projelerin genel ihale işlemlerinden sorumlu olan Merkezi KÖSİ Birimi (Central PPP Unit), Maliye Bakanlığı bünyesindedir. Ancak, finansal yapılandırma, finansman temini, risk değerlendirmesi vb konularda görüş ve önerilerde bulunan Ulusal Kalkınma Finans Ajansı (National Development Finance Agency) kamu kontrolündedir.

b Avrupa Birliği, bazı büyük ölçekli demiryolu ve otay vb ulaştırma KÖSİ'leri için finansman temini etmektedir.

c İtalya'nın altı değişik bölgesinde farklı KÖSİ birimi vardır. Bu bölgelerdeki birimler dikkate çekici şekilde otonomiyeye sahiptir.

d İngiltere'de Partnerships UK, yerel yönetimlerin herbirine KÖSİ projeleri ile ilgili rapor hazırlamaktadır. Bu raporlar onay için sektörler arası Komite'ye intikal ettirilmektedir.

Örgütlenme şekli yönüyle merkezi KÖSİ birimleri için;

Güney Afrika’da olduğu gibi mevcut ve uygun bakanlıkların birinin bünyesinde örgütlenip uzun dönemli danışman istihdam edilmesi de sağlanarak KÖSİ uygulamasının böyle yönetilmesi temin edilebilmektedir.

- Filipinler’deki “YİD Merkezi” örneğinde³⁸¹ ve Pakistan’daki “Özel Enerji Altyapı Kurumu”nda³⁸² uygulandığı gibi hükümetten büyük ölçüde otonomi sağlamış ve böylece bürokrasiye belli ölçülerde bağımlı, ancak onun ayrılmaz bir parçası olmadan çalışabilen örgütlenme yöntemi de tercih edilebilmektedir.
- Bir diğer yöntem olarak, Kanada İngiliz Kolombiyası’ndaki gibi hukuki yapı itibarıyla özel sektör kurumu şeklinde organize edilmiş ve çalışanlarına ücret ödemeleri ile yüksek kalitede eleman istihdamını sağlayabilecek örgüt modeli seçilebilmektedir.
- Dördüncü yol ise, kamu tarafından bir ortak girişim şirketi kurulup özel sektöre de pay verilmesidir. Bu durumda işin bitirilmesi ve sözleşmenin kapanışı ... v.b. çalışmalara bağlı olarak performans dayalı maaş ödemeleri yapabilecek şekilde örgüt modeli uygulanabilmektedir.

İngiltere’deki KÖSİ birimlerinin çoğunluk hisseleri (% 51) özel sektöre aittir. Bunların görevleri KÖSİ projelerinin ticari boyutunda görüşmeler/pazarlıklar yapmak ve KÖSİ’lerin yapılandırılma işlerinde odaklanmaktır.

Anlaşmazlık doğması muhtemel alanlar, KÖSİ birimlerinin kamu-özel sektör ortak girişim yapılarında karşımıza çıkmaktadır. Çoğunlukla, KÖSİ sözleşmelerinin kapanışlarında başarı primi ödemeleri sorun yaratabilmektedir.

İyi bir yönetim için düzenlemelerin ne kadar dikkatli yapılması gerektiği açıktır. Kamu sektörü perspektif ve hedeflerinden sapmamak kaydıyla, uygulamalara özel

³⁸¹ Ayrıntılı bilgi için bkz:

- Fumiyo Harada, (2002), “**Legal Framework for Private Participation in Infrastructure in the Selected East Asian Countries; Comparative Study on Japan, Korea and the Philippines**”, Tebliğ, Outline of the Tokyo Workshop on Institutional Dimensions of Private Finance Initiatives, Development Bank of Japan, 14-15 Ekim, Otomachi, Chiyoda-ku, s.7-8, vd.
- Eleazar E. Ricote ve Vincent K. Fabella, (2006), “**The Governance of Development in the Philippines and the Role of the European Union: Public-Private Partnerships in Infrastructure Finance**”, Tebliğ, Conference on Global Governance, Regionalisation and Regulation: The Role of the European Union, 27/29 Eylül, Amsterdam, Hollanda, s. 1, vd.

³⁸² Dünya Bankası, (2006), India: Building Capacities for Public-Private Partnerships, South Asia Region, Haziran 2006, Washington, D.C., s.16, vd..

sektör katılımı ve KÖSİ biriminin oryantasyonu özel sektörün çalışma ve düşünme yaklaşımları göz önüne alınarak gerçekleştirilmelidir.

İngiltere’de KÖSİ birimleri genel bir danışmanlık konseyine sahiptir. Hangi projelerin seçileceği ve seçim ölçütleri gibi konularda karar alma yetkisine sahip olan bu konseyin tüm üyeleri kamu sektöründen gelmektedir.

Bir KÖSİ uygulamasında başarıyı sağlayan etkenler; uzak görüşlülüğe, güçlü ve çok net bir politik desteğe sahip olmak olarak tanımlanabilir. Buna örnek olarak ise çok büyük başarı ve atılım kaydeden İngiltere’deki “İngiliz Özel Finans İnisiyatifi” programı gösterilebilir. Bir diğer örnek ise, Türkiye’deki özelleştirme uygulamalarında ortaya çıkmaktadır. Özelleştirme uygulamalarına 1985 yılında öncelikle yarım kalmış tesislerin özelleştirilmesi ile başlanmış, uygulamaların yapıldığı dönemdeki ülke şartlarının da etkisiyle 1990 yılına kadar önemli büyüklüğe sahip özelleştirmeler gerçekleştirilememiştir. 1990 yılına kadar gerçekleştirilen özelleştirmelerden elde edilen gelir ancak 160 milyon ABD Doları olabilmıştır. 1990-1999 arasındaki uygulamalardan elde edilen özelleştirme gelirlerinin toplam tutarı ise 4,5 milyar ABD Doları olmuştur.

Ülke ekonomisindeki yapısal reformlardan ve düzenleyici mekanizmalardan ayrı düşünülmesi mümkün olmayan özelleştirme uygulamalarının başarı ile yürütülebilmesinde olduğu gibi KÖSİ programlarının başarısı için de sağlam bir hukuki altyapı, istikrarlı bir ekonomi, güçlü ve istikrarlı bir siyasi irade ve desteğin varlığı kaçınılmazdır. Ekte sunulan tablo ve grafiklerden de görülebileceği üzere özelleştirmedeki başarı, Başbakanlığa bağlı Müsteşarlık statüsünde ve münhasıran bu iş ile görevlendirilen idari birimin (ÖİB) oluşturulması, siyasi ve ekonomik istikrar, siyasi destek, sektörel ve kurumsal düzenlemeler ve hukuki altyapının kurulması sonrasında yakalanabilmiştir.

Her ne kadar KÖSİ programlarının başlangıç aşamalarında işlerin tek elden ve bir merkezden yönetilmesi fayda sağlarsa da, programın sonraki aşamalarında gelişen uzmanlaşmaya bağlı olarak yerel KÖSİ birimleri ile merkezi KÖSİ birimi arasında uyumsuzluk ve anlaşmazlık çıkma olasılığı da vardır. Birimler arasında uyumsuzluk, anlaşmazlık konuları ortaya çıktığında yapılacak en iyi şey işlevlerin ve görevlerin açık tanımlara kavuşturularak bölünmesi ve dağıtılmasının sağlanmasıdır.

Güney Afrika Cumhuriyeti’nde hem proje uygulamaları için danışmanlık hizmeti sunan, hem de Hazine’nin projeyi onaylama sürecine geribildirim veren merkezi KÖSİ biriminin muhtemel bir uyumsuzluk ve anlaşmazlık nedeniyle çatışma yaşanmaması için merkezi KÖSİ biriminin Hazine onayı sürecine katılması engellenmiştir.

Kanada İngiliz Kolombiyası’nda uygulanan KÖSİ projelerinde onaylama yetkisinin KÖSİ birimine verilmeyerek Hazine’de bırakıldığı görülmektedir.

Ülke uygulamaları da göstermektedir ki merkezi KÖSİ birimleri genel KÖSİ yaklaşım ve politikalarını belirlemektedir. Maliyetleri değerlendirmektedir. Uygulamalara destek vermekte ve KÖSİ projelerinin gerektirdiği kapasite kullanımının tamamlayıcı bir parçası olmaktadır. Ancak, KÖSİ’lerin onaylama işlerini yapmamaktadırlar.

Birçok ülkede yerel yönetimler bünyesindeki KÖSİ birimlerinin çok faal oldukları ve proje onaylarını kendi bünyelerinde yaptıkları fayda maliyet analizine dayalı olarak sonuçlandırdıkları görülmektedir.

Araştırmada, “acaba merkezi KÖSİ birimleri bu uygulamalarda aktif olarak yer almalı mıdır? Yerel KÖSİ birimlerinin faaliyetlerine müdahale etmeli midir?” sorularına da yanıt aranmıştır.

Merkezi KÖSİ birimlerinin KÖSİ uygulama sürecindeki hukuki yetkileri ve mali ilişkileri, merkezi yönetim ve yerel yönetimler nezdinde açıkça tanımlanmalıdır.

İngiltere’de merkezi KÖSİ birimi yerel yönetimlere danışmanlık düzeyinde destek vermekte, Hazine tarafından yönetilen kurumlararası Komite ise özel sektör destekli yerel projeleri onaylamaktadır. İngiltere’deki KÖSİ uygulamalarında bazen yerel yetkili kurumlar desteklenmekte ve onay sürecinde kurumlararası komiteye bir rapor sunulmaktadır.

Güney Afrika’da KÖSİ birimlerinin oluşturulması, motivasyonu, izlenmesi ve kalitenin geliştirilmesi görevi yerel KÖSİ birimlerindedir. Merkezi yönetimden uzaklaşmış yönetim birimlerinde ulusal KÖSİ biriminin rolü ve etkisi azdır.

Kanada’da İngiliz Kolombiyası ve Quebec’te kendi eyaletleri bünyesinde sektörlerarası KÖSİ birimleri mevcuttur. “P3 Ofisi” olarak adlandırılan federal

hükümet birimi ise sadece merkezi kaynak birimi olarak KÖSİ birimlerinin kurulmasını desteklemektedir.

Avustralya’da ise merkezi yönetim, eyaletler seviyesindeki KÖSİ birimlerinde hiç yer almaz. Ancak, KÖSİ birimlerine verilmesi gereken destek hizmetlerinden sorumludur. Eyaletler, kendi bilgi paylaşım yapılarını kurmuşlardır. Merkezi hükümetin politik kararları hususunda KÖSİ forumları düzenlemektedirler. Bu konuda yerel KÖSİ birimleri başkanlarından oluşan bir çalışma grubu oluşturularak gündemdeki KÖSİ projelerinin eşgüdümü ve sözleşmeler ile ilgili konular buradan halledilmektedir.

Takibeden bölümde Türkiye’de kamu hizmetlerinin yürütülmesindeki kısmi KÖSİ uygulamaları, sorunlar ve değerlendirmeler ele alınmaktadır.

BÖLÜM 4

TÜRKİYE’DE KAMU HİZMETLERİNİN YÜRÜTÜLMESİNDE KISMİ KÖSİ UYGULAMALARI, SORUNLAR VE DEĞERLENDİRMELER

4. 1. IX. Kalkınma Planı Öncesi Dönemde Sosyal ve Ekonomik Gelişmeler

Bu bölümde IX. Kalkınma Planı hedef ve önceliklerinin değerlendirilmesine geçmeden önce, bu Plan öncesinde ülkenin sosyal ve ekonomik gelişmesi özet olarak ele alınacak, IX. Kalkınma Planı’ndaki tespit ve görüşler çerçevesinde, önceki yıllarda gerçekleştirilen sabit sermaye stoku, genel ekonomik gelişmeler ve KÖSİ uygulamalarına konu edilebilecek bazı kamusal hizmet alanları üzerinde özetle durulacaktır.

Ülkemizin altyapı yatırımlarındaki yetersizlik ve uygulamada karşılaşılan başarısızlıkların temel nedenleri; hızlı nüfus artışı, kırdan kente göç, artan altyapı ihtiyacına karşılık kamu kaynaklarının kıtlığı, siyasi müdahaleler, plansızlık ve kaynak israfı ile alternatif finansman araçlarının yetersizliğidir.

Alanyazında “proje döngüsü” olarak adlandırılan; projenin fikir olarak doğuşundan öneri haline getirilmesi; yapılabilirlik raporunun hazırlanması; proje seçimi, analizi ve finansman temin edilmesi; projenin uygulanması ve denetlenmesi; projenin sonuçlandırılması ve değerlendirilmesi aşamaları, birbirleriyle sıkı bir ilişki içinde olduklarından doğru ve tutarlı projelerin üretilmesinde bu aşamalardan hiçbirinin gözden uzak tutulmaması zorunludur. Projelerin olgunlaşması bu aşamalardan sağlıklı geçilmesine bağlıdır. Ancak, kamu yatırım projelerinin oluşturulmasından, kamu yatırım projelerine kaynak tahsisinden ve uygulamaların takip edilmesi görev ve sorumluluğuna sahip idari otorite olan Devlet Planlama Teşkilatı (DPT)’nda dahi kamu yatırım projelerinin hangi aşamalarda ve ne şekilde inceleneceği, hangi yöntemlerle analiz edileceği, hangi koşullarda kabul ve reddedileceği, uygulanma sürecinde ve projenin tamamlanması sonrasında nasıl değerlendirileceği ve izleneceğinin kurumsal düzeyde tanımlanmamış olduğu bilinmektedir. Aynı hususlar DPT haricindeki kamu kurumları için de geçerlidir³⁸³.

Kurumsal eksiklikler ve yapısal sorunların yanısıra; ekonomik, kültürel ve sosyal ihtiyaçları her geçen gün artan genç nüfus yapısı, altyapı sorunlarını çözememiş

³⁸³ DPT, (2001), **Kamu Yatırımlarının Planlanması ve Uygulanmasında Etkinlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara 2001, DPT: 2557-ÖİK: 573, s.56.

kentleşme, siyasi etkiye açık popülist uygulamalar³⁸⁴ nedeniyle etkililik ve verimlilikten uzaklaşan kamusal yatırımlar ile sıklıkla karşılaşan Türkiye, dünyada nüfusu en hızlı artan ülkelerdendir. 1990-2004 arasında yıllık ortalama %1,7 nüfus artış oranı ile Hindistan'ın da önünde yer almış, İspanya ve İrlanda'dan sonra nüfusu en hızlı artan üçüncü Avrupa ülkesi olmuştur. Hızlı nüfus artışı ve iç göç ile birlikte kent büyüklüklerinde de artışlar olmakta, İstanbul nüfusu her üç yılda, Eskişehir kadar büyümektedir³⁸⁵.

Son 50 yılda kent nüfusu iki kat artış yaparak 2000 yılındaki toplam nüfusun % 65'ini oluşturmuştur. Kent nüfusunun yaklaşık yarısı 16 büyük şehirde yerleşiktir. Aynı dönemde belediye sayısı 1.700'den 3.200'e yükselmiştir. Toplam nüfusun yaklaşık %35'ini oluşturan kesim ise yaklaşık 35.000 kasabada yerleşiktir³⁸⁶. Bu büyüme, başta yerel yönetim hizmetleri olma üzere ekonomik, sosyal ve kültürel donanımların yanısıra hızla artan kentsel altyapı ihtiyacına da sebep olmaktadır. Kamu sabit sermaye yatırım projeleri, toplam yatırım projelerinin yaklaşık % 80'ini³⁸⁷ oluşturmaktadır. Bugünkü bütçe imkanları ile bu yatırımların orta vadede bile gerçekleştirilmesi mümkün görülmemekte, çözüm olarak da iyi düzenlenmiş KÖİ uygulamalarına ihtiyaç olduğu belirtilmektedir³⁸⁸.

Kamu yatırımlarının finansman problemleri, uygulamada karşılaşılan sorunlar, kurumlararası eşgüdüm eksikliği ve hataları ile ekonomik istikrarsızlığın siyasi belirsizlikle birleşmesi, sık değişen hükümetlerle birlikte değişen politik tercihler sonucunda projelerin sektörel önceliklerinden sapmalar, yapılabirlik çalışması yapılmamış da olsa bazı projelerin yatırım programına siyasi baskılarla alınıyor olması³⁸⁹ mevcut sorunları daha da büyötmektedir.

³⁸⁴ DPT, (2001), **Kamu Yatırımlarının ... a.g.e.**, s.22-23.

³⁸⁵ Erdal Eren (2006), "**Kamu Altyapı Yatırımlarının Sermaye Piyasaları Aracılığıyla Finansmanı**", SPK 7. Arama Konferansı tebliğler kitabı, Ankara, 26.12.2006, s.38-46.

³⁸⁶ Dünya Bankası, (2006), **Turkey Public Expenditure Review**, Aralık 2006, Washington, D.C., s.74-75.

³⁸⁷ Türkiye'deki kamu yatırımları; merkezi hükümet (bakanlıklar), KİT statüsündeki kurum ve kuruluşlar ve yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilmektedir. Toplam kamu altyapı yatırım harcamalarının yaklaşık % 45'i bütçeden karşılanmakta, kalan miktarın yaklaşık %20'si KİT'ler, % 35 oranındaki harcamalar ise yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilmektedir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Dünya Bankası, (2006), **Turkey Public Expenditure Review**, Aralık 2006, Washington, D.C., s.73, dipnot no.53.

³⁸⁸ Dünya Bankası, (2006), **Turkey Public Expenditure Review**, Aralık 2006, Washington, D.C., s. 81, 84, vd.

³⁸⁹ DPT, (2001), **Kamu Yatırımlarının ... a.g.e.**, s. 25-26..

Kamu yatırım ödeneklerinin bütçeye oranı 1990'ların başında %15 iken, 2006 ve 2007 yıllarında bu oran %6 civarında³⁹⁰ tahmin edilmektedir. Yatırım ödeneklerinin çeşitli projelere dağıtımında akla ve tekniğe uygun olmayan siyasi tercihlerin egemen olması sonucunda geri dönüşü olmayan, tabiat şartlarının etkisinde yıpranan, terk edilen binlerce yarım kalmış ya da yapıldığı halde kullanılmayan ve pistlerini otlar saran havaalanları ... v.b. kamu yatırımları da bir diğer sorun olarak masada durmaktadır.

Kıt kamu kaynakları ile çok sayıda yatırım projesinin, yapılabilirlik ve bütçe kısıtları gözetilmeden yatırım programına alınması, finansal yetersizliklerden dolayı mevcut yatırımlara ayrılan ödeneklerin de azalması ile birlikte projelerin tamamlanma sürelerinin uzaması ve maliyetlerinde artışlar görülmesi nedeniyle 2001/30 sayılı Yüksek Planlama Kurulu kararı³⁹¹ ile kamu yatırım programının gözden geçirilerek rasyonelleştirilmesi³⁹² öngörülmüştür. Rasyonelleştirme çalışmaları halen devam etmektedir³⁹³.

Tablo 9 ve 10'da görülebileceği üzere; 2001'de 5.047 adet olan proje stoku içinde yer alan ancak yapılabilirliğini ve/veya önceliğini yitirmiş olduğu tespit edilen projelerin sayısı, DPT'ce yapılan eleme sonucunda 2006 yılında 2.525'e indirilmiştir. Yatırım programından çıkartılan projelerin planlanan bedeli, 2004 rakamlarıyla 53.4

³⁹⁰ Erdal Eren (2006), a.g.t., s.38-39.

³⁹¹ Yılmaz Ilgın, (2002), **Kamu Sabit Sermaye Yatırım Stratejileri ve 2002 Yılında Kamu Proje Stoku**, Planlama Dergisi, Özel Sayı-DPT'nin Kuruluşunun 42. Yılı, s.369-370.

³⁹² Kamu yatırım programının rasyonelleştirilmesi ile ilgili olarak DPT'nin internet sitesinde; "... yapılan rasyonelleştirme çalışmaları kapsamında, ... 2001 yılında, hem önceliğini hem de yapılabilirliğini yitirmiş veya ödenek yetersizliği nedeniyle çok yakın gelecekte başlanması mümkün görülmeyen, proje tutarlarının toplamı 2001 yılı program fiyatlarıyla 12,4 katrilyon lira olan, 353'ü ana proje ve 649'u alt proje olmak üzere toplam **1.002** proje, Yüksek Planlama Kurulunun 11.12.2001 tarih ve 2001/126 sayılı Kararı ve Bakanlar kurulunun 12.12.2001 tarih ve 2001/3458 sayılı kararı ile 2001 Yılı Yatırım Programından çıkarılarak, 2002 Yılı Yatırım Programındaki proje sayısı 4.414'e indirilmiştir. Yapılan düzenlemelerle ortalama tamamlanma süresinde 2001 yılına göre yüzde 32 oranında azalma sağlanarak 2002 yılında 8,5 yıla düşürülmüştür. 2002 yılında da kamu yatırım programının rasyonelleştirilmesine yönelik çalışmalara devam edilmiş ve 2002 yılı program fiyatlarıyla toplam tutarı 4,9 katrilyon lira olan, 230'u ana proje, 370'i alt proje olmak üzere toplam **600** proje, Yüksek Planlama Kurulunun 27.12.2002 tarih ve 2002/132 sayılı Kararı ve Bakanlar kurulunun 30.12.2002 tarih ve 2002/5169 sayılı kararı ile 2002 Yılı Yatırım Programından çıkarılmıştır. Yapılan bu çalışmaların olumlu sonuçları 2003 Yılı Yatırım Programında yansımaları bulmuş, 2002 yılında 4.414 olan proje sayısı 2003 yılında 3.851'e, 2002 yılında yaklaşık 8,5 yıl olan kamu yatırım stokunun ortalama tamamlanma süresi yüzde 11,2 azaltılarak 2003 yılında yaklaşık 7,6 yıla düşürülmüştür.

Rasyonelleştirme çalışmalarına, yatırım programlarından proje çıkarılması yanında, yatırım programlarının hazırlanması çerçevesinde gerçekleştirilen çeşitli iyileştirme işlemleriyle devam edilmiştir. Bu kapsamda; bazı kuruluşların çok yıllık projeleri yıllık hale getirilmiş, bazı projelerin kapsamındaki biten işler ile çok yakın bir gelecekte ihale edilemeyecek alt kısım ve işler kapsam dışına çıkarılmış, tamamlanan kısımlarının hizmet için yeterli olacağı düşünülen projeler programdan çıkarılmış ve bazı projeler yapım niteliğinden çıkarılarak yapılabilirlikleri revize ettirilmek üzere etüt-proje kapsamına alınmış, projeler yeniden önceliklendirilerek, fiziki gerçekleştirme düzeyi düşük olan, aciliyeti olmayan ve ikinci derecede öncelikli bazı projeler iz ödenekle bırakılarak durdurulmuş, böylece mevcut ödenekler acil ve birinci derecede öncelikli projelere tahsis edilmeye çalışılmıştır.

Kamu yatırım programının etkinliğinin artırılması amacıyla yapılan rasyonelleştirme çalışmalarına, yıl içindeki uygulamalarda ve sonraki dönemlerde de devam edilecektir." bilgisi yer almaktadır. Bknz: <http://www.dpt.gov.tr/kamuyat/rasyonel.html>, giriş tarihi:14.03.2006

³⁹³ Dünya Bankası, (2006), **Turkey Public Expenditure Review**, Aralık 2006, Washington, D.C., s.76.

Tablo 9 - Sabit Sermaye Yatırım Portföyü (Proje Sayısı ve Tutarları, 2000-2005)

Yıl	Toplam Yatırım Portföyü Tutarı (Maliyet)		Sabit Sermaye Yatırımlarının Top. Portföye Oranı (%)	Yatırım Stoku		Sabit Sermaye Yatırım Stokunun Proje Sayısına Oranı (%)
	Sabit Sermaye Yatırımı (000 YTL)	Diğer (000 YTL)		Kamu Yatırımları	Sabit Sermaye Yatırımları Proje Sayısı	
2000	71.925.876	14.293.392	83	5.321	1.100	21
2001	118.589.325	24.329.656	83	5.047	1.052	21
2002	138.143.540	28.653.287	83	4.414	899	20
2003	155.384.720	31.725.593	83	3.851	829	22
2004	161.373.229	34.739.639	82	3.555	785	22
2005*	169.961.918	36.722.401	82	2.627	742	28

Kaynak: Dünya Bankası, (2006), *Turkey Public Expenditure Review*, Aralık 2006, Washington, D.C., s.74, Table 2.3'den uyarlanmıştır.

* DPT, Bütçe Tahsisi.

Tablo 10 - Kamu Sektörü Yatırımları (1999-2006 (1) Cari Fiyatlar, Milyon YTL)

Yıl	Proje Sayısı	Projelerin Top. Tutarı	Başlangıç Tahsisli	Başlangıç Tahsisinin GSMH'ya Oranı, %	Gerçekleşen Yatırım	Gerçekleşen Yatırımın GSMH'ya	Ort. Tamamlanma Süresi (3)	Ort. Tamamlanma Süresi (4)	Yeni Projeler	
									Toplam	Yıllara Sani
1999	5.458	57.126	3.560	4,5	3.649	4,7	10,2	9,9	1.186	305
2000	5.321	86.219	5.905	4,7	6.183	4,9	9,2	8,7	1.176	249
2001 (2)	5.047	142.919	7.167	4,1	7.570	4,3	12,5	11,8	1.234	286
2002	4.414	166.797	10.590	3,9	12.223	4,4	8,5	7,2	1.066	128
2003	3.851	187.110	12.464	3,5	10.386	2,9	7,6	9,7	1.032	134
2004	3.555	196.113	11.978	2,8	10.835	2,5	8,1	8,6	1.079	149
2005	2.627	206.684	15.875	3,3	14.222	2,9	6,7	7,6	985	137
2006	2.525	200.391	17.522	3,2			5,5		1.013	155

Kaynak: Dünya Bankası, (2006), *Turkey Public Expenditure Review*, Aralık 2006, Washington, D.C., s.76, Table 2.5'den uyarlanmıştır.

NOTLAR:

- (1) Yerel yönetimler hariç.
- (2) 280 Trilyonluk ek bütçe tahsisi ve 3418 sayılı Kanun uyarınca gelen 555 Trilyon TL dahil.
- (3) Ortalama tamamlanma süresi, bakiye yatırım stokunun bitirilmesi için gereken süre dikkate alınarak hesaplanmıştır.
- (4) yatırım programına yeni proje alınmayacağı ve harcamaların cari yıl fiyatları bazında yapılacağı varsayılmıştır.

Gerçekleşen yatırımlar baz alınmıştır.

milyar ABD Doları, bunların gerçekleşen kısmı için yapılan harcamalar ise yaklaşık 5.4 milyar ABD Doları³⁹⁴ seviyesindedir.

Son yıllarda sağlıklı bir trafik planlamasına dayanmayan ve öncelikler tespit edilmeden yapılan duble yollar da dahil olmak üzere diğer altyapı yatırımlarındaki yüzlerce örnek de eklendiğinde, siyasi tercihlerle başlatılan ve yetersiz ödeneklerden dolayı tamamlanamayan kamu yatırımlarının sebep olduğu büyük kamusal kaynak israfının boyutları ortaya çıkmaktadır.

Bu sorunun asıl nedeni plansızlık³⁹⁵ ve sektörel politika yokluğudur. Mevcut sorunların aşılması ve kıt kamu kaynaklarının akılcı kullanılmasında temel arayış, kamu hizmetlerinin özel sektör kaynakları ile de finanse edilebilmesini sağlayan KÖSİ uygulamalarının geliştirilmesi, yasal ve kurumsal çerçevenin kurulması³⁹⁶ olmalıdır.

Altyapı sorunlarını çözen gelişmekte olan ülkelerin sanayileşme ve hayat standardı açısından aşama yapmakta zorlanmayacakları, bu ülkelerin gelişmiş ülke statüsüne geçecekleri, yüksek miktarlarda kamusal kaynak tüketen bir unsur gibi görünmekle birlikte modern hayatın ve modern ekonominin vazgeçilmez asgari şartlarını sağlayan; haberleşme, enerji, ulaşım, konut ... v.b. altyapı yatırımlarının doğrudan üretken olmadıkları ancak özel sektör sermaye birikiminin önemli miktarlara ulaştığı da dikkate alındığında, bugün itibarıyla kamu kurum ve kuruluşlarının ekonomide sermayedar olarak hareket etme keyfiyetinin ortadan kalktığı, kamu sektörünün tekstilden taşımacılığa kadar her mal ve hizmet sektöründe büyük ağırlık taşımasının hem ekonomik verimliliği olumsuz yönde etkilemekte olduğu hem de kamu bütçelerini zorladığı 1980'li yıllardan beri ifade edilmektedir³⁹⁷.

Ekonomik kalkınmanın ve iktisadi büyümenin gerçekleştirilmesi ve sürdürülebilmesi, kamunun büyük kısmı sosyal sabit sermaye mahiyetindeki altyapı yatırımlarını objektif olarak planlamasına³⁹⁸, yapmasına³⁹⁹ ve geliştirmesine bağlıdır.

³⁹⁴ Erdal Eren (2006), a.g.t., s.38-39.

³⁹⁵ Erdal Eren (2006), a.g.t., s.38-39.

³⁹⁶ Erdal Eren (2006), a.g.t., s.44.

³⁹⁷ Turgut Özal, (1986), Başbakan, **T.C. Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı, 1986 Yılı Tanıtım Raporu Önsözü**, s. 1-3, Ankara.

³⁹⁸ Eivind Tandberg, (2007), "**Public Investment Planning and the Budget Framework**", Tebliğ Sunumu, International Seminar on Strengthening Public Investment and Managing Fiscal Risks from Public-Private Partnerships, Budapeşte, Macaristan, 8 Mart.

³⁹⁹ Memduh Yaşa, **Devlet Borçları**, 3. Baskı, İstanbul 1981, s.158.

Son otuz yılda tüm dünyada kamu sabit sermaye yatırım harcamalarının GSMH içindeki payında, oransal düşüş görüldüğü, altyapı yatırımları ile ekonomik kalkınma ve büyüme arasındaki ilişkinin tüm çevreler ve hükümetlerce iyi anlaşılamamış olduğu, altyapı yatırımlarının yapılması ve kalitesinin bir ülkenin verimliliğini, rekabet gücünü ve doğrudan yabancı sermayenin ülkeye olan ilgisini artıracak⁴⁰⁰ belirtilmektedir.

Türkiye, bütçe kısıtları nedeniyle yüzde 5 oranındaki yatırım seviyeleri ile yoluna devam edemeyeceği gibi, dünyayı bu düşük yatırım seviyeleri ile karşılayamaz ve rekabet etmesi mümkün olamaz. Çözüm için parasal önlemlerin yanında idari ve yapısal önlemlerin birlikte alınması ve uygulanması gereklidir⁴⁰¹.

1990'ların başlarında %14'ler mertebesinde gerçekleşen kamu yatırım harcamalarının 1999'dan itibaren % 5'ler seviyesine gerilediği görülmektedir. Son beş yılda yaşanan ekonomik krizler ve giderek artış gösteren bütçe açıkları⁴⁰² sonucunda kamu kesimi yatırım harcamalarında kısıntıya gidildiği ve tasarruf önlemleri uygulandığı⁴⁰³ izlenmiştir. Kamu kesimi yatırımlarının 1990'ların ilk yıllarından itibaren azaltılmasının, ekonomide kamu kesiminin küçültülmesi politikalarının bir sonucu olduğu ifade edilmektedir⁴⁰⁴.

Yıllara göre sabit sermaye yatırımlarının sektörel dağılımına ilişkin **Tablo 11 ve 12'den** görüleceği gibi 2001-2006 dönemi kamu sabit sermaye yatırımlarının enerji, ulaştırma ve eğitim; özel sektörün ise imalat, ulaştırma ve konut sektörlerinde yoğunlaştığı görülmektedir⁴⁰⁵. Aynı dönemde ulaştırma altyapı yatırımları kamunun tüm sabit sermaye yatırımları içinde ortalama % 31'lik⁴⁰⁶ bir paya sahiptir.

⁴⁰⁰ Ayrıntılı bilgi için bkz:

- Uluslararası Para Fonu - International Monetary Fund (IMF), (2005b), **Public Investment and Fiscal Policy – Lessons from the Pilot Country Studies**, Fiscal Affairs Department, 1 Nisan, Washington, D.C. ABD, s.3, 34-37, vd.
- Bernardin Akitoby, Richard Hemming ve Gerd Schwartz, (2007), **Public Investment and Public-Private Partnerships**, s.1, IMF Economic Issues Series No. 40, Washington D.C., 21 Mart.

⁴⁰¹ Yılmaz Ilgın, (2002), **a.g.e.**, s.375.

⁴⁰² Konsolide bütçe açığı; 2000'de 13.3, 2001'de 29.4, 2002'de 40,0, 2003'de 40.2, 2004'de 30,3, 2005'de 9.7 milyar TL/YTL olarak gerçekleşmiştir. 2006'da yaklaşık 7 milyar TL olarak gerçekleşmesi beklenmektedir. Ayrıntılı bilgi için bkz: Devlet Bakanı ve Başmüzakereci Ali Babacan'ın 28.11.2005'de TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu'nda, Hazine Müsteşarlığı ve Avrupa Birliği Genel Sekreterliği 2006 Mali Yılı Bütçesi Sunuş Konuşması ve Maliye Bakanı Kemal Unakıtan'ın TBMM'de 14.12.2005'de yaptığı 2006 Mali Yılı Bütçesi Sunuş Konuşması ile 2007 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Tasarısına ilişkin 06.12.2006 tarihli TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu ve Maliye Bakanı Kemal Unakıtan'ın 16.02.2005'de Marmara Üniversitesi'nde yaptığı "Makroekonomik Gelişmeler ve 2005 Dönemi Bütçe Uygulama Sonuçları" sunumu.

⁴⁰³ Türkiye'de konsolide bütçe harcamalarının gelişimi için bkz: Serpil Ağcakaya, "**Ülkemizde Konsolide Bütçe Harcamalarının Gelişimi (1980-2000)**", http://www.serpil.selcuk.edu.tr/sos_mak/makaleler.

⁴⁰⁴ Yakup Kepenek ve Nurhan Yentürk, (2000), **Türkiye Ekonomisi**, 11. Baskı, Remzi Kitabevi, İstanbul, s. 314.

⁴⁰⁵ Türkiye'deki ve dünyadaki sabit sermaye ayırımlarına ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz:

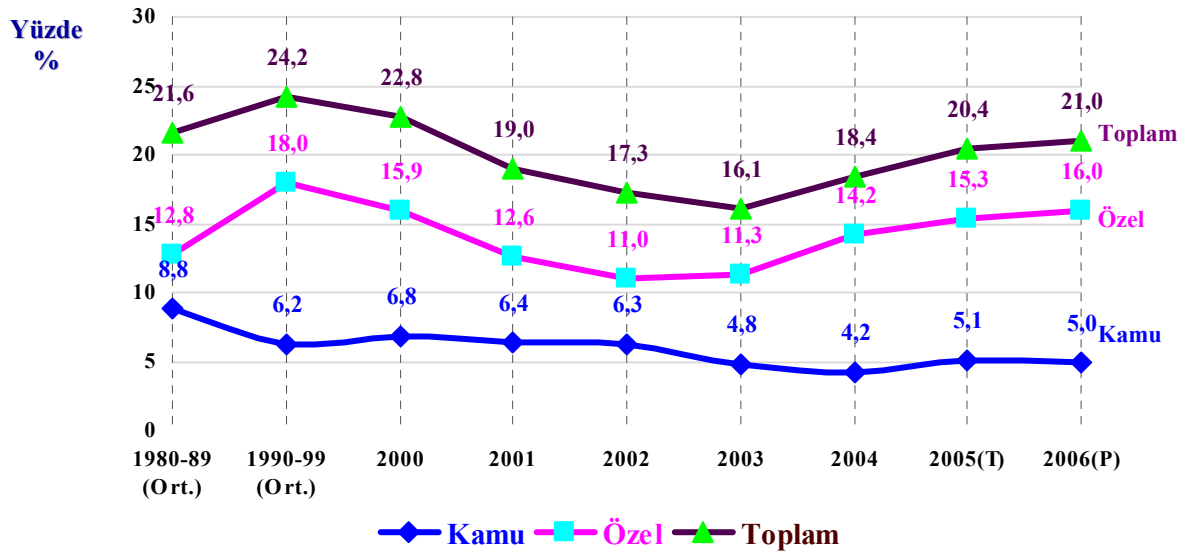
Fedakarlık edilmesi mümkün olmayan zorunlu kamu harcamaları (cari harcamalar ve transfer harcamaları) her yıl artış göstermektedir. Kısıtlanması en kolay harcama kalemi olarak kamu yatırım harcamalarının görülmesi ve projelerin tespitinde yapılan ciddi hatalar nedeniyle iç kaynaklardan kamu yatırımlarının aldığı pay her yıl azalmıştır.

Tablo 11 - Yıllara Göre Sabit Sermaye Yatırımlarının Sektörel Dağılımı (%)

	2001		2002		2003		2004		2005		2006	
	Kamu	Özel	Kamu	Özel	Kamu	Özel	Kamu	Özel	Kamu	Özel	Kamu	Özel
Tarım	8,7	3,3	10,0	2,1	7,9	2,7	9,1	4,1	7,4	2,8	6,1	2,8
Madencilik	1,2	1,1	1,5	1,6	1,0	2,2	1,5	2,0	1,6	1,9	2,4	1,8
İmalat	2,9	26,5	4,0	24,8	2,6	39,2	2,6	42,2	2,6	41,4	1,8	41,3
Enerji	15,2	2,4	13,7	6,1	16,7	3,1	13,3	1,7	13,7	2,1	12,1	1,6
Ulaştırma	35,2	27,9	27,1	23,6	27,2	16,8	33,5	18,8	30,9	19,2	30,7	19,2
Turizm	0,5	4,9	0,6	6,3	0,8	8,5	0,7	7,6	0,5	7,6	0,5	7,7
Konut	0,8	23,7	0,9	23,3	1,0	15,1	1,0	13,2	1,7	14,7	1,4	15,3
Eğitim	11,9	1,9	13,7	1,9	14,2	1,6	13,7	1,2	12,8	0,9	12,6	0,9
Sağlık	4,5	3,7	5,9	4,0	5,7	4,0	5,1	4,1	5,8	4,6	6,0	4,6
Diğer Hiz.	19,1	4,6	22,6	6,3	22,9	6,8	19,5	5,2	23,0	4,8	26,4	4,8

Kaynak: Turan Erol, "Kamu Altyapı Yatırımlarının Sermaye Piyasaları Aracılığıyla Finansmanı" konulu SPK 7. Arama Konferansı tebliğler kitabı, Ankara, 26.12.2006, s.2.

Tablo 12 - Yıllar İtibarıyla Yatırımların GSMH İçindeki Payı (%)



Kaynak: Hülya Tokgöz, (2006), DPT Daire Bşk., 26.12.2006 tarihli "Kamu Altyapı Yatırımlarının Sermaye Piyasaları Aracılığıyla Finansmanı", SPK 7. Arama Konferansı tebliğler kitabı, s.18'den uyarlanmıştır.

- Kamil Ayanoğlu, M. Cüneyd Düzyol, Niyazi İliter ve Cevdet Yılmaz, (1996), **Kamu Yatırım Projelerinin Planlanması ve Analizi**, DPT, Ankara.
- Cevdet Yılmaz ve H. Hakan Yılmaz, (1997), **Dünyada ve Türkiye'de Sabit Sermaye Yatırımı Kavramı ve Türkiye Uygulaması**, DPT, Ankara.

⁴⁰⁶ Turan Erol, "Kamu Altyapı Yatırımlarının Sermaye Piyasaları Aracılığıyla Finansmanı", SPK 7. Arama Konferansı tebliğler kitabı, Ankara, 26.12.2006, s.2.

Kamu kurum ve kuruluşlarının elindeki mevcut yatırım projesi stokunun büyüklüğü, kamusal yatırımlar için ayrılan kaynakların yetersizliği, proje tercihlerinde ekonomik, teknik, sosyal ölçütlere ve önceliklere dikkat edilmemesi nedeniyle kaynak israfına yol açılması⁴⁰⁷ da kamu yatırımları alanında karşılaşılan başlıca sorunlardandır⁴⁰⁸.

Ulaştırma ve altyapı sektörlerinde kamu kaynaklarının yetersiz kaldığı görülmektedir. Kamu yatırımlarındaki genel sorunlar; projelerin sağlıklı ve gerçekçi yapılabilirliğe dayandırılmaması, yüksek maliyetli projelerin birlikte yürütülmeye çalışılması, projelerin başlangıçta öngörülen sürelerde tamamlanamaması⁴⁰⁹ nedeniyle projelerden beklenen ekonomik faydanın sağlanamaması ve israfa yol açmasıdır. Bu sorunların çözümüne yönelik olarak kamu yatırım stokunun başlangıçta yeterli teknik ve finansal analizleri, yapılabilirlik etütleri hazırlanması, kuruluşların yatırım stokunun uyumlu sayıda ve maliyette öncelikli projelerden oluşturulması ve KÖSİ modellerinin hayata geçirilmesi önerilmektedir. Türkiye'deki KÖSİ uygulamasıyla ilgili sorunların başında, mevzuatın dar kapsamlı ve dağınık yapıda olması ve KÖSİ uygulamalarında kurumsal bir yapılanmanın eksik olmasının geldiği, KÖSİ projelerinin yürütülmesinde sorumlu tayin edilmesi, idari birimlerin eşgüdüm eksikliğini giderecek, idari kapasiteyi geliştirecek ve işi sahiplenecek merkezi bir birim ve sistem kurulması gerektiği ve farklı KÖSİ uygulamalarını düzenleyen çok sayıda mevzuat yerine muhtemel bütün sektörleri ve alternatif bir etkili eşgüdüm sağlamaya yönelik kurumsal yapılanma öngören bir çerçeve KÖSİ yasasına ihtiyaç bulunduğu ifade edilmektedir⁴¹⁰.

Sabit sermaye yatırımlarına ilişkin yönetim ve örgüt modelleri geliştirilerek yatırımların zamanında tamamlanması, planlanan kalkınma hedeflerinin tutturulabilmesinde en önemli etkidir. Büyük altyapı yatırımlarına yeterli miktarda sürekli finansman akışının sağlanması, yatırım projelerinin geciktirilmeden tamamlanabilmesi, kamu bütçesinin sınırlı imkanları içinde her zaman mümkün olmadığından hedeflere zamanında ulaşılmasını mümkün kılacak finansman

⁴⁰⁷ Hülya Baştüzel, (1997), **Türkiye’de Kamu Sektörü Yatırımlarının Finansman Yöntemleri ve Otoyol Yapım Projelerinin Bir Değerlendirilmesi**, Hazine Müsteşarlığı, Araştırma ve İnceleme Dizisi, No:14 (Yayımlanmış Doktora Tezi), s. 96.

⁴⁰⁸ Devlet Planlama Teşkilatı, (2000), **VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı**, s. 31.

⁴⁰⁹ Hülya Baştüzel, (1997), a.g.e., s. 38.

⁴¹⁰ Hülya Tokgöz, (2006), DPT Daire Bşk., 26.12.2006 tarihli “**Kamu Altyapı Yatırımlarının Sermaye Piyasaları Aracılığıyla Finansmanı**” SPK 7. Arama Konferansı tebliğler kitabı, s.20-21

mekanizmalarının da birlikte düşünülmesi zorunludur⁴¹¹. Türkiye'nin sosyal, kültürel ve ekonomik alanlarda gerçekleştireceği dönüşümleri ve hedefleri ortaya koyan bir temel politika dokümanı olan ve değişimin çok süratli ve çok boyutlu yaşandığı, belirsizliklerin arttığı ve uluslararası rekabetin hızla gelişip yoğunlaştığı bir döneme rastlayan IX. Kalkınma Planı'nın, aday ülke konumunda bulunan AB mali takvimi de gözönünde tutularak 2007-2013 yıllarını kapsayacak şekilde yedi yıllık olarak hazırlandığı ve yayımlanarak⁴¹² yürürlüğe girdiği görülmektedir.

Toplumun geneli için uzun vadeli amaç birliği ve ortak açı sağlamaya hizmet eden bu kalkınma planı, diğer beş yıllık kalkınma planları gibi; Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinde, bölgesel ve ulusal plan/programlar ile kurumsal, sektörel strateji belgelerinin yanında Katılım Öncesi Ekonomik Program ve Uyum İçin Stratejik Çerçeve ... v.b. dokümanların dayanağını da oluşturmaktadır.

“İstikrar içinde büyüyen, gelirini daha adil paylaşan, küresel ölçekte rekabet gücüne sahip, bilgi toplumuna dönüşen ve AB'ye üyelik için uyum sürecini tamamlamış bir Türkiye”⁴¹³ IX. Kalkınma Planının vizyonu olarak belirlenmiş, devletin ticari mal ve hizmet üretiminden çekilerek, politika oluşturma, düzenleme ve denetleme işlevlerinin güçlendirilmesinin esas olacağı da Plan'ın temel ilkeleri arasında sayılmıştır.

Tespit ve önerileri dikkate alındığında, IX. Plan'ın sivil toplum ve özel kesim ile kamu kesimi arasındaki ortak hedeflere dönük işbirliğine ve daha iyi iletişim kurulmasına katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

Bilindiği üzere 1990-2000 yılları arasında uygulanan para ve maliye politikalarına bağlı olarak ülkenin makro-ekonomik yapısındaki kırılganlıklar artmış, ülke ekonomisi istikrarlı büyüme ortamından uzaklaşmıştır. Yüksek büyüme oranları görülen yılları düşük büyüme oranları ve ekonomik daralmaların yaşandığı yıllar izlemiştir.

Bu yıllarda karşılaşılan temel ekonomik sorunların başında; kamu açıklarında artış, KİT ve tarımsal destekleme politikalarındaki hatalı uygulamalara bağlı kamu

⁴¹¹ Bknz. Vahit Erdem, (1986), Başkan, **T.C. Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı, 1986 Yılı Tanıtım Raporu Önsözü**, s. 6-7, Ankara.

⁴¹² Dokuzuncu Kalkınma Planı 30.10.1984 tarihli ve 3067 sayılı Kanun gereğince TBMM'nde 28.06.2006 tarihinde onaylanmıştır. Onaylanmaya ilişkin TBMM'nin 28.06.2006 tarihli ve 877 sayılı Kararı için bknz: RG:01.07.2006, S.26215.

⁴¹³ **Dokuzuncu Kalkınma Planı**, RG:01.07.2006, S. 26215, s.3

maliyesindeki bozulmalar, yüksek kronik enflasyon, yüksek faiz harcamaları ve borç stoku, yurtiçi tasarrufların yatırımlardan ziyade kamusal açıkların finansmanına yönltilmesi, kamu kesiminin ulusal ekonomi içindeki göreceli ağırlığını azaltacak olan özelleştirme uygulamalarının zamanında sonuçlandırılmaması ile verimsizlik gelmektedir.

1990-2000 arasındaki dönemin uluslararası gelişmeler, küreselleşme, ticaretin serbestleşmesi yönündeki gelişmelere paralel olarak ekonomik dönüşümlerin yaşandığı ve uluslararası rekabetin arttığı ancak buna karşın bu gelişmelere gereken uyumun sağlanamadığı dikkate alındığında bu yılların ülke için kayıp yıllar olduğunu söylemek mümkündür.

Ancak, 1990'lı yılların başlarında yaşanan derin ekonomik kriz sonrasında uygulanan ekonomik ve mali istikrar programı ile gerçekleştirilen yapısal reformlar sonucunda ülke ekonomisinin önemli bir dönüşüm sürecine sokulduğu ve makro-ekonomik istikrarın sürekliliğini temin edecek, ekonominin esnek, verimli ve etkili bir yapıda hareket etmesini sağlayacak yapısal reformlar konusunda kararlı uygulamalar yapıldığı izlenmektedir.

Temel ekonomik büyüklüklerin yer aldığı Tablo 13'den görüleceği üzere; ülke ekonomisi 2000 yılında % 7,4 oranında büyümüş, fakat 2001 yılında yaşanan krizde % 9,5 oranında küçülmüştür. Kriz sonrasında uygulanan sıkı para ve maliye politikaları sonucunda 2002-2005 döneminde GSYİH'nın yıllık ortalama % 7,4 oranında büyümesiyle 2000 yılında 2.879 ABD Doları olan kişi başına milli gelirin 2005 yılında 5.042 ABD Dolarına yükseldiği görülmüştür⁴¹⁴.

Özelleştirme uygulamaları ve hayata geçirilen yapısal reformlar, bir taraftan özel sektörün ekonomideki ağırlığını arttırmış, diğer taraftan kamunun ekonomideki denetleyici ve düzenleyicilik işlevini kuvvetlendirmiştir. Böylece, özel sektör merkezli olarak gerçekleşen ekonomik büyüme sonucunda 2000-2005 döneminde özel yatırımların artışı ortalama % 5,9 oranında olurken özel tüketim de ortalama % 3,4 artış göstermiştir.

Ekte sunulan tablo ve grafiklerden de görülebileceği üzere, özellikle tek parti iktidarı dönemlerinde sıçrama yaparak; Tüpraş, Türk Telekom, Erdemir ve Petrol Ofisi başta

⁴¹⁴ Dokuzuncu Kalkınma Planı, RG:01.07.2006, S. 26215, s.3

olmak üzere sadece Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından gerçekleştirilen özelleştirme uygulamaları sonucunda 2001-2006 döneminde yaklaşık 18 milyar ABD Doları düzeyinde gelir elde edilmiştir. 2006 yılı sonunda yalnızca ÖİB’ce gerçekleştirilen uygulamalar ile birlikte bu gelirin, 1986-2006 döneminde yaklaşık 26 milyar ABD Doları⁴¹⁵ seviyesine eriştiği, uygulamaların %70’lik kısmının blok satış, %13’lük kısmının halka arz, %10’luk bölümünün tesis/varlık satışı, %5’lik kısmının İMKB’de satış, %2’lik bir bölümünün de bedelli devirler yolu ile gerçekleştirildiği, ancak, ÖİB’ce herhangi bir KÖİ ya da KÖİ benzeri uygulamanın yapılmadığı görülmüştür.

Uygulanan sıkı para politikaları, bütçe disiplini ve yapısal reformlar sonucunda, enflasyon rakamları 34 yıl gibi çok uzun bir aradan sonra 2004 yılında tek haneli düzeye inmiş, 2005 yılında ise % 7,7 seviyesinde gerçekleşmiştir.

VIII Plan döneminde, nüfus artışı ve ekonomik gelişme paralelinde elektrik enerjisi ve birincil enerji tüketiminde artışlar görülmüştür. Sektörel serbestleştirme çalışmaları kapsamında; doğal gaz ve elektrik sektöründe, gerekli yatırımların rekabetçi bir yapıda özel sektörce gerçekleştirilmesi, kamunun denetleme ve düzenleme işlevinin güçlendirilmesi, arz güvenliğinin sağlanması ve kamu kesimi olarak iletim haricinde, yatırımcılık görevinden kademeli olarak arındırılması ve mülkiyetindeki tesislerin özelleştirilmesi benimsenmiştir.

Bu çerçevede, 20 Şubat 2001 tarihli ve 4628 sayılı “Elektrik Piyasası Kanunu”⁴¹⁶’nın uygulanmasında görülen sorunları ve yetersizlikleri ortadan kaldırmak ve serbestleşmeyi eşgüdümleyip hızlandırmak için hazırlanan “Elektrik Enerjisi Sektörü Reformu ve Özelleştirme Stratejisi Belgesi”⁴¹⁷ 2004 yılında yürürlüğe girmiştir. Bu belgede, bir geçiş süreci içerisinde elektrik üretim ve dağıtım tesislerinin özelleştirilmesi ve arz güvenliği hususlarında alınacak önlemler başta olmak üzere yapılması gereken çalışmalar bir programa bağlanarak, ilgili ve sorumlu kuruluşlar tespit edilmiştir.

Türkiye’de artan ulaşım talebine uygun olarak deniz ve demiryolu fiziki altyapısının yetersizliği, bu altyapının geliştirilememiş olması ve halihazırda kapıdan kapıya

⁴¹⁵ Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, (2007), Türkiye’de Özelleştirme Bülteni, bknz: <http://www.oib.gov.tr>

⁴¹⁶ RG:03.03.2001, S. 24335 (1. Mükerrer).

⁴¹⁷ 17.03.2004 tarihli ve 2004/3 sayılı Yüksek Planlama Kurulu Kararı ile onaylanmıştır.

taşımacılıkta en uygun ulaşımın karayolu taşımacılığı olarak görülmesi, yolcu ve yük taşımacılığının ağırlıklı olarak karayollarından gerçekleştirilmesine sebep olmaktadır. Ulaştırma sektöründe yer alan kuruluşlar arasındaki eşgüdüm eksikliği nedeniyle sektörün tamamını ele alarak dengeleyen politikalar oluşturulamamıştır.

AB üyesi ülkeler ile kıyaslandığında ülkemizin, demiryolu yoğunluğu açısından en az yoğunluğa sahip ülkelerden biri olduğu görülmektedir. Büyük şehirler arasındaki yollarda yapılan taşımacılık göreceli olarak eskimiş bir altyapıya bağlı olarak devam ettirilmektedir. Kilometre başına toplam trafik birimi itibarıyla ülkemiz, AB ortalaması olan 3,2'nin oldukça altındadır⁴¹⁸. VIII. Plan döneminde, yurt içi taşımalarının % 95,2'si⁴¹⁹ karayolu ile temin edilmiştir.

Bir KÖSİ modeli olan YİD uygulaması ile gerçekleştirilmesi planlanan Kuzey Marmara Limanı ve İzmir Limanı Tarama ve Tevsii Projeleri ile Derince Konteyner Limanının inşaatı başlatılamamıştır.

2006 yılı başı itibarıyla Türkiye'de trafiğe açık 37 adet havaalanı mevcuttur. 2000 yılında toplam 34,9 milyon yolcu havayolu ile taşınırken, bu rakam 2005 yılında 55,5 milyon yolcuya yükselmiştir. Bu artışta, yolcu biletleri üzerinden alınan kamu payının azaltılması ve özel havayolu şirketlerinin iç hatlarda da uçuşa başlamasının etkili olduğu görülmektedir.

DHMI'nce işletilen havalimanlarındaki yolcu terminallerinden YİD uygulamasına devam edilerek Atatürk Havalimanı, Antalya Havalimanı ve Ankara Esenboğa Havalimanı terminallerinin işletilmesinin KÖSİ benzeri uygulamalarla özel sektöre devredildiği ve bu yöntemin yaygınlaştırılmasına çalışıldığı izlenmektedir.

VIII Plan dönemi sonu olan 2005 yılı başı itibarıyla, köy yolları hariç 62 bin km'lik il ve devlet yolunun yaklaşık 4.000 km'si toprak ve stabilize haldedir. VIII. Plan döneminde 170 km otoyol ve bağlantı yolunun yapımı tamamlanmış, İstanbul Büyükşehir Belediyesine devredilen 117 km.'lik yol ile birlikte toplam otoyol ağı 1.944 km'ye ulaşmıştır⁴²⁰.

⁴¹⁸ Dokuzuncu Kalkınma Planı, RG:01.07.2006, S. 26215, s.26.

⁴¹⁹ Dokuzuncu Kalkınma Planı, RG:01.07.2006, S. 26215, s.25.

⁴²⁰ Dokuzuncu Kalkınma Planı, RG:01.07.2006, S. 26215, s.26.

Tablo 13 - Temel Ekonomik Büyüklükler

	TÜRKİYE			AB - 15	
	2000	2005	VIII. Plan Ort.	2005	2001-2005 Ort.
BÜYÜME ve İSTİHDAM					
GSYİH (Milyar YTL, Cari Fiy.)	124,6	487,2	-	-	-
GSYİH (Milyar Dolar, Cari Fiy.)	200,0	363,4	-	12.757	-
Kişi Başı Milli Gelir (GSYİH, \$)	2.879	5.042	-	33.517	-
Kişi Başı Milli Gelir (SAGP, GSYİH, \$)	6.820	8.145	-	31.503	-
GSYİH Büyümesi ⁽¹⁾	7,4	7,4	4,4	1,5	1,6
Toplam Tüketim ⁽¹⁾	6,3	8,1	3,0	1,5	1,7
Kamu	7,1	2,4	- 0,6	1,6	2,0
Özel	6,2	8,8	3,4	1,5	1,7
Toplam Sabit Sermaye Yatırımı ⁽¹⁾	16,9	24,0	4,1	2,7	1,2
Kamu	19,6	25,9	- 2,1	-	-
Özel	16,0	23,6	5,9	-	-
Nüfus (Milyon Kişi)	67,4	72,1	-	380,6	-
İşgücüne Katılma Oranı (%)	49,9	48,3	48,9	71,3	70,8
İstihdam Düzeyi (Milyon Kişi)	21,6	22,1	-	165,0	-
İşsizlik Oranı (%)	6,5	10,3	9,9	7,9	7,8
Tarım Dışı İşsizlik Oranı (%)	9,4	13,6	14,2	-	-
Toplam Faktör Verimliliği Artışı (%)	1,8	1,6	2,0	0,3	0,4
DIŞ TİCARET					
İhracat (FOB) (Milyar Dolar)	27,8	73,4	-	-	-
İthalat (CIF) (Milyar Dolar)	54,5	116,5	-	-	-
Dış Ticaret Dengesi (Milyar Dolar)	- 22,0	- 32,8	-	-	-
Turizm Gelirleri (Milyar Dolar) ⁽²⁾	7,6	18,2	-	-	-
Cari İşlemler Dengesi / GSYİH (%)	- 4,9	- 6,4	- 2,7	- 0,1	0,2
Dış Ticaret Hacmi / GSYİH (%)	41,2	52,9	-	-	-
KAMU FİNANSMANI (Yüzde)					
Genel Devlet Gelirleri ⁽³⁾ / GSYİH	40,4	44,1	41,8	45,3	45,0
Genel Devlet Harcamaları ⁽³⁾ / GSYİH	50,2	44,3	50,8	47,6	47,2
Genel Devlet Borçlanma Gereği ⁽³⁾ / GSYİH	9,8	0,2	9,0	2,3	2,2
Genel Devlet Faiz Harcamaları ⁽³⁾ / GSYİH	17,0	9,6	16,6	2,8	3,1
Kamu Kesimi Borçlanma Gereği ⁽⁴⁾ / GSYİH	11,9	- 0,1	8,5	-	-
Kamu Net Borç Stoku / GSYİH	57,5	55,7	71,2	-	-
Kamu Brüt Borç Stoku / GSYİH	68,8	71,5	86,1	64,6	63,1
Vergi Yüğü ⁽⁵⁾ / GSYİH	30,6	31,7	30,5	40,8	40,5 ⁽⁶⁾
FİYATLAR (Yüzde Değişim)					
TÜFE Yıl Sonu	39,0	7,7	28,8	2,2	2,0
TÜFE Yıl Ortalaması	54,9	8,2	32,4	2,1	2,1

(1) Reel fiyatlarla yüzde değişimi göstermektedir.

(2) 2003 yılından itibaren Turizm Gelirlerinin tanımında değişiklik yapılmıştır.

(3) Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, özel bütçe kapsamındaki idareleri, düzenleyici ve denetleyici kurumları, sosyal güvenlik kurumlarını, mahalli idareleri, döner sermayeleri ve fonları kapsamaktadır.

(4) Genel Devlet ve KİT'leri kapsamaktadır.

(5) Sosyal güvenlik primleri dahil, vergi red ve iadeleri hariçtir.

(6) Reel fiyatlarla yüzde değişimi göstermektedir.

(7) 2003 yılından itibaren Turizm Gelirlerinin tanımında değişiklik yapılmıştır.

(8) Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, özel bütçe kapsamındaki idareleri, düzenleyici ve denetleyici kurumları, sosyal güvenlik kurumlarını, mahalli idareleri, döner sermayeleri ve fonları kapsamaktadır.

(9) Genel Devlet ve KİT'leri kapsamaktadır.

(10) Sosyal güvenlik primleri dahil, vergi red ve iadeleri hariçtir.

(11) 2001-2004 Ortalamasıdır.

Kaynak: **Dokuzuncu Kalkınma Planı**, RG:01.07.2006, S.26215, s.13

Aynı dönemde, il ve devlet yollarında 2003 yılı sonrasında hızlandırılan bölünmüş yol inşaatı ile bölünmüş yol uzunluğu 5.576 km artış ile 2005 yılında 9.441 km olmuştur. Ağır taşıt trafiğine uygun bitümlü sıcak karışım kaplamalı (BSK) il ve

devlet yolu uzunluğu ise 7.080 km'dir. Yeni bölünmüş yolların büyük kısmının sathi kaplamalı olarak yapıldığı ve BSK'ya çevirme çalışmalarına başlandığı görölmüşür⁴²¹.

VIII Plan döneminde de plansız ve hızlı kentleşme nedeniyle büyük şehirlerde yaşanan yüksek nüfus artışı ve motorlu taşıt sahipliğindeki artış, kentsel ulaşım da yaşanan fazla yakıt tüketimi, çevre kirliliğı, trafik tıkanıklığı, kazalar ... v.b. sorunların artarak gelişmesine sebep olmaktadır. Kentsel yoğunluğun yüksek olduğı büyük şehirlerde altyapı inşa maliyetlerinin yüksekliğı ve finansal kaynakların yetersiz kalması sebebiyle gereken altyapı yatırımlarının istenen ölçülerde yapılamadığı ve toplu taşımacılıkta iyileştirmelerin sağlanamadığı görölmüşür.

Bu Plan döneminde Bursa Hafif Raylı Sistem, Eskişehir Tramvay, İstanbul Yenibosna-Havaalanı Hafif Metro ve Eminönü-Kabataş Tramvay hattı projelerinin işletmeye alındığı, halen 17 raylı sistem projesinin İstanbul, Ankara, Adana, İzmir, Bursa ve Kayseri'de inşa aşamasında olduğı, Antalya ve Samsun'da ise iki tramvay hattının ihale sürecinin devam ettiğı izlenmektedir.

Hava, kara ve deniz yolu ile gerçekleştirilen yolcu ve yük taşımacılığı sektöründe gerek taşıma hizmetleri, gerekse altyapı sistemleri hususunda kamunun sektördeki ağırlıklı konumu devam etmektedir.

Kamusal kaynakların kıtlığı, ulaştırma sektöründeki yatırımların yüksek maliyetli olması ve bu sektörün ülkenin sosyal yaşamındaki önemi karşısında demiryolları ve otoyolların yapımı, bakımı ve işletilmesi hususlarında özel kesimin iştirakini önemli ve kaçınılmaz kılmaktadır.

4046 sayılı Özelleştirme Kanununun 15. maddesinde belirtilen "Genel ve Katma Bütçeli Kuruluşların" hizmet üretim birimlerinden olan otoyollar, devlet ve İl yollarının kapasite artırımı ve iyileştirme yatırımları yapma taahhüt ve şartı ile belirli sürelerle işletme hakkı devri veya kiralama yöntemleri uygulanarak aynı Kanun hükümleri çerçevesinde özelleştirilmesi imkanı bulunmasına rağmen, ulaştırma sistemlerinin niteliğine uygun denetim mekanizmaları ve özelleştirme programları oluşturulamamış olduğundan bu sektördeki özelleştirme süreci sekteye uğrayarak uzamıştır.

⁴²¹ Dokuzuncu Kalkınma Planı, RG:01.07.2006, S. 26215, s.27.

Karayolu altyapısının taşıdığı trafik yoğunluğuna uygun olmaması ve mevcut imkanlar içinde gerekli kamu yatırımlarını finanse edecek kaynağın olmaması, trafik hizmetlerini etkilileştirecek yapısal ve yasal düzenlemelerin uygulamaya sokulamamış olması ve yurtiçi taşımacılıkta kurumsallaşmanın gerçekleştirilememiş olması karayolu ulaşımının temel sorunları olmaya devam etmektedir.

Günümüzde demiryolu ağı yük ve yolcu taşıma taleplerini karşılamaktan yoksundur. Demiryolu işletmeciliği ve demiryolu altyapısı çağdaş teknolojinin ve yönetim tekniklerinin gerisinde kalmıştır. Bu alanda gerekli iyileşmeler sağlanamamıştır.

Liman faaliyetlerinde çağdaş işletmecilik tekniklerinin uygulanmasını sağlayacak otonom liman idarelerine geçilmesi mümkün olamamıştır. Ancak Limanların işletme hakkının verilmesi yöntemiyle özelleştirilmesinde ilerleme sağlanmıştır. Bu çerçevede; 1997 yılında Tekirdağ, Rize, Ordu, Sinop, Giresun ve Hopa Limanları, 1998 yılında Antalya Limanı, 2000 yılında Marmaris ve Alanya Limanları, 2003 yılında Çeşme, Kuşadası, Trabzon ve Dikili Limanları⁴²² 30 yıl süre ile “işletme hakkının verilmesi” yöntemi ile özelleştirilmiştir.

İşletme hakkının verilmesi uygulamasında, özelleştirmeye konu edilen mal veya hizmet üretim biriminin mülkiyet hakları devlette kalmaya devam etmekte, fakat üretim biriminin işletilmesine ilişkin haklar belirli bir süre ve şartlar çerçevesinde bu hakkı devralan özel işleticiye geçmektedir. Bu itibarla bu yöntem, özü itibarıyla YİD modeline çok benzemektedir.

Bir KÖSİ uygulaması olan YİD modelinde, gerçekleştirilecek olan hizmetler ve yatırımlar, işletme süresinin sonunda “her türlü borç ve taahhütten arındırılmış bir şekilde, bakımlı, çalışır ve kullanılabilir durumda bedelsiz olarak” kendiliğinden ilgili kurum veya kuruluşa geçmektedir.

Uygulamadaki farklılıklar saklı kalmak kaydıyla, bu iki yöntem arasındaki benzeşen yönler dikkate alındığında YİD modeline, “**Yatırım Taahhütlü İşletme Hakkı Verilmesi**” de denilebilir.

Yukarıda belirtilen kuruluşlar tarafından yürütülen kamusal hizmetlere ilişkin sorunların bertaraf edilebilmesi ve ihtiyaçların günün şartlarına uygun şekilde karşılanabilmesi büyük ölçekli kamu yatırımlarının yapılmasını gerektirmektedir.

⁴²² Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, (2007), Türkiye'de Özelleştirme Bülteni, bknz: <http://www.oib.gov.tr>

Ancak ülkemizin içinde bulunduğu ekonomik durum ve finansman sorunları dikkate alındığında, mevcutların korunması için yapılacak bakım-onarım giderlerine ilave olarak bu hizmetler için gereken yeni kamusal yatırımların hayata geçirilebilmesi çok zordur.

Ulaştırma alanında mevcutların iyileştirilmesi ve yeni tesislerin işletmeye alınabilmesi için kamusal kaynaklara başvurulmadan, diğer ülkelerde bir KÖSİ modeli olarak çok yoğun olarak kullanılan YİD modelinin yaygınlaştırılarak uygulanması gerektiği düşünülmektedir.

Türkiye uygulamasında, demiryolu taşımacılığı ile bu yollarla irtibatlı limanlardaki liman hizmetleri, KİT'ler Hakkında 233 sayılı KHK⁴²³ çerçevesinde bir KİK statüsündeki TCDD, devlet ve il yolları ile otoyolların yapım, bakım ve onarımları, Katma Bütçeli bir kuruluş olan KYGM tarafından yürütülmekte, hava meydanları ise yine bir KİK statüsündeki DHMİ sorumluluğunda olup bu kuruluşlar 4046 sayılı Kanunun 15. maddesinde yer alan kuruluşlardandır.

Bu kuruluşlara ait halihazırdaki il ve devlet yolları, otoyollar, demiryolları, hava meydanları ... v.b. tesislerin tüm masrafları ve her türlü giderleri işleticiye ait olmak şartıyla ve belirli bir süre ile işletmecilik haklarının kamu ve özel sektör işbirliği uygulamasıyla özel sektöre devredilerek, hem bu tesislerin bakım, onarım, işletme giderlerinin finansmanı özel sektör üzerinde bırakılarak kamusal harcamalardan önemli ölçüde tasarruf sağlanabileceği, hem de kamu kuruluşlarının kendi hizmet alanlarında planlama, yönlendirme ve denetleme gibi sektörel düzenleme görevlerini daha verimli ve daha etkili olarak yerine getirmeleri temin edilerek değişen çağdaş yönetsel anlayış ve hizmet kalitesinin artırılmasının sağlanabileceği düşünülmektedir.

Sağlık hizmetlerinden yararlanma hakkı, Anayasaya göre⁴²⁴ temel sosyal haklar arasındadır. Bu hak uyarınca tüm yurttaşların sağlık hizmetlerinden etkili ve hakkaniyet ilkeleri çerçevesinde yararlanması esastır.

Devlet, Anayasaya göre prensip olarak herkese sağlık hizmetlerini temin etmekle görevli ve yükümlüdür. Bu husus Anayasanın 56. maddesinde; devletin, herkesin hayatını, beden ve ruh sağlığı içinde sürdürmesini sağlamak, insan ve madde

⁴²³ RG:18.06.1984, S.18435.

⁴²⁴ TC Anayasa, m. 56

gücünde tasarruf ve verimi artırarak, işbirliğini gerçekleştirmek amacıyla, sağlık kuruluşlarını tek elden planlayıp hizmet vermelerini düzenleyeceği öngörülerek devletin bu görevini kamu ve özel kesimlerdeki sağlık ve sosyal kurumlarından yararlanarak, onları denetleyerek yerine getireceği hüküm altına alınmıştır.

Diğer taraftan, Anayasa'nın ekonomik ve sosyal hakların sınırını tespit eden 65. maddesinde; devletin, sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, bu görevlerin amaçlarına uygun öncelikleri gözeterek mali kaynakların yeterliliği ölçüsünde yerine getireceği vurgulanmıştır. Ancak, bir yandan kamusal kaynakların bu kamu hizmetlerinin sunulmasında yetersiz kalması, diğer taraftan devletin tüm yurttaşlara sağlık hizmetlerini sunmakla görevlendirilmiş olması, özel sektör kuruluşlarının da bu alanda hizmet sunmasını zorunlu kılmıştır.

Türkiye'deki sağlık hizmetleri birbirinden ayrı ve bağımsız çalışan Sağlık Bakanlığı, Sosyal Güvenlik Kurumları, Üniversiteler, Milli Savunma Bakanlığı ve özel sektör aracılığıyla sunulmakta olup kamu kesiminin sektördeki ağırlığı devam etmektedir. Özel müteşebbisin sektördeki payının yaklaşık % 9 olduğu düşünüldüğünden 4046 sayılı Kanunun 15. maddesi kapsamında kamu kesiminin bu alanda “tekeli” konumunda olduğunu söylemek imkansızdır.

Bu nedenle, yataklı tedavi hizmetlerinin genel ve katma bütçeli idareler ile bunların döner sermayeli kuruluşlarının “tekeli” niteliğindeki faaliyetlerinden sayılamayacağı ve bu hizmetlerin özel müteşebbise gördürülmesinin “imtiyaz” olarak değerlendirilemeyeceği söylenebilir.

Ancak, sağlık hizmetlerinin toplumsal önemi ve hizmet sunumunda devletin konumuna ilişkin 3359 sayılı yasa ve Anayasa maddeleri ile getirilen temel prensipler gözönünde bulundurulduğunda bu hizmetlerin “imtiyaz” niteliğinin ağır bastığını ifade etmek imkan dahilinde olmakla birlikte 4046 sayılı Kanunun 15. maddesinde yer alan açık hüküm dikkate alındığında, bahse konu kuruluşların hangi hizmetlerinin “imtiyaz” addolunacağı konusunda hizmetlerin “tekeli” niteliğinde olup olmadığına bakılarak karar verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Kuruluşlar arasında yaşanan etkili işbölümü ve eşgüdüm sorunları, yatırım ve hizmet sunulmasındaki çakışmalar ve kaynakların verimsiz kullanılması, bazı yerlerde kapasite yetersizliği bazı yerlerde ise atıl kapasite görülmesi, personel atamalarında

liyakat ve kariyer sisteminin halen kurulamamış olması, hizmet sunumunda gerçek maliyetlerin yeterince dikkate alınmaması, sübvans edilen hizmetlerden yalnızca ihtiyacı olan değil, gelir düzeyine bakılmaksızın herkesin aynı ücreti ödemek suretiyle yararlanabilmesi, kalitesiz, verimsiz ve yüksek maliyetli hizmet sunumu ... v.b. sorunlar halen bir çözüme kavuşturulamamıştır.

Kamusal kaynakların daha etkili kullanılması, hizmette süreklilik, yaygınlık ve kalite artışı yoluyla nihai tüketicinin tatmin seviyesinin artırılması maksadıyla örgüt ve yönetim, hizmet sunumu, insangücü, mevzuat ve iletişim yönü dikkate alınarak sağlık sektörünün yeniden yapılandırılması ihtiyacı devam etmektedir.

Hizmet kalitesinde istikrarsızlık, zayıf ve hatalı sağlık sistemi yönetimi, kaynak yetersizliği ve kaynakların kötü kullanılması, hastanelerin verimsiz kullanılması ve yönetilmesi, hastane yönetimlerinin aşırı merkeziyetçi olması, hastanelerin profesyoneller tarafından değil uzman doktorlar eliyle yönetiliyor olması, tıbbi standartlarda düşüş yaşanması ... v.b. sorunlar nedeniyle sağlık hizmetlerinin kamu eliyle sunulmasında verimlilik ve etkililiğin söz konusu olmadığı düşünülmektedir.

Sağlık sektöründe yaşanan kamusal sorunların en aza indirilmesi, hizmet sunulmasında etkililik ve verimlilik artışı sağlanması amacıyla, sağlık sektöründe faaliyet gösteren yataklı tedavi kurumlarının mülkiyetin devri dışındaki yöntemlerle özelleştirilmesini teminen 4046 sayılı Özelleştirme Kanununun (1/f) ve (15/a) maddelerinde düzenleme yapıldığından mülkiyetin devrini öngören “satış” yöntemi dışındaki yöntemler olan ve aynı Kanunun (18/A) bendinde sayılan; “kiralama, işletme hakkının verilmesi, mülkiyetin gayri ayni hakların tesisi ile gelir ortaklığı ve işin gereğine uygun sair hukuki tasarruflar”dan biri veya birkaçı birlikte uygulanarak yürürlükteki özelleştirme mevzuatına göre yataklı tedavi kurumlarının özelleştirilmesi mümkündür.

4046 sayılı Kanunun 18. maddesinin (A/e) bendinde; “işin gereğine uygun sair hukuki tasarruflar” uygulaması da bir özelleştirme yöntemi olarak kabul edilmiş olup, bu yöntem aynı maddede; “Kuruluşların özellikleri ve yapıları da dikkate alınarak, maddede belirtilen özelleştirme yöntemlerinin dışında kalan ve genel hükümler ile özel kanunlarda belirtilen diğer yöntemler” şeklinde tanımlanmıştır. Ancak şayet bu kurumların satış suretiyle özelleştirilmesi düşünülür ise bunun için özel ve ayrı bir kanun düzenlemesine ihtiyaç vardır.

Yataklı tedavi kurumların gördükleri kamu hizmetinin gördürülmesinin özelleştirilmesinin imtiyaz olup olmayacağına ilişkin Danıştay 1. Dairesinin istişari mahiyetteki Kararında⁴²⁵ sağlık hizmetlerinin devlet eliyle yürütülmesi gerektiği ve bu hizmetin özel müteşebbise gördürülmesinin “imtiyaz şartlaşma ve sözleşmesi” yapılmasına bağlı olduğu ifade edilmiştir.

Bu kurumların özelleştirilmesi sonucunda, yataklı tedavi kurumlarında verilen hizmetlerin rekabetçi bir ortamda daha verimli ve etkili bir yapıda sunulabileceği, istihdam politikalarında ve kurumsal yönetim, kurumsal sosyal sorumluluk anlayışında iyileşmeler görüleceği, kaynak yetersizliği sorununun giderilebileceği, teknolojik değişiklik ve gelişmelere daha uyumlu hareket edilebileceği öngörülmektedir.

Türkiye’deki özelleştirme uygulamalarında dikkatler neredeyse tamamıyla KİT sisteminde yoğunlaşmıştır. Genel ve katma bütçeli kuruluşların hayati öneme sahip fakat düşük verim ve yüksek maliyetle çalışan bu kuruluşların ihyası için sektörde ihtiyaç duyulan özelleştirme uygulamalarının hukuki dayanağı 4046 sayılı Kanun ile sağlanmıştır. Ancak hizmet sektörü ile ilgili özelleştirme yöntemleri, esas ve usulleri ve öncelikleri ile özelleştirme uygulamaları henüz özelleştirme gündemindeki yerini bulamamıştır.

Ülkemizin sağlık altyapısı, “fiziksel mekan” açısından yeterli kapasiteye ulaştırılamamıştır. Mevcut ve süregelen kaynak kısıtlamalarından dolayı fiziksel kapasite üretimi AB ortalamasının ve OECD ülkelerinin çok gerisinde kalmıştır. VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planında 2005 yılında 200 bin yatak kapasitesine ulaşılması öngörülmüş, ancak bu sayı 185 bin yatak seviyelerinde kalmış, IX Kalkınma Planı’nda ise bu sayının 2006 yılı itibarıyla 197.170, 2013 yılı itibarıyla ise 236.600 olarak hedeflendiği⁴²⁶ görülmektedir.

Sağlık alanında yaşanan hızlı değişimler, Türkiye ... v.b. gelişmekte olan ülkelerde sunulan sağlık hizmetlerinin finansmanını her geçen gün daha da dramatik bir yapıya büründürmektedir. Sağlık sistemine prim katkısında bulunanların sayıca azlığı, zaten pahalı olan sağlık hizmeti sunumunu her geçen gün zorlaştırmaktadır. Sadece kaliteli

⁴²⁵ 28.06.1990 tarihli, E.1990/94, K. 1990/109 sayılı Danıştay Kararı.

⁴²⁶ **Dokuzuncu Kalkınma Planı**, RG:01.07.2006, S. 26215, s.62.

fiziksel mekan üretmek yeterli olmamaktadır. Yeni teknoloji ürünü medikal ekipman sağlanması ayrı bir finansman güçlüğü sorunsalını da gündeme getirmektedir.

IX. Kalkınma Planı hedefleri dikkate alındığında sektörel sabit sermaye yatırımları içerisinde sağlık sektörü yatırımlarının payının 2006 yılı için % 7,1 olarak, 2013 yılı için % 8,6 olarak ve 2007-2013 ortalaması olarak da % 8,4 olarak hedeflendiği görülmektedir. Sağlığa ayrılması öngörülen kamusal kaynak seviyesinin istenen seviyede hizmet sunumuna yetecek kadar altyapı üretilmesine imkan veremeyeceği düşünülmektedir.

Sağlık yatırımlarına ayrılabilen kamusal kaynaklar dikkate alındığında, sağlık hizmetlerinin adil, kaliteli ve sürdürülebilir olarak sunulabilmesi için altyapı yatırımlarının finansman ihtiyaçlarının kamu dışındaki alternatif kaynaklardan karşılanması gerektiği ortaya çıkmaktadır.

4. 2. IX. Kalkınma Planı ve Yatırım İhtiyacının Karşılanmasında KÖSİ

Sabit sermaye yatırım ihtiyacı ve bunun ekonomik büyüme, istihdam ve sosyal bütünleşme üzerindeki etkisi uzun yıllardır bilinmektedir. Diğer ülkelerde olduğu gibi Türkiye’de de, özellikle ulaştırma sektöründe altyapının iyileştirilmesi ve sabit sermaye yatırım ihtiyacı başarılı ekonomik büyüme için önemli bir faktör olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak, hükümetlerin kamu hizmetlerini iyileştirmek için sabit sermayeyi artıracak ve büyütecek olan mali kaynakları sınırlıdır.

Gerekli altyapının maliyeti ile eldeki kamu kaynakları arasında büyüyen boşluğu doldurmada ve sabit sermaye yatırımlarının verimli ve uygun maliyetle teslim edilmesini sağlamada en önemli husus uygun maliyetli yatırımın nasıl ve hangi etkili örgütün eşgüdümünde yapılacağıdır.

Bu çerçevede, KÖSİ uygulamaları özellikle Avrupa ülkeleri başta olmak üzere tüm dünyada kamu sektörü için mal ve hizmet tedarikinin giderek gelişen ve büyüyen bir unsurdur.

Kamu ve özel sektör kuruluşlarının işbirliği içinde altyapı yatırımı yapmak ve hizmet sunmak amacıyla ortak hareket etmesi esasına dayanan KÖSİ modelleri bu alternatiflerden birisi olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu uygulamayla birlikte kamu kesiminden ziyade özel sektör girişimcilerinin sağlık yatırımlarını finanse etmelerinin hukuki dayanağı oluşturulabilmektedir.

AB üyelik sürecinde atık yönetimi, doğanın korunması, çevresel etki ve gürültü değerlendirme hususlarında ilerleme sağlanmasına rağmen, çevre alanında hala çok sayıda düzenlemeye ihtiyaç duyulmaktadır⁴²⁷. Ancak bu uyum çalışmaları ve yatırım maliyetlerinin yüksekliği nedeniyle ihtiyaç duyulan finansman rakamlarının büyüklüğü, bu alanlarda özel sektörün iştiraki de dahil yeni finansman teknikleri arayışını gündeme taşımıştır.

Genel ve katma bütçeli kuruluşlar ile bunlara ait döner sermayeli kuruluşların mal ve hizmet üretim birimlerinden olan baraj, gölet, içme suyu, sulama ve kanalizasyon sistemleri, arıtma tesisleri ve benzeri kamusal hizmetlerin 4046 sayılı yasa uyarınca özelleştirilmesinde de mülkiyetin devri dışındaki yöntemlerin uygulanması esastır. Bunların diğer yöntemler kullanılarak özelleştirilmesi istenir ise bu konuda ayrı bir kanuni mevzuat düzenlemesine ihtiyaç bulunmaktadır.

Türkiye'nin en önemli ulusal doğal kaynakları arasında bulunan ve her geçen gün uluslararası düzeyde önemi daha da artmakta olan su kaynaklarının, ekolojik, sosyal, ekonomik ve uluslararası ilişkiler bakımından üstleneceği işlev dikkate alınarak gönüllü kuruluşların ve özel sektör müteşebbislerinin bu alanda hizmet sunumunda bulunmaları, su kaynaklarının yapım, bakım, onarım ve kullanımı ile ilgili sorunların bertaraf edilebilmesinde bir KÖSİ modeli olan YİD ... v.b. modellerin uygulanması ve özellikle içme suyu temini, kanalizasyon ve atık su tesislerinin Yİ, YİD ... v.b. KÖSİ modelleri ile yapılması teşvik edilebilmelidir.

Halen işletmeciliği yapılan ve yapım aşamasında olan tesislerdeki üretimin verimli ve etkili bir seviyeye yükseltilmesi, sulama suyu, içme suyu veya sınai kullanıma hitap edecek olmakla birlikte mali kaynakların yetersiz olması nedeniyle atıl olarak bekleyen yeraltı ve yerüstü kaynak sularının en kısa zamanda milli ekonomiye kazandırılabilmesi için bunlara ilişkin kamusal hizmetlerin gördürülmesinin 4046 sayılı Kanun çerçevesinde veya ilgili mevzuat uyarınca YİD, Yİ, ... v.b. KÖSİ modelleri kullanılarak özelleştirilmeleri temin edilmelidir.

Planın ulaştırma hedeflerine ilişkin Tablo 14, IX Plan döneminde ekonominin genel dengesine ilişkin Tablo 15 ve sektörel kamu yatırımlarına ilişkin Tablo 16'da görüleceği üzere; kamu ve özel sektör sabit sermaye yatırımlarının Plan

⁴²⁷ Dokuzuncu Kalkınma Planı, RG:01.07.2006, S. 26215, s.28.

döneminde⁴²⁸ yıllık ortalaması; özel sektör için yüzde 9,4 ve kamu sektörü için yüzde 8,1 olarak artacağı ve toplam sabit sermaye artışının yıllık ortalama yüzde 9,1 olarak gerçekleşeceği tahmin edilmektedir.

Tablo 14 - IX. Plan Döneminde Ulaştırma Hedefleri

	2006	2013	2007-2013 *
Demiryolu 1. Anahat Uzunluğu (Km.)	8.257	9.195	938
a) Yeni Hat Yapımı			938
b) Hat Yenileme			1.000
Karayolu Bölünmüş Yol Uzunluğu (Km.)	9.441	15.000	5.559
BSK Kaplamalı Devlet ve İl Yolu Uzunluğu	7.500	14.500	7.000
Havaalanı Yolcu Trafiği (milyon yolcu)	60	110	50

* Dönem içindeki gelişmeleri göstermektedir.

Kaynak: **Dokuzuncu Kalkınma Planı**, RG:01.07.2006, S. 26215, s.58

IX. Plan döneminde, özelleştirme uygulamaları sonucunda, KİT sisteminin ekonomi içerisindeki payının önemli ölçüde azaltılması düşünülmektedir. KİT'lerin toplam brüt satış hasılatının GSYİH'ya oranının 2006 yılındaki % 9 seviyesinden 2013 yılında % 3,3'e düşmesi ve aynı dönemde KİT sisteminde yaratılan katma değer GSYİH'ya oranının da % 2'den % 0,6'ya düşeceği beklenmektedir.

Tablo 15 - IX. Plan Döneminde Ekonominin Genel Dengesi

	2006		2013	2007-2013 Ortalaması Reel Artış Oranı (%)
	Cari Fiyatlarla Milyar YTL	GSYİH içindeki Pay (%)	GSYİH içindeki Pay (%)	Reel Artış Oranı (%)
Tarım	54,8	9,9	7,8	3,6
Sanayi	142,9	25,9	27,2	7,8
Hizmetler	354,1	64,2	65,0	7,3
GSYİH	551,8	100,0	100,0	7,0
Toplam Tüketim	449,0	81,4	76,1	6,8
Kamu	68,8	12,5	9,8	1,6
Özel	380,2	68,9	66,3	7,2
Sabit Sermaye Yatırımları	117,2	21,2	24,2	9,1
Kamu	31,0	5,6	6,0	8,1
Özel	86,2	15,6	18,2	9,4
Toplam Nihai Yurtiçi Talep	566,2	102,6	100,3	7,5
Toplam Yurtiçi Talep	593,4	107,5	103,4	7,2
Mal ve Hizmet İhracatı	161,5	29,3	32,4	11,2
Mal ve Hizmet İthalatı	203,2	36,8	35,8	11,2

Kaynak: **Dokuzuncu Kalkınma Planı**, RG:01.07.2006, S. 26215, s.53

⁴²⁸ RG:01.07.2006, S. 26215, s.54

Tablo 16 - IX. Plan Döneminde Sektörel Kamu Sabit Sermaye Yatırımları

Sektörler	2006 (Cari fiyatlarla)		2013 (Cari Fiyatlarla)		2007-2013 (2006 Fiyatlarıyla)	
	Milyon YTL	% Pay	Milyon YTL	% Pay	Milyon YTL	% Pay
Tarım	1.375	7,7	5.040	11,8	17.278	10,2
Madencilik	640	3,6	1.141	2,7	5.514	3,3
İmalat	445	2,5	169	0,4	1.517	0,9
Enerji	2.529	14,2	2.592	6,0	17.750	10,5
Ulaştırma-Haberleşme	5.674	31,8	10.984	25,6	44.023	26,0
Turizm	48	0,3	198	0,5	768	0,5
Konut	109	0,6	390	0,9	1.310	0,8
Eğitim	2.494	14,0	9.399	21,9	32.405	19,1
Sağlık	1.268	7,1	3.702	8,6	14.293	8,4
Diğer Hizmetler	3.243	18,2	9.239	21,6	34.636	20,4
- İktisadi	1.728	9,7	4.195	9,8	15.624	9,2
- Sosyal	1.515	8,5	5.044	11,8	19.012	11,2
Toplam	17.824	100,0	42.855	100,0	169.495	100,0
Yatırım İşçiliği	2.463		3.885		19.180	
Mahalli İdareler	10.690		22.217		105.936	
Genel Toplam	30.978		68.957		294.611	

Kaynak: **Dokuzuncu Kalkınma Planı**, RG:01.07.2006, S. 26215, s.57

Bu Plan dönemi sonu olan 2013 yılı sonunda, özelleştirme uygulamaları sonucunda, kamu sektörünün hava ve deniz ulaşımı ile lokomotif ve vagon üretimi; şeker, tütün ve çay ürünlerinin işlenmesi; petrokimya sanayi; malzeme alımı; elektrik dağıtım ve toptan ticareti faaliyet alanlarının tamamından çekilmesi; elektrik üretimi, doğalgaz piyasası, kömür ve diğer maden işletmeciliğindeki payının azaltılması amaçlanmakta, bunun yanında tahıl alımı, tohumluk üretimi, demiryolu ulaşımı altyapısı, elektrik iletimi, petrol arama, hava meydanlarının işletilmesi, posta hizmetleri ile kıyı emniyetinin sağlanması alanlarında faaliyet gösteren KİT'lerin bu plan döneminde özelleştirilmesinin düşünülmediği görülmektedir⁴²⁹.

Eğitim ve sağlık sektörleri Plan dönemini oluşturan 2007-2013 yılları arasında, öncelikli sektörler olarak ele alınarak bu sektörlerin kamu yatırım paylarının artırılması, kamu sektörünün enerji yatırımları içindeki payının kademeli olarak azaltılması, ulaştırma sektörünün kamu yatırımlarından en büyük payı alması, büyük projelerin yıllar itibarıyla tamamlanacak olması ve aynı dönemde özel sektör katılımını içerecek finansman modellerinden azami ölçüde yararlanılması öngörülmektedir.

Bu plan döneminde adalet hizmetleri ve e-devlet yatırımlarının diğer kamu hizmet yatırımları içerisindeki ağırlığı artırılarak, KİT'lerin özelleştirilmesiyle beraber,

⁴²⁹ **Dokuzuncu Kalkınma Planı**, RG: 01.07.2006, S. 26215, s.56

madencilik ve imalat sektörlerindeki kamu payının azaltılmasının hedeflendiği izlenmektedir.

2007-2013 Plan döneminde yurtiçi demiryolu yük taşımalarında yıllık ortalama yüzde 12 seviyelerinde bir artış beklenmektedir. Bu beklentinin oluşumunda TCDD'nin taşıma tekeline son verilmesi sonucunda özel sektöre ait trenlerin TCDD hatlarında çalışmaya başlaması, yolcu seferlerinin klasik trenlerden hızlı trenlere yönelmesi ile yük trenlerine ayrılacak ilave kapasite ve özel sektörün verimlilik artışları da önemli rol oynamaktadır. Uluslararası demiryolu taşımalarında VIII. Plan döneminde görülen yüksek artışın IX. Plan döneminde de sürdürülerek yıllık ortalama % 25'lik bir artış sağlanması hedeflenmektedir.

Kamu altyapı yatırımlarının yapılmasında ve kamusal hizmetlerin sunulmasında özel sektör kuruluşlarının iştirakini artıracak finansal ve yönetsel modellerin geliştirilmesi; sektörel, bölgesel ve Avrupa Birliği'ne uyum istikametindeki hedeflerin gerçekleştirilebilmesinde önemli bir araç olarak kullanılabilecek olan kamu yatırımlarının ekonomilerin rekabet gücünü artıracak nitelikteki altyapıya yönlendirilmesi önem taşımaktadır.

Sosyal gelişme ve ekonomik kalkınma için elzem olan enerjinin güvenli, sürekli ve en az maliyetle sağlanması, üretimden son tüketiciye kadar olan zincirin her aşamasında en verimli ve tasarruflu şekilde kullanılması temel amaç olmalıdır.

YİD modeliyle gerçekleştirilen yatırım sonucunda üretilen kamusal mal veya hizmetlerin karşılığında ödenecek olan ücretin tespiti ile ilgili esaslar ve usuller uygulama sözleşmesinde düzenlenmekte, Yİ modelinde ise üretim tesisinde üretilen elektrik enerjisinin üretimi ve TEAŞ'a satışına ilişkin esaslar ve sair hususlar sözleşme ile tespit edilmektedir. Yİ modeli ile YİD modelinin hukuki nitelikleri açısından çok büyük farklılıklar olmamakla birlikte, Yİ modelinde tesisin mülkiyetine ilişkin haklar özel hukuk kişisine ait olmaktadır.

Kamu mülkiyetindeki elektrik enerjisi üretim tesislerinin ve dağıtım sisteminin Mart 2004'de yürürlüğe konan Strateji Belgesi⁴³⁰ istikametinde özelleştirilmesi hedeflenmektedir. Kamu kesiminin sektörden çekilmesiyle orantılı olarak doğabilecek açığın özel sektör kuruluşları aracılığıyla ikame edilebilmesini sağlamak

⁴³⁰ Strateji belgesinin ayrıntılı bir değerlendirmesi için bkz. Ali Ulusoy, (2005), **Elektrik Dağıtım Özelleştirmelerine Hukuki Bakış**, 2005, Ankara, s.73-83.

amacıyla, yeni üretim yatırımlarına, arz talep tahminleri de dikkate alınarak bir an önce başlanabilmesini teminen gerekli yasal düzenlemelerin en kısa zamanda yapılması ve uygun yatırım ortamının sağlanması önemlidir.

Kamu sektörü yatırım programındaki hidroelektrik santral projelerinin en düşük maliyetle ve en hızlı şekilde tamamlanarak ekonomiye kazandırılmasına ve projelerin hayata geçirilmesindeki gecikmelerden kaynaklanabilecek maliyet artışlarının önüne geçilmesi amacıyla özel sektör kuruluşlarının geniş finansal ve yönetsel imkanlarından yararlanmaya imkan sağlayacak modeller geliştirilmelidir.

Önemli ulaştırma projelerinin yapılmasında, işletilmesinde finansman ihtiyacına cevap verebilmek ve özel sektörün verimli işletme yapısından yararlanmak amacıyla özel sektör kuruluşları ile kamu sektörünün birlikte hareket edebileceği modellerin geliştirilmesine, uygulanmasına gereken önem ve destek verilmelidir. Bu cümleden olmak üzere, ulaştırma sektöründe yük taşımalarının demiryolu ağırlıklı yapılması önemli bir stratejik hedef olduğundan özel sektör tren işletmeciliğinin geliştirilmesi temin edilmelidir. Özel sektör kuruluşları ve kamu sektörü kuruluşlarının ortaklıklar kurmak suretiyle demiryolu bağlantı hattı yatırımları ve araç yatırımlarının özel sektör aracılığıyla yapılmasının sağlanması kamu sektörü açısından büyük ekonomik kazanımlar sağlayacağı düşünülmektedir.

4. 3. Türkiye’de Uygulanan Kısmi KÖSİ’ler ve Karar Organı YPK

Türk mevzuatında genel ve özel düzenlemeler içerisinde KÖSİ kapsamına giren; iltizam, imtiyaz, izin (ruhsat) ve müşterek emanet usulleri kamu ve özel sektör işbirliğini zorunlu kılan yöntemler olmakla birlikte KÖSİ teriminin ve bu usulün henüz ülkemiz mevzuatında tanımlanmadığı, ayrı bir düzenlemenin de olmadığı görülmektedir.

Günümüzde geçerli olan yasal çerçeve özelleştirme uygulamalarında olduğu gibi Anayasa Mahkemesinde ve diğer mahkemelerde açılan davalar, Danıştay tavsiye ve yürütmeyi durdurma kararları, toplumun çeşitli kesimlerinden gelen tepki ve eleştirilerle defalarca değiştirilerek şekillendirilmiştir. Bu durum ise özelleştirme uygulamalarında olduğu gibi hem kamu, hem de özel sektör için oldukça yıpratıcı ve geciktirici olmuştur.

Öncelikle YİD sözleşmeleri ve bunların uygulamaları ile ilgili olarak uzun süre bunların hangi mevzuat hükümlerine tabi olması gerektiği sorun oluşturmuştur. İlgili kanunun YİD sözleşmelerinin “imtiyaz” niteliği taşımadığı ve “özel hukuk hükümlerine” tabii olduklarını belirtmesine rağmen Anayasa Mahkemesi YİD modeliyle gerçekleştirilen işlemlerin “kamu hizmeti imtiyazı” olduğunu ve “idare hukuku” kapsamında değerlendirilmesi gerektiğine hükmetmiştir⁴³¹.

Hatırlanacağı üzere, konunun hukuki boyutları birinci bölümde ayrıntılı olarak ele alınmıştır. Uluslararası alanda yoğun bir şekilde kullanılmakta olan Yİ ve YİD ... v.b. KÖSİ modelleri; konusu ve amacı itibarıyla başta altyapı yatırımları olmak üzere, bazı hizmetlerin ve yatırımların hayata geçirilmesinde özel sektörün finansman imkanlarından, bilgi ve becerisinden faydalanılması temeline dayanmaktadır.

YİD modeli kullanılarak tüm dünyada özellikle büyük tutarlı harcamalar gerektiren altyapı tesislerinin yapımında ve bu tesisler aracılığıyla özel sektör dinamizmi ile etkili ve hızlı hizmet sunulmasında büyük faydalar sağlanmakta ve bu ölçüde bir kamu kaynağı ise kamunun diğer ihtiyaçlarının finansmanında kullanılabilir hale gelmektedir.

Hukuki açıdan bakıldığında YİD modelinin Türkiye’deki uygulamalarında tek bir modelden bahsetmenin doğru olmadığı görülmektedir. Özellikle belediyeler bu modeli kullanarak kendi bütçe imkanlarıyla gerçekleştiremeyecekleri metro, raylı sistem, ticaret merkezi gibi hizmetleri gerçekleştirmekte ve bunlara ek olarak yine bu yöntemden işhanı, otogar, konut inşaatı, gazino, motel, eğlence merkezleri yapımı için de yoğun olarak yararlanmaktadırlar.

Hem YİD, hem de Yİ modelinde, üretim tesislerinin üçüncü şahıslara devri mümkündür. Fakat, bu devir işleminin gerçekleşmesi YİD modelinde YPK kararına, Yİ modelinde ise TEAŞ’ın yazılı iznine bağlanmıştır.

YİD modeliyle gerçekleştirilen yatırım sonucunda üretilen kamusal mal veya hizmetlerin karşılığında ödenecek olan ücretin tespiti ile ilgili esaslar ve usuller uygulama sözleşmesinde düzenlenmekte, Yİ modelinde ise üretim tesisinde üretilen elektrik enerjisinin üretimi ve TEAŞ’a satışına ilişkin esaslar ve sair

⁴³¹ Uğur Emek, (2002), a.g.e., s. 22.

hususlar sözleşme ile tespit edilmektedir. Yİ modeli ile YİD modelinin hukuki nitelikleri açısından çok büyük farklılıklar olmamakla birlikte, Yİ modelinde tesisin mülkiyetine ilişkin haklar özel hukuk kişisine ait olmaktadır.

3096 sayılı Kanun ve 3996 sayılı Kanun kapsamında yapılacak tesisler ile ilgili karmaşık iş ve işlemlere ilişkin süreçler ve iş akışları özet olarak Ek-2 ve Ek-3’de yer almaktadır⁴³².

3996 sayılı Kanun kapsamında yer alan yatırımlar ve hizmetlerin, YİD modeli ile hayata geçirilmesi konusunda kamu kurum ve kuruluşları tarafından bu modelin uygulanması taleplerine ilişkin başvuruları değerlendirerek ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına izin vermek ve yetkili kamu kurum ve kuruluşu ile görevli şirket arasında yapılan YİD uygulama sözleşmelerini onaylama yetkisi siyasi bir karar mekanizması statüsündeki Yüksek Planlama Kurulu (YPK)’na verilmiştir⁴³³.

YPK, 91 sayılı Kanun⁴³⁴ ile 1960 yılında kurulmuştur. Oluşumunda ve yetkilerinde zaman içinde; 223 sayılı KHK⁴³⁵, 304 sayılı KHK⁴³⁶, 3701 sayılı Kanun⁴³⁷, 437 sayılı KHK⁴³⁸, 470 sayılı KHK⁴³⁹, 511 sayılı KHK⁴⁴⁰ ve 540 sayılı KHK⁴⁴¹ ile bazı değişiklikler yapıldıktan sonra bugünkü yapısına kavuşmuştur.

Şekil-7 ve 8’den görüleceği üzere, başlangıçta 91 sayılı Kanun uyarınca, Başbakan’ın (veya yardımcısının) başkanlık ettiği YPK’da Bakanlar Kurulu tarafından görevlendirilecek üç Bakan ile birlikte üye olarak DPT Müsteşarı ve DPT’den üç ana hizmet biriminin Daire Başkanı birlikte görev üstlenmişlerdir.

Başlangıçta sosyal ve iktisadi politika hedeflerinin tespit edilmesinde Bakanlar Kurulu’na yardımcı olmak ve hazırlanacak planları Bakanlar Kurulu’na sunulmadan

⁴³² Yİ ve YİD modellerinin uygulanma süreçleri ve iş akışlarına ilişkin daha ayrıntılı bilgi için bkz:

- Vahit Polatkan, (2000), **Yap İşlet Devret Modeli ile Ulusal ve Uluslararası Tahkim**, Yaklaşım Yayınları, Ankara 2000.
- Cengiz Güneş, (2002), **Tüm Yönleriyle Enerji ve Altyapı Yatırım Modelleri Uygulamaları ve Mevzuatı**, Genişletilmiş 2. Baskı, Ankara, Mayıs 2002, s. 31, 33.

⁴³³ Bu konu ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz: Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yapıtırılması Hakkında 3996 sayılı Kanunun Uygulama Usul ve Esaslarına İlişkin 94/5907 sayılı BKK, RG:04.10.1994.

⁴³⁴ Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) Kurulması Hakkında 30.09.1960 tarihli ve 91 sayılı Kanun.

⁴³⁵ DPT Kuruluş ve Görevleri Hakkında 223 sayılı KHK, RG:18.06.1984, S.18435.

⁴³⁶ DPT Kuruluş ve Görevleri Hakkında 223 sayılı KHK’de Değişiklik Yapılmasına Dair 304 sayılı KHK, RG: 31.12.1987, S.19681.

⁴³⁷ DPT Kuruluş ve Görevleri Hakkında 3701 sayılı Kanun, RG:22.03.1991, S.20822.

⁴³⁸ DPT Kuruluş ve Görevleri Hakkında 437 sayılı KHK, (23/8/1991 Tarihli ve 20969 Sayılı Resmi Gazete’de Düzeltmesi Vardır.) RG:14.08.1991, S.20960.

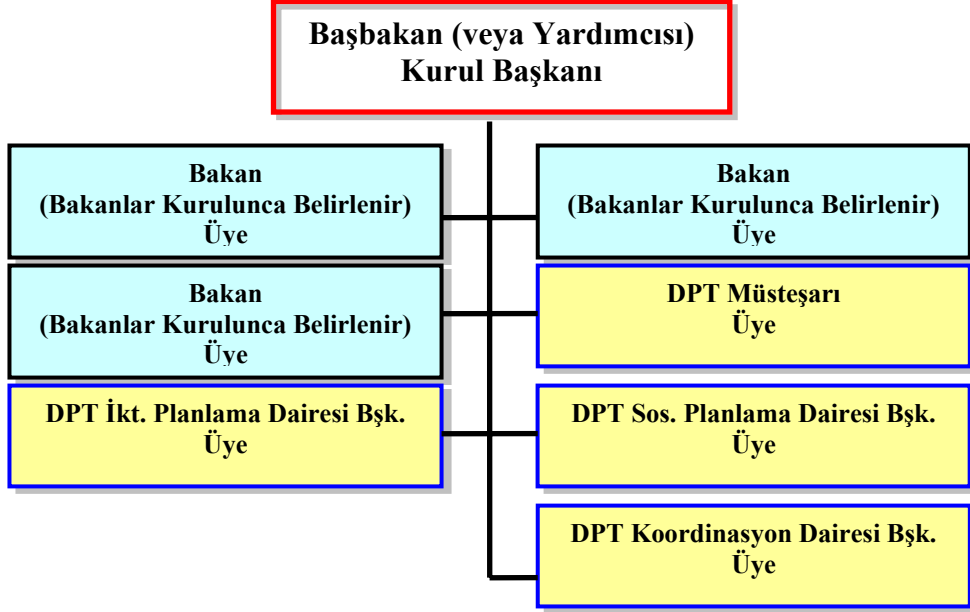
⁴³⁹ DPT Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK’nin Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin 470 sayılı KHK, RG: 06.01.1992, S.21103.

⁴⁴⁰ DPT Kuruluş ve Görevleri Hakkında 511 sayılı KHK, RG: 16.09.1993, S. 21700.

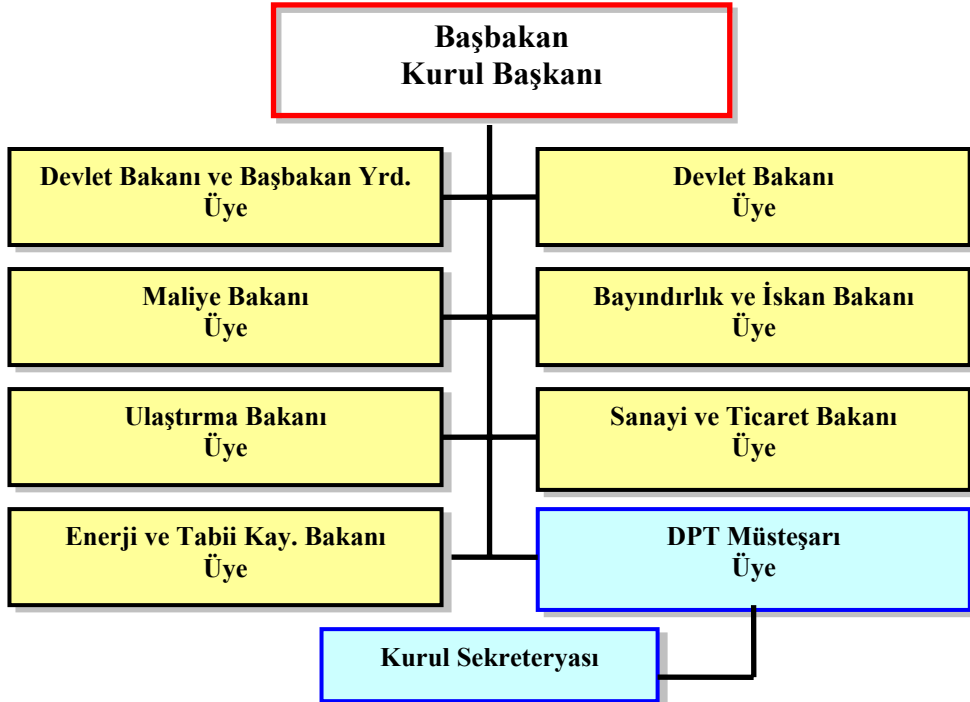
⁴⁴¹ DPT Kuruluş ve Görevleri Hakkında 540 sayılı KHK, RG:24.06.1994, S. 21970.

önce, tespit edilen hedeflere uygunluk ve yeterlilikleri açısından incelemek ile görevli olan Kurul, teknik ve siyasi tercihlerin belirli noktalarda uyumunu ve uzlaşmasını sağlayabilecek bir yapıda idi.

Şekil 7 - YPK'nun 91 sayılı Kanun ile Öngörülen Yapısı



Şekil 8 - YPK'nun Bugünkü Yapısı (59. Hükümet Dönemi)



Daha sonraki yıllarda mevzuat değişiklikleri yapılarak DPT Müsteşarı dışındaki diğer DPT bürokratlarının Kurul'daki üyelik görevlerine son verilmiş, Kurul tamamen siyasi bir kimliğe büründürülmüş, görev ve yetkileri yeniden tarif edilmiştir

Yürürlükteki mevzuat uyarınca YPK'nun teşekkül ettirilmesinde Başbakana geniş bir takdir yetkisi tanınmaktadır. Kurul'da yer alacak diğer üyeleri ve Kurulun üye sayısını tespit etme yetkisi Başbakana, Kurulun sekreteryaya hizmetlerini yerine getirme görevi de DPT Müsteşarlığına verilmiştir.

YPK, kuruluş kanununda belirtilen görevlerin yanısıra, çeşitli Kanun, Tüzük, Yönetmelik ve Kararname ... v.b. düzenleyici işlemler ile verilen görevleri de icra etmektedir.

Yapısı itibarıyla “Ekonomi Kabinesi” veya “Mini Bakanlar Kurulu” görünümündeki YPK'nın görevlerinin ağırlıklı bir kısmı Yİ ve YİD sözleşmelerine onay vermek de dahil olmak üzere ekonomik konular ile ilgilidir.

YPK'nın zaman zaman Bakanlar Kurulu dahil başka bir merci veya makamın iznine veya onayına muhtaç olmadan doğrudan doğruya uygulamaya dönük kararlar aldığı, zaman zaman da hükümetlere yön gösterici işlev üstlendiği izlenmektedir.

4. 4. Özelleştirme Uygulamaları ve Yetkili Karar Organı ÖYK

KÖSİ projeleri için sağlıklı bir idari ve hukuki yapıyı uygulamaya sokamayan Türkiye'de özelleştirme uygulamalarından beklenen yararın sağlanabilmesi, ekonomide piyasa mekanizmalarının tam rekabet koşullarında işleyebileceği ortamın yaratılmasına bağlıdır.

Kamunun, küreselleşme ve liberal piyasa mekanizmaları çerçevesinde kural koyucu, denetleyici ve yönlendirici rolü giderek daha da önem kazanmaya başlamıştır. Bu çerçevede; Türkiye'de de sektörel düzenlemeler yapmak üzere Rekabet, Telekom, Enerji ve Tütün Üst Kurulları gibi idari ve mali özerkliğe sahip bağımsız idari otoriteler⁴⁴² faaliyete geçmiştir.

Bu özerk kuruluşların ekonomik, sosyal gereklere ve çağdaş gelişmelere paralel düzenlemeler yapabilmeleri için Türkiye'deki özelleştirmelerin de en kısa sürede

⁴⁴² Bağımsız idari otoriteler ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz.

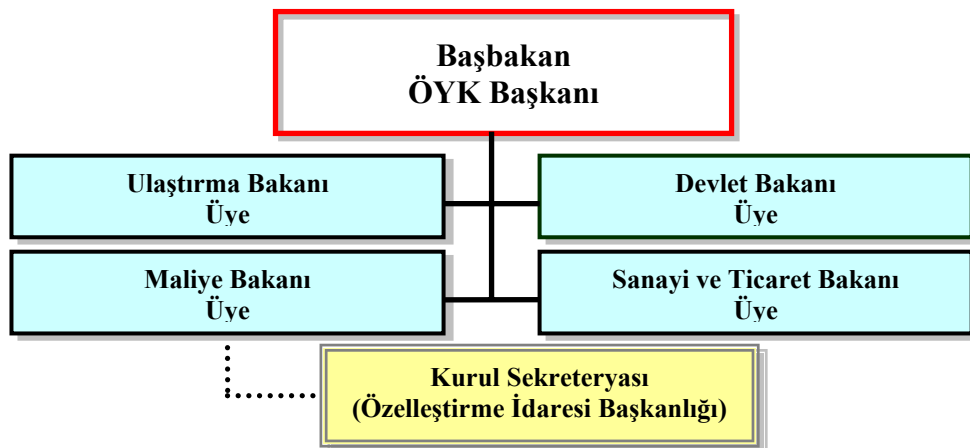
- Uğur Emek, Ünal Zenginobuz ve Muhittin Acar, (2002), **Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması**, TÜSİAD-T/2002-12/349, Aralık 2002.
- OECD, (2004b), **Public Sector Modernisation: Changing Organisational Structures**, OECD Observer, Policy Brief, Eylül, s.2.

tamamlanması gerekmektedir. Bu amaçla 2003 yılı ve sonrası için hazırlanan özelleştirme programının, etkili ve çabuk sonuç alınacak şekilde uygulanmasıyla birlikte elde edilen özelleştirme gelirlerinin, ihale süreçlerine rekor sayılardaki yatırımcı ilgisi ve katılımıyla gerçekleştiği görülmektedir.

Ancak, IX. Kalkınma Planı'ndaki tespit ve görüşler de göstermektedir ki genel ve katma bütçeli idareler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşların mal ve hizmet üretim birimlerinin özelleştirilmesi ve bazı kamusal mal ve hizmetlerin üretilmesi ve sunulması sürecine özel hukuk kişilerinin katılımının sağlanması da günümüzde gerekli hale gelmiştir.

4046 sayılı Kanunun 15. maddesinde belirtilen kuruluşların; baraj, gölet, otoyol, yataklı tedavi kurumları, limanlar ... v.b. diğer mal ve hizmet üretim birimleri ve varlıklarının mülkiyet devrini esas alan “satış” yöntemi ile özelleştirilebilmesi, bu konuya münhasıran ihdas edilecek Kanunlar ile mümkün olabilecektir. 4046 sayılı Kanunun 1. maddesinin son fıkrasında, düzenlenecek yeni kanunlarda her kuruluşun gördüğü kamu hizmetinin özellikleri ve esaslarının dikkate alınması öngörülmüştür. Bu nedenle, bahse konu kuruluşların mal ve hizmet üretim birimlerinin mülkiyet devrini öngören şekilde özelleştirme uygulamasına konu edilebilmesi yürürlükteki mevzuat uyarınca, 4046 sayılı yasanın dışındadır.

**Şekil 9 - Özelleştirme Yüksek Kurulu (ÖYK)'nın Bugünkü Yapısı
(59. Hükümet)**



1980'lerdeki ekonomik değişimler dünya ekonomisinde yeni bir dönem başlatmıştır. Özelleştirme uygulamaları, ulusların ekonomi gündeminde kaçınılmaz ve temel finansal reform aracı haline gelmiştir. Serbest pazar ekonomisinin temel gereçlerinden

biri olan özelleştirme 1984'ten bu yana Türkiye'nin gündeminde de önemli bir yer işgal etmektedir⁴⁴³.

Türkiye'de özelleştirme, sadece devletin ekonomik faaliyetlere müdahalesini en aza indirmeyi ve devlet yatırımlarının ulusal bütçe üzerinde yarattığı baskıyı yok etmeyi değil, bunun yanı sıra sermaye piyasasının gelişimini ve kaynakların yeni yatırımlara yönlendirilmesini de hedeflemektedir⁴⁴⁴.

1980'lerde Turgut Özal'ın Başbakanlığında kurulan hükümet ile birlikte, Türkiye dünyanın en hızlı gelişen ekonomilerinden biri olmuş ve serbest pazar ilkelerinin uygulanması, dinamik sermaye piyasalarının kurulması ve uluslararası yatırımcı ve ithalatçılarla ticaret için liberal yaklaşımlar sunmasından ötürü çekici bir yatırım çevresi haline gelmiştir⁴⁴⁵.

Doğu-Batı arasındaki jeopolitik konumu Türkiye'de uluslararası yatırımcılar için fırsatlarla dolu yeni bir dönem başlatmıştır. Türkiye'deki yatırım fırsatları, ülkenin son dönemdeki kararlı özelleştirme gündemiyle daha da çekici hale gelmiştir. Uygulanan özelleştirme programına uluslararası yatırımcıların katılımı cesaretlendirilmektedir⁴⁴⁶.

Kolay gerçekleşmediyse de ekonomik ve siyasi istikrarın sağlandığı tek parti iktidarındaki 2003-2006 döneminde özelleştirme uygulamalarında çok ciddi sonuçlar alınmıştır. 1980 sonrası dönemde gerçekleştirilen özelleştirme uygulamalarının ayrıntılı sonuçları hükümet dönemleri temelinde ekte yer alan tablolarda sunulmuştur.

Türkiye'de 1984 yılında başlayıp 1994 yılına kadar yapılan yasal düzenlemeler yetersiz kalmış, özelleştirmenin hukuksal temellerinin belirlenmesi gereği ortaya çıkmıştır. Gerek Anayasa Mahkemesinin iptal kararları, gerekse yasal boşluk, aksaklık ve çelişkiler dikkate alınarak hayli kapsamlı çalışmalar sonucunda yürürlüğe giren 4046 sayılı Özelleştirme Kanunu⁴⁴⁷ ile Özelleştirme Yüksek Kurulu (ÖYK) ve Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (ÖİB) oluşturulmuştur.

1986 yılından itibaren hız kazanan ve tamamı kamuya ait veya kamu iştiraki olan kuruluşlardaki kamu paylarının özelleştirme kapsamına alınması yoluyla yürütülen

⁴⁴³ Muzaffer Dartan, (Editör), (1996), **Privatization in the UK and Turkey with Particular Reference to the Coal Sector**, Yapı Merkezi Yayınları, s.16.

⁴⁴⁴ Muzaffer Dartan, (1996), a.g.e., s. 17

⁴⁴⁵ Muzaffer Dartan, (1996), a.g.e., s. 21.

⁴⁴⁶ Muzaffer Dartan, (1996), a.g.e., s. 47.

⁴⁴⁷ 24.11.1994 tarihli ve 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, RG:07.05.2004, S. 25455.

program çerçevesinde, bugüne kadar 244 kuruluştaki kamu hissesi, 22 yarım kalmış tesis, 386 taşınmaz, 6 otoyol, 2 boğaz köprüsü, 103 tesis, 6 liman, şans oyunları lisans hakkı ile araç muayene istasyonları özelleştirme kapsamına alınmış, ancak 23 kuruluştaki kamu payı ile 4 taşınmaz daha sonra özelleştirme işlemine tabi tutulmaksızın kapsamdan çıkarılmak, tasfiye edilmek veya kapsamda olmayan başka bir kuruluşla birleştirilerek tüzel kişiliği sona erdirilmek üzere devredilmiştir⁴⁴⁸. Sayıları ve hisse oranları günden güne değişime uğramakla birlikte 2006 yıl sonu itibarıyla özelleştirme kapsamında 3, kapsam ve programda 12 olmak üzere toplam 15 kuruluş bulunmaktadır. Bu kuruluşların 11 tanesinde % 50'nin üzerinde kamu payı vardır. Söz konusu 3 kuruluşun programa alınması yönündeki çalışmalar sürdürülmektedir. Bunun yanı sıra, özelleştirme kapsamında 58 taşınmaz, 87 tesis, 6 liman, 6 otoyol, 2 boğaz köprüsü, şans oyunları lisans hakkı ile araç muayene istasyonları da yer almaktadır⁴⁴⁹.

Ekte sunulan ayrıntılı tablolardan da görüleceği üzere, münhasıran özelleştirme uygulaması yapmak üzere Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın kurulması sonrasında, ekonomik ve siyasi istikrarın birlikte var olduğu dönemlerde büyük sıçramalar yapan uygulamalar sonucunda, 1985 yılından 2006 yılı sonuna kadar gerçekleştirilen özelleştirme uygulamalarının toplam tutarı yaklaşık 26 milyar ABD Doları düzeyindedir⁴⁵⁰.

KÖSİ ile ilgili Türk mevzuatının ayrıntıları birinci bölümde verilmiştir. Günümüzde dünyada çok sıklıkla başvurulmuş uygulamalar olmasına rağmen KÖSİ uygulamaları konusunda Türkiye'de gerekli ve yeterli yasal düzenlemelerin tam olarak hayata geçirilememiş olduğunu özellikle belirtmekte fayda görülmektedir.

⁴⁴⁸ ÖİB, (2007), **Türkiye'de Özelleştirme Bülteni**, s.8.

⁴⁴⁹ ÖİB, (2007), **Türkiye'de Özelleştirme Bülteni**, s.10.

⁴⁵⁰ Adem Şahin, (2006), **KÖSİ'de Kamunun Rolü ve Teşvikler**, Tebliğ, Uluslararası KÖSİ (PPP) Zirvesi Sempozyumu, 15.09.2006, s.2.

4. 5. KÖSİ'lerde Karşılaşılan Sorunlar, Kurumsal Görüş ve Değerlendirmeler:

4. 5. 1. Enerji Sektörü ve Yetkili Kurumların Görüş ve Değerlendirmeleri⁴⁵¹:

Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı tarafından 2020 yılına kadar yapılan projeksiyon Tablo 17 ve Tablo 18'de görülmektedir.

2020 yılına gelindiğinde, Türkiye'de yaklaşık 406 milyar kilowatt saat ile 500 milyar kilowatt saat arasında değişen bir elektrik talebi ile karşılaşılacağını ifade etmektedir. 2005 yılındaki elektrik talebinin 161 milyar kilowatt saat, 2006 yılındaki talebin ise 173 milyar kilowatt saat olduğu dikkate alınırsa, enerjide çok büyük bir talep⁴⁵² ile karşılaşılması kaçınılmazdır.

Ülkemiz enerji talebi dünyaya göre dört kat hızla artış göstermektedir. Ülkemiz enerji sektöründe 2020 yılına kadar yapılması gereken yatırım miktarı yaklaşık 130 milyar⁴⁵³ ABD Dolarıdır.

Yeni kapasite yatırımı bunun önemli bir kısmını oluşturmaktadır. Enerji Bakanlığı'nın 2007 yılı bütçesinin 5.7 katrilyon TL olduğu düşünülürse bu yatırımların nasıl ve hangi kaynaklarla gerçekleştirileceği belirsizdir.

Sadece enerji alanında bile bu kadar büyük ve ciddi yatırım ihtiyacının kıt kamusal kaynaklarla öngörülen sürelerde gerçekleştirilerek sisteme entegre edilmesi çok zordur.

Tablo 17 - 2005-2020 Yılları Arasında Enerji Sektörü Yatırım İhtiyacı (Milyon ABD \$)
Yüksek Senaryo

KÖMÜR (Arama-Üretim)	5.109
PETROL (Yurtdışı dahil rezerv ekleme ve gerekli yatırım)	16.000
DOĞAL GAZ	2.700
ELEKTRİK	104.765
DSİ	6.093
EÜAŞ	458
Yeni Üretim Tesisi İhtiyacı	91.276
İLETİM	938
DAĞITIM	6.000
TOPLAM	128.574

Kaynak: Murat Zekeriya Aydın, (2006), Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkan v., "**Kamu Altyapı Yatırımlarının Sermaye Piyasaları Aracılığıyla Finansmanı**", Tebliğ, SPK 7. Arama Konferansı, 26.12.2006, Ankara, Tebliğler kitabı, s.27.

⁴⁵¹ Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı yetkilileri ile muhtelif tarihlerde yapılan görüşmeler.

⁴⁵² Murat Zekeriya Aydın, (2006), Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkan v., "**Kamu Altyapı Yatırımlarının Sermaye Piyasaları Aracılığıyla Finansmanı**", Tebliğ, SPK 7. Arama Konferansı, 26.12.2006, Ankara, Tebliğler kitabı, s.28-29.

⁴⁵³ Murat Zekeriya Aydın, (2006), a.g.t., s.27.

Dolayısıyla, bu alanda da özel hukuk kişisi yatırımcılara ve yabancı sermayeye duyulan ihtiyaç sürekli artış göstermektedir. Önceki bölümlerde ele alındığı üzere, diğer ülke uygulamaları da göstermektedir ki bunun için, başta yatırım ikliminin iyileştirilmesi olmak üzere kamuda KÖSİ uygulamalarını kurup geliştirecek ve eşgüdümleyecek, KÖSİ sözleşmelerini takip edip denetleyecek, piyasayı düzenleyecek, liyakat sahibi kadrolardan oluşturulan, hukuki, siyasi ve ekonomik altyapısı iyi planlanmış bir merkezi KÖSİ birimine büyük ihtiyaç vardır.

Tablo 18 - Elektrik Enerjisi Talebi Projeksiyonu

Yüksek senaryo: 96.000 MW Düşük senaryo : 80.000 MW kurulu güç gerektirmektedir.						
	2005		2010		2020	
	Talep (Milyar KWh)	% Artış	Talep (Milyar KWh)	% Artış	Talep (Milyar KWh)	% Artış
Önceki senaryo	168	11,4	270	9,6	570	6,6
Yüksek senaryo(I)	163	8,0	242	8,3	500	6,4
Düşük senaryo (II)	159	5,5	216	6,3	406	6,8
Duyarlılık (%4.5 GSYİH)	163	8,0	230	7,1	440	5,9
Mevcut Kurulu Güç : 39.000 MW Yani ilave 56.000 ile 41.000 MW yeni yatırım gerekmektedir.						

Kaynak: Murat Zekeriya Aydın, (2006), Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkan v., “**Kamu Altyapı Yatırımlarının Sermaye Piyasaları Aracılığıyla Finansmanı**”, Tebliğ, SPK 7. Arama Konferansı, 26.12.2006, Ankara, Tebliğler kitabı, s.29.

2001 yılında 4628 sayılı Enerji Piyasası Kanunu çıkarılmış ve bu yasa ile elektrik enerjisi ve doğalgaz piyasasında liberalleştirme çalışmalarına başlanmış ve bu amaç doğrultusunda Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu kurulmuştur ⁴⁵⁴.

Türkiye’de enerji sektöründe KÖSİ modeli ile ilgili iki önemli uygulamadan kısaca bahsetmek gerekmektedir. Birinci uygulama Otoprodüktörlüktür. Otoprodüktör, kendi faaliyet alanındaki enerji ihtiyacını karşılamak üzere belirli koşulları taşıyan üretim tesisi/leri kurup elektrik üreten özel hukuk tüzel kişileridir. Otoprodüktörlük ilk olarak 1985 tarihli 85/9799 sayılı yönetmelikte yer almasına rağmen bu konudaki gelişmelerin daha çok 1995 yılından sonraki tarihlerde olduğu görülmektedir. Otoprodüktörler üretim faaliyetlerinde bulunabilmek için Enerji Bakanlığından izin

⁴⁵⁴ T.C. Devlet Denetleme Kurulu, (2003), **Elektrik Enerjisi Üretimi Alanında Sürdürülen Yap-İşlet-Devret (YİD), Yap-İşlet (Yİ) ve İşletme Hakkı Devri (İHD) Uygulamaları Hakkında Araştırma Raporu Özeti**, S. 2003/6, 21.07.2003, s. 24.

alırlar ve ürettikleri elektrik enerjisini ancak faaliyet gösterdikleri görev bölgesi içindeki ortaklarına verebilirler⁴⁵⁵.

YİD modeli çerçevesinde 3096 sayılı yasadaki kaynaklanan diğer önemli bir uygulama ise bazı mevcut santrallerin rehabilitasyonu, gereğinde kapasite artışı yapılması ve daha iyi işletilmesi için bu santrallerin işletme haklarının özel sektöre devredilmesidir. 16 Ağustos 1985 tarihli 85/9799 sayılı yönetmelik ve yönetmeliğe ek olarak çıkarılmış Bakanlar Kurulu Kararı ile 25 adet elektrik santrali işletme hakkı devri için belirlenmiştir⁴⁵⁶.

Tablo 19, 20 ve 21’den görüleceği üzere, Türkiye’de şu ana kadar enerji sektöründe bir KÖİ uygulaması olan YİD modeli ile uygulamaya alınan projeler şöyledir: YİD modeli ile işletilen doğal gaz kombine çevrim santralleri, Trakya Doğalgaz Kombine Çevrim (DGKÇ) Santrali, Uni-Mar DGKÇ Santrali Gebze-Dilovası DGKÇ ve Santrali Esenyurt DGKÇ Santralleridir⁴⁵⁷.

YİD yöntemiyle bugüne kadar 23 elektrik üretim tesisi gerçekleştirilmiş olup tamamı işletilmektedir. 23 tesisin 4’ü doğalgaz, 2’si rüzgâr, 17’si de hidroelektrik santralidir. 23 tesisin kurulu güç toplamı, 2.285,5 MW olup Türkiye toplamının %7’sidir⁴⁵⁸.

Tablo 19 - Yapım ve İşletme Aşamasındaki Yİ Projeleri⁴⁵⁹

Sıra No	Projenin Adı	İşletmeci/Görevli Şirket	Sözleşme Tarihi	İşletmeye Alınma Tarihi
1	Gebze Doğalgaz Kombine Çevrim Elektrik Sant.	Gebze Elek.Ürt. A.Ş.	08.10.1998	26.10.2002
2	Adapazarı Doğalgaz Kombine Çevrim Elektrik Sant.	Adapazarı Elek.Ürt. A.Ş.	08.10.1998	10.10.2002
3	İzmir Doğalgaz Kombine Çevrim Elektrik Sant.	İzmir Elek. Ürt. A.Ş.	08.10.1998	
4	Ankara Doğal -gaz Kombine Çevrim Elektrik Sant.	Baymina Elek. Ürt. A.Ş.	06.11.1998	
5	İskenderun Termik (ithal kömür)	İskenderun Elek. Ürt. A.Ş.	08.01.1999	

Kaynak: T.C. Devlet Denetleme Kurulu (2003).

Yirmi yıldan daha uzun bir süre önce, mevzuat değişikliği yaparak enerji sektörü yatırımlarına özel sektörün de katılımını sağlayan Türkiye, bu konuda dünyada öncü konumdadır. Daha sonra, 1994 yılında, YİD uygulamalarına izin veren yasa da yürürlüğe sokularak, yaklaşık 7 milyon ABD Doları tutarındaki özel sektör

⁴⁵⁵ İmre, a.g.e., s. 15

⁴⁵⁶ İmre, a.g.e s. 15

⁴⁵⁷ T.C. DDK, (2003),a.g.e. s. 38-39.

⁴⁵⁸ T.C. DDK, (2003),a.g.e., s. 43

⁴⁵⁹ T.C. DDK, (2003),a.g.e. s. 36-37.

kaynağının devreye girmesi yoluyla YİD kapsamında 8.500 megavat üretim kapasitesi inşa edilmiştir⁴⁶⁰.

Yine Yİ modeli ile faaliyette bulunan ve özel hukuk kişisi şirketlerin işlettiği santraller ise Adapazarı Doğalgaz Santrali, Ankara Doğalgaz Santrali, Gebze Doğalgaz Santrali, İzmir Doğalgaz Santrali, İskenderun ithal kömürüne dayalı termik santral işletmeleridir⁴⁶¹.

Tablo 20 - İşletme Hakkı Devri Projeleri⁴⁶²

Sıra No	Projenin Adı	İşletmeci/Görevli Şirket	Sözleşme Tarihi	Devir Tarihi	Sözleşme Tipi
1	Çayırhan Termik	Park Termik Elek. A.Ş.	05.10.2001	01.07.2000 04.10.2001	İMTİYAZ
2	Hazar I-II HES	Bilgin Elek.Ürt. İlt. Dağ. A.Ş.	08.08.1996	08.12.1996	İMTİYAZ

Kaynak: T.C. Devlet Denetleme Kurulu, (2003).

Tablo 21 - İşletmedeki YİD Projeleri⁴⁶³

Sıra No	Projenin Adı	Sözleşme Tarihi	İşletmeye Alınma Tarihi
1	Marmara Ereğlisi - Trakya Doğalgaz Kombine	28.05.1993	05.06.1999
2	Marmara Ereğlisi-Unimar Doğalgaz	28.05.1993	12.06.1999
3	Gebze-Dilovası Doğalgaz	31.05.1996	21.01.1997
4	Esenyurt Doğalgaz	12.05.1993	22.05.1999
5	Birecik Barajı ve HES	19.03.1993	04.10.2001
6	Berdan HES	15.11.1993	27.12.1996
7	Çal HES	09.03.1996	12.01.2001
8	Çamlıca HES	09.09.1994	12.12.1998
9	Aksu-Çayköy HES	19.02.1986	01.11.1989
10	Fethiye HES	30.07.1996	20.12.1999
11	Tohma-Medik HES	10.06.1996	23.12.1998
12	Girlevik II-Mercan HES	Belli değil	30.03.2001
13	Gaziler HES	04.06.1992	07.11.2002
14	Gönen HES	05.02.1996	07.03.1998
15	Kısıklı HES	18.08.1988	05.01.1994
16	Hasanlar HES	18.06.1987	17.05.1991
17	Suçatı HES	31.05.1996	18.01.2000
18	Dinar II HES	30.02.1998	01.12.2000
19	Ahiköy II HES	13.08.1990	18.11.1999
20	Ahiköy I HES	13.08.1990	02.09.1999
21	Sütçüler HES	14.06.1991	18.06.1998
22	Bozcaada Rüzgâr Enerjisi	13.06.2002	25.06.2000
23	Çeşme-Alaçatı Rüzgâr Enerjisi	30.07.1998	28.11.1998

Kaynak: T.C. Devlet Denetleme Kurulu (2003).

Enerji projelerindeki uygulamalarda yaşanan sorunlar özetle; özelliklerine göre taraflar arasında imzalanan sözleşmelerin değişiklik arz etmesi ve özellikleri itibariyle benzerlik arz eden santrallerin sözleşmelerinde bir standardizasyon

⁴⁶⁰ Andrew N. Vorkink, (2006), Dünya Bankası Türkiye Temsilcisi, “Türkiye’de Kamu Özel Ortaklığı”, Uluslararası KÖSİ (PPP) Zirvesi ve Sempozyumu, Tebliğ, 15.09.2006, Ankara, s.3.

⁴⁶¹ Erol İmre, (2001), “Türkiye’de Yap-İşlet-Devret Modeli, Yasal Çatısı, Uygulaması”, http://www.ydk.gov.tr/seminerler/turkiyede_yid_modeli.htm, s. 17.

⁴⁶² T.C. DDK, (2003), a.g.e. s. 37.

⁴⁶³ T.C. DDK, (2003), s.35-36.

sağlanamaması, projenin finansmanının sağlanmasını kolaylaştırmak, modeli çekici kılmak maksadıyla tüm risklerin devlet tarafından alınmış olması, projeyi gerçekleştirmek için alınan kredilerin ve fiili yatırım tutarının takibinin, kamu kurumları arasındaki eşgüdüm eksikliğine de bağlı olarak gerektiği gibi yapılamaması, sözleşmelerin uzun dönemli olması nedeniyle, olabilecek mevzuat değişikliklerine uyum sağlanması konusunda esnek olmayışları, fiyatların önceden belirlenerek eskalasyon ile artırılması ve elektriği alan kuruluşun bütün piyasa risklerini üstlenmiş olması, sözleşme görüşmelerinde yapımcı ve finansörlerin profesyonel ve uluslararası hukuk firmaları ile birlikte çalışması karşısında kamunun elindeki imkanların kısıtlı olması nedeniyle sözleşmelerin hazırlanması sırasında hukukçulardan yararlanılamaması, sözleşmelerinde “uluslararası tahkim” maddesi yer alan projelerde ortaya çıkacak anlaşmazlıkların uluslararası tahkime götürülmesi nedeniyle kamu aleyhine verilecek kararların getirebileceği yüksek tazminatlardır.

Ayrıca, YİD santrallerinin bazılarının ihalesiz yapılması, YİD modeli ile yapılacak bir projenin yapılabilirlik ve sözleşme sürecinde birçok kuruluşun görüşlerinin alınmasına rağmen bu görüşler ışığında biraraya gelinememesi ve gerekli eşgüdümün sağlanamıyor olması, yapılabilirlik raporlarının değerlendirilmesi ve sözleşmelerin hazırlanması aşamasında uzmanlık gerektiren çalışmaların kalifiye personel yokluğundan yeterince yapılamıyor olması, bazı yapılabilirliği olmayan projelerin gerçekleştirilmiş olması, inşaat döneminde kontrol mühendislerinin bulundurulmaması, denetimlerin usulünce yapılamaması, yatırım geri dönüşünün kısa süreli olması nedeniyle, enerji birim maliyetlerinin yüksek olması, kredi geri dönüşleri döneminde (7-10 yıl) tarifelerin yüksek olması, özkaynak karlılığının yüksek olması yanında proje tekliflerinin değerlendirilmesinde konunun uzmanlarından yeterince yararlanılamaması, yapılabilirlik raporlarına ilişkin kurum görüşlerinde kesin ifadeler kullanılmaması ve bu durumun düzeltilmesi için gerekli eşgüdümün sağlanamaması, şirketin yatırımda kullandığı kredi ve öz sermayenin takibinin yapılamaması, tarifelerin gerçekçi rakamları yansıtmaması, 3096 sayılı yasanın ve sözleşmelerin çok net ve açık hükümler içermemesi, 3096 sayılı yasa çerçevesinde YİD modelinde tesis edilerek mevcut sözleşmelerine göre işletilmekte olan santrallara, 4628 sayılı yasa ile getirilen yeni düzenlemelerin özel şirketler ile ihtilaflara neden olması, şirketlerin mevcut sözleşmeleri ile kazandıkları haklarından

vazgeçmek istememelerinden dolayı, bu hususun yeni piyasa yapısının oluşmasına engel teşkil etmesi, sözleşmelerin düzenlenmesinde farklı uygulamalara gidilmesine yol açabilecek hukuki belirsizliklerinin bulunması, yapılacak işlemlerin yoruma ve insiyatife bağlı kalması da mevcut sorunlar arasındadır.

Hukuki ve teknik altyapısının sağlam bir şekilde oluşturulması kaydıyla, dünyada uygulanan KÖSİ modellerinin Türkiye’de de kullanılabileceği düşünülmektedir. Ancak bu modellerin uygulanacağı sektörlerde, orta ve uzun dönemde oluşabilecek değişiklikler önceden dikkate alınarak, gelecekteki değişikliklere engel olmayacak düzenlemeler yapılmalı ve sözleşme süreleri de bu bağlamda düşünülmelidir.

İhale yönteminin tercih edilmesi, değerlendirme ve denetime ilişkin düzenlemelerin net ve anlaşılır olması ve özellikle de “Denetim” maddesinin çok açık ve anlaşılır şekilde sözleşmelerde yer alması, maliyet hususunun iyi irdelenmesi, sözleşmelerin hazırlanması sırasında ve takip eden süreçte yeterli bilgi ve deneyime sahip hukuk birimleri ile birlikte çalışılması, inşaat aşamasında denetimin sağlanması, hukuki altyapının oluşturulmasının ve mevcut 3096, 3996, 4501 ve 4628 sayılı Kanunlar ile çıkan tüm yönetmeliklerin yeniden gözden geçirilerek sektörel düzenlemeler yapılması, konunun uzmanlarından oluşan bir idari birimin oluşturulması, kurumlar arasında eşgüdümün sağlanması önem taşımaktadır.

KÖSİ uygulamaları kapsamına eğitim, sağlık, ulaştırma, telekomünikasyon, bayındırlık sektörlerinin girebileceği, her projeye Hazine garantisi verilmemesi sonucunda, şirketlerin ancak yapılabilir projelere kredi bulmasının kolaylaşacağı, dolayısıyla yapılabilirliği olmayan projelerin kendiliğinden ayıklanacağı, proje garantisi verilecek ise bunun projenin bütünü için değil, örneğin sadece kredi geri ödemelerine münhasır olmasının ve riskin belirli oranda paylaşılmasının, her sektörün uzmanı olan kuruluş tarafından ayrıntılı düzenlemeler yapılmasının uygun olacağı, genel düzenlemelerin merkezi bir yapıda yapılmasının uygun olacağı, kurumların yapacakları işler ve verecekleri izinler konusunda süre açısından projeyi olumsuz ekilememesi için gerekli özenin gösterilmesi, her durumda yapılacak işlerin, ihale konusu yapılmasının ve önceden belirlenmiş şartlara (şartname, sözleşme taslağı ... v.b.) göre uygulanmasının uygun olacağı, projenin aşamalarının önceden belirlenmesi, ayrıntılı bir düzenleme yapılması, imzalanacak KÖSİ sözleşmelerinin tek tip olmasının ancak, gizliliğinin olmamasının, yapılacak düzenlemelerin; kamu,

özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarına açık yapılması, sektörlerin gelecekteki yapısının önceden dikkate alınması, mümkünse sözleşmelere uluslararası tahkim maddesinin konulmaması, konulduğu durumlarda tenfizinin mutlaka Türkiye’de olmasının sağlanması, uluslararası tahkim davalarında savunmayı yapacak birimin açıkça tanımlanması ve bu birimin davaları takip edecek, savunacak yetkinliğe kavuşturulması ya da gerektiğinde dışarıdan hizmet alımı yapabilmesinin sağlanması, gereklidir.

4. 5. 1. 1. Türkiye Elektrik İletim A.Ş. (TEİAŞ)⁴⁶⁴: Mevcut sözleşmeler çerçevesinde faaliyetlerini yürüten özel hukuk kişisi şirketler; 4628 sayılı yasa gereği lisans alınması gerekmesine rağmen kazanılmış haklarına dayalı olarak yeni lisans almamışlardır. Lisans almadıkları için TEİAŞ ile yapmaları gereken sistem kullanım anlaşmalarının hukuki geçerliliği bulunmadığından sözkonusu anlaşma uyarınca yükümlü olmaları gereken müeyyidelerden muaf olarak faaliyet göstermektedirler.

4628 ve 3096 sayılı yasalar ile tanımlanan piyasa modellerinin tamamıyla birbirine karşıt yapıları öngörüyor olması nedeniyle, 3096 sayılı yasaya dayalı olarak kurulmuş olan tesislerin kazanılmış haklarının bulunması, bu tesislerin 4628 sayılı yasa ile kurulan yeni piyasa yapısında faaliyetlerinin düzenlenmesi ile ilgili konularda 4628 sayılı yasa ve bu yasa çerçevesinde oluşturulan ikincil mevzuatta yer alan müeyyideleri işlevsiz hale getirmektedir. 4628 sayılı yasada bu konuda düzenlemeler yapılarak 3096 sayılı yasanın yürürlükten kaldırılması bir çözüm oluşturabilir. Yasa düzeyinde hukuki bir düzenlemeye ihtiyaç vardır.

Özellikle son yıllarda elektrik üretiminde arz açığı oluşması ve yakın gelecekte ciddi sıkıntılar yaşanması kaçınılmazdır. Kamu artık yeni üretim tesisi yapma görevini yerine getirmemektedir. Varolan modeller ve/veya uygulamalarda da sonuç alınamamaktadır. Kamunun bir tesisi gerçekleştirme sürecindeki (özel sektöre göre) başarısızlığı ortadadır. TEİAŞ da son yıllarda doğrudan bağlı müşterilerine uyguladığı sistemle (YİD) müşteri tesis onayı aldıktan sonra tesisi TEİAŞ adına yapmakta ve işletmesini TEİAŞ’a devretmektedir. Bedeli de zaman içinde TEİAŞ ile yapılan anlaşma gereği imalatçı firmaya geri ödenmektedir.

⁴⁶⁴ TEİAŞ yetkilileri ile 2005, 2006, 2007 yıllarında muhtelif tarihlerde yapılan sözlü görüşmeler.

Normalde acil gereksinimi olan bir tesisin yapımı bile TEİAŞ bünyesinde sırasıyla; planlama, yatırım, ödenek, ihale, Çevresel Etki Değerlendirme Raporu (ÇED), Kamulaştırma ... v.b. gibi her biri birbirini etkileyen 2 ila 5 yıl gibi uzun bir süreç (özellikle ÇED, Kamulaştırma ve ihalelerde yaşanan kalifiye olmayan firma sorunları) istemektedir. Özel sektör açısından bakıldığında bu tesisin öncelikle kendisi için Zaman-Kalite-Güvenilirlik bilincinde çok kısa sürede sonuç alınabildiği görülmektedir.

Bunun uygulama örneği olarak 380 Gaziantep OSB Transformatör Merkezi gösterilebilir. Bu tesis herşeyi ile on ay gibi çok kısa bir sürede kullanıcısı tarafından gerçekleştirilmiştir. Özel sektör, iş yaparken kamuya göre daha seçici olabilmektedir. Bu tür KÖSİ uygulamalarının özellikle günümüz şartlarında gerek üretim gerekse iletim sisteminde güvenilirliği sağlanmış olarak yaygınlaştırılmasının faydalı olacağı düşünülmektedir.

Kamu ve özel sektörde faaliyet gösteren tüm kuruluşların ve şirketlerin veya sektör temsilcilerinin katılımının olması, üretilecek çözümlerin tüm sektörler tarafından kabulü ve uygulanabilirliği açısından faydalı olacaktır.

4628 sayılı yasa ile öngörülen serbest piyasa yapısında, Hazine garantili herhangi bir sözleşmenin uygulanabilirliği bulunmamaktadır. Dolayısıyla, garantilerin kapsamından bahsedilmesi de mümkün görünmemektedir.

4. 5. 1. 2. Türkiye Elektrik Üretim A.Ş. (TEÜAŞ)⁴⁶⁵: Kamu menfaatinin objektif ölçütler ve teknik gerekliliklerle net olarak belirlenmesi, ihale yöntemi ve firma seçiminin rekabet ortamında nasıl yapılacağı, belirlenecek bedelin niteliği (kira-gelir ortaklığı) v.b. hususlara açıklık getirilmesi, üretim şirketi olarak faaliyet göstermesi gereken özel sektör firması ile özel hukuk sözleşmesi niteliğinde sözleşme yapma imkanının tanınması, teşvik kapsamında yeni santral kurulmasına ilişkin modelde eşgüdümün ve sözleşmenin Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nca, alt sözleşmelerin de ilgili şirketlerce yapılabileceği şekilde ayrıntılı düzenleme yapılmasının gerekli olduğu ifade edilmektedir.

4. 5. 1. 3. Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt A.Ş. (TETAŞ)⁴⁶⁶: Tarifelerin yüksek oluşu, alım garantileri nedeniyle, ihtiyaç olmadığı hallerde dahi ödeme

⁴⁶⁵ EÜAŞ yetkilileri ile 2005, 2006, 2007 yıllarında muhtelif tarihlerde yapılan sözlü görüşmeler.

⁴⁶⁶ TETAŞ yetkilileri ile 2005, 2006, 2007 yıllarında muhtelif tarihlerde yapılan sözlü görüşmeler.

yapma yükümlülüğünün varlığı, bazı sözleşmelerde yıllık alım garantilerinin üzerinde üretilen fazla üretilmeye de alım zorunluluğunun getirilmesi, enerji arz fazlalığının olduğu dönemde, TETAŞ'ın mali yapısını olumsuz yönde etkilemekte ve sözleşmelerde fazla üretim tarifesine ilişkin belirli bir standart getirilmemiş olması, uygulamada karışıklığa ve takipte güçlüğü neden olmaktadır.

Santrallara ait sözleşmelerde tesis döneminde geçen sürede, tarifelerin sabit ve değişken kapasite bedellerinin yüksek oranlarda eskalasyona tabi olması, mücbir sebep süresince üretilmeyen elektrik enerjisinin bedelinin ödenmesi, bazı HES'lere ait sözleşmelerde yapılan düzenlemeler nedeniyle, eğer herhangi bir yılda kuraklık ve/veya yetersiz su geliri nedeniyle yıllık üretime ulaşamamış ise, bu santralların işletmecisi şirketlere EEF'den kredi verilmesi sonucunda tarifelerin gereksiz bir şekilde yükselmesi, bazı HES'lerde DSİ payı ödenmesi uygulamasının da, kamunun bir cebinden alınıp, diğer cebe aktarılan gereksiz bir uygulama olması, kamulaştırmaya ödenen tutarların tarifeye yansıtılması, doğalgaz satış sözleşmeleri ile Şirketler ve TEAŞ arasında imzalanan sözleşmelerde yakıt kalemine ilişkin hükümler arasında uyumsuzluklar bulunması, tarifelerin sabit ve değişken işletme gideri kalemlerine uygulanan eskalasyon formülü, sorunlarının hem kamu, hem de özel hukuk kişisi arasında dengeli ve uyumlu bir şekilde çözümlenmeye ihtiyacı vardır. Ayrıca, serbest piyasaya geçişin önünde engel olarak görülen bu projelere ait sözleşmelerde gerekli değişikliklerin yapılmasının yolları da araştırılmalıdır.

Özel hukuk kişisi şirketler henüz üretim lisansı almadıklarından sözleşmelerindeki düzenlemeler gereğince, mevzuattan kaynaklanan yeni mali yükümlülüklerin TETAŞ tarafından karşılanması gerekmektedir. Bu durum, TETAŞ'ın toptan satış tarifelerini olumsuz yönde etkilemektedir.

YİD modeli ile üretim yapan şirketlere, birtakım şartların tahakkuku ile birlikte, şirketin rızası olması halinde, santralların mülkiyetinin şirketlere devri için 3096 sayılı kanunda değişiklik yapılmasının uygun olacağı da düşünülmektedir.

4. 5. 1. 4. Boru Hatları ile Petrol Taşıma A.Ş. (BOTAŞ)⁴⁶⁷ : BOTAŞ'ın diğer müşterileriyle imzaladığı sözleşmelere oranla çok daha kapsamlı ve içerik açısından ayrıntılı sözleşmeler olması ve özellikle gaz tesliminde temerrüde düşülme ... v.b.

⁴⁶⁷ BOTAŞ yetkilileri ile 2005, 2006, 2007 yıllarında muhtelif tarihlerde yapılan sözlü görüşmeler.

durumlarında BOTAŞ açısından ciddi müeyyideler içermesi nedeniyle sözleşmelerin gereklerinin takibi ve yönetiminin, uygulamada diğerlerine oranla çok daha yoğun çalışma gerektirmesi sözkonusudur.

Devlet tarafından elektrik üretmekle görevlendirilen bu tesisler ile bir kamu kuruluşu arasında imzalanan bir sözleşmede, diğer kuruluşlarla imzalanan sözleşmelere atıf yapılan hükümler bulunması, dolayısıyla bu sözleşmelerin birbiriyle uyumsuz hükümler içermemesi gerektiği düşünülmektedir.

4. 5. 1. 5. Devlet Su İşleri (DSİ)⁴⁶⁸: Su sektörü hem kamu, hem özel sektör için büyük yatırım ihtiyacı gerektirmektedir. Bu noktada KÖSİ'nin çok çeşitli sektörlerde altyapı ve hizmet ihtiyaçlarını karşılamak için kullanılabileceği bir gerçektir. YİD modeli kapsamında uygulanan projeler ile ilgili olarak uygulamada görülen sorunlar ışığında; yapılabilirlik aşaması, sözleşme, yatırım, işletme konusunda uzman birimlerin oluşturulmasında yarar görülmektedir.

DSİ de içme ve sulama suyu sektörlerinde KÖSİ projelerini gerçekleştirmek istemektedir.

İçme Suyu: Proje bir bütündür. İçme suyu projelerinde kamu kurumlarının mevzuatı çok karmaşık bir hal almış ve projenin tamamının bir kamu kurumu tarafından tamamlanması da güçleşmiştir. Yeni finans modellerinin uygulanabilmesi için bu mevzuat sorununun çözümlenmesi gerekmektedir. Ayrıca; yatırımın kademeli olarak yapılması, nüfus projeksiyonlarının gerçeklere uygun hesaplanması, yatırımın geri dönüşümü için risk analizlerinin iyi değerlendirilmesi gerekmektedir. Ancak, YİD modeli ile yapılan projelerin işletme süresinin 15-20 yıl olması ve ilk 7 yılda yatırımın büyük bir kısmının geri ödenmesi nedeni ile birim maliyetler yüksek çıktığından bu durum, yatırımın geri ödenmesinde bugünkü kullanıcıların kendi katılım payları yanında gelecekteki kullanıcıların katılım paylarını da ödemesi anlamına gelmektedir.

Sulama Projeleri: DSİ'ce inşa edilen sulama tesislerinin işletme, bakım ve yönetim sorumluluğunun devredilmesi 6200 sayılı DSİ Kuruluş Kanunu'nun 2. maddesinin (k) fıkrası uyarınca yapılmaktadır. Ancak, sulama tesislerinin işletme bakım ve

⁴⁶⁸ DSİ yetkilileri ile 2005, 2006, 2007 yıllarında muhtelif tarihlerde yapılan sözlü görüşmeler.

yönetim sorumluluğunu üstlenen sulama birlikleri yasal altyapıları yeterli olmadığından etkili bir şekilde görev yapamaz durumdadırlar.

Sulama birliklerinin kurumsallaşabilmesinin temin edilebilmesi için öncelikli olarak hizmet alanlarını düzenleyen, belli standartlar getiren ve bu alandaki eksikliği kapatacak olan “Su Kullanıcı Birlikleri Yasası”nın bir an önce çıkarılması gerekmektedir. Birliklerin ana gelir kaynağı durumunda olan ve hizmetlerin sürdürülebilmesi için çok büyük önemi bulunan sulama suyu ücretlerinin çeşitli nedenlerle düşük belirlenmesinin yanında tahsilatında da büyük sıkıntılar bulunduğu görülmektedir. YİD uygulamasında, üretimi (suyu) satın alacak pazar çok önemlidir. Üreticilerin ekonomik yapılarından dolayı su ücretini ödeme konusunda dahi sıkıntı çeken Türkiye’de sulama projelerinde, bazı çok özel projeler hariç, YİD’in veya çiftçilerin yatırıma katkıda bulunmasını öngören bir finansman modeli geliştirilmelidir.

Kullanıcıların tesise sahip çıkması ve sulama randımanlarının yükseltilmesi açısından yatırımların “talep öncelikli” olması ve bu konuda yasal düzenlemelerin yapılması uygun olacaktır. Bu konuda dünyada çok çeşitli örnekler mevcuttur. Bunlar yatırıma belli oranda katılım, sadece sulama tesislerine katılım, işletme bakım ücretlerine katılım, yatırımdan önce taahhüt alma ... v.b. şeklinde olabilmektedir. Sulama projelerinin yatırımında devletin yükünün azaltılması konusunda bu işe istekli olan birlik, şirket ve şahıslara imkan tanınması için gerekli yasal düzenlemelerin yapılmasının uygun olacağı düşünülmektedir. Yatırıma kamunun belli bir oranda katılmasını içeren KÖSİ modellerinin sulama projelerine uygulanabileceği düşünülmektedir. Ancak bu modelin yasal altyapısının, usul ve esaslarının detaylandırılması gerekmektedir. Bu noktada ise arazi toplulaştırması çok önem kazanmaktadır. Özellikle DSİ projelerinin toplulaştırma çalışmalarının DSİ tarafından yapılması bu yatırım modelinin uygulanabilirliğini kolaylaştıracaktır.

Sulama projelerinin yatırımında devletin yükünün azaltılması konusunda bu işe istekli olan birlik, şirket ve şahıslara imkan tanınması için gerekli yasal düzenlemelerin yapılmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

4. 5. 2. Ulaştırma Sektörü ve Yetkili Kurumların Görüş ve Değerlendirmeleri⁴⁶⁹:

YİD modeli çerçevesindeki yasal düzenlemeler daha çok enerji sektörü ile ilgili olmakla birlikte önemli bir altyapı yatırımı olan otoyol ve diğer ulaşırma faaliyetleri de bu model kapsamında gerçekleştirilmektedir. 2 Haziran 1988 tarihinde yürürlüğe giren 3465 sayılı yasa ile özel sektöre T.C. Karayolları dışında otoyol yapımı, bakımı ve işletilmesi ile görevlendirilmesi olanağı sağlanmıştır. Bu yasanın öngördüğü esaslar çerçevesinde yapacağı sözleşme ile istekli firmalar görevlendirilebilmektedir. Sözleşme projeleri ise diğer enerji projelerinden farklı olarak 49 yıl ile sınırlandırılmıştır⁴⁷⁰.

3465 sayılı yasanın uygulanması ile ilgili yönetmelik ise, bu yasanın yayın tarihinden 5 yıl sonra, 1993 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu yönetmelikte görevli şirketin seçim usulü, şartnamenin hazırlanması ve görevlendirme usulüne yer verilmiştir.

Bu yasanın devreye girmesinden sonraki uygulamalara bakıldığında, özel kesimden gelen taleplerin daha çok otoyol hizmet tesislerinin yapılması ve işletilmesi için olduğu görülmektedir. Devreye giren yasal düzenlemelerden sonra önemli otoyollar ve otoyol hizmet birimleri bu model çerçevesinde gerçekleştirilmiştir. Bir çok uygulama halen proje aşamasındadır. Örneğin, üzerinde uzun yıllardır konuşulan ve tartışılan Çanakkale köprüsü ve çevre yolları inşaatı YİD modeli ile gerçekleştirilmeye çalışılmış ancak henüz bir sonuç alınamamıştır.

Atatürk ve Antalya Havalimanları yeni dış hatlar terminal binaları (faaliyette olan tesisler) bu sektördeki en önemli uygulamalardandır. Bazı liman (Filyos, Derince gibi) ve Otoyol (Anadolu Otoyolu) projeleri de gündemdedir⁴⁷¹.

Ankara Esenboğa Havalimanı'nın iç ve dış hatlar terminali YİD modeliyle ihale edilen bir proje ile İstanbul Atatürk Havalimanı dış hatlar terminalinin de işletmecisi olan TAV firması tarafından inşa edilmiş olup adı geçen firma tarafından 15 yıl 8 ay gibi bir süre işletilecektir⁴⁷².

⁴⁶⁹ Ulaştırma Bakanlığı yetkilileri ile 2005, 2006, 2007 yıllarında muhtelif tarihlerde yapılan sözlü görüşmeler.

⁴⁷⁰ T.C. DDK (2003),a.g.e., s.9

⁴⁷¹ T.C. DDK (2003),a.g.e., s.17

⁴⁷² Uğur Cebeci, **Esenboğa'ya 10 milyon yolcu**, [http:// www.hurriyetim.com.tr/yazarlar/yazar/0,authorid~41@sid~227@nvid~482883,00.asp](http://www.hurriyetim.com.tr/yazarlar/yazar/0,authorid~41@sid~227@nvid~482883,00.asp), 17.10.2004.

Yapısal sorunları nedeniyle, 2003’de 640 milyon ABD Doları, 2004’de 548 milyon ABD Doları olmak üzere sürekli zarar eden⁴⁷³ KİT’lerin başını çeken TCDD’ne ait gar ve istasyonlarının KÖSİ uygulaması ve kiralama yoluyla işletilmesine karar verilmiş, şu an atıl duran 500 adet gar ve istasyonun TCDD ve özel sektör işbirliği ile ekonomiye kazandırılacağı açıklanmıştır⁴⁷⁴.

Ulaştırma Bakanlığı tarafından ayrıca Ankara-Konya Yeni Demiryolu Hattının KÖSİ uygulaması olan YİD, Yİ ... v.b. ile yaptırılmasının planlandığı açıklanmıştır⁴⁷⁵. Ayrıca yekililer; Demiryollarının 1950’den bu yana hep kan kaybettiğini, en az 15 yıl asgari 20 milyar ABD Doları yatırım yaparak demiryollarındaki 50 yıllık kaybın bir kısmının telafi edilebileceğini⁴⁷⁶ ifade etmektedirler.

Belediyelerin ulaştırma sektöründeki çalışmalarına örnek olarak da Ankara Metrosu’na bakılabilir. Ankara Metrosu’nun 1987 yılında YİD yöntemi ile gerçekleştirilmek istendiği bilinmektedir. Yapılan proje çalışmaları ve görüşmeler sonucu metro projesinin bu finansman yöntemi ile çözülmeyeceğinin görülmesi üzerine 1991’de anahtar teslimi yöntemine dönülmesi kararlaştırılmıştır⁴⁷⁷.

İstanbul’da yapılması kararlaştırılan ve halen proje safhasında olan 3. Boğaziçi Köprüsü ve çevreyollarının YİD yöntemi ile yaptırılacağı açıklanmıştır⁴⁷⁸.

Ulaştırma Bakanlığı ve ilgili kuruluşlarının bugüne kadar 3996 Sayılı Yasa çerçevesinde; kıyı yapılarında 4’ü liman 9’u yat limanı olmak üzere toplam 13 proje, Hava Meydanlarında ise 6 terminal projesinin ihalesinin sonuçlandırılarak YİD sözleşmelerinin imzalandığı bilinmektedir. Bunlardan Hava Meydanı projelerinin kısa sürede yatırımın geriye dönüşüne imkan veren nitelikte olmaları (devlet tarafından yolcu garantisi verilmiş olması ile proje cazibesine haiz durumda bulunmaları) nedeniyle başarı ile gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır.

Ulaştırma Bakanı Binali Yıldırım, Türkiye’deki YİD projeleri ile 40 milyon ek yolcu kapasitesi yaratılmasındaki başarı sırrını “Kazan-kazan esasına göre sözleşme yapmalısınız ve karşı tarafa ‘sizden daha akıllı olduğunu’ mutlaka hissettirmelisiniz.

⁴⁷³ **Dünya Bankası (2005)**, Demiryolu Yeniden Yapılandırma Programının I Kısımında Kullanılacak 143.7 milyon Euro’luk Krediye İlişkin Proje Değerlendirme Raporu, Rapor No:28049-TU, 12 Mayıs 2005, s.2.

⁴⁷⁴ **Tren garlarına özel işletme**, 7 Şubat 2005, radikal.com.tr

⁴⁷⁵ <http://www.ubak.gov.tr/tr/alt/guncel/sss.htm>

⁴⁷⁶ Binali Yıldırım, (2007), Ulaştırma Bakanı, Hürriyet Gazetesinde yayımlanan açıklamalar, Bknz. Hürriyet Gazetesi, 01.03.2007, s.8.

⁴⁷⁷ Ankara Metrosu, <http://www.ego.gov.tr/uprs/metro.htm>

⁴⁷⁸ Yeni köprü için hazırlık yoğunlaştı, <http://www.ntv.com.tr/news/269515.asp>, 11 Mayıs 2004

O zaman çok hevesli ve kazanacağına inanan girişimciler ortaya çıkar. Biz projelerimizi alan girişimcilerin finansman bulma aşamasında Hazine garantisi bile vermedik. Sadece yatırımların ödeme kapasitesine kredi buldular. İcraat ve tecrübe açısından Avrupa'dan bile çok ilerdeyiz. Ortadoğu ve Kuzey Afrika'daki devletler ise daha yeni bu yola giriyorlar. Biz artık icraatımızı konuşuyoruz. Yurt dışında YİD projeleri alacak şirketlerimiz bütün ihalelere giriyorlar.” şeklinde açıklamaktadır.⁴⁷⁹

Kıyı yapılarında ise aynı başarının söz konusu olmadığı, ekonomik konjonktürün etkisinin yanı sıra; yatırımın geriye dönüş sürelerinin uzun olması, devlet garantisi verilmemiş olması, ihale öncesinde gerçekleştirilmesi gerekli olan bazı önemli işlemlerin (imar planı onayı, ÇED olumlu belgesinin alınması ... v.b.) işin sözleşmesi içinde yapılmasının öngörülmüş olması, imar planı ve ÇED işlemleri yürütülmesi sürecinde projelerin master planlarla önemi ortaya konmuş olmasına rağmen diğer Bakanlık, kuruluşlar veya sivil toplum örgütlerinin projenin karşısında yer almaları, yürürlükteki yasalarda ve sözleşme hükümlerinde öngörülen idare yükümlülüklerinin devlet tarafından zamanında yerine getirilememesi (tahkim konusuna işlerlik kazandırılması, 3996 sayılı yasanın 11. maddesinde değişiklik yapan 4180 sayılı yasa ile tarif edilen garantör kuruluşun, üstlenici kuruluşun tayini gibi), sözleşme yükümlülüklerinin görevli şirket tarafından yerine getirilememesi ... v.b. nedenlerle özellikle 1999 yılı öncesinde imzalanan sözleşmelerde beklenen hedefe ulaşamadığı görülmektedir.

Kıyı yapıları projelerinden; Turgutreis Yat Limanı ve Çanakkale Limanı Güllük Yük İskeledi projelerinin tamamlanarak işletmeye açıldığı, Bodrum Yolcu İskelesi ve Didim Yat Limanı Projesinde inşaat safhasına gelindiği (ancak görevli şirketin yer teslimi aşamasında yatırımdan vazgeçmesi nedeniyle ihale feshedilmiştir), diğer projelerde ise imar planı ... v.b. diğer işlemlerde belirli gelişmelerin sağlandığı izlenmektedir. İmar planı veya ÇED işlemleri nedeniyle sonuçsuz kalan bazı projelerde ise, tasfiye işlemlerinin yapıldığı görülmektedir. Ayrıca, liman sektöründe altyapı inşaatları kamu tarafından tamamlanmış olan 7 adet yeni YİD projesi için ihale açılmış, bunlardan 5'i için (Sığacık, Alanya, Mersin, Çeşme ve Kaş Yat Limanları) sözleşme aşamasına gelinmiştir. Araç muayene istasyonlarında 20

⁴⁷⁹ Binali Yıldırım, (2007), Ulaştırma Bakanı, Hürriyet Gazetesinde yayımlanan “Yap-İşlet-Devret’le havalandık Dünya Bankası’na model olduk” başlıklı açıklamalar, Bknz. Hürriyet Gazetesi, 16.03.2007, s.11

yıllığına devredilen işletme hakkı uygulamasının yasal süreç tamamlandığında AB normlarında KÖİ ile kurulacağı ve dünya çapında model sektör olmasının sağlanacağı⁴⁸⁰ ifade edilmektedir.

Bu sorunların bir kısmının kamu tarafından eşgüdüm halinde bazı önlemlerle çözülebileceği, ancak mevcut yasalarda KÖİ lehine yapılacak revizyon, iyileştirmeler ile yatırım ortamının rahatlatılabileceği düşünülmektedir.

YİD, Yİ, ... v.b. modellerin uygulanmasında mevzuattan kaynaklanan sorunlara ilişkin cevaplarda; 3996 sayılı yasanın 1. maddesinde YİD modeline konu olabilecek proje tanımı olarak “ileri teknoloji ve yüksek kaynak gerektiren” hükmüne uymayan ancak kamu yararı yüksek, fakat kamu tarafından gerçekleştirilmesinde mali zorluk bulunan önemli projelerin bu kapsamda gerçekleştirilmesinin mümkün olmadığı, bu hükmün daha gerçekçi ve alt-üst limitleri belirlenecek şekilde açıklığa kavuşturulması gerektiği ifade edilmiştir.

Tahkime ilişkin hususların, uygulanabilirliğini sağlayacak şekilde açıklığa kavuşturulması, verilebilecek devlet garantisi ve garanti koşullarını sağlıklı tespit edilmesi gerekmektedir. Mevcut garanti koşullarının tayininde önemli zorluklar yaşanmaktadır. Yürürlükteki yasa, altyapısı yarım kalmış projelerde, tamamlanma ve kiralanma veya YİD modeli uygulama sözleşmesi süresi sonrasında hizmetin devamlılığı anlamında hükümler içermediği için proje süresi bitiminde sorunlar yaşandığı görülmektedir.

Yürürlükteki mevzuata göre kıyılarda özel sektör tarafından yatırımlar; Hazine arazilerinin kiralanması, 2634 sayılı turizmi teşvik yasası ile arazi tahsis modeli ve YİD modeli ihaleler ile gerçekleştirilmektedir. Bu üç yöntemden birincisi ihale esasına dayanmadığı için diğer iki yöntemin cazibesini ve rekabet gücünü azaltmaktadır. Yatırımın geriye dönüşü gecikmekte ve yatırım süresi uzun olan önemli altyapı projelerinde risk paylaşılmadığı ve garanti verilmediği durumlarda yatırıma istekli bulunmasında zorluklar çekilmektedir.

Mevzuattan ve uygulamadan kaynaklanan sorunların giderilmesinde çözüm önerileri şu şekilde özetlenebilir;

⁴⁸⁰ Binali Yıldırım, (2006), Ulaştırma Bakanı, Uluslararası KÖİ-PPP Zirvesi ve Sempozyumu, Tebliğ, Ankara, 15.09.2006, s.1-2.

Mevcut mevzuat çerçevesinde; imtiyaz niteliği taşıyan kamuya ait ulaştırma sektörü projelerinde mülkiyetin devrini öngören Yİ türü KÖSİ modellerinin ulaştırma altyapı projelerinde uygulanabilirliğinin bulunmadığı sonucuna varılmıştır. Ancak, imtiyaz niteliği taşıyan bu tür tesislerin başta YİD olmak üzere KÖSİ'nin diğer yöntemlerinin uygulanması suretiyle yaygın bir şekilde gerçekleştirilmesine imkan bulunmaktadır.

Sorunların giderilmesini teminen aşamalı olarak atılacak adımlar kısaca belirtilmektedir:

Birinci aşamada mevcut durumun iyileştirilebilmesini teminen;

- İhale öncesinde, yapılabilirlik çalışmaları sürecinde ilgili diğer kamu kuruluşlarının uygun görüşlerinin alınması ve projenin ülke ekonomisi açısından önceliği veya stratejik öneminin iyi tespit edilmesi gereklidir.
- Projenin gerçekleştirileceği alanın uygunluğunun tespiti için kamu kuruluşları ve yerel yönetimlerle eşgüdüm tesis edilerek uygun görüş ve projeye destek sağlanması, çevresel etki değerlendirmesi ve imar planı çalışmalarının sonuçlandırılması, ihtiyaç duyulacak muhtemel alanların kamulaştırılmasına yönelik hazırlık çalışmalarının yapılması.
- Sözleşme konusu yatırımın sınır değerlerinin ve gerçekleştirilme koşullarının açık ve net biçimde tespiti şarttır. Projenin ülkeye getireceği yarar, ulusal öncelik ve stratejik önemi de dikkate alınarak projenin cazip duruma getirilmesi için mevcut yasaların izin verdiği ölçüde garanti, muafiyetler verilmesi, kamulaştırma bedelinin idare tarafından ödenmesi veya kamu tarafından belirli miktarda katılım sağlanması.
- Sözleşmenin ana hatları içinde idare ve görevli şirket yükümlülüklerinin her koşul için açık ve net olarak yer alması (mücbir sebepler, garantiler, fesih, tasfiye ... v.b.)
- Sözleşme öncesinde yabancılık unsuru taşıyan sözleşmelerde uygulanmak üzere tahkim ile ilgili takip edilecek tüm yöntem, ilke ve uygulama esaslarının sözleşmede yer alacak şekilde açıkça belirlenmesi.
- Devlet tarafından verilebilecek garantiler ve garanti koşullarının önceden tespit ve onaya bağlanması, bu konudaki düzenlemenin tüm detayları ile oluşturulması,

- İdarenin (merkez ve taşra) sözleşme konusu işlerin takibi ve denetimini sağlamak üzere proje, yapım, işletme dönemleri için personel, araç gereç v.s. gerekli donanım ve altyapıya kavuşturulması,
- YİD sözleşmesi bitiminde tekrar Kirala-İşlet-Devret (KİD) veya Tamamla-İşlet-Devret (TİD) ... v.b. uygulamaya geçilmesi için gerekli işlemlerin vakit kaybetmeksizin yapılması,
- Ayrıca, 3996 sayılı Yasa dahil ilgili diğer mevzuatın da KÖSİ uygulamalarına uygun hale getirilebilmesi yönünde tadil edilmesi için gerekli önlemlerin hızla alınması elzemdir.

İkinci aşamada ele alınacak hususlar olarak;

- Dünyadaki uygulamalara paralel olan ve içeriğinde; süre, maliyet, risk ... v.b. ana parametrelerin kamu ve özel sektör arasında en uygun şekilde paylaşılmasının şekillendirilmesinde yetkili bir organ tanımı da yapılacak şekilde bir KÖSİ çerçeve yasasının yürürlüğe girmesinin temini,
- Bu yasada, projelerin ülkeye ve özel sektöre en uygun olacak finansman modelini tespit etme yetki ve sorumluluğu da taşıyan, tamamen yeni kurulacak veya mevcut kurumlar bünyesinden oluşturulacak bir idari KÖSİ biriminin oluşturulması,
- Sektörel KÖSİ uygulamalarının yönetmelikler ve tebliğler ile düzenlenmesi,
- Özel sektörün üstleneceği riskin en uygun şekilde düzenlenmesi durumunda YİD'in mülkiyet hakkı ve süreklilik özelliği nedeniyle özel sektör tarafından tercih edilebileceği düşünülmekte ise de mevcut mevzuat çerçevesinde Anayasanın 43. ve 47. maddeleri, 4046, 4105 ve 3621 sayılı yasa hükümleri çerçevesinde; demiryolu, kıyı tesisleri ve havaalanları projelerinde mülkiyet ve süresiz kullanım hakkı verilmesi mümkün bulunmadığından YİD modelinin bu tür projelerde uygulanması sözkonusu olamamaktadır. Yasa değişikliğinde bu hususların gözönünde bulundurulması önem taşımaktadır.

YİD uygulamalarında karşılaşılan sorunların bir kısmı, kamu kesimi tarafından alınacak önlemlerle çözülebileceği gibi, mevcut yasalarda yapılacak düzenleme ve iyileştirmeler ile belirli bir rahatlık sağlanabilecektir. Yapılacak yeni yasal

düzenlemeler ile KÖSİ'nin hukuki ve teknik altyapısı kurularak, ülke yatırım ve hizmetlerinde aktif olarak yer alması sağlanacaktır. Böylece sırasıyla atılacak adımlar; mevcut yasalar gereğince uygulamadan kaynaklanan sorunların çözümü ve yasalarda yapılacak tadilatlar ve geliştirmeler ile YİD uygulamalarının rahatlatılmasıdır. Uzun vadedeki çözüm olarak ise KÖSİ konusunda tarafların rollerinin iyi tanımlandığı çerçeve yasanın yürürlüğe girmesinin sağlanması olacaktır⁴⁸¹.

“Kamuyla ortaklık özel sektörü dehşete düşürür ya ortaklıktan vazgeçer ya da emniyet payını yüksek tutar. Bunun içinde KÖSİ konusundaki tek ihtiyacımız bir zihinsel dönüşümü başarmaktır. KÖSİ uygulamaları projelerin finansmanında kamu için can simididir. DPT'nin elinde binlerce yatırım projesi var. Bu projelerin genel bütçe imkanları ile 10 iktidar döneminde bile bitirilmesi mümkün değildir. Bu nedenle KÖSİ'lerin oluşturulması gereklidir. Bu alanda başarılı uygulama örneklerine ihtiyaç var. KÖSİ iyi bir iş. Maliye Bakanı'nın da yükünü hafifletir ve işine gelir.”⁴⁸²

4. 5. 2. 1. Devlet Liman ve Havaalanları İşletmesi (DLHİ)⁴⁸³: Ulaştırma Bakanlığı DLHİ Genel Müdürlüğünce yürütülen projelerde; 3996 sayılı yasa ile belirlenen çerçevede YİD uygulamasının yapıldığı ancak mevzuatın izin vermemesi nedeniyle ulaştırma projelerinde Yİ modelinin uygulanamadığı görülmüştür.

4. 5. 2. 2. Devlet Hava Meydanları İşletmesi (DHMİ)⁴⁸⁴: Bu kamu biriminin görevleri hava seyrüsefer hizmetleri ve meydan işletmeciliği olarak iki ana unsur etrafında özetlenebilir.

Mevzuat gereği mevcut uygulamada seyrüsefer hizmetleri, kamu ve özel sektörün işbirliği sözkonusu edilebilse de, hizmetin veriliş biçimi itibarıyla birebir DHMİ'nin asli unsurları ile yerine getirilmesi gereken bir hizmet türüdür. Bu nedenle, DHMİ gelecek yıllar itibarıyla da bu kapsamda bir KÖSİ uygulaması öngörmemektedir.

Meydan işletmeciliği konusunda ise; DHMİ, havalimanı ve havaalanları PAT Pist, Apron, Taksirut ... v.b.) sahalarında, sadece temizlik, idame, güvenlik, itfaiye ve

⁴⁸¹ Binali Yıldırım, (2006), Ulaştırma Bakanı, Uluslararası KÖSİ-PPP Zirvesi ve Sempozyumu, Tebliğ, Ankara, 15.09.2006, s.2.

⁴⁸² Ulaştırma Bakanı Binali Yıldırım'a atfen, 16.09.2006 tarihli Dünya, Akşam, Vakit, Referans ve Türkiye gazeteleri.

⁴⁸³ DLHİ yetkilileri ile 2005, 2006, 2007 yıllarında muhtelif tarihlerde yapılan sözlü görüşmeler.

⁴⁸⁴ DHMİ yetkilileri ile 2005, 2006, 2007 yıllarında muhtelif tarihlerde yapılan sözlü görüşmeler.

genel düzeninden sorumludur. Bunun dışında kalan bütün hizmetler (yer hizmetleri, yakıt ikmali, catering ... v.b.) özel sektör eliyle gerçekleştirilmektedir. Terminal binalarında da; ısıtma-soğutma, aydınlatma ve fiziki idame hizmetlerini bizzat DHMİ vermektedir. Bunun dışındaki; check-in, bagaj ayrımı ... v.b. yolcu hizmetleri ile duty-free, restaurant hizmetleri ... v.b. diğer ticari hacimlerin işletimi de özel sektör aracılığıyla gerçekleştirilmektedir.

Sonuçta, havalanlarında altyapı niteliğindeki temel işlevler DHMİ’nce, diğer unsurlar ise özel hukuk kişilerince sağlanmaktadır. Böylece DHMİ, 1993 yılından bu yana bir KÖSİ uygulaması olan YİD modelini en iyi uygulayan kamu kurumu olarak kabul edilmektedir. Bu kapsamda;

Atatürk Hava Limanı Yeni Dış Hatlar Terminal Binası ve Katlı Otopark İnşaatı Projesi; YİD yöntemiyle Tepe, Akfen, Vie (TAV) Ortak Girişimine yaptırılmış ve 10.01.2000 tarihinde hizmete açılmıştır. Terminal binası; 398 Milyon ABD Dolarına mal olmuştur. Toplam 264.000m² büyüklüğünde, 20 Milyon yolcu/yıl kapasitelidir.

Antalya Hava Limanı Yeni Dış Hatlar Terminal Binası; YİD modeli ile Bayındır A.Ş.’ne yaptırılmış ve 1.4.1998 tarihinde hizmete açılmıştır. 65 Milyon ABD Dolarına mal olmuştur. Terminal Binası; 5 Milyon yolcu/yıl kapasiteli olup uygulama sözleşmesi gereğince, 9 yıllık işletme süresi sonu olan 01.08.2007 tarihinde DHMİ’ne devredilecektir.

Dalaman Yeni Dış Hatlar Terminal Binası; YİD ile Aksa A.Ş. - Turkuaz A.Ş. - Manas Uluslararası Havacılık Ortak Girişimine 02.12.2003 tarihinde ihale edilmiştir. 5 Milyon yolcu/yıl kapasiteli terminal binası hizmete açılmış olup, açılışı müteakip 77 Ay 20 gün anılan Ortak Girişim tarafından işletildikten sonra DHMİ’ne devredilecektir.

Esenboğa Hava Limanı Yeni İç ve Dış Hatlar Terminal Binası ve Mütemmimleri İnşaatı; YİD modeli ile realize edilmesini teminen Tepe - Akfen Ortak Girişimine 12.04.2004 tarihinde ihale edilmiştir. Terminal binası 10 Milyon yolcu/yıl kapasiteli olup, 15 yıl 8 ay anılan Ortak Girişim tarafından işletildikten sonra DHMİ’ne devredilecektir.

Adnan Menderes Hava Limanı Yeni Dış Hatlar Terminal Binası ve Mütemmimleri İnşaatı; YİD modeli ile realize edilmesi için 16.08.2004 tarihinde

ihalesi yapılmıştır. İhaleyi, 6 yıl 7 ay 29 gün işletme süresi teklifi ile Havaş - Bayındır Ortak Girişimi kazanmıştır. Paraf edilen sözleşme, YPK tarafından da onaylanmıştır. Sözleşme, 20.04.2005 tarihinde taraflarca imzalanmış olup yatırım dönemi başlamıştır.

Antalya Hava Limanı II. Dış Hatlar Terminal Binası; YİD modeli ile yapılabilmesini teminen Çelebi Hava Servisi A.Ş. ile Atma-Atyrau Hava Limanı, Taşımacılık Ortak Girişimine 04.11.2003 tarihinde ihale edilmiştir. Terminal binası 5 Milyon yolcu/yıl kapasitelidir. 07.04.2005 tarihinde hizmete açılmıştır. Tesis 45 Ay 26 gün, anılan Ortak Girişim tarafından işletildikten sonra DHMİ'ne devredilecektir.

Bodrum - Milas Hava Limanı Yeni Dış Hatlar Terminal Binası; YİD modeli ile inşa edilebilmesini teminen ihale hazırlık çalışmaları devam etmektedir.

Sonuçta DHMİ, bu güne kadar yaklaşık 1 milyar ABD Doları mertebesindeki özel sektör kaynağının, YİD uygulamalarıyla kamu kaynağı şekline dönüştürülmesini sağlamıştır.

YİD kapsamında DHMİ bir yandan büyük altyapı projelerini kıt kamu kaynakları kullanılmadan büyük bir süratle tamamlatarak hizmete sokmuş, bir yandan da ülke ekonomisine başta istihdam olmak üzere çok büyük artı değerler kazandırmıştır. Bu yatırımlar ile ülkemizin en önemli turizm merkezlerine, son sistem teknolojilerle donatılmış, bölgelerin yöresel ve iklimsel mimari özelliklerini yansıtan modern terminal binaları kazandırılmıştır. Daha da önemlisi, yapılan yatırımların, devlet eliyle yapılması mümkün olmayan sürelerde hizmete girmesini ve işletim döneminde de hizmet kalitesinin dünya standartlarının üstünde gerçekleşmesinin sağlanıyor olmasıdır. Bu hususun en çarpıcı örneği, Antalya II. Terminal Ünitesidir. Söz konusu yatırımın, ilave işlerle birlikte 12 ay gibi kısa bir sürede tamamlanması temin edilmiştir.

YİD modelinin, DHMİ işlevlerine uygulanması aşamasında herhangi bir olumsuz unsurla karşılaşılmamıştır. Süreç esnasında yaşanan bazı aksaklıklar ise, yıllar itibarı ile kazanılan kuruluş tecrübeleri ışığında önlenmiş ya da çözülmüştür.

YİD uygulaması bir süreçtir. Her ne kadar, bu sürecin sonunda tesislerin kamuya devri öngörülmüş olsa da; hava ulaşım politikalarında gelinecek nokta itibarıyla; “devret” merhalesine gelmiş bulunan terminal tesislerinin (Atatürk Hava Limanı Dış

Hatlar Terminal Binası, ... v.b.), yeniden devlet eliyle işletilmesinin uygun olmayacağı; bu tesislerin “kiralama ya da işletme hakkı devri” yoluyla yine özel sektör tarafından işletilmeye devam edilmesinin uygun olacağı ifade edilmektedir.

Bu noktadan itibaren; YİD sürecinin sonunda tesisin, “kiralama” veya benzeri bir yöntemle özel sektör kuruluşları tarafından işletimine devam edilmesi, “kuruluş kanunu” ya da “ana statüsü” çerçevesinde mümkün olsa da; 4046 sayılı “Özelleştirme Kanununun” varlığı karşısında yeni bir yasal düzenleme yapılması zorunluluğu doğmaktadır.

Bilindiği üzere; DHMİ Genel Müdürlüğü’nün işletiminde bulunan havaalanlarından YİD modeline konu olanların gelişimi anlatılmıştır. Bu çalışmaların başarılı sonuçlanmasının en temel nedeni; sözkonusu havaalanları potansiyelinin, “yolcu garantisi” verilmesine müsait olmasıdır. Bu yolcu garantileri sayesinde, hem yabancı sermaye, hem de yerli sermaye güvenli olarak yatırım yapabilmişlerdir. Ancak; bu havaalanlarının dışında, konu edildiği anlamda KÖSİ’nin uygulanabileceği, DHMİ tarafından işletimine devam edilen 28 adet; işletimi, potansiyel yetersizliği nedeniyle durdurulan 5 adet ve yapım aşamasındayken DHMİ’nce durdurulan 1 adet havaalanı daha mevcuttur.

Bu havaalanlarından fiziki yapıları itibarıyla yatırıma ihtiyaç duyanlar var olduğu gibi, yatırım gereksinimi olmadan işletilebilecekler de mevcuttur.⁴⁸⁵ Bu itibarla; model temelinde bu havaalanlarının ayrımı yapılacak olursa; YİD, “**Rehabilite Et-İşlet-Devret (REİD)**” veya “**Mevcut Haliyle İşlet-Devret (MHİD)**” modellerine konu edilebilecekleri düşünülmektedir.

Ancak; belirtildiği üzere, ilk altı havaalanının başarısındaki temel neden “yolcu garantisi” verilmesidir. Bu havaalanları dışında kalan 34 havaalanı için ise potansiyellerine bağlı olarak gelir-gider dengeleri negatif olması nedeniyle yolcu garantisi verilmesi mümkün görülmemektedir. Ancak, Alanya - Gazipaşa ve Zonguldak - Çaycuma Havaalanlarında olduğu gibi, bu havaalanları için de yolcu garantisi istenmeksizin işletme hakkı devir taleplerinin DHMİ’ne intikal ettiği

⁴⁸⁵ Havaalanları altyapı yatırımlarında ayrıntılı bilgi için bkz:

- Cem Galip Özenen, (2003), **Havaalanı Yatırımlarında Özelleştirme, Dünyadaki Uygulamalar ve Türkiye İçin Öneriler**, DPT Yayın No: 2666.
- Ergün Kaya, Mehmet Başar, Ender Gerede, Ferhan Kuyucak ve Arda Sürmeli, (2005), **Havaalanlarında Yap İşlet Devret Uygulamaları: Antalya ve Atatürk Havalimanlarındaki Uygulamaların Değerlendirilmesi**, Anadolu Üniversitesi yayınları; No: 1649, Sivil Havacılık Yüksekokulu Yayınları; No: 13, Eskişehir.

bilinmektedir. Bu talepler, bu havaalanlarının DHMİ tarafından potansiyel yetersizliği nedeniyle hiç işletmeye alınmadığı ya da açılıp daha sonra kapatılmış havaalanları olduğundan ve yaşanan mevzuat sorunlarının aşılmasını müteakiben özel sektöre işletimlerinin sağlanması durumunda bunun tüm havaalanlarında, KÖSİ uygulanabilirliği anlamında referans olacağı düşünülmektedir.

4046 sayılı “Özelleştirme Kanunu” sınır olmaksızın, Türkiye’deki bütün kamu kurum ve kuruluşları bünyesindeki hizmetlerin özel sektöre devri (kiralama ... v.b. yöntemlerle) hususunun, bu kanun kapsamında gerçekleştirilmesine amirdir. Bu itibarla Kuruluşların, ana statüleri ve kuruluş kanunları ile yetkilendirilen konuya ilişkin işlevleri, adı geçen yasanın amir hükümlerince engellenmektedir. Bu konunun bir KÖSİ çerçeve kanunu ile düzenlenmesi gerektiği dikkate alınmalıdır.

Devletin asli görevleri arasında yer alan bazı stratejik hizmetler dışında, ülke için yaşanması zorunlu bir süreç sonunda, bütün sektörler temelinde KÖSİ uygulamalarının kullanılabileceği düşünülmektedir. Yaşanılması zorunlu süreç düşüncesi ise; henüz ülkenin sektörel ve bölgesel anlamda homojen bir görüntüye kavuşmamış olmasından kaynaklanmaktadır.

Devletin bu bölge ve sektörler temelindeki desteğinin, sürecin sonuna kadar devam etmesi gereklidir. Bu itibarla; sözü edilen bölgesel kalkınma farklılıklarının tolere edilebilir seviyelere ulaşması halinde, özel sektörün, KÖSİ anlamında zorlayıcılık görevini yerine getireceği düşünülmektedir.

Sonuç olarak; devletin KÖSİ anlamında kurumların ve özel sektörün önündeki mevzuata ilişkin tüm engellerin, bu çalışmanın sonunda belirlenecek yöntem ve şekillerde ortadan kaldırmasının birinci şart olduğu düşünülmektedir. Müteakiben; bölgesel kalkınma farklılıklarının giderilmesine bağlı olarak KÖSİ’nin kendiliğinden gelişecek bir süreç olduğu düşünülmektedir.

4. 5. 2. 3. T.C. Devlet Demir Yolları İşletmesi (TCDD)⁴⁸⁶: TCDD projeleri arasında Yİ yada YİD modelleri kapsamında yapılan bir proje yoktur. Ancak, Kapıkule Demiryolu Sınır Kapısı’nın modernizasyonunun 3996 sayılı Kanuna göre yaptırılması için YPK izni alınmış ve projelendirme çalışmalarına başlanmıştır. Kuruluş olarak yeni demiryolu inşaatlarının KÖSİ/YİD ile yaptırılması amacıyla

⁴⁸⁶ TCDD yetkilileri ile 2006 ve 2007 yıllarında muhtelif tarihlerde yapılan sözlü görüşmeler.

alışmalar yapılmaktadır. Yapılan değerlendirmeler sonucunda; yatırım bedellerinin yüksek olduğu demiryolu yatırımlarının geri dönüşünün uzun olacağı, bunun karşılığında da yapımıcı şirketin projeye olan ilgisinin artırılması için yolcu ve yk garantisinin verilmesi gerektiği sonucu ortaya çıkmıştır. Ayrıca, yapılan hat kesimi dışındaki bölgelerdeki gar, istasyon ... v.b. taşınmazların geliştirilmesi ve kullanımı gibi konularda kolaylıklar sağlanması, yapımıcı şirketin diğer hat kesimlerinde de tren işletmeciliği yapabilmesinin sağlanması gerekmektedir. Ancak, bu hususlara yürürlükteki mevzuatta çözüm bulunamamıştır.

TCDD'ye ait taşınmazların geliştirilmesi ve değerlendirilmesi amacıyla ‘‘Rehabilite Et-İşlet-Devret’’ modeli düşünülebilir. Aynı zamanda, ‘‘Yap-İşlet-Finanse Et-Devret’’ modeli de düşünülebilir. Mevzuattaki sorunlara çözüm bulunabilirse mevcut demiryolu ağımız kamu sektörüne çok daha az yük getirecek şekilde Bursa, Trabzon, Antalya ... v.b. büyük şehirlere bağlanabilecektir.

Öncelikli olarak tüm sektörleri kapsayan tek bir kanunun çıkartılması gerekmektedir. Bilindiği gibi demiryolu sektörü hem taşınmazlarının değerlendirilmesi hemde taşıma potansiyeli açısından son derece bakir bir alana sahiptir. Bu kapsamda ülkemizde ulaştırma sektörünün canlandırılması ve yeni altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesi açısından demiryolu sektörü kesinlikle KSİ kapsamında ele alınmalıdır.

Yapımıcı firmalara yk ve yolcu taşıma garantilerinin belirli esaslar çerçevesinde verilebilir olması gerekmektedir. Uygulamanın esnekliği açısından yasal düzenlemelerin mümkün olduğunca basit yapılması, detayların ise çıkartılacak yönetmelikler ile düzenlenmesi uygun olacaktır.

Tek bir kanun çatısı altında yönetmelikler ile erevesi çizilen ulaştırma, sağlık, eğitim ... v.b. sektörler bazında düzenlemeler yapılabilir.

Yürürlükteki mevzuat açısından KSİ projeleri kamu ihale kanunundan bağımsızdır. Dolayısıyla yeni kurulacak KSİ birimi projelerinde, ihale yöntemleri açısından Kamu İhale Kurumu'nun tecrübelerine ihtiyaç duyulmaktadır. Diğer taraftan ÖİB'nin zelleştirme tecrübeleri ve DPT'nin her sektör konusunda vakıf olduğu bilgiler nedeniyle yeni kurulacak birimin üç ana taşıyıcısı olmak zorundadır. Bu kapsamda DPT bünyesinde Genel Müdürlük seviyesinde kurulacak ve bünyesinde

sektör, ihale ve özelleştirme uzmanlarını barındıracak bir birim kurulması düşünülebilir.

4. 5. 3. Sağlık Sektörü ve Yetkili Kurumların Görüş ve Değerlendirmeleri⁴⁸⁷:

Kamu tarafından sunulan sağlık hizmetlerinin yetersiz olması nedeniyle, halen Türkiye’de özel hukuk kişileri tarafından yapılan ve işletilen 1.485 poliklinik, 302 tıp merkezi, 242 dal merkezi ve 331 özel hastane bulunmakla⁴⁸⁸ birlikte bu sayı da istenilen seviyede değildir.

Kamu yatırım bütçelerindeki kısıtlar, sağlık alanındaki kamu yatırımlarının hızla bitirilmesine ve hizmete açılmasına imkan vermemektedir. Türkiye’de hastane yatağı sayısı AB ortalamasının gerisindedir. Ülke nüfus artışı dikkate alındığında, “sağlık alanında hızlı ve etkili” bir yatırım anlayışı ile modern işletme tekniklerinin kullanılması gereği ortadadır. Sağlık yatırımlarının özel hukuk kişilerince gerçekleştirilmesi, hızlı ve zamanında inşaat teslimi, risklerin özel sektör ile paylaşımı, işletme ve yapım maliyetlerinin düşürülmesi, özel sektörün “iyi yönetim kabiliyeti”nin kamu hizmetlerinde de kullanılabilmesi, yönetim ve sorumluluğun paylaşılması ve ortak kar – ortak fayda sağlanması için Yap-Kiraya Ver (YKV), Yap-Kiraya Ver-Devret (YKVD) ... v.b. KÖSİ uygulamalarının hayata geçirilmesinin yararlı olacağı düşünüldükçe, 03.07.2005 tarihli ve 5396 sayılı Kanun⁴⁸⁹ ile 3359 sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu’na Ek-7 numaralı madde eklenmiştir. Böylece; sağlık hizmeti sunulmasında yaşanan zorlukları aşmak için kaynağına bakılmaksızın 49 yılı geçmeyecek şekilde Sağlık Bakanlığı’na uzun döneme yayılabilecek tesis kiralama imkanı verilmektedir. Kiralanacak olan tesislerin Sağlık Bakanlığınca verilecek ön proje ve belirlenecek temel esaslar doğrultusunda girişimci tarafından sağlanacağı veya Hazine tarafından bedelsiz olarak tahsis edilecek arsa üzerine yapılması, uzun döneme yayılan kiralama dönemi sonucunda tesisin girişimciye veya Hazineye devredilmesinin sözleşmeyle düzenlenmesine imkan yaratılmıştır. Böylece finansman ihtiyacı özel sektörden karşılanarak devlet bütçesi üzerindeki yük hafifletilecektir. Ülkeye çağdaş, verimli ve etkili yeni tesisler kısa sürede kazandırılacaktır. Kamu arazileri teşvik unsuru olarak

⁴⁸⁷ Sağlık Bakanlığı yetkilileri ile 2005, 2006, 2007 yıllarında muhtelif tarihlerde yapılan sözlü görüşmeler.

⁴⁸⁸ Bknz. Tüm Sağlık Kuruluşları Derneği (TÜMSAD)’nin 29.08.2006 tarihli Hürriyet Gazetesinin 11. sayfasında yayımlanan “**Sayın Başbakanımıza Açık Mektup**” başlıklı ilanı.

⁴⁸⁹ RG: 15.07.2005, S. 25876.

kullanılarak sağlık yatırımları desteklenecektir. Tesisin kullanıma hazır duruma gelmesine kadar özel sektöre herhangi bir ödeme yapılmayacaktır. İşbirliği süresi boyunca varlıklar ve hizmetler için önceden belirlenen standartlar korunacaktır⁴⁹⁰.

Kira bedeli ve kiralama süresinin tesbitinde; arsanın kimin tarafından sağlandığı, yapılan tesise tıbbi ekipmanın özel müteşebbis tarafından sağlanıp sağlanmadığı, medikal hizmetler ile bu hizmetlere ilişkin alanlar hariç diğer hizmetlerin ve alanların müteşebbise işletilip işletilmediğine göre tesbitinin düzenlenecek sözleşmelerle yapılabilmesinin önü açılmakta ve müteşebbislerin sağlık yatırımlarına kaynak aktarmaları için bedelsiz kamu arsası verilmesi ve bu hususta düzenlenecek kağıtların damga ve harçlardan istisna tutulması, yapılacak ihalenin şekli ile uygulamanın esas ve usullerinin Bakanlar Kurulu tarafından tespit edilmesi öngörülmüş olmakla birlikte bu yasanın hayata geçirilmesi için gerekli olan ikincil mevzuat ve uygulamalar henüz oluşum aşamasındadır.

Sağlık Bakanlığı tarafından sağlıkta dönüşüm projesi kapsamında sağlık hizmetleri ile tesislerinin kalitesinin artırılması amacı ile sağlıkta KÖSİ uygulaması başlatılmıştır. Bu uygulama için ilk pilot bölge olarak 24 il seçilmiştir. Hazırlanan proje kapsamında geniş donanımlı, modern ve her türlü altyapı, mekan ve tıbbi donanımı eksiksiz olarak hazırlanmış KÖSİ bölge hastaneleri (Bölge Eğitim ve Araştırma Hastaneleri) açılması planlanmaktadır. Seçilen pilot bölgeler İstanbul Merkez, İstanbul Avrupa, İstanbul Anadolu Bölgesi, Kocaeli, Ankara, Samsun, Trabzon, Erzurum, Van, Elazığ, Diyarbakır, Şanlıurfa, Sivas, Kayseri, Adana, Mersin, Konya, Antalya, Manisa, İzmir, Eskişehir, Bursa⁴⁹¹ bölgeleridir.

4. 5. 4. Maliye Bakanlığı'nın Görüş ve Değerlendirmeleri⁴⁹²: “Bu konu (KÖSİ), Maliye Bakanı olarak hoşuma gidiyor. DPT'nin elinde 2005 sonu itibarıyla mahalli idareler hariç, toplam bedeli 207 milyar Dolar olan 2.500'ün üzerinde proje stoku var. Bu sistem özellikle altyapı yatırımlarında önem taşıyor. Gelişmekte olan ülkelerin altyapı ihtiyacı bir yılda 500 milyar doların üzerinde, ... gerekçeleri ve istekler sonsuz, kaynaklar ise sınırlıdır. Gelişmekte olan ülkelere yaklaşık 2.500 adet proje KÖSİ ile gerçekleştirilmiştir. Bu alandaki özel sektör yatırımları toplamı

⁴⁹⁰ Cumali Yüksek, (2006), **Sağlıkta Kamu-Özel Ortaklığı Modeli**, Sağlık Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Uluslararası KÖSİ-PPP Zirvesi ve Sempozyumu, Tebliğ sunumu, Ankara, 15.09.2006.

⁴⁹¹ **Kamu-Özel Bölge Hastaneleri Geliyor**, <http://www.medimagazin.com.tr/haber32059.html>, 28-02-2005

⁴⁹² Maliye Bakanlığı yetkilileri ile 2005, 2006, 2007 yıllarında muhtelif tarihlerde yapılan sözlü görüşmeler.

750 milyar dolardır. Bizde de bu sistem otoyol, havaalanı, demiryolu projelerinde kullanılmaktadır. Okul, cezaevi, hastane gibi alanlarda da bu sistemin kullanılabileceğini düşünüyoruz. Geçmişteki başarısızlığın nedenleri; siyasi, ekonomik ve hukuksal altyapının eksikliği yanında sözleşmelerde yapılan hatalar ve risk dağılımının dengesiz yapılmasıdır. Sağlık ve eğitimde önemli adımlar atıldı, Ancak arzu edilen seviyeye ulaşabilmesi için her iki alanda da 4'er milyar dolarlık yatırıma ihtiyaç var. Mevcut kaynaklarla 5-10 hastane yapılabilecekken, KÖSİ uygulamalarıyla 50 hastaneye kira ödenebilir. Aynı uygulama okullar için de geçerli.”⁴⁹³

KÖSİ uygulamalarının Türkiye’de yaygınlaştırılması konusunda mevzuat düzenlemelerine, teknik anlamda yapılabilirlik analizleri ve daha ileri düzeyde çalışmalar ile anlayış ve uygulamalarda köklü bir değişim sürecine ihtiyaç vardır.

KÖSİ’lerin her alanda yaygın olarak kullanılabileceğini söylemek güçtür. KÖSİ’nin, verimsiz projeleri verimli hale getirmek gibi bir görevi de, işlevi de yoktur. KÖSİ uygulamalarını kamusal hizmetlerin sunulmasında verimlilik ve etkili olmak açısından sihirli bir formül olarak görmek doğru olmaz.

Özel sektör ile kamu sektörünün bu konuda gerekli uzmanlığa sahip olması ve KÖSİ uygulamalarına dahil edilecek sektörlerin önceliklerinin tespiti, kamu ve özel sektör arasında yapılacak anlaşmaların açık ve net olması zorunludur.

Ayrıca, KÖSİ uygulaması kapsamında özel sektörün daha fazla katılımının sağlanabilmesi için, Türkiye’deki makroekonomik ortamın ve yatırım ikliminin de gerekli yabancı sermaye girişleri açısından uygun olması gerektiğini işaret etmekte yarar görülmektedir.

4. 5. 5. Hazine Müsteşarlığı’nın Görüş ve Değerlendirmeleri⁴⁹⁴: Türkiye’de, geleneksel olarak kamu kesimi tarafından sunulan altyapı hizmetlerinin, özel sektörün de katılımına açılması 1980’li yıllara uzanmaktadır. Sabit sermaye yatırımlarına özel hukuk kişilerinin de katılımı alanında dünyadaki ilk kanun⁴⁹⁵ olma özelliğini de bünyesinde bulunduran, 3096 sayılı Kanun ve sonrasında kabul edilen

⁴⁹³ Maliye Bakanı Kemal Unakıtan’a atfen, 16.09.2006 tarihli Dünya, Akşam, Vakit, Referans ve Türkiye gazeteleri.

⁴⁹⁴ Hazine Müsteşarı İbrahim Halil Çanakçı’nın muhtelif panel ve sempozyumlarda sunduğu tebliğlerden yararlanılmıştır.

⁴⁹⁵ İbrahim Halil Çanakçı, (2005), Hazine Müsteşarı, “Kamu-Özel Sektör Ortaklığı (PPP) Paneli”, Tebliğ, s. 2, 09.06.2005, Ankara.

4283 sayılı YİD kanunu ile o dönemde öncelikle elektrik üretimi alanında YİD⁴⁹⁶, işletme hakkı devri ve Yİ yöntemleri uygulamaya girmiştir.

Bugün itibarıyla Türkiye, altyapı hizmetlerinin özel hukuk kişileri aracılığıyla üretilmesi anlamında önemli bir birikime sahip olmuştur. Ancak, havalimanları uygulaması ayrı tutulduğunda, Türkiye'deki YİD ve türevi uygulamalarının, hukuki ve kurumsal çerçevenin yetersiz kalması nedeniyle tatmin edici olmadığını⁴⁹⁷ söylemek mümkündür.

Kamu hizmetlerinin gördürülmesinde KÖSİ uygulamaları sonucunda özel sektör finansman imkanlarının kullanılması yanında, hizmet üretme yönteminden, bilinçli bir müşteri gibi hizmet çıktısı satın alma yöntemine geçecek olan kamu kesimi, özel sektörün daha iyi göğüsleyebildiği ispat edilen tasarım ve inşaat riski ile hizmetin performans ölçütlerine uygun şekilde ve yüksek kalitede teslimi ... v.b. risklere karşı kendisini daha iyi koruyabilecek, sektörel düzenleme ve denetim görevlerini de daha iyi yapabilecektir.

Şayet gerekli hukuksal ve kurumsal altyapı sağlıklı oluşturulur ve risk paylaşımı uygun ve doğru yapılırsa KÖSİ ile artacak olan altyapı yatırımları ekonomik büyümeye ivme kazandıracak, doğrudan yabancı sermaye girişini artıracak ve Türk özel sektörüne yeni iş alanları ve uzmanlıklar kazandırarak bunların ihraç edilmesine de katkıda bulunacaktır.

Bu nedenle, hem diğer ülke uygulamaları ve hem de ülkemizin geçmiş tecrübeleri çerçevesinde başarılı KÖSİ uygulamaları için; özel sektörün de katkısı ile bir ulusal politika oluşturulması, bu politikaya uygun hukuki altyapının kurulması, tüm bu süreçleri yönetecek ve gerekli eşgüdümü sağlayarak geliştirecek bir kurumsal ve idari yapının kurularak geliştirilmesine büyük ihtiyaç vardır⁴⁹⁸.

Başarılı KÖSİ uygulama örneklerine bakıldığında, proje tasarımı, inşaat riski ve piyasa talebi ile yakından ilgili olan ticari risklerin özel sektöre, doğal afet ve savaş hali gibi mücbir sebepler ile kar/gelir transferi ve politik risklerin ise kamu kesimi tarafından üstlenilmesinin dengeli risk dağılımının çerçevesini çizdiği

⁴⁹⁶ YİD modeline, dünyada "Türk modeli", "Özal modeli" dendiğine ilişkin değerlendirmeler için bkz:Aydın Gülen, (1987), **Kamu Hizmeti ve Görüş Usulleri**, Yüksek Lisans Tezi, (Yayımlanmamış), İstanbul Üni. Sosyal Bil. Enst. Kamu Hukuku ABD, No:295, İstanbul, 1987, s.66.

⁴⁹⁷ İbrahim Halil Çanakçı, (2005), a.g.t., s.5.

⁴⁹⁸ İbrahim Halil Çanakçı, (2005), a.g.t., s.5.

anlaşılmaktadır. Türkiye'nin bugüne kadar edindiği tecrübe de başarılı işleyen bir sistem oluşturmak açısından, dengeli risk paylaşımının önemini açıkça ortaya sermektedir. Burada kamuya düşen en önemli görevlerden birisi de, siyasi ve hukuki riskleri kontrol altında tutmak, ülke riskini azaltma ve etkili risk dengeleme mekanizmaları ile ürünlerin geliştirilmesini sağlamaktır. KÖSİ uygulamalarında hukuki ve kurumsal çerçevenin yetersizliği ve kamu ile özel sektör arasındaki risk dağılımına ilişkin sistemli bir yaklaşımın bulunmaması, bugüne kadarki KÖSİ uygulamalarının arzulan boyutlarda olmamasını açıklayabilmektedir. Bu itibarla ilk yapılması gerekenler; ulusal strateji ve politika tespiti, hukuki çerçevenin oluşturulması, süreç ve birimlerarası eşgüdümü sağlayacak idari bir yapının kurulmasıdır⁴⁹⁹.

“Kamu kesiminin genel finansman ihtiyacı ile kamu yatırım projelerinin dış finansman işlemlerini yürütmekle sorumlu olan Hazine Müsteşarlığı açısından bakıldığında, KÖSİ modelinin desteklenmesindeki motivasyonlardan birisi, finansman kaynaklarının çeşitlendirilmesidir. Geleneksel finansman yöntemini tamamlayıcı ve belli ölçüde ikame edici alternatif bir model olarak KÖSİ modelini çok önemseyeceğimizin altını çizmek isterim. Müsteşarlığımız açısından bir diğer motivasyon, KÖSİ modelinin, kamu yatırımları ve hizmetlerin maliyetlerinde sağlayacağı tasarruftur. Uluslararası tecrübeler de göstermektedir ki, dengeli bir risk dağılımı sağlanmak koşuluyla, KÖSİ modeli, özellikle operasyonel riskleri azaltarak projelerin hem öngörülen bütçe içinde hem de hedeflenen sürede gerçekleştirilmesini sağlamakta ve bunu sonucunda klasik finansman yöntemine göre ciddi maliyet tasarrufları elde edilebilmektedir. .. KÖSİ modeli, kamu yatırım projelerinin gelecekteki bakım ve onarım giderlerini optimize etmek ve bu harcamaların önceden planlanabilmesi bakımından da önemli katkılar getirecektir.”⁵⁰⁰

4. 5. 6. Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın Görüş ve Değerlendirmeleri⁵⁰¹:

Türkiye'deki kısmi KÖSİ uygulamalarında, elektrik üretimi, içme suyu ... v.b. alanlarda YİD veya Yİ türü bazı modeller devreye sokulmuş olmakla birlikte bu modellerin tasarımı ve uygulamasında yeterince başarılı olunamamıştır. Siyasi,

⁴⁹⁹ İbrahim Halil Çanakçı, (2006), Hazine Müsteşarı, Uluslararası KÖSİ-PPP Zirvesi Sempozyumu, Tebliğ, Ankara, 15.09.2006, s.3.

⁵⁰⁰ İbrahim Halil Çanakçı, (2006), a.g.t., s.1-2

⁵⁰¹ Metin Kilci, (2006), ÖİB Başkanı, Uluslararası KÖSİ-PPP Zirvesi Sempozyumu, Tebliğ, Ankara, 15.09.2006, s.1-2

ekonomik ve hukuksal altyapının eksikliği ile birlikte sözleşme tasarımı yapılan hatalar, paydaşlar arasındaki risk dağılımının dengeli yapılmaması ... v.b. olumsuzluklar, KÖİ açısından ciddi olumsuzlukları da beraberinde getirmiş, bu modellerin güvenilirliğinin tartışılmasına yol açmıştır.

Geçmişte yaşanan olumsuz tecrübelerin, KÖİ uygulamalarının hızla yaygınlaştırılmasında engel olarak görülmemesi gerekir. KÖİ uygulamalarının başarısı için siyasi sahiplenme ön şarttır. Öte yandan KÖİ için gereken yasal atyapının iyileştirilmesi, dağınık mevzuatın tek bir çerçeve kanun içinde düzenlenmesi, sözleşme tasarımının açıklığa kavuşturulması, denetimin somut ölçütlere bağlanması da büyük önem taşımaktadır.

KÖİ uygulamaları, kaynak temininde güçlükleri olan gelişmekte olan ülkelerin altyapı yatırımlarının süratle gerçekleştirilmesinde büyük kolaylık sağlamakta olup, ülkedeki atıl sermaye de üretime yönlendirilmektedir. Böylelikle, kamunun borçlanmasıdan ziyade uluslararası sermayenin doğrudan altyapı projelerine yönlendirilmesi temin edilmektedir.

KÖİ uygulamalarında, hizmet teminindeki risklerin özel sektör tarafından daha duyarlı analiz edildiği, bu modelle sunulan kamu hizmetlerinin kalite ve miktar açısından hızlı bir şekilde iyileştirilebildiği de görölmektedir.

4. 5. 7. Diğer Sektörel Gelişmeler ve Kamu İnceleme Raporları: 1985 tarihli ve 3218 sayılı Serbest Bölgeler Yasası uyarınca ve Bakanlar Kurulu kararlarıyla yerli ve yabancı gerçek ve tüzel kişilerin bir şirket kurarak serbest bölge kurabilecekleri ve işletebilecekleri öngörölmüştür. Bu çerçevede Mersin, Antalya, Adana, Ege, Trabzon Serbest Bölgeleri faaliyete geçmiştir ⁵⁰².

Genel olarak belediyelerin KÖİ uygulamaları ile yaptıkları çalışmalara bakıldığında belediyelerin kendilerine yasalarla tanınan haklardan kaynaklanan olanaklarla sahip oldukları gayrimenkuller üzerinde dar kapsamlı (işhanı, otogar, turistik tesis, otel, motel gibi) YİD sözleşmeleri yapmakta ve bu tesislerin işletilmesi için özel hukuk kişilerine yetki vermekte olduklarını görölmektedir. Bunların dışında daha geniş kapsamlı olup 3996 sayılı yasaya dayalı olarak da yat limanları (Antalya, Bodrum,

⁵⁰² Erol İmre, (2001), a.g.e., s.16.

Datça, Kaş, Göcek, Fethiye ... v.b.), içme suyu temini projeleri (İzmit, Bodrum ... v.b.) gibi projeler de hayata geçirilmişlerdir⁵⁰³.

2002 yılında tamamlanan bir proje ile İpsala Gümrük Kapısındaki İpsala Gümrük tesisleri YİD modeli ile yenilenmiştir. 2002 yılından itibaren 10 yıl süreyle UMAT firması ve Trakya'da bulunan 24 oda ve borsanın katılımıyla kurulan anonim şirket tarafından işletilecektir⁵⁰⁴.

Araştırma ve iş dünyası kuruluşları yakın bir tarihte TuR&Bo isminde bir KÖSİ başlatmışlardır⁵⁰⁵. Belçika yasaları çerçevesinde kurulmuş, kâr amacı gütmeyen uluslararası bir birlik olan TuR&Bo'nun kurucu üyeleri Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu (TÜBİTAK), Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB), Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı (KOSGEB) ve Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonu (TESK)'dur. 2004 Mart ayında devreye giren TuR&Bo'nun çalışma alan bilgilendirme ve iletişim, danışmanlık ve eğitim, işbirliği ağları ve lobi faaliyetleridir. TuR&Bo'nun hedefi ise Avrupa Birliği Lizbon stratejisi kapsamındaki bilim, teknoloji ve özel sektöre yönelik programlarda, bilgilendirme, iletişim, danışmanlık ve eğitim hizmetlerini sunarak bu hedefe yönelik işbirliği ağlarını ve lobi faaliyetlerini hayata geçirerek, temsil ettiği kurumların ve bu kurumların hedef kitlelerinin beklentileri doğrultusunda Türkiye'nin AB üyeliği yolunda, bu programlardaki başarısının en yüksek noktaya varmasına yardımcı olmak olarak açıklanmıştır.

Yaklaşık maliyeti 385 milyon ABD Doları olan Bursa-Osmaneli Yeni Demiryolu projesinin KÖSİ çerçevesinde gerçekleştirileceği⁵⁰⁶ açıklanmıştır. Açılan ihalede TCDD'nin KÖSİ modeli ile yapacağını duyurduğu Bursa-Osmaneli arasındaki hızlı tren hattına çoğunluğu yabancı 20'nin üzerinde firmanın talip olduğu açıklanan projeye göre TCDD, hattın alt ve üstyapı çalışmalarında özel sektörle ortak olacak. Altyapı maliyetinin yaklaşık 230 milyon ABD Doları, üstyapının ise 155 milyon ABD Dolarına ulaşacağı belirtilen projeye önümüzdeki yıl başlanmasının ve inşaat aşamasının da üç yıl sürmesinin beklendiği ifade edilmektedir. Projeye ortak olan özel sektör yatırımcısına mevcut TCDD hat kesimlerinde kullanım ücretlerinde

⁵⁰³ Erol İmre, (2001), a.g.e., s.17

⁵⁰⁴ İpsala Gümrük Kapısı Tesisleri Yenilendi, <http://www.zaman.com.tr/2002/09/30/ekonomi/butun.htm>

⁵⁰⁵ TuR&Bo, Türkiye Araştırma ve İş Dünyası Kuruluşları Kamu – Özel Kesim Ortaklığı, <http://www.otw.co.at/otw/index.php/t/print/195>, 7 Ocak 2005

⁵⁰⁶ Binali Yıldırım (2006), Uluslararası KÖSİ-PPP Zirvesi Sempozyumu, Tebliğ, Ankara, 15.09.2006, s.1-2.

indirim, Bursa-Ankara ile Bursa-İstanbul hattında yolcu ve yük taşıma hakkı, yolcu ve yük garantisi verilecektir. TCDD, firmaların yaptıkları hattakilerin yanı sıra diğer bazı gar ve istasyonları da işletme yönündeki talebinin değerlendirileceği ve TCDD'nin projede YİD modelinin bir benzerini uygulayacağı açıklanmıştır⁵⁰⁷.

Formula 1 yarışlarının tesisleri de YİD modeline uygun olarak kiralanmıştır⁵⁰⁸. Vakıflar Genel Müdürlüğü elindeki tarihi eselerin YİD modeli ile halka açılacağı bildirilmiştir. 81 ildeki 207 tarihi eserin onarımı için çalışma başlatıldığı ve bazı tarihi eserlerinin YİD modeli ile 29 yıllığına kiraya verildiği açıklanmış, ve diğerlerindeki işbirliği olanakları için özel sektöre çağrı yapılmıştır⁵⁰⁹.

İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı, yakın zamanda hayata geçirilmesi düşünülen Florya Deniz Akvaryumu'nu YİD modelli bir projeye dönüştürmek istediklerini ve bu konuda çalışmalarının olduğunu açıklamıştır⁵¹⁰.

Türkiye, KÖSİ uygulamaları açısından dünyadan hala geride olsada sayısız projenin hayata geçirildiği ve birçoğunun da yapım aşamasında olduğu görülmektedir. İstanbul Acıbadem'de açılan Tepe Nautilus Alışveriş Merkezi bunlara bir örnektir. Bu tesis, Türkiye İş Bankası A.Ş. Mensupları Munzam Sosyal Güvenlik ve Yardımlaşma Sandığı Vakfı'na (TİBAŞ) ait arazinin Tepe Grubu tarafından 49 yıllığına YİD modeliyle kiralanmasıyla Eylül 2002'de Kadıköy Acıbadem'de açılmıştır⁵¹¹.

Yukarıdaki bölümlerde de görüldüğü üzere Türkiye'de KÖSİ modellerinden en çok YİD, Yİ, Anahtar Teslim ve Kamu Hizmeti İmtiyazı Verilmesi modelleri uygulanmaktadır.

Uygulanan bu modellerle ilgili en önemli sorun, yasal çerçevenin KÖSİ uygulamaları ve piyasanın şartlarına göre hazırlanamaması ve yetersiz kalmasıdır. İkinci önemli sorun, projelerin uygulanma aşamalarında yaşanan bürokratik ve siyasi etkilere. Projelerin çoğunlukla konu ile ilgili yetkin görevliler tarafından gerektiği şekilde

⁵⁰⁷ Milliyet Gazetesi, "Dünya Devleri Hızlı Trenin Peşine Düştü" 22.03.2007, s.9.

⁵⁰⁸ Formula 1 Tesisleri için, YİD Modeline göre Kiralama İhalesi Açıldı, 20/02/2003, http://www.dunyagazetesi.com.tr/news_display.asp?upsale_id=115099

⁵⁰⁹ Tarihi Eserler Yatırımcıya Açılıyor, <http://www.arkitera.com/v1/haberler/2004/08/06/tarih.htm>, 06 Ağustos 2004

⁵¹⁰ Florya Deniz Akvaryumu 'Yap-İşlet-Devret' modeli ile yapılacak, http://www.ibb.gov.tr/ibbtr/142/14201/haber_detay.cfm?sayfa=4343

⁵¹¹ Tepe Nautilus Alışveriş Merkezi, <http://www.btinsan.com/510/49.asp>

uygulamaya konulmadığı ve sözleşme aşamasından başlamak üzere kamunun önemli zararlar ile karşılaştığı görülmektedir.

Konu ile ilgili ilk yasal düzenlemelerin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren uygulamaya konulan projelerin birçoğunda önemli sorunlar çıkmış, bunların bir kısmı yargıya intikal ettirilmiştir. Bunların dışında, Sayıştay, Danıştay ve Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu'nun Türkiye'deki KÖSİ uygulamalarıyla ilgili işleyişte görülen sorunlar ve bunların sebepleri düzenlenen inceleme raporlarında ayrıntılı olarak ele alınmıştır⁵¹².

Bazı durumlarda firmalar tarafından ilgili mevzuata aykırı olarak düzenlenen hatalı yapılabirlik raporlarına dayanılarak proje kabullerinin yapılmış olduğu, bağlı ve ilgili kuruluşların yapılabirlik raporlarına verdikleri olumsuz görüşlerin dikkate alınmadığı görülmüştür⁵¹³.

Bazı enerji santrallerinin kurulacakları yerlerin arz-talep dengesi gözönüne alınarak Bakanlık tarafından belirlenmesi gerekirken, kuruluş yeri seçiminin firmalara bırakılması sonucunda bazı bölgelerde talebin çok üzerinde enerji üretecek kapasitede santraller kurulmuş ve sonuç olarak enerji maliyetlerinin yükselmesine yol açılmıştır⁵¹⁴. Sözleşme yapılan firmaların belirttikleri yatırım tutarları ve özsermaye getiri oranlarının görevliler tarafından hiçbir araştırma ve analiz yapılmaksızın aynen kabul edilmesi ve imzalanan sözleşmelere kamu aleyhine hükümler konulması sonucunda toplam yatırım maliyetleri gerçeği yansıtmayan santrallerden yüksek tarifelerle enerji satın alınmasına ve firmaların sözkonusu yatırımlardan ABD Doları temelinde %85'lere varan yüksek oranlarda getiri elde etmelerine yol açıldığı tespit edilmiştir. Yine firmaların yapılabirlik raporlarından verdikleri ilk teklif fiyatlarından daha düşük bedelle tamamladıkları halde yatırım dönemi sonunda, özellikle doğalgaz santrallerinde) maliyetlerin yıllık % 4,6 ile %5

⁵¹² Kamu inceleme raporları için bkz:

- T.C. Sayıştay Başkanlığı, (2002), **Yap-İşlet-Devret Modeli ile Yapılan "İzmit Şehri Kentsel ve Endüstriyel Su Temini Projesi Hakkında Sayıştay Raporu**, (832 sayılı Sayıştay Kanununun 28. maddesine göre düzenlenen bu Raporun Sayıştay Genel Kurulunun 11.4.2002 tarih ve 5022/1 sayılı kararı ile Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmuştur.),

- T.C. Sayıştay Başkanlığı, (2004), **Yap-İşlet-Devret ve Yap-İşlet Modeli Kapsamında Yaptırılan Enerji Projeleri Hakkında Sayıştay Raporu (Enerji Raporu) Hakkında Özet Bilgi**, T.C. Sayıştay Başkanlığı, (Aslı XII+309 sayfa olan Enerji Raporu, Sayıştay Genel Kurulunun 26.2.2004 tarih ve 5088/1 sayılı kararı uyarınca 18.3.2004 Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmuştur.),

- T.C. Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, (2003), **Elektrik Enerjisi Üretimi Alanında Sürdürülen Yap-İşlet-Devret (YİD), Yap-İşlet (Yİ) ve İşletme Hakkı Devri (İHD) Uygulamaları Hakkında Araştırma Raporu Özeti**, Sayı: 2003/6. Tarih: 21 Temmuz 2003.

⁵¹³ T.C. Sayıştay Başkanlığı, (2004), a.g.e., s.3

⁵¹⁴ T.C. Sayıştay Başkanlığı, (2004), a.g.e., s.4.

arasında oranlarla yeniden fiyatlandırılmasına (eskalasyon) izin verilmesi ile toplam yatırım maliyetlerinin yükselmesine sebep olunmuştur.

Görevli şirketlerle imzalanan Uygulama/İmtiyaz Sözleşmeleri defalarca değiştirilmiş ve her değişiklikle, projelerin toplam yatırım tutarları ve elektrik satış tarifeleri yükseltilmiş, işletme süreleri uzatılmış, erken üretim, eksik ve fazla üretim fiyatları değiştirilmiştir. Bu tür değişiklikler tamamen şirketlerin talepleri doğrultusunda ve firmaların lehine olmuş, kamu yararı açısından yapılması zorunlu olan değişiklikler yapılmamış, bu da kamu kesiminin riskinin artmasına yol açmıştır⁵¹⁵.

Çok sayıda kuruluşun çeşitli sözleşmelerle karmaşık hukuki ilişkilere girmesini gerektiren YİD modelinin uygulanmasını kolaylaştırmak için yasal altyapısı hazırlanmış, önceki bölümlerde incelendiği üzere Anayasa'nın bazı maddeleri değiştirilerek bu sözleşmelerden doğan uyuşmazlıkların uluslararası tahkim yoluyla çözümüne olanak sağlanmış; Danıştay'ın süreçteki etkili rolüne son verilmiştir. Bu durum ise kamunun proje üzerinde denetimini kaldırarak kamu aleyhine bir gelişmeye yol açmıştır⁵¹⁶.

Sözleşmeler sonradan defalarca değişikliklere uğramıştır. Doğrudan hizmet birim fiyatını artırıcı etki yapan bu değişikliklerle; projelerin toplam yatırım tutarları artırılmış, hizmet tarifeleri devamlı yükseltilmiş, işletme süreleri uzatılmış; devreye alma sayısında, erken üretim ve fazla üretim kurallarında, her zaman idarenin zararına, şirketlerin yararına düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Üretim maliyetini azaltıcı etkisi olan düzenlemeler, vergi yükündeki azalmalar, fiyatlara yansıtılmamıştır⁵¹⁷.

Enerji sözleşmelerinde enerji birim fiyatının ana öğelerinden birini oluşturan yatırım tutarları konusunda, hemen bütün uygulamalarda şirketlerin bildirimlerine itibar edilmiş, bunların doğruluğu araştırılmamıştır. Bakanlık, kendi yaptığı çalışmalarda birim yatırım maliyeti ile şirketlerin sunduğu maliyeti karşılaştırıp aradaki farkı bile belirlememiştir. Bazı projelerde yatırım tutarları şirketler tarafından hiç bildirilmemiş; buna rağmen, nasıl saptandığı belirsiz enerji fiyat teklifleri, Bakanlıkça kabul edilerek sözleşmeler imzalanmıştır. Gerçek miktarının üzerinde

⁵¹⁵ T.C. Sayıştay Başkanlığı, (2004), a.g.e., s.6.

⁵¹⁶ T.C. Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, (2003), **Elektrik Enerjisi Üretimi Alanında Sürdürülen Yap-İşlet-Devret (YİD), Yap-İşlet (Yİ) ve İşletme Hakkı Devri (İHD) Uygulamaları Hakkında Araştırma Raporu Özeti**, s. 42.

⁵¹⁷ T.C. Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, (2003), a.g.e., s.45.

bildirilen yatırım tutarları, elektrik tarifelerinin yüksek olmasının en önemli nedenini oluşturmuştur⁵¹⁸.

Sözleşmelerde gerekli hesaplamalar yapılmadan verilen satın alma garantileri yüzünden hizmet birim fiyatları piyasadaki emsallerden yüksek fiyatlara, üstelik kimi zaman bu hizmet ve ürünler hiç kullanılmayacak olmasına rağmen satın alınarak kamu büyük zararlara uğratılmıştır. Örneğin, İzmit Büyükşehir Belediyesi bünyesinde kurulu İzmit Su (İSU) Genel Müdürlüğü de birim fiyatı yaklaşık 4 ABD Doları olan bu suyu nihaî tüketicisine 25 sent gibi oldukça düşük bir fiyata satmaktadır. Kayıp ve kaçaklar da dikkate alındığında bu fiyat 10 sente kadar düşmektedir⁵¹⁹.

Ekonomik ve mali alanda temel sorun ihaleye çıkartılan projeler için gerekli finansmanı bulmaktır. Projeleri gerçekleştirecek girişimcilerin bulunması ve ortaya çıkması büyük ölçüde Türkiye'nin siyasi ve ekonomik istikrarı ile birebir ilgilidir. Yabancı sermaye ve girişimcilerin Türkiye'ye çekilmesinde zayıf kalındığı bir gerçektir. Nitekim eleştirilere konu olan, üzerinde çok konuşulan ve çok beklenen Tahkim Yasası'nın da çıkmış olmasına rağmen beklenen ve arzu edilen yabancı girişimci nitelik ve nicelik olarak arzulanan seviyelere çıkmamıştır.

Konu ile ilgili düzenleme ve sözleşmelerin yetersizliği sonucunda ihalelerde yeterlilik koşulu aranmadığı için birçok yerli firma bu ihalelere başvurmuş, ancak ihaleyi kazandıktan sonra finansmanı için yabancı ortak arayışına girmiş ve çoğu kez de bu gerçekleşmeyince projeler bloke olmuştur⁵²⁰.

Örneğin, YİD modeli ile ilgili yasal düzenlemelerin yapılmasından sonra ilk olarak devreye giren proje olan İzmit Şehri Kentsel ve Endüstriyel Su Temini Projesi'nde sözleşme yapılan firma tarafından getirilmesi gereken öz sermaye, projenin toplam yatırım tutarının % 15'i oranında kalmış ve YİD modeli ile öngörülen yabancı sermaye transferi düşük oranda gerçekleşmiştir⁵²¹.

Ayrıca, YİD modeli ile ilgili bu modelin kapsamının özellikle 3996 sayılı yasa ile çok geniş tutulduğu görülmektedir. Hizmete girmiş bazı uygulamalarla ilgili yasalar

⁵¹⁸ T.C. Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, (2003), s.46.

⁵¹⁹ T.C. Sayıştay Başkanlığı, (2002), **Yap-İşlet-Devret Modeli ile Yapılan "İzmit Şehri Kentsel ve Endüstriyel Su Temini Projesi Hakkında Sayıştay Raporu**, s. 3.

⁵²⁰ Erol İmre, (2001), a.g.e., s.12.

⁵²¹ T.C. Sayıştay Başkanlığı, (2002), a.g.e., s.4.

özelleştirme ve liberalleştirme için yapılmışken uygulamada serbest piyasa ve rekabet mekanizmalarının işleyişini engelleyici durumlar yaratılmıştır. Örneğin, sözleşme yapmış bazı firmalar Hazine'nin satın alma garantisi ile belli bazı mal ve hizmetleri belli fiyat garantisi ile üretip satmakta iken, bu firmalarla aynı alanda faaliyet gösteren diğer firmaların rekabet edebilme şansı ortadan kaldırılmış durumdadır⁵²².

Görevli kamu denetleme kuruluşlarınca verilen raporlarda; YİD, Yİ ve İHD modellerinin, işletmecileri "görevli" sayan ve onlara hemen hemen hiçbir işletme riski bırakmayan uygulamalar olduğu ve modellere verilen güvenceler ve rekabete olanak tanımayan fiyat politikalarının kurulmaya çalışılan serbest enerji piyasanın işleyişini engellendiği belirtilmiştir⁵²³.

KÖSİ uygulamalarının başarısı; tarafların ortak çıkarlarına, mevzuata, kurumsal ve idari yapılanmaya, destekleyici siyasi ve ekonomik çevreye çok bağlıdır. Yasaların zayıf olması ya da hiç olmaması, düzenleyici/denetleyici kamu kurumlarının olmaması, etkili hakemlik sisteminin bulunmaması ve kurumsal yönetimin yetersizliği ... v.b. sebeplerle uygulamada aksaklıklar ortaya çıkabilmektedir. Bu aksaklıkların hem kamu, hem de özel kesimde yolsuzluğu cesaretlendirdiği ve bunun da artış gösterdiği düşünülmekte, mevzuata ilişkin eksik, yetersiz bilgilenme ve kapasite kısıtlarının KÖSİ'nin tesis edilmesi ve kalkınma sürecine katkı sağlanmasının önünde çok önemli bir engel olarak değerlendirildiği⁵²⁴ görülmektedir. KÖSİ hukuki ve teknik altyapı çerçevesinin çok iyi düşünülerek tüm paydaşların katılımı ile oluşturulması ve başta kamuoyu olmak üzere herkesin doğru bilgilenmesinin sağlanması, başarı için vazgeçilmez bir zorunluluktur.

İzleyen bölümde KÖSİ uygulamalarının hayata geçirilmesinde önemli bir görev üstlenecek olan merkezi idari KÖSİ birimi modeli önerisi ele alınmaktadır

⁵²² T.C. Sayıştay Başkanlığı, (2002), a.g.e., s.45

⁵²³ T.C. Sayıştay Başkanlığı, (2002), a.g.e., s.43

⁵²⁴ Serdar Dinler, (2006), Kurumsal sosyal Sorumluluk Derneği Yönetim Kurulu Başkanı, Uluslararası KÖSİ - PPP Zirvesi ve Sempozyumu, Tebliğ, 15.09.2006, s.1.

BÖLÜM 5

TÜRKİYE İÇİN ÖNERİLEN İDARİ KÖSİ BİRİMİ MODELİ

Birçok alanda alışılmış kalıp ve davranışları önemli ölçüde değiştirmekte olan⁵²⁵ “Küreselleşme” sürecinin dışında kalması olanaksız olan Türkiye’de sınırlı sayıdaki YİD ve Yİ kısmi KÖSİ uygulamalarının, tüm kamusal hizmetlerin temini için gereken temel yatırım ve hizmetlerin hayata geçirilmesi ve işletilmesinde kullanılan bir örnek uygulama modeli niteliği kazandığını söylemek imkansızdır. Ancak, özellikle kimi gelişmiş ve bazı gelişmekte olan ülkelerde kamusal yatırım ve hizmetlerin gerçekleştirilmesinde ve işletmeciliğinde yeni ve farklı KÖSİ modellerinin de giderek hızla yaygınlaştığı⁵²⁶ görülmektedir.

Anayasa Mahkemesi ve Danıştay gibi yüksek mahkemelerin konuyla ilgili kararları ışığında benzer uygulamaların Türkiye’de de hayata geçirilebilmesi amacıyla, geçmişteki tecrübeler, çağdaş gelişmeler ve diğer ülke uygulamaları da gözönünde bulundurularak, öncelikle “kamu hizmeti”, “imtiyaz sözleşmesi” ... v.b. kavram ve modeller yeniden tanımlanarak⁵²⁷ kamu hizmetinin özel hukuk kişilerinca sağlanması amacıyla değişik sözleşme türleri geliştirilmesi, bu kamusal hizmetleri ve yatırımları üretmekle görevli kamu kurum ve kuruluşlarının kendi mevzuatlarında da değişiklik yapacak şekilde, çeşitli açılardan ortak bir temel hukuki zemine kavuşturacak yasal düzenlemelerin yapılması zorunlu hale gelmiştir.

Kamusal karakterli hizmetlerin özel sektör aracılığıyla temininde izlenen yeni ve çağdaş yöntemlerin klasik idari faaliyet şekillerinden farklı ve sistematik bütünlükten yoksun olması, uygulamada çok farklı ve çeşitli karışıklığa sebebiyet vermektedir. Uygulamada karşılaşılan sorunların ve karmaşanın ortadan kaldırılması amacıyla yasa koyucunun bu konuları ele alarak köklü bir düzenleme yapması ve çağdaş uygulama modellerinin hayata geçirilmesine ilişkin hukuki zemini sağlamlaştırması gerekmektedir. Bu yasal eksikliğin giderilmesi sonrasında ikincil mevzuat oluşturulup geliştirilerek uygulama modellerine ilişkin şartlaşma ve sözleşmelerin

⁵²⁵ Halil Bader Arslan, (2004), **Bulmacanın Eksik Parçası: Birleşme ve Satınalmalarda İnsan Kaynakları**, Siyasal Kitapevi, Ankara, s.1.

⁵²⁶ Seema Manghee, (2006), **Prospects for PPP Schemes in the Transport Sector**, Uluslararası KÖSİ (PPP) Zirvesi ve Sempozyumu, Tebliğ sunumu, 15.09.2006, Ankara, s. 6-7.

⁵²⁷ Yahya Zabunoğlu, (1996), **Yap-İşlet-Devret (YİD) Konusunda Yasal Düzenleme Örnekleri ve Yargı Kararlarının Işığında Yeni Bir Düzenleme Modeli**, Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü (1996), **Yap-İşlet-Devret Modelinin Uygulanmasında Ortaya Çıkan Sorunlar ve Öneriler Sempozyumu-Bildiriler-Panel**, içinde s. 45-54, Ankara, 19 Haziran 1996.

hazırlanması ve yürütülmesinin sağlanması ile bunların eşgüdümünde yetkili bir idari otoritenin görevlendirilmesi önemlidir.

Kıt kamu kaynaklarının nasıl kullanılması gerektiği, kamusal hizmet ve yatırım harcamaları konuları Friedman Matrisi denilen aşağıdaki şekiller yardımıyla daha basite indirgeyerek açıklanabilir⁵²⁸.

5. 1. Friedman Matrisi ve “Kim, Kimin Parasını Nasıl Harcamalı”: Kamu yatırımları çoğu zaman gereksiz masraf, israf ve savurganlıkların ortaya çıkışındaki en önemli sebep olmaktadır. Kamu mülkiyeti, her ne kadar “toplumsal mülkiyet” olarak ifade edilse de kamu mülkiyetine konu edilen varlıklar üzerinde vatandaşların bireysel sahipliği, mülkiyeti sözkonusu değildir.

Doğasından kaynaklanan özellikler nedeniyle bireyler kendilerine ait bir malı veya hakkı kullanırken ya da parayı harcarken kendilerine sağlayacağı yararı da dikkate alarak azami dikkat sarfederken, mülkiyeti kendilerine ait olmayan mal, mülk, hak ya da para konusunda bu kadar dikkatli olmayabilmektedirler.

Mülk sahipliği ve tasarruf edebilme yeteneği açısından kamusal mülkiyete konu edilen varlıklar ile özel mülkiyete konu edilebilen varlıklar arasındaki fark çok önemlidir. Özel mülkiyete konu edilebilen varlıklar için bir “mal veya hak sahibi” vardır. Bu sahiplik nedeniyle tasarruf yetkisine sahip olan kişi kendi parası, mülkü veya hakları üzerinde tasarruf edebilme iktidarına da sahiptir. Birey olarak eğer kendisine ait mal, para veya haklar ile ilgili olarak yanlış kararlar verir ise veya müsrif hareket ederek zarara uğrarsa bunun bedelini de şahsen kendisi üstlenir.

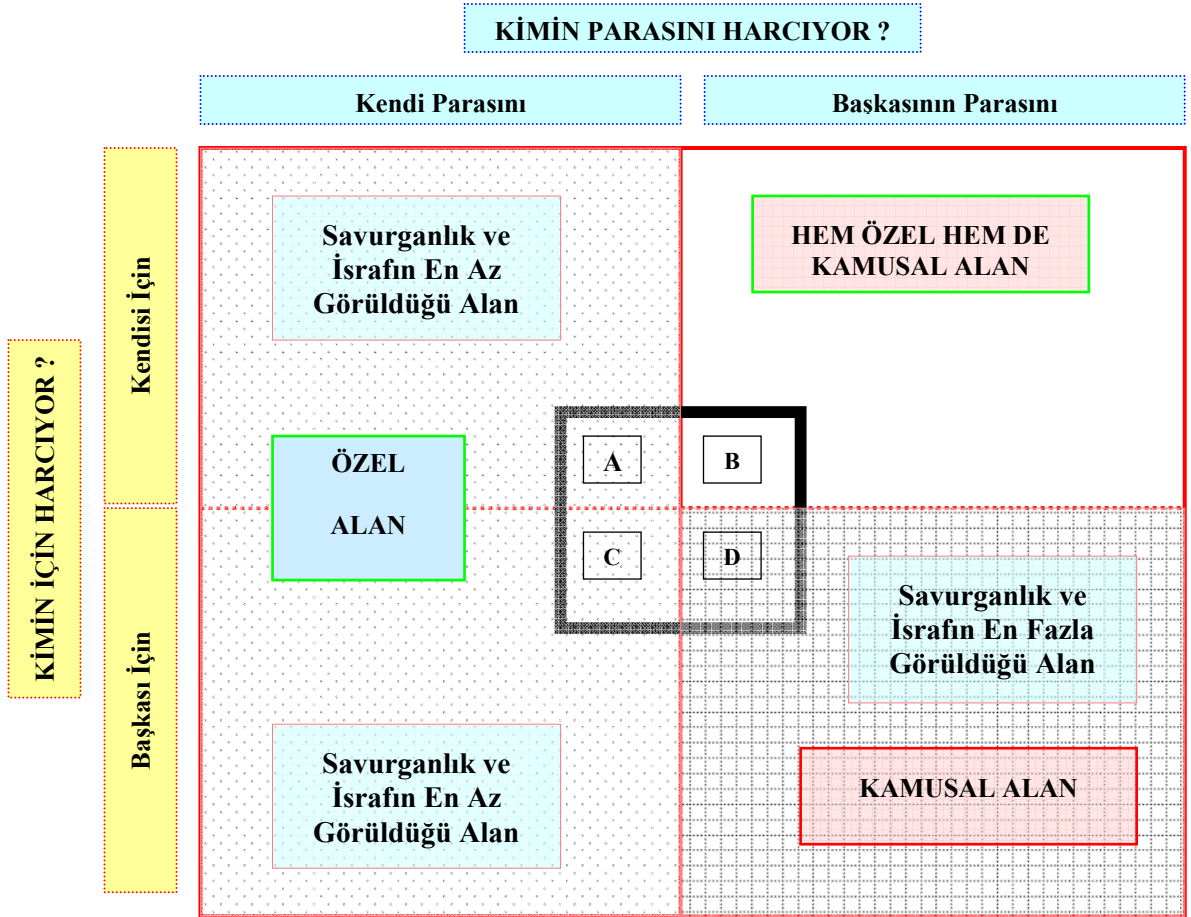
Kamusal mülkiyete konu edilen varlıklar için özel mülkiyetteki gibi gerçek bir “mal veya hak sahibi” yoktur. Burada kamusal mülkiyetten dolayı herkese ait olan ve herkesin kullanmasının sözkonusu olduğu varlıklar ve haklar vardır. Bu haklar ve varlıklar üzerinde tasarruf edebilme yetkisi, kamu kurum ve kuruluşları nam ve hesabına hareket etme yetkisine sahip olan bürokratlar ve siyasi temsilcilerdedir. Kamusal alanda özel mülkiyetin olmaması nedeniyle bu mülkiyet hakkının kötüye kullanıldığı durumlarda, israf ve yanlış kararlar sonucunda uğranılan zararların bedelini, bireysel olarak zarar verenler değil halk öder.

⁵²⁸ Bu matris, Milton Friedman'ın **Free to Choose**, (1980, s. 116) adlı eserinden Coşkun Can Aktan tarafından alınarak özel ve kamusal mülkiyete uyarlanmıştır. Bknz. www.canaktan.org/ekonomi/ozellestirme/aktan-makaleler-ceviriler/aktan-mazdekizm.pdf, Giriş Tarihi: 20.11.2006. Friedman matrisi için ayrıca, bknz: Tamer Müftüoğlu, (1991), **Türkiye’de Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeler: Sorunlar, Öneriler**, 2. Baskı, Ankara, s.298-400.

Şekil 10'da; savurganlık ve israf açısından kamusal harcamalar ile özel harcamalar arasındaki farklılıklar ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Matrisin **A bölümünde** kişi, en düşük fiyata en kaliteli mal veya hizmeti satın almak için kendi parasını kendisi için harcamaktadır. Yani burada hem kalite, hem de fiyat kişi için önemli bir karar parametresidir. Kişi, hem en düşük fiyat vererek maliyetini en alt düzeye indirmeye, hem de en yüksek kaliteyi elde ederek bireysel faydayı en üst düzeye çıkarmaya çalışmaktadır. Böylece kendisine ait parayı kullanırken ekonomik etkililiği de en üst seviyeye çıkarmayı amaçlamaktadır. Bu bölümün, herkesin kendi işinin başında olduğu müteşebbisleri simgelediğini ifade etmek mümkündür.

Şekil 10 - Savurganlık ve İsraf Yönünden Özel ve Kamusal Harcamalar



Kaynak: Milton Friedman'ın "Free to Choose" (1980, s. 116) adlı eserinden Prof. Dr. Coşkun Can AKTAN tarafından alınarak özel ve kamusal mülkiyete uyarlanmıştır. Bknz. www.canaktan.org/ekonomi/ozellestirme/aktan-makaleler-ceviriler/aktan-mazdekizm.pdf

B bölümünde kişi, başkasının parasını kendisi için harcamaktadır. Yani maliyetine başkası katlanmakta ama işin sağladığı faydadan kişinin kendisi yararlanmaktadır. Bu durumda kişi fiyata değil, kaliteye önem vermektedir. Burada kişi için önemli olan husus harcanan para değil en kaliteli mal veya hizmete sahip olabilmektir. Nasıl olsa para başkasından çıkmaktadır. Ya çok para harcanacak, ya da en yüksek kalite tutturulacaktır.

C bölümünde kişi, kendi parasını başkası için harcamaktadır. Yani maliyetine kendisi katlanacak ama işin sağladığı faydadan başkası yararlanacaktır. Bu durumda kişi kaliteye fazla önem vermeden harcamasını en alt düzeyde tutmayı amaçlamaktadır. Şahıs için önemli olan en düşük fiyata ulaşmak olduğundan düşük kaliteye göz yumabilmektedir. Burada kişi için önemli olan kalite değil, fiyattır. Bireyin eşi, çocukları, dostları ve arkadaşları için yaptığı harcamaların yer aldığı bu bölüm çok geniş bir alan değildir.

D bölümünde ise kişi, başkasının parasını başkası için harcamaktadır. Yani kişi burada birey olarak ne işin maliyetine katlanmakta, ne de işin sağladığı faydadan yararlanmaktadır. Bu durumda kişi ne fiyata önem vermekte, ne de kaliteye. Katlanılacak maliyet ve elde edilecek fayda, birey özelinde hiç önemli değildir.

Görüldüğü üzere yukarıdaki Friedman Matrisi'ne göre kaynak kullanımında ekonomik etkililiğin en yüksek görüldüğü bölüm **A** iken en düşük olduğu bölüm ise **D** olmaktadır. Yani ekonomik etkililik **A**'da en üst düzeyde, **D**'de ise en alt düzeyde gerçekleşmektedir. **D**'de **israf** ve **savurganlık** en üst düzeye ulaşmaktadır.

Acaba **A** bölümü rekabetçi bir piyasada faaliyet gösteren özel sektör şirketlerinin, **D** bölümü ise bir kamu işletmecisinin hareket tarzını ve davranışlarını yansıtmıyor mu? Azami ekonomik etkililik **A** bölümünde sağlandığına göre kaynakların akılcı ve verimli kullanımı için **D** bölümünden ayrılıp **A** bölümüne geçmek gerekmiyor mu? Başka bir ifade ile kamusal mal ve hizmet üretimi ve sunumunun kamu işletmeleri eliyle değil de özel sektör eliyle gerçekleştirilmesi daha verimli ve ekonomik açıdan kaynak kullanımında daha etkili sonuçlar elde edilmesini sağlamıyor mu?

İsraf ve savurganlıkların en az olduğu bölüm ise **A** ve **C** bölümleridir. Bu iki bölümde de bireyler, kendi paralarını kendileri için (eş, çocuklar, anne-baba ... v.b.) harcamaktadırlar. Bu bölümde bireyler, paralarını harcarlarken elde edecekleri

faydayı çoğaltmaya çalışmakta, mümkün olduğu ölçüde daha kaliteli mal ve hizmeti en düşük bedeli ödeyerek satın almak için gayret sarf etmektedirler. Bireyin sadece çok yakınında bulunan eş, çocuklar, yakın akraba ve yakın dostları için para harcadığı C bölümünün çok geniş olmadığı da dikkate alınmalıdır.

5. 2. Friedman Matrisinin Kamu Yatırım Harcamalarına Uygulanması:

Friedman matrisi, ülke ekonomisi üzerinde uzun dönemli ve kalıcı etkiler bırakan, gelecek kuşaklara kalan varlıklara yapılan kamu yatırım harcamalarına uyarlanmıştır (Bknz: Şekil 11). **D** bölümünde durumun vahim olduğu görülmektedir. Burada birileri, başkasının, yani devletin ve milletin parasını yine başkaları için harcamaktadır ve bütçe aşırımları ve yüksek maliyetler ile karşılaşmaktadır. Bu bölümü “kamusal bölüm” olarak adlandırabiliriz. Örnek vermek gerekirse siyasi erk sahipleri kendi paralarını kendileri için değil, kamunun paralarını yine kamu için harcamaktadırlar. İşte savurganlık, israf, maliyet aşırımları ... v.b. sorunların asıl kaynağı da bu bölümdür.

Şekil 11’de; israf ve savurganlıklar açısından özel kesim yatırımları ve kamu kesimi yatırımları arasındaki farklılık ortaya konulmaya çalışılacaktır. Şekilden görüleceği üzere, burada da savurganlık ve israfın en fazla olduğu bölüm diğer tüm bölümlere kıyasla **D** bölümüdür. Bu bölümde kamuya ait yatırımlar halkın seçtiği siyasi temsilciler ve bu temsilciler tarafından atanan bürokrat ve teknokratlar eliyle gerçekleştirilmekte ve idare edilmektedir.

A bölümü savurganlık ve israfın en az olduğu bölümdür. Bu bölümde bireyler kendi yatırımlarını kendileri gerçekleştirmekte ve idare etmektedirler.

B bölümü savurganlık ve israfın ikinci derecede en az görüldüğü bölümdür. Bu bölümde özel kesim yatırımları bizzat mal/işletme sahibi tarafından değil liyakat sahibi profesyonel şahıslar aracılığıyla gerçekleştirilmekte ve idare edilmektedir. Buradaki profesyoneller de yatırım maliyetlerini en aza indirmek ve kârlılığı en fazla olacak şekilde çalışmaktadırlar. Aksi durumda, işletme/mal sahibi olarak profesyonelleri başkaları ile değiştirme yolunu kullanabilmektedir.

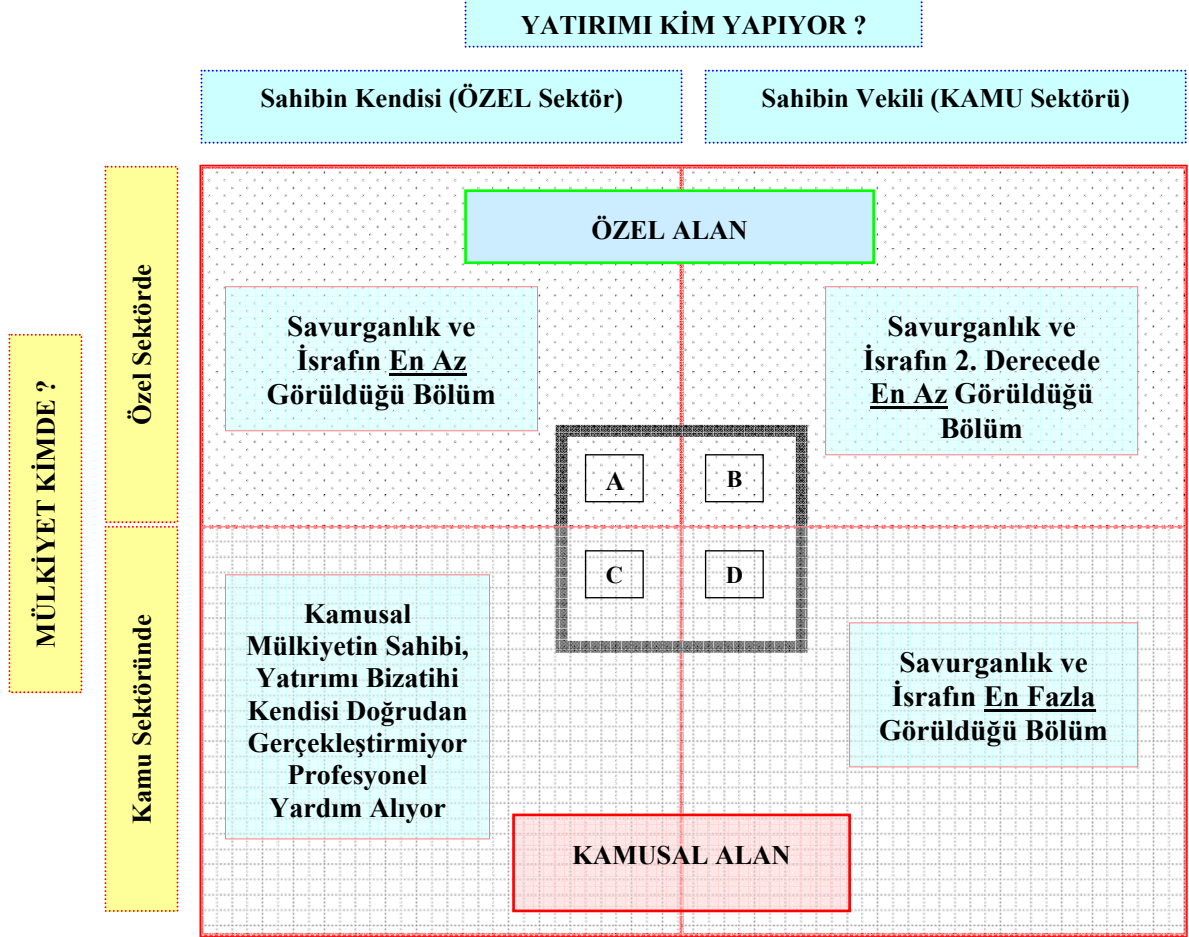
D bölümü ile **A** bölümü arasında iki temel farklılık vardır:

D bölümünde kamusal mülkiyet ve kamu yatırımları sözkonusudur. Yatırımların gerçekleştirilmesi ve idaresi halkın seçtiği siyasi temsilciler tarafından atanan kamu

görevlileri aracılığıyla yapılmaktadır.

A bölümünde ise, özel mülkiyet sözkonusudur ve yatırımlar bizzat mülk sahipleri tarafından gerçekleştirilmekte ve idare edilmektedir.

Şekil 11 - Savurganlık ve İsrar Yönünden Özel ve Kamusal Yatırımlar



Kaynak: Milton Friedman'ın "Free to Choose" (1980, s. 116) adlı eserinden Prof. Dr. Coşkun Can AKTAN tarafından alınarak özel ve kamusal mülkiyete uyarlanan matrisden özel ve kamusal yatırımlara tarafımızdan uyarlanmıştır.

B bölümünde de özel mülkiyet yapısı ve yatırımlar söz konusu ise de mülk veya hak sahibi bunları bizzat kendisi değil, liyakat sahibi profesyonel yöneticilere emanet etmiştir.

Özetlemek gerekirse, kamusal ortak mülkiyetin gerçek sahibinin olmayışı nedeniyle kamusal bölümde özel bölüme göre daha fazla savurganlık ve israfın olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Dolayısıyla herkese ait olduğu ileri sürülen bir mal veya yatırım aslında hiç kimseye ait değildir denilebilir. Hiç kimseye ait olmayan bir malın veya yatırımın da insanlar tarafından kendilerine ait mal veya yatırımlar ölçüsünde korunacağını söylemek doğru olmayacaktır

Dolayısıyla savurganlıklar ve israfın en aza indirilebilmesi için özel mülkiyet alanının genişletilerek kamusal mülkiyet alanının daraltılmasında büyük yarar görülmektedir. Bu suretle işlerlik sağlayan bir piyasa ekonomisinde ülkenin sınırlı ve kıt kaynakları daha rasyonel bir şekilde kullanılabileceğinden, böyle bir mekanizmanın kurularak tüm kural ve kurumları ile birlikte ve sağlıklı bir şekilde işletilmesinin sağlanmasının yararlı olacağı düşünülmektedir.

5. 3. Merkezi İdari KÖSİ Biriminin Gereği, Görevi ve Yetkisi

Hem diğer ülke uygulamalarında, hem de Türkiye uygulamasında disiplinlerarası bir yapıda olan Yİ, YİD ve benzeri diğer KÖSİ modellerinin geliştirilerek uygulanabilmesi için ekte sunulan ve Türkiye'deki KÖSİ uygulamalarına ilişkin mevzuat listesi de dikkate alındığında; ticaret hukuku, idare hukuku, vergi hukuku, medeni hukuk, uluslararası ticaret hukuku ve tahkim ... v.b. konuların KÖSİ çerçevesinde günün ihtiyaçları karşısında yeniden yorumlanması zorunluluğunu da beraberinde getirmesi, çağın gereği anayasal ve yasal dayanaklarının ve sorumlu idari otoritenin de yeniden oluşturulmasını gerektirmektedir.

Türkiye uygulamasında, izlenen hukuki prosedürün çok karmaşık ve uzun olması, kamu kurum veya kuruluşlarının çeşitli saiklerle yetki kullanmakta çekingen davranışlar içinde bulunması nedeniyle çoğu zaman yatırımcıların ya hiç girişimde bulunmamasına, yatırımlarından vazgeçmesine ya da ilgilerinin azalmasına sebep olunduğu izlenmektedir.

Uzun dönemli ve sürdürülebilir kalkınmanın sağlanabilmesinde⁵²⁹ hükümetler ve yatırımcılar arasındaki diyalogun ve fikir birliğinin sağlanmasında ve geliştirilmesinde yetki kullanmak üzere sabit sermaye yatırımlarını düzenlemek amacıyla son 10 yılda dünyada 200'e yakın yeni kurum/birim oluşturulduğu⁵³⁰, dünya uygulamaları, AB ülkelerinin örnek uygulamaları ve AB müktesebatı da dikkate alındığında Türkiye'deki KÖSİ uygulamaları için gereken yasal altyapının henüz tam olarak oluşturulamamış olması ve tüm yatırımcıları kavrayacak özellikte düzenlemeler yapılamamış olumasından dolayı ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının projeleri değerlendirme sürecinde öznel unsurların ön planda tutulduğu, özellikle tip

⁵²⁹ Teresa Ter-Minassian, (2007), "Talking Points", Tebliğ, International Seminar on Strengthening Public Investment and Managing Fiscal Risks from Public-Private Partnerships, Budapeşte, Macaristan, 8 Mart, s.1, vd.

⁵³⁰ Asley C. Brown, Jon Stern, Bernard Tenenbaum ve Defne Gencer, (2006), **Handbook for Evaluating Infrastructure Regulatory Systems**, The World Bank, Washington, DC, s.1.

ve standart projelere dayanmayan işlerde her yatırımcının farklı proje önerileri, işletme süreleri ve maliyet farklılıkları ile gelmesi sözkonusu olabildiğinden, eşit temele dayanmayan tekliflerin değerlendirilmesinde sorunlar yaşanmasına neden olduğu görülmektedir.

Bu hususun en baştaki sebebi Türkiye’deki Yİ ve YİD benzeri KÖSİ uygulamalarının diğer ülkelerle karşılaştırıldığında göreceli olarak az ve yeni olmasıdır. Yerli veya yabancı müteşebbislerin, KÖSİ projelerinin hayata geçirilebilmesi için başta yetkili bakanlık olmak üzere, ilgili diğer bakanlıklar, müsteşarlıklar, belediyeler ... v.b. çok sayıda kamu kurum veya kuruluşu ile ayrı ayrı muhatap olarak gerekli izin, ruhsat veya onayı tamamlamak zorunda kalması ve gerekli hallerde herbiriyle ayrı sözleşmeler yapması söz konusudur.

Bununla birlikte, ilgili ve sorumlu kamu kurum veya kuruluşları arasında herhangi bir eşgüdümün bulunmaması, yapılabirlik ve hukuki incelemeler ile Danıştay’dan alınması gereken görüşün temin edilmesinin çok uzun zamana yayılması, projelerde kullanılan temel büyüklüklerin ve değerlerin zaman içinde değiştirilmesini zorunlu hale getirmektedir. Bu durum da kamusal mal veya hizmet satış fiyatlarına doğrudan etki etmektedir.

AB ülkelerinin genelinde KÖSİ uygulamaları hakkında rehberlik ve politika sağlayan merkezi bir birim bulunduğu ve merkezi bir KÖSİ birimi kuran ülkelerin standartlaşmayı da beraberinde getiren bu durumdan üstünlük sağladıkları dikkatten kaçmamalıdır.

Avrupa’nın bazı ülkelerinde çok fazla KÖSİ sözleşmesinin uygulamada olduğu bilinmekte olup faaliyetin önceleri az olduğu ülkelerde de proje tedarikinin ivme kazandığı ve KÖSİ modellerine gösterilen ilginin arttığı görülmektedir.

Merkezi bir idari KÖSİ birimi kuran veya tedarik sürecini biçimlendirmeye yardımcı yasalar yapan ülkelerin sayısında artış vardır.

Ancak, önceki bölümlerde ifade edildiği üzere, KÖSİ’ler karmaşık yapılara sahiptir. Tekrarlanan sorunlar bunların gelişiminin önündeki en büyük engeldir. Bu kamu sabit sermaye yatırımlarının sunulmasında KÖSİ’lerin sahip olduğu potansiyel düşünülürse, deneyimlerin paylaşılması, piyasadaki emsallerin değerlendirilmesi ve KÖSİ’lerin Türkiye’de de geliştirilmesinin sağlanması çok önemlidir.

Sürdürülebilir kalkınmanın sağlanmasında siyasi ilginin yoğun ancak kurumsal yapılanmanın ve tecrübenin zayıf olduğu Türkiye’de,⁵³¹ diğer ülke uygulamaları ışığında temel idari KÖSİ yapılanması olarak düşünülen idari model şu şekilde çerçevelenmektedir. Bu model kamu için ilk başlarda zorluklar ile karşılaşacağı⁵³² bir alanda yapması gerekenleri de işaret etmektedir.

KÖSİ uygulamalarının başarısız olma nedenlerinin başında, sözleşmelerin ilgili kamu otoritesi tarafından iyi yönetilmemesi sonucunda şunlardan biri ya da tümü ile karşılaşmak mümkün olmakta ve sonunda sözleşme işe yaramaz hale gelebilmektedir:

- a. Özel hukuk kişisi kontrolü ele alarak, kamunun çıkarlarına hizmet etmeyen dengesiz kararların verilmesine neden olur,
- b. Kararlar doğru zamanda verilmez ya da hiç karar verilemez,
- c. Yeni iş süreçleri mevcut süreçlerle bütünleşmez ve bu nedenle sözleşme başarısız olur,
- d. İnsanlar (hem kamu, hem de özel hukuk kişisi) kendi yükümlülüklerini ve sorumluluklarını anlayamaz,
- e. Yanlış anlamalar, anlaşmazlıklar, küçümsemeler olabilir ve çok fazla sorun ortaya çıkabilir,
- f. İlerleme yavaş olur veya ilerleme engelleniyormuş gibi algılanabilir,
- g. İstenen çıkarlar sağlanamaz,
- h. Paranın karşılığını ve performansı artırma fırsatları elden kaçır.

Bugüne kadar kamunun sözleşmeleri başarıyla yönetememesinin bazı olası nedenleri şu şekilde sıralanmıştır:

- a) Sözleşmelerin iyi hazırlanmamış olması,
- b) Sözleşme yönetimine yetersiz kaynak ayrılmış olması,

⁵³¹ Asley C. Brown, Jon Stern, Bernard Tenenbaum ve Defne Gencer, (2006), **Handbook for Evaluating Infrastructure Regulatory Systems**, The World Bank, Washington, DC, s.87.

⁵³² Nicholas Jennett, (2007),” **Public Private Partnerships: Institutional Capacity Requirements**”, Tebliğ Sunumu, International Seminar on Strengthening Public Investment and Managing Fiscal Risks from Public-Private Partnerships, Budapeşte, Macaristan, 8 Mart, s.3, vd.

- c) Kamu ekibinin beceri ya da deneyim açısından ya da her iki açıdan özel hukuk kişinin ekibinden zayıf olması,
- d) İşbirliğinin benimsenememesi,
- e) Proje ekiplerindeki insanlar arasındaki kişilik çatışmaları,
- f) Sözleşme hükümlerinin içeriğinin iyi anlaşılabilmesi,
- g) KÖSİ modeli yapılabirlik varsayımlarının doğrulanabilmesi,
- h) Ticari kararlara ilişkin yetkilerin ya da sorumlulukların net olmaması,
- i) Kamu otoritesinde performans ölçümünün ya da kıyaslanabilmesi olmaması,
- j) İyileştirme olasılıkları ya da potansiyeli yerine mevcut düzenlemeler üzerinde durulması,
- k) Eldeki siyasi, hukuki ve ticari risklerin izlenip iyi yönetilememesi,
- l) Etkili siyasi ve bürokratik müdahaleler.

Önceki bölümlerde ayrıntılı olarak irdelendiği üzere, tıkanma noktasına gelen ve kamu yatırımlarının gerçekleştirilmesinde önemli bir etkisi bulunan KÖSİ uygulamalarının bütünlük içinde, sağlıklı ve şeffaf bir sistem yaklaşımı ile ele alınması zorunludur. Hatalı uygulamalar ve tıkanmalardan dolayı birbirimizi suçlamak yerine, hiç zaman kaybetmeden, yapılan hatalardan dersler de alınarak, bilimsel yaklaşımlarla konunun bütün halinde ele alınıp yeni çözümler geliştirilmesi bir zorunluluk olarak karşıda durmaktadır.

Çalışmanın bu bölümünde Türkiye’de başarılı bir KÖSİ uygulaması için modern yönetim kuramlarından sistem yaklaşımı⁵³³ özelinde sistematik bir yaklaşım geliştirilmeye çalışılacaktır.

5. 3. 1. Sistem Yaklaşımı: KÖSİ uygulamalarının amaçları ve ekonomik/finansal gerekçelerinin tutarlı olmasına rağmen, Türkiye’deki uygulamalarında büyük sorunlar ile karşılaşmıştır. İlk başlangıçta YİD ve Yİ modelleri çerçevesinde oluşan

⁵³³ Önerilen sistem yaklaşımının özellikleri ve genel çerçevesi için bkz:

- Halil Sarıaslan, (1984), **Sistem Analizinin Temelleri**, A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt:39, Sayı:1-4.
- Halil Sarıaslan ve Cengiz Erol, (1993), **Türkiye’de KİT’lerin Özelleştirilmesi Sorunu ve Sistematik Bir Yaklaşım Önerisi**, TOBB Yayınları No:266; BÖM:18, Ankara, s.61-85.
- Erol Eren, (2001), **Yönetim ve Organizasyon (Çağdaş ve Küresel Yaklaşımlar)**, Genişletilmiş 5. Bası, İstanbul, s. 47-60.
- Tamer Koçel, (2003), **İşletme Yöneticiliği**, Genişletilmiş 9. Bası, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul, s. 237-260.
- Halil Can, (2005), **Organizasyon ve Yönetim**, Siyasal Kitapevi, 7. Baskı, Ekim, Ankara, s.55-58.

olumlu atmosfer; hatalı uygulamalar, bürokratik liyakatsizlik ve siyasi partilerin bu konudaki politikalarının belirsizliğinin de katkısıyla kısa sürede kaybolmuştur.

2000’li yıllara gelindiğinde küresel etkileşim nedeniyle konu tekrar ülke gündemine girmiştir. Ancak uygulamalar ve karşılaşılan sorunlar bugüne dek sistematik bir şekilde ele alınıp analitik yöntemlerle analiz edilmemiş, geçici çözümler dışında köktenci çözümler üretilmemiştir.

KÖSİ uygulamalarının, halka açık ve anlaşılabilir bir şekilde anlatılamaması ve kamuoyu gündemindeki önceliğini kaybetmesi, işin daha başından itibaren başarısızlığı hızlandıran etkenler olmuştur. Kamuoyu desteğinden yoksun bir şekilde ekonomide büyük yapısal değişikliklerin gerçekleştirilmesi mümkün değildir.

Başarılı KÖSİ uygulamalarının ilk ve en önemli koşulu siyasi sahiplenme ile kamuoyu desteği ve ilgisinin temin edilmesidir. Bunun için de öncelikle hükümetlerin ve siyasi partilerin KÖSİ uygulamalarının gerekçelerini iyi anlayarak kamuoyuna açık ve kolay anlaşılabilir bir şekilde anlatmaları ve uygulamaların da açıklık içinde kamuoyu önünde gerçekleştirilmesi zorunludur.

Sistem yaklaşımı çerçevesinde geliştirilmeye çalışılan bu öneri, bütünlük sağlamak ve amaca yönelik olmak üzere başlıca iki temel özelliğe sahiptir.

Bu yaklaşım biri taktik ve diğeri de stratejik olmak üzere iki temel unsurdan oluşmaktadır. Stratejik unsurda kısa dönemde değişiklik göstermeyen hukuki, siyasi ve örgütsel yapı bir bütünlük içerisinde ele alınmaktadır.

Bu yaklaşımın diğer unsuru ise, KÖSİ politikaları ve stratejisinin amacına, iktisadi şartlara, çevreye ve her KÖSİ uygulamasının yapısına göre değişiklik gösterebilen taktik bileşendir. Bu değişken bileşende hedef her KÖSİ uygulaması için ayrı bir KÖSİ taktiği geliştirmektir. Sonuçta tespit edilen strateji ve taktik çerçevesinde uygulamaların sağlıklı ve kararlı bir biçimde yürütülmesi en önemli hususlardandır.

5. 3. 1. 1. Bütünlük Sağlamak: Sistem yaklaşımına dayanan bu modelin ilk özelliği, kapsadığı olayı bütün boyutları ile geniş bir çerçevede bütünlük içinde ele alması ve bütünü oluşturan etkenler arasındaki etkileşimi vurgulamasıdır. Sistem yaklaşımının bu özelliği nedeniyle, toplumun geniş bir kesimini ilgilendiren, çeşitli çıkar grupları arasında denge sağlanmasını gerektiren, pekçok etkenden etkilenen ve etkileyen KÖSİ uygulamaları için uygun bir yaklaşımdır.

Önerilen sistematik yaklaşım zorunlu olarak pekçok konuyu ve düzenlemeyi içerecektir. KÖSİ uygulamaları gibi karmaşık bir konunun kapsadığı unsurlardan birinde yapılacak bir değişiklik, diğer unsurların işleyişini de etkileyecektir. Genel bütünlük ve bu bütünlük içindeki karşılıklı etkileşimi gözönünde bulundurmamayan bir yaklaşımın KÖSİ uygulamalarında başarısızlığı da beraberinde getireceği düşünülmektedir. Ancak, genel sistem teorisinin temel ilkelerinden olan, alt optimizasyonun toplam sistem optimizasyonunu garanti etmeyeceği, bir sistemi meydana getiren altsistemlerin ayrı ayrı eniyileştirilmesinin toplam sistemin eniyileştirilmesini garanti etmeyeceği gibi toplam sistemin etkililiğini sınırlayabileceğini de gözönünde bulundurmakta yarar vardır.

Toplam içindeki alt sistemler ayrı ayrı ele alındıkları zaman kimi hallerde birbirleri ile farklılık ve tezat içinde bulunabileceklerinden dolayı KÖSİ uygulamaları kapsamındaki tüm konuların ayrı ayrı en iyi biçimde düzenlenmesi KÖSİ uygulamalarının tümünü de başarılı kılmayabilir. Genel sistem içindeki bir alt sistemin iyileştirilmesi diğer alt sistemin zorunlu olarak kötüleştirilmesini gerektirebilecektir. Bu nedenle, sistem yaklaşımındaki genel hareket noktası tespit edilen amaç çerçevesinde toplam sistemin eniyileştirilmesinin sağlanmasıdır. Önerilen bu yaklaşımın sistematik yapısı, Şekil-12’de gösterilmektedir.

Bu yaklaşımın ilk aşamasında, sürekli değişiklik gerektirmeyen ve KÖSİ uygulamalarının hukuki, siyasi ve örgütsel temeli ortaya konmaktadır. Bu yapıya dayalı olarak geliştirilecek politika ve stratejiler çerçevesinde, güncel sosyo- politik ve ekonomik ortamın şartları ve KÖSİ uygulamasının özelliklerine göre değişkenlik gösterebilecek olan KÖSİ modelleri geri besleme süreci ile desteklenen bir döngü içerisinde tespit edilmektedir. Burada sürekli bir yenilik sözkonusudur. Ancak, uygunluğu ve gerekliliği karara bağlanan KÖSİ modeli uygulaması kararlı bir şekilde hayata geçirilecektir.

Bu suretle, önerilen sistematik yaklaşımın kısa dönemde değişmeyecek tutarlı bir ana yapısı ve stratejisi, bir de sosyo-ekonomik ortamın şartlarına ve KÖSİ uygulamasının özelliklerine göre değişkenlik arzeden taktiği şeklinde iki temel alt sistemi vardır.

5. 3. 1. 2. Amaca Yönelik Olmak: Sistem yaklaşımına uygun olarak geliştirilen yöntemlerin en belirgin ve temel özelliği, anlaşılabilir açıklıkta ve belirli bir amaca yönelik olarak hazırlanmalarıdır. Bu nedenle, önerilen sistematik yaklaşımın temel

amacı, özel sektörün becerilerinden kamu hizmetlerinin gördürülmesi alanında da yararlanmak, kamu giderlerinden tasarruf etmek ve rekabetçi bir piyasa ortamında kamu yatırımlarının daha uygun finansal şartlar çerçevesinde gerçekleştirilmesini sağlamaktır.

1980'lerden itibaren ekonomik bir değişim süreci içinde olan Türkiye'nin bu değişimi kusursuz bir şekilde sonuçlandırması çok zordur. Bu süreçte KÖSİ mantığını topluma kabul ettirmek dahi büyük bir başarı olacaktır. Son dönemde yaşanan başarılı özelleştirme uygulamaları da göstermektedir ki toplum bu ekonomik değişime artık hazırdır. Toplumdaki bu değişim arzusunun bilimsel temellere dayanan ekonomik ve politik karar ve uygulamalarla canlı tutmak ve kıt kamu kaynaklarının daha verimli kullanılma araçlarından biri olan KÖSİ uygulamalarının öncelikli konuma getirilmesini sağlamak önemlidir.

5. 3. 1. 3. KÖSİ İçin Yeni Bir Yasal Çerçeve İhtiyacı: KÖSİ uygulamaları gibi ekonomide yapısal değişikliklere neden olabilecek, toplumsal kesimlerin tümünü etkileyebilecek bir sürecin gerçekleştirilmesi için gerekli ve sağlam yasal altyapıya duyulan ihtiyaç başlangıçta olduğu gibi bugün de devam etmektedir. Tüm iyi niyetli çabalara ve yürütülen faaliyetlere karşın konu sistematik bir bütünlük içinde ele alınmadığından uygulamada yaşanan sorunları çözmek amacıyla soruna özgü ya bir kanun ya da kararname hazırlanmış ve çoğu zaman da bu yasal düzenlemeler, birinci bölümde örneklediği üzere, kendi aralarında çelişmişlerdir.

Kamu hizmetlerinin özel hukuka tabi olarak özel sektör aracılığıyla yürütülmesi gibi çok tartışılan ve zaman zaman da haksız eleştirilerle karşılaşılan bir konuda bu tartışmaları ve eleştirileri anlamlı bir şekle dönüştürmenin ve en aza indirmenin yolu diğer ülke örneklerinden de yararlanılarak sağlıklı temellere dayanan yasal bir çerçeve⁵³⁴ geliştirmektir. Amaçları kamuoyunca iyi bilinen ve sağlıklı bir yasal zeminde gerçekleştirilecek KÖSİ uygulamaları tartışma ve eleştiriye çok az yer bırakacaktır.

Kamu karar alma süreçlerinde etkili olabilecek bir yaklaşım ve uygulama bütünlüğünün temin edilmesi ancak tüm kurumlara talimat veren bir yasa ile

⁵³⁴ Uluslararası Para Fonu - International Monetary Fund (IMF), (2004b), **Public Investment and Fiscal Policy**, Washington, D.C., ABD, s. 23-26, vd.

mümkündür. Bu yasanın temelini, ulusal çıkarlar açısından temel ölçütlerin ortaya konulduğu akılcı bir yaklaşım tarzı ve fayda/maliyet analizi oluşturmaktadır⁵³⁵.

Bu nedenle, Türkiye'deki YİD, Yİ ... v.b. KÖİ uygulamalarını ve imtiyaz hukukunu düzenlemek üzere; 3096 ve 3996 sayılı Kanunlar başta olmak üzere ekte listesi verilen ilgili mevzuatın birleştirilerek ve sadeleştirilerek kamu ve özel sektör işbirliğine imkan veren, sistem yaklaşımının bütünlük ve etkileşim ilkeleri uyarınca tutarlı ve sağlıklı bir çerçeve yasa hazırlanmalıdır.

Bu yasa; KÖİ'nin kapsamı, amaçları, alanyazında sunulan tüm yöntem ve tekniklerin kullanımına imkan verecek KÖİ modelleri, karar vermede yetki kullanacak yürütme organları ve kurumların görev ve sorumlulukları ... v.b. konuların açık bir şekilde belirtilmesi gereklidir.

Kıt kamu kaynakları ile finanse edilmesi mümkün olmayan altyapı projelerinin uygulanmasına imkan veren KÖİ modellerinin geliştirilerek yaygınlaştırılması ve yaşanan yönetsel ve hukuki sorunların zamanında ve etkili bir şekilde bertaraf edilebilmesi için kamu idari yapılanmasında;

- Ortak amaçlar için ortak ilkeler geliştirecek,
- Kamu kurum veya kuruluşlarının yetki kullanmasını kolaylaştıracak önlemleri alacak,
- KÖİ projelerinin nesnel kurallara dayalı olarak kısa sürede değerlendirme imkanı sunacak modelleri geliştirecek,
- Hem toplumsal maliyet, hem de işletmeler için dışsal ekonomiler üzerinde önemli etkileri olan KÖİ projelerinin öncelik sırasını sağlıklı ve tarafsız olarak tespit ederek uygulamaya geçirecek mekanizmaları kuracak,
- Sözleşme ve şartlaşmalarda standart uygulamaların hayata geçirilmesini sağlayacak,
- Güncel yönetsel ve yasal sorunlara acil ve pratik çözümler bularak hayata geçirebilecek,
- Yetersiz verilere ve parametrelere dayanan projelerin uygulamaya konulmasına engel olabilecek güce sahip,

⁵³⁵ DPT, (2001), **Kamu Yatırımlarının Planlanması ve Uygulanmasında Etkinlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara 2001, DPT:2557-ÖİK:573, s.59

- KÖSİ uygulamalarını çağın gereklerine göre güncelleyecek,
- Kamu kurum ve kuruluşlarını eşgüdümleyecek yetkinlikte ve yeterlilikte liyakatli personelle donatılmış, bir merkezi KÖSİ birimi kurulmasına ihtiyaç duyulmaktadır.

1980 sonrasındaki çağdaş gelişmeler ve küresel akımların Türk kamu bürokratik yapılanmasını değişim baskısına aldığı, Türk ekonomi hayatında yaşanan dönüşümlerin kalıcı olmasını sağlamak üzere bürokratik yapılarda yeniden düzenlemeler yapıldığı, mevcut bürokratik yapıların işlevlerinden ümit kesildiği için bu tür bürokratik yapıların dışında⁵³⁶, yönetsel ve mali özerkliğe sahip düzenleyici üst kurullar (Independent Regulatory Commissions) oluşturulduğu görülmektedir.

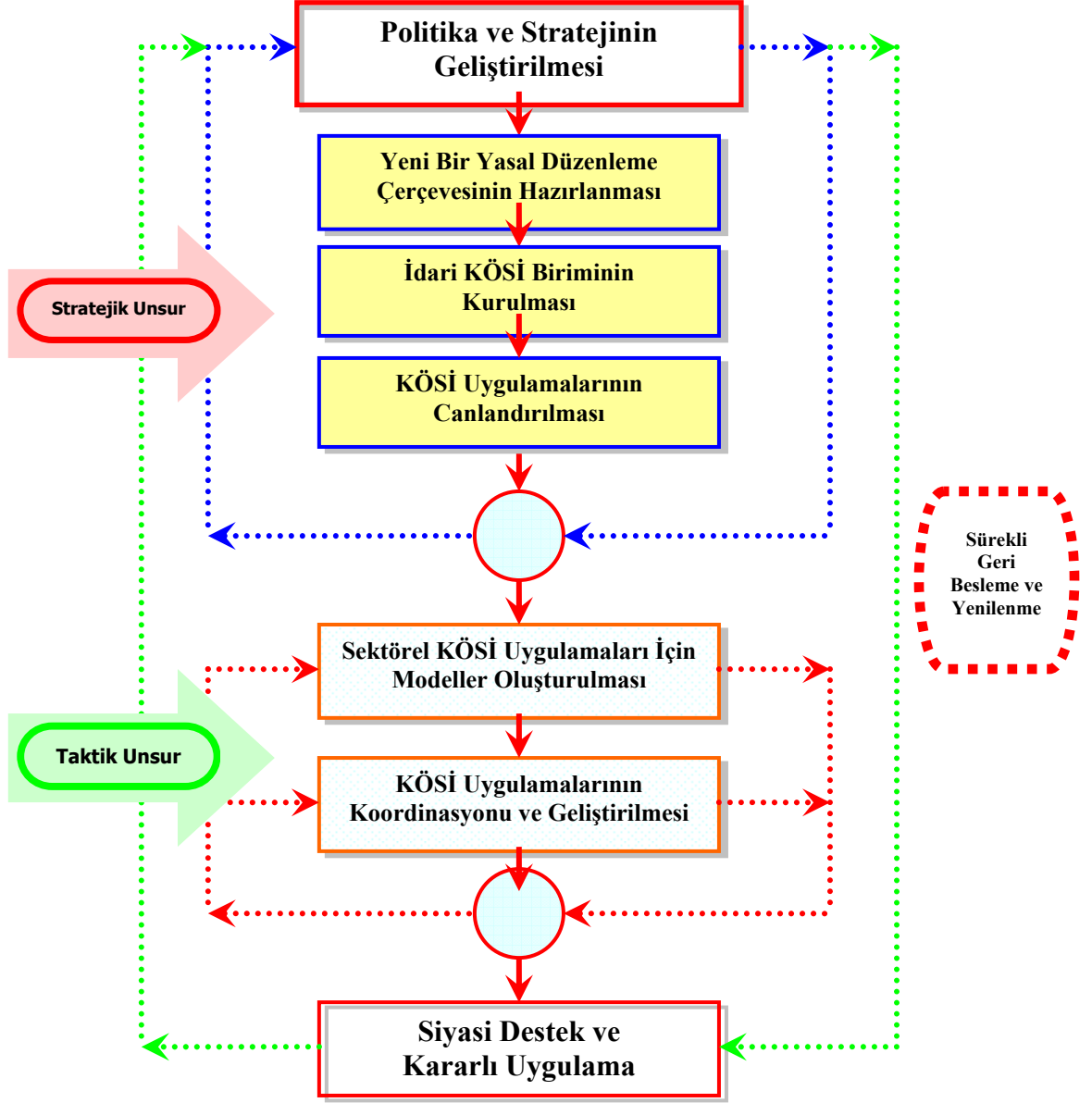
Düzenleyici kuruluşların sayılarında dikkat çekici bir artış görülmüştür. Bunlardan Sermaye Piyasası Kurulu (SPK) 1981’de, Radyo ve Televizyon Kurumu (RTÜK) 1994’de, Rekabet Kurumu 1994’de, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK) 1999’da, Telekomünikasyon Kurumu 2000’de, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) 2001’de, Şeker Kurumu 2001’de (2005’de kaldırılmıştır), Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Kurumu⁵³⁷ (TAPDK) 2002 ve Kamu İhale Kurumu da 2002’de kurularak, mevcut bürokratik yapıların yanında faaliyetlerine başlamışlardır. Bu ikili yapılanmada doğal seçimin kurallarının işleyeceği, doğal seçimin hangi türün yaşamasına izin vereceğinin ilerleyen zaman içinde görüleceği⁵³⁸ ifade edilmektedir.

⁵³⁶ Doğan Nadi Leblebici, (2005), “Küresel Değişim Baskısına Karşı Türk Bürokrasisindeki Yapısal Uyum Çabalarının Yapısal Atalet Kavramı Açısından Değerlendirilmesi”, Cumhuriyet Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C.6, S.1, 2005, s.8-9.

⁵³⁷ Bu tezin yazarı da TAPDK’nın oluşum sürecinde, görev gereği aktif rol üstlenmiştir..

⁵³⁸ Doğan Nadi Leblebici, (2005), a.g.m., s.13.

Şekil 12 - KÖSİ İçin Sistematik Yaklaşım Önerisi



Kaynak: Halil Sariaslan ve Cengiz Erol, (1993), *Türkiye’de KİT’lerin Özelleştirilmesi Sorunu ve Sistematik Bir Yaklaşım Önerisi*, TOBB Yayınları No: 266; BÖM:18, Ankara, s.63’den uyarlanmıştır.

“... Türk bürokrasisinin yapısal uyum konusunda bugüne kadar çok başarılı olmadığı yaşanan sorunlarla ortaya çıkmaktadır. ... Önemli olan Türk bürokrasisinin küresel anlamda yaşanan değişime karşı duruşunun “değişmeme” yönünde olduğudur. Bunun en yakın örneği kamudaki norm kadro ve yeniden yapılanma projeleridir. ... Türk bürokrasisinin değişmeme yönündeki duruşun bir dirençten mi kaynaklandığı yoksa bir eylemsizlik halinin mi söz konusu olduğu yanıtlanması

gereken bir sorudur. ... Türk bürokrasisi Weber'in ideal bürokrasi modeline uygun bir yapıdadır ve bu yapı reformlara karşı direnmektedir. ... Dikkatle incelendiğinde Türk bürokrasisindeki reform hareketlerinin itici gücünün de yine bürokratik yapılardan geldiği görülecektir.”⁵³⁹

“...Türk bürokrasisi açısından bir taraftan değişim baskısı, diğer taraftan eylemsizlik baskısı bürokratik yapılar üzerinde ayrı bir basınç yaratmaktadır. Ancak, Türk bürokrasisi içsel ve dışsal eylemsizlik baskılarına boyun eğmiş görünmektedir. ... Türk bürokrasisi değişimin maliyetini kendisi açısından katlanılamaz olarak görmekte ve değrlendirmektedir. Diğer taraftan, Türk bürokrasisindeki eylemsizlik alternatif reform çabalarını gündeme getirmektedir. Bunlardan birisi, devleti iktisadi faaliyetlerden uzaklaştırmaya yönelik özelleştirme uygulamalarıdır. Bu uygulamaların başarısı veya başarısızlığı bir yana, sonuçları açısından bakıldığında, özelleştirilen kamu iktisadi teşebbüslerinden pek çoğunun [Örneğin; TURBAN Turizm A.Ş., Etimesgut Ağaç Sanayi ve Tic. A.Ş., Yasataş A.Ş., MEYBUZ A.Ş., İGSAŞ İstanbul Gübre San. A.Ş., Manisa Pamuklu Men. A.Ş., SEK-Süt Endüstrisi Kurumu, YEM Sanayii A.Ş., ÇİTOSAN A.Ş., TESTAŞ, KÖYTEKS Yatırım Holding A.Ş., ORÜS Orman Ürünleri A.Ş., T. Gemi Sanayii A.Ş., T. Ziraat Donatım A.Ş., TÜMOSAN Türk Motor Sanayii A.Ş., Türkiye Selüloz ve Kağıt Fabrikaları A.Ş. (SEKA) ile Türkiye Gübre Sanayi A.Ş. (TÜGSAŞ)'nin⁵⁴⁰ ... v.b.], örgütsel ölümü tattığı görülmektedir.”⁵⁴¹

Önceki bölümlerde açıklandığı üzere kamu sabit sermaye yatırımlarının gerçekleştirilmesi örneğinde yaşandığı gibi, mevcut bürokratik yapılanmadaki yapısal sorunlar ve yetersizlikler nedeniyle KÖSİ modellerinin arzu edildiği şekilde uygulamaya girmesi olası görülmemektedir. Yapılacak yeni yasal düzenleme ile KÖSİ uygulamalarının hayata geçirilebilmesini sağlamak amacıyla önerildiği şekliyle yeni bir görev tanımlaması ile yeni bir bürokratik yapılanmaya gidilmesi gerektiği düşünülmektedir.

5. 3. 1. 4. Yeni Bir Görev Yapılanması Önerisi: Bugün itibariyle daha önce özelleştirme uygulamaları ile ilgili olarak yaşanan sürece benzer bir şekilde KÖSİ uygulamalarında tartışılan konuların başında gelen uygulamaların yürütülmesinde

⁵³⁹ Doğan Nadi Leblebici, (2005), a.g.m, s. 9-10.

⁵⁴⁰ ÖİB, (2007), **Türkiyede Özelleştirme Bülteni**, s.8-9.

⁵⁴¹ Doğan Nadi Leblebici, (2005), a.g.m, s. 12.

yetkili yürütme organı konusu dünya uygulamalarının tersine süreklilik ve tutarlılık göstermemektedir.

KÖSİ'ni uygulamaya geçirecek, bunları eşgüdümleyecek, çağdaş gelişmeler ışığında güncelleyecek bir kamu otoritesinin sağlam temellere dayalı yasal bir çerçeveye oturtulmamış olması KÖSİ uygulamalarında aksamalara ve hatalara yol açmakta, gerekli gereksiz pek çok tartışmaya neden olarak istenilen sonuçların elde edilmesi önünde engel teşkil etmektedir.

Maalesef geçmişte olduğu gibi bugün de hükümetlerin tutarlı ve sağlıklı bir KÖSİ politikası yoktur. Hazırlıksız ve duruma göre günlük kararlar ile yürütülecek bir faaliyet alanı olmayan KÖSİ uygulamaları, kamu kaynaklarının etkili kullanımında önemli bir işlevselliğe sahiptir.

Son yirmi yılda yaşanan gelişmeler ışığında KÖSİ uygulamalarının ihtirastan ve heyecandan yoksun kişiliklere sahip bürokratlar ve siyasiler eliyle yürütülemeyeceğinin artık anlaşılmış olduğunu söylemek mümkündür.

Kamu hizmetlerinin sunulmasında sosyal adaleti, demokratik devlet yönetimini, çağdaş gelişmeleri ve değişimleri gözeten bir hukuk devleti yapısında, ihtiyaçlara göre hızlı ve esnek karar mekanizmalarına sahip, kaliteli mal ve hizmet üretimini ve sunumunu hayata geçirebilmek amacıyla, kamusal hizmet üreten kurumların görev tanımlarında, görev paylaşımlarında, örgütlenme şekillerinde, insan kaynakları sisteminde ve bunların değerlendirilme usullerindeki mevcut eksiklik ve hataların çağın gereklerine uygun bir biçimde giderilmesi konusu öncelikle ele alınmalıdır.

Özel sektörün daha esnek ve daha başarılı hizmet sunduğu alanlarda kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyetlerinin daraltılması ve zaman içinde bunların ortadan kaldırılması zorunludur. Katı hiyerarşik ve merkeziyetçi bürokratik yapılar terkedilerek, ademi merkeziyetçi, esnek, profesyonel ve liyakatli yöneticilik anlayışına sahip kurumsal yapılanmalar ve süreçlerin sistematik olarak yeniden oluşturulması önemlidir⁵⁴².

Ancak bu kamusal görevin yerine getirilebilmesi için kime hangi yetkilerin verileceği, bu yetkilerin kullanımının nasıl dengeleneceği ve kontrol edileceği ile görev, yetki ve sorumluluk ilişkilerinin tanımlanması, açık, şeffaf ve hesap verilebilir

⁵⁴² M. Akif Özer, (2005), *Günümüzün Yükselen Değeri; Yeni Kamu Yönetimi*, Sayıştay Dergisi, Sayı: 59, s. 43.

bir yönetimin oluşturulması ve işleyiş ilkelerinin esaslarının tespiti yeni bir örgütün oluşturulmasında gözönünde bulundurulması zorunlu hususlardandır⁵⁴³.

Kamu yatırımlarının gerçekleştirilmesinde merkezi role sahip olduğu için KÖSİ uygulamaları ile ilgili sorunlar artık ulusal sorunlar haline gelmiş durumdadır. Başbakanın siyasi ağırlığı, önemini her geçen gün daha da fazla hissettiren kamu hizmetlerinin özel sektör aracılığıyla da gördürülmesinde sorunların daha hızlı ve zamanında çözülmesindeki etkisini güçlendireceğinden, önerilen yapıda KÖSİ'den sorumlu bakanlık görevini bizzat Başbakanlık üstlenmektedir.

AB'ye katılım sürecinde bulunan Türkiye'deki kamu hizmetlerinin sunulması ve hizmet kalitelerinin geliştirilmesi konusundan daha büyük ve daha hayati öneme sahip bir başka proje olmadığı düşünüldüğünden, özel sektörün ekonomik büyümenin motoru haline getirilmesi⁵⁴⁴ için KÖSİ uygulamalarında öncülüğün hiç zaman kaybedilmeden bizzat Başbakan tarafından üstlenilmesi önerilmektedir.

Kamu hizmetlerinin etkililik ve verimlilik içinde sunulması için gereken en uygun tekniklerin ve kurumsal yapıların geliştirilmesi ve hızla uygulanması sonucunda, serbest piyasa yapısında rekabet şartlarının hakim olduğu ve daha etkili maliyetlerle çalışmak zorunda olan özel sektör kuruluşlarından daha iyi kamu hizmetini daha az maliyet ile sağlamak ve azami ölçüde yararlanmak mümkündür.

Bu çerçevede; kamusal faaliyet alanlarının kamu kurum ve kuruluşları tarafından üretilen ve sunulan hizmetlerin yeniden tanımlanması, kamusal hizmetlerin alternatif sunum şekillerinin araştırılarak geliştirilmesi, kamusal yönetim anlayışının ve yapısının gözden geçirilmesi, yönetim ve siyaset ilişkisi ve kamusal denetim ve sorumluluk anlayışının yeniden ele alınarak düzenlenmesi, özel sektör ile kamu sektörü yönetimlerinin birbirleri ile kaynaşarak işbirliği içinde hareket etmesi gereklidir.

Böylece, yurttaşların taleplerine daha duyarlı, daha verimli, daha esnek ve etkili çalışan bir kamu yönetimi sistemi kurmak da mümkün olabilecektir. KÖSİ uygulamaları özelinde IX. Kalkınma Planında yer alan hedeflerin gerçekleştirilebilmesi için öncelikle; kamu yönetim sisteminin iyileştirilmesi,

⁵⁴³ Doğan Bayar, (2003), **Yönetim, Yerel Yönetim ve İl Özel İdaresi İçin Bir Model Önerisi**, Sayıştay Dergisi, Sayı: 48, s.3.

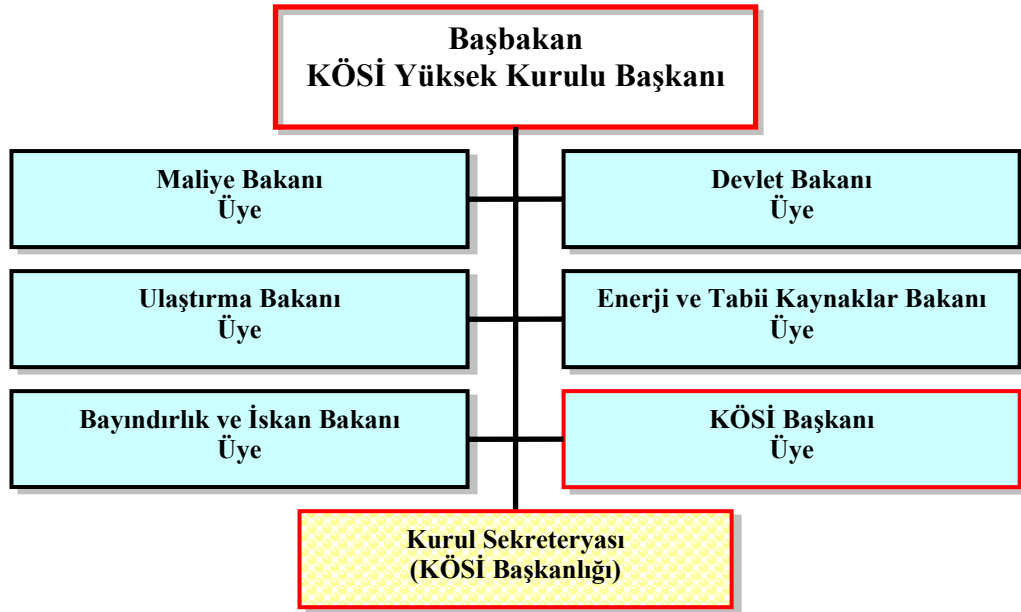
⁵⁴⁴ Thomas L. Friedman, (1999), **Lexus ve Zeytin Ağacı, Küreselleşmenin Geleceği**, Boyner Yayınları, 2. Baskı, Çeviren: Elif Özsayar, s. 125.

yeniden yapılandırılması, insan kaynaklarının bütüncül, köklü ve kalıcı bir değişim içinde geliştirilmesi de elzemdir.

5. 3. 1. 4. 1. Önerilen KÖSİ Yüksek Kurulu’nun Oluşturulması: KÖSİ uygulamalarından sorumlu, yetkili kurum ve organlar hiçbir kuşkuya meydan bırakmayacak şekilde yeniden tespit edilmelidir.

Bu yeniden yapılanmada KÖSİ uygulamalarından TBMM’ne karşı siyasi sorumlu en üst merci şüphesizdir ki Bakanlar Kurulu olmakla birlikte, KÖSİ uygulamalarının çerçevesini tespit ve işlemlerin yürütülmesinden sorumlu olmak, DPT’nin, Hazine Müsteşarlığı’nın ve YPK’nın YİD ve Yİ ile ilgili görevlerini de devralmak üzere Şekil-13’de gösterilen şekilde, Başbakan’ın başkanlığında, yeterli sayıda ilgili bakan ve müsteşarlık statüsünde kurulması önerilen merkezi yönetsel birimin başkanından oluşturulacak bir “**KÖSİ Yüksek Kurulu**” kurulmalıdır.

Şekil 13 - KÖSİ Yüksek Kurulunun Önerilen Yapısı



Bu Kurulun sekretarya görevini, oluşturulan “**KÖSİ Başkanlığı**” yürütmelidir. Bu Kurul KÖSİ uygulamalarına yön vermeli ve bunların eşgüdümlemesini en üst seviyede sağlamalıdır.

Bu düzenlemedeki Karar mercii siyasi otoriteyi temsilen KÖSİ Yüksek Kurulu’dur. Kurul, KÖSİ uygulamalarıyla ilgili olarak tüm sektörleri kapsayacak şekilde siyasi sorumluluğu üstlenecektir. Kurul alacağı her kararı bir bütün içinde değerlendirerek

hareket edecektir. Bu Kurul, KÖSİ uygulamalarının değerlendirildiği ve onaylandığı nihai karar mercii olacaktır.

Böylece kamu giderlerinde önemli tasarruflar sağlayacak olan, tüm toplumsal kesimleri doğrudan ilgilendiren KÖSİ uygulamalarına hükümet politika, program ve stratejileri çerçevesinde geniş toplum kesimlerinin temsilcisi olan Bakanlar Kurulu içinden oluşturulan bu Kurul karar verecektir. Bu Kurul, kamu hizmetlerinin özel sektör aracılığıyla gördürülmesi için belirlenen yöntemlerin uygunluğunu aleniyet içinde değerlendirecek ve uygun bulması halinde ihalelerin ve işlemlerin sonuçlarını da onaylayacaktır. Böylelikle KÖSİ uygulamaları hususunda açıklık ve şeffaflık tesis edilerek spekülasyonların da önüne geçilebilecektir.

5. 3. 1. 4. 2. Önerilen KÖSİ Başkanlığı'nın Kurulması: KÖSİ uygulamalarından, halen ekte verilen 3096 ve 3996 sayılı kanunlara göre uyulması gereken iş akış tablolarında da gösterildiği üzere, sadece Yİ ve YİD modellerinin gerçekleştirildiği Türkiye’de DPT Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, ilgili kurum veya kuruluş ... v.b. değişik kamu kurum ve kuruluşlarının işin farklı aşamalarında devreye girdiği oldukça karmaşık bir yapı ve iş süreçleri mevcuttur.

Şekil-13 ve 14’de görsel olarak da belirtildiği üzere bu modelde, ulaştırma, enerji, eğitim, ... v.b. ilgili sektörlerdeki KÖSİ uygulamalarının tek elden uygulanması, denetlenmesi ve gözetiminin sağlanması amacıyla yeni bir hukuki düzenlemeye gidilmelidir.

Kamu üst yönetim karar mercilerinin, KÖSİ gibi pek çok önemli faaliyet alanlarını kapsayan bir konuya yoğunlaşmaları ve etkili bir örgütlenme modeliyle karmaşık olan karar ve iş süreçleri yeniden ele alınarak sadeleştirilmelidir.

Sadece KÖSİ uygulamalarını geliştirecek ve uygulamalardan münhasıran sorumlu olacak, AB ülkeleri ve diğer ülkelerin ilgili birimleriyle uyum tesis edecek, Başbakanlığa bağlı müsteşarlık düzeyinde bir KÖSİ Başkanlığı kurulmalıdır.

Bu başkanlığın kuruluşu sürecinde; KÖSİ uygulamaları özelinde örgütsel ölümü tadacakları düşünülen DPT, Hazine Müsteşarlığı, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı ve ilgili bakanlıkların kamu hizmetlerinin gördürülmesinde, YİD ve Yİ uygulamaları ile görevlendirilen birimleri ortadan kaldırılarak/lağvedilerek, bunların ve benzeri kamu birimlerinin insan kaynaklarından yararlanmak da mümkündür.

Karma bir model ile hem yeni personel istihdamı, hem de mevcut kamu personelinin yararlanma yoluna gitmek de mümkündür. Yasal düzenleme sırasında bu husus ele alınmalıdır.

Belirtildiği üzere KÖİ uygulamalarını ve faaliyetlerini yürütmek ve eşgüdümlemek üzere kurulacak olan KÖİ Başkanlığı'nın üst karar organı olarak Şekil-14'te gösterildiği gibi bir **“KÖİ Projeleri İcra Kurulu”** oluşturulmalıdır⁵⁴⁵. KÖİ Başkanının başkanlığında oluşturulacak olan ve KÖİ uygulamaları onay sürecinde taktiklerin değerlendirildiği, eşgüdümün sağlandığı ara karar ve inceleme mekanizması olarak görev üstlenecek İcra Kurulu'nda, kurulan merkezi idarenin Başkanı, Başkan Yardımcıları, birlikte ve Kurul halinde görev yapacaklardır.

Diğer yandan, KÖİ uygulamalarının geliştirilmesinden ve eşgüdümlenmesinden sorumlu olan KÖİ Başkanlığı da örgüt yapısı olarak matriks örgütlenme⁵⁴⁶ yöntemine uygun, kendi içinde “Sektörel KÖİ Daire Başkanlıkları” şeklinde oluşturulmalıdır.

Bu Daire Başkanlıklarının teşkilinde KÖİ hizmet alanlarının içinde bulundukları ekonomik sektörler temel alınarak gruplandırılmalı ve her sektör için, örneğin “Enerji KÖİ Daire Başkanlığı”, “Ulaştırma KÖİ Daire Başkanlığı”, “Sağlık KÖİ Daire Başkanlığı” ... v.b. gibi ayrı bir Daire Başkanlığı kurulmasının yararlı sonuçlar vereceği değerlendirilmektedir. Böylelikle her Daire Başkanlığı sektörel sorunlar ve çözümler özelinde kendi sektörü konusunda uzmanlaşacak ve yoğunlaşarak uygulama deneyimi kazanacaktır.

Ayrı ve farklı bir sektör dairesi oluşturmaya gerek görülmeyen sektörlerin de aynı daire çatısı altında birleştirilebileceği düşünülmelidir. Ayrıca, birbirine yakın veya birbirleriyle ilişkili sektörlerin daire başkanlıklarının yeterli sayıda oluşturulacak olan “Başkan Yardımcılığı”na bağlanması, başkanlık makamı ile iletişimi ve eşgüdümü kolaylaştıracaktır.

⁵⁴⁵ Komite yönetimi ve komite örgütlerinin ayrıntıları için bkz:

- Erol Eren, (2001), **Yönetim ve Organizasyon (Çağdaş ve Küresel Yaklaşımlar)**, Genişletilmiş 5. Bası, İstanbul, s. 238-249.

- Halil Can, (2005), **Organizasyon ve Yönetim**, Siyasal Kitapevi, 7. Baskı, Ekim, Ankara, s. 207-208

⁵⁴⁶ Matriks örgütlenmenin ayrıntıları için bkz:

- Erol Eren, (2001), **Yönetim ve Organizasyon (Çağdaş ve Küresel Yaklaşımlar)**, Genişletilmiş 5. Bası, İstanbul, s. 250-262.

- Halil Can, (2005), **Organizasyon ve Yönetim**, Siyasal Kitapevi, 7. Baskı, Ekim, Ankara, s. 179-183.

Her sektör dairesi bünyesinde liyakat sahibi idari, mali, hukuki ve teknik değerlendirmeleri yapmaya ehil, tecrübeli ve nitelikli uzman ekiplerin görev yapması sağlanmalıdır.

Sektörel Daire Başkanlıklarının ihtiyaç duyması halinde, karar mekanizmasına müdahale şansı verilmeyecek şekilde, çalışmalara yardımcı olunması amacıyla yeteri kadar yerli ve/veya yabancı liyakat sahibi ve tecrübeli dış danışmanların görevlendirilmesine de imkan verilmelidir.

Önerilen sistematik yaklaşımın bir gereği olarak, mevcut ülke koşulları uyarınca yerel yönetimlerde gerçekleştirilecek KÖSİ uygulamalarına yardımcı olmak, ışık tutmak, rehberlik etmek üzere yerel yönetimler⁵⁴⁷ ve ilgili Bakanlıklar bünyelerinde kurulacak olan KÖSİ birimlerinin ilgili Sektörel KÖSİ Daire Başkanlıkları ile eşgüdümü de sağlanmalıdır. Aksi takdirde, daha önce altyapı yatırımlarında yaşandığı şekilde kamu kaynaklarının israfı ile sonuçlanan KÖSİ projeleri ile karşılaşılması kaçınılmaz olabilecektir. Ancak etkili ve başarılı KÖSİ uygulamaları için yerel yönetimler ve bakanlık KÖSİ birimlerinin KÖSİ Başkanlığı, Sektör Daire Başkanlıkları ile işbirliği ve eşgüdümü ile bunların da KÖSİ sürecine katılımlarının sağlanmasının yararlı olacağı değerlendirilmektedir.

Gerçekleştirilecek KÖSİ uygulamalarına ilişkin tamamlanan ayrıntılı çalışmalar ve raporlar, ilgili Sektör KÖSİ Daire Başkanlığı tarafından değerlendirilmek, tartışılmak ve onaylanmak üzere “kurmay heyet” şeklinde görev yapan KÖSİ Projeleri İcra Kurulu’na⁵⁴⁸ sunulacaktır. KÖSİ Projeleri İcra Kurulu tarafından onaylanan KÖSİ projeleri ve ihaleleri, siyasi karar organı KÖSİ Yüksek Kurulu’nun değerlendirme ve onayına sunulacaktır.

Merkezi bir yönetsel KÖSİ birimi kuran ülkelerde olduğu gibi, KÖSİ biriminin sağlayacağı standartlaşma ve eşgüdüm nedeniyle:

- Bilgi tabanı oluşturularak, başarılı anlaşmalar, örnekler ve tedarik uygulamaları hakkında bilgi sağlayabilen merkezi bir kaynak haline gelinecektir.
- Belli riskler, sözleşme biçimleri veya tedarik yaklaşımları hakkında rehberlik hizmeti verilerek ve özel sektörün risk konuları ve tedarikle ilgili diğer konular

⁵⁴⁷ Yerel yönetimlerdeki KÖSİ uygulamalarının bir değerlendirmesi için bkz:

- Fernando Fernholz ve Rosemary Fernholz, (2006), **Public Private Partnerships for Municipal Governments Discussion Paper**, Duke University, Eylül 2006.

- James Doherty, James Binder ve Michael Kelly, (1999), **Privatization vs. Municipal Ownerships: Which way Do I Go?**, Şubat, www.ncpp.org

⁵⁴⁸ Halil Can, (2005), **Organizasyon ve Yönetim**, Siyasal Kitapevi, 7. Baskı, Ekim, Ankara, s. 207-209.

hakkında tercih ettikleri yaklaşımların duyurulduğu asli birim görevi üstlenilebilir.

- Anlaşmaları hızlandıracak ve piyasada bir örneğin zaten bulunduğu alanlarda tartışmaları ortadan kaldıracak standart yaklaşımların uygulanmasını sağlayabilir.
- Bu birim, tedarikçi kamu birimlerine işlemler, sözleşmeler, piyasadaki oyuncular ve parasal destek sağlayanların şartları ile ilgili tecrübe birikimi sağlayabilir.
- Dünya ülkelerinde giderek artan KÖSİ faaliyeti ve girişimlerinde olduğu gibi, merkezi KÖSİ birimi olarak bu faaliyetlerin mümkün olduğu kadar eşgüdümlü olması sağlanır.
- Kamu birimlerinin projenin ödenebilirliği konusunda geçekçi bir fikir sahibi olması için, projeye başlanmadan önce yaşam döngüsü maliyetleri ve finansman maliyetleri dahil muhtemel bir gölge özel sektör teklifinin hazırlanması sağlanır.
- Kamu kurumları arasında bilgi ve en iyi uygulama paylaşımı kolaylaştırılır.
- KÖSİ yaklaşımının tam ve iyi anlaşılmasını sağlayarak AB nezdindeki KÖSİ yatırımları finansman fırsatlarının kullanılması ve eşgüdümü sağlanır.

Başarılı KÖSİ uygulamalarının vazgeçilmez şartı, siyasi sahiplenme ve kamuoyu desteğinin sağlanmasıdır⁵⁴⁹. Bu sahiplenme ve desteğin temin edilemediği her girişim başarısız olacaktır.

Kamuoyu desteği için KÖSİ uygulamaları tüm şeffaflık ve açıklığı ile yalın bir şekilde kamuoyuna iyi anlatılmalıdır. Bunun için radyo ve TV programları, bilimsel sempozyum, panel ve arama konferansları yapılabilir. Bu toplantılarda ve programlarda KÖSİ'nin amaçları, sağlayacağı faydalar, muhtemel hatalar, açık olarak kamuoyu önünde değerlendirilerek tartışılmalıdır.

Bugüne kadar hatalı uygulanagelen, halen de bazı kesimlerde muhafaza edilmekte olan, serbest piyasa sistemi ile çelişen zihniyetin hakim olduğu ekonomik sistemin hatalarını kişilere yüklemekten ve kimsenin kişisel kusur ve sorumluluğu aranmadan yapılan hatalar ve ortaya çıkan olumsuzluklar açıklıkla kabul edilmelidir. Kişilere yüklenemeyecek olan bu hatalar ve kusurlar elbetteki toplumu oluşturan hepimize aittir.

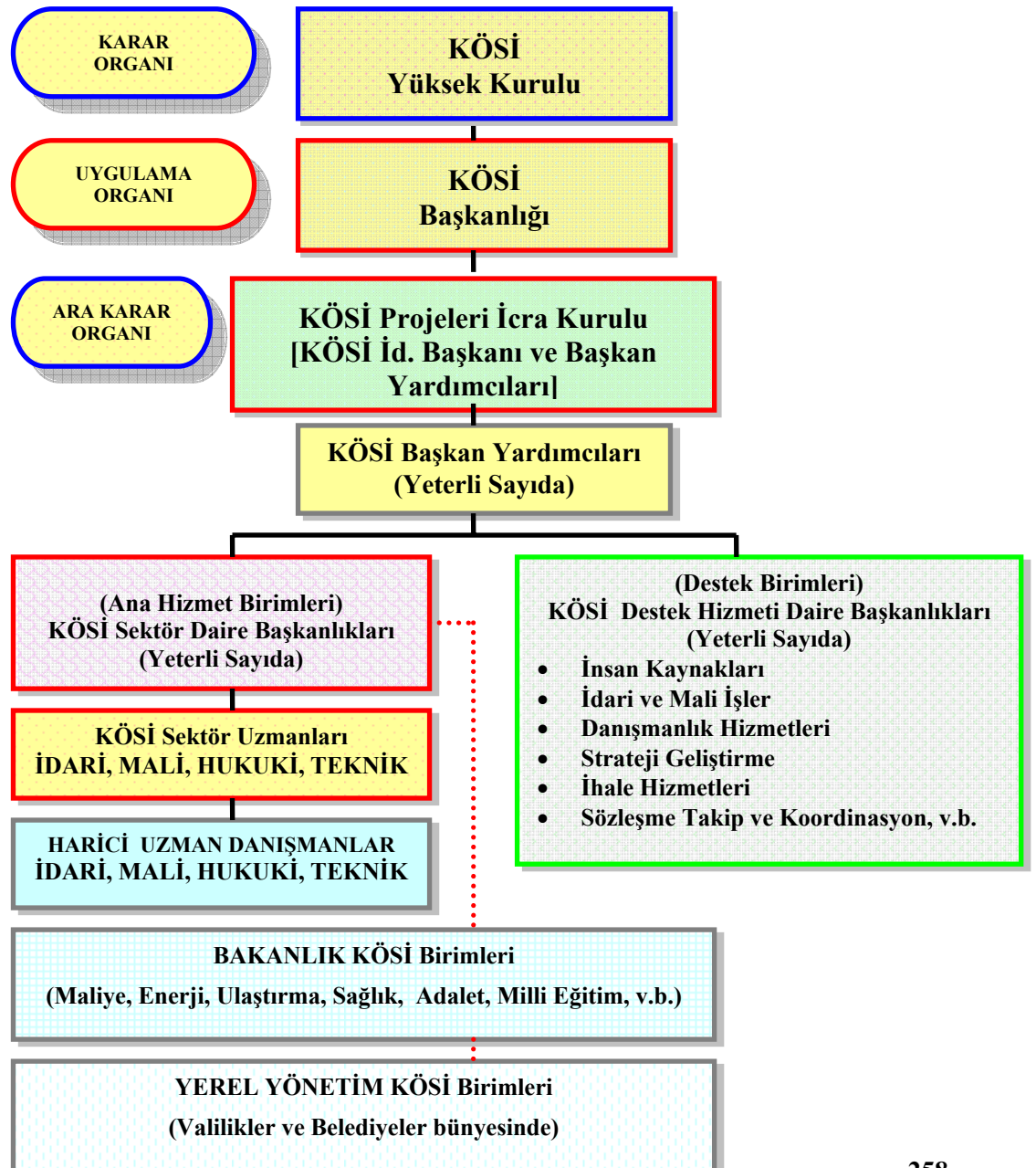
⁵⁴⁹ Stephen Harris, (2006), “PPP: Key Messages for Government based on UK and International Experience”, Uluslararası KÖSİ (PPP) Zirvesi ve Sempozyumu, Tebliğ sunumu, 15.09.2006, Ankara, s.18.

Başbakan'a bağlı kamu tüzel kişiliğine sahip, özerk bütçeli olarak kurulması önerilen T.C. Başbakanlık Kamu ve Özel Sektör İşbirliği İdaresi Başkanlığı (KÖSİB) kanun ile teşkilatlandırılarak, görev ayrıntıları belirlenmelidir.

Sektörel KÖSİ uygulamalarının farklı sektörlerden sorumlu yönetsel görevi olan (executive) personelden oluşan Başkan Yardımcılıkları eşgüdümünde daha etkili gerçekleştirilmesi mümkündür.

İdare Başkanı hiçbir alanda doğrudan günlük işlere girmeyerek, idari sorumlulukları olan Başkan Yardımcılıkları ve siyasi sorumluluğu olan Kurul üyelerinin ve Kurulun çalışmalarının eşgüdümlemesinden sorumlu olmalıdır.

Şekil 14 - KÖSİ Uygulamaları İçin Önerilen Teşkilatlanma Yapısı



Başkan tarafından eşgüdümelenen Başkan Yardımcılıkları ise KÖSİ uygulama daireleri ile destek daireleri ve ilgili bakanlıkların kendileriyle ilişkilendirilen KÖSİ birimleri arasında eşgüdümü sağlamalıdır.

Böyle bir yapılanmada, Kurul üyeleri belli sürelerde toplanan ve toplantıdan az önce alınacak kararlardan bilgisi olan bir grup olma yapısından çıkacaktır. İdare Başkanı ve her bir Başkan Yardımcısı kendi yetki alanlarında Kurul'a ve Başkan'a karşı sorumlu olmalıdırlar.

Böylece kararlar tüm ilgili sektörleri gözetten bir bakış açısı içinde alınabilecek, dolayısıyla, KÖSİ yönetsel birimlerinin yöneticileri de birimlerin etkin konumları nedeniyle, en az idare başkanı ve başkan yardımcılıklarında aranacak özelliklere sahip kişiler arasından seçilecektir⁵⁵⁰.

5. 4. Önerilen KÖSİ Proje Yönetim Ekibinin Yapısı ve Yetkileri

Bir KÖSİ uygulamasının yönetilmesinde; ihale süreci ve sözleşme yönetimi, performans ve ilişki yönetimi, denetim ve muhasebe konularının önemi⁵⁵¹ unutulmamalıdır.

5. 4. 1. Sözleşme yönetimi: Hem kamu, hem de özel hukuk kişinin kendi sözleşme yükümlülüklerini yerine getirmesini ve sözleşmenin hedeflerine ulaşmasını sağlar. Bu süreç, sözleşmenin ömrü boyunca sürer ve ortaya çıkan durumlara müdahale etmenin yanı sıra önetkin yönetimle gelecekteki ihtiyaçların tahmin edilmesini kapsar. Sözleşme yönetiminde, sözleşmede belirtilen görev ve sorumlulukların tam olarak anlaşılıp sözleşmedeki standartlara uygun olarak yerine getirilmesi ve böylece paranın karşılığının alınması temin edilir. Sözleşmedeki standartlar sağlanamazsa kamu otoritesi, başarısız performansı düzeltmek için sözleşmede belirtilen mekanizmaları kullanmak zorunda kalabilir. Sözleşme yönetiminde ayrıca sözleşme süresi boyunca performansın sürekli iyileştirilmesi de amaçlanmalıdır.

5. 4. 2. Performans ve ilişki yönetimi: KÖSİ'nin izlenmesi faaliyetleridir. Performansın gün gün izlenmesini, sözleşmedeki hizmetlerin yine buradaki standartlara göre yerine getirilip getirilmediğinin değerlendirilmesini ve performans

⁵⁵⁰ Ercan Kumcu, (2006), **Mali Sektörün Denetiminde Yeniden Yapılanma**, Hürriyet Gazetesi, 06.08.2006, s.9.

⁵⁵¹ United Nations, Economic and Social Council, (2005), **Governance in Public Private Partnerships for Infrastructure Development**, Draft, TRADE / WP.5 / 2005 / 2, 2 Kasım, s. 15-20.

standartları sağlanamadığında KÖSİ'nin diğer tarafı olan özel hukuk kişinin düzeltici önlem alıp almadığının belirlenmesini kapsar.

KÖSİ projesinin uzun süreli olduğu ve KÖSİ projesinde özel hukuk kişisi ile kamu kurum veya kuruluşunun birbirine bağımlı olduğu bir “işbirliği ve ortaklık” özelliği bulunduğu da düşünülürse, özel hukuk kişisi ile olan ilişkinin yönetiminin geleneksel projelerden farklı olduğu söylenebilir.

5. 4. 3. Kamu Sektörü Yönetim Ekibinin Yapısı: Kamu sektörü proje yönetim ekibindeki proje sorumluları projenin politika hedeflerini ve hizmet şartlarını anlamının yanında; projenin kamu sektörü için uygun maliyetli olmasına, KÖSİ projesinin parasının karşılığını verebilen bir proje olmasına ve projeye, rekabete yol açacak derecede ilgilenilmesine de özen gösterilmesini sağlayacak kapasite ve liyakatte olmalıdır. Ayrıca KÖSİ anlaşmasının mali, idari/hukuki ve teknik yönlerini planlayıp değerlendirme yetkinlikleri de olmalıdır.

Bu yapılanmada çağdaş gelişmeler dikkate alınarak geleneksel “kariyer temelli” personel yapılanması yerine Kanada, İzlanda, İngiltere, Yeni Zelanda, İsveç, İsviçre ... v.b. çağdaş ülke uygulamaları da dikkate alınarak “pozisyon temelli” insan kaynakları yapılanmasının⁵⁵² tercih edilmesinin yerinde olacağı düşünülmektedir.

5. 4. 3. 1. Mali/Finansal Uzmanlık: Genellikle, KÖSİ proje ekiplerindeki mali uzmanlar, proje finansmanından iyi anlamalı ve KÖSİ projesini finanse edebilecek farklı mali piyasaları ve araçları iyi tanımalıdırlar.

Kamu sektöründe, bu mali yetkinlikler kamu kurumlarının KÖSİ projesinin olası risklerini⁵⁵³ tespit ederek KÖSİ sözleşmesini (örneğin, müdahale hakları, fesih maddeleri ve ödeme mekanizmaları dahil) makul olacak biçimde hazırlamasını sağlarlar. Projenin finansman yönleri iyi bilinmezse, sonunda kamu sektörünün elinde KÖSİ tedarikçilerinin ancak yüksek borç alma oranlarıyla finansman sağlayabildiği ve bu nedenle kamu kurumunun daha yüksek bir bedel ödediği bir KÖSİ sözleşmesi ile karşılaşılabilir.

Proje ekiplerindeki finansman uzmanlarında aşağıdaki özellik ve liyakat olmalıdır:

a) KÖSİ projeleri için sağlıklı örnek olay hazırlayabilme becerisi,

⁵⁵² Ayrıntılı bilgi için bkz: OECD, (2004a), **Public Sector Modernisation: Modernising Public Employment**, OECD Observer, Policy Brief, Haziran, www.oecd.org/publications/Pol_brief

⁵⁵³ United Nations, Economic and Social Council, (2005), **Governance in Public Private Partnerships for Infrastructure Development**, Draft, TRADE / WP.5 / 2005 / 2, 2 Kasım, s. 11-14.

- b) Kamu sektörünün ve özel sektörün sorumlulukları, alacağı riskleri ve bu sorumlulukların doğuracağı mali sonuçların iyi tespit edilme yeteneği,
- c) Kamu kurumu ve özel hukuk kişisi için sorumluluklar, riskler ve ödüller arasında en uygun dengeyi kuran ödeme mekanizmalarının oluşturulması yeteneği,
- d) İhale tekliflerinin hazırlanması/gözden geçirebilme becerisi, finansal modellerin doğruluğunun ve bunların kamu kurumunun ödeyeceği maliyet üzerindeki etkilerinin iyi değerlendirilebilme bilgi ve yeteneğine sahip olunması,
- e) KÖSİ sözleşme maddelerinin mali sonuçlarını tespit etme, örneğin müdahale haklarının ve fesih maddelerinin doğuracağı sonuçların ayrıntılarıyla analiz edilmesini sağlayacak liyakatte olunması.

5. 4. 3. 2. İdare/Hukuk Uzmanlığı: İdare/Hukuk uzmanları KÖSİ sözleşmelerinin hazırlanmasında önemli rol oynarlar. Bu uzmanlar sözleşme şartlarının doğuracağı sonuçları, özellikle ödeme mekanizmaları, fesih maddeleri ve müdahale hakları gibi potansiyel “anlaşma bozucu unsurları” tespit edebilme yetisine sahip olmalıdırlar. KÖSİ proje ekiplerindeki bu uzmanların nitelikleri:

- a) İhale dokümanlarını, KÖSİ sözleşmesini ve tüm eklerinin planlanması ve sözleşme taslağını hazırlanması,
- b) En iyi tedarik veya teklif için öneride bulunma,
- c) Vergilendirme, taşınmazlar, planlama, çevre hukuku, bankacılık, rekabet yasası ve fikri ve sınai mülkiyet hakları ile entelektüel mülkiyet hakkında genel hukuki değerlendirme yapabilme yeteneğine sahip olmak.

İdare/Hukuk uzmanlığı kurum içinden sağlanamazsa, kamu kurumları bu hizmetin dışarıdan temin edilecek danışmanlar aracılığıyla sunulmasını sağlayabilmelidirler.

5. 4. 3. 3. Teknik Uzmanlık: Teknik uzmanlığın kapsamına özellikle devletin aradığı hizmetlere ait teknik şartların bilinmesi girer. Gerekebilecek bazı teknik uzmanlar arasında gözetmenler, mühendisler, mimarlar, proje müdürleri, hesap uzmanları ve diğer teknik personel sayılabilir. Eğer bu tür teknik uzmanlık kurum içinden bulunamazsa, kamu kurumları teknik ayrıntıların hazırlanmasına yardımcı olacak teknik danışmanları dışarıdan temin edebilmelidirler.

Teknik uzmanların nitelikleri:

- a) KÖSİ ihalesi ve sözleşmesi kapsamında verilecek hizmetlere ait çıktı/sonuç özelliklerinin ve hizmet standartlarının tanımlanması,
- b) Özel sektörden teklif verenlerin kapasitesinin değerlendirilmesi dahil, tekliflerin teknik değerlendirmesini yapabilmek,
- c) Müteahhidin uygunluğunu sağlamak ve teknik riskleri değerlendirmek dahil inşaat safhasındaki kalite güvencesinin sağlanması,
- d) KÖSİ tedarikçisine satılabilecek ya da devredilebilecek varlıkların değerinin bulunması,
- e) Özel sektör tedarikçilerinin performansını tespit etmek üzere performans ölçüleri ve izleme sistemlerinin geliştirilmesi.

Kamu sektöründeki teknik uzmanlar, tesislerin nasıl yapılacağı ve iş süreçlerinin nasıl tasarlanacağı gibi girdileri belirlemekten kaçınmalı ve özel sektör tedarikçilerini kamu sektörünün ihtiyaçlarını sağlamanın en iyi yolunu belirleme konusunda olabildiğince özgür bırakmalıdırlar.

Kamu sektörünün bazı tesislerin tasarımı, inşası ve işletilmesi ile ilgili sınırlamalar koyması gerekebilir (örneğin, KÖSİ tesisinin temsili nitelikte, saygın olması gerekiyorsa kamu kurumları tasarım temaları belirleyebilir). Ancak, kamu kurumları KÖSİ’de amacın varlık değil hizmet tedariki olduğunu unutmamalıdırlar. Bu nedenle, odak noktası girdilere ilişkin teknik şartların değil, çıktılara ilişkin ayrıntıların belirlenmesi olmalıdır.

Özel sektörden teklif veren firmalar için teknik uzmanlar varlıkların, sistemlerin, ekipmanın ve iş süreçlerinin kamu kurumunun hizmet şartlarına uygun hizmet verebilecek şekilde tasarlanıp inşa edilmesi üzerinde çalışmalıdır.

5. 4. 4. Proje Yönetiminde Temel Etmenler: Proje sorumluları projenin başarıyla yönetilebilmesi için şu temel etmenlerin sağlanmış olmasına dikkat etmelidir:

- a) KÖSİ tedarikine devam edilip edilmeyeceği gibi kritik kararların hemen alınabilmesi amacıyla karar veren kişinin ve karar verme sürecinin açıkça belli olması,

- b) Proje ekibindeki alt ekipler arasında düzenli iletişim kurularak bir kararın veya değişikliğin sonucunun doğru tahmin edilmesinin sağlanması, örneğin finansal alt ekip yasal alt ekibin sözleşmeye daha kısıtlayıcı şartlar koyması halinde maliyetlerdeki olası artışın sağlıklı hesaplanması,
- c) Paydaşlarla (örneğin, kullanıcılarla) danışma, görüşme ve iletişimin iyi yönetilmesi yoluyla onlardan yeterli destek alınması,
- d) Projenin kamu kurumu için uygun maliyetli olması. Proje ekibinin projenin uygun maliyetli olup olmadığını düzenli kontrol edebilmesi için potansiyel maliyetler hakkında güncel bilgiye sahip olması önemlidir. Ayrıca, proje için sağlanan bütçe miktarı düşünülerek, verilen hizmetin kalitesi için gerçekçi beklentilerin ortaya konulması önemlidir;
- e) Kamu sektörünün projeyi KÖSİ ile tedarik etmeye devam etmesi için KÖSİ sözleşmesinin geleneksel tedarik yöntemlerine göre paranın karşılığını daha iyi sağlaması gerekir,
- f) KÖSİ projesi için özel sektörde yeterli rekabet olması ve böylece kamu sektörünün parasının karşılığını en iyi şekilde alabilmesi önem taşımaktadır.

KÖSİ projelerinde olası KÖSİ tedarikçileri ile çalışan kamu kurumları KÖSİ anlaşmalarını planlayıp değerlendirecek yeterli uzmanlık birikimi oluşturmalıdır. Bu uzmanlık, kurum içinden sağlanabileceği gibi özel sektör danışmanlarından da temin edilebilmelidir.

KÖSİ halen gelişme aşamasında olduğu için, kamu sektörü de özel sektör de diğer ülkelerdeki deneyimden ders alarak uzmanlık sağlayıp hem bir kazan-kazan KÖSİ anlaşması hazırlayabilir, hem de KÖSİ sözleşmesi boyunca uzun vadeli işbirliği ilişkisini koruyabilir.

5. 4. 5. KÖSİ İlişkisinin Yönetilmesinde Temel Hususlar⁵⁵⁴

5. 4. 5. 1. Şeffaf Sözleşme: Sözleşme yönetiminin, performans izlemenin ve ilişki yönetiminin temelleri tedarik süreci dahil sözleşme yapılmadan önceki aşamalarda atılmalıdır. KÖSİ sözleşmesinin en baştan açıklığa kavuşturulması gereklidir.

⁵⁵⁴ United Nations, Economic and Social Council, (2005), **Governance in Public Private Partnerships for Infrastructure Development**, Draft, TRADE / WP.5 / 2005 / 2, 2 Kasım, s. 22-30.

KÖSİ sözleşmesinin açıklığa kavuşturulması KÖSİ tedarikçisinin yönetiminde çok önemli bir konudur. Belirsiz bir sözleşme ya da kapsamlı olmayan bir sözleşme yıllar sonra, KÖSİ projesinin başlangıcında görev alan personelin artık işin içinde olmadığı zamanlarda ortaya çıkabilecek uyuşmazlıklara yol açabilir.

Aslında, KÖSİ sözleşmesinin uzun süreli olduğu düşünülürse, KÖSİB da KÖSİ projesinde yer alan personelin, paydaşların ve KÖSİ tedarikçisinin sözleşme süresi boyunca değişme olasılığı vardır. Bu nedenle, KÖSİB'nin ve KÖSİ tedarikçisinin hak ve sorumlulukları sözleşmede açıkça belirtilmiş olmalıdır.

Sağlıklı ve sağlam bir sözleşmenin ortaya çıkması için iyi hazırlanmak şarttır. KÖSİB'nin ihtiyaçları doğru olarak değerlendirmesi sayesinde, yapılacak varlığa ya da binaya değil verilecek hizmetlere odaklanmış, çıktıya dayanan net bir iş tanımı elde edilebilir. KÖSİ tedarikçisini seçme sürecinde paranın karşılığını alma ve sözleşmede belirtilen şartları sözleşme süresi boyunca sağlayabilecek doğru KÖSİ tedarikçisini bulma üzerinde durulmalıdır. Sözleşmede risk dağılımı, istenen hizmet kalitesi ve hizmet kapsamını değiştirme ve uyuşmazlıkları çözmek ... v.b. konular yer almalıdır.

5. 4. 5. 2. KÖSİ'lerin Yönetilmesinde Doğru İnsanların Bulunması: Kuruluşun çeşitli düzeylerinde ilişkileri yönetebilecek kişisel becerilere ve yönetim becerilerine sahip insanlar olmalıdır. Görev ve sorumluluklar açıkça tanımlanmalı ve mümkün olduğunca kilit personelin sürekliliği sağlanmalıdır. En başta bir sözleşme yönetim ekibi tayin edilmelidir. Atanan sözleşme yönetim ekibi işi tam olarak anlamalı ve sözleşme dokümanlarını iyi bilmelidir.

KÖSİ tedarikçisi de, ayrıca KÖSİB'nin sözleşme yönetimi ekibini ve yapısını, özellikle sektörel KÖSİ biriminin görev ve sorumlulukları ile yönetime raporlama düzenlemelerini tam olarak kavramalıdır.

KÖSİB'in sözleşme yönetimi ekibi sözleşme yönetimi sorumluluklarını projenin ömrü boyunca başarıyla yerine getirmek için gereken çeşitli beceri ve bilgilere sahip olmalıdır. Genellikle, sözleşme yönetimi ekibinde; tasarım ve inşaat; tesis ve hizmet yönetimi; bilgi (özellikle IT projeleri için); yasal güvenlik sorumlulukları ve yönetmelikteki sorumluluklar; sözleşme hukuku ve finansman alanlarında uzman kişiler bulunmalıdır.

Sektörel KÖSİ biriminin başlıca odak noktası, “akıllı müşteri” yaklaşımı çerçevesinde KÖSİ sözleşmesindeki hizmet spesifikasyonları sağlandığı sürece KÖSİ tedarikçisinin hizmetleri sunma biçimine karışmamak olmalıdır. Sektörel KÖSİ Daire Başkanı, ekip üyelerinden gelen girdileri eşgüdümleyerek sözleşmenin başarılı ve tutarlı biçimde yönetilmesinden sorumlu olmalıdır.

5. 4. 5. 3. Esneklik: Sözleşme yönetiminde genellikle her iki tarafın da biraz esnek davranması ve sözleşmenin şartlarını hızla değişen dünyayı yansıtacak şekilde uyarlamaya hazır olması gerekir. Sözleşme yapıldığı tarihte öngörülmesi mümkün olmayan sorunlar mutlaka çıkacaktır. Genellikle bunun için, hem KÖSİB’nin, hem de KÖSİ tedarikçisinin aralarındaki ilişkiyi sürekli olarak yürütebilmesi amacıyla iyi bir yönetim ve iletişim yapısı bulunmalıdır.

Sözleşmeler, değişmeye uygun olmalı (şartlarda, ihtiyaçlarda ve belki de kapsamdaki değişiklikler) ve ilişki de bunu kolaylaştıracak kadar güçlü ve esnek olmalıdır. İyi bir sözleşme yönetiminde tepkisel davranmak yerine geleceğin iş ihtiyaçları önceden sezinlenerek müdahale etmek daha doğru olacaktır.

5. 4. 5. 4. KÖSİ Tedarikçisinin Performansının İzlenmesi ve Yönetilmesi: Performansın başarıyla izlenmesi için, KÖSİB’nin hizmetin verilip verilmediğini ve sözleşmedeki standartlara uygun olup olmadığını izlemesi gerekir. KÖSİB, tedarikçisini yönetmekle uğraşmamalıdır. Bunun yerine, seçilen KÖSİ tedarikçisinde tedarik safhasında makul performans izleme, kalite yönetimi ve yönetimi bilgilendirme sistemlerinin, inşaat ve işletme aşamalarında da nakit akışlarının olmasını sağlamalıdır. KÖSİB bu sistemleri planlı ve rasgele nokta kontrolleriyle denetleyerek performansın güvenilir, doğru ve kapsamlı şekilde ölçülüp rapor edildiği konusunda tatmin olmalıdır.

Sözleşmede, sözleşme konusu hizmetin istenen standartlarda verildiği ve verilmeye de devam edeceği konusunda KÖSİB’na güvence sağlamak üzere KÖSİ tedarikçisinin verileri doğru ve zamanında temin etmesini sağlayacak teşvikler ve çareler olmalıdır.

KÖSİB’nin bağımsız uzman danışmanlarla yaptığı sözleşmelerde performans izleme sonuçlarının KÖSİB’na ve KÖSİ tedarikçisine bildirilmesi için açık düzenlemeler olmalıdır. Hem KÖSİB, hem de KÖSİ tedarikçisinin sermayedarları kurulan varlığın

ya da tesisin kalitesi ve hizmetlerin istenen standartlarda sunulması bakımından KÖSİ tedarikçisine karşı ortak çıkar sahibidir. KÖSİB ve KÖSİ tedarikçisinin sermayedarları için ortak bir uzman danışman tayin etmenin daha uygun maliyetli olacağı koşullar olabilir. Ancak, KÖSİB bu ortak görevlendirme durumunda çıkar çatışması doğmaması konusunda dikkatli olmalıdır.

KÖSİB, proje riskinin tekrar kendisine veya devlete geçmesiyle sonuçlanacak davranışlarda bulunmaktan kaçınmalıdır. Örneğin, inşaat aşamasında, KÖSİB ayrıntılı çizimleri veya tasarımları onaylamamalıdır. Bunun yerine, KÖSİB ilk olarak KÖSİ tedarikçisinin inşaat aşamasında hangi ayrıntılı tasarımları ve planları KÖSİB'na teslim etmesi gerektiğine sözleşmede yer vermelidir. Bu grup KÖSİB'nın geleneksel tedarik aşamasında talep edebileceği gruptan daha küçük olmalıdır. Çünkü KÖSİ kapsamında KÖSİB dönüm noktalarına ulaşılması karşılığında ödeme yapmaz. Ayrıca, hizmete başlanmadan önce binanın tamamlandığının belgelenmesi kapsamında belli birtakım tasarımların ve planların KÖSİB'na sunulması gerektiği de sözleşmede yer almalıdır.

KÖSİB'nın yapması gereken tek şey; KÖSİ tedarikçisi tarafından uygulanan ve sözleşmede belirtilen tasarım ve hizmet standartlarının kalitesine ulaşmayı sağlayan kalite güvence sisteminin işler durumda olduğunu denetimlerle kontrol etmektir. KÖSİB'nın odaklandığı konu KÖSİ tedarikçisinin sözleşme kapsamındaki inşaat yükümlülüklerini yerine getirmesini sağlamak olmalıdır. KÖSİB araç-gereç ya da tesis değil, hizmet tedarik ettiğini kesinlikle unutmamalıdır.

Bir KÖSİ projesinin kendine özgü özelliği nedeniyle, KÖSİ tedarikçisinin yönetiminde farklı ve yeni bir yaklaşım ve tutum söz konusudur. Bir anlaşmanın başarılı olmasında, sözleşmedeki resmi kayıt ve şartların yerine getirilmesi kadar karşılıklı güven ve anlayış, açıklık ve iyi iletişim de önemlidir.

Bir KÖSİ sözleşmesinin süresi boyunca, KÖSİB'nın ve KÖSİ tedarikçisinin farklı bakış açıları arasında bazı gerginlikler olacaktır. KÖSİ tedarikçisini yönetmenin kapsamına bu gerginlikleri çözerek veya hafifleterek KÖSİ tedarikçisi ile karşılıklı anlayışa, güvene, açık iletişime ve KÖSİB'nın ve KÖSİ tedarikçisinin KÖSİ sözleşmesinden çıkar sağlamasına dayanan bir ilişki, sözleşmeye bağlı bir "kazan/kazan" ilişkisi, kurmak da girer.

KÖSİ projeleri çok uzun sürdüğü için KÖSİB, KÖSİ tedarikçisinin yönetiminde kullandığı yaklaşımda uzun vadeli düşünmelidir. KÖSİ projesinin başarısında sözleşmeye bağlı ve ticari yönler kadar, KÖSİB ile KÖSİ tedarikçisi arasındaki ilişki de önemlidir.

KÖSİ gibi uzun vadeli sözleşmelerde, KÖSİB ile KÖSİ tedarikçisinin birbirine bağımlı olması kaçınılmazdır. Bu nedenle, ilişkinin iyi yürümesini sağlamak her iki tarafın da çıkarına sonuçlar yaratacaktır.

SONUÇ

Standard & Poor's firması tarafından Avrupa ülkeleri, ABD, Kanada, Latin Amerika, Afrika, Avustralya ... v.b. 22 ülkeyi kapsayan ve 2007 yılının Mart ayında sonuçlandırılan bir araştırmada katılımcılar; "KÖSİ uygulamalarının geleneksel tedarik yöntemlerinden daha iyi sonuç verip vermediği"ne ilişkin kapalı uçlu soruya % 91'i KÖSİ uygulamalarının geleneksel tedarik yöntemlerinden daha iyi sonuç verdiğini, % 9'u da olumsuz görüş bildirmişlerdir. Aynı soru, açık uçlu olarak yöneltildiğinde ise katılımcılardan % 61'i "olumlu", % 30'u "projesine bağlı", % 9'u da "olumsuz" olarak değerlendirdiğini bildirmiştir. Aynı araştırmada, "KÖSİ bütçelemesi ve iş programının uygulanmasında karşılaşılan sorunlara" ilişkin açık uçlu soruya verilen cevaplar; kamu bürokrasisindeki değişiklikler, yatırım bütçesinin atılma olması, arazi şartları, izin ve onay sürecinde yaşanan gecikmeler, atılma iş programı hazırlanmış olması, alt taşeronlar ile yaşanan sorunlar, başlangıçtaki proje tasarımının yetersiz olması, yüklenici şirketlerin yetersizliği ve deneyimsizliği, mevcut taşınmazların uygun olmaması ve fikir uyuşmazlıkları, olarak sıralanmıştır⁵⁵⁵. Bu çalışmada, çağdaş gelişmeler karşısında özellikle yatırımcı kamu kesiminin yeniden yapılandırılmasına kuvvetle ihtiyaç duyulduğu şu günlerde KÖSİ konusunu ele alarak ussal, etkili ve çağdaş KÖSİ uygulamaları için konu ile ilgili merkezi idari otoritenin kurulmasına yönelik bir model oluşturmaya çalışılmıştır.

KÖSİ uygulamalarına ilişkin gerek siyasi iktidarların kararsız tavırları, gerekse bürokrasinin yeniliklere karşı isteksiz duruşu nedeniyle Türkiye'de bu türden örgütlenme değişiklikleri maalesef çabuk gerçekleşmemektedir.

Değişim çabalarının çeşitli engellerle karşılaşılması kaçınılmazdır. Mevcut durumun değişmesini istemeyenlerin bu durumun korunması için çok çalışacakları bilinmektedir.

Geçmiş dönemdeki kararsız uygulamaları nedeniyle, bu çalışmanın konusunu oluşturan KÖSİ işlevini yerine getirmesinden ümit kesilen, küresel gelişmeler ve

⁵⁵⁵ Standard & Poor's, (2007), "The Anatomy of Construction Risk: Lessons from A Millennium of PPP Experience", Infrastructure Finance, 5 Nisan 2007, s.2, 6, vd..

değişime karşıduş sergilemekte olan mevcut siyasi ve bürokratik yapıların KÖSİ için uyumlaştırılmaya çalışılmasından ziyade yeni ve belirli alanlarda özerk hareket etme yeteneğine sahip yeni bir kurum oluşturulmasının yerinde olacağı kanaatine ulaşılmıştır.

Ancak, Türkiye'deki bazı uygulamaların ülke dışından yönlendirildiğinde daha çabuk hayata geçirildiği de bilinmektedir. İstekli olarak kendiliğimizden ya da dış etmenlerin yönlendirmesiyle de olsa sabit sermaye yatırımlarında KÖSİ uygulamalarının geliştirilmesi için özel hukuk kişilerinin olanaklarından yararlanılması kaçınılmazdır.

Küreselleşmenin de etkisiyle örgüt ve çevresel şartlardaki değişimler, diğer ülke uygulamaları ve AB ile uyum sürecindeki gelişmelerin ülkemiz KÖSİ alanındaki değişim ve yeniden yapılanma sürecini hızlandıracağı düşünülmektedir.

Kıt kamu kaynakları ile finanse edilmesi mümkün olmayan altyapı projelerinin uygulanmasına olanak veren KÖSİ modellerinin geliştirilerek yaygınlaştırılması ve yaşanan yönetsel ve hukuki sorunların zamanında ve etkili bir şekilde bertaraf edilebilmesi için Türk kamu idari yapılanmasında;

- Ortak amaçlar için ortak ilkeler geliştirecek,
- Kamu kurum veya kuruluşlarının yetki kullanmasını kolaylaştıracak önlemleri alacak,
- KÖSİ projelerinin nesnel kurallara dayalı olarak kısa sürede değerlendirme olanağı sunacak modelleri geliştirecek,
- Hem toplumsal maliyet, hem de işletmeler için dışsal ekonomiler üzerinde önemli etkileri olan KÖSİ projelerinin öncelik sırasını sağlıklı ve tarafsız biçimde tespit ederek uygulamaya geçirecek mekanizmaları kuracak,
- Sözleşme ve şartlaşmalarda standart uygulamaların hayata geçirilmesini sağlayacak,
- Güncel yönetsel ve yasal sorunlara acil ve uygulamaya dönük çözümler bularak hayata geçirebilecek,

- Yetersiz verilere ve parametrelere dayanan projelerin uygulamaya konulmasına engel olabilecek güce sahip,
- KÖİ uygulamalarını çağın gereklerine göre güncelleyecek,
- Kamu kurum ve kuruluşlarını eşgüdümleyecek yetkinlikte ve yeterlilikte liyakatli uzman personelle donatılmış bir merkezi KÖİ birimi kurulmasına ihtiyaç duyulmaktadır.

KAYNAKÇA

1. AB Parlamentosu, (2005), Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee of the Regions on **PPP and Community Law on Public Contracts and Concessions**, COM (2005) 569 final.
2. AB Ulaştırma Bakanları Konferansı, (2005), **Report on the Pricing of Tolloed Highways in Europe**, Group on Fiscal and Financial Aspects of Transport, CEMT/CS/FIFA 2005) 2.
3. ABD Federal Otoyollar İdaresi (United States, Federal Highway Administration), (2005), **Synthesis of Public-Private Partnerships Projects for Roads, Bridges & Tunnels From Around the World - 1985-2004**, Prepared by AECOM Consult Team.
4. ABD Ulaştırma Bakanlığı -United States, Department of Transportation- (2004), **Report to Congress on Public-Private Partnerships**.
5. Advisory Council of Partnerships UK, (2003) **Annual Report 2002/3**, HM Treasury.
6. Advisory Council of Partnerships UK, (2004), **Annual Report 2003/4**, HM Treasury.
7. AKALIN, Güneri, (1998), **KİT'ler ve Özelleştirilmeleri**, Akçağ Yayınları, No: 283, 1. Baskı, Ankara.
8. AKÇAY, Belgin, (2006), “**Kamu Altyapı Yatırımlarının Sermaye Piyasaları Aracılığıyla Finansmanı**” SPK 7. Arama Konferansı, Tebliğ, Ankara, 26.12.2006
9. AKITOBY, Bernardin, HEMMING, Richard ve SCHWARTZ, Gerd, (2007), **Public Investment and Public-Private Partnerships**, s.1, IMF Economic Issues Series No. 40, Washington D.C., 21 Mart.
10. AKINTOYE, Akintola, BECK, Matthias & HARDCASTLE, Cliff, (Editörler), (2003), **Public-Private Partnerships Managing Risks and Opportunities**, Blackwell Science Ltd., Oxford, İngiltere.
11. AKKOYUNLU, Pınar, (2001), **Kamu Malı ve Hizmet Tanımı**, Prof. Dr. A. Bora Ocakçıoğlu'na Armağan, Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, 40. Seri, İ.Ü. İktisat Fakültesi Yayın No: 567, İstanbul.
12. AKTAN, Coşkun Can ve ŞEN, H., (1999), **Küreselleşme, Ekonomik Kriz ve Türkiye**, Ankara, TOSYÖV Yayınları.
13. AKTAN, Coşkun Can, (1987), **Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme**, İzmir.
14. AKTAN, Coşkun Can, (1992), **Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları**, TÜSİAD-T/92.01.148), İstanbul.
15. AKTAN, Coşkun Can, (1996), **Özelleştirme ve Türkiye Deneyimi**, Özelleştirme ve İş Hukuku Alanında Ortaya Çıkan Sorunlar Semineri, Tebliğ, 8-9 Nisan 1996, İzmir.
16. AKYILMAZ, Bahtiyar, (2004), **İdare Hukuku**, Konya, Sayram Yayınları.

17. ALTINTAŞ, M. Berra, (1988), **KİT'lerin Özelleştirilmesi ve Özelleştirmenin SPK'ya Etkileri**.
18. **Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi (AMKD)**, Muhtelif sayılar.
19. ARSLAN, Halil Bader, (2004), **Bulmacanın Eksik Parçası: Birleşme ve Satınalmalarda İnsan Kaynakları**, Siyasal Kitapevi, Ankara.
20. Asian Development Bank Institute, (1999), **Public-Private Partnership in the Social Sector**, Executive Summary, 5-9 Temmuz, 1999.
21. AŞÇIGİL, Semra, (2006), **Etik ve KÖSİ**, Tebliğ, Uluslararası KÖSİ (PPP) Zirvesi ve Sempozyumu, 15.09.2006.
22. Avrupa Birliği Kamu Yönetimi Enstitüsü, (2000), **Governance by Committee: The Role of Committees in European Policy Making and Policy**, Research Paper 00/GHA, Maastricht, Mayıs.
23. Avrupa Komisyonu, (2004), **Green Paper on PPP and Community Law on Public Contracts and Concessions**, COM 327 final.
24. Avrupa Yatırım Bankası, (2004), **AYB'nin Kamu-Özel Ortaklıklarındaki Rolü**.
25. Avrupa Yatırım Bankası, (2005), Avrupa Yatırım Bankası (EIB) Tarafından Finanse Edilen KÖSİ Projelerinin Değerlendirilmesi.
26. AYANOĞLU, Kamil, DÜZYOL, M. Cüneyd, İLTER, Niyazi ve YILMAZ, Cevdet, (1996), **Kamu Yatırım Projelerinin Planlanması ve Analizi**, DPT, Ankara.
27. AYDIN, Murat Zekeriya, “**Kamu Altyapı Yatırımlarının Sermaye Piyasaları Aracılığıyla Finansmanı**”, SPK 7. Arama Konferansı Tebliğler Kitabı içinde, 26.12.2006, Ankara.
28. AZRAK, Ali Ülkü, (1963), “**İdarî Mukavele Kavramının Teori ve Tatbikattaki Gelişimine Dair Mukayeseli Bir İnceleme**”, İstanbul Hukuk Fakültesi Mecmuası, Y.1963, S.29.
29. AZRAK, Ali Ülkü, (1976), **Millîleştirme ve İdare Hukuku**, İstanbul.
30. BABACAN, Ali, (2005), Devlet Bakanı ve Başmüzakereci, “**Hazine Müsteşarlığı ve Avrupa Birliği Genel Sekreterliği 2006 Mali Yılı Bütçesi Sunuş Konuşması**” 28.11.2005, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu, Ankara
31. BAGER, Gusztav, (2007), “**Hungarian Experiences Related To Projects Implemented with the Co-Operation of Private Sector**”, Tebliğ Sunumu, International Seminar on Strengthening Public Investment and Managing Fiscal Risks from Public-Private Partnerships, Budapeşte, Macaristan, 8 Mart.
32. BALTA, Tahsin Bekir, (1972), **İdare Hukuku**, C.I, (Genel Konular), Ankara.
33. BAŞTÜZEL, Hülya, (1997), **Türkiye’de Kamu Sektörü Yatırımlarının Finansman Yöntemleri ve Otoyol Yapım Projelerinin Bir Değerlendirilmesi**, Hazine Müsteşarlığı Araştırma ve İnceleme Dizisi, No:14 (Yayımlanmış Doktora Tezi).

34. BAYAR, Doğan, (2003), **Yönetim, Yerel Yönetim ve İl Özel İdaresi İçin Bir Model Önerisi**, Sayıştay Dergisi, Sayı: 48.
35. BAYTAN, İlhan, (1999), **Özelleştirme; Hukuki Yapı, Uygulamalar, Sorunlar, Öneriler**, Ankara.
36. BAZHENOV, Alexander, (2005), “**PPP in Russia, Snapshot of the situation**”, Tebliğ Sunumu, 4th UNECE PPP Alliance Meeting, 25 Kasım, London.
37. BECKERS, Brenck ve VON HIRSCHHAUSEN, Heinrich, (2005), **PPP in New EU Member Countries of Central and Eastern Europe: An Economic Analysis with Case Studies from the Highway Sector**, EIB Papers, Volume 10, No.2.
38. BECKERS, Thorsten ve KLATT, Jan Peter, (2007), “**PPPs and Value for Money**”, Tebliğ Sunumu, International Seminar on Strengthening Public Investment and Managing Fiscal Risks from Public-Private Partnerships, Budapeşte, Macaristan, 8 Mart.
39. BİLGİN, Pertev, (1990a), “**Yap-İşlet-Devret Sözleşmeleri Hakkında**”, Kamu Hukuku Bülteni, S.3, Mart 1990.
40. BİLGİN, Pertev, (1990b), “**Yap-İşlet-Devret Sözleşmeleri, Devlet Denetleme Kurulu ve Yürütmenin Durdurulması Hakkında**”, I. Uluslararası İdare Hukuku Kongresi 2. Kitap, Kamu Yönetimi, 1-4 Mayıs 1990, Ankara.
41. BİLİR, Ali, ŞENALP, H. Engin, (1989) “**Yap-İşlet-Devret Modelinin Mahalli İdareler Yönünden Hukuki Geçerliliği**”, Türk İdare Dergisi, S.382.
42. Birleşmiş Milletler-United Nations, (1997), **Public-Private Partnerships: The Enabling Environment for Development**, Sekreteryaya Raporu, 30.04.1997, New York.
43. BLÖNDAL, Jon R., (2005), “**Market-type Mechanisms and the Provision of Public Services**”, OECD Journal on Budgeting, Volume 5 - No.1, OECD.
44. **BOTAŞ yetkilileri ile muhtelif tarihlerde yapılan görüşmeler.**
45. BRAZ, José, (2003), **Public-Private Partnerships in Development: Three Applications in Timor Leste**, OECD Working Paper No:221, DEV/DOC (2003)19, Kasım 2003.
46. British Columbia Ministry of Municipal Affairs, (1999), **Public-Private Partnership - A Guide for Local Governments**, Kanada.
47. BROWN, Asley C., STERN, Jon, TENENBAUM, Bernard ve GENCER, Defne, (2006), **Handbook for Evaluating Infrastructure Regulatory Systems**, The World Bank, Washington, DC, ABD.
48. BRUSEWITZ, Mary Rose, (2005), **Public-Private Partnerships in the United States**, Project Finance Legal Advisers Review, 2004/2005.
49. BULT-SPIERING, Mirjam ve GEERT, Dewulf, (2006), **Strategic Issues in Public-Private Partnerships, An International Perspectives**, Blackwell Publishing, Londra, İngiltere.

50. BUTTON, Maurice, (Editör), (2006), **A Practical Guide to PPP in Europe**, 1. Baskı, City & Financial Publishing, Surrey, İngiltere
51. **Büyük Larouse Sözlük ve Ansiklopedisi**, Milliyet Yayınları.
52. CAN, Halil, (2005), **Organizasyon ve Yönetim**, Siyasal Kitapevi, 7. Baskı, Ekim, Ankara.
53. CARTY, Andy, (2005), “**PPP - A Brief Overview of UK Experience**”, Tebliğ Sunumu, 4th UNECE PPP Alliance Meeting, 25 Kasım, London.
54. CECH, Pavel, (2006), “**Bankability of the Czech PPP Projects**”, Tebliğ Sunumu, The 3rd Pan-European PPP Forum, 22 Haziran, Prag.
55. CHRISTIANSEN, Hans, (2007), “**OECD Principles for Private Sector Participation in Infrastructure**”, Tebliğ, International Seminar on Strengthening Public Investment and Managing Fiscal Risks from Public-Private Partnerships, Budapeşte, Macaristan, 8 Mart, s1-4.
56. Commission of the European Communities, (2004), **Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions**, Brüksel.
57. Council of Partnerships UK, (2003), **Annual Report 2002/3**, HM Treasury, October
58. ÇANAKÇI, İbrahim Halil, (2005), Hazine Müsteşarı, “**Kamu-Özel Sektör Ortaklığı (PPP)**” Panel, Tebliğ, 09.06.2005, Ankara.
59. ÇANAKÇI, İbrahim Halil, (2006), Hazine Müsteşarı, **Uluslararası KÖSİ-PPP Zirvesi ve Sempozyumu**, Tebliğ, 15.09.2006, Ankara.
60. ÇELEN, Mustafa, (2007), **Kamu Altyapı Yatırımlarına Özel Sektörün Katılımının Doğurduğu Politik ve Düzenleyici Riskler**, Vergi Dünyası Dergisi, S.305, Ocak 2007.
61. **Danıştay Dergisi**, Muhtelif sayılar.
62. DARTAN, Muzaffer, (Editör), (1996), **Privatization in the UK and Turkey with Particular Reference to the Coal Sector**, Yapı Merkezi Yayınları.
63. DAVIES, Paul ve EUSTICE, Kathryn, (2005), **Delivering the PPP Promise: A Review of PPP Issues and Activity**, PricewaterhouseCoopers.
64. DAVIES, Steve ve FAIRBROTHER, Peter, (2003), **PFI & PPPs: Definitions and Sources**, Cardiff University, School of Social Sciences Working Paper Series, Paper 39.
65. DEBATTISTA, Mario, (2005), **The PPP Procurement Process: Concepts and Procurement Stages**, Private Public Partnerships Seminer Tebliği, 5 Kasım 2005.
66. DEMİRKİRAN, Arif, (1988), “**An Approach to Project Financing Build-Operate-Transfer (B.O.T.) Model**”, Bayers, Highlights, Autumn, 1988.
67. DPT, (2000), **VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı**.

68. DPT, (2001), **Kamu Yatırımlarının Planlanması ve Uygulanmasında Etkinlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara 2001, DPT:2557-ÖİK : 573.
69. DERBİL, Süheyp, (1950), “**Kamu Hizmeti Nedir?**”, AÜHFD, C.7, S.3-4.
70. DERBİL, Süheyp, (1952), **İdare Hukuku**, C.II, (İdari Faaliyet), Gözden Geçirilmiş ve Düzeltilmiş Yeni Bası, Ankara.
71. DERDİYOK, Türkmen, (1993), “**Yap-İşlet-Devret Modeli**”, Yaklaşım Dergisi, S. Eylül 1993.
72. DEVELLİOĞLU, Ferit, (2000), **Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Lügat**, Aydın Kitabevi, 17. Baskı, Ankara.
73. **DHMİ yetkilileri ile muhtelif tarihlerde yapılan görüşmeler.**
74. DİNLER, Serdar, (2006), “**KSS Nedir? Ne değildir?**”, Tebliğ, Marketingist, 28 Eylül-1 Ekim 2006, Tüyap Beylikdüzü Fuar ve Kongre Merkezi, İstanbul,
75. DİNLER, Serdar, (2006), **Tebliğ**, Uluslararası KÖSİ - PPP Zirvesi ve Sempozyumu, 15.09.2006, Ankara.
76. DLA PIPER RUDNICK GRAY CARY, (2006), **European PPP Report 2005**, Şubat 2006.
77. **DLHİ yetkilileri ile muhtelif tarihlerde yapılan görüşmeler.**
78. **DSİ yetkilileri ile muhtelif tarihlerde yapılan görüşmeler.**
79. DOHERTY, James, BINDER, James ve KELLY, Michael, (1999), **Privatization vs. Municipal Ownerships: Which way Do I Go?**, Şubat.
80. DUMAN, Nuri ve KAAN, Ebru, (Editörler), **Binyıl Kalkınma Hedefleri Raporu Türkiye 2005**, DPT ve BM ortak koordinatörlüğünde hazırlanmıştır.
81. DUNNIGAN, Mathew, (2004), **The Private Finance Initiative and Public-Private Partnerships: An Evidence-Based Assessment of Britains Health Care Experience**, Assessing the Record of Public-Private Partnerships, Proceedings of a CCPA-BC Public Forum.
82. DURAN, Lütfi, (1982), **İdare Hukuku Ders Notları**.
83. DURAN, Lütfi, (1991), “**Yap-İşlet-Devret Modeli**”, AÜSBFD, C.46, 1991, S.1-2.
84. Dünya Bankası (2003), **Private Participation in Infrastructure: Trends in Developing Countries in 1990-2001**, The World Bank, Public-Private Infrastructure Advisory Facility.
85. Dünya Bankası (2005), **Demiryolu Yeniden Yapılandırma Programının I. Kısımında Kullanılacak 143.7 milyon Euro'luk Krediye İlişkin Proje Değerlendirme Raporu**, Rapor No:28049-TU, 12 Mayıs 2005.
86. Dünya Bankası, (2006), **India: Building Capacities for Public-Private Partnerships**, South Asia Region, Haziran 2006, Washington, D.C., s.20'den uyarlanmıştır.

87. EGGERS, William D. ve STARTUP, Tom, (2006), **Closing the Infrastructure Gap: The Role of Public-Private Partnerships**, Deloitte Development LLC, Deloitte Touche Tohmatsu, Deloitte Araştırma Raporu, ABD.
88. EMEK, Uğur, (2002), **Ek ve Değişiklikler İle YİD, Yİ ve Kamu Hizmeti İmtiyazı Mevzuatı**, DPT.
89. EMEK, Uğur, ZENGİNOBUZ, Ünal ve ACAR, Muhittin, (2002), **Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması**, TÜSİAD-T/2002-12/349, Aralık 2002.
90. **Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı yetkilileri ile muhtelif tarihlerde yapılan görüşmeler.**
91. ERDEM, Vahit, (1986), Başkan, **TC Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı, 1986 Yılı Tanıtım Raporu Önsözü**, Ankara.
92. EREN, Erdal, (2006), “**Kamu Altyapı Yatırımlarının Sermaye Piyasaları Aracılığıyla Finansmanı**”, SPK 7. Arama Konferansı Tebliğler Kitabı içinde, Ankara, 26.12.2006.
93. EREN, Erol, (2000), **Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası**, 5. Baskı, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul.
94. Erol Eren, (2001), **Yönetim ve Organizasyon (Çağdaş ve Küresel Yaklaşımlar, Genişletilmiş 5. Bası, İstanbul**
95. EROL, Turan, (2006), “**Kamu Altyapı Yatırımlarının Sermaye Piyasaları Aracılığıyla Finansmanı**”, SPK 7. Arama Konferansı Tebliğler Kitabı, 26.12.2006, Ankara.
96. ERYILMAZ, Bilâl, “**Belediye Hizmetlerinin Yürütülmesinde Alternatif Kurumsal Yöntemler**”, Türk İdare Dergisi, Y.61, S.382.
97. European Federation of Public Service Unions, (EPSU), **Initial Response to the Green Paper on PPPs and Community Law on Public Contracts and Concessions**, www.epsu.org
98. EÜAŞ yetkilileri ile muhtelif tarihlerde yapılan görüşmeler.
99. Eversheds LLP, (2006), **European Project Briefing**, Eversheds’s European Projects Group, London.
100. FAULKNER, J. Hugh, (1997), **Engaging the Private Sector Through Public-Private Partnerships**, Yale University, School of Forestry and Environmental Studies Bulletin No.101.
101. FENECH, Tonio, (2005), **Public Private Partnerships: Getting down to business**, Private Public Partnerships Seminar Tebliği, 16 Şubat 2005.
102. FERNHOLZ, Fernando ve FERNHOLZ, Rosemary, (2006), **Public Private Partnerships for Municipal Governments Discussion Paper**, Duke University, Eylül 2006.

103. FULLER, Sylvia, (2003), **Assessing the Record of Public-Private Partnerships**", Proceedings of a CCPA-BC Public Forum, Canadian Centre for Policy Alternatives-BC Office.
104. FRESHFIELDS BRUCKHAUS DERINGER, (2005), **PPP in Europe: an overview**, Aralık 2005.
105. FRIEDMAN, Thomas L., (1999), **Lexus ve Zeytin Ağacı, Küreselleimenin Geleceği**, Boyner Yayınları, 2. Baskı, Çeviren: Elif Özsayar.
106. FRIESECKE, Frank, (2006), **"The Increased Significance of Public Private Partnerships (PPP) for Urban Development in Germany"**, Tebliğ, Shaping the Change, XXIII FIG Congress, 8-13 Kasım, Münih, Almanya.
107. GERRARD, Michael B., (2001), **"Public-Private Partnerships, What are public-private partnerships, and how they differ from privatizations?"**, Journal of Finance & Development, IMF, September 2001, Volume 38, Number 3.
108. GERAY, Haluk, (2004), **Toplumsal Araştırmalarda Nicel ve Nitel Yöntemlere Giriş**, Siyasal Kitabevi, Ankara.
109. GIDDENS, Antony, (2000), **Elimizden Kaçıp Giden Dünya**, Alfa Yayınları.
110. GİRİTLİ, İsmet, Pertev Bilgen ve Tayfun Akgüner, (2001), **İdare Hukuku**, Der Yayınları, İstanbul.
111. GÖLCÜK, A. Fuat, (1992), **Kamu Hizmeti Teorisi**, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku A.B.D., Yüksek Lisans Tezi (Yayınlanmamış).
112. GOLDSMITH, Hugh, (2006a), **"Public-Private Partnerships for Infrastructure in the European Union-EIB's Contribution"**, Tebliğ Sunumu, EAPA 2006 Sempozyumu, 20 Haziran, Brüksel, Belçika.
113. GOLDSMITH, Hugh, (2006b), **"PPP: Do Sectors Matter?"**, Tebliğ Sunumu, 3rd Pan-European PPP Forum, 22/23 Haziran, Prag, Çek Cumhuriyeti.
114. GOLDSMITH, Hugh, (2007), **"Combining PPP with EU Grants"**, Tebliğ Sunumu, International Seminar on Strengthening Public Investment and Managing Fiscal Risks from Public-Private Partnerships, Budapeşte, Macaristan, 8 Mart.
115. GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref ve AKILLIOĞLU, Tekin, (1993), **Yönetim Hukuku**, Ankara.
116. GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref ve TAN, Turgut, (2004), **İdare Hukuku**, C.I, (Genel Esaslar), Güncelleştirilmiş 3. Bası, Ankara.
117. GRIMSEY, Darrin ve K. LEWIS, Mervyn, (2004), **Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution In Infrastructure Provision and Project Finance**, Edward Elgar Yayınevi.
118. GUASCH, J. Luis, (2007), **"Negotiating and Renegotiating Infrastructure PPPs and Concessions:Key Issues For Policy Makers"**, Tebliğ Sunumu, International Seminar on Strengthening Public Investment and Managing Fiscal Risks from Public-Private Partnerships, Budapeşte, Macaristan, 8 Mart.

119. GÜLEN, Aydın, (1987), **Kamu Hizmeti ve Görölüş Usulleri**, Yüksek Lisans Tezi, (Yayımlanmamış), İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku ABD, No:295, İstanbul, 1987
120. GÜNDAY, Metin, (2004), **İdare Hukuku**, 9. Baskı, Ankara.
121. GÜNEŞ, Cengiz, (2002), **Tüm Yönleriyle Enerji ve Altyapı Yatırım Modelleri Uygulamaları ve Mevzuatı**, Genişletilmiş 2. Baskı, Ankara.
122. GÜRZÜMAR, Osman Berat, (2001), **Türk Medeni Hukukunda Üst Hakkı**, 2. Baskı, Beta, İstanbul.
123. HALL, David, DE LA MOTTE, Robin & DAVIES, Steve, (2003), **Terminology of Public-Private Partnerships (PPPs)**, Public Services International Research Unit (PSIRU), University of Greenwich.
124. HALL, David, (2004), **PPPs: A Critique of the Green Paper**, EPSU Public Services International Research Unit (PSIRU), Brüksel, 19.07.2004.
125. HAMMAMI, Mona, RUHASHYANKİKO, Jean-Francois ve YEHOUE, Etienne B., (2006), **Determinants of Public-Private Partnerships in Infrastructure**, IMF Working Paper, WP/06/99, Washington D.C., ABD.
126. HAAN, Jacob de, ROMP, Ward ve STURM, Jan-Egbert, (2007), **“Public Capital and Economic Growth: Key Issues for Europe”**, Tebliğ, International Seminar on Strengthening Public Investment and Managing Fiscal Risks from Public-Private Partnerships, Budapeşte, Macaristan, 8 Mart.
127. HARRIS, Clive, (2003), **Private Participation in Infrastructure in Developing Countries; Trends, Impacts, and Policy Lessons**, Dünya Bankası, 1. Baskı, ABD.
128. HARRIS, Stephen, (2006), **“PPP: Key Messages for Government based on UK and International Experience”**, Uluslararası KÖSİ (PPP) Zirvesi ve Sempozyumu, Tebliğ sunumu, 15.09.2006, Ankara.
129. HARRIS, Stephen, (2006), **“Public Private Partnerships: Delivering Better Infrastructure Services”**, Working Paper for Inter-Amerikan Development Bank, Washington, D.C., Sustainable Development Department, Ekim 2006.
130. Hauptverband der Deutschen Bauindustries, 2005.
131. HDR Inc., (2005), **“Creating Effective Public-Private Partnerships for Building and Infrastructure in Today’s Economic Environment”**, Araştırma Raporu, Nebraska, ABD.
132. HEMMING, Richard, (2007), **“PPP Accounting and Reporting Issues”**, Tebliğ Sunumu, International Seminar on Strengthening Public Investment and Managing Fiscal Risks from Public-Private Partnerships, Budapeşte, Macaristan, 8 Mart.
133. HIRSCHHAUSEN, Christian von, (2005), **Public-Private Partnerships (PPPs) in East European Transition/New EU-Members Economies**, Tebliğ, AYB Ekonomi ve Maliye Konferansı: Innovative Financing of Infrastructure:The Role of Public-Private Partnerships, Lüksemburg, 20.01.2005.
134. HONERT, Richard, (2006), **“EuroPPP and MasterPPPlan Processes”**, Tebliğ Sunumu, The 3rd Pan-European PPP Forum, Prag, 22/23 Haziran 2006.

135. IFSL, (2007), **PFI in the UK & PPP in Europe 2007**, Araştırma Raporu, S. Şubat 2007.
136. ILGIN, Yılmaz, (2002), **Kamu Sabit Sermaye Yatırım Stratejileri ve 2002 Yılında Kamu Proje Stoku**, Planlama Dergisi, Özel Sayı-DPT'nin Kuruluşunun 42. Yılı.
137. İngiliz Kraliyet Hazinesi, (2003), **PFI: Yatırım Sorununun Çözülmesi**.
138. İngiliz Kraliyet Hazinesi, (2004), **Paranın Karşılığını Değerlendirme Rehberi**.
139. İrlanda Infrastructure and PPP Section Department of the Environment, Heritage and Local Government, (2003), **Policy Framework for Public Private Partnership (PPP) in Ireland, Evolution of PPP Policy in Ireland**.
140. IRWIN, Timothy, (2007), **Five Ways Governments Can Control Spending Commitments in Public-Private Partnerships**” Tebliğ, International Seminar on Strengthening Public Investment and Managing Fiscal Risks from Public-Private Partnerships, Budapeşte, Macaristan, 8 Mart.
141. JENNETT, Nicholas, (2007), **“Public Private Partnerships: Institutional Capacity Requirements”**, Tebliğ Sunumu, International Seminar on Strengthening Public Investment and Managing Fiscal Risks from Public-Private Partnerships, Budapeşte, Macaristan, 8 Mart.
142. JULINEK, Lukas, (2005), **“The First Austrian Highway PPP Model”**, Tebliğ Sunusu, International Transportation Finance Summit, 17/19 Nisan, Nice, Fransa.
143. KANADA FİNANS BAKANLIĞI, (2006), **PPP Advantage Canada: Bringing a Strong Economy for Canadians**, Ontario, Kanada, Cat. No: F2-105/2006-3E.
144. KAPLAN, İbrahim, (1998), **“Yap-İşlet-Devret ve Yap-İşlet Finans Modelleri ve Sözleşmeleri”**, Batider, Aralık, Cilt XIX, Sayı 4.
145. KARAHANOGULLARI, Onur, (2002), **Kamu Hizmeti (Kavram ve Hukuksal Rejim)**, Turhan Kitabevi, Ankara.
146. KARATAŞ, Cevat ve ÖNİŞ, Ziya, **Dünya’da Özelleştirme ve Türkiye**.
147. KARLUK, S. Rıdvan, (1994), **Türkiye’de KİT’ler ve Özelleştirme**, İstanbul, 1994
148. KAYA, Ergün; BAŞAR, Mehmet; GEREDE, Ender; KUYUCAK, Ferhan; SÜRMELİ, Arda, (2005), **Havaalanlarında Yap İşlet Devret Uygulamaları: Antalya ve Atatürk Havalimanlarındaki Uygulamaların Değerlendirilmesi**, Anadolu Üniversitesi yayınları; No: 1649, Sivil Havacılık Yüksekokulu Yayınları; No: 13, Eskişehir.
149. KAYMAK, Ümit, (2002), **Kamu Hizmeti Teorisi**, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku (İdare Hukuku) A.B.D., Yüksek Lisans Tezi (Yayımlanmamış).
150. KAZATSAY, Zoltan, (2005), Avrupa Komisyonu DG TREN Genel Direktör Yardımcısı, **2005 KÖSİ Ulaştırma Zirvesi Tebliği**.
151. KEPENEK, Yakup ve YENTÜRK, Nurhan, (2000), **Türkiye Ekonomisi**, 11. Baskı, Remzi Kitabevi, İstanbul.

152. KESİK, Ahmet, (2006), **Kamu Hizmetlerinin Sunulmasında Kamu-Özel Sektör Ortak Girişimciliği (PPP)**, Yaklaşım Dergisi, S. 158.
153. KESKİN, Bayram, (1999), **Tahkim Sürecine Girilirken Kamu Hizmeti İmtiyaz Sözleşmelerine Farklı Bir Bakış**, Kırıkkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku A.B.D., Master Tezi, (Yayımlanmamış).
154. KESKİN, Bayram, (2006), **Kamu Hizmetinin Görülmesine İlişkin Sözleşmeler ve Bu Sözleşmelerden Doğan Uyuşmazlıkların Tahkim Yoluyla Çözümü**, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku A.B.D., Doktora Tezi, (Yayımlanmamış).
155. KİLCİ, Metin, (1998), **Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları (1984-1998)**, DPT.
156. KİLCİ, Metin, (2006), , ÖİB Başkanı, **“Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları ve Özelleştirmede Yeni Yaklaşım: Özel Sektör Kamu Sektörü İşbirlikleri”**, Uluslararası KÖSİ (PPP) Zirvesi ve Sempozyumu, Tebliğ, 15.09.2006, Ankara.
157. KUMCU, Ercan, (2006), **Mali Sektörün Denetiminde Yeniden Yapılanma**, Hürriyet Gazetesi, 06.08.2006.
158. KUTLU, Meltem, (1997), **İdare Sözleşmelerinde İhale Süreci**, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuku Fakültesi Yayınları, İzmir.
159. KUZUM, Yıldırım, (1968), **“İmtiyaz Sözleşme ve Şartlaşmalarının Danıştayca İncelenmesi”**, Yüzyıl Boyunca Danıştay, Ankara.
160. KOÇEL, Tamer, (2003), **İşletme Yöneticiliği**, Genişletilmiş 9. Bası, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul.
161. KORBUS, Bartosz, (2006), **“PPP in Poland”**, Tebliğ Sunumu, The 3rd Pan-European PPP Forum, 22 Haziran, Prag.
162. KPMG LLP, (2005), Hollanda Maliye Bakanlığı için hazırlanan, **The Impact of TENs Co-financing and Subsidy Conditions on Projects and Proposals for Reform Raporu**, Ocak 2005.
163. KPMG LLP, (2006a), **PFI – Is There a Better Way ?**, No:301736, Eylül 2006
164. KPMG LLP, (2006b), **PFI – Over the Next 10 Years**, No:301821, Eylül 2006.
165. LEBLEBİCİ, Doğan Nadi, (2005), **“Küresel Değişim Baskısına Karşı Türk Bürokrasisindeki Yapısal Uyum Çabalarının Yapısal Atalet Kavramı Açısından Değerlendirilmesi”**, Cumhuriyet Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C.6, S.1, 2005, s.8-9.
166. LEVINE, Marshall, (2005), **“Legal and Financing Issues for PPP Projects in Russia”**, Tebliğ Sunumu, 4th UNECE PPP Alliance Meeting, 25 Kasım, London.
167. MACHADO, Francisco, (2007), **“Tribunal de Costas – Portuguese Court of Accounts”**, Tebliğ, International Seminar on Strengthening Public Investment and Managing Fiscal Risks from Public-Private Partnerships, Budapeşte, Macaristan, 8 Mart.
168. Malta Maliye Bakanlığı, (2005), **A Guide to the PPP Procurement Process**

169. MANGHEE, Seema, (2006), **Prospects for PPP Schemes in the Transport Sector**, Uluslararası KÖSİ (PPP) Zirvesi ve Sempozyumu, Tebliğ sunumu, 15.09.2006, Ankara.
170. **Maliye Bakanlığı yetkilileri ile muhtelif tarihlerde yapılan görüşmeler.**
171. MEHRA, Natalie, (2005), **Flawed Failed Abandoned 100 P3s Canadian and International Evidence**. Ontario Sağlık Koalisyonu, Kanada.
172. MERİÇ, Osman, (1973), “**İdarî Sözleşme Müessesesinin Doktrinde İncelenmiş ve İncelenmemiş Yönleri**”, Danıştay Dergisi, Y.3, C. III. S.11.
173. **Meydan Larouse**
174. TER-MINASSIAN, Teresa, (2007), “**Talking Points**”, Tebliğ, International Seminar on Strengthening Public Investment and Managing Fiscal Risks from Public-Private Partnerships, Budapeşte, Macaristan, 8 Mart.
175. MONTERIO, Rui Sousa, (2005), **Public-Private Partnerships:Some lessons from Portuguese experience**, Tebliğ, AYB Ekonomi ve Maliye Konferansı, Lüksemburg, Ocak 2005.
176. MOULTON, Lynna ve ANHEIRER, Helmut K., (2001), **Public-Private Partnerships in the United States: Historical Patterns and Current Trends**, Civil Society Working Paper 16.
177. MRSNIK, Marko, (2007), “**Managing Fiscal Risks from PPPs: Main Issues for Governments**”, Tebliğ Sunumu, International Seminar on Strengthening Public Investment and Managing Fiscal Risks from Public-Private Partnerships, Budapeşte, Macaristan, 8 Mart.
178. MÜFTÜOĞLU, Tamer, (1991), **Türkiye’de Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeler: Sorunlar, Öneriler**, 2. Baskı, Ankara.
179. MZYK, Karolina, (2006), “**PPP’s for Improved Service Delivery at Local Level – UNDP Initiatives**”, Uluslararası KÖSİ (PPP) Zirvesi ve Sempozyumu, Tebliğ sunumu, 15.09.2006, Ankara.
180. National Council for Public-Private Partnerships-NCPPP, (2002), “**For the Good of the People: Using Public-Private Partnerships To Meet America’s Essential Needs**”, Washington, DC, ABD.
181. NOEL, Michel ve BRZESKI, W. Jan, (2005), **Mobilizing Private Finance for Local Infrastructure in Europe and Central Asia, An Alternative Public-Private Partnership Framework**, Dünya Bankası Çalışma Raporu, No:46, Washington, DC, ABD.
182. OAKLEY, B.T., DiPRINZIO, R., SCULLY, L., HOLBROOK, J.H., WEIMAR, M.R. ve KEARNS, P.K., (1998), **Privatization Financing Alternatives, Blending Private Capital and Public Resources for a Successful Project**, ABD Eneji Bakanlığı için DE-AC06-76RLO 1830 No.lu Sözleşme uyarınca Pacific Northwest National Laboratory tarafından hazırlanan Rapor, ABD.
183. ODYAKMAZ, Zehra, (1998), “**Genel Olarak İdarenin Sözleşmeleri**” Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt II, Haziran-Aralık 1998, S.1-2.

184. OECD, (2004a), **Public Sector Modernisation: Modernising Public Employment**, OECD Observer, Policy Brief, Haziran, www.oecd.org/publications/Pol_brief
185. OECD, (2004b), **Public Sector Modernisation: Changing Organisational Structures**, OECD Observer, Policy Brief. www.oecd.org/publications/Pol_brief
186. ONAR, Sıddık Sami, (1944), “**Amme Hizmetlerinin Zamanımızdaki İnkişafı**”, 5. Üniversite Haftası, Van.
187. ONAR, Sıddık Sami,(1966),**İdare Hukukunun Umumi Esasları**, 3.Bası, Cilt-1.
188. O'NEILL, Julie, (2005), İrlanda Ulaştırma Bakanlığı Genel Sekreteri, **2005 KÖSİ Ulaştırma Zirvesi, Tebliğ**.
189. OSTEN, Necmi, (1938), **İdarî Mukavele ve Amme Hizmeti İmtiyazlarının Hukukî Mahiyeti**, İstanbul..
190. ÖİB, (2007), **Türkiye’de Özelleştirme Bülteni**.
191. ÖKSÜZ, Murat, **İdarî Sözleşmelerin Çeşitleri ve İdarî Sözleşmelerde Sakatlıklar**, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi).
192. ÖZAL, Turgut, (1986), Başbakan, **TC Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı, 1986 Yılı Tanıtım Raporu Önsözü**, Ankara.
193. **Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (ÖİB) verileri**.
194. ÖZENEN, Cem Galip, (2003), **Havaalanı Yatırımlarında Özelleştirme, Dünyadaki Uygulamalar ve Türkiye İçin Öneriler**, DPT Yayın No: 2666, Ankara.
195. ÖZER, M. Akif , (2005), **Günümüzün Yükselen Değeri; Yeni Kamu Yönetimi**, Sayıştay Dergisi, Sayı: 59.
196. Partnerships British Columbia, **2002-2003 Yıllık Rapor**.
197. PİLİP, Ivan, (2006), “**The Principles of Public Private Partnerships**”, Tebliğ Sunumu, The 3rd Pan-European PPP Forum, 22/23 Haziran, Prag.
198. PİRLER, Orhan, (1995), “**Yerel Yönetimler ve Yap-İşlet-Devret Modeli**”, Çağdaş Yerel Yönetimler, C.4, S.1, Ocak 1995.
199. POLATKAN, Vahit, (1997), “**Yap-İşlet Modeli ile Termik Elektrik Üretim Tesisi Kurulması ve İşletilmesi**”, Yaklaşım, Yıl 5, S.58 - Ekim 1997.
200. POLATKAN, Vahit, (2000), **Yap İşlet Devret Modeli ile Ulusal ve Uluslararası Tahkim**, Yaklaşım Yayınları.
201. POSCHMANN, Finn, (2003), **Private Means to Public Ends: The Future of Public-Private Partnerships**, C.D. Howe Enstitute Commentary, No.183, Toronto.
202. PwC, (2001), **Review of PPP Structures Report**, Mayıs.
203. PwC, (2003), **PPP for the Public Building Construction Sector in Germany**.
204. PwC (2004), **Yeni Avrupa’da KÖSİ’lerin Gelişimi, III. Bölüm-Developing PPP in New Europe**, Mayıs 2004.

205. PwC, (2004), **The trans-European transport network:from aspiration to reality.**
206. RATHBORNE, Mark, (2006), “**Overview of Public Private Partnerships**”, , Tebliğ Sunumu,13 Eylül, PwC Singapur.
207. REICH, Michael R., Editör, (2002), **Public-Private Partnerships for Public Health**, Harvard Series on Population and International Health.
208. **Resmi Gazete Arşivi**
209. RENDA, Andrea ve SCHREFLER, Lorna, (2006), “**Public-Private Partnerships National Experiences in the European Union**”, European Parliament, DG Internal Policies of the Union, Brifing Notu, No:IP/A/IMCO(SC/2005-160, 22 Şubat, Brüksel.
210. REVZİNA, Olga, (2005), “**Legal Framework on Public Private Partnerships in Russia**”, Tebliğ Sunumu, 4th UNECE PPP Alliance Meeting, 25 Kasım, London.
211. RICOTE, Eleazar E. ve FABELLA, Vincent K., (2006), “**The Governance of Development in the Phillippines and the Role of the European Union: Public-Private Partnerships in Infrastructure Finance**”, Tebliğ, Conference on Global Governance, Regionalisation and Regulation: The Role of the European Union, 27/29 Eylül, Amsterdam, Hollanda.
212. ROBERTSON, Heather-Jane, (2003), **Why P3 Schools are D4 Schools or How Public-Private Partnerships Lead to Disillusionment, Dirty Dealings and Debt**, Assessing the Record of Public-Private Partnerships, Proceedings of a CCPA-BC Public Forum.
213. ROSENBERG, Christoph ve SIERHEJ, Robert, (2007), **Interpreting EU Funds Data for Macroeconomic Analysis in the New Member States**, IMF Working Paper, WP/07/77, Nisan, Washington, D.C., ABD.
214. ROUGEMONT, Philippe de, (2007), “**Accounting for PPP, The Eurostat Approach (ESA1995)**”, Tebliğ Sunumu, International Seminar on Strengthening Public Investment and Managing Fiscal Risks from Public-Private Partnerships, Budapeşte, Macaristan, 8 Mart.
215. **Sağlık Bakanlığı yetkilileri ile muhtelif tarihlerde yapılan görüşmeler.**
216. SADKA, Efraim, (2006), **Public-Private Partnerships: A Public Economics Perspective**, IMF Working Paper, WP/06/77, Washington, D.C., ABD.
217. SAKMAR, Ata, (2000), “**Kamu Kuruluşlarının Taraf Olduğu Sözleşmelerden Kaynaklanan Uyuşmazlıkların Tahkime Elverişliliği**”, Tebliğ, Türk-Fransız Uluslararası Ticari Tahkim Semineri, İstanbul 27-28 Nisan 2000 .
218. SANCHDEV, Sanjiv, (2001), Senior Lecturer, Kingston University, **Contracting Culture - From CCT to PPPs**, November 2001, Surrey, İngiltere.
219. SARIASLAN, Halil, (1984), “**Sistem Analizinin Temelleri**”, A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt:39, Sayı:1-4.
220. SARIASLAN, Halil ve EROL, Cengiz, (1993), **Türkiye’de KİT’lerin Özelleştirilmesi Sorunu ve Sistematik Bir Yaklaşım Önerisi**, TOBB Yayınları No Genel:266; BÖM:18, Ankara.

221. SARISU, Ayhan, (2003a), **Küreselleşme Bağlamında Türkiye’de Özelleştirme**, Ekonomistler Bülteni, Mayıs 2003, S.32.
222. SARISU, Ayhan, (2003b), **Dünyada ve Türkiye’de Özelleştirme**, ASOMEDYA, S. Kasım 2003
223. SAVAS, E.S., (1994), **Özelleştirme: Daha İyi Devlet Yönetiminin Anahtarı**, Çeviren Ergün Yener, Milli Produktivite Merkezi Yayınları: 517, Ankara.
224. SCHMIDT, Reinhard H. ve MOISA, Nina, (2005), **“Public-Private Partnerships (PPP) in Financial Development in South-East Europe”**, 2003 KfW Development Finance Conference Proceedings, I. Matthaus-Maier ve J.D. Von Pischke (Ed.), Springer, Berlin.
225. SCHNEIDER, Anne Larason, (2000), **“Public-Private Partnerships in the U.S. Prison System”**, **Public-Private Policy Partnerships** içinde, The MIT Press, ABD.
226. SCHNEIDER, Joachim, (2006), **“Developing and Financing of trans-European transport networks, The role of PPP”**, Tebliğ Sunumu, The 3rd Pan-European PPP Forum, Prag, 22/23 Haziran 2006.
227. SCHWARTZ, Gerd, (2006), **“Managing Fiscal Risk from PPPs”**, Tebliğ Sunumu, The 3rd Pan-European PPP Forum, 22 Haziran, Prag.
228. SEADER, David, L., (2002), **The United States’ Experience with Outsourcing, Privatization and Public-Private Partnerships**, Aralık 2002.
229. SİRMEN, Lâle, (1996), **"Sözleşme Hukuku Açısından Yap-İşlet-Devret Modeli"**, Yap-İşlet-Devret Modelinin Uygulanmasında Ortaya Çıkan Sorunlar ve Öneriler Sempozyumu, Bildiriler-Panell, Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü, İkinci Baskı, Ankara, 19.06.1996.
230. Société Européenne pour la Formation des Ingénieurs-SEFI, (2001), **For New Public-Private Partnerships in Infrastructure and Public Facilities**.
231. Standard & Poor’s, (2005), **Canadian PPP Financing Gaining Traction Despite Labor Opposition**, Ekim.
232. Standard&Poor’s, (2005), **A Global Survey of PPPs: New Legislation Sets Context for Growth**, PPP Global Credit Survey 2005.
233. Standard & Poor’s, (2007), **“The Anatomy of Construction Risk: Lessons From A Millennium of PPP Experience”**, Infrastructure Finance, 5 Nisan 2007.
234. ŞAHİN, Adem, (2006), **KÖSİ’de Kamunun Rolü ve Teşvikler**, Tebliğ, Uluslararası KÖSİ (PPP) Zirvesi ve Sempozyumu, 15.09.2006, Ankara.
235. ŞENALP, H. Engin ve BİLİR, Ali, (1989), **“Yap-İşlet-Devret Modelinin Mahallî İdareler Yönünden Hukukî Geçerliliği”**, Türk İdare Dergisi, S.382.
236. TAN, Turgut, (1996), **“İdare Hukuku İlkeleri Açısından Yap-İşlet-Devret Modeli”**, Yap-İşlet-Devret Modelinin Uygulanmasında Ortaya Çıkan Sorunlar ve Öneriler Sempozyumu, Bildiriler-Panell, 19.06.1996, Ankara.
237. TAN, Turgut, (2000), **“Kamu Hizmeti İmtiyaz Sözleşmeleri”**, Hukuk Kurultayı, İzmir.

238. TAN, Turgut, “**Osmanlı İmparatorluğunda Yabancılar Verilmiş Kamu Hizmeti İmtiyazları**”, AÜSBFD ,C.XXII, S.2.
239. TANDBERG, Eivind, (2007), “**Public Investment Planning and the Budget Framework**”, Tebliğ Sunumu, International Seminar on Strengthening Public Investment and Managing Fiscal Risks from Public-Private Partnerships, Budapeşte, Macaristan, 8 Mart.
240. **TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Raporları**
241. **TC Anayasa**
242. T.C. Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, (2003), **Elektrik Enerjisi Üretimi Alanında Sürdürülen Yap-İşlet-Devret (YİD), Yap-İşlet (Yİ) ve İşletme Hakkı Devri (İHD) Uygulamaları Hakkında Araştırma Raporu**, Sayı: 2003/6, 21.07.2003.
243. **TCDD yetkilileri ile muhtelif tarihlerde yapılan sözlü görüşmeler.**
244. T.C. Sayıştay Başkanlığı, (2002), **Yap-İşlet-Devret Modeli ile Yapılan “İzmit Şehri Kentsel ve Endüstriyel Su Temini Projesi Hakkında Sayıştay Raporu**, (Rapor, Sayıştay Genel Kurulunun 11.04.2002 tarihli ve 5022/1 sayılı kararı uyarınca TBMM’ne sunulmuştur).
245. T.C. Sayıştay Başkanlığı, (2004), **Yap-İşlet-Devret ve Yap-İşlet Modeli Kapsamında Yaptırılan Enerji Projeleri Hakkında Sayıştay Raporu (Enerji Raporu)**, (XII+309 sayfa olan Enerji Raporu, Sayıştay Genel Kurulunun 26.02.2004 tarih ve 5088/1 sayılı kararı uyarınca TBMM’ne sunulmuştur).
246. TCHAVDAROVA, Ginka, (2006), “**How to Make Municipal PPP Projects Bankable?**” Tebliğ Sunumu, The 3rd Pan-European PPP Forum, 22 Haziran, Prag.
247. TD Bank Financial Group, (2006), **Creating the Winning Conditions for Public-Private Partnerships (P3s) in Canada**, 22 Haziran 2006.
248. **TEİAŞ yetkilileri ile muhtelif tarihlerde yapılan görüşmeler.**
249. TEKİN, M. Önder, (2006), **Özelleştirme Uygulamalarına İlişkin Anayasa Mahkemesi ve Danıştay Kararları**, TMMOB Elektrik Mühendisleri Odası Ankara Şubesi Yayını, Ankara.
250. **TETAŞ yetkilileri ile muhtelif tarihlerde yapılan görüşmeler.**
251. The Canadian Council for Public-Private Partnerships, (2003), **Public-Private Partnerships and Trade Agreements, Guidance for Municipalities.**
252. The Economist, (2005), **Accessing EU Funds in the New Member States: Best Practice From Around Europe**, The Economist Newspaper Ltd., Viyana, Avusturya, Mart 2005.
253. TOKGÖZ, Hülya, (2006), DPT Daire Başkanı, “**Kamu Altyapı Yatırımlarının Sermaye Piyasaları Aracılığıyla Finansmanı**” SPK 7. Arama Konferansı Tebliğler Kitabı içinde, Ankara, 26.12.2006.
254. **Ulaştırma Bakanlığı yetkilileri ile muhtelif tarihlerde yapılan görüşmeler.**

255. ULER, Yıldırım, (1998), “**Anayasa Hukukunda ve İdare Hukukunda Kamu Hizmeti**”, Anayasa Yargısı, Ankara, C.15.
256. ULUATAM, Özhan, (1989), “**Yap-İşlet-Devret Modeli Üzerine Düşünceler**”, İşveren Dergisi, C.XXVIII, S.5, Şubat.
257. Uluslararası Para Fonu - International Monetary Fund (IMF), (2004a), **Public-Private Partnerships**, Fiscal Services Department, 12 Mart 2004, Washington, D.C., ABD.
258. Uluslararası Para Fonu - International Monetary Fund (IMF), (2004b), **Public Investment and Fiscal Policy**, Fiscal Services Department, 1 Nisan, Washington, D.C., ABD.
259. Uluslararası Para Fonu - International Monetary Fund (IMF), (2005a), **Public Investment and Fiscal Policy – Summaries of the Pilot Country Studies**, Fiscal Affairs Department, 1 Nisan, Washington, D.C. ABD.
260. Uluslararası Para Fonu - International Monetary Fund (IMF), (2005b), **Public Investment and Fiscal Policy – Lessons from the Pilot Country Studies**, Fiscal Affairs Department, 1 Nisan, Washington, D.C. ABD.
261. ULUSOY, Ali, (2005), **Elektrik Dağıtım Özelleştirmelerine Hukuki Bakış**, 2005, Elektrik Dağıtım Hizmetleri Derneği (ELDER), Yerküre Tanıtım ve Yayıncılık Hizmetleri A.Ş., Ankara.
262. UNAKITAN, Kemal, (2005a), Maliye Bakanı, “**Makroekonomik Gelişmeler ve 2005 Dönemi Bütçe Uygulama Sonuçları**” sunumu, 16.02.2005, İstanbul.
263. UNAKITAN, Kemal, (2005b), Maliye Bakanı, “**2006 Mali Yılı Bütçesi Sunuş Konuşması**”, TBMM, 14.12.2005, Ankara.
264. UNAKITAN, Kemal, (2006) Maliye Bakanı, **Basın Açıklamaları**, 16.09.2006 tarihli Dünya, Akşam, Vakit, Referans ve Türkiye gazeteleri.
265. United Nations, Economic and Social Council, (2005), **Governance in Public Private Partnerships for Infrastructure Development**, Draft, TRADE/WP.5/2005/2, 2 Kasım.
266. VARLIER, Oktay, (1996), “**Yap-İşlet-Devret Modelinin Türk Ekonomisindeki Önemi**”, Yap-İşlet-Devret Modelinin Uygulanmasında Ortaya Çıkan Sorunlar ve Öneriler Sempozyumu, Bildiriler-Panel, 19.06.1996, Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü.
267. VARLIER, Oktay, (1999), “**Yap-İşlet-Devret Modeli ve Uluslararası Tahkim**”, Görüş Dergisi, S.40.
268. VON STEBUT, Dietric, **Federal Almanya’da Özelleştirme ve İş Hukuku Alanında Ortaya Çıkan Sorunlar**, Özelleştirme ve İş Hukuku Alanında Ortaya Çıkan Sorunlar Semineri, 8-9 Nisan 1996, İzmir.
269. WEBB, Richard ve PULLE, Bernard, (2002), “**Public Private Partnerships: An Introduction**”, Research Paper No:1, 2002-03, Information, Analysis and Advice for the Parliament, Avustralia.

270. WORLD ECONOMIC FORUM, (2005), **Building on the Monterrey Consensus: The Growing Role of Public-Private Partnerships in Mobilizing Resources for Development**, United Nations High-level Plenary Meeting on Financing for Development, Geneva, Switzerland, Eylül 2005.
271. YAŞA, Memduh, (1981), **Devlet Borçları**, 3. Baskı, İstanbul.
272. YAYLA, Yıldızhan, (1985), **İdare Hukuku**, İstanbul.
273. YILDIRIM, Ali ve ŞİMŞEK, Hasan, (2003), **Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri**, Ankara.
274. YILDIRIM, Binali, (2006), Ulaştırma Bakanı, **Basın Açıklamaları**, 16.09.2006 tarihli Dünya, Akşam, Vakit, Referans ve Türkiye gazeteleri.
275. YILDIRIM, Binali, (2006), Ulaştırma Bakanı, **Tebliğ**, Uluslararası KÖSİ-PPP Zirvesi ve Sempozyumu, 15.09.2006, Ankara.
276. YILDIRIM, Binali, (2007), Ulaştırma Bakanı, **Basın Açıklaması**, Hürriyet Gazetesi, 01.03.2007.
277. YILMAZ, Cevdet ve YILMAZ, H. Hakan, (1997), **Dünyada ve Türkiye’de Sabit Sermaye Yatırımı Kavramı ve Türkiye Uygulaması**, DPT, Ankara.
278. YÜKSEK, Cumali, (2006), **Sağlıkta Kamu-Özel Ortaklığı Modeli**, Uluslararası KÖSİ-PPP Zirvesi ve Sempozyumu, Tebliğ sunumu, 15.09.2006, Ankara.
279. ZABUNOĞLU, Yahya, (1996), “**Yap-İşlet-Devret (YİD) Konusunda Yasal Düzenleme Örnekleri ve Yargı Kararlarının Işığında Yeni Bir Uygulama Modeli**”, Yap-İşlet-Devret Modelinin Uygulanmasında Ortaya Çıkan Sorunlar ve Öneriler Sempozyumu, 19.06.1996, Ankara.
280. ZVEREV, Alexei, (2007), “**PPP Regime in Central and Eastern Europe: Status and Challenges**”, Tebliğ, International Seminar on Strengthening Public Investment and Managing Fiscal Risks from Public-Private Partnerships, Budapeşte, Macaristan, 8 Mart.
281. ZVORYKINA, Julia V, (2005), “**Modernisation of the Russian Transport Infrastructure by the means of Concessions, B-O-T’s, P-P-P’s: Current Challenges and Developments**”, Tebliğ Sunumu, 4th UNECE PPP Alliance Meeting, 25 Kasım, London.

İNTERNET KAYNAKLARI

1. AB Komisyonu, (2005), **Report on the Public Consultation on the Green Paper on PPP and Community Law on Public Contracts and Concessions**, SEC629, http://www.europa.eu.int/comm/internal_market/publicprocurement/ppp_en.htm#consultation.
2. AB Parlamentosu, (2004), **Financial Perspectives 2007-2013**, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, COM (2004) 487 final. http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2004com2004_0487en01.pdf,

3. AB Parlamentosu, (2004), **Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council determining the general rules for the granting of Community financial aid in the field of the trans-European transport Networks and energy and amending Council Regulation (EC) no. 2236/95 presented by the Commission, COM (2004) 475 final**, http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/en/com/2004/com20040475_en01.pdf
4. AB (2004), **Wider Europe for Transport Semineri Sonuç Raporu**, http://europa.eu.int/comm/ten/transport/2005_03_31tent_consultation/doc/conclusions_santiago_de-composteia_en.pdf
5. AĞCAKAYA, Serpil, “**Ülkemizde Konsolide Bütçe Harcamalarının Gelişimi (1980-2000)**”, http://www.serpil.selcuk.edu.tr/sos_mak/makaleler.
6. AKTAN, Coşkun Can Aktan, www.canaktan.org/ekonomi/ozellestirme/aktan-makaleler-ceviriler/aktan-mazdekizm.pdf, Giriş Tarihi: 20.11.2006.
7. AVRUPA YATIRIM BANKASI, (2004), **KOSİ’lerde AYB’nın Rolü** (The EIB’s Role in PPPs), <http://www.eib.org/publications/publication.asp?publ=189>
8. AVRUPA YATIRIM BANKASI, (2005), **Integrating the New Member States**, www.eib.org
9. CEBECİ, Uğur, **Esenboğa’ya 10 milyon yolcu**, <http://www.hurriyetim.com.tr/yazarlar/yazar/0,authorid~41@sid~227@nvid~482883,00.asp>, 17.10.2004.
10. DG REGIO, (2004), **Resource Book on PPP Case Studies**, <http://europa.eu.int/comm/regionalpolicy/sources/docgener/guides/pppresourcebook.pdf>
11. DG REGIO,(2003), **AB Guidelines for Successful PPP**, http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf
12. **Florya Deniz Akvaryumu 'Yap-İşlet-Devret' modeli ile yapılacak**, http://www.ibb.gov.tr/ibbtr/142/14201/haber_detay.cfm?sayfa=4343
13. **Formula 1 Tesisleri için, YİD Modeline göre Kiralama İhalesi Açıldı**, 20/02/2003 http://www.Dunyagazetesi.com.tr/news_display.asp?upsale_id=115099
14. HALL, David, **PPPs: A Critique of the Green Paper**, EPSU Public Services International Research Unit (PSIRU), www.psiru.org
15. İLKORUR, Korkmaz, (2005), “**Kurumsal Sosyal Sorumluluk Nedir?**”Radikal Gazetesi, 10/02/2005,<http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=143111>.
16. **İpsala Gümrük Kapısı Tesisleri Yenilendi**, <http://www.zaman.com.tr/2002/09/30/ekonomi/butun.htm>
17. İMRE, Erol, (2001), “**Türkiye’de Yap-İşlet-Devret Modeli, Yasal Çatısı, Uygulaması**”, http://www.ydk.gov.tr/seminerler/turkiyede_yid_modeli.htm.
18. MAGHAN, Jess, (2001), **Cell Out: Renting Out the Responsibility for the Criminally Confined**, <http://www.jmfcc.com/articles.htm>
19. **Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte-PEIT**, <http://peit.cedex.es>,

20. PwC (2004), **PPP'nin Yeni Avrupa'da Geliştirilmesi**, <http://www.pwc.com/extweb/service.nsf.docid/A2F9309C016FAADD80256EA6004F516C>.
21. Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact, Amsterdam, 17.06.1997, [http://europa.eu.int.smartapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=31997Y0802\(01\)&model=guichett](http://europa.eu.int.smartapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=31997Y0802(01)&model=guichett).
22. **Tarihi Eserler Yatırımcıya Açılıyor**, <http://www.arkitera.com/v1/haberler/2004/08/06/tarih.htm>, 06 Ağustos 2004
23. **Tepe Nautilus Alışveriş Merkezi**, <http://www.btinsan.com/510/49.asp>
24. PwC (2004), **Yeni Avrupa'da KÖSİ'lerin Gelişimi**, II Bölüm-Developing PPP in New Europe, Mayıs 2004. <http://www.pwc.com/extweb/service.nsf/docid/A2F9309C016FAADD80256EA6004F516C>
25. STANDARD & POOR'S, (2005), **KÖSİ Kredi Anketi**, www.standardandpoors.com
26. **Tren garlarına özel işletme**, 7 Şubat 2005, www.radikal.com.tr
27. TuR&Bo, **Türkiye Araştırma ve İş Dünyası Kuruluşları Kamu – Özel Kesim Ortaklığı**, <http://www.otw.co.at/otw/index.php/t/print/195>, 7 Ocak 2005
28. WHITFIELD, Dexter, **İngiltere'de Özelleştirme ve Ticarileştirmelerin Belediye Hizmetleri Üzerindeki Etkileri**, <http://www.kesk.org.tr/kesk.asp?sayfa=ceviri&id=7>
29. Yunanistan Ulusal Ekonomi Bakanlığı, (2003), **Greece 2010-Strategic Development Plan for Transport Infrastructure**, www.minenv.gr
30. Alman-Mısır Sanayi ve Ticaret Odası, http://www.akmena.com/Details_Front.asp?News=1308.
31. http://ec.europa.eu/enterprise/csr/campaign/index_tr.htm
32. <http://www.gouvernement.lu>
33. <http://www.ncppp.org/>
34. <http://ncppp.org/aboutus/index.html#mission>
35. <http://ncppp.org/aboutus/index.html#objectives>
36. <http://ncppp.org/aboutus/benefits.html>
37. <http://pps.minfin.nl>
38. <http://www.ego.gov.tr/uprs/metro.htm>
39. http://www.medimagazin.com.tr/haber_32059.html,
40. <http://www.ntv.com.tr/news/269515.asp>, 11 Mayıs 2004
41. <http://www.partnershipsuk.org.uk/>
42. <http://www.partnershipsuk.org.uk/aboutpuk/overview.asp>

43. <http://www.pfu.wales.gov.uk/about/index.asp>
44. <http://www.ppp.gov.ie/about/>
45. <http://www.ppp.gov.ie/splash.php>
46. <http://www.pppcouncil.ca/>
47. <http://www.pppcouncil.ca/aboutus.asp>
48. <http://www.ppp-ni.gov.uk/about.htm>
49. [http://www.scotland.gov.uk/Topics/Government/Finance/18232/12255,](http://www.scotland.gov.uk/Topics/Government/Finance/18232/12255)
50. http://www.senate.mo.gov/06info/BTS_Web/Bill.aspx?SessionType=R&BillID=48142
51. <http://www.ubak.gov.tr/tr/alt/guncel/sss.htm>
52. [http://www.eib.org/publications/publication.asp?publ=207.](http://www.eib.org/publications/publication.asp?publ=207)
53. http://www.mfcr.cz/ppp_en.php
54. [http://www.bmwi.de/Navigation/Wirtschaft/Dienstleistungs_wirtschaft/public;](http://www.bmwi.de/Navigation/Wirtschaft/Dienstleistungs_wirtschaft/public)
55. <http://www.bundesingenieurkammer.de/1632.htm>
56. <http://www.utfp.it/default.htm>
57. <http://www.ndfa.ie/>
58. <http://www.hm-treasury.gov.uk/error/error404.cfm>
59. http://www.nao.gov.uk/publications/vfmsublist/vfm_ppp.htm
60. http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/enterprise_and_productivity/PFI.cfm
61. <http://www.partnershipsuk.org.uk/aboutpuk/overview.asp>
62. http://www.hm-treasury.gov.uk/economic_data_and_tools/greenbook/data_greenbook_index.cfm
63. <http://www.kesk.org.tr/kesk.asp?sayfa=ceviri&id=7>
64. <http://peit.cedex.es>
65. http://www.mfcr.cz/ppp_en.php
66. http://www.mi.gov.pl/moduly/jednostki/zakladka.php?id_jednostki=29&id_zakladki=46
67. <http://www.afscme.org/private/index.html>
68. http://www.senate.mo.gov/06info/BTS_Web/Bill.aspx?SessionType=R&BillID=48142
69. [http://www.treasury.sa.gov.au/ppp/,](http://www.treasury.sa.gov.au/ppp/)

70. [http://www.sdi.qld.gov.au/dsdweb/v3/guis/templates/content/guicuemenu.cfm?id=13,](http://www.sdi.qld.gov.au/dsdweb/v3/guis/templates/content/guicuemenu.cfm?id=13)
71. <http://www.auscid.org.au/index.html>
72. <http://www.pppcentre.com/>
73. <http://www.finance.gov.za/organisation/ppp/default.htm>
74. <http://www.dbj.go.jp/english/pf/index.html>
75. http://www.pfikyokai.or.jp/english_v/new_v/03.html
76. <http://www.pfinet.jp/>
77. <http://www.partnershipsbc.ca/>
78. <http://www.infrastructure.gc.ca/>
79. <http://odin.dep.no/sd/engelsk/aktueltp10001855/028051-090008/index-dok000-b-n-a.html>
80. <http://www.mof.gov.sg/policies/ppp.html>
81. <http://www.dpt.gov.tr/kamuyat/rasyonel.html>
82. http://www.ydk.gov.tr/seminerler/turkiyede_yid_modeli.htm, s. 17.
83. <http://www.ubak.gov.tr/tr/alt/guncel/sss.htm>
84. <http://www.ego.gov.tr/uprs/metro.htm>
85. <http://www.hurriyetim.com.tr/yazarlar/yazar/0,authorid~41@sid~227@nvid~482883,00.asp>
86. http://www.medimagazin.com.tr/haber_32059.html
87. <http://www.zaman.com.tr/2002/09/30/ekonomi/butun.htm>
88. [http://www.otw.co.at/otw/index.php/t/print/195,](http://www.otw.co.at/otw/index.php/t/print/195)
89. http://www.Dunyagazetesi.com.tr/news_display.asp?upsale_id=115099
90. <http://www.arkitera.com/v1/haberler/2004/08/06/tarih.htm>
91. http://www.ibt.gov.tr/ibttr/142/14201/haber_detay.cfm?sayfa=4343
92. <http://www.btinsan.com/510/49.asp>
93. www.canaktan.org/ekonomi/ozellestirme/aktan-makaleler-ceviriler/aktan-mazdekizm.pdf

Ö Z E T

Bu çalışmada; kamusal mal ve hizmetlerin özel sektörce temin edilerek sunulması uygulamalarını içeren ve son yıllarda dünyada çok geniş kullanım alanları bulan Kamu ve Özel Sektör İşbirliği (KÖSİ) modelleri ele alınarak, bunların ülkemizde hayata geçirilmesi durumunda, yürütme ve koordinasyondan sorumlu kamu biriminin yönetim ve organizasyon yapısının nasıl olması gerektiği araştırılmıştır.

Bu çalışmanın konusu, özellikle yönetim ve organizasyon disiplini açısından KÖSİ alanında ülkemizde ne yapılabilir, nasıl bir idari yapılanma ile ilerleme kaydedilebilir konusunun araştırılmasıdır.

Beş bölümden oluşan bu doktora tezinde kamu hizmetlerinin hukuki rejimleri, sözleşme kıstas ve türleri üzerinde durulmamıştır. Konu, yönetim ve organizasyon disiplini çerçevesinde incelenmiştir.

Birinci bölümde; kamu hizmeti kavramı ana hatları ve unsurları, kamu hizmetinin kurulması, görülme usulleri ve kaldırılmasına değinilmiştir. Kamu hizmetinin temel ilkeleri, kamu hizmetinin türleri ve hukuki rejimlerine temas edilmiştir. Kamu hizmetinin yürütülüş biçimleri, idari sözleşme türleri ve uygulama şekilleri genel hatları ile ele alınmıştır.

İkinci bölümde; kamu hizmetlerinin gördürülmesinde yeni bir usul olan KÖSİ uygulamaları, temel ve genel unsurları, tarafların sorumlulukları, KÖSİ uygulama çeşitleri, KÖSİ uygulamalarının gerekliliği ve kamu sektörüne, özel sektöre ve yararlanan bireylere sağladığı faydalar ve KÖSİ'ye yönelik eleştiriler incelenmiştir.

Üçüncü bölümde; Dünyada KÖSİ uygulamaları ve kurumsal yapılanma konusu ülkeler bazında gözden geçirilmiştir.

Dördüncü bölümde; Türkiyede kamu hizmetlerinin gördürülmesindeki kısmi KÖSİ uygulamaları ele alınmıştır.

Beşinci ve son bölümde ise; Türkiye için önerilen idari KÖSİ birimi çerçeve modeli ve sonuç yer almıştır.

ABSTRACT

This PhD study provides Public Private Partnership (PPP) implementations widely used all over the world since the last decade and it does not challenge to analyze in any financial and special technical details of PPP models.

This study mainly focused on to search organizational and managerial structure of PPP execution and coordination units to foresee whether such kind of organization could be an efficient example for Turkey.

The topic of the study is particularly in managerial and organizational aspects to what extend PPPs could be realized and what type of managerial structure is proposed for PPP implementations in Turkey.

This study consists of five chapters and legislative issues of public services, contractual criteria and types would not being seized. The subject dealt with only the frame of managerial and organizational discipline.

In the first chapter, main lines of public service concept, establishment of public service, execution and annulment of current implementation methods has been reviewed. Main principles of public service, types of public service and legislative issues are also being broadly studied. Execution types of public service, administrative contract types and implementation approaches are being outlined.

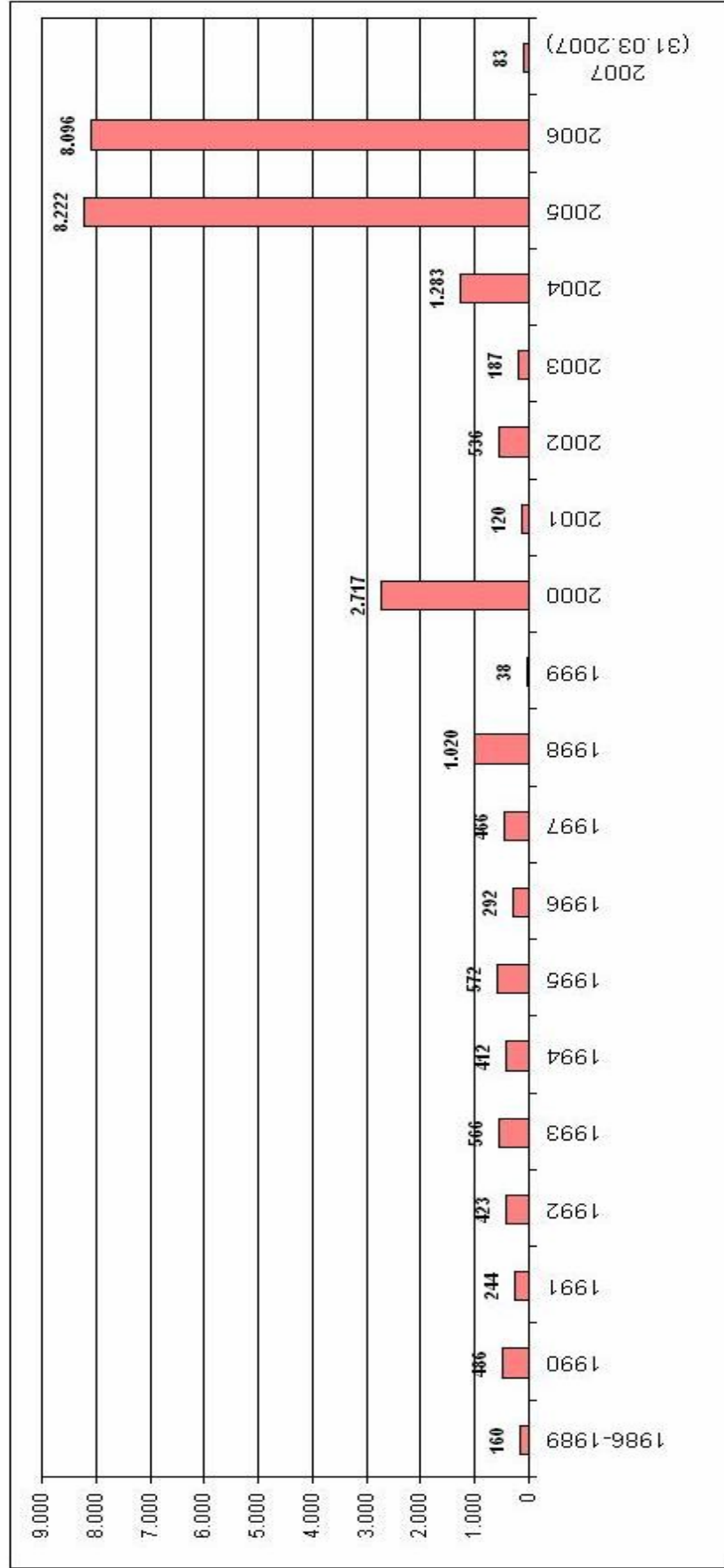
In the second chapter, as being a new approach, PPP implementations, basic and general components, responsibilities of both parties, styles and requirements of PPP implementations and benefits to all parties, citizens and oppositions to PPP implementations in general are being considered.

In the third chapter, PPP implementations all over the world and organizational structures are being reviewed country wise.

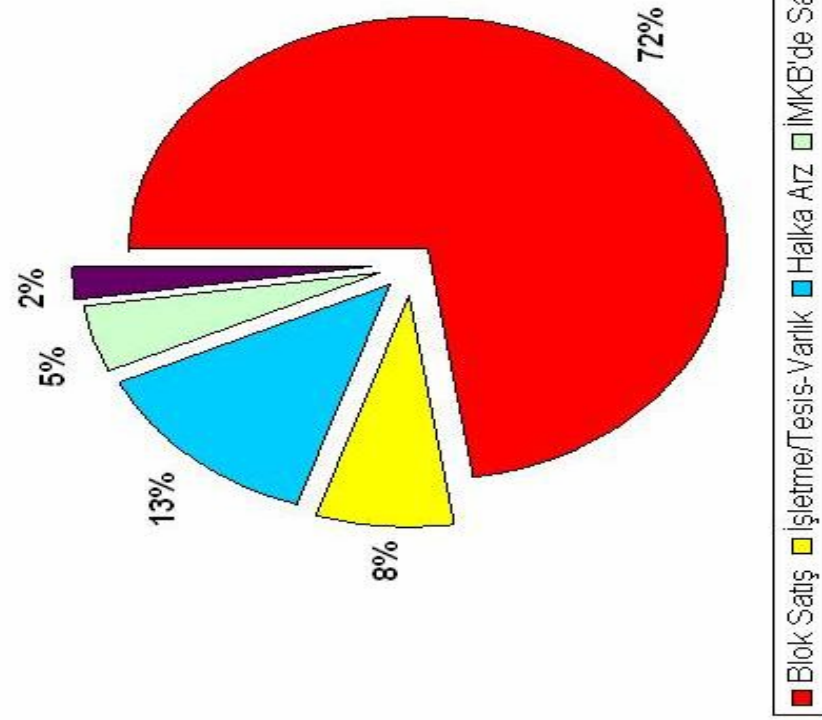
In the fourth chapter, partial PPP implementations in public services in Turkey is being studied.

In the fifth and the last chapter, proposed managerial PPP Unit frame model for Turkey and conclusion has been included.

Ek-1/1: 1986-2007 Dönemi Özelleştirme Uygulanaları Grafiği (Milyon ABD \$)



Ek-1/2: Yöntemler İtibarıyla 1986-2007 Dönemi Özelleştirme Uygulanmaları Grafiği (%)



Ek-1/3: 1986-2007 Dönemi Yıllar ve Yöntemler İtibarıyla Özelleştirme Uygulama Tutarları Tablosu (ABD \$)

YIL	Blok Satış	İşletme/Tesis-Varlık	Halka Arz	İMKB'de Satış	Bedelli Devirler	TOPLAM
1986	710.394	227.127	-	-	-	937.521
1987	265.625	322.930	-	261.661	-	850.216
1988	13.000.000	355.311	13.090.225	411.451	-	26.856.987
1989	121.197.123	781.437	-	9.221.400	-	131.199.960
1990	-	42.428	320.579.994	165.366.745	-	485.989.167
1991	43.828.268	20.307.521	72.773.310	106.932.521	-	243.841.620
1992	410.264.948	-	-	12.616.957	-	422.881.905
1993	364.825.235	28.413.766	23.929.494	148.367.795	-	565.536.290
1994	7.753.981	4.613.731	332.824.239	66.562.788	-	411.754.739
1995	370.906.865	160.916.370	-	20.177.873	20.455.382	572.456.490
1996	217.990.000	69.665.347	-	1.988.800	2.354.760	291.998.907
1997	251.150.000	212.294.668	-	-	2.073.297	465.517.965
1998	305.055.000	70.850.251	632.651.612	2.122.293	9.035.988	1.019.715.144
1999	7.137.821	11.711.137	-	-	19.479.693	38.328.651
2000	1.489.672.112	61.487.179	1.104.520.664	-	60.855.896	2.716.535.851
2001	500.000	56.141.547	-	-	63.159.549	119.801.096
2002	-	8.087.615	168.371.170	237.711.271	122.305.486	536.475.542
2003	16.770.000	121.236.755	-	40.336.015	8.744.721	187.087.491
2004	878.294.760	144.169.799	191.279.167	-	69.098.247	1.282.841.973
2005	7.104.360.801	347.712.223	273.719.603	466.434.132	30.013.471	8.222.240.230
2006	7.178.000.000	621.013.832	207.820.151	5.181.739	84.149.738	8.096.165.460
2007 (31.03.2007)	-	22.036.775	-	-	60.636.129	82.672.904
TOPLAM	18.781.682.933	1.962.387.749	3.341.559.629	1.283.693.441	552.362.357	25.921.686.109

Kaynak: Özelleştirme İdaresi Başkanlığı verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

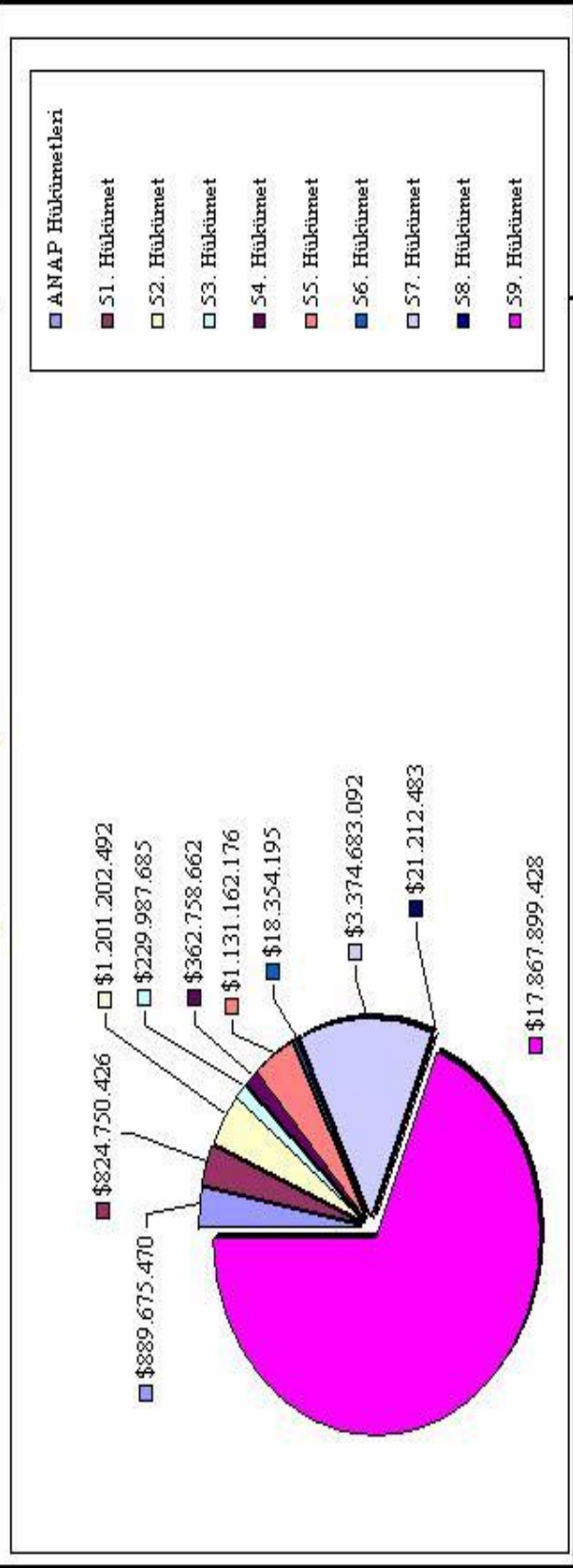
* 1995 uygulamalarına MET AŞ'ın reküli hisse satışı olan 57.900.000 ABD \$ dahil değildir.

** Tablolarda yer alan rakamlar, ilgili yılda gerçekleştirilen uygulamaya tutarlarını gösteren satış miktarlarıdır.

Bu rakamların bir bölümü vadeli satış biçiminde gerçekleştirilmiştir.

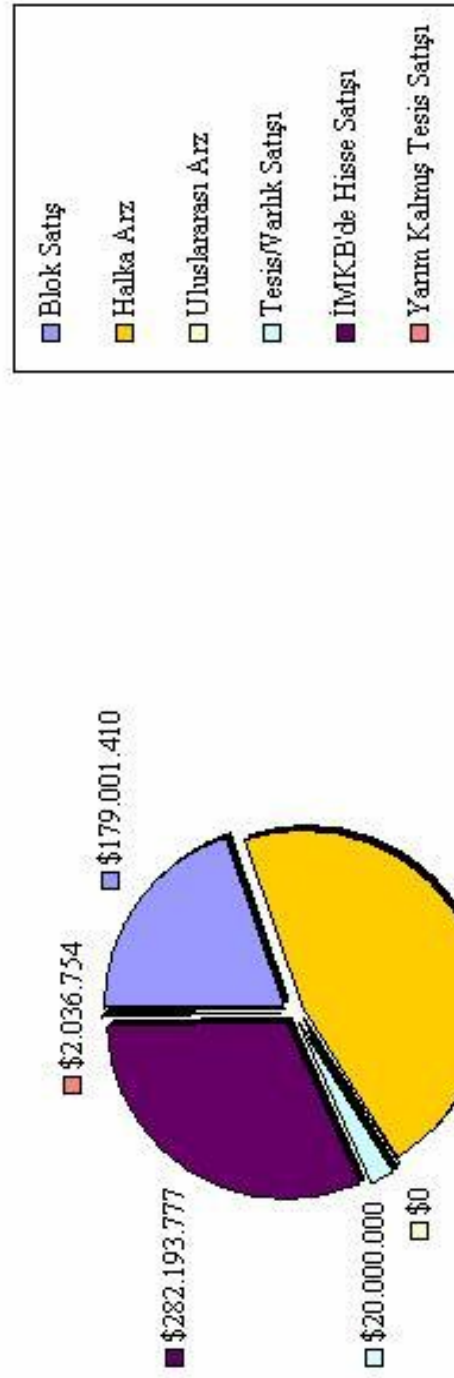
Ek - 1 / 4: 1986-2007 Dönemi Hükümetler İtibarıyla Özelleştirme Uygulanılan Tablosu ve Grafiği (ABD \$)

ANAP Hükümetleri	1986 - 20 Kasım 1991 Dönemi	889.675.470
51. Hükümet	20 Kasım 1991 - 25 Haziran 1993 (I. DYP-CHP Koalisyonu)	824.750.426
52. Hükümet	25 Haziran 1993 - 06 Mart 1996 (II. DYP - CHP Koalisyonu)	1.201.202.492
53. Hükümet	06 Mart 1996 - 28 Haziran 1996 (ANAP-DYP Koalisyonu)	229.987.685
54. Hükümet	28 Haziran 1996 - 30 Haziran 1997 (RP-DYP Koalisyonu)	362.758.662
55. Hükümet	30 Haziran 1997 - 17 Ocak 1999 (ANAP-DSP-DTP Koalisyonu)	1.131.162.176
56. Hükümet	17 Ocak 1999 - 28 Mayıs 1999 (DSP Hükümeti)	18.354.195
57. Hükümet	28 Mayıs 1999 - 19 Kasım 2002 (DSP-MHP-ANAP Koalisyonu)	3.374.683.092
58. Hükümet	19 Kasım 2002 - 14 Mart 2003 (I. AKP Hükümeti)	21.212.483
59. Hükümet	14 Mart 2003 - (II. AKP Hükümeti)	17.867.899.428
31.03.2007 İtibarıyla Genel Toplam		25.921.686.109



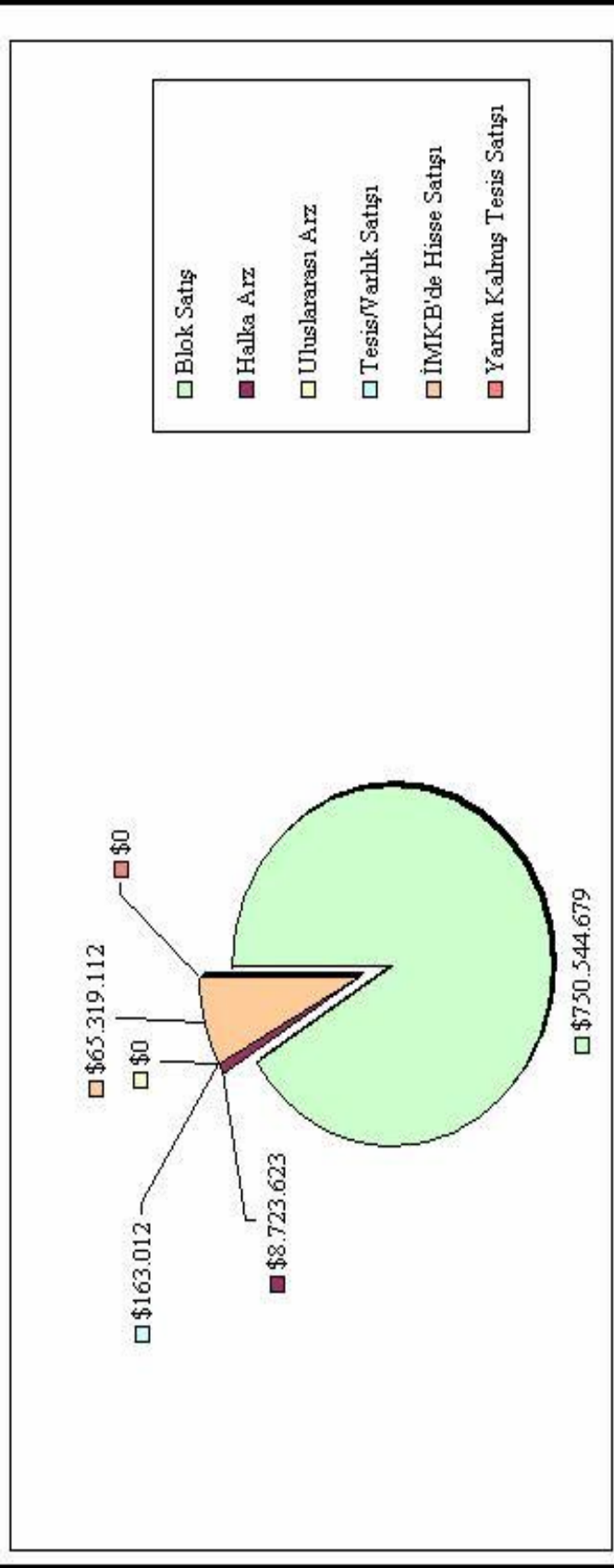
Ek - 1 / 4 - 1: ANAP Hükümetleri (1986 - 20.11.1991 Dönemi)

	Satış Bedeli (TL)	Satış Bedeli (ABD \$)
Blok Satış	464.732.137.000	179.001.410
Halka Arz	1.107.627.347.450	406.443.529
Uluslararası Arz	0	0
Tesis/Varluk Satışı	80.000.000.000	20.000.000
İMKB'de Hisse Satışı	787.141.898.000	282.193.777
Yarım Kalınış Tesis Satışı	4.085.427.513	2.036.754
Toplam	2.443.586.809.963	889.675.470



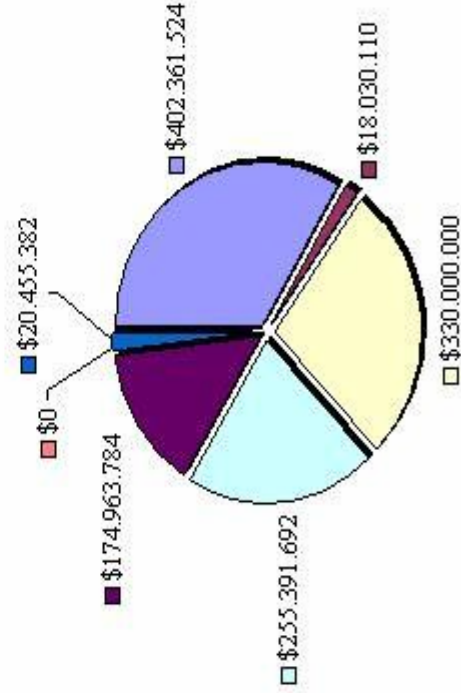
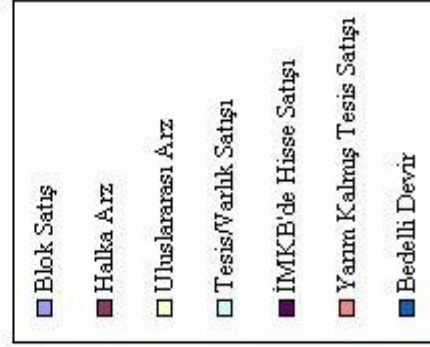
Ek - 1 / 4 - 2: 51. Hükümet (20.11.1991 - 25.06.1993) 1. DYP-CHP Koalisyonu

	Satış Bedeli (TL)	Satış Bedeli (ABD \$)
Blok Satış	6.304.989.954.510	750.544.679
Halka Arz	80.522.310.000	8.723.623
Uluslararası Arz	0	0
Tesis/Varlık Satışı	1.591.230.000	163.012
İMKB'de Hisse Satışı	601.509.562.750	65.319.112
Yarım Kalınış Tesis Satışı	0	0
Toplam	6.988.613.077.260	824.750.426



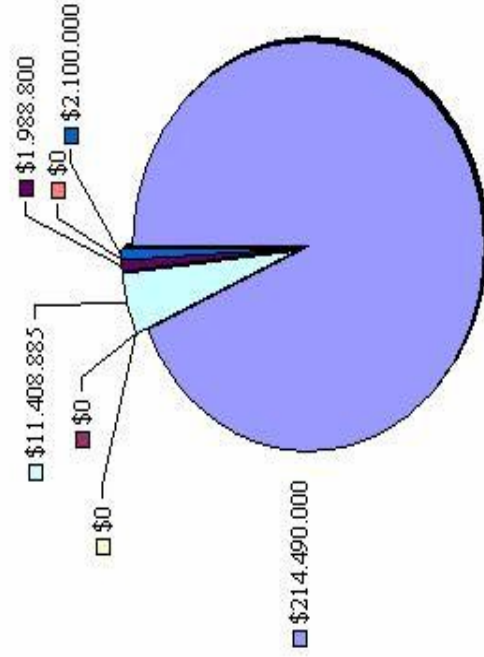
Ek - 1 / 4 - 3: 52. Hükümet (25.06.1993 - 06.03.1996) II. DYP-CHP Koalisyonu

	Satış Bedeli (TL)	Satış Bedeli (ABD \$)
Blok Satış	18.072.233.432.654	402.361.524
Halka Arz	248.642.368.000	18.030.110
Uluslararası Arz	6.682.308.600.000	330.000.000
Tesis/Varluk Satışı	11.553.627.004.426	255.391.692
İMKB'de Hisse Satışı	3.435.244.922.921	174.963.784
Yarın Kalınış Tesis Satışı	0	0
Bedelli Devir	1.000.000.000.000	20.455.382
Toplam	40.992.056.328.001	1.201.202.492



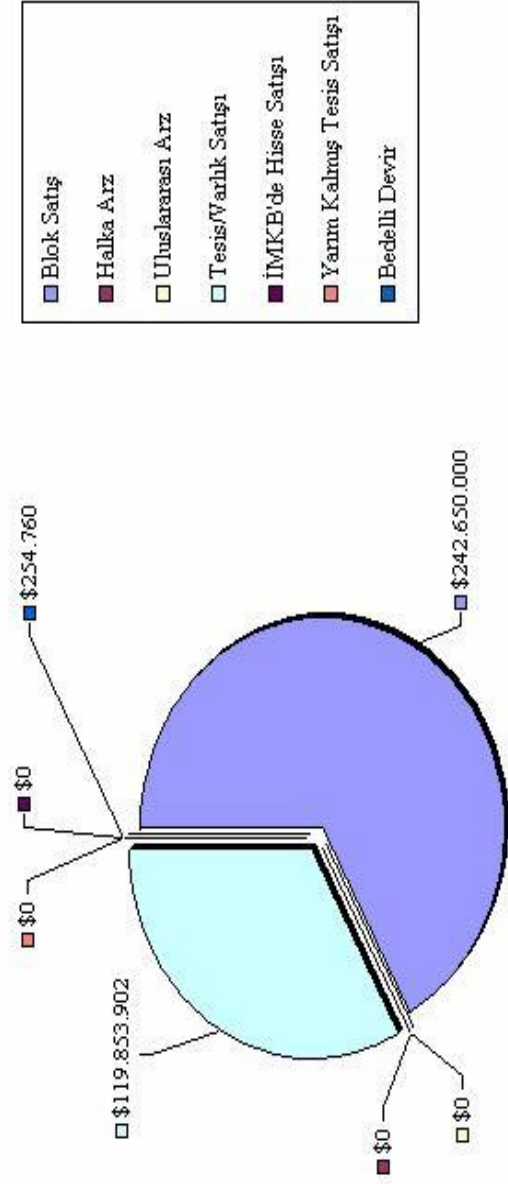
Ek - 1 / 4 - 4: 53. Hükümet (06.03.1996 - 28.06.1996) ANAP - DYP Koalisyonu

	Satış Bedeli (TL)	Satış Bedeli (ABD \$)
Blok Satış	17.041.633.910.000	214.490.000
Halka Arz	0	0
Uluslararası Arz	0	0
Tesis/Varlık Satışı	818.905.200.000	11.408.885
İMKB'de Hisse Satışı	154.500.000.000	1.988.800
Yarın Kalmuş Tesis Satışı	0	0
Bedelli Devir	148.841.700.000	2.100.000
Toplam	18.163.880.810.000	229.987.685



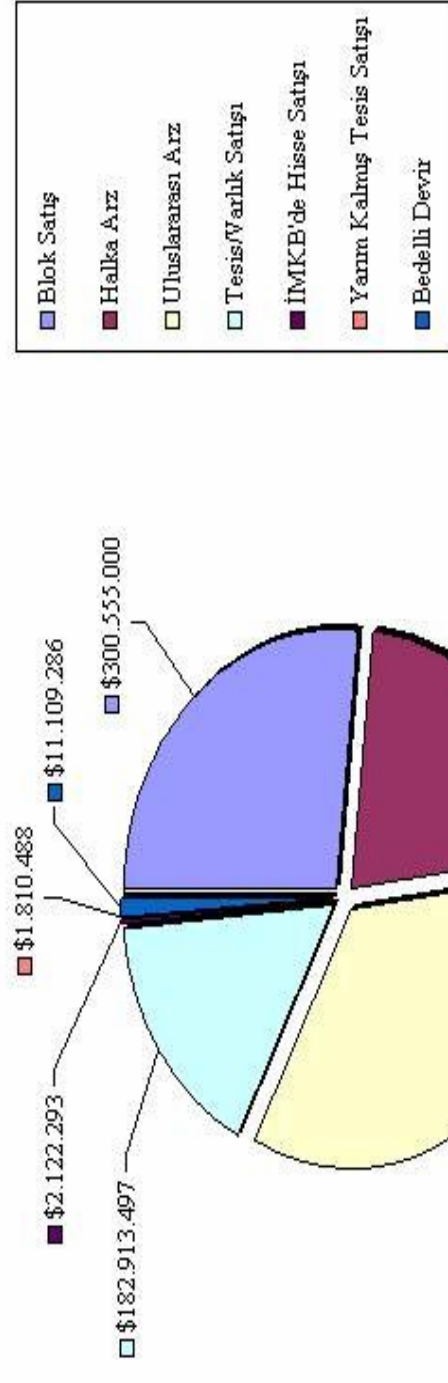
Ek - 1 / 4 - 5: 54. Hükümet (28.06.1996 - 30.06.1997) RP - DYP Koalisyonu

	Satış Bedeli (TL)	Satış Bedeli (ABD \$)
Blok Satış	32.805.816.000.000	242.650.000
Halka Arz	0	0
Uluslararası Arz	0	0
Tesis/Varluk Satışı	17.169.793.764.530	119.853.902
İMKB'de Hisse Satışı	0	0
Yarım Kalınmış Tesis Satışı	0	0
Bedelli Devir	25.027.903.962	254.760
Toplam	50.000.637.668.492	362.758.662



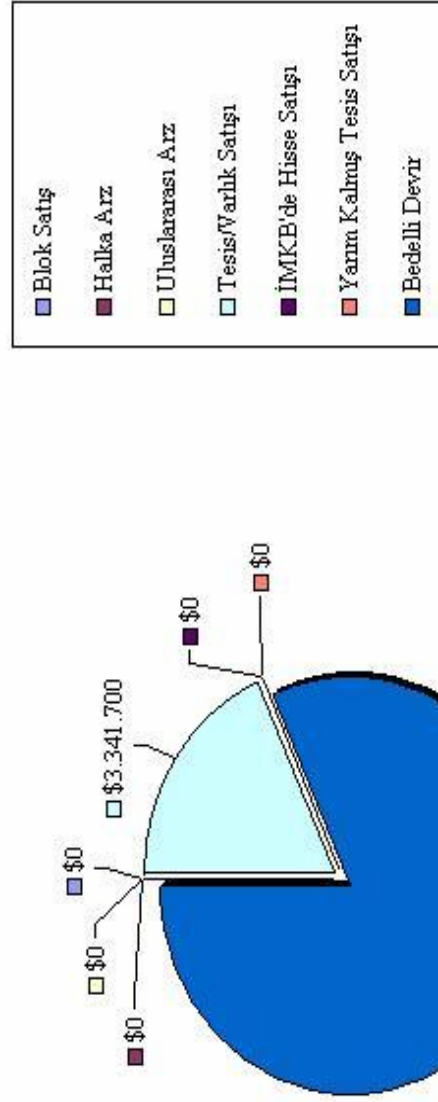
Ek - 1 / 4 - 6: 55. Hükümet (30.06.1997-17.01.1999) ANAP - DSP - DTP Koalisyonu

	Satış Bedeli (TL)	Satış Bedeli (ABD \$)
Blok Satış	70.613.810.250.000	300.555.000
Halka Arz	59.826.613.600.000	240.702.529
Uluslararası Arz	97.418.944.480.000	391.949.083
Tesis/Varlık Satışı	40.334.184.461.390	182.913.497
İMKB'de Hisse Satışı	564.105.600.000	2.122.293
Yarım Kalınış Tesis Satışı	321.050.000.000	1.810.488
Bedelli Devir	2.838.996.567.747	11.109.286
Toplam	271.917.704.959.137	1.131.162.176



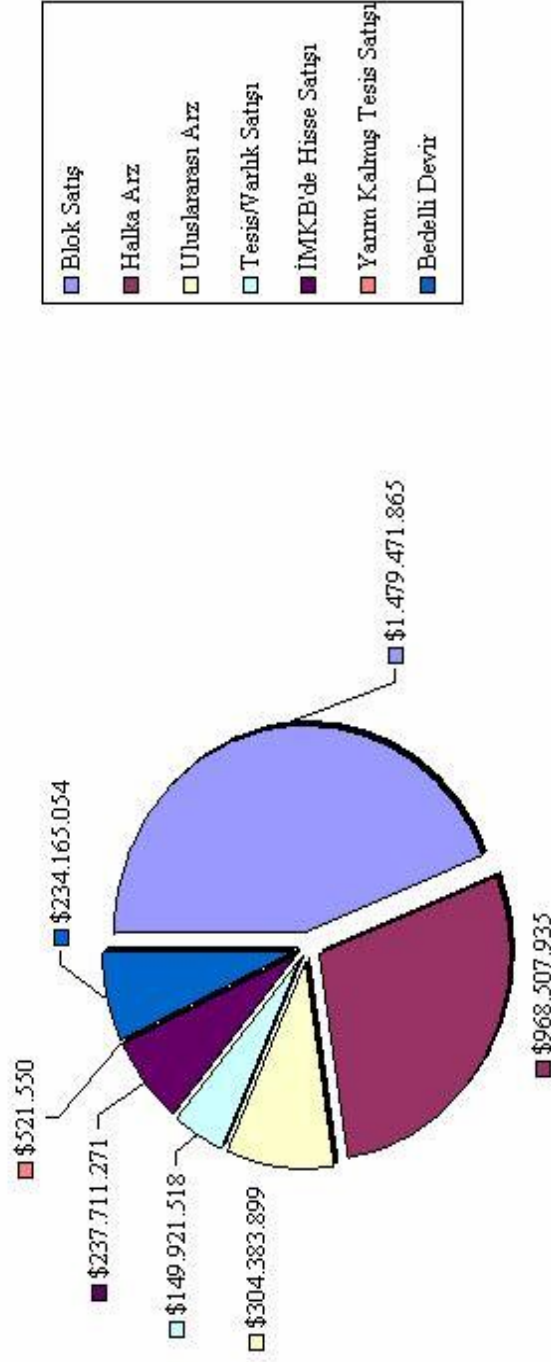
Ek - 1 / 4 - 7: 56. Hükümet (17.01.1999 - 28.05.1999) DSP Hükümeti

	Satış Bedeli (TL)	Satış Bedeli (ABD \$)
Blok Satış	0	0
Halka Arz	0	0
Uluslararası Arz	0	0
Tesis/Varlık Satışı	1.249.382.949.600	3.341.700
İMKB'de Hisse Satışı	0	0
Yarın Kalmuş Tesis Satışı	0	0
Bedelli Devir	5.923.870.000.000	15.012.495
Toplam	7.173.252.949.600	18.354.195



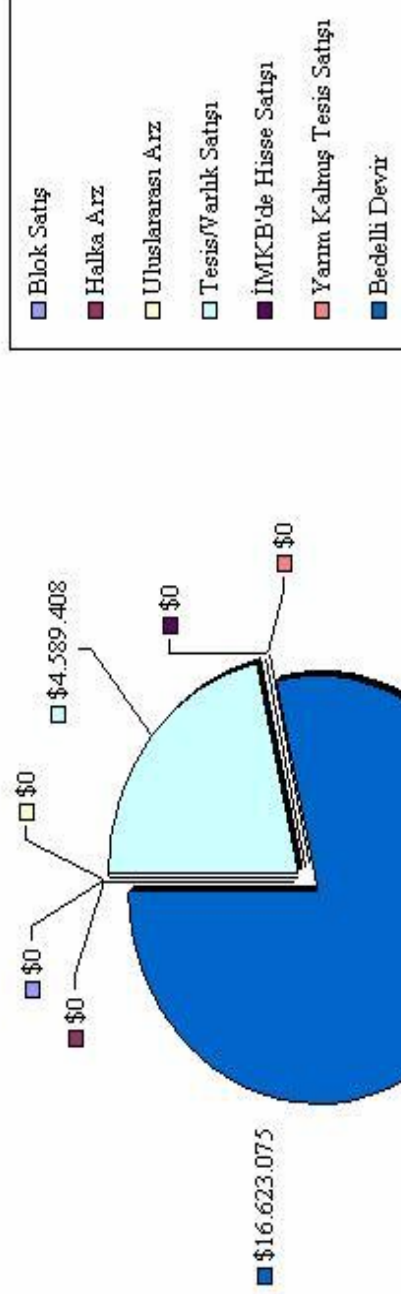
Ek - 1 / 4 - 8: 57. Hükümet (28.05.1999 - 19.11.2002) DSP - MHP - ANAP Koalisyonu

	Satış Bedeli (TL)	Satış Bedeli (ABD \$)
Blok Satış	939.473.742.352.790	1.479.471.865
Halka Arz	671.298.758.293.000	968.507.935
Uluslararası Arz	209.621.418.335.123	304.383.899
Tesis/Varlık Satışı	112.044.657.940.272	149.921.518
İMKB'de Hisse Satışı	387.511.684.500.000	237.711.271
Yarım Kalınış Tesis Satışı	255.000.000.000	521.550
Bedelli Devir	281.271.333.796.039	234.165.054
Toplam	2.601.476.595.217.220	3.374.683.092



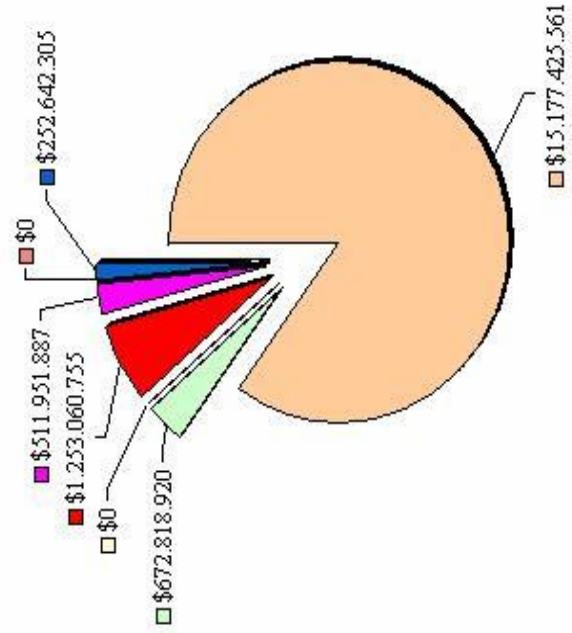
Ek - 1 / 4 - 9: 58. Hükümet (19.11.2002 - 14.03.2003) 1. AKP Hükümeti

	Satış Bedeli (TL)	Satış Bedeli (ABD \$)
Blok Satış	0	0
Halka Arz	0	0
Uluslararası Arz	0	0
Tesis/Varlık Satışı	7.551.310.000,000	4.589.408
İMKB'de Hisse Satışı	0	0
Yarın Kalmuş Tesis Satışı	0	0
Bedelli Devir	26.347.794.376,932	16.623.075
Toplam	33.899.104.376,932	21.212.483

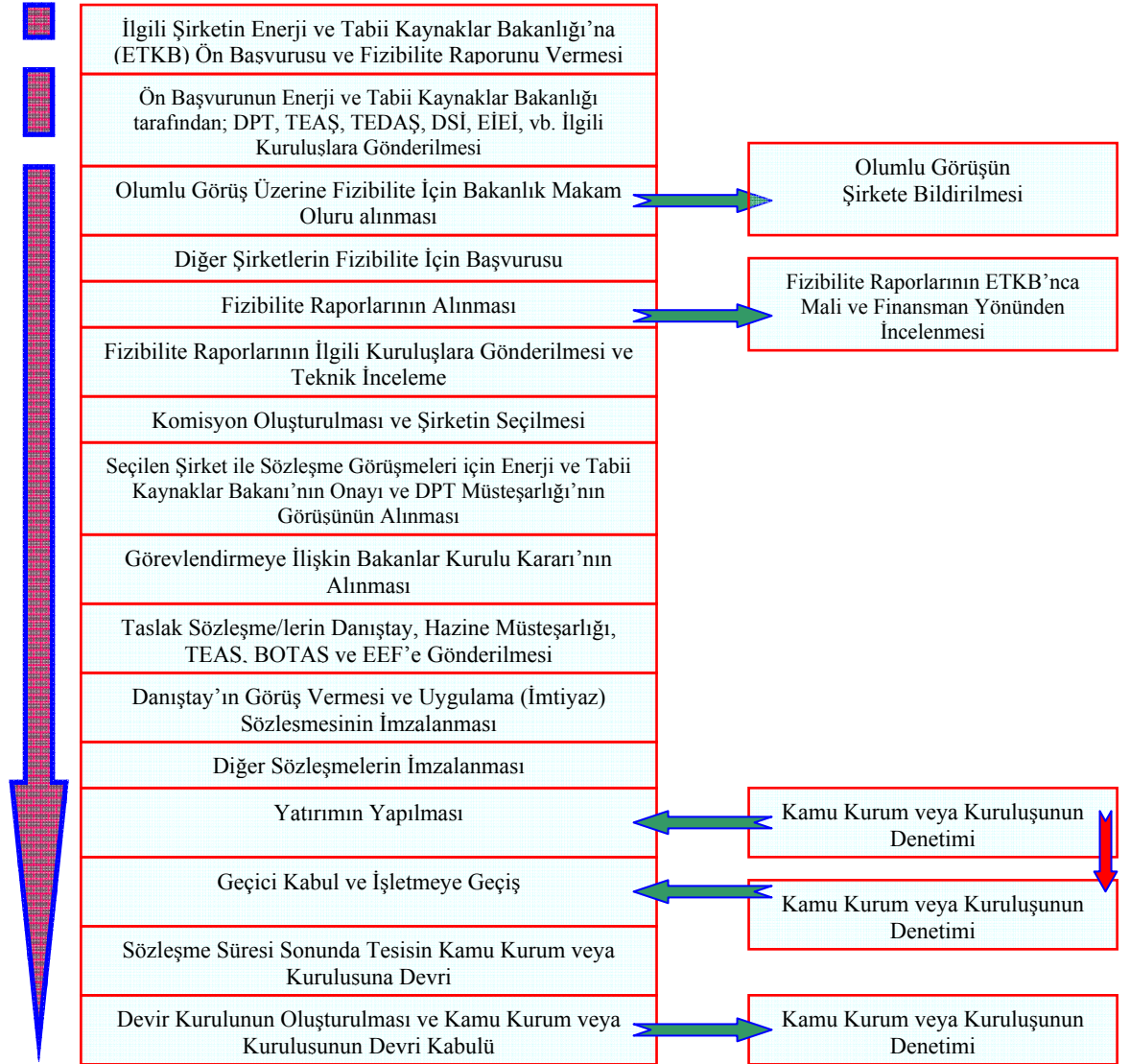


Ek - 1 / 4 - 10: 59. Hükümet (14.03.2003 -) 2. AKP Hükümeti

	Satış Bedeli (TL)	Satış Bedeli (ABD \$)
Blok Satış	19.715.714.700.035.000	15.177.425.561
Halka Arz	639.320.154.868.500	672.818.920
Uluslararası Arz	0	0
Tesis/Variak Satış	2.147.672.355.607.000	1.253.060.755
İMKB'de Hisse Satış	627.745.772.485.220	511.951.887
Yarın Kalın Tesis Satış	0	0
Bedelli Devir	150.644.188.543.128	252.642.305
Toplam	23.281.097.171.538.800	17.867.899.428
GENEL TOPLAM	23.314.996.275.915.800	25.921.686.109

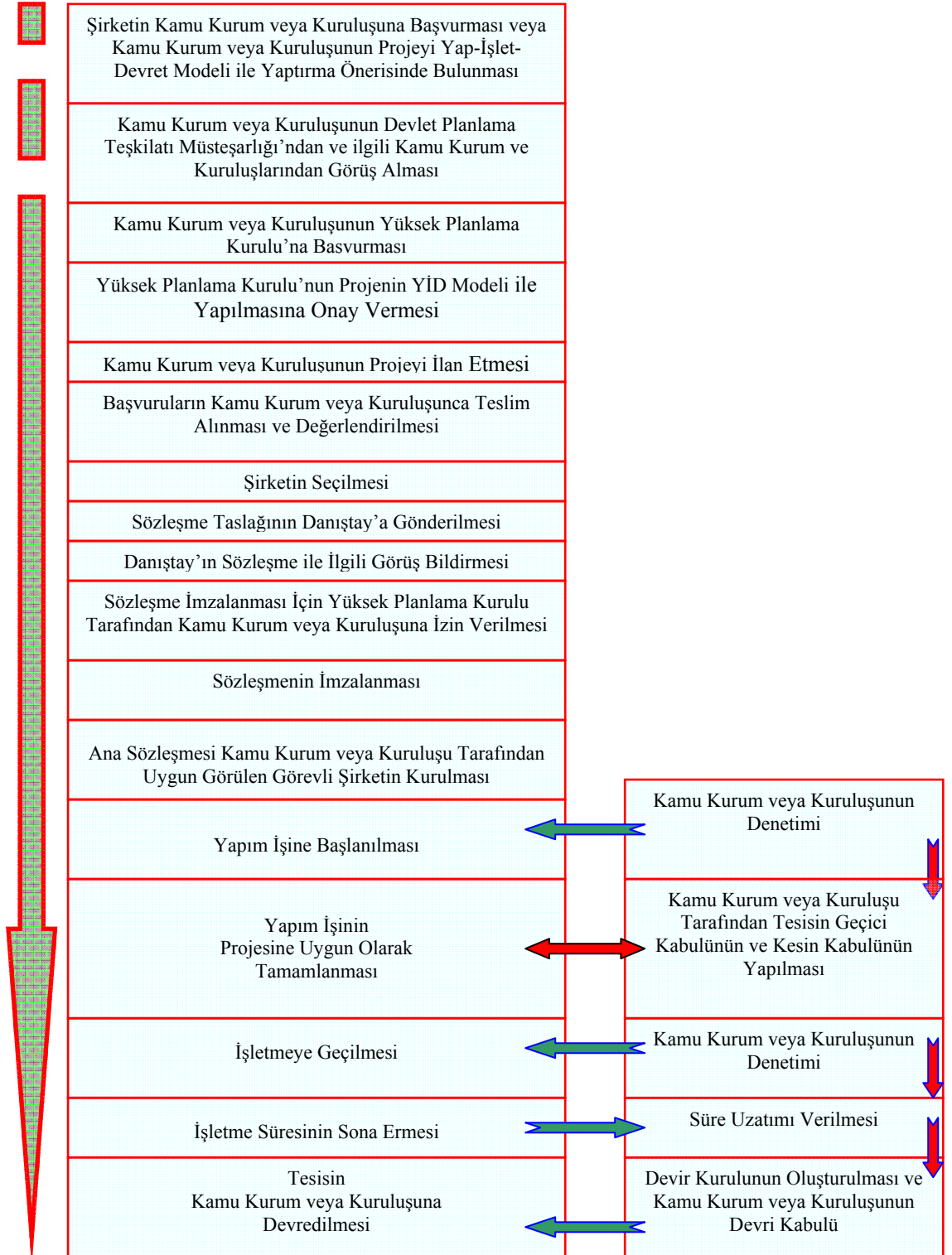


Ek-2: 3096 Sayılı Kanuna Göre YİD Modeli İş Akışı



Kaynak: Cengiz Güneş, (2002), Tüm Yönleriyle Enerji ve Altyapı Yatırım Modelleri Uygulamaları ve Mevzuatı, Genişletilmiş 2. Baskı, Ankara, Mayıs 2002, s.31'den uyarlanmıştır.

Ek-3: 3996 Sayılı Kanuna Göre YİD Modeli İş Akışı



Kaynak: Cengiz Güneş, (2002), Tüm Yönleriyle Enerji ve Altyapı Yatırım Modelleri Uygulamaları ve Mevzuatı, Genişletilmiş 2. Baskı, Ankara, Mayıs 2002, s.33'den uyarlanmıştır.

Ek-4:KÖSİ Uygulamalarına İlişkin Mevzuat Listesi⁵⁵⁶

Kamu Hizmeti İmtiyazı

1. 2709 sayılı *TC Anayasasının*⁵⁵⁷; 2, 5, 8, 9, 11, 37, 47, 125, 129 ve 155'inci maddelerinde yer alan kamu hizmeti imtiyazı ile ilgili hükümleri,
2. 10.06.1910 tarihli *Menafii Umumiyyeye Müteallik İmtiyazat Hakkında Kanun*⁵⁵⁸,
3. 04.02.1924 tarihli ve **406** sayılı *Telgraf ve Telefon Kanunu*⁵⁵⁹,
4. 03.04.1930 tarihli ve **1580** sayılı *Belediye Kanunu*⁵⁶⁰,
5. 02.07.1932 tarihli ve **2025** sayılı *Menafii Umumiyyeye Müteallik İmtiyazat Hakkındaki 10 Haziran 1910 Tarihli Kanuna Bazı Maddeler Tezyiline ve Bu Kanunun Bazı Maddelerinin İlgasına Dair Kanun*⁵⁶¹,
6. 06.01.1982 tarihli ve **2575** sayılı *Danıştay Kanunu*⁵⁶²,
7. 06.01.1982 tarihli ve **2577** sayılı *İdari Yargılama Usulü Kanunu*⁵⁶³,
8. 05.04.1983 tarihli ve **2813** sayılı *Telsiz Kanunu*⁵⁶⁴
9. 29.02.1984 tarihli ve **2983** sayılı *Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun*⁵⁶⁵,

⁵⁵⁶ Bu listenin hazırlanmasında; TC Resmi Gazete arşivinden ve Vahit POLATKAN, (2000), Yap İşlet Devret Modeli ile Ulusal ve Uluslararası Tahkim, Yaklaşım Yayınları, Ankara 2000 ile Cengiz GÜNEŞ, (2002), Tüm Yönleriyle Enerji ve Altyapı Yatırım Modelleri Uygulamaları ve Mevzuatı, Genişletilmiş 2. Baskı, Ankara, Mayıs 2002'den geniş ölçüde yararlanılmıştır.

⁵⁵⁷ RG:09.11.1982, S. 17863 Mükerrer.

⁵⁵⁸ Takvim-i Vekayi ile neşir ve ilanı: 24 Haziran 1326, S.576.

- Osmanlı İmparatorluğu döneminde, herhangi bir yasal düzenlemeye ihtiyaç duyulmadan 19. Yüzyılın ortalarından başlayarak; liman, fener, rıhtım, demiryolu, su, elektrik, telefon ve havagazı vb kamusal nitelikli hizmetlerin kurulması ve işletilmesi, imtiyazlar yoluyla ve genellikle yabancılar marifetiyle, devletin egemenlik yetkisi kullanılarak sağlanmıştır.
- 10 Haziran 1910 tarihinde, 1910 sayılı "Menafii Umumiyyeye Müteallik İmtiyazat Hakkında Kanun" kabul edilmiş ve imtiyaz yöntemi yasal dayanağa kavuşturulmuştur.
- "Menafii Umumiyyeye Müteallik İmtiyazat Hakkında Kanun" gereğince; vergi veya resim muafiyeti içeren ve gelecek yılların bütçelerinden ödeme yapılması gereken imtiyaz sözleşmeleri meclis onayına sunulmakta, kamu yararına yönelik diğer üretim imtiyazları ise Bakanlar Kurulu tarafından verilmekte idi.
- 25 Haziran 1932 tarih ve 2025 sayılı "Menafii Umumiyyeye Müteallik İmtiyazat Hakkında Kanunun Bazı Maddelerinin İlgasına Dair Kanun" ihdas edilerek; 1910 sayılı Kanunun 3, 4 ve 6ncı maddeleri yürürlükten kaldırılmış, diğer maddeleri ise 2025 sayılı Kanunun maddeleri olarak düzenlenmek suretiyle ve ilk hali ile yürürlükte bırakılmıştır.
- Bu Kanun, 4 Aralık 1984 tarihine kadar bir kamusal hizmet üretimine ilişkin imtiyaz kurulması veya bu hizmeti görmek üzere özel hukuk gerçek veya tüzel kişilerinin yetkisine verilmesi suretiyle bir tür özelleştirme uygulamasına imkan veren ülkemizdeki ilk ve tek yasa olma özelliğini de bünyesinde muhafaza etmiştir.
- Kamu hizmeti imtiyaz usulünün genel ve yasal dayanağını oluşturan 1910 tarihli Menafii Umumiyyeye Müteallik İmtiyazat Hakkında Kanun bugün de yürürlükte dir.

⁵⁵⁹ 12.05.2001 tarihli ve 4673 sayılı Yasa ile değiştirilmiş olup 23 Mayıs 2001 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

⁵⁶⁰ 09.07.2004 tarihli ve 5215 sayılı "Belediye Kanunu" ile değiştirildi.

⁵⁶¹ RG: 02.07.1932, S.2139.

⁵⁶² RG: 20.01.1982, S.17580.

⁵⁶³ RG: 20.01.1982, S.17580.

⁵⁶⁴ RG: 07.04.1983, S.18011.

10. 08.06.1984 tarihli ve **233** sayılı *Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname*⁵⁶⁶,
11. 01.06.1989 tarihli ve **3568** sayılı *Serbest Muhasebecilik, Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Müşavirlik Kanunu*⁵⁶⁷
12. 24.11.1994 tarihli ve **4046** sayılı *Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*^{568, 569}
13. 23.01.1998 tarihli ve **4325** sayılı *Ankara Elektrik ve Havagazı ve adana Elektrik Müesseselerinin İare ve İşletmeleri Hakkında Kanun*⁵⁷⁰
14. 21.01.2000 tarihli ve **4501** sayılı *Kamu Hizmetleri İle İlgili İmtiyaz Şartlaşma ve Sözleşmelerinden Doğan Uyuşmazlıklarda Tahkim Yoluna Başvurulması Halinde Uyulması Gereken İlkelere Dair Kanun*⁵⁷¹,
15. 21.06.2001 tarihli ve **4686** sayılı *Milletlerarası Tahkim Kanunu*⁵⁷²
16. 28.03.2002 tarihli ve **4749** sayılı *Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun (Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ile Hazine Müsteşarlığı ile Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilât ve Görevleri Hakkında Kanunda ve Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun)*⁵⁷³
17. *Borç ve Risk Yönetiminin Koordinasyonu ve Yürütülmesine İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik*⁵⁷⁴
18. 07.12.2004 tarihli ve **5272** sayılı *Belediye Kanunu*⁵⁷⁵
19. 22.02.2005 tarihli ve **5302** sayılı *İl Özel İdaresi Kanunu*⁵⁷⁶

Yap-İşlet / Yap-İşlet-Devret

1. 31.08.1956 tarihli ve **6831** sayılı *Orman Kanunu*⁵⁷⁷

⁵⁶⁵ RG: 17.03.1984, S.18344.

⁵⁶⁶ RG: 18.06.1984, S.18435.

⁵⁶⁷ RG: 13.06.1989, S.20194.

⁵⁶⁸ RG: 27.11.1994, S.22124.

⁵⁶⁹ 4046 sayılı Kanunun başlığı, 03.07.2005 tarihli ve 5398 sayılı Kanun'un 1inci maddesi ile "Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun" olarak değiştirilmiştir, RG:21.07.2005, S.25882.

⁵⁷⁰ RG:23.01.1998, S.23239

⁵⁷¹ RG: 22.01.2000, S.23941.

⁵⁷² RG: 05.07.2001, S.24453.

⁵⁷³ RG: 09.04.2002, S.24721.

⁵⁷⁴ RG: 01.09.2002, S.24863. 28.01.2003, S.25007 RG'de yayımlanan Yönetmelik ile değiştirilmiştir.

⁵⁷⁵ RG: 24.12.2004 , S. 25680

⁵⁷⁶ RG: 04.03.2005, S.25745.

2. 26.05.1981 tarihli ve **2464** sayılı *Belediye Gelirleri Kanunu*⁵⁷⁸
3. 04.12.1984 tarihli ve **3096** sayılı *Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti İle Görevlendirilmesi Hakkında Kanun*⁵⁷⁹,
4. 04.06.1985 tarihli ve **3213** sayılı *Maden Kanunu*⁵⁸⁰
5. 16.08.1985 tarihli ve 85/9799 sayılı **BKK** ile yürürlüğe konulan *Türkiye Elektrik Üretim İletim Anonim Şirketi ve Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi Dışındaki Kuruluşlara Elektrik Enerjisi Üretim Tesisi Kurma ve İşletme İzni Verilmesi Esaslarını Belirleyen Yönetmelik*⁵⁸¹,
6. 16.08.1985 tarihli ve 85/9800 sayılı **BKK** ile yürürlüğe konulan *TEK Dışındaki Kuruluşların Görevlendirilecekleri Bölgeleri Gösterir Yönetmelik*⁵⁸²,
7. 28.05.1986 tarihli ve **3291** sayılı, *1211 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Kanunu, 3182 sayılı Bankalar Kanunu, 2983 sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun, 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu, 07.11.1985 tarihli ve 3238 sayılı Kanun, 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılması ve 1177 sayılı Tütün Tekeli Kanununun Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılması ve Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi Hakkında Kanun*⁵⁸³,
8. 02.02.1987 tarihli ve 87/11488 sayılı **BKK** ile yürürlüğe konulan *Türkiye Elektrik Üretim İletim Anonim Şirketi ve Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi Dışındaki Kuruluşlara Elektrik Enerjisi Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti Konusunda Görev Verilmesi Esasları Hakkında Yönetmelik*⁵⁸⁴,
9. 28.05.1988 tarihli ve **3465** sayılı *Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Erişme Kontrollü Karayolu (Otoyol) Yapımı, Bakımı ve İşletilmesi İle Görevlendirilmesi Hakkında Kanun*⁵⁸⁵
10. 01.03.1993 tarihli ve 93/4186 sayılı **BKK** ile yürürlüğe konulan *Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Erişme Kontrollü Karayolu (Otoyol) Yapımı,*

⁵⁷⁷ RG: 08.09.1956, S.9402.

⁵⁷⁸ RG: 29.05.1981, S.17354.

⁵⁷⁹ RG: 19.12.1984, S.18619

⁵⁸⁰ RG: 15.06.1985, S.18785.

⁵⁸¹ RG: 04.09.1985, S.18858.

⁵⁸² RG: 04.09.1985, S.18858.

⁵⁸³ RG: 28.05.1986, S.19126.

⁵⁸⁴ RG: 23.02.1987, S.19381.

⁵⁸⁵ RG: 02.06.1988, S.19830.

*Bakımı ve İşletilmesi İle Görevlendirilmesi Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliği*⁵⁸⁶.

11. 22.02.1994 tarihli ve **3974** sayılı *1211 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Kanunu, 3182 sayılı Bankalar Kanunu, 2983 sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun, 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu, 7.11.1985 tarihli ve 3238 sayılı Kanun, 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılması ve 1177 sayılı Tütün Tekeli Kanununun Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılması ve Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi Hakkında Kanuna Ek Maddeler Eklenmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun*⁵⁸⁷,
12. 13.04.1994 tarihli ve **3984** sayılı *Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun*⁵⁸⁸
13. 08.06.1994 tarihli ve **3996** sayılı *Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun*⁵⁸⁹,
14. 06.08.1994 tarihli ve 94/5907 sayılı **BKK** ile yürürlüğe konulan *Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında 3996 Sayılı Kanunun Uygulama Usul Ve Esaslarına İlişkin Karar*⁵⁹⁰
15. 08.06.1995 tarihli ve 95/7003 sayılı **BKK** ile yürürlüğe konulan *Elektrik Enerjisi Fonu Yönetmeliği*⁵⁹¹
16. 09.05.1996 tarihli ve 96/8269 sayılı **BKK** ile yürürlüğe konulan *“Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi Hakkında Karar*⁵⁹²
17. 16.07.1997 tarihli ve **4283** sayılı *Yap-İşlet Modeli İle Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması Ve İşletilmesi İle Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun*⁵⁹³,
18. 01.08.1997 tarihli ve 97/9853 sayılı **BKK** ile yürürlüğe konulan *Yap-İşlet Modeli İle Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması Ve İşletilmesi İle Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Yönetmelik*⁵⁹⁴

⁵⁸⁶ RG: 14.04.1993, S.21552.

⁵⁸⁷ RG: 01.03.1994, S.21840.

⁵⁸⁸ RG: 24.04.1994, S.21911.

⁵⁸⁹ RG: 13.06.1994, S.21959

⁵⁹⁰ RG: 01.10.1994, S.22068.

⁵⁹¹ RG: 15.08.1995, S.22375.

⁵⁹² RG: 08.06.1996, S.22660.

⁵⁹³ RG: 19.07.1997, S.23054.

⁵⁹⁴ RG: 29.08.1997, S.23095.

19. 20.12.1999 tarihli ve **4493** sayılı *Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap İşlet Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanunun Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun*⁵⁹⁵
20. 14.09.2000 tarihli ve 2000/1404 sayılı **BKK** ile yürürlüğe konulan *Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Görevlendirilebilecekleri Bölgeleri Gösterir Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik*⁵⁹⁶,
21. 20.02.2001 tarihli ve **4628** sayılı *Elektrik Piyasası Kanunu*⁵⁹⁷
22. 18.04.2001 tarihli ve **4646** sayılı *Doğal Gaz Piyasası Kanunu*⁵⁹⁸ (Elektrik Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılması ve Doğalgaz Piyasası Hakkında Kanun).
23. *Şehirlerde Doğal Gaz Dağıtım Hizmeti Vermek Üzere Kurulan Şirketlere İzin Verilmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Tebliğ*⁵⁹⁹
24. *Doğal Gaz Piyasası Dağıtım ve Müşteri Hizmetleri Yönetmeliği*⁶⁰⁰
25. *Hazine Garantileri Kapsamında Yapılacak Ödemelerin Üstlenilmesinde Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik*⁶⁰¹
26. *Hazine Alacaklarına Uygulanacak Gecikme Faizi Oranı Hakkında Tebliğ*⁶⁰²
27. 03.07.2005 tarihli ve **5396** sayılı *Sağlık Hizmetleri Temel Kanununa Bir Ek Madde Eklenmesi Hakkında Kanun*⁶⁰³
28. 10.05.2006 tarihli ve **5496** sayılı *Elektrik Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*⁶⁰⁴
29. 31.05.2006 tarihli ve 2006/10560 sayılı **BKK** ile yürürlüğe konan *Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Erişme Kontrollü Karayolu (Otoyol) Yapımı, Bakımı ve İşletilmesi ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik*⁶⁰⁵

⁵⁹⁵ RG: 22.12.1999, S.23914.

⁵⁹⁶ RG: 08.11.2000, S.24224.

⁵⁹⁷ RG: 03.03.2001, S.24335 (1. Mükerrer).

⁵⁹⁸ RG: 02.05.2001, S.24390.

⁵⁹⁹ RG: 12.10.2001, S.24551 (Asıl).

⁶⁰⁰ RG:03.11.2002, S.24925

⁶⁰¹ RG: 18.04.2001, S.24377.

⁶⁰² RG: 12.04.2001, S.24371.

⁶⁰³ RG: 15.07.2005, S.25876.

⁶⁰⁴ RG: 24.05.2006, S.26177.

⁶⁰⁵ RG: 07.07.2006, S.26221.

30. 01.07.2006 tarihli ve **5539** sayılı *Yap-İşlet Modeli İle Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması Ve İşletilmesi İle Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun*⁶⁰⁶
31. 03.07.2006 tarihli ve 2006/10655 sayılı **BKK** ile yürürlüğe konan *Sağlık Tesislerinin, Kiralama Karşılığı Yaptırılması ile Tesislerdeki Tıbbi Hizmet Alanları Dışındaki Hizmet ve Alanların İşletilmesi Karşılığında Yenilenmesine Dair Yönetmelik*⁶⁰⁷

⁶⁰⁶ RG: 18.07.2006, S.26232.

⁶⁰⁷ RG: 22.07.2006, S.26236.



**T.C.
Ankara Üniversitesi
SİYASAL BİLGİLER FAKÜLTESİ
İşletme Bölümü**

06590 Cebeci / ANKARA

Ek-5: Görüşme/Soru Formu

..... .0.... 200..

Sayın Yönetici,

Bilindiği gibi kamusal nitelikteki mal ve hizmetlerin üretilmesi sürecinde özel sektör ve kamu sektörünün birlikte hareket ettiği modeller son yıllarda ülkemizde de sıkça tartışılan bir konu haline almıştır.

Bu nedenle, dünyada geniş uygulama alanı bulan ve zaman zaman da özelleştirmeyi ikame edecek şekilde kullanılan kamu ve özel sektör işbirliği (*Public-Private Partnership - PPP / Kamu ve Özel Sektör İşbirlikleri - KÖSİ*) modeli nedir, ekonomiye katkısı nedir, Türkiye’de uygulanabilir mi? sorularının cevapları önem kazanmıştır.

Kamu ve özel sektör işbirliği modeli ve bu modelin ülkemizde uygulanmasından sorumlu kamusal birimin yönetim ve organizasyon yapısı nasıl olmalıdır? v.b. konularının ele alındığı, **“Kamu ve özel sektör işbirlikleri – Türkiye için bir model önerisi”** konulu doktora tez çalışmamı, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Anabilim Dalı bünyesinde yürütmekteyim.

Bu çalışmayla, kamu ve özel sektör işbirliği uygulamalarının ülkemizde de yaygın olarak kullanılmasına yönelik çalışmalar ve bu işbirliğinin usul ve esaslarının tespiti, uygulamada karşılaşılabilecek sorunlar, bunların nasıl çözülebileceğine ilişkin öneriler ve konuya ilişkin geliştirecek olan politika ve stratejiler saptanmaya çalışılmaktadır.

Bu amaçla ülkemiz ekonomisine önemli katkılar sağlayacağı düşünülen bu modelin geliştirilmesinde, kamu ve özel sektör işbirliği modellerinden olan Yap-İşlet-Devret (YİD), Yap-İşlet (Yİ) vb. modeller ile finanse edilen projelerin uygulamasında edindiğiniz deneyimler nedeniyle bahse konu bilimsel araştırmaya katılımınız ve düşüncelerinizle bu çalışmaya yapacağınız katkıların çok önemli olacağı düşünülmektedir.

Ayrıca vereceğiniz tüm bilgiler gizli kalacaktır. Ekte yer alan “Görüşme Formu” kısa sürede cevap verebileceğiniz şekilde düzenlenmiştir. Talep edilmesi halinde araştırma sonuçları tarafınıza da gönderilebilecektir.

Cevaplanan “Görüşme Formu”nun, .../200.. tarihine kadar asarisu@oib.gov.tr adresine gönderilmesi çalışma açısından büyük önem taşımaktadır.

Herhangi bir sorunuzun olması halinde (312) 432 00 71 veya (505) 688 88 05 no.lu numaralardan veya asarisu@oib.gov.tr adresinden iletişim kurabilirsiniz.

Yardımlarınız ve zaman ayırdığınız için teşekkür ederim.

Saygılarımla
Ayhan SARISU
Doktora Öğrencisi

İLETİŞİM BİLGİLERİ:

Grup Başkanı

TC Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı

Ziya Gökalp Caddesi, No:80, Kurtuluş – 06600 / ANKARA

Tel: 432 00 71, Faks: 434 5971, e-posta: asarisu@oib.gov.tr

“Kamu ve özel sektör işbirlikleri - Türkiye için bir model önerisi”

konulu

DOKTORA ÇALIŞMASINA İLİŞKİN

GÖRÜŞME/SORU FORMU

Lütfen aşağıdaki sorulara uygun düşen seçeneği işaretleyiniz.

1. Soru : Kurum/Kuruluş/İşletmedeki konumunuz nedir?

1. Yönetim Kurulu Başkanı	()
2. Yönetim Kurulu Üyesi	()
3. Genel Müdür	()
4. Genel Müdür Yardımcısı	()
5. Daire/Grup Başkanı	()
6. Birim Müdür Yardımcısı	()
7. Diğer (Lütfen belirtiniz)	

2. Soru: Sorumlu olduğunuz birim hangisidir?

1. Üretim	()
2. Yatırım	()
3. Muhasebe	()
4. Finansman	()
5. Halkla İlişkiler /Pazarlama	()
6. Araştırma-Geliştirme	()
7. İnsan Kaynakları	()
8. Diğer (Lütfen belirtiniz)	

3. Soru: Kurum/Kuruluş/İşletmeniz kaç yıldır faaliyet göstermektedir?

1. 1-5 yıl	()
2. 6-10 yıl	()
3. 11-15 yıl	()
4. 16-20 yıl	()
5. 20 yıl üzeri	()

4. Lütfen aşağıdaki çerçeve soruları cevaplayınız.

ÇERÇEVE SORU 1: Kurum/Kuruluş/İşletme olarak “Yap-İşlet” ve “Yap-İşlet-Devret”, vb. modeller ile finanse edilen projeleriniz var mı? Lütfen belirtiniz.

ÇERÇEVE CEVAP 1:

.....
.....

ÇERÇEVE SORU 2: “Yap-İşlet” ve “Yap-İşlet-Devret”, vb modeller ile finanse edilen projelerinizin uygulamasında karşılaştığınız olumlu ve olumsuz yönler nelerdir ?

ÇERÇEVE CEVAP 2:

a) Olumlu yönler

.....
.....

b) Olumsuz yönler

.....
.....

ÇERÇEVE SORU 3: “Yap-İşlet” ve “Yap-İşlet-Devret”, vb. finansman modelleri ile finanse edilen projelerin uygulanmasında ne tür sorunlar ile karşılaştınız?

ÇERÇEVE CEVAP 3:

.....
.....

ÇERÇEVE SORU 4:

a) “Yap-İşlet” ve “Yap-İşlet-Devret”, vb modellerin uygulanmasında mevzuat kaynaklı sorunlar ile karşılaştınız mı?

b) Karşılaştıysanız bu sorunlar hangi mevzuattan kaynaklanmıştır?

ÇERÇEVE CEVAP 4:

a)

.....
.....

b)

.....
.....

ÇERÇEVE SORU 5:

a) Kamu ve özel sektör işbirliği (KÖSİ) kapsamında uygulanabileceğini düşündüğünüz fakat mevzuatta yer almaması nedeniyle gerçekleştiremediğiniz işletmecilik modelleri (“Yap-Sahip Ol-Kirala”, “Yap-Sahip Ol-İşlet”, “Rehabilite Et-İşlet-Devret” vb) var mıdır?

b) Bu çerçevede hangi yeni modelleri önerebilirsiniz ?

c) Bu kapsamda ne tür projelerin gerçekleştirilebileceğini düşünürsünüz?

ÇERÇEVE CEVAP 5:

a)

.....
.....

b)

.....
.....

c)

.....
.....

ÇERÇEVE SORU 6: Uygulamadan ve mevzuattan kaynaklanan sorunların
çözülebilmesini teminen neler önerebilirsiniz ?

ÇERÇEVE CEVAP 6:

.....
.....

ÇERÇEVE SORU 7:

- a) Genel olarak, KÖSİ kapsamına hangi sektörlerin girmesi yada girmemesi konusundaki düşünceleriniz nelerdir?
- b) Garanti verilmesine ilişkin kapsam ve koşullar nasıl olabilir?
- c) Yapılacak yasal düzenlemeler; detaylı bir düzenleme olarak mı yapılmalıdır, yoksa detayları tüzük ve/veya yönetmelikler ile tespit edilmek üzere çerçeve bir düzenleme mi olmalıdır?
- d) Sektörel bazda farklı düzenlemeler yapılmalı mıdır? Yapılacak ise hangi sektörlerde ve nasıl yapılmalıdır?

ÇERÇEVE CEVAP 7:

a)

.....
.....

b)

.....
.....

c)

.....
.....

d)

.....
.....

ÇERÇEVE SORU 8: KÖSİ Modelini uygulamak ve ilgili kurum, kuruluş ve sektörleri Koordine etmek üzere;

- a) Başbakana bağlı, idari ve mali özerkliğe sahip yeni bir kamu tüzel kişiliği oluşturulması ile ilgili düşünceleriniz nelerdir?
- b) Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nın konu ile ilgili birimleri, Hazine Müsteşarlığı'nın konu ile ilgili birimleri ve Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın birleştirilmesi suretiyle yeni ve müstakil hareket edecek şekilde bir Kamu ve Özel Sektör İşbirliği Müsteşarlığı (KÖSİM) oluşturulması ile ilgili düşünceleriniz nelerdir?
- c) İdari ve mali özerkliği haiz bağımsız ve müstakil yeni bir kamu Kurumu oluşturulması ile ilgili düşünceleriniz nelerdir?
- d) Var ise sizin öneriniz nedir ?

ÇERÇEVE CEVAP 8:

a)

.....
.....

b)

.....
.....

c)

.....
.....

d)

.....
.....

Katılımınız ve katkılarınız için tekrar teşekkür ederiz.

Araştırma sonuçlarının tarafınıza gönderilmesini istiyor musunuz?

Evet () Hayır ()

Cevabınız evet ise, lütfen araştırma sonuçlarının size iletilebileceği bir **e-mail** adresi belirtiniz.

E-mail adresi:@.....