



T. C.
KALKINMA BAKANLIĞI

ONUNCU 2014
KALKINMA 2014
PLANI 2018

KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİ

ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONU RAPORU

2023





T. C.
KALKINMA BAKANLIĞI

ONUNCU 2014
KALKINMA 2014
PLANI 2018

KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİ

ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONU RAPORU

ANKARA 2014

ISBN 978-605-4667-71-0

YAYIN NO: KB: 2875 - ÖİK: 725

Bu çalışma Kalkınma Bakanlığının görüşlerini yansıtmaz. Sorumluluğu yazara aittir. Yayın ve referans olarak kullanılması Kalkınma Bakanlığının iznini gerektirmez.

Bu yayın 500 adet basılmıştır.

ÖNSÖZ

Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018), Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından 2 Temmuz 2013 tarihinde kabul edilmiştir.

Plan, küresel düzeyde geleceğe dönük risklerin ve belirsizliklerin sürdüğü, değişim ve dönüşümlerin yaşandığı, yeni dengelerin olduğu bir ortamda Türkiye'nin kalkınma çabalarını bütüncül bir çerçevede ele alan temel bir strateji dokümanıdır.

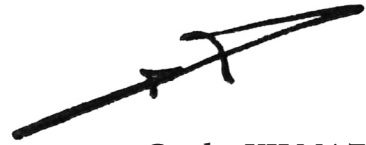
Ülkemizde kalkınma planlarının hazırlık aşamasında yürütülen Özel İhtisas Komisyonları çalışmaları çerçevesinde 50 yılı aşkın katılımcı ve demokratik bir planlama deneyimi bulunmaktadır. Kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kesimi temsilcileri ile akademik çevrelerin bir araya geldiği özel ihtisas komisyonu çalışmaları, 2014-2018 dönemini kapsayan Onuncu Kalkınma Planı hazırlıklarında da çok önemli bir işlevi ifa etmiştir.

5 Haziran 2012 tarihinde 2012/14 sayılı Başbakanlık Genelgesiyle başlatılan çalışmalar çerçevesinde makroekonomik, sektörel, bölgesel ve tematik konularda 20'si çalışma grubu olmak üzere toplam 66 adet Özel İhtisas Komisyonu oluşturulmuştur. Ülkemizin kalkınma gündemini ilgilendiren temel konularda oluşturulan Komisyonlarda toplam 3.038 katılımcı görev yapmıştır.

Bakanlığımızın resmi görüşünü yansıtmamakla birlikte; Özel İhtisas Komisyonları ve Çalışma Gruplarında farklı bakış açıları ile yapılan tartışmalar ve üretilen fikirler, Onuncu Kalkınma Planının hazırlanmasına perspektif sunmuş ve plan metnine girdi sağlamıştır. Komisyon çalışmaları sonucunda kamuoyuna arz edilen raporlar kurumsal, sektörel ve bölgesel planlar ile çeşitli alt ölçekli planlar, politikalar, akademik çalışmalar ve araştırmalar için kaynak dokümanlar olma niteliğini haizdir.

Plan hazırlık çalışmaları sürecinde oluşturulan katılımcı mekanizmalar yoluyla komisyon üyelerinin toplumumuzun faydasına sundukları tecrübe ve bilgi birikimlerinin ülkemizin kalkınma sürecine ciddi katkılar sağlayacağına olan inancım tamdır.

Bakanlığım adına komisyon çalışmalarında emeği geçen herkese şükranlarımı sunar, Özel İhtisas Komisyonu ve Çalışma Grubu raporları ile bu raporların sunduğu perspektifle hazırlanan Onuncu Kalkınma Planının ülkemiz için hayırlı olmasını temenni ederim.



Cevdet YILMAZ
Kalkınma Bakanı

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	iii
İÇİNDEKİLER	v
TABLolar LİSTESİ.....	vii
GRAFİKLER LİSTESİ.....	vii
EKLER LİSTESİ.....	vii
KISALTMALAR.....	ix
KOMİSYON ÜYELERİ.....	xi
YÖNETİCİ ÖZETİ.....	xv
SUNUŞ	xvii
1. GİRİŞ.....	1
2. MEVCUT DURUM ANALİZİ.....	4
2.1. Dünyada Genel Durum.....	4
2.2. Dünyadan Uygulama Örnekleri.....	16
2.3. Türkiye Geçmişe Dönük Değerlendirme ve Çıkarılan Dersler	24
2.4. Uluslararası Yükümlülükler ve Taahhütler.....	37
3. DÜNYADA VE TÜRKİYE’DEKİ GELİŞME EĞİLİMLERİ.....	46
3.1. Dünyadaki Gelişme Eğilimleri (Birleşik Krallık Örneği)	46
3.2. Türkiye’deki Dinamikler	49
4. GZFT ANALİZİ.....	52
5. PLAN DÖNEMİ PERSPEKTİFİ	53
5.1. Programlama Aşaması	53
5.2. Projelendirme ve Onay Aşamaları.....	62
5.3. İhale Aşaması.....	65
5.4. Sözleşme Aşaması	67
5.5. Finans Aşaması.....	71
5.6. Uygulama - İşletme Aşaması.....	76
5.7. Kurumsal Yapılanma – Mevzuat	78
5.8. İlgili Taraflar ve Roller	81
6. SONUÇ VE GENEL DEĞERLENDİRME	84
6.1. KÖİ Alanında Merkezi Bir Koordinasyon Birimi Kurulması, Stratejilerin Belirlenip Sürecin Yönetilmesi.....	84
6.2. Hukuki Çerçevenin Geliştirilmesi	85
6.3. Kurumsal Kapasite Eksikliğinden Kaynaklanan Sorunların Aşılması	85
6.4. KÖİ Modeline Verilecek Desteklerin Belirlenmesi.....	85

EKLER.....	86
KAYNAKÇA.....	91

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Gelişmekte Olan Ülkelerde KÖİ Büyüklüğü.....	16
Tablo 2: Gelişmekte Olan Ülkelerde KÖİ - Ülke Sıralamaları (1990-2010).....	17
Tablo 3: YİD Modeli ile Gerçekleştirilen DHMİ Projeleri Listesi	35
Tablo 4: Kiralama / İHD Modeli İle Gerçekleştirilen Havalimanı Projeleri.....	36

GRAFİKLER LİSTESİ

Grafik 1: KÖİ Yöntemlerinin Kamu Alımları İçindeki Yeri.....	14
Grafik 2: Kamunun Altyapı Hizmetlerinin Görülmesindeki Rolünün Değişimi	14
Grafik 3: Gelişmekte Olan Ülkelerde KÖİ – Tarihi Gelişim	16
Grafik 4: Gelişmekte Olan Ülkelerde KÖİ - Lider Ülkeler	18
Grafik 5: AB KÖİ Piyasası	19
Grafik 6: AB Ülkelerinde PPP’lerin Kamu Yatırımlarındaki Payı	20
Grafik 7: AB Ülkeleri ve Birleşik Krallık’taki Proje Sayıları.....	22
Grafik 8: Türk Şirketlerinin Havalimanları Sektöründeki Uluslararası Başarısı.....	37

EKLER LİSTESİ

Ek 1: 2007-2013 Yılları Arasında (9. Plan Dönemi) YPK’dan Yetki Alan Projeler	86
Ek 2: Onuncu Kalkınma Planı Hazırlıkları Çerçevesinde Kamu Özel İşbirliği Çalışmayı Programı (26-27 Haziran 2012).....	89
Ek 3: Onuncu Kalkınma Planı Hazırlıkları Çerçevesinde Kamu Özel İşbirliği Özel İhtisas Komisyonu Toplantı Programı	90

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AMB	: Avrupa Merkez Bankası
BKK	: Bakanlar Kurulu Kararı
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
DHMİ	: Devlet Hava Meydanları İşletmesi
EBRD	: Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası (European Bank for Reconstruction and Development)
EIB	: Avrupa Yatırım Bankası (European Investment Bank)
EPEC	: Avrupa KÖİ Uzmanlık Merkezi (European PPP Expertise Centre)
EUROSTAT	: Avrupa İstatistik Kurumu (Statistical Office of the European Communities)
EÜAŞ	: Elektrik Üretim Anonim Şirketi
HES	: Hidroelektrik Santral
IFC	: Uluslararası Finans Şirketi (International Finance Corporation)
IFRIC 12	: Uluslararası Finansal Raporlama Değerlendirmeleri Komisyonun Hizmet İmtiyazları Değerlendirmesi (International Financial Reporting Interpretations Committee Interpretation on Service Concession Arrangements)
IUK	: Birleşik Krallık Altyapı Birimi (Infrastructure UK)
İHD	: İşletme Hakkı Devri
KGM	: Karayolları Genel Müdürlüğü
KÖİ	: Kamu Özel İşbirliği
OGC	: Merkezi Hükümet Ticaret Ofisi (Office of Government Commerce)
PFI	: Özel Sektör Finansman İnsiyatifi (Private Finance Initiative)
PFP	: Özel Finansman Paneli (Private Finance Panel)
PFPE	: Özel Finansman Paneli Yönetimi (Private Finance Panel Executive)
PUK	: Birleşik Krallık Ortaklıkları Birimi (Partnerships United Kingdom)
PPI	: Özel Sektörün Altyapıya Katılımı (Private Sector Participation in Infrastructure)
PPP	: Kamu Özel İşbirliği (Public Private Partnership)
TEAŞ	: Türkiye Elektrik Üretim İletim Anonim Şirketi
TETAŞ	: Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt Anonim Şirketi
TIFU	: Altyapı Finansman Birimi (The Infrastructure Finance Unit)

TTF	: Hazine Görev Gücü (Treasury Taskforce)
UDHB	: Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı
UNECE	: Birleşmiş Milletler Avrupa Ekonomik Komisyonu (United Nations Economic Commission for Europe)
UNESCWA	: Birleşmiş Milletler Batı Asya Ekonomik ve Sosyal Komisyonu (United Nations Economic and Social Commission for West Asia)
YİD	: Yap İşlet Devret
Yİ	: Yap İşlet
YK	: Yap Kirala
YPK	: Yüksek Planlama Kurulu
4Ps	: Kamu Özel Ortaklık Programı Kuruluşu (Public Private Partnership Programme Limited)

KOMİSYON ÜYELERİ

(Başkan, Raportör ve Koordinatör hariç soyadına göre alfabetik olarak sıralanmıştır.)

BAŞKAN

Funda OCAK

RAPORTÖR

Türker YÖNDEM

KOORDİNATÖR

Cem Galip ÖZENEN

Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel
Müdür Yardımcısı

Avukat

Kalkınma Bakanlığı,
Kamu Özel İşbirliği Dairesi Başkanı

ÜYELER

Hızır AKBULUT

Sultan AKKOYUN

Berk ALBAYRAK

Güldengül ARAT

Serdar ARICIOĞLU

Hüseyin ARSLAN

Neslihan ARTAR AYBAR

Tayfun ASAR

Semra F. AŞÇIGİL

Özlem ATABEY

Ömrüye AYAN

Eyüp Vural AYDIN

Saygın BABAN

Dursun BALCIOĞLU

İbrahim BAŞ

İdil BATUR

Okan BEYGO

Ali Erkan BEZİRGAN

Murat BİLGİÇ

Fatih BOZKURT

Demet CAN

Elçin CANER

Mehmet COŞAN

Çiğdem ÇINAR

Güniz ÇİÇEK

Ömer ÇOLAK

Mustafa Erkin DEMİR

H. Canan DEMİRALP

Güleşan DEMİRBAŞ

Nuray DEMİRER

İstanbul Ulaşım A.Ş.

Enerji Bakanlığı

İSG A.Ş.

Otoyol AŞ.

Garanti Bankası

YDA A.Ş.

AECOM

İÇTAŞ

Orta Doğu Teknik Üniversitesi

Türkiye İş Bankası

Kalkınma Bakanlığı KÖİ Daire Başkanlığı

Müstakil Sanayici ve İşadamları Derneği

Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği

İstanbul Büyükşehir Belediyesi

Danıştay

Türkiye Müteahhitler Birliği

ASC Hukuk Bürosu

D.Marin

Türkiye İş Bankası

Hazine Müsteşarlığı

Karayolları Genel Müdürlüğü

Limak

Otoyol AŞ.

Türkiye Müteahhitler Birliği

Sağlık Bakanlığı

Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu

Enerji Bakanlığı

Türkiye İş Bankası

Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu

TAV

Ercan DURGUN
Uğur EMEK
Dr.Yücel ERDEM
İbrahim ERDEN
Özgür ERDOĞAN
Ekim ERGÜN
Emre ESER
Nuri GÖKÇEK
Engin GÖKSU
Sarıgül GÜL
Müge GÜLEÇ
Meltem GÜLSOY
Salih GÜMGÜM
Ece GÜNER
İdil GÜRSEL
Songül GÜVEN
Hüseyin GÜZELER
Enver İSKURT
İbrahim KAMBER
Ayhan KANDEMİR
Nurhan KARACA
Ömer KARACALAR
Kerim KEMAHLI
Pınar KESER
Ahmet KEŞLİ
Levent KİRAZOĞLU
Emre KİTAPCI
Yıldız KOÇ
Yonca KOÇAK
Lütfi Hakkı KUDAY
Cengiz KURT
Burak KUTLUĞ
Ramazan KÜÇÜKSAĞIR
Ülya LEKİLİ

Mustafa MECİT
Selçuk MUTLU
Sedef Yavuz NOYAN
Burak ODER
KübraOKUR
Tuna OZANER
TülayÖNEN
Ebru ÖZDEMİR

Nurol
Kalkınma Bakanlığı KÖİ Daire Başkanlığı
Yollar Türk Milli Komitesi
EnerjiSA
VINCI
Türkiye Barolar Birliği
Kalkınma Bakanlığı KÖİ Daire Başkanlığı
Kalkınma Bakanlığı YPAD Daire Başkanlığı
Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası
Gümrük ve Ticaret Bakanlığı
Maliye Bakanlığı
Sınai Kalkınma Bankası
Altyapı Yatırımları Genel Müdürlüğü
Güner Hukuk Bürosu
Garanti Bankası
Vakıfbank
Kalkınma Bakanlığı Hukuk Müşavirliği
Karayolları Genel Müdürlüğü
Sağlık Bakanlığı
Enerji Bakanlığı
Hazine Müsteşarlığı
Deniz Turizm Birliği
Nurol
YASED
PPP Platform
Garanti Bankası
İÇTAŞ
Özelleştirme İdaresi Başkanlığı
Vakıfbank
TAV
Devlet Hava Meydanları İşletmesi
Akfen Holding
Enerji Bakanlığı
Ulaştırma, Denizcilik ve
Haberleşme Bakanlığı
Kalkınma Bakanlığı KÖİ Daire Başkanlığı
Müstakil Sanayici ve İşadamları Derneği
Kalkınma Bakanlığı-Ulaştırma Sektörü
Bilgi Üniversitesi - Esin Avukatlık Ortaklığı
Enerji Bakanlığı
Akfen Holding
Devlet Hava Meydanları İşletmesi
Limak

Hüseyin ÖZHAN
Ali Kamil ÖZMEN
Ferruh PARMAKSIZ
Mustafa RUMELİ
Sefer SAKIN

Caner SARCAN
Ayhan SARISU
Dr. Ayşen SATIR
Türkan SEVER
Nurten SEYHAN
Nuri SEZGİN
Murat SOĞANCIOĞLU
YücelSÜZEN
Ali Güner TEKİN
Zeki Emre TEKİN
Bahar TERLİKSİZ
Zafer TOPUZ
Engin TURHAN
NeşeTÜRKSEVEN
Tijen TÜRKSEVEN
Nurgül URALOĞLU
Batuhan UZEL
Yusuf UZUNPOSTALCI
Onur VAROĞLU
Serkan VURAN
Sevgi YALÇIN
Şadiye YALÇIN
Didem YAMAN
Mustafa Metin YAZAR
Ömer YILDIZ
Abdolvahap YILMAZ
Can YÜCEL
Atilla ZEYBEK

Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası
Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı
Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı
Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı
Ulaştırma, Denizcilik ve
Haberleşme Bakanlığı
Kalkınma Bakanlığı KÖİ Daire Başkanlığı
Özelleştirme İdaresi Başkanlığı
Çevre Şehircilik Bakanlığı
Sayıştay
Sağlık Bakanlığı
İstanbul Büyükşehir Belediyesi
İÇTAŞ
Maliye Bakanlığı
Özelleştirme İdaresi Başkanlığı
Kalkınma Bakanlığı KÖİ Daire Başkanlığı
Akbank
Devlet Hava Meydanları İşletmesi
Finansbank
Deniz Bank
Türkseven Turizm İnşaat
Karayolları Genel Müdürlüğü
Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası
Hazine Müsteşarlığı
Maliye Bakanlığı
İÇTAŞ
Kalkınma Bakanlığı KÖİ Daire Başkanlığı
Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü
AECOM
İstanbul Ulaşım A.Ş.
İstanbul Ulaşım A.Ş.
Sağlık Bakanlığı
Türkiye İş Bankası
Vakıfbank

YÖNETİCİ ÖZETİ

Bilimsel çalışmalarda, kamu hizmetlerinin, devleti yurttaşlarına görünür kılan unsur olduğu, yurttaşların zihninde “devlet” kavramının oluşmasına hizmet ettiği, hatta, çağdaş “ulus” kavramının öncüsü Batı Avrupa’da ulusların oluşmasında kamu hizmetlerinin merkezi rol oynadığı bildirilmektedir. Bu çerçevede, devlet olmanın asli gereği olan kamu hizmetlerinin en etkin biçimde üretilerek toplumun hizmetine sunulması, ancak yüksek yatırım maliyetli altyapı tesislerinin inşası, bakımı ve işletmesiyle mümkün olmaktadır. Bu sorumluluk toplumların her geçen gün artan nüfus ve ihtiyaçları karşısında devletlerin bütçe imkanlarını zorlamaktadır. Diğer yandan, yüksek rekabet, verimlilik ve etkinlik ihtiyacı içinde karmaşıklaşan günümüz liberal ekonomi ve finans yapısı da, devletleri bu alanda daha verimli yollar bulmaya zorlayan temel bir unsurdur.

Çözüm olarak, devletler, hizmet tesislerini doğrudan inşa eden veya ettiren ve hizmetleri doğrudan kamu personeli eliyle gören geleneksel yapıdan, tesislerin finansmanını, inşasını ve bu tesislerin işletilerek hizmetlerin topluma sunulmasını bir arada doğrudan özel sektöre devreden ve özel sektörün uygulamalarını kamu adına denetleyen bir yapıya yönelmektedirler.

Bu doğrultuda, altyapı hizmetlerinin uzun dönemli sözleşmeler çerçevesinde özel sektör tarafından inşa edilen veya yenilenip geliştirilen tesislerde yine özel sektör eliyle görülmesini sağlayan yöntemler kullanılmaya başlanmıştır. Bu yöntemler, günümüzde, Türkçe’ye Kamu Özel İşbirliği olarak çevrilen “Public Private Partnership” modeli altında toplanmaktadır.

19. ve 20. Yüzyıllarda dönemin Avrupa devletlerine benzer şekilde ulaşım, gaz, elektrik, su gibi pek çok altyapı hizmetini imtiyaz yöntemiyle özel sektör eliyle gördüren ülkemiz de 1980’li yıllarda yine uluslararası ekonomik akımların paralelinde Yap-İşlet-Devret yöntemiyle bu alanda öncü uygulamaları hayata geçirmeye başlamıştır.

1980’lerden itibaren geçen yaklaşık 30 yılda, özellikle elektrik üretimi ve dağıtımı, havaalanı, liman ve karayolu alanlarında onlarca proje Kamu Özel İşbirliği modeliyle hayata geçirilmiştir. Bugün, ülkemiz elektrik üretiminde kamu kuruluşu Elektrik Üretim A.Ş.’nin payı yüzde 40’lara gerilemiş, turizm ülkesi olan Türkiye’nin tüm büyük havalimanları, özel sektör tarafından inşa edilen yüksek kapasiteli, modern tesisler haline gelmiştir. Ayrıca, Kamu Özel İşbirliği projelerinin ülkemize çektiği yabancı yatırımlar sayesinde uluslararası inşaat ve işletme şirketleriyle ortaklıklar kurup onların bilgi ve becerilerini edinen Türk özel sektörü, bu yenilikçi deneyimi uluslararası alanda öncü şekilde kullanarak pek çok bölge ülkesinde yüksek tutarlı projeleri hayata geçirmeye başlamıştır.

Ancak, aradan geçen 30 yıllık sürede, bu modelin artan sayılarda, daha etkin, kumsallaşmış ve yabancı yatırımcıların daha yüksek katılımını sağlayacak şekilde yürütülmesi için gereken önemli teknik iyileştirmeler yapılamamıştır. Bu model altında yapılacak yabancı yatırımların altyapı tesisleri için yapılan kalıcı yatırımlar olduğu düşünüldüğünde, uluslararası yatırımcıların beklentilerini dikkate alan ve dünyada başarısı kabul

edilen uygulamalara paralel düzenlemeler yapma ihtiyacı daha da belirginleşmektedir. Dolayısıyla, mevcut Kamu Özel İşbirliği uygulamalarının geçen on yıllarda edinilen deneyimler ışığında ve özellikle de küresel krizin getirdiği yüksek riskleri giderecek biçimde uluslararası en iyi örnekler dikkate alınarak geliştirilmesi gereği ortaya çıkmaktadır. KÖİ modelinin ülkemize yabancı yatırımı kalıcı bir şekilde çekmedeki rolü de dikkate alındığında, bu alandaki iyileştirme çalışmalarının önemi de artmaktadır.

Bu amaca hizmet etmek üzere, 10. Kalkınma Planı çalışmaları kapsamında Kalkınma Bakanlığı öncülüğünde Türkiye'nin ilk Kamu Özel İşbirliği Özel İhtisas Komisyonu kurulmuştur. Kamu ve özel sektörden bu alanda deneyimli yaklaşık 110 yetkilinin katıldığı Komisyon çalışmaları kapsamında, iki oturum halinde üç tam gün toplantılar yapılmış ve ülkemizdeki Kamu Özel İşbirliği uygulamalarının iyileştirilmesi için yapılması gerekenler ve izlenmesi gereken yol haritası görüşülmüştür.

Komisyon tartışmalarının özet bulguları, genel hatlarıyla raporun sonuç bölümünde verilmektedir. Çalışmalarda varılan genel mutabakat, uluslararası yatırımcıların beklentilerine uygun, ancak karmaşık nitelikli uluslararası proje finansmanı tekniği çerçevesinde gerçekleştirilmek durumunda olan ve uzun vadeli nitelik taşıyan KÖİ modeli uygulamalarında yüksek başarı sağlanması için öncelikle kamu kurumlarının bu modelin gereklerine uygun bir koordinasyon ve yapılanma içine girmeleri gerektiği şeklinde olmuştur. Bu yapılanmanın somut ifadesi olarak da, KÖİ modeli uygulamalarından sorumlu merkezi bir kamu birimi kurulmasına ihtiyaç olduğunda görüş birliğine varılmıştır.

Dünya'da da bu tür yapılanmaların örnekleri bulunmakta olup, bu alanda en yaygın ve güçlü uygulamaları yapan Birleşik Krallık gibi ülkelerde bu tür kurumların geniş ve etkili çalışmalar yaptığı ve bu çalışmaların birbirini izleyen karşıt görüşlü hükümetler döneminde de yenilenecek kesintisiz biçimde sürdürüldüğü görülmektedir. Ülkemizde de kurulmasının faydalı olacağına inanılan böyle bir kurumun, uluslararası deneyimler ve yerli yabancı özel sektörün katkıları ışığında bu alandaki ulusal strateji belgesini hazırlaması, proje uygulamacı kamu kurumlarının uygulamalarını koordine edecek yetkiye ve kamu kurumları ile özel sektöre bu alanda gerekli rehberliği sağlayabilecek yeterliğe sahip olması gerektiği düşünülmektedir. Böyle bir kurumun, bir yandan projelerin planlanması ve önceliklendirilmesinde Kalkınma Bakanlığı ile, projelerin uluslararası finansman tekniğine uygun biçimde kamu üzerine aşırı risklerin doğmasını önleyecek biçimde geliştirilmesinde Hazine Müsteşarlığı ile, ve bütçeyi ilgilendiren hususlarda ise Maliye Bakanlığı ile eşgüdüm içinde çalışabilecek bilgi ve birikime sahip olması gerekmektedir. Bu kurumun, ayrıca, Özelleştirme İdaresi'nin uygulamalarına benzer şekilde bir projeyi ilgili idaresi ile birlikte geliştirip uluslararası piyasaya sunulacak aşamaya getirebilecek kapasiteye sahip olması beklenmektedir. Türkiye'nin ilk Kamu Özel İşbirliği İhtisas Komisyonu çalışmaları kapsamında geliştirilen ve bu raporda özetlenen tespitlerin ve önerilerin kurulması düşünülebilecek böyle bir merkezi kurum için değerli bir ön tespit çalışması niteliği taşıyacağına inanılmaktadır.

SUNUŞ

Ülkemizin (2013-2015) yıllarını kapsayan Orta Vadeli Programının temel amaçlarından biri büyümenin potansiyel seviyeye çıkarılması ve makroekonomik istikrarın güçlendirilmesi olarak belirlenmiştir.

Nitekim geride bıraktığımız son iki yıl içerisinde küresel ölçekteki belirsizlikler nedeniyle oluşan dışsal etkenler ve artan risk algısına rağmen ülkemiz, dünyada büyüme hızı en yüksek olan ülkeler arasında yerini almış ve sürdürülebilir bir büyüme temel hedefi çerçevesinde başta inşaat, ticaret ve ulaştırma sektörleri olmak üzere birçok sektörde yüksek katma değer artışları oluşmuştur.

Hiç kuşkusuz ki büyümenin önemli bir bileşeni olan yatırımlara kaynak sağlanması ve alternatif finans modellerinin geliştirilmesi, 1980’li yıllardan itibaren sadece ülkemiz ölçeğinde değil, küresel ölçekte bir akım olarak ülkelerin gündeminde büyük yer tutmuştur. Bu arayışlar neticesinde özellikle büyük alt yapı projelerinde uygulanan ve devlet bütçesinden kaynağını alan geleneksel yöntemler, yerini özel sektör eliyle yürütülen “Proje Finansmanı” bazlı alternatif finansman yöntemlerine terk etmiştir. Riskleri taraflar arasında dengeli şekilde paylaştırarak büyük maliyetli ve uzun vadeli yatırımların hayata geçirilmesini amaçlayan ve bugün Kamu Özel İşbirliği (KÖİ) kavramı altında toplanan alternatif finansman modellerinin kullanımında ülkemizin edindiği tecrübeler değişkenlik göstermiş; birçok olumlu örneklerin yanı sıra olumsuz örnekler de yaşanmıştır.

Esasen planlama aşamasından başlayarak, devir aşamasına kadar birçok tarafı ve süreci kapsamaması nedeniyle oldukça karmaşık bir yöntem olan “KÖİ” alanında inanıyorum ki geride bıraktığımız 30 yıllık ülke deneyimi azımsanacak bir deneyim değildir.

Nitekim, Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı çalışmaları için ilk kez oluşturulan KÖİ Özel İhtisas Komisyonu çalışmalarına, bu alana katkı sağlayan her sektörden çok değerli temsilciler katılmış; KÖİ projelerinin süreçleri, aksayan yönleri, alınması gereken tedbirler, tüm detayıyla tartışılarak mevcut durumun tespiti yapılmış ve ileriye dönük iyileştirme önerileri belirlenmiştir.

Yapılan çalışmalara katılan değerli üyelerin sağladığı katkılar, modelin sorunlarını çözmek ve yolunu açmak için gösterdikleri çabalar, bizleri sadece modelin geleceği için daha büyük hedeflere yöneltmekle kalmamış, bu çalışmalar sürecinde belleğimizde unutulmaz izler de bırakmıştır.

Kalkınma planlarının sektörlerin her kesiminden paydaşların yaklaşımlarıyla hazırlanması amacıyla Kalkınma Bakanlığının yapmış olduğu bu mükemmel organizasyon için, Kalkınma Bakanlığına ve KÖİ Özel İhtisas Komisyonu çalışmalarında emeği geçen tüm değerli katılımcılara katkılarından dolayı teşekkür ediyor, Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planının ülkemize hayırlı olmasını diliyorum.

Funda OCAK
Kamu Özel İşbirliği
Özel İhtisas Komisyonu Başkanı

1. GİRİŞ

Kamu Özel İşbirliği (KÖİ) terimi henüz mevzuatımızda tanımlanmış değildir. Terim, kamu kesimi tarafından sağlanan altyapı imkanlarının inşası ve hizmetlerin sunulması alanında özel sektörün rolünün artırılmasını amaçlayan ve uluslararası ölçekte kabul gören Public Private Partnership (PPP) teriminin Türkçe karşılığı olarak kullanılmaktadır.

Dünya’da 2000’li yıllardan itibaren kullanılmaya başlanan PPP terimi, aslında bilinen ilk uygulamaları Roma İmparatorluğu dönemine uzanan ve Avrupa’da olduğu gibi, Osmanlı İmparatorluğu döneminden beri ülkemizde de “imtiyaz-concession” olarak tanımlanıp uygulanan yöntemden türetilmiş, Yap-İşlet-Devret (YİD), İşletme Hakkı Devri (İHD) ve Yap-Kirala (YK) gibi çeşitli yöntemlerin dahil olduğu çatı niteliğindeki bir kavramı ifade etmektedir. Nitekim, KÖİ-PPP çatısı altında yer alan bazı yöntemler, güncel mevzuatımızdaki “imtiyaz” tanımı içine girmeseler dahi, sözleşme hükümlerinin içeriğine göre Avrupa Birliği (AB) Hukuku’nda imtiyaz olarak kabul edilmektedirler.

Ancak, tarihte örnekleri bulunsa ve özü itibariyle yeni bir kavram olmasa da, KÖİ uygulamaları artık çok farklı küresel koşullar altında hayata geçirilmek durumundadır. Günümüz toplumlarının ihtiyaçları, 1. ve 2. Dünya Savaşları sonrasında artan nüfus, refah ve hızlanan teknolojik gelişmelerle nitelik ve nicelik olarak son derece yükselmiştir. Diğer yandan, toplumlar, çağın artan günlük hızına koşut şekilde bu ihtiyaçları çok daha kısa sürede talep etmektedirler. Kamu bütçelerinin geleneksel imkanları ise bu ihtiyaçları karşılamaya yetmemektedir. Her geçen gün daha yüksek rekabet, verimlilik ve etkinlik ihtiyacı içinde karmaşıklaşan günümüz liberal ekonomi ve finans yapısı, gelişmekte olan ülkelerin yanında, gelişmiş ülkeler ve kamu idareleri üzerinde ilave baskı yaratmaktadır. Halen devam etmekte olan dünya ölçeğindeki büyük finansal krizin etkileri ise tüm bunları ağırlaştırır güncel bir sorundur.

Yukarıda değinilen hususların paralelindeki ekonomik ve politik küresel gelişmeler, raporun İkinci Bölümü’nde aktarıldığı üzere, 1980’lerde ABD ve Birleşik Krallık’tan başlayarak devletin ekonomiye müdahalesinin azaltılması, elektrik, ulaşım, telekomünikasyon ve diğer altyapı sektörlerinin özel sektöre açılması ve kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesi akımlarını başlatmıştır. Böylece, dünya savaşlarının ve 1929 ekonomik krizinin etkisiyle ekonomideki aktif, “bizzat yapan, üreten” rolü güçlenen devletler, karma ekonomik yapıdan yeniden liberal ekonomiye dönmeye başlamışlardır.

Bu süreçteki çok ilginç bir örnek olarak İtalya’da elektrik sektöründe yaşanan gelişmeler verilebilir. Dünyadaki millileştirme akımının gecikmiş bir uygulaması olarak 1962 yılında İtalyan devlet elektrik şirketi Enel kurulmuş ve 1962-1995 yılları arasında ülkedeki 1270 özel elektrik üretim tesisini aşamalarla satın/devir almıştır. Ancak, bu sürecin tamamlanmasının hemen ardından, AB’nin iç pazarda elektrik üretiminin serbestleşmesini ve elektrik üretiminin rekabete açılmasını öngören 1996 tarihli, 96/92 sayılı Direktifi’nin ve dünyadaki özelleştirme akımının etkisiyle, İtalya’da elektrik sektörü 1999 yılında serbestleşme ve özelleştirme sürecine girmiştir. Üretim, iletim ve dağıtım şirketleri olarak

yeniden yapılandırılan ve özelleştirilmeye başlanan Enel'deki İtalyan devleti hisselerinin oranı bugün %31'e düşmüştür.

Güçlü serbest piyasa ekonomisine dönüş aşamasında, küresel anlamda 1980'lerde Birleşik Krallık'tan başlayarak, kamu idarelerinin altyapı hizmetlerindeki doğrudan etkinliklerinin de azaltılması hedeflenmiş, bu hizmetleri de özel sektöre devretme arayışı başlamıştır. Bu dönemde yaşanan ekonomik ve politik gelişmelerinin, özel girişimin olmadığı, tamamen devletçi ekonomilere sahip Doğu Bloku ülkelerinde devrimsel dönüşümlere yol açtığı, bu ülkelerin de liberal ekonomik yapıyı ve hatta bu yolla giderek demokratik sistemleri benimsedikleri görülmüştür.

Yine 80'li yıllarda, kapsamlı liberalleşme politikalarıyla henüz tanışan gelişmekte olan piyasa ülkeleri, sınırlı bütçe imkanları, dış borçlanma kapasiteleri ve mevcut kamu hizmet birimlerinin verimlilik düzeyiyle karşılayamadıkları altyapı hizmetlerini, yabancı yatırımcılar eliyle uluslararası finans piyasalarından yararlanarak karşılamak üzere adımlar atmaya çalışmışlardır. Bugün KÖİ kavramı altında topladığımız, geçmişteki imtiyaz yönteminin türevleri olan YİD ve İHD gibi yöntemler de bu dönemde üretilmiştir. Bu noktada Türkiye, elektrik sektörü yatırımlarını hızlandırmak üzere 1984'de çıkardığı özel sektör girişimcilerinin elektrik sektöründe YİD ve İHD yöntemleriyle proje gerçekleştirmelerine olanak tanıyan 3096 sayılı Kanunla, dünyada YİD yöntemini ilk kez kanunlaştıran ülke olmuştur.¹ Uluslararası kamuoyunda, Yap-İşlet-Devret teriminin İngilizce kısaltması olan BOT terimini ilk kullanan kişi de dönemin başbakanı Turgut Özal'dır.²

Ancak, konuya öncelikle altyapı projelerini hızla gerçekleştirmek için uluslararası finans piyasalarından yararlanma amacıyla yaklaşan, yatırımlarını geleneksel, bütçe finansmanlı "doğrudan alım" yöntemiyle gerçekleştirmeye ve hizmetleri doğrudan üretme yöntemine alışkın kamu idareleri, uluslararası finans piyasalarına başvurduklarında, kreditorlerin ancak yeni ve karmaşık "proje finansmanı" tekniği koşullarına göre kaynak sağlamakta istekli olduklarını görmüşlerdir. Bu teknik, finans sektörünün modern anlamda 1970'li yıllarda büyük enerji ve doğal kaynak projelerinin yüksek yatırım tutarları gerektiren riskli ve uzun vadeli projelerini finanse edebilmek için geliştirdiği bir yöntemdir. Bir projenin risklerini en üst düzeyde görünür kılmak, taraflar arasında en iyi şekilde paylaşmak, ev sahibi ülke ya da yüklenici şirket risklerini projeden uzaklaştırarak büyük ve uzun dönemli yatırımların risklerini kontrol edebilmek proje finansmanı tekniğinin amaçlarındandır. Kamunun geleneksel biçimde bütçesinden ya da borç alarak gerçekleştirmesi yöntemine kıyasla, kreditorler proje finansmanı tekniğinde projeler ve sözleşmeler üzerinde daha fazla söz söyleme hakkına sahip olmaktadır. Bunun sonucu olarak da projelerin tüm taraflar için toplam değeri artmakta ve politik kaygılarla uygulanmaya çalışılan verimsiz projelerin hayata geçirilmesinin önlenmesine katkı sağlanmaktadır.

¹ IFC, "Project Finance in Developing Countries", Lessons of Experience Series #7, 1999, s.16.

² Grimsey, D., & Lewis, M.K., "Evaluating Risks of Public Private Partnerships for Public Infrastructure Projects", International Journal of Project Management, 20, 2002, s. 107-118.

Ancak, hem aynı dönemde yaşanan özelleştirme olgusunun getirdiği sosyal ve politik sorunlar, hem de kamu idarelerinin mevcut hukuk, örgütlenme ve işleyiş yapılarının uluslararası yatırımcıların sunduğu proje finansmanı tekniğinin gereksinimlerine uyum sağlamakta zorlanması, 1980'lerden bugüne kadar geçen süreçte, KÖİ uygulamalarında hemen tüm ülkelerde tartışmalara ve kesintilere yol açmıştır.

Geçen on yıllar sonunda, uluslararası finans kaynaklarını altyapı yatırımlarına çekmek isteyen ülkelerin, proje süreçlerini, kamu projelerinin planlanması ve seçiminden başlayarak proje finansmanı tekniğinin gereklerini dikkate alır biçimde geliştirmeleri gerektiği açıklığa kavuşmuştur. Bu durum, ülkelerin, sorunlarla karşılaştıkça lokal ve geçici çözümler üretmek şeklinde "reaktif" değil, insiyatif alan "proaktif" politikalar izlemesini gerekli kılmaktadır.

Bu ilk KÖİ Özel İhtisas Komisyonu çalışması, 1980'li yıllardan beri KÖİ modellerini uygulamaya çalışan ve bu alanda önemli ilerleme ve başarılar sağlayan ülkemizin 30 yıllık deneyimini, kamu ve özel sektör temsilcilerinin katkılarıyla değerlendirmeyi ve küresel finans krizinin getirdiği zorluklar karşısında en iyi politikaların üretilmesi için öneriler getirmeyi amaçlamıştır.

2. MEVCUT DURUM ANALİZİ

2.1. Dünyada Genel Durum

2.1.1. Tarihsel Gelişim

Kamu hizmetlerinin devlet kavramıyla ilişkisine ilişkin çalışmalar incelendiğinde, kamu hizmetlerinin devleti yurttaşlarına görünür kılan bir unsur olduğu ortaya çıkmaktadır. Öyle ki, yurttaşların zihninde “devlet” kavramının oluşmasına hizmet eden kamu hizmetlerinin, çağdaş “ulus” kavramının öncüsü Batı Avrupa’da ulusların oluşmasında da merkezi rol oynadığı bildirilmektedir.³

Nitekim tarihsel gelişimde, özellikle kıta Avrupası’nın hukuk sistemine ve cumhuriyet şeklindeki yönetim biçimine kaynaklık eden, tarihin en geniş idare aygıtına sahip devletlerinden Roma İmparatorluğu’nda, liman, yol, pazar yeri, hamam gibi kamu hizmetlerinin görülmesine ilişkin yasal düzenlemelerin tarihinin 539 yılına uzandığı görülmüştür.⁴ Üstelik aynı yasalarda, bu hizmetlerin devletler yanında imtiyaz adı altında özel girişimciler tarafından görülmesi de hükme bağlanmıştır. Roma İmparatorluğu’nun yıkılmasının ardından kayıtlarda izlenemeyen imtiyaz modeli, Batı Avrupa’da 12. ve 13. yüzyıllarda tekrar görülmüş, sonra da 16. ve 17. yüzyıllardan itibaren özellikle Fransa’da sürekliliğe kavuşmuştur.⁵ Batı Avrupa monarşileri, yollar, su kanalları, posta işleri, taşıma, şehir aydınlatması ve hatta opera binası gibi tesisler için bu yöntemi kullanmışlardır. 19. yüzyılda gelen büyük icatlar çağıyla da, demiryolları ve elektrik hatları gibi büyük çaplı yatırımlar için imtiyaz yöntemi kullanılmıştır.

Osmanlı İmparatorluğu döneminde de, aynı Avrupa’da olduğu gibi imtiyazlar verilmiştir. Özellikle, icatlar çağı 19. yüzyılın doğasına uygun biçimde, yeni bir fikir ya da teknoloji geliştiren kişi ya da şirketlerin devlete sunduğu teklifler değerlendirilmiştir. Bu girişimcilere, imtiyaz sözcüğünün tam karşılığı olarak baştan bir maddi karşılık ve/veya tesisin gelirinden pay karşılığında faaliyetlerini gerçekleştirme ayrıcalığı ve koruması sağlanmıştır. Osmanlı İmparatorluğu’ndaki ilk örnekler arasında, geçmişi 1850’li yıllara kadar giden Terkos Suyu, İstanbul Şirket-i Hayriye deniz hatları işletmesi, 1870’lerde dünyanın ilk metro örneklerinden biri olarak gerçekleşen Beyoğlu Tüneli projelerinin olduğu; ayrıca havagazı, tramvay, elektrik, tren yolları imtiyazları gibi pek çok imtiyazla kamu hizmetlerinin verildiği bilinmektedir. Ancak, 20. yüzyıl ile gelen dünya savaşları ve 1929 bunalımı döneminde bu akım tersine dönmüş, yaşanan maddi yıkımlar ve daha önce bilinmeyen enflasyon gibi olgular sebebiyle uzun dönemli imtiyaz sözleşmelerinin ifa edilmesi imkansızlaşmaya başlamıştır. Bu durum karşısında, imtiyaz sahipleri, kamu hizmetleri alanında da örgütlenmeye başlayan devletlerle anlaşmalar yapmaya başlamış

³ Van de Walle, Steven and Scott, Zoë, The Role of Public Services in State- and Nation-Building, GSDRC Research Paper, University of Birmingham, 2009, s.10.

⁴ United Nations–Economic Commission for Europe, Guidelines on Public-Private Partnerships For Infrastructure Development, 2000, s. 5 (UNEC).

⁵ Walle and Scott, s. 6.

ve sözleşmelerini kamu iktisadi teşebbüslerinin kuruluşuna da kaynaklık yapan devlet şirketlerine devretmişlerdir.⁶

Aynı dönemde, yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti de, yabancılara tanınan imtiyazları sonlandırmak, ulusal ekonomisini hızla güçlendirmek gibi politik tercihlerin de etkisiyle, imtiyazın geri alımı yoluyla altyapı şirketlerini ve tesislerini millileştirmiştir.

2. Dünya Savaşı'nın ardından gelen kalkınma döneminde, özel sektör şirketlerinden imtiyazları devralan ve kamu hizmetleri alanında en geniş şekilde örgütlenen kamu idarelerinin ekonomideki rolü artmıştır.⁷ Ancak, savaş dönemi ve sonrasında batı dünyasına öncülük eden ABD'de, kuruluş felsefesinden gelen anlayışla kamunun özel girişimler karşısındaki gücü her zaman sınırlı kalmaya devam etmiştir. Kişilerin özgürlüğünün ekonomik özgürlükle tanımlandığı ve devletin ekonomideki rolünün azaldığı ölçüde özgürlüğün de artacağı şeklindeki felsefeyi yeniden işleyen Chicago Ekonomi Okulu'nun liberal ekonomi yaklaşımı da 1970'lerde etkisini artırmaya başlamıştır.⁸ Bu anlayış, güçlü kamu sektörü ve karma ekonomi anlayışını izleyen, ancak kamu kurum ve kuruluşlarının verimsizlikleri ve resesyona getirdiği işsizlik nedeniyle yaşadığı sorunlarla bir değişim ihtiyacı ortamına giren Birleşik Krallık'ta, 1979-1990 arasında görev yapan Margaret Thatcher döneminde başlayan büyük özelleştirme hareketinin de düşünsel öncülüğünü yapmıştır.⁹ Bu akımın tüm dünyada serbest piyasa ekonomisine geçişi güçlendirdiği ve özel mülkiyete yer vermeyen, tamamen devletçi Doğu Bloku sisteminin yıkılmasında da etkili olduğu bilinmektedir.

Ancak, Birleşik Krallık'taki ilk özelleştirme hareketleri, başlangıçta kamu eliyle işletilen diğer altyapı hizmetlerine uzanmamıştır. İktidara yine Muhafazakar Parti'den Başbakan John Major'ın gelmesiyle ise geleneksel altyapı hizmetlerinin de özel sektör eliyle sunulması fikri, özelleştirme hamlesinin ardından, 1992 yılında uygulanmaya başlanmıştır. Bugün KÖİ alanında 700'ün üzerinde projeyi gerçekleştirmiş olan, kamu kurumlarını bu karmaşık model için en kapsamlı şekilde örgütleyip en standart uygulamaları geliştirdiği kabul edilen Birleşik Krallık'ta, KÖİ modeli "Private Finance Initiative (PFI)" ifadesiyle adlandırılmaktadır.

Birleşik Krallık'taki bu gelişmeler, 1990'lı yıllardan itibaren diğer Avrupa ülkelerinde de KÖİ projeleri yanında altyapı sektörlerinde serbestleşme ve rekabete açılma yönündeki gelişmelerin önünü açmıştır. Örneğin, Avrupa Birliği, elektrik üretiminin rekabete açılması hakkındaki 1996 tarihli ve 96/92 sayılı Direktifiyle AB iç pazarında elektrik üretiminin serbestleşmesi akımını resmen başlatmıştır.

KÖİ projelerinin etkinliğinin artmasında, özelleştirme akımının öncülüğü yanında, uluslararası finans piyasaları tarafından modern anlamda 1970'li yıllarda geliştirilen proje finansmanı tekniğinin asli bir işlevi olmuştur. Dünya savaşları sonrasındaki hızlı eko-

⁶ Walle and Scott, s. 40.

⁷ Walle and Scott, s. 40.

⁸ Walle and Scott, s. 40.

⁹ UNEC, s. 6.

nomik büyüme ve teknolojik gelişmeler çağında, uzun dönemli ve büyük ölçekli kamusal ya da özel altyapı yatırım projeleri artmaya ve risklerin tam bilinmediği gelişmekte olan ülkeler coğrafyasında da projeler gerçekleştirilmeye başlanmıştır.¹⁰ Ancak, bu büyük yatırımların gerektirdiği yüksek finansman tutarlarının klasik bankacılık teknikleriyle karşılanmasında zorluklarla karşılaşılmaya başlanınca proje finansmanı tekniği şekillenmiştir. Bu teknikte, çok sayıdaki banka proje riskini paylaşarak finansman sağlamak üzere “sendikasyon” adı altında bir araya gelmekte ve projenin tüm ömrü boyunca gerçek maliyeti, riskleri ve tahmini getirileri hassasiyetle hesaplanıp, özel bir proje şirketi çatısı altında toplanmaktadır. Böylece müteahhit ya da ev sahibi ülke gibi diğer proje paydaşlarının sebep olabileceği riskler projeden uzaklaştırılmaya çalışılmaktadır. Bu nitelikleri ile proje finansmanı tekniği aslında KÖİ modelinin “yapılabilir-finanse edilebilir” hale gelmesinin özündeki gücü oluşturmaktadır.

2.1.2. KÖİ Tanımı ve Önemi

Komisyon çalışmaları kapsamında 26-27 Haziran 2012 tarihinde Ankara’da düzenlenen 1. Kamu Özel İşbirliği Çalıştayı’nda gündeme gelen ilk konulardan biri, özel sektör temsilcilerinin, uluslararası alanda kullanılan Public Private Partnership teriminin Türkçe’ye “ortaklık” ifadesi yerine “işbirliği” ifadesiyle çevrilmesinin kavramın gerçek anlamını yansıtmadığı hususundaki görüşleri olmuştur. Bu görüşler KÖİ anlayışının başarıyla hayata geçirilmesindeki zorlu moral noktaları etkili bir şekilde yansıtmaya yardımcı olabileceği için aşağıda ayrıntılı şekilde aktarılmıştır.

İlk Çalıştay toplantısında, özetle, KÖİ teriminin asli unsurunun İngilizce’de “partnership (ortaklık)” olarak ifade edildiğine dikkat çekilmiştir. Bu ifadenin kamu kesiminin, önemli sermaye ve kredi yatırımı tutarları gerektiren ve 20-30 yıl gibi uzun vadeli sözleşmelere dayanan projeler boyunca sözleşmenin karşı tarafındaki özel sektör girişimcilerini gerçek ve eşit birer ortak görmesi gerektiğini vurgulayan bilinçli bir tercih olduğu belirtilmiştir. Ayrıca, KÖİ modelinin mantığının ve felsefesinin, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında, devletin kendi bütçesinden ödediği doğrudan alım yönteminden farklı olması gerektiği, bu uzun dönemli ilişkide karşı tarafı temsil eden özel sektör girişimcisinin 4734 sayılı Kanunda tanımlanan “yüklenici”den farklı bir statü içinde, uzun yıllar boyunca kamuya en iyi hizmeti sunmayı birlikte başarmak zorunda olan “gerçek bir ortak” olarak görülmesi gerektiği vurgulanmıştır. Bu anlamda, terimin İngilizce orijinalinin gerçek karşılığı olan “ortaklık” ifadesi yerine kullanılan “işbirliği” ifadesinin bu temel anlayışı baştan zayıflattığı, her zaman güçlü ve amir durumda olmaya alışık kamu gücü karşısında, özel sektör girişimcisini işbirliğine zorlayan bir anlam ifade ettiği bildirilmiştir.

Buna karşılık olarak, “ortaklık” ifadesinin doğası gereği en yüksek karlılığı amaçlayan şirket ya da diğer bir hukuki tüzel kişilik yapısını akla getirebileceği, oysa KÖİ modelinde ticari bir ortaklık olmadığı, karı amaçlayan özel sektörle, kamu hizmeti kavramının gereği olarak belli mali destekleri ve riskleri üstlenerek fiyatı düşürüp kaliteyi artırma-

¹⁰ Grimsey and Lewis, s. 16.

ya çalışan kamu sektörünün çıkarlarının çeliştiği, KÖİ modeli kapsamında proje sahibi kamu kurumunun proje şirketine bizzat hissedar olmasının mümkün bulunmasına rağmen böyle bir hissedarlığın genelde tercih edilmediği, “işbirliği”nin “ortaklık”tan daha geniş bir kavram olarak her tür KÖİ modeline daha yakın olduğu, sonuçta bir kamu hizmeti yürütüldüğü için kamunun her zaman hizmetin tam ve eksiksiz olmasından sorumlu taraf olarak bazı üstünlüklere sahip olması gerektiği gibi görüşler ifade edilmiştir.

KÖİ gibi, ekonomik boyutları yanında, devletin kamu hizmetlerindeki rolünün yeniden tanımlanması gibi politik, kamu personeli istihdamında azalma ya da çalışma ilişkisindeki değişiklikler gibi sosyal, kamu kurumlarının örgütlenmesi ve işleyişindeki değişiklikler anlamında idari değişimler yaratan bir modelin adından başlayarak yapılan bu tür tartışmalar sadece ülkemize özgü değildir. KÖİ kavramının ve uygulamalarının dünyada da tartışılan boyutları bulunmakta olup, kavramın isminin ne olması gerektiği hususuna da ışık tutacak açıklamalara tarihsel arka planı içinde aşağıda yer verilmiştir.

Ülkemizde KÖİ terimi, ilk kez, Kalkınma Bakanlığı şeklinde yeniden örgütlenen Devlet Planlama Teşkilatının öncülüğünde 2007 yılında hazırlanmaya başlanan ve 2008 yılında tamamlanarak ilgili makamlara sunulan Kamu Özel İşbirliği konulu kanun taslağında yer almıştır. Bu kanun taslağı, 1980’li yıllardan beri çıkarılan bu alandaki pek çok dağınık ve farklı kanun ve yönetmeliği ilga etmek ve uzun yıllardır beklenen reform çalışmalarına yanıt vermek amacıyla hazırlanmıştır.

Kanun taslağında, KÖİ, ilga ettiği kanunların günümüz gerçeklerine uymayan sınırlayıcı ifadelerine karşı, kamu kurum ve kuruluşlarının faal olduğu ya da olabileceği tüm sektörlerde kullanılabilir bir yaklaşım olarak düşünülmüştür. Buna göre, KÖİ, taslak kanunda sayılan sektörlerdeki yatırım ve hizmetlerin, maliyet, risk ve getirilerinin, idareler ve özel sektör arasında taslakta öngörülen (YİD, İHD ve diğerleri gibi) modeller çerçevesinde paylaşılması yoluyla gerçekleştirilmesini ifade eder.

Dünyadaki duruma bakıldığında ise, KÖİ’nin tanımı üzerinde ancak son birkaç yılda ortak yaklaşıma ulaşıldığı görülecektir. 1980’lerden beri altyapı sektörlerinde serbestleşme akımına liderlik yapan Dünya Bankası, çalışmalarında daha makro bir bakışla “Private Sector Participation in Infrastructure (PPI)” ifadesini esas almaya devam etmektedir. Bu ifade, özel sektörün altyapı sektörlerindeki tüm faaliyetlerini dikkate almakta, altyapı sektörlerindeki özelleştirmeleri, KÖİ yöntemleriyle gerçekleştirilen projeleri ya da tamamen serbestleştirilmiş piyasalarda özel sektörün yaptığı yatırımları kapsamaktadır. Ancak, Dünya Bankası da, son yıllarda, özel sektöre yüzde yüz satışı/devri ifade eden özelleştirmeler dışında bir kavram olarak PPP kavramını kullanmaya başlamıştır.¹¹

KÖİ yaklaşımının dünyadaki öncüsü kabul edilen Birleşik Krallık’ta ise, bu model 1980’lerde başlayan özelleştirme akımından sonra, 1992 yılında ilan edilen PFI kavramıyla adlandırılmaya başlanmıştır.

¹¹ Bkz. <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/agreements>, son erişim tarihi 3.9.2012.

Her ne kadar sadece bir isimlendirmeden ibaret olsa da, büyük ölçekli kamu hizmet tesislerinin inşası ve 20-30 yıl sürelerle işletilmesinde özel sektöre liderlik rolü veren KÖİ uygulamalarının sadece finansman boyutuna vurgu yapan bu terimin, bir yandan Birleşik Krallık'taki güçlü ve hızlı özelleştirme uygulamalarının o dönemde yarattığı tepkileri, diğer yandan da, devletin kamu hizmetleri alanındaki rolü ve imajı konusundaki hassasiyetini gözettiğini düşünmek mümkündür.

AB düzeyinde ise, konu uzun süre tarihi “imtiyaz” kavramı kapsamında izlenmiştir. Ancak, daha sonra, Birleşik Krallık'taki PFI uygulamalarının büyük çoğunlukla özel sektör girişimcisinin inşa ettiği tesis ve ürettiği hizmet karşılığında ödemelerini kullanıcılardan değil de, doğrudan kamu idarelerinden alması nedeniyle, AB ülkeleri için yeni olan bu yaklaşımın tarihi imtiyaz modelinden farkını vurgulayan bir terim düşünülmesi ihtiyacı doğmuştur. Bu noktada, uluslararası kullanımı yaygınlaşan PPP terimi AB'nin resmi belgelerinde de kullanılmaya başlanmıştır. Ancak, AB müktesebatında resmi bir PPP tanımı yoktur. PPP, hem imtiyaz gibi doğrudan kullanıcılardan alınan ödemelere dayanan yöntemleri, hem de PFI gibi kamu kurumlarının yaptığı ödemelere dayanan yöntemleri içeren bir çatı kavram olarak kabul edilmektedir.¹²

Konunun AB hukuku çerçevesindeki görünümüne sonraki bölümde yer verilmiştir. Ancak, bu noktada, AB'nin konuya özellikle KÖİ'nin bir “kamu alımı” yöntemi olması açısından yaklaştığını, böylece KÖİ yöntemlerinin de diğer kamu alımları gibi AB müktesebatının kamu alımlarına ilişkin direktiflerine tabi olacağına vurgu yaptığını belirtmek gereklidir. Nitekim, AB Komisyonu, 2011 sonu itibariyle özel bir imtiyazlar direktifi taslağı hazırlayıp yürürlüğe girmesi için süreci başlatmıştır.¹³ Her ne kadar bazı AB dökümanlarında PPP kavramının “sözleşmesel PPP”ler yanında, bir de kamu ve özel sektörün birlikte kurduğu ortaklıkları ifade eden “kurumsal (institutional) PPP”ler”i içerdiği ifade edilse de altyapı hizmetlerinin görülmesi amacıyla kamu sermayeli yeni şirketler yaratmak anlamına gelen bu yaklaşımın gerçekte altyapı hizmetlerinin görülmesini özel sektöre devretme düşüncesine zıt bir geri dönüş olduğu bilinmektedir. Kaldı ki, böyle bir tanımın, altyapı sektörleri dışında çeşitli amaçlarla kamu ve özel sektör sermayesi ile kurulabilecek şirketleri de kapsayacağı ve konuyu altyapı hizmetleri çerçevesinden çıkaracağı için yerinde olmadığı da söylenebilir. KÖİ yöntemlerinde projelere destek olmak ve proje getirilerinden faydalanmak amacıyla kamu idarelerinin proje şirketlerine ortak olabileceği zaten kabul edilmekte olup, bu tür pek çok proje şirketi vardır. Ancak, bunlar yalnızca bir proje ömrü boyunca yaşayacak şirketlerdir. Ayrıca, bu tür bir projenin kurulması durumunda, aynı proje kapsamında hem kurumsal KÖİ, hem de sözleşmesel KÖİ bulunması PPP kavramının uygulanması veya anlaşılmasına daha fazla karmaşa getirebileceği düşünülmektedir. Nitekim, daha güncel ve kapsamlı AB belgelerinde, kurumsal KÖİ gibi bir yaklaşımın terkedilmeye başlandığı görülmekte ve KÖİ'lerin birer sözleşme oldukları vurgulanmaktadır.¹⁴

¹² Avrupa Birliği, SIGMA, Brief 18- Public Procurement, Concessions and PPPs, Ağustos 2011, s. 7;

¹³ European Parliament, COM(2011) 897 final, 2011/0437 (COD).

¹⁴ European Parliament, COM(2009) 615 final, 19.11.2009.

Uluslararası alanda da, PPP terimindeki “partnership” sözcüğüyle hukuki bir “ortaklık” kastedilmediğinde kuşku yoktur.¹⁵ Birleşik Krallık Sayıştay’ının, PFI projelerinin başarıya ulaşması için kamu ve özel kesimler arasındaki uzun dönemli sözleşmesel ilişkinin nasıl olması gerektiği hakkındaki özel rehberinde, KÖİ projelerinin ancak kamu ve özel sektör taraflarının “ortaklık ruhu” içinde birbirlerinin farklı ihtiyaçlarını anlayarak çalışmaları halinde başarıya ulaşabileceği anlatılmaktadır.¹⁶ Bu çerçevede “ortaklık” sözcüğünün doğrudan çevirisiyle bir hukuki yapı anlaşılmasına karşı önlem olarak, uluslararası çevrelerde PPP’nin bir “partnering” - “ortaklık yapma” olarak ifade edildiği de görülmektedir.¹⁷

Ancak, konunun özü itibarıyla asıl olan, PPP terimindeki ortaklık sözcüğünün teknik olarak neyi kastettiğidir. Buradaki ortaklık deyimini, gerçekte, altyapı hizmetlerinin mali açıdan geri dönüşünün gerektirdiği uzun sözleşme dönemleri boyunca sürecek kamu kurumları ile özel sektör girişimcileri arasındaki ilişkinin, kamunun doğrudan alım sözleşmelerindekine benzer şekilde, ticari bir özel hukuk sözleşmesinin denk tarafları arasındaki ilişki niteliğinde olmasını temsil etmektedir. Bu ortaklığın, Anglo Saxon Hukuku’nda “Arm’s Length” ilkesi olarak bilinen, konumuz kapsamında, “her iki tarafın denk sayılıp birbirine hâkim olmadan, ‘mesafeli’ bir iş ilişkisini sürdürmesi” olarak çevrilebilecek ilkeye uygun sürdürülmesi KÖİ modelinin başarısı için sembol bir yaklaşıma işaret etmektedir. Türk Hukuku açısından konuya bakıldığında, bu tür bir denkler arası özel hukuk sözleşmesi ilişkisine, Anayasa’nın 47. maddesine 1999 yılında yapılan değişiklikle imkan sağlandığı görülmektedir. Söz konusu maddede, kamu tarafından görülen yatırım ve hizmetlerin “özel hukuk” sözleşmeleri ile özel sektöre yaptırılabilmesi düzenlenmektedir. Ancak, bu denkler arası ilişkinin sözleşme imza aşamasından itibaren geçerli olabileceğinde kuşku yoktur. Sözleşme imza aşamasına kadar geçen ihale ve görevlendirme döneminin kamu-idare hukuku kapsamına gireceği açıktır.

İlave bir unsur olarak belirtmek gerekirse, yukarıda, KÖİ modelinin özünde yer aldığı açıklanan proje finansmanı tekniğinin asli yönü, özel sektörü temsil ederek ana sözleşmeye imza koyan girişimcinin mali gücünü esasen finansörlerin oluşturmasıdır. Finansörler, bizzat ana sözleşmelere imza koymasalar da, gerçekte kamu kurumları ile özel girişimciler arasındaki ilişkinin asli unsuru olarak aslında sözleşmenin ve KÖİ modelinin tarafları/ortakları arasında yer almaktadırlar. Böylece, KÖİ modelindeki ortaklardan biri de mali kaynaklarını projede riske eden asli unsur finansörler olmakta, sonuçta üçlü bir ortaklık ilişkisi doğmaktadır. Nitekim ülkemizdeki proje finansmanlarında da kamu kurumları ile özel sektör girişimcisi arasında imzalanan ana sözleşme/uygulama

¹⁵ Avrupa Birliği SIGMA, Brief 18- Public Procurement, Concessions and PPPs, Ağustos 2011, s. 7; Dünya Bankası PPP web sitesi, <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/agreements>, son erişim tarihi 3.9.2012; EPEC, The Guide to Guidan-ce, 2011, s. 5; Birleşik Krallık NAO, Financing PFI Projects in the Credit Crisis and the Treasury’s Response, 2009, s. 4, www.nao.org.uk/publications/1011/pfi_in_the_credit_crisis.aspx, son erişim tarihi 26.12.2012.

¹⁶ National Audit Office, Managing the relationship to secure a successful partnership in PFI projects, Report by the Comptroller and Auditor General HC 375 Session 2001-2002, 29 November 2001, http://www.nao.gov.uk/publications/nao_reports/01-02/0102375.pdf, son erişim tarihi 26.12.2012.

¹⁷ Singapur Maliye Bakanlığı web sitesi PPP sayfası, <http://app.mof.gov.sg/ppp.aspx>, son erişim tarihi 4.9.2012; Aynı yönde, Bkz. PWC, Partnering in Practice, 2004, s. 3 vd. (PWC),

sözleşmesi yanında, finansörlerle de bir “direk anlaşma” ya da “garanti mektubu/anlaşması” imzalanmasının örnekleri görülmektedir. Yine, proje finansmanı tekniğinde, finansörlerin “step-in” denen, “projeye müdahil olma, sözleşmeyi imzalayan proje şirketinin başarısızlığı, temerrüde düşmesi vb. hallerinde yeni bir şirketi aynı projeyi yürütmek üzere görevlendirebilme” yetkisi de, finansörlerin KÖİ modelinde resmi bir taraf olduğunu tescillemektedir.

Bu kapsamda, Komisyon çalışmalarının ilk ayağında ortaya çıkan tartışmalarda gerçekten de önemli bir noktaya temas edilmiştir. Uluslararası alandaki tartışmalara baktığında da, uluslararası ölçekte tanınan, tercih edilen ve başarısı sürdürülebilir bir KÖİ modeli için, kamu kurumları ile özel girişimci tarafların birbirine denk statüde, birbirlerine hakim olmadan, mesafeli, ama birbirlerinin ihtiyaçlarını ortaklık ruhu içinde anlayarak hareket etmeyi ilke edinen bir yaklaşım sergilemeleri gerektiği kabul edilmektedir.

2.1.3. KÖİ Modelinin Temel Özellikleri

KÖİ, disiplinler arası nitelik taşıyan bir alandır. Bu nedenle de, her disiplinin bakışı açısından KÖİ'nin farklı bir özelliği belirtilebilir. Bu anlamda, farklı disiplinlere göre KÖİ'nin temel özellikleri şunlardır:

Kamu hukuku açısından: KÖİ'nin en temel niteliği, kamu kurum ve kuruluşları tarafından yürütülen yatırım ve hizmetlerin özel hukuk kişileri eliyle görülmesini olanaklı kılmasıdır. Nitekim, modelin uluslararası ölçekte kabul gören bu temel niteliği, Anayasa'nın 47. maddesinin 4. paragrafında da aynı biçimde düzenlenmiş, ek olarak, kanunlarla düzenlenmek koşuluyla bu görevlendirmelerin özel hukuk sözleşmeleri ile de gerçekleştirilebileceği bildirilmiştir. Böylece, özel kişilerin bu alanda faaliyet gösterebilmeleri Anayasa düzeyinde koruma altına alınmış bulunmaktadır.

Diğer yandan, kamu kurum ve kuruluşlarının bizzat kendilerinin yapmakla veya yaptırmakla görevli oldukları yatırım ve hizmetleri özel sektör eliyle yaptırıp gördürmeleri de AB Hukuku açısından Kamu Alımlarının bir parçası olarak nitelendirilmektedir. Türk Hukuku'nda bu kavram Kamu İhale Hukuku olarak kamu alımı sürecinin ilk aşaması olan ihale aşamasına atıfla adlandırılrsa da, aslında, ihale aşaması dışında 4735 sayılı Kanunla düzenlenen kamu ihale sözleşmeleri aşamasının da Kamu İhale Hukuku'nun kapsamına girdiği bilinmektedir. AB ile müzakereler de Kamu Alımları başlığı altında yürütülmekte olup, gelecekte Kamu İhale Hukuku ifadesinin yerini Kamu Alımları Hukuku'nun alması beklenebilir. Bu anlamda, KÖİ'nin, kamu hukuku açısından, uzun süreli bir sözleşme ilişkisine dayanan bir kamu alımı yöntemi olduğu belirtilmelidir.

Bu anlamda, KÖİ alanında hem idare hukuku kapsamında imtiyaz sözleşmeleri yapma imkanı, hem de özel hukuka tabi sözleşmeler yapma imkanı Anayasa ile düzenlenmiş bulunmaktadır. Nitekim, 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun, bazı İHD işlemlerinin imtiyaz sözleşmeleri yoluyla gerçekleştirilebileceklerini düzenlemiş olup, ülkemizde Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından bu yöntemle pek çok proje gerçekleştirilmiş durumdadır.

KÖİ yöntemlerinin kamu alım yöntemleri içindeki yeri ve diğer yöntemlerden farkı, yöntemlere göre kamu ve özel taraflar arasındaki risk dağılımıyla beraber bir grafik halinde aşağıdaki Grafik-1’de gösterilmiştir:

Özel hukuk açısından: Yukarıda belirtildiği gibi, Anayasa’nın 47. maddesi gereği, kanunlarla belirlenmek kaydıyla, KÖİ sözleşmeleri idareler ile özel kişiler arasında özel hukuka tabi sözleşmeler olarak düzenlenebilirler. Özel hukuk sözleşmesi olmalarının gereği olarak, görülen hizmet, kamu hizmeti niteliği taşıyor olsa bile kamu kurum ve kuruluşlarının özel sektör işletmecisi üzerindeki hak ve yetkilerinin kanun ve sözleşmelerin açık hükümleriyle sınırlı olması gerektiği kabul edilmelidir.

Ekonomik açıdan: KÖİ’nin dünyada yaygın şekilde uygulanmaya başlamasının temel unsurunun, kıt kamu kaynakları dışında özel sektör finansmanının da altyapı yatırımlarına aktarılmasını sağlamak olduğu kabul edilmektedir. Nitekim, KÖİ yönteminin ilk uygulamalarını yapan ve bu yöntemi en köklü şekilde uygulayan Birleşik Krallık’ta, PPP terimi yerine finansman boyutunu vurgulayan PFI terimi kullanılmaktadır. Ülkemizde de, KÖİ modeli kapsamındaki YİD yöntemini düzenleyen 3996 sayılı Kanun’un 3. maddesinde, YİD, “özel bir finansman modeli” olarak tanıtılmaktadır.

Özel sektör finansmanından faydalanılması yanında, KÖİ modelinde ekonomik açıdan temel amacı 20-30 yıllık bir süre boyunca, inşaat, işletme ve bakım konusundaki tüm risklerin görevli şirket tarafından üstlenilmesini ve görevli şirketin kendi çıkarı için en yüksek verimlilik ve etkinliğe güdülenmesini sağlamaktır. İşletmeci özel sektör şirketi, ancak inşaatı tamamladığında gelire kavuşabileceğinden, bir yandan yatırımını en hızlı sürede ve öngörülen bütçe içinde yapmaya çalışırken, diğer yandan, inşa ya da bakım yatırımlarını kendisine işletme döneminde hiçbir kesinti ve yüksek bakım maliyeti doğurmayacak kalitede gerçekleştirmeye çalışacaktır. Yine, işletme döneminde de yatırımın en düşük maliyet ve en yüksek verimle, kullanıcı memnuniyeti gözetilerek işletilmesi ve işletmede kesinti yaratmayacak şekilde bakımının yapılması sağlanacaktır.

Bu yaklaşımın sadece tek tek projeler için değil, tüm ulusal ekonomi için yüksek verimlilik ve etkinlik getirebileceği açıktır. En basit anlatımla, ülkemizin uluslararası ölçekte başarılı inşaat ve işletme sektörü düşünüldüğünde, ihale aşamasında bir yanlışlık yapıp ehil olmayan bir firmanın görevlendirmesi gibi bir ihtimal hariç, KÖİ yöntemleriyle yapılmış bir kamu binasının ya da altyapı tesisinin normal ölçekteki bir depremde yıkılması ya da proje seçimi veya talep tahmini gibi diğer unsurlar doğru olduğu sürece işletmesi ve bakımı doğru yapılmadığı için zarara uğraması düşük bir olasılıktır.

Uluslararası ölçekteki ekonomik nitelikleri boyutunda KÖİ modeline getirilen eleştiriler ise, bu modelin karmaşık ve uzmanlık isteyen proje geliştirme, ihale ve müzakere sürecini içermesi, danışmanlık masraflarının yüksekliği ile özel sektör yoluyla sağlanan finansmanın kamu tarafından sağlanan finansmana göre daha pahalı olmasıdır. Örneğin, Birleşik Krallık Sayıştay’ının 2009 tarihli raporunda, krizden önceki dönemde özel sektör finansman maliyetinin kamuya kıyasla 1 puan fazla olduğu ifade edilmiştir. Ancak, bu fazlalığın bir kısmının özel sektör finansmanı sağlanırken proje risklerinin bütünüyle

maliyete yansıtılmasından, bütçeden finansman sağlandığında ise bunun yapılmamasından kaynaklandığı belirtilmektedir.¹⁸ Birleşik Krallık Hazinesi'nin, risk aynı yöntemlerle hesaplanırsa gerçekte özel sektör finansmanı ile kamu finansmanının aynı maliyette olduğunun anlaşılacağı iddiası ise, kanıtlayıcı yeterli veri olmadığından kabul edilmemiştir.

Diğer yandan, yüzeysel olarak bakıldığında, ülkelerin Hazinelelerinin o ülke içindeki şirketlerden daha ucuza finansman sağlayabilecekleri doğru olabilir. Bu açıdan, özel sektörün borçlanmasıyla yapılan altyapı yatırımlarının sadece bu nedenle bile daha yüksek maliyete çıkacakları söylenebilir. Ancak, özellikle gelişmekte olan piyasa ekonomileri için gerçekçi bir bakışla değerlendirme yapıldığında, bu ülkelerin zaten dış borçlanma limitlerini doldurdukları ve bütçe kaynaklarıyla daha fazla yatırım yapmadıkları için ihtiyaç duyulan altyapı imkânlarını uluslararası kaynaklardan yeni bir yöntemle finansman çekerek karşılamaya çalıştıkları açıktır. Bu anlamda, genel olarak KÖİ modeliyle kamunun elinde olmayan finansman yaratılmaya çalışılmakta olup, yeterli finansman olmasına rağmen daha maliyetli görünen özel sektör finansmanına başvurulması söz konusu değildir. Kaldı ki, günümüzde, kamu mali göstergelerini bozmamak için borç hesaplarına yansıtılmadan (off-balance sheet) yatırım yapma ihtiyacı bizzat gelişmiş ülkeler tarafından da tercih edilmektedir. Örneğin, yine Birleşik Krallık Sayıştay tarafından bu konuda yapılan değerlendirmelerde, 2009 yılı itibarıyla Birleşik Krallık'ta işletmede olan PFI projelerinin %78'inin (22 milyar Sterlin tutarında) kamu borç hesabında gösterilmediği ifade edilmektedir.¹⁹

AB'de Avrupa İstatistik Kurumu (Eurostat) tarafından, 1992 tarihli Maastricht Anlaşması ile kamu mali yönetimi ve borçlanması konusunda getirilen sınırlar ve kontroller çerçevesinde hazırlanan European System of Integrated Economic Accounts (ESA 95 - Avrupa Entegre Ekonomik Hesaplar Sistemi) KÖİ projelerinin ulusal hesaplara nasıl yansıtılacağını düzenlemektedir.²⁰ Böylece, KÖİ yöntemlerine ilişkin ulusal uygulamalar ve bunların kamu hesaplarına yansıtılması kontrol edilmektedir. Bu konudaki kurallar, hem Birleşik Krallık'ta asli yöntem olarak uygulanan PFI yöntemi gibi kamu kurumlarının hizmet alımı ödemesine bağlı yöntemleri, hem de tamamen kullanıcı ödemeli olsa da kamu kurumları tarafından sağlanabilecek alım garantileri nedeniyle mali yapısı ve risk dağılımı farklılaşan yöntemleri kapsamaktadır. Böylece, kamu bütçelerinin görünmez kalemler ya da şartlı yükümlülüklerle (contingent liabilities) kamu hesaplarına yansıtılmayan yükler altına girmesi kontrol edilmekte; AB üyesi ülkelerin projenin uygunluğu hakkında gerekli değerlendirmeleri yapmadan, kamu bütçelerinin imkân vermediği fonlamayı KÖİ modeli yoluyla özel sektör finansmanı kullanarak yapmayı tercih etmeleri de önlenmeye çalışılmaktadır.

Kamu yönetimi açısından: KÖİ, devletin bizzat “yapan, eden” rolünün azalarak, “düzenleyen, yaptırın, denetleyen” rolünün güçlenmesini ifade eder. Bu anlamda, KÖİ

¹⁸ National Audit Office, Private Finance Projects, 2009, s. 22-23.

¹⁹ PWC, s. 36.

²⁰ EPEC, Eurostat Treatment of Public-Private Partnerships, 2010 ve EPEC, Risk Distribution and Balance Sheet Treatment, 2011.

uygulamaları arttıkça, kaçınılmaz olarak kamunun aktif hizmet birimlerinin küçülmeye başladığı görülmektedir.

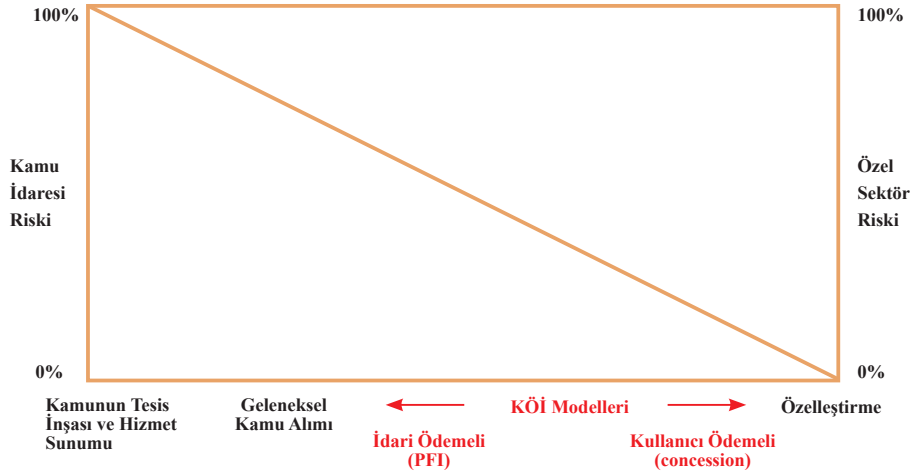
Yukarıda, KÖİ'nin ekonomik açıdan özelliklerine değinilirken KÖİ'nin yüksek altyapı yatırım ve finansman ihtiyacı nedeniyle doğmuş olduğuna ilişkin genel anlayışa değinilmiştir. Ancak, gerçekte, amaç sadece bununla sınırlı olmayıp, kamunun aktif şekilde hizmet verme anlayışından, altyapı hizmetlerinin özel sektör tarafından verilmesini sağlama, düzenleme ve denetleme anlayışına geçişi de içermektedir. Bunların hemen paralelinde ve bütünleyici bir unsur olarak da, altyapı hizmet sektörlerinde rekabetin gerçekleşmesini sağlamak çok önemli bir unsur olarak gelişmiştir.

Örneğin olayların ülkemizdeki tarihsel gelişimine bakıldığında, imtiyaz sözleşmelerinin İdare Hukuku'na, Danıştay ön incelemesine ve Danıştay yargısına tabi olup, yabancı yatırımcıların istediği uluslararası tahkime müsait olmaması nedeniyle ilk kez 1980'li yıllarda enerji sektöründe YİD adı altında başlanmak istenen yöntem, bugün ancak ayrıntılı düzenlemeye tabi elektrik piyasasında serbestleşmenin ilk adımı olarak anılabilir. Artık, gelecekte işletme dönemi bitecek YİD santralleri kamuya devredildiğinde bunların kamu tarafından işletilmeye devam edilmesinin amaçlandığını söylemek de mümkün değildir. Nitekim, 2005 yılında, ülkemizin ilk YİD projelerinden İstanbul Atatürk Havalimanı'nın işletmesinin biteceği saat ve dakikada tekrar bir özel sektör işletmesine devrini sağlamak üzere, Devlet Hava Meydanları İşletmesi (DHMİ)'ne İHD yöntemiyle devretme yetkisi veren özel bir kanun olarak 5335 sayılı Kanun çıkarılmıştır.

Bugün, küresel ölçüde liberalleşen piyasa ortamında, KÖİ modelinin ve başarıyla uluslararası piyasalarda rekabet eden Türk özel sektörünün altyapı tesislerini inşa etme ve hizmetleri sunmadaki başarısı da kanıtlanmışken, hizmetlerin tekrar kamu kurumları eliyle sunulmasının düşünülmediği de ortadadır. Dünyadaki ve Türkiye'deki tarihsel gelişimin, altyapı sektörlerinin de serbestleşmesi, rekabete açık düzenlenmiş-regüle piyasa haline gelmesi yönünde ilerlediği açıktır.

Yukarıda verilen genel bilgiler doğrultusunda, KÖİ modelinin Kamu alımları içindeki yeri ve risk açısından geleneksel yöntemlerle olan farkı aşağıdaki grafikte özetlenmektedir:

Grafik 1: KÖİ Yöntemlerinin Kamu Alımları İçindeki Yeri



Kaynak: Peter Burger, 2008
Adapte eden T. Yöndem

Bu noktada, Rapor'un genelinde sunulan bilgiler kapsamında uluslararası deneyime uygun bir KÖİ tanımı yapılmak istenirse, bu tanımın "Kamu Özel İşbirliği yöntemi, kamu kurum ve kuruluşlarıyla özel sektör kişileri arasında yapılan ve risklerin taraflar arasında dengeli biçimde dağılmasını amaçlayan bir sözleşmeye dayanarak altyapı hizmetlerinin sunumu amacıyla özel sektörün görevlendirilmesini ifade etmekte olup, hizmet konusu mevcut ya da yapılacak tesislerin tasarımı, inşası, yenilenmesi, geliştirilmesi, değiştirilmesi ile işletmesinin, bakımının ve onarımının özel sektör tarafından, finansmanı da tamamen veya kısmen özel sektör tarafından sağlanarak yapılmasıdır." biçiminde olabileceği düşünülmektedir.

Grafik 2: Kamunun Altyapı Hizmetlerinin Görülmesindeki Rolünün Değişimi



2.1.4. Dünyada Günümüzdeki Durum

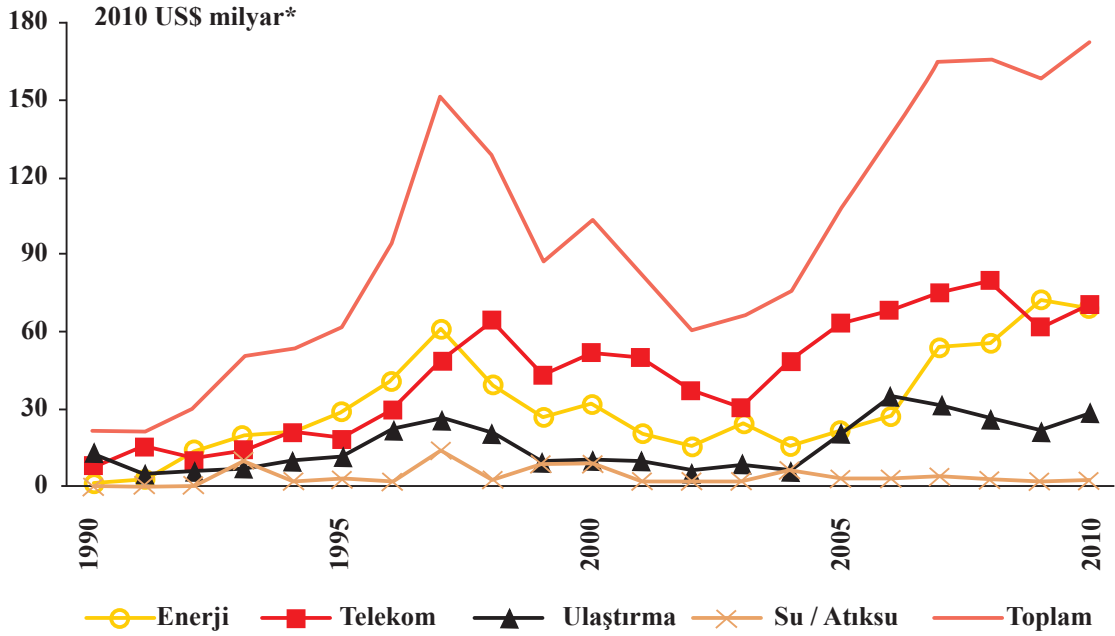
Yukarıda belirtildiği gibi, 1970'lerden başlayarak gelişen liberal ekonomi akımı sonucunda, özel sektörün her türlü ekonomik faaliyete katılmasının önü açılmış, böylece devletin ekonomide bizzat “yapan veya üreten” şeklinde katılım oranı gerilemeye başlamıştır. Nitekim, Dünya Bankası gibi kurumların çalışmalarında esas alınan terim “Özel Sektörün Altyapıya Katılımı - PPI”dir. Bu ifade, özel sektörün altyapı sektörlerindeki tüm faaliyetlerini dikkate almakta, altyapı sektörlerindeki özelleştirmeleri, KÖİ yöntemleriyle gerçekleştirilen projeleri ya da tamamen serbestleştirilmiş piyasalarda özel sektörün yaptığı yatırımları kapsamaktadır.

Dünya Bankası, özel sektörün altyapıya katılımı alanında yaşanan gelişmeleri 1990'lı yıllardan beri enerji, ulaştırma, telekomünikasyon, su ve atık su gibi dört ana sektör kapsamında rakamsal olarak izlemekte ve raporlamaktadır. Bu raporlara göre, 1990-2011 yılları arasında, gelişmekte olan ülkelerdeki bu dört ana sektörde, özel sektörün projenin en az %15'ini karşılayarak rol aldığı, KÖİ, hisse-varlık satışı şeklinde özelleştirme ve serbestleşmiş piyasalarda yüzde yüz özel sektör yatırımı şeklinde gerçekleştirilen işlemlerin sayısı 5.238 olup, bu işlemlerin toplam değeri 1,8 katrilyon ABD Doları seviyesine ulaşmıştır.²¹

Grafik 3. incelendiğinde, 1990'dan 1997 yılına kadar hızlı çıkış gösteren özel sektör yatırımlarının, 1997 Asya Krizi etkisiyle düşmeye başladığı, toparlanma aşamasında 2001 yılında ABD'de gerçekleşen ikiz kuleler saldırılarıyla başlayan yeni kriz dalgasıyla tekrar düşüşe geçtiği, 2008 yılındaki küresel krize kadar yükseldikten sonra, krizin etkisini atlatıp tekrar canlandığı görülmektedir. 2010 yılında ise, 170 milyar ABD Doları ile 20 yılın en yüksek rakamına ulaşmıştır. Bu durum, özel sektörün altyapıdaki aktivitesinin güçlenerek arttığını göstermektedir. Grafikte dikkat çeken diğer bir husus, diğer üç sektörde yüksek yatırım miktarları ve sürekli bir canlılık görülürken, sosyal yönü ağır basan su ve atık su sektöründe son derece düşük özel sektör yatırımı görülmesidir. Gelişmekte olan ülkelerde bu sektörlerdeki faaliyetlerin kamu kurumları eliyle ve klasik yatırım ve işletme yöntemleri paralelinde yüksek sübvansiyonlar sağlanarak sürdürüldüğü anlaşılmaktadır.

²¹ Bkz. http://ppi.worldbank.org/explore/ppi_exploreRankings.aspx, son erişim tarihi 4.9.2012; Dünya Bankası, PPI Database Update Note 55, Ağustos 2012.

Grafik 3: Gelişmekte Olan Ülkelerde KÖİ – Tarihi Gelişim



Kaynak: Dünya Bankası PPI Data-base

* ABD Tüketici Fiyat Endeksine göre ayarlanmıştır.

2.2. Dünyadan Uygulama Örnekleri

Yukarıda da belirtildiği üzere, Dünya Bankası'na göre, 1990-2011 döneminde gelişmekte olan ülkelerde gerçekleştirilen 5.238 adet işlem ve projenin toplam yatırım tutarı, taahhüt bazında, 1,8 katrilyon ABD Doları'dır. Bu yatırımların ilgili sektörler dağılımı ise aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.

Tablo 1: Gelişmekte Olan Ülkelerde KÖİ Büyüklüğü

Sektörler - 1990-2011		
Sektör	Proje Yatırımı (milyon \$)	Proje Sayısı
Telekomünikasyon	820,622	822
Enerji	630,414	2.283
Ulaştırma	310,002	1.371
Su/Atık Su	65,164	762
Toplam	1.826	5.238

Kaynak: Dünya Bankası PPI Database

Ülkeler açısından yapılan sıralamalara ise aşağıdaki tablolarda yer verilmiştir. Bu tablolarda, Türkiye'nin 1990-2011 yılları arasında 118 proje ve 77 milyar 198 milyon ABD Doları yatırım tutarıyla ilk on ülke içinde yer aldığı görülmektedir.

Önemli bir veri olarak, Grafik 4'te görüldüğü üzere 2005-2010 arası son beş yılda gelişmekte olan ülkeler arasında lider olan beş ülkenin performansı incelendiğinde, Türkiye'nin yatırım tutarı açısından Hindistan, Brezilya ve Rusya'dan sonra, ancak Çin'den önce geldiği görülmektedir.

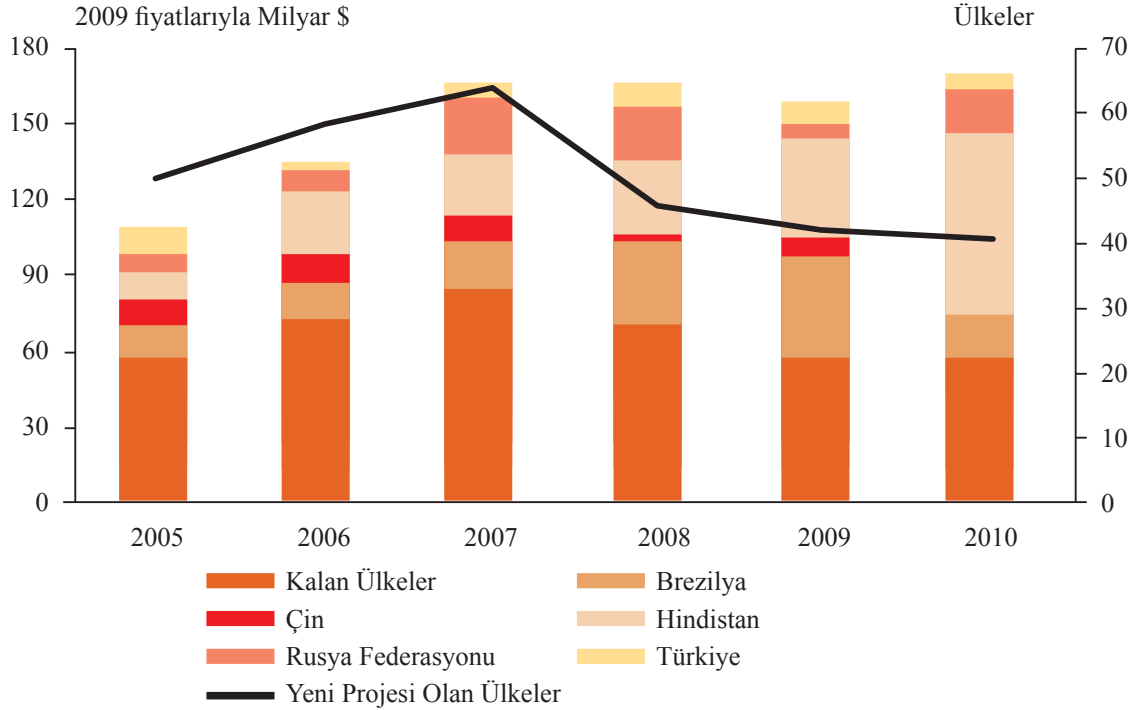
Tablo 2: Gelişmekte Olan Ülkelerde KÖİ - Ülke Sıralamaları (1990-2010)

Proje Sayısına Göre	
Ülke	Proje Sayısı
Çin	1.018
Hindistan	605
Brezilya	550
Rusya	334
Arjantin	208
Meksika	200
Kolombiya	140
Şili	126
Türkiye	118
Tayland	112

Yatırım Tutarına Göre (milyon ABD Doları)	
Ülke	Proje Sayısı
Brezilya	325,537
Hindistan	273,433
Rusya	120,783
Çin	116,399
Meksika	109,265
Arjantin	87,423
Türkiye	77,198
Filipinler	54,32
Malezya	54,104
Endonezya	50,768

Kaynak: Dünya Bankası PPI Database

Grafik 4: Gelişmekte Olan Ülkelerde KÖİ - Lider Ülkeler



Kaynak: Dünya Bankası PPI Database

* ABD Tüketici Fiyat Endeksine Göre ayarlanmıştır.

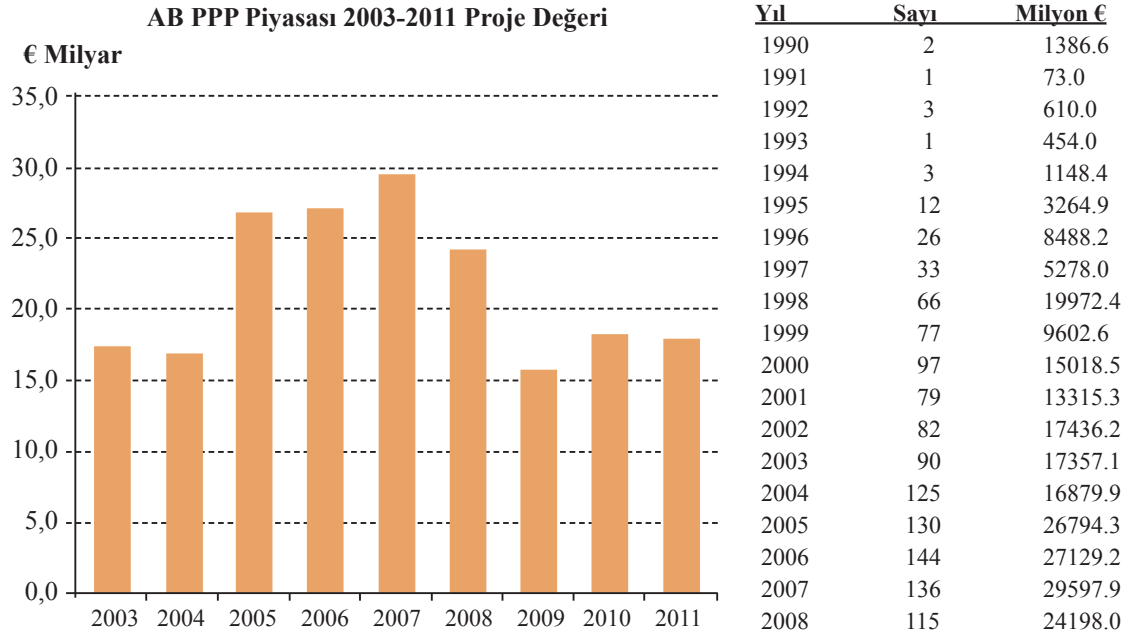
Dünya Bankası yanında, Avrupa Yatırım Bankası (EIB) çatısı altında AB ülkelerindeki kamu idarelerine KÖİ alanında rehberlik ve danışmanlık vermek üzere kurulan, ülkemizin de üye olduğu Avrupa KÖİ Uzmanlık Merkezi (EPEC) de, AB ölçeğinde KÖİ yatırım ve proje-lerinin kaydını tutup raporlamaktadır. EPEC tarafından raporlanan Grafik 5'teki AB rakamlarına bakıldığında ise, AB'de 1990-2011 dönemini kapsayan son 22 yılda gerçekleşen KÖİ projelerinin sayısının 1.536'ya, toplam proje büyüklüğünün ise 290 milyar Avro'ya ulaştığı bildirilmektedir. Yıllık ortalama proje sayısı 70, ortalama proje büyüklüğü ise 189 milyon Avro olarak gerçekleşmiştir.

2007'de yaklaşık 30 milyar Avro düzeyinde olan KÖİ piyasasının, küresel krizin etkisiyle düşüş gösterdiği, 2011 yılında ancak tekrar 18 milyar Avro seviyesine ulaştığı görülmektedir. İlk yarı bilgilerine göreyse 2012'de 12 milyar Avro gibi son on yılın en düşük rakamları beklenmektedir.²²

AB genelinde 2011 yılında gerçekleştirilen KÖİ projesi sayısı ise 84 adet olup, bu rakam 2010 ve 2009 yıllarındaki sırasıyla 112 ve 118 proje sayısına göre önemli düşüş göstermiştir. Ancak, 2011 yılında gerçekleştirilen büyük çaplı projeler sebebiyle yıllık toplam yatırım tutarı, yukarıdaki grafikte görüldüğü gibi önemli bir düşüş göstermemiştir.

²² EPEC, Market Update, Review of the European PPP Market, First half of 2012, 2012, s. 1.

Grafik 5: AB KÖİ Piyasası



Kaynak: EPEC

Kaynak: EIB Report 2010/4

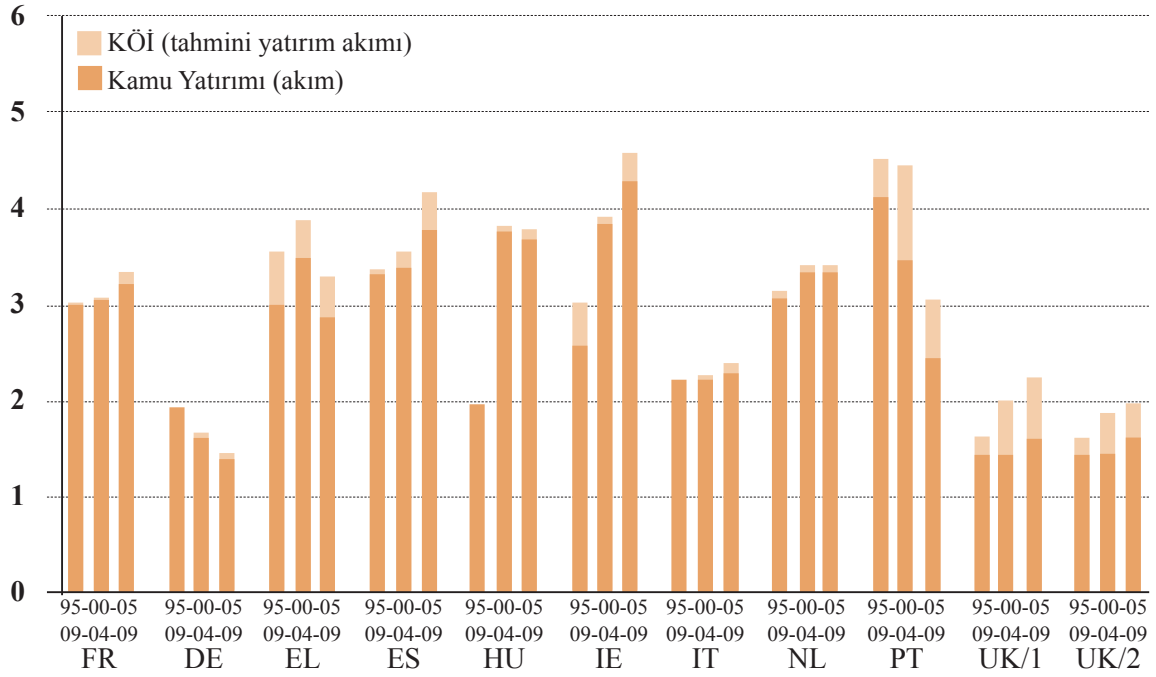
2011 yılındaki proje sayı ve tutarları ülkeler açısından değerlendirildiğinde ise, Fransa'da 2011 yılına özel bir gelişme yaşanmış ve çok sayıda büyük proje sözleşmesi imzalanmıştır. Bu projeler,

- i. Fransa Tours-Bordoeaux Hızlı Treni (5,4 milyar Avro)
- ii. Fransa Savunma Bakanlığı (1,5 milyar Avro)
- iii. Fransa Bretagne-Pays Hızlı Treni (1,2 milyar Avro)
- iv. Fransa A63 otoyolu (1 milyar Avro)
- v. Fransa Eco Taxe Yolu (840 milyon Avro)

2011 yılından önce KÖİ alanındaki faaliyeti AB piyasasının ancak %5'ine karşılık gelen Fransa, 2011 yılına özel bu faaliyetiyle, yıllık yatırım bazında tarihsel olarak AB piyasasının 2/3'üne sahip Birleşik Krallık'ın önüne geçmiştir. Ancak daha kapsamlı bir değerlendirme çerçevesinde 1995-2009 yılları arasında AB ülkelerinin genel kamu yatırımları içinde KÖİ projelerinin ağırlığına bakıldığında, Grafik 6'da görüldüğü üzere Birleşik Krallık'ın yıllık %10-15 oranında KÖİ payıyla birinci sırada olduğu görülmektedir.²³

²³ EIB, PPPs in Europe – Before and During the Recent Financial Crisis Report 2010/4, <http://www.eib.org/infocentre/publications/all/efr-2010-v04.htm>, son erişim tarihi 20.12.2012.

Grafik 6: AB Ülkelerinde PPP'lerin Kamu Yatırımlarındaki Payı



Kaynak: EIB Report 2010/4 (UK/1 – EIB tahminleri, UK/2 – Resmi Rakamlar)

AB KÖİ pazarında sektörel dağılıma bakıldığında ise, proje sayısı açısından eğitim ve genel kamu hizmetleri sektörlerinin % 23'lük oranla ilk sırada geldiği görülmektedir. Ancak, proje büyüklükleri açısından ulaştırma sektörü tarihsel liderliğini sürdürmektedir.

2.2.1. AB'de KÖİ Modeline Sağlanan Destekler

Ülkemizin de üyesi olduğu EPEC, bu tartışmalı konuya açıklık getirmek ve ülkelere rehberlik etmek üzere Mayıs 2011 tarihinde "KÖİ Modelinde Devlet Garantileri" adlı bir rapor yayımlamıştır.²⁴ Söz konusu raporda, KÖİ modelinin temelindeki, yeknesaklaşmış ifadesiyle, her bir proje riskinin kamu ve özel sektör tarafları arasında o riski en iyi şekilde yönetecek tarafa paylaşılması yaklaşımının kimi durumlarda KÖİ modelinin faydalarını ortaya çıkarmaya yetmediği, bu hallerde özel devlet desteklerine ihtiyaç duyulduğu bildirilmekte ve konu ülke örnekleriyle anlatılmaktadır.

EPEC raporunda, özetle, özellikle 2007 yılında başlayan küresel mali krizin, devletleri özel sektördeki sponsor, kreditor, yatırımcı ve hissedar gibi paydaşları KÖİ modeline ve projelerine çekmek için daha fazla ve çeşitli özel teşvikler kullanmaya yönelttiği kaydedilmektedir. Bu anlamda, devlet garantilerinin, projelerin öngörülen geliri sağlayamaması ihtimalinde finansör ve sponsorlara yapılacak ödemeleri garanti altına alan me-

²⁴ EPEC Report on State Guarantees in PPPs, May 2011.

kanizmalar olduğu anlatılmaktadır. Raporda, Fransa, Birleşik Krallık, İtalya ve Türkiye dâhil toplam dokuz ülkedeki devlet garantisi uygulamalarına yer verilmekte, ele alınan ülkelerin proje sponsoru, hissedarı, finansörü ya da diğeri yatırımcılarına verdiği ödeme garantileri örneklerle anlatılmaktadır.

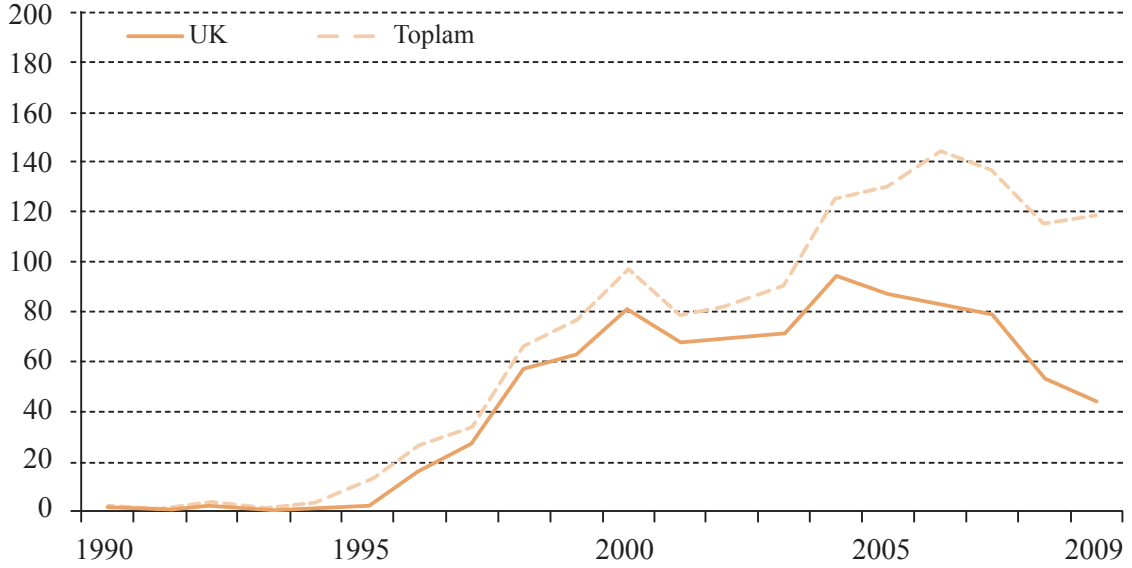
Raporun sonucu ise şöyle özetlenmektedir: devlet garantileri, KÖİ modelinin başarıya ulaşmasında faydaları kanıtlanmış, gerekli olduğu hallerde normalde finanse edilemeyen projelerin gerçekleştirilmesini sağlayabilecek imkânlardır. Ancak, hükümetlerin, bu destek imkânlarının doğru, başarılı ve kontrollü şekilde uygulamaları için gerekli düzenlemeleri hayata geçirmeleri gerekmektedir.

Bilindiği gibi, bu mekanizmalar ülkemizde esas olarak Hazine Garantileri ile düzenlenmektedir. Geçmişte Ek-2 ve 3'te yer alan elektrik santrali projelerinde Türkiye Elektrik Üretim İletim A.Ş. (TEAŞ)'ın ödeme yükümlülükleri ve bir adet su projesinde ilgili belediye kuruluşunun ödeme yükümlülükleri için Hazine Garantileri verilmiş, ancak son on yıllık dönemde bunların kullanımı durmuş bulunmaktadır. Ancak, halen, Sağlık Bakanlığı KÖİ hastane projelerinde kira taahhüdünde bulunmakta, ulaştırma sektöründe de ilgili idareler asgari trafik yolcu garantileri vermektedirler. Böylece, farklı yöntemlerle talep garantisi niteliğindeki destekler halen uygulanmaktadır.

2.2.2. Birleşik Krallık Örneği

Birleşik Krallık'ın KÖİ alanındaki deneyimi ve bu ülkedeki KÖİ piyasasının derinliği, 1990-2009 yılları arasında AB KÖİ piyasasının tamamı ile Birleşik Krallık (İngiltere, Wales, İskoçya, K. İrlanda) KÖİ piyasasını karşılaştıran aşağıdaki grafikte görülebilmektedir. Buna göre, Birleşik Krallık'taki KÖİ faaliyeti 2004 yılına kadar tüm AB'deki faaliyete yakın sayıda ilerlemiş, daha sonra AB'deki piyasanın gelişmesi ve krizin etkileriyle Birleşik Krallık'ın payı azalmaya başlamıştır. Ancak K. İrlanda, Wales ve İskoçya KÖİ programlarını finansal kriz nedeniyle askıya almalarına rağmen, halen AB KÖİ piyasası'nın yaklaşık yarısını Birleşik Krallık'ın projeler oluşturmaktadır.

Grafik 7: AB Ülkeleri ve Birleşik Krallık'taki Proje Sayıları



Kaynak: EIB Report 2010/4

Birleşik Krallık'ın KÖİ alanındaki deneyimine tarihsel gelişimi içinde bakıldığında, bu ülkede KÖİ faaliyetini geliştirmek için Birleşik Krallık Hazinesi öncülüğünde aktif bir politika uygulandığı ve PFI programının sürekli geliştirildiği görülmektedir.²⁵ Birleşik Krallık Sayıştay'ının da bu sürede Birleşik Krallık Hazinesi'ni, bakanlıklar ya da yerel yönetimler tarafından uygulanan PFI projelerini aktif şekilde incelemeye tabi tuttuğu anlaşılmaktadır. İngiliz PFI piyasasının ana gelişim hatları şöyle özetlenebilir:²⁶

PFI, Kasım 1992'de, özelleştirmelerin ardından, Thatcher'ın ardılı John Major Muhafazakâr Hükümeti tarafından ilan edilmiştir. Bu programın yürütücüsü olarak, Özel Finansman Paneli (PFP) ve Özel Finansman Paneli Yönetimi (PFPE) adlı, özel sektör ve kamu sektöründen gelen deneyimli kişilerden oluşan iki özerk organ kurulmuştur.

1994 yılında, Birleşik Krallık Hazinesi, öncelikle özel sektör tarafından PFI yöntemiyle gerçekleştirilme imkanı araştırılmamış hiç bir kamu yatırım projesine onay vermediğini ilan etmiştir. Bunun sonucunda, 1996 yılına gelindiğinde, toplam yatırım tutarı 27 milyar İngiliz Sterlini'ni bulan ve A ve B Projeleri olarak önceliklendirilmiş yaklaşık 1.500 projelik bir potansiyel PFI proje havuzu meydana gelmiştir.

²⁵ Birleşik Krallık'ta ülkemizdeki gibi Hazine Müsteşarlığı ve Maliye Bakanlığı ayrımı yoktur. Bu işlevler Birleşik Krallık Hazinesi kurumu tarafından görülmektedir.

²⁶ Birleşik Krallık'taki tarihi gelişmeler raportör Türker Yöndem'in "Türkiye'de Özel Sektörün Uluslararası Proje Finansmanı Yoluyla Altyapıya Katılımında Yaşanan Deneyim ve Geleceğe Yönelik Değerlendirmesi" başlıklı Kasım 2000 tarihli Hazine Müsteşarlığı Uzmanlık Tezi'nden alıntılanmıştır.

1997 yılında, karşıt görüşlü İşçi Partisi iktidara geldiğinde PFI programı hakkında bir inceleme yaptırmış ve Kamu-Özel Sektör Ortaklıkları İnsiyatifi adlı politika çerçevesinde PFI programının yürütülmesine karar vermiştir. Birleşik Krallık Hazinesi'nden sorumlu Bakan Geoffrey Robinson'un Haziran 1997 tarihli demeci şöyledir: "PFI'nin başarısı Birleşik Krallık için hayatidir. Altyapımız tehlikeli biçimde çökmektedir. Okullarımız ve ulaşım ağlarımız ciddi biçimde yetersiz kalmışlar ve kırsal bölgelerimiz büyük çoğunlukla giderek kötüleşmeye terk edilmiştir. Kamu harcamalarının sıkıldığı, paranın değeri kavramının kullanıldığı bu çağda, kamu-özel sektör ortaklıkları, çok ihtiyaç duyduğumuz kamu hizmetlerinin yenilenmesinin tam kalbinde yer alacaklardır."

Bu çerçevede, İşçi Partisi Hükümeti'nin 1997 yılında iş başına gelir gelmez özel sektörden ünlü bir sanayici işadamına hazırlattığı PFI Değerlendirme Raporu (Bates Raporu) tespitleri ve önerileri uyarınca, PFP ve PFPE kaldırılarak, bunların yerine, merkezi hükümetin tüm PFI projelerinin gerçekleştirilmesinden sorumlu Hazine Görev Gücü (TTF) kurulmuştur. Aynı zamanda, yerel yönetimlere destek olmak üzere Kamu Özel Ortaklık Programı Kuruluşu (4Ps) birimi kurulmuştur. TTF'nin kurulduğu 1997'den sonra iki yıl içinde imzalanan projeler, 12 milyar ABD Doları ile ilk beş yılın toplamına ulaşmıştır. Mart 1999'da yayımlanan ikinci Bates Raporu, PFI programına ilişkin olarak Birleşik Krallık Hükümeti'ne 32 adet öneri daha sunmuştur. Bu öneriler çerçevesinde harekete geçen Hükümet, Hazine içindeki TTF birimini sona erdirmiştir. TTF Politika Belirleme Kurulu yerine de Nisan 2000 tarihinde, Hazine'ye bağlı kuruluş niteliğinde Merkezi Hükümet Ticaret Ofisi'ni (OGC) kurmuştur.

Buna ilaveten, yine aynı öneriler çerçevesinde, bir başka yeni kuruluş olarak Birleşik Krallık Ortaklıkları Birimi (PUK) kurulmuştur. Ağırlık hissesi ve yönetimi özel sektöre ait bir özel sektör ve kamu sektörü ortak girişimi olan PUK'un yönetim kurulunun çoğunluğu özel sektörden, iki üye ise Hazine'nin belirlediği ancak yönetici yetkisi olmayan bürokratlardan oluşmuştur. PUK'un ana işlevi, mevcut PFI yöntemleri ile projelerini gerçekleştirme imkanı bulamayan istekli kurumlara finansal danışmanlık hizmeti vermek ve projelerin özel sektörün ilgisini çekecek şekilde finanse edilebilir hale getirilmesini temine çalışmak olarak belirlenmiştir. Bunlara ilaveten, PUK, PFI sürecini optimum düzeyde geliştirmek üzere özel sektör ve hükümet arasında sürekli bir köprü görevi görecektir ve yeni imkanlar arayacaktır. Kamusal bir göreve sahip, ancak yönetimi ve büyük çoğunluk hissesi özel sektöre ait olan PUK'un kamusal görevini yetkinlikle yerine getirebilmesi için tamamen kamu sektörü temsilcilerinden oluşan bir danışma birimi de yapıda görev almıştır.

2000'den 2011 yılına kadar devam eden PUK döneminde, Birleşik Krallık'ta PFI programının gelişimi için önemli ve köklü adımlar atılmıştır. PFI sürecinin ilkeleri ve öncelikleri belirlenmiş, bir PFI projesinin başından sonuna tüm aşamalarını içeren rehberler ile şablon şartname ve sözleşmeler hazırlanmış, kamu sektöründeki uygulayıcı kurumlar bu dokümanlarla eğitilmiş, uygulayıcı kuruluşlar içinde PUK ile sürekli temasta olacak özel PFI birimleri kurulmuştur. PUK, ayrıca, kamu kurumları, özel sektör şirketleri ve

finans dünyasıyla sürekli ilişki içinde bulunmuş ve uygulamaya geçen projeleri izleyerek bu rehber ve dokümanları geri beslemelerle sürekli geliştirmiştir.

Bunların sonucunda, yukarıdaki Grafik 6’da görüldüğü gibi Birleşik Krallık’ta geleneksel yöntemlerle gerçekleştirilen kamu yatırımlarının tutarı 1995-2009 arasında hemen hemen sabit kalırken, toplam altyapı yatırımları PFI uygulamaları ile artırılmaya devam etmiştir.

2.2.2.1. Birleşik Krallık’ta Krize Yönelik Alınan Önlemler

Birleşik Krallık’ın bu başarısında, güçlü bir finans piyasasının varlığı ile bankalardan ve sermaye piyasasından uzun vadeli finans sağlanabilmesi de etkili olmuştur. Ancak 2008 yılından itibaren uzun vadeli kredi piyasaları küresel kriz nedeniyle bozulmaya başlamıştır. Bu durum KÖİ projelerini iki şekilde etkilemiştir:

i) Özel Kredi Garanti Kuruluşları (monolines) Sayısındaki Düşüş: Bu şirketler KÖİ projelerine finansman sağlayan şirketlere belirli bir ücret karşılığında anapara ve faizin zamanında ödeneceğine dair garanti sağlayan sigorta şirketleridir. Bu garantiler sayesinde piyasada finansman daha uygun koşullarda bulunabilmektedir. Ancak kriz nedeniyle bu şirketlerin kredi notları düşmüş ve piyasadan çekilmişlerdir. Bu kuruluşlar, 2008 yılına kadar uzun vadeli banka borçlanmasına alternatif olarak ucuz ve uzun vadeli tahvil finansmanında önemli rol üstlenmişlerdir.

ii) Bankaların çekilmesi: Krizle birlikte özellikle yabancı bankalar başta olmak üzere pek çok banka KÖİ projelerinin finansmanından çekilmiştir. Piyasadan çekilmeyen bankalar ise kredi maliyetlerini yükseltmiş, vadeleri kısaltmışlardır.

Birleşik Krallık Hazinesi, 2009 yılında finansman alanında yaşanan sorunlara çözüm bulabilmek amacıyla bünyesinde bir finansman birimi olan Altyapı Finansman Birimi’ni (TIFU) kurarak, projelere ticari oranlarda borç verme görevini üstlenmiştir. TIFU’nun borç verme faaliyetlerinin ticari bankalara paralel olması hedeflenmiş, tıpkı bir banka gibi KÖİ projelerinin kredi başvurularını inceleyerek, bu kredileri ticari koşullarla müzakere etmesi, kredi portföyünü izlemesi ve yönetmesi amaçlanmıştır.

Yeterli finansman bulmakta zorlanan ve geciken projelere kredi vermesi amaçlanan TIFU birimi 2009 yılında 120 milyon sterlin değerindeki ilk krediyi bir atık yönetimi projesine vermiş, bu kredinin piyasada güveni sağlamanın ardından TIFU kredi sağlamaya devam etmemiş ve daha sonra da kapanmıştır.

2.3. Türkiye Geçmişe Dönük Değerlendirme ve Çıkarılan Dersler

2.3.1. Kısa Tarihçe

Türkiye’de, geleneksel alım veya imtiyaz modeli dışında altyapı projelerinin ve hizmetlerinin özel sektör tarafından gerçekleştirilmesini hedefleyen ilk hukuki düzenlemeler 1980’li yıllarda yapılmaya başlanmıştır. Uluslararası alanda öncülük edecek bi-

çimde KÖİ modeli uygulamalarına hızla adım atan Türkiye, yaklaşık 30 yıllık dönemde aşağıda değinilen pek çok projeyi hayata geçirmeyi başarmıştır.

Ancak, bu dönemin özellikle ilk yirmi yılında, yürürlükteki hukuk düzeni dikkate alınarak ve kurumlar arası eşgüdümü sağlayıp gerekli ön hazırlıklar yapılarak planlı şekilde yola çıkılmadığı için pek çok sıkıntıyla karşılaşmış, projeler gecikmiş, yabancı yatırımcıların ilgisi istenenden az düzeyde kalmış, daha hızlı, köklü ve sağlıklı ilerleme fırsatı yeterince değerlendirilememiştir. Bu tespitler, aşağıda atıf yapılan ilgili Devlet Denetleme Kurulu, Sayıştay ve Hazine Kontrolörleri Kurulu Raporlarına, bilimsel çalışmalara ve KÖİ uygulamaları konusunda uzmanlaşmış ülkemizdeki kamu ve özel sektörden yüze yakın temsilcinin bu rapor çalışmaları kapsamında düzenlenen çalıştay toplantıları kapsamında verdiği ve aşağıda ilgili bölümde özetlenen görüşlerine dayanmaktadır.²⁷

Nitekim, KÖİ alanında 1980'lerden günümüze kadar çıkartılan pek çok farklı yasa, yönetmelik, Bakanlar Kurulu Kararı (BKK) ya da proje sözleşmesi yürürlükteki hukuki yapıya aykırı olduğu için Anayasa Mahkemesi ya da Danıştay kararlarıyla iptal edilmiş, iptal edilenler yerine aceleyle yama nitelikli yeni düzenlemeler yapılarak çözüm aranmaya çalışılmıştır. Pek çok proje iptallere ve uzun yıllar süren müzakereler sonucu gecikmelere maruz kalmıştır. Sözleşmesi iptal edilen ya da sorunlar yaşanan yerli yabancı yatırımcılarla yine uzun yıllar süren uluslararası tahkim uyuşmazlıkları yaşanmış, bu uyuşmazlıkların bazılarında yüksek yargılama masrafları ve tazminatlar ödenmiştir. Bu kaotik yapı içerisinde ilk yirmi yılda gerçekleştirilebilen enerji projelerine karşı bizzat Devlet Denetleme Kurulu, Sayıştay, Hazine Kontrolörleri Kurulu gibi resmi kurum incelemelerinde ağır suçlamalar yöneltilmiş, ancak bu incelemeleri dayanak alan daha ayrıntılı incelemeler ya da proje sözleşmelerinin revizesi yapılmamıştır. Ayrıca, incelemelerde geçen tespitler dikkate alınarak KÖİ modelinin başarılı biçimde uygulanması için yeni hukuki düzenlemelere ya da uygulamalara yönelik adımlar atılamamıştır. Çok sayıda KÖİ projesi arasından, proje şirketlerine doğrudan Hazine Müsteşarlığı tarafından Hazine garantisi ödemesine yol açtığı için sorunları göz ardı edilemeyen bazı projelerdeki suçlamalar hakkında ise hem kamu hem de özel sektör yetkilileri için ağır ceza davaları açılmıştır.

Genel politika ve uygulama sorunları ile Hazine garantili bazı projelerdeki olumsuz örnekler, mevzuatta detaylı şekilde yer aldığı halde 2002 yılından itibaren Hazine garanti-lerinin pratikte uygulanmaması sonucunu doğurmuş, bu ise pek çok projenin finansmanının tamamlanamamasına yol açmıştır. Sonunda da, tek tek projelerde sorunlar yaşandıkça yama nitelikli yasal düzenlemelerle başka adlar altında, borç üstlenimi gibi yeni mekanizmalar üretilmiş, uzayan proje müzakereleri önemli zaman kaybına yol açmıştır.

²⁷ Tarihi süreçte yaşanan gelişmelerin hukuki ve ekonomik boyutuna ilişkin ayrıntılar konusunda Devlet Denetleme Kurulu'nun 21.07.2003 tarihli ve 2003/6 sayılı Elektrik Enerjisi Üretimi Alanında Sürdürülen YİD, Yİ ve İHD Uygulamaları Hakkında Araştırma Raporu Özeti; Sayıştay Başkanlığının Sayıştay Genel Kurulunun 26.2.2004 tarih ve 5088/1 sayılı kararı uyarınca 18.3.2004 tarihinde 8 klasör ekiyle birlikte Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulan Enerji Raporu; TEPAV'ın Türkiye'de Özelleştirmenin Hukuk ve Ekonomisi, İzak Atiyas ve Burak Oder çalışmaları incelenebilir.

Başarıyla yönetilemeyen bu kaotik süreç, hem ilgili kamu kurumları ve bürokratlar, hem de yerli yabancı yatırımcılar için önemli bir enerji, zaman ve kaynak kaybına neden olmuştur. Ayrıca, yabancı yatırımcıların KÖİ projelerine ilgisi olumsuz yönde etkilenmiş, kamuoyunda da KÖİ projeleri hakkında olumsuz görüşler oluşmasına yol açmıştır.

Bu durum karşısında, Kalkınma Bakanlığı şeklinde yeniden örgütlenen Devlet Planlama Teşkilatı öncülüğünde 2008 yılında KÖİ modeline ilişkin yürürlükteki çok sayıdaki dağınık mevzuat düzenlemelerini tek bir yasa altında toplamayı, yaşanan sıkıntılara karşı kamu kurumları arasında daha güçlü koordinasyon sağlamayı ve KÖİ alanında uzun yıllardır beklenen reform çalışmalarına yanıt vermeyi amaçlayan bir KÖİ yasası taslağı 2008 yılında tamamlanmış, ancak bu yasa da TBMM'ye sevk edilemeden atıl kalmıştır.

Aşağıda, KÖİ modeline ilişkin temel kanunlar ve bu kanunlar kapsamında gerçekleştirilen projelere ilişkin özet bilgiler verilmektedir:

2.3.1.1. 1910 tarihli İmtiyaz Kanunu

Türkiye’de, 1980’lere kadar, kamu altyapı hizmetlerinin gördürülmesinin özel sektöre devri için öngörülen ana yöntem 10 Haziran 1326 (1910) tarihli “Menaf”ı Umumiyye-y Müteallik İmtiyazat Hakkında Kanun” ile düzenlenmiş olan imtiyaz yöntemi idi. Bu Kanun, 2.7.1932 tarihli ve 2025 sayılı Kanun ile bir kez değişikliğe uğramış olup, halen yürürlüktedir. 11 maddeden oluşan Kanun’a göre, devlet adına kamu hizmeti imtiyazı tesis etme yetkisi, özel kanunlar saklı olmak üzere, genel olarak Bakanlar Kurulu’na verilmiştir.

Adı geçen Kanun uyarınca akdedilecek imtiyaz sözleşmeleri, 1982 Anayasası’nın 155. maddesinde 1999 yılında yapılan değişikliğin ardından ve Danıştay Kanununun 23. maddesi uyarınca Danıştayın “düşüncesini bildirme” niteliğindeki değerlendirmesine tabi idare hukuku sözleşmeleridir.

2.3.1.2. 3096 sayılı Kanun Uygulamaları

Tarihi imtiyaz modeli dışındaki ilk KÖİ projesi uygulamaları 1984 yılında dünyadaki ilk YİD Kanunu olarak da bilinen 3096 sayılı “Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun” ile yapılmaya başlanmıştır. Elektrik sektöründe devlet tekelinin sona ermesinin ve yerli ve yabancı özel sektör şirketlerin YİD ve İHD yöntemiyle elektrik yatırımlarına başlamasının önünü açan bu Kanun kapsamındaki ilk projeler ise ancak 1990’lı yıllarda hayata geçirilebilmiştir.

3096 sayılı Kanun, tarihsel açıdan ülkemizdeki KÖİ uygulamalarını başlatan öncü bir niteliğe sahiptir. Bu Kanun kapsamındaki projeler için Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile özel sektör şirketleri arasında özel hukuka ve yabancı yatırımcıların istediği uluslararası tahkime tabi sözleşmeler imzalanmıştır. Ancak, idare hukukuna tabi imtiyaz sözleşmeleri için geçerli olan Danıştay ön incelemesinden geçirilme ve uyuşmazlıklarda

Danıştay yargısına tabi olma şartlarına uymayan bu sözleşmeler, Anayasa'nın o tarihte yürürlükte olan maddelerindeki, kamu hizmetlerinin ancak doğrudan kamu kurumları eliyle ya da idare hukuku altında imtiyaz yoluyla görülebileceğine ilişkin düzenlemelere aykırı olduklarından Danıştay tarafından iptal edilmişlerdir. Yargı erkinin bu iptallerine rağmen, yasama ve yürütme organları bu sözleşmelerin Danıştay incelemesine ve yargısına tabi imtiyaz sözleşmesi değil, özel hukuk sözleşmesi olduğunu açıkça düzenleyen kanunlar yoluyla sorunu aşmaya çalışmış, ancak Anayasa'ya aykırılık sorunu devam ettiği için, çıkarılan kanunlar da açılan iptal davaları nedeniyle Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmişlerdir.

3096 sayılı Kanunun çıkarıldığı 1984 yılından, kamu hizmetlerinin özel sektör tarafından özel hukuk sözleşmeleriyle görülebilmesi imkanını getiren Anayasa'nın 47. maddesindeki 1999 tarihli değişikliğe kadar geçen 15 yıllık sürede pek çok kanun, yönetmelik, Bakanlar Kurulu kararı gibi düzenlemeler ile proje sözleşmeleri iptal edilmiştir. Açılan çok sayıda dava ve iptaller kaotik bir ortama neden olmuş, yerli yabancı yatırımcıların cesareti kırılmış, geciken projeler ülkede elektrik sıkıntısı yaşanmasına neden olmuştur. Ayrıca, yukarıda değinilen Devlet Denetleme Kurumu ve Sayıştay raporlarında detaylı şekilde açıklandığı üzere, Kanunda ihale yöntemi öngörülmediğinden bu projeler için görevlendirilecek şirketler rekabet ortamında belirlenmemiş, KÖİ modeli gibi son derece karmaşık yapıdaki sözleşmeler zincirine tabi projelerde idarelerin pek çok eksik ve hatalı uygulaması nedeniyle projeler hakkında şaibe yaratılması sonucunda kamuoyunun ilave tepkisine yol açılmıştır.

Daha sonra, 13.08.1999 tarihli ve 4446 sayılı Kanunla Anayasanın 47. maddesi değiştirilerek "Devlet, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişileri tarafından yürütülen yatırım ve hizmetlerden hangilerinin özel hukuk sözleşmeleri ile gerçek veya tüzel kişilere yaptırılacağı veya devredilebileceği kanunla belirlenir" hükmü getirilmiştir. Böylece, on yıldan fazla sürede büyük sıkıntılar yaşandıktan sonra KÖİ uygulamalarında yeni bir dönem başlatılabilemiş ve kanunla düzenlenmek şartıyla KÖİ sözleşmelerinin özel hukuka ve bunun sonucunda uluslararası tahkime tabi olmasının önü açılmıştır.

Aynı Kanunla, Anayasanın 155. maddesindeki Danıştayın imtiyaz sözleşmelerindeki inceleme yetkisi "görüş bildirmeye" dönüştürülmüş, 18.12.1999 tarihli ve 4492 sayılı Kanunla da Danıştay Kanunu paralel şekilde değiştirilmiştir. 21.01.2000 tarihli ve 4501 sayılı Kanunla ise özel hukuk sözleşmeleri yanında imtiyaz sözleşmelerine de tahkim ve uluslararası tahkim imkanı getirilmiştir.

Elektrik sektöründeki üretim, iletim ve dağıtım projeleri için geliştirilen 3096 sayılı Kanun, esas olarak, üretilen elektriğin tamamının belirlenen tarife üzerinden al-ya da-öde mekanizması kapsamında Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt A.Ş. (TETAŞ)'a satışını, işletme süresi sonunda ise tesisin Elektrik Üretim A.Ş. (EÜAŞ)'a dönmesini öngörmektedir. Bu kapsamda YİD modeliyle yaklaşık 2.300 MW gücünde 25 adet termik, Hidroelektrik Santral (HES) ve rüzgar santrali projesi gerçekleştirilmiştir. Bu projelerden 10 YİD projesine ve bir İHD projesine Hazine garantisi sağlanmıştır.

Bu gelişmeleri takiben, 20.02.2001 tarihli ve 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile elektrik enerjisi piyasasında liberalleştirme çalışmalarına başlanmış, Kanunun Geçici 8. maddesinin 2. fıkrasına göre, YİD ve Yİ projelerinde Hazine garantisi verilmesi uygulamasına son verilmiştir. Liberal piyasa yapısında kamunun üretici rolünün azaltılması için de kamunun üretici şirketi EÜAŞ'ın yeni santral inşası izni arz güvenliğinin tehlikeye girmesi şartına bağlanmış, böylece, dolaylı olarak YİD ya da Yİ gibi modellerle elektrik santrali inşa ettirmesi yöntemi de son bulmuştur. Tam tersine, EÜAŞ'ın mülkiyetindeki santrallerin Özelleştirme İdaresi tarafından İHD ya da varlık satışı yöntemleriyle EÜAŞ kontrolünden çıkarılarak özel sektör şirketlerine devrine başlanmış ve kamunun piyasadaki üretici rolünün azaltılması hedeflenmiştir. Ancak, bugün, KÖİ modeliyle 3096, 3996 ve 4283 sayılı Kanunlar kapsamında gerçekleştirilen projelerde, kamu şirketi TETAŞ tarafından üstlenilen alım taahhütleri liberal elektrik piyasasının güçlenmesinin önündeki en önemli engellerden biri olarak kabul edilmektedirler.

2.3.1.3. 4283 Sayılı Kanun Uygulamaları

16 Temmuz 1997 tarihli ve 4283 sayılı “Yap-İşlet Modeli İle Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun”, iptal davalarıyla tıkanan 3096 sayılı Kanun ile gerçekleştirilemeyen termik santral projelerinin Yİ modeliyle gerçekleştirilmesi için çıkarılmıştır. Bu kapsamda tamamı hazine garantisine sahip toplam 5.360 MW gücünde beş adet doğal gaz elektrik santrali projesi gerçekleştirilmiştir. Bu Kanun modelinin 3096 sayılı Kanundan en önemli farkı, Kanunun görevlendirme modelini değil açık ihale yöntemini benimsemesi ve santrallerin mülkiyetinin özel sektöre ait olmasıdır. Santrallerin mülkiyeti özel sektöre ait olduğundan, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile yapılan uygulama sözleşmelerinin süresi bittiğinde santrallerin işletme ömürleri devam ederse proje şirketleri doğrudan serbest piyasada satış yapmak durumunda olacaklardır. 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanununun çıkmasıyla birlikte bu Kanunun uygulamaları da sona ermiştir.

2.3.1.4. 3996 sayılı Kanun Uygulamaları

8 Haziran 1994 tarihli ve 3996 sayılı “Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun”, KÖİ modelini elektrik sektöründeki projelere ilave olarak diğer altyapı sektörlerine de yaymak amacıyla çıkarılmıştır.

Bu Kanunun 3096 sayılı Kanundan farkları, YİD yöntemindeki projeler için merkezi bir kontrol ve onay süreci oluşturulmak amacıyla projelerin ilgili idarelerce Yüksek Planlama Kuruluna sunulması, Kanunun uygulanmasına ilişkin usul ve esasları düzenleyen Bakanlar Kurulu Kararı'nda, bu kapsamdaki projelerin açık ihale usullerine tabi olması zorunluluğunun getirilmesi ve ilk kez YİD yöntemine özgü Hazine garantilerinin bu Kanunda düzenlenmesidir. Kanundaki özel bir hüküm yoluyla, bu Hazine garantilerinin 3096 ve 4283 sayılı Kanunlara tabi projelere de uygulanması sağlanmıştır.

Kanunun 1994 yılında yayımlanan ilk halinin 5. maddesinde, bu kanuna tabi sözleşmelerin imtiyaz teşkil etmediği ve özel hukuk sözleşmeleri olduğu açıkça yazılmıştır.

Ancak, yukarıda özetlenen 1999 tarihli Anayasa değişikliğine kadar geçen kaotik süreç boyunca Kanunun bu maddesi iptal edilmiştir. Kanunun iptalinin geçerli olmasına kadar geçen süre boyunca imzalanan bazı sözleşmelerin yürürlüğü ise devam etmiştir. 1999 tarihli Anayasa değişikliklerinden sonra sözleşmelerin özel hukuka tabi olacağı hükmü tekrar 3996 sayılı Kanuna eklenmiştir.

KÖİ modeline tabi çok sayıda proje çeşitli sektörlerde 3996 sayılı Kanun kapsamında gerçekleştirilmiştir. 3996 sayılı Kanun kapsamında gerçekleştirilen ve süreklilik kazanan başlıca projeler Devlet Hava Meydanları İşletmesi (DHMI) tarafından gerçekleştirilen ve bir sonraki bölümde ayrıntılı olarak açıklanmış olan havalimanları projeleri ile Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı (UDHB) tarafından gerçekleştirilen liman ve yat limanı projeleridir. Yine UDHB tarafından aynı Kanun kapsamında gerçekleştirilmeye başlanan yaklaşık 1 milyar ABD Doları yatırım bedelindeki Boğaz Avrasya Tüp Geçiş Projesi de inşaat aşamasında bulunmaktadır.

Ayrıca, Karayolları Genel Müdürlüğü (KGM) yaklaşık 14 milyon ABD Doları maliyetindeki Göcek Tüneli Projesi'ni 3996 sayılı Kanun kapsamında gerçekleştirerek 2006 yılında hizmete açmıştır. İhalesi 2009 yılında yapılan yaklaşık 7 milyar ABD Doları yatırım maliyetindeki Gebze-İzmir Otoyolu ve Körfez Geçiş Köprüsü Projesi ile ihalesi 2012 yılında yapılan yaklaşık 2,5 milyar ABD Doları maliyetindeki Üçüncü Boğaz Köprüsü ve Bağlantı Yolları Projesi de inşaat aşamasındadır.

2.3.1.5. 4046 Sayılı Kanun Uygulamaları

24 Kasım 1994 tarihli ve 4046 sayılı “Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun” her ne kadar bir “özelleştirme” kanunu olsa da, 15. maddesinde “Kamu Hizmetlerinin Gördürülmesinin Özelleştirilmesi” başlığı altında “...Genel ve katma bütçeli idarelerle bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşların sadece tekel niteliğindeki mal ve hizmet üretim faaliyetleri ile kamu iktisadi kuruluşlarının temel kuruluş amaçlarına uygun mal ve hizmet üretim faaliyetleri imtiyaz addolunur. Bunların dışındakiler imtiyaz sayılmaz. 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 saklıdır.” hükmüne yer vermiştir.

Teorik bir tartışma olsa da, KÖİ modelinin tanımına ilişkin yukarıdaki geniş açıklamalarda belirtildiği üzere, uluslararası literatürde, mülkiyet devrinin olmadığı işletme hakkı devri gibi uygulamaların bir özelleştirme yöntemi olarak değil, KÖİ yöntemi olarak kabul edildiğini belirtmek yerinde olacaktır. Nitekim, daha önce de bahsedilen KÖİ modeli hakkındaki taslak kanun, 4046 sayılı Kanundaki bu maddenin iptalini ve asli KÖİ uygulamalarından İHD yönteminin 4046 Kanundan çıkartılmasını öngörmektedir.

Aynı yaklaşımla, yeni Anayasa çalışmaları kapsamında Anayasa'nın 47. maddesinin başlığının da “Devletleştirme, Özelleştirme ve KÖİ Uygulamaları” olması düşünülebilir.

4046 sayılı Kanunun açık hükmü nedeniyle, bu kanun kapsamında İHD yöntemiyle gerçekleştirilen projelerde sözleşmeler Danıştay incelemesine sunulmuş ve ancak Danıştay tarafından uygun görülen haliyle imzalanabilmiştir. Her ne kadar yaşanan gecikmeler karşısında 1999 yılı değişiklikleriyle Anayasa'nın 155. maddesinde Danıştayın inceleme yetkisi görüş bildirmeye çevrilmiş ve süresi iki ay olarak tespit edilmişse de, gerçekte bu değişikliğinin kategorik ve fiili bir etkisi olmamış ve sözleşme taslaklarına Danıştayın görüş verme süresi iki ayın çok ötesinde, bir yıllık süreleri aşan şekilde gecikmeye devam etmiştir. Ayrıca, "görüş bildirme" ifadesiyle sanki Danıştayın görüşü zamanında gelmezse idarelerin görüşü bekleme yükümlülüğü yokmuş gibi bir anlam çıkarılabilir görüntüsü doğmuş olsa da, imtiyaz modeliyle proje gerçekleştiren tüm idareler gibi, Özelleştirme İdaresi de bu görüş gelmeden projelere devam etmemiştir. Kaldı ki, iki aylık görüş bildirme süresi beklenmeden imzalanacak bir imtiyaz sözleşmesinin Danıştay yargısına tabi olması, pratikte Danıştayın rolünü sadece görüş vermenin ötesine geçirdiği de açıktır.

1999 tarihli Anayasa değişikliklerinin fiili uygulamasına ilişkin benzer bir husus da bu duruma örnektir. Buna göre her ne kadar Anayasa'nın 125. maddesinde imtiyaz sözleşmelerinin milli ve milletlerarası tahkime tabi olabilecekleri ifade edilmişse de, aradan geçen 13 yıllık sürede henüz tahkime konu bir imtiyaz sözleşmesi imzalanmamış olup, yeni sözleşmelerde de uyuşmazlık halinde sözleşmelerin Danıştay yargısına tabi olması uygulaması değişmemiştir.

Özelleştirme İdaresi uygulamalarını diğer kurumların uygulamalarından ayıran en önemli noktanın, Özelleştirme İdaresinin bir projeyi başından sonuna kadar profesyonelce geliştirebilmek için tasarlanmış kurumsal yapılanmaya ve uluslararası ölçekte tanınan danışmanlarla çalışma imkanlarına ve deneyime sahip olmasıdır. Ayrıca, ÖİB, uluslararası yatırım çevreleriyle yoğun ilişki içinde çalışmanın sağladığı imkanla uluslararası yatırımcılara yönelik proje geliştirmede büyük deneyim kazanmıştır.

4046 sayılı Kanun kapsamında Özelleştirme İdaresi tarafından liman, elektrik dağıtım, araç muayene ve elektrik santralleri alanında çok sayıda İHD projesi gerçekleştirilmiştir.

2.3.1.6. 5335 Sayılı Kanun

21.4.2005 tarihli ve 5335 sayılı Kanunun 33. maddesi, DHMİ'nin daha önce 3996 sayılı Kanun kapsamında yapımını ve işletmesini özel sektöre devrettiği İstanbul Atatürk Havalimanı Dış Hatlar Terminali ve ilgili tesislerinin ve benzer durumdaki diğer terminalerin işletme süresinin bitiminden itibaren yeniden bir özel sektör şirketine devri için çıkarılmış özel bir hükümdür. Bu hükümle, DHMİ'ye 4046 sayılı Kanun kapsamında Özelleştirme İdaresinin kullandığı ihale yapma hak ve yetkileri verilmiştir. DHMİ tarafından gerçekleştirilen KÖİ uygulamaları hakkında bir sonraki bölümde ayrıntılı bilgi verilmektedir.

2.3.1.7. 406 Sayılı Kanun

4.2.1924 tarihli ve 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu kapsamında Türk Telekomünikasyon A.Ş. tarafından verilmekte olan hizmetler için bir, GSM altyapısının kurulması ve işletilmesi konusunda üç, IMT 2000/UMTS hizmet ve altyapılarının kurulup işletilmesine ilişkin olarak da üç olmak üzere toplamda yedi adet imtiyaz sözleşmesinin bulunduğu bildirilmektedir. Ancak 406 sayılı Kanun hükümlerinin büyük bir çoğunluğu 5.11.2008 tarihli ve 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanununun 66. maddesi ile yürürlükten kaldırılmıştır. Yeni Kanun, elektrik piyasasındaki gibi telekomünikasyon sektöründe de lisans rejimi modelini esas almış ve imtiyaz usulüne yer verilmemiştir. Ancak, 5809 sayılı Kanunun Geçici 2. maddesinin ikinci fıkrasında, Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten önce Kurumla imzalanmış olan görev ve imtiyaz sözleşmelerinin süre bitimi, fesih, iptal veya başkaca herhangi bir nedenle sona ermelerine kadar mevcut hükümleri uyarınca geçerliliklerini devam ettirecekleri düzenlenmiştir. Bu kapsamda, söz konusu sözleşmeler sona erdikten sonra telekomünikasyon sektöründe imtiyaz sözleşmesi uygulanması kalmayacaktır.

2.3.1.8. 3465 Sayılı Kanun

28.5.1988 tarihli ve 3465 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Otoyol Yapımı, Bakımı ve İşletilmesi ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun otoyol projelerine özel bir YİD kanunu özelliği taşımaktadır. Ancak bu Kanun kapsamında herhangi bir otoyol projesi gerçekleştirilememiş olup, çok sayıda otoyol hizmet tesisi gerçekleştirilmiştir.

2.3.1.9. 3359 Sayılı Kanun

3359 sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanununa 3.7.2005 tarihli ve 5396 sayılı Kanunla getirilen Ek 7. madde ile Türkiye'nin en kapsamlı KÖİ uygulamalarından olması amaçlanan hastane ve sağlık kampüsleri alanında Yap-Kirala modeli düzenlenmiştir. Yap-Kirala modeli, Birleşik Krallık'ta uygulanmakta olan, kullanıcılar tarafından değil, kamu tarafından ödeme yapılmasına dayanan PFI modelinin ülkemize uyarlanmış halidir. Esasen 3996 sayılı YİD Kanunu da bu tür kamu ödemeli yapılara imkan tanısa da, Sağlık Bakanlığı kendi ihtiyaçlarına uygun bir özel düzenleme yapmayı uygun bulmuştur. Kanundan bir yıl sonra da 22.7.2006 tarihli ve 26236 sayılı Resmi Gazete'de "Sağlık Tesislerinin, Kiralama Karşılığı Yaptırılması İle Tesislerdeki Tıbbi Hizmet Alanları Dışındaki Hizmet ve Alanların İşletilmesi Karşılığında Yenilenmesine Dair Yönetmelik" yayımlanmıştır. Tek maddelik yasal düzenlemenin özü, kamuya ya da özel sektöre ait arsalar üzerinde finansmanı özel sektör tarafından getirilerek sağlık tesislerinin inşa edilmesi, bu binalarda temel sağlık hizmetleriyle ilişkili olmayan bakım, ısıtma-soğutma, temizlik, koruma, yemek, otel, otopark gibi hâlihazırda devlet hastanelerinde dahi zaten özel sektöre ihale edilen hizmetlerin topluca tek elden proje şirketi tarafından verilmesi, ayrıca gerek duyulan sağlık ekipmanlarının tedarik edilerek hastanelere yerleştirilmesi ve bunlara ilişkin teknik bakım hizmetinin verilmesidir. Bu iş ve hizmetler karşılığında

özel sektör proje şirketine o hastanenin döner sermayesinden düzenli ödemeler yapılacak ve/veya ayrıca, hastane sahalarındaki, kafe, otel, otopark, alışveriş merkezi gibi yerlerin işletmesi ve gelirleri bırakılacaktır. İşletme süresi sonunda ise inşa edilen tesisler Sağlık Bakanlığının işletmesine geri döneceklerdir.

Sağlık Bakanlığı, bu kapsamda hâlihazırda yatırım tutarı 10 milyar ABD Doları'nı aşan 18 projeyi ilana çıkarmıştır. Ancak, söz konusu projelerin 3359 sayılı Kanunun ilgili Ek 7. maddesine, Kanunun Anayasa'ya, ilgili Yönetmeliğin de kanuna aykırı olduğu iddiasıyla açılan iptal davalarında Danıştay tarafından Temmuz 2012 tarihinde yürütmeyi durdurma kararları verilmiştir. Ayrıca, ilgili Kanunun Anayasa'ya aykırı olduğu iddiası ciddi bulunarak Danıştay tarafından Anayasa'ya aykırılık iddiasıyla başvuruda bulunulmuştur. Anayasa Mahkemesi'nin başvuruyu esasın incelemeye devam ettiği kamuoyuna yansımıştır.

Diğer yandan, başlangıçta Hazine garantisiz yapılmasına özen gösterilen bu projelere, gerek projelerin büyüklüğü, gerek gerçekleşme aşamasında kreditorlerden gelen talepler, gerekse de mevcut finansal kriz şartları nedeniyle, yeni bir tür Hazine desteği anlamına gelen sözleşmenin feshi halinde borç üstlenim mekanizmasından yararlanma imkanı tanınmıştır. Bu yöndeki yasal düzenleme 28.3.2002 tarihli ve 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkındaki Kanunun 4. maddesinde 13.6.2012 tarihli ve 6327 sayılı Kanunla yapılan değişikliklerle sağlanmıştır. Ayrıca, 3359 sayılı Kanun Ek 7. maddesinin ilga edilip, bu modeli daha ayrıntılı bir biçimde ve modelin mevcut sorunlarını önleyecek şekilde düzenleyecek yeni bir kanun tasarısı TBMM'ye sunulmuştur.²⁸

2.3.1.10. Milli Eğitim Bakanlığının 25.8.2011 tarihli ve 2011/652 sayılı KHK'sı

Milli Eğitim Bakanlığı da, Sağlık Bakanlığının Yap-Kirala modelini okul bina ve kampüslere uygulamak için ilgili KHK'de özel bir madde düzenlemiştir. Bu KHK'nın Sağlık Bakanlığı düzenlemelerinden bir farkı, Bakanlığın YPK onayına başvurmasını gerektirmemesi ve kira ödemelerinin döner sermayeler tarafından değil, doğrudan Bakanlık tarafından yapılmasıdır. Modelin uygulanmasına ilişkin 2012/3682 sayılı Yönetmelik, 27.8.2012 tarihinde çıkarılmıştır. Ayrıca, 4749 sayılı Kanundaki yukarıda belirtilen değişiklikler, Bakanlık projelerinin de borç üstlenim mekanizmasından yararlanabilmesine imkân verecektir. Ancak, henüz Bakanlık tarafından bir proje ilanına çıkılmamıştır.

2.3.1.11. 351 Sayılı Kanun

16.8.1961 tarihli ve 351 sayılı Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Kanununun 20. maddesine, 25.11.2010 tarih ve 6082 sayılı Kanunla tıpkı Sağlık Hizmetleri Temel Kanununda olduğu gibi bir madde eklenmesi yoluyla yurt binası ve tesislerinin

²⁸ 28582 sayılı Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İş Birliği Modeli ile Tesis Yaptırılması, Yenilenmesi ve Hizmet Alınması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun 09.03.2013 tarihinde yayımlanmıştır.

kiralama karşılığı yaptırılması yöntemi düzenlenmiştir. Bu projeler için YPK kararı alınması ise zorunludur. Henüz bu alandaki yönetmelik çıkarılmamıştır.

2.3.1.12. 5393 Sayılı Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu

Yerel yönetimlere imtiyaz verme yetkisi veren kanunlar olarak 5393 sayılı Belediye Kanununun 15 (2) maddesi ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 10 (i) maddesi belirtilmelidir. Belediye idareleri adına imtiyaz verme yetkisi Belediye Meclisi'ne, İl Özel İdarelerine ilişkin ise İl Genel Meclisi'ne aittir.

2.3.2. Ulusal Başarı Öyküsü Havalimanları Örneği

DHMİ Genel Müdürlüğü, 20.5.1933 yılında kurulmuş, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının ilgili kuruluşu olan bir Kamu İktisadi Kuruluşu'dur. DHMİ'nin ana faaliyet konuları havalimanlarının işletilmesi ve hava seyrüsefer hizmetlerinin sağlanmasıdır.

DHMİ Genel Müdürlüğü 2012 yılı içerisinde yeni hizmete giren Iğdır ve Zafer Havalimanları ile birlikte halen toplam 47 havalimanında hizmetlerini sürdürmektedir. Sabiha Gökçen ve Anadolu Üniversitesi Havalimanı ile birlikte toplam 49 havalimanı sivil hava trafiğine açık bulunmaktadır. Ayrıca, 5 havalimanının (Kastamonu, Bingöl, Şırnak, Hakkari, Ordu-Giresun) inşaatı devam etmekte olup, Çukurova Havalimanı'nın da yapımına başlanacaktır.

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

DHMİ'nin yatırımları finansman kaynağına göre sınıflandırıldığında;

- Öz kaynakları ile finanse ettiği yatırımlarda ağırlığın pist, apron, taksi yolları, mevcut tesislerin renovasyonu, sistem ve cihazların temin ve tesisi ile işletme alt yapısında kullanılan itfaiye, kar küreme vb. meydan hizmet araçlarına verildiği,
- KÖİ modelindeki projelerin ise yolcu terminalleri ve bu terminallerin mütehimimleri kapsamındaki, otopark, çöp imha/ayırıştırma, arıtma tesisleri, enerji ve kuvvet santralleri yapımında odaklandığı görülmektedir.

Havalimanları, enerji sektörü ile birlikte Türkiye'nin YİD modeliyle proje geliştirmeye çalıştığı ilk iki sektörden biridir. İlk kez 1987 yılında Atatürk Havalimanı Yeni Dış Hatlar Terminal Binası'nın ve hemen yakınındaki Dünya Ticaret Merkezi'nin YİD

modeli ile yapımı planlanmıştır. 1987 yılında, henüz yasal düzenlemesi bulunmayan KÖİ modelinin bu pilot projeye birlikte denemesi için bir düzenlemeye gidilmiştir. Çalışmalar sonucunda ilk kez bir YİD şartnamesi hazırlanmış, uluslararası ihaleye çıkılmış, ihaleyi uluslararası bir firma kazanmıştır. Bu firma ile iyi niyet mektubu imzalanarak imtiyaz sözleşmesi müzakereleri başlatılmıştır. Müzakerelerde kamu kurumlarına destek amacıyla uluslararası bir hukuk firmasından danışmanlık hizmeti alınmış, müzakereler üç yıl sürmüştür. Üç yıl süren müzakerelerin ana konusunu ise projenin finansmanı için getirilecek krediye Hazine garantisi verilmesi hususu oluşturmuştur. Bu talebe kamu tarafının sıcak bakmaması üzerine proje gerçekleştirilememiş ve imzalanan iyi niyet mektubu üç yıl sonra iptal edilmiştir.

Daha sonra, 1994 yılında yayımlanan 3996 sayılı YİD Kanunu kapsamında, ilk kez 1997 yılında Antalya Havalimanı Dış Hatlar Terminali ve İstanbul Atatürk Havalimanı Dış Hatlar Terminali projelerinin ihaleleri yapılmıştır. Başarıyla tamamlanan bu projeler vesilesiyle, daha önce havalimanı terminali ya da işletmesi yapmamış Türk şirketleri bu alanda dünyaca ünlü şirketlerle ortaklıklar kurarak ihaleleri kazanmış, yabancı ortaklarından büyük ölçekli havalimanlarının inşaatı ve işletmesi konusunda deneyimler edinmiştir.

DHMI'nin KÖİ projelerini yoğun olarak uygulama yoluyla sağladığı faydalar şöyle sıralanmaktadır:

- i) Özel sektör tarafından yatırımı gerçekleştirilen tesislerin; yine özel sektöre işletilmesi nedeniyle yatırım ve hizmet kalitesinin yüksek tutulması,
- ii) Tesislerin geleneksel yöntemle kıyasla çok daha kısa sürede tamamlanması,
- iii) Projelerin işletme kolaylığına yönelik çözümlerinin ve ileri teknolojinin özel sektör temsilcilerinin önerileri ve katkılarıyla projelere yansıtılmasında ki esneklik,
- iv) İşletme döneminde özel sektör imkânları ile yaratılan kalifiye personel istihdamı,
- v) İşletme döneminde özel sektör imkânları ile yaratılan pazarlama ve reklam politikaları ile oluşan gelir artışı ve bu artıştan elde edilen Kamu gelirleri,
- vi) Teknolojinin özel sektör hız ve esnekliği ile işletilen tesislerde birebir izlenmesi ve diğer tesislere uygulanması
- vii) Bakım onarım ve idame yatırımlarının periyodik olarak sistem ve cihazların üretici firmaları eliyle yürütülmesinin sağlanması,
- viii) İdarelerin tâbi olduğu mevzuat kısıtları karşısında özel sektörün işletmeye yönelik önlemleri alma konusundaki esnek ve hızlı yapısının üstünlüğü,
- ix) İşletme hakkı devredilen tesislerle ilgili olarak işletme maliyetlerinin DHMI tarafından üstlenilmemesi,
- x) Büyük yatırımların kamu kaynakları kullanılmadan, özel sektör kaynakları ile finanse edilmesine imkan verilmesi.

DHMİ tarafından gerçekleştirilen YİD projeleri, bu projelerden işletme süresi devam edenlere ilişkin olarak 2011 sonu itibarıyla garanti edilen yolcu sayıları, gerçekleşen yolcu trafiği ile garanti edilen yolcu arasındaki farktan kaynaklanan DHMİ gelirleri (veya ödemeleri) Tablo 3’te gösterilmektedir. Garanti edilen yolcu sayısının aşılması durumunda, aşılınan kısım DHMİ ve işletici arasında yarı yarıya paylaşılmaktadır.

Tablo 4’de ise, DHMİ tarafından 5335 sayılı Kanun kapsamında gerçekleştirilen kiralama uygulamaları görülmektedir. Kiralama uygulamalarında yolcu garantisi uygulaması söz konusu olmamaktadır. Ayrıca (Adnan Menderes Havalimanı örneğinde olduğu gibi) kiralama sözleşmesine özel sektör kuruluşunca yatırım yapma şartı da ilave edilebilmektedir.

Havacılık sektöründe 1997 yılında başlayan KÖİ modeli uygulamaları sonucunda, bugün uluslararası kalitede hizmet veren ülkemizin en büyük 9 havalimanı özel sektör kaynaklarıyla inşa edilmiş ve işletiliyor durumdadır. Bu havalimanları, çağdaş fiziki yapıları ve yüksek işletme kaliteleriyle ülke ekonomisinin ana girdilerinden turizmin ihtiyaçlarına uygun kapasitenin hızla işletmeye alınmasını sağlamıştır. Ayrıca, Türk özel sektörünün, havalimanı inşaat ve işletmeciliği gibi yüksek katma değerli bir alanda uzmanlaşarak tüm dünyada projeler geliştirmeye başlamasının önü açılmıştır. Türk özel sektörünün ülkesinde edindiği deneyimle uluslararası alanda gerçekleştirmeyi başardığı projeler aşağıdaki haritada gösterilmektedir.

Tablo 3: YİD Modeli ile Gerçekleştirilen DHMİ Projeleri Listesi

Proje	Yatırım Tutarı (Ek Yatırımlar Dahil)	Yatırım Dönemi (Sözleşmesel)	Garanti Edilen Yolcu (Giden)		Garanti Edilen Yolcudan Elde Edilen DHMİ		İstihdama Katkısı
			Yolcu Sayısı	Yolcu Trafiği (Fili)	Gelir veya Kayıpları		
1 Antalya Havalimanı 1. Dış Hatlar Terminali	75.902.000\$	9 yıl 45 gün	19.056.426	35.539.090	285.352.992\$	1.896	
2 Antalya Havalimanı 2. Dış Hatlar Terminali	85.386.000\$	3 yıl 5 ay 26 gün	11.047.099	21.192.987	152.188.320\$	2.097	
3 Atatürk Havalimanı Dış Hatlar Terminali	397.793.500\$	4 yıl 10 ay 15 gün	23.156.794	22.785.741	(-9.724.803\$)	10.844	
4 Dalaman Havalimanı Dış Hatlar Terminali	91.997.688\$	8 yıl 2 ay 7 gün	10.323.872 *6.208.733	*8.114.080	22.412.265\$	1.741	
5 Adnan Menderes Uluslararası Havalimanı	138.886.782\$ (181.941.685\$)	7 yıl 4 ay 26 gün	9.439.197 *5.715.887	*5.020.130	(-14.207.834\$)	4.544	
6 Esenboğa Havalimanı İç ve Dış Hatlar Terminaleri	188.702.557€ (247.200.350\$)	15 yıl 8 ay	İç Hatlar: 14.831.965 Dış Hatlar: 18.564.698 *İç Hatlar: 3.436.294 *Dış Hatlar: 4.315.549	*İç Hatlar: 10.364.681 *Dış Hatlar: 3.304.745	8.073.662\$	4.053	
7 Milas - Bodrum Havalimanı	88.643.000€ (116.122.330\$)	3 yıl 9 ay	3.910.445	16 Mayıs 2012 tarihinde başladı		512	
8 Zafer Bölgesel Havalimanı	50.000.000€ (65.500.000\$)	29 yıl 11 ay	İç Hatlar: 21.907.052 Dış Hatlar: 15.334.941	25 Kasım 2012 tarihinde başladı		70	
9 Çukurova Havalimanı	357.000.000€ (467.670.000\$)	9 yıl 10 ay 10 gün	İç Hatlar: 30.906.076 Dış Hatlar: 7.417.458	Devam Etmekte		-	
Toplam (\$)	1.729.513.553				444.094.602\$	25.757	

* 2011 yılı sonuna kadar olan garantiler

Tablo 4: Kiralama / İHD Modeli İle Gerçekleştirilen Havalimanı Projeleri

Proje	Yatırım ve/veya Kira (Ek Yatırımlar Dahil)	İşletme Dönemi	Yolcu Trafiği (Fiili)	İstihdama Katkısı	
1	Atatürk Havalimanı Yolcu Terminalleri	35.440.000€ - 3.000.740.000\$	15,5 yıl	181.912.534	10.709
2	Antalya Havalimanı Yolcu Terminalleri	100.000.000€ - 2.371.800.000€	1. Aşama 17 yıl 3 ay 17 gün 2. Aşama 15 yıl 3 ay 8 gün	89.534.290	4.201
3	Zonguldak Çaycuma Havalimanı	Kira bedeli, kira bedelinin %01.06'sı - 32.291\$ tesis kullanma bedeli - şirket tarafından yapılan yatırım 1.637.464\$	25 yıl	55.842	45
4	Antalya Gazipaşa Havalimanı	Net karın %65'i kira bedeli - 50.000\$ tesis kullanma bedeli - şirket tarafından yapılan yatırım 25.726.605,15\$	25 yıl	18.767	19
5	İzmir Adnan Menderes Havalimanı Dış Hatlar, CIP, İç Hatlar ve Ekler	610.000.000€	İç Hatlar 20 yıl 11 ay 29 gün Dış Hatlar 17 yıl 11 ay 21 gün	-	4.500
6	Aydın - Çıldır Havalimanı	Net karın %7'si - KDV - tesis kullanma bedeli olarak 20.000€ yıl	20 yıl		

* Atatürk Kira Sözleşmesi: 3 Temmuz 2005 - 31 Aralık 2011

* Antalya 1. Dış Hatlar Terminali Kira Sözleşmesi: 14 Eylül 2007 - 31 Aralık 2011

* Antalya 2. Dış Hatlar Terminali Kira Sözleşmesi: 23 Eylül 2009 - 31 Aralık 2011

* Kiralama modelinde yolcu garantisi bulunmamaktadır.

Grafik 8: Türk Şirketlerinin Havalimanları Sektöründeki Uluslararası Başarısı



Bu nedenlerle, ülkemizde havacılık sektöründe gerçekleştirilen KÖİ uygulamaları, hem ülke içindeki havacılık sektörüne, hem ülkemizin ana gelir kaynaklarından turizme ve hem de Türk şirketlerinin uluslararası alanda başarılı projeler gerçekleştirmelerine imkân sağlayarak çok yönlü faydalar getirdiği için “başarı örneği” olarak nitelendirilebilecek özelliktedir.

2.4. Uluslararası Yükümlülükler ve Taahhütler

2.4.1. Avrupa Birliği Kamu Alımları Müktesebatına Uyum

2.4.1.1. AB Kamu Alımları Müktesebatı

AB kamu alımları hukuku, mal ve hizmetlerin üye ülkeler arasında serbestçe dolaşımını sağlayacak bir ortak pazar-iç piyasa yaratılması hedefinin kamu alımları alanında da uygulanmasını sağlamak üzere gelişen ilkeler ve kurallar bütününden oluşmaktadır. Bu hukukun temel bileşenleri ise 1957 tarihli Roma Anlaşması (AB Kurucu Anlaşması) hükümleri, ilgili direktifler, Avrupa Adalet Divanı'nın kararları ve bu kararlarda esas alınan genel hukuk ilkeleridir. Üye ülkelerin, kendi ulusal mevzuatlarını AB direktiflerinin detaylı düzenlemelerine uyum sağlayacak biçimde düzenlemeleri zorunludur. Ancak, direktiflerin düzenledikleri konularda ülkelere takdir yetkisi bırakan hükümlerinin bulunduğu da kabul edilmektedir.²⁹

²⁹ AB Komisyonu, EU Public Procurement Legislation Evaluation Report Executive Summary, 24.06.2011, s.8.

Diğer yandan, direktifler, üye ülkelerin kamu alımları konusundaki tüm mevzuat ve uygulamalarını kapsamayı değil, AB iç piyasasındaki ticareti etkileyecek derecede olduğu kabul edilen işlemleri düzenlemeyi amaçlamaktadır. Bu nedenle, direktifler ancak belli eşik değerlerin üzerindeki kamu alımı sözleşmelerini kapsamakta ve istisnai bazı alanlara uygulanmamaktadırlar. Eşik değerlerin altındaki kamu alımlarında uygulanacak kurallar ise AB Komisyonunun açıklayıcı tebliğinde özel olarak düzenlenmektedir.³⁰ Ancak, Avrupa Adalet Divanı içtihatlarında, direktiflerin kapsamadığı alanlarda dahi Roma Anlaşması'nın “milliyet temelinde ayrımcılık yapmama”, “malların ve hizmetlerin serbest dolaşımı”, “kuruluş ve faaliyet serbestisi” ilkelerinin ve “eşit muamele”, “şeffaflık”, “karşılıklı tanıma” ve “oransallık” gibi genel hukuk ilkelerinin tüm üye ülkelerin kamu alımları uygulamalarında esas alınması gerektiği kuralı yerleşmiş durumdadır.

AB kamu alımları hukuku alanındaki temel direktifler şunlardır:

- (i) Kamu Yapım İşleri, Kamu Mal Alımları ile Kamu Hizmet Alım İhale Usullerinin Koordinasyonuna İlişkin 2004/18/EC sayılı “Kamu Sektörü Direktifi”;
- (ii) Su, Enerji, Ulaştırma ve Posta Hizmet Sektörlerinde Faaliyet Gösteren İşletmelerin İhale Usullerinin Koordinasyonuna İlişkin 2004/17/EC sayılı “İktisadi Kamu Hizmetleri Sektörleri Direktifi”.

Bu Direktifler ve ilkeler temel olarak aşağıdaki uygulamalarla hayata geçirilmektedir³¹:

- (i) Eşik değer üzerindeki ihalelerin hem ihale öncesinde ve hem de kazananın tespitinden sonra AB Resmi Gazetesi'nde yayımlanması³²;
- (ii) Önceden duyurulmuş seçim ölçütlerinin uygulanması (özellikle ihaleye katılabilecekler ve kazanacak isteklinin niteliklerine ilişkin ölçütler);
- (iii) Kazananın objektif ölçütlere göre belirlenmesi;
- (iv) Tüm katılımcılara adil şans tanıyan ihale usul ve esaslarının tespiti (örneğin rekabetçi diyalog ya da elektronik ihale gibi sistemler, merkezi ihale kurumlarının oluşturulması);
- (v) İhalenin ayrımcı olmayacak, sadece belli isteklileri tarif etmeyecek teknik şartnamelerle yapılması.

³⁰ Commission Interpretative Communication on the Community law applicable to contract awards not or not fully subject to the provisions of the Public Procurement Directives (2006/C 179/02).

³¹ AB Komisyonu, EU Public Procurement Legislation Evaluation Report Executive Summary, s. 6.

³² Direktifler kapsamındaki eşik değerler, ihalenin yapım, tedarik, hizmet sunumu gibi türlerine ve ihaleyi yapan birimin merkezi hükümet, yerel birimler ya da işletmeler olmasına göre değişmekte olup, 2012 yılı için yapım işlerinde genel olarak 5 milyon Avro olarak uygulanmakta, İşletmeler Direktifi kapsamındaki mal, hizmet alımı ve dizayn yarışmaları için 400.000 Avro, Kamu Sektörü Direktifi kapsamındaki diğer tüm alımlar içinse 130.000-200.000 Avro olarak uygulanmaktadır.

Direktiflerin AB iç pazarında kapsadığı işlem ve ihale miktarına bakıldığında ise, mal, hizmet ve yapım işleri için yapılan kamu harcamasının miktarının 2009 yılında 2 trilyon Avro'nun üzerinde olduğu, bu tutarın 27 üye ülkenin 250 binden fazla ihale birimi tarafından çok sayıda farklı usuller izlenerek harcandığı, merkezi ihale birimi uygulamasının her ülkede bulunmadığı, bu nedenle de kamu alımlarının AB ölçeğinde yeknesak bir düzenlemeye kavuşturulmasının pek çok güçlük içerdiği bildirilmektedir.³³ Bu kapsamda, AB müktesebatı kapsamında yapılan kamu alımlarının miktarının yalnızca 420 milyar Avro ile toplam AB kamu harcamasının yüzde yirmisi (%20) olduğu ve 2009 yılında 250 binden fazla ihale biriminden ancak 35 bininin 150 binden fazla ihale davetini AB Resmi Gazetesi'nde duyurduğu ifade edilmektedir.³⁴ AB'nin yukarıda belirtilen direktifleri kapsamına girmeden ihale edilen mali eşik altındaki işlerin 2008 yılında 250 milyar Avro olduğu, kalan ihalelerin ise yakıt alımı, su sektörü ve savunma sektörü alımları olduğu belirtilmektedir.³⁵

2.4.1.2. KÖİ Modelinin AB Müktesebatındaki Yeri

AB müktesebatında resmi bir KÖİ tanımı ya da KÖİ'lere özel bir hukuki düzenleme yoktur. KÖİ uygulamalarının esası özel sektörün kamu idareleri tarafından yapım ve/veya hizmet sunumu için bir sözleşmeyle görevlendirilmesi olduğundan, bu uygulamaların kamu alımları hukukunun bir parçası olduğu ve genel olarak 2004/18 sayılı Direktifin bu sözleşmelere uygulanacağı kabul edilmektedir.

AB müktesebatında, tamamen ya da kısmen (% 50'den fazlası) kullanıcılardan alınan ödemelere dayanan KÖİ modelindeki projeler özel olarak "concession-ımtiyaz" olarak tanımlanmaktadır. Birleşik Krallık'taki PFI modeli gibi, proje yapımcısı ve/veya işletmecisi özel sektör şirketi tarafından üretilen mal veya hizmetlerin bedelinin doğrudan kamu kurumları tarafından ödendiği yöntemler ise genel KÖİ yöntemleri olarak kabul edilmektedir.³⁶ İmtiyaz sözleşmelerinden yapım işi içermeyen nitelikteki hizmet sözleşmeleri ise, örneğin kamu kurumları tarafından inşa edilmiş bir limanın işletme hakkının devri gibi yapım işi içermeyen ve yalnızca hizmet verilmesine yönelik imtiyaz sözleşmeleri "service concession-hizmet imtiyazları" olarak adlandırılmaktadır. 2004/18 sayılı Direktifin açık hükmüne göre Direktif yalnızca yapım imtiyazlarını kapsamakta, böylece hizmet imtiyazları 2004/18 sayılı Direktif'ten istisna kabul edilmektedirler. Ancak, Roma Anlaşması hükümlerinin ve Avrupa Adalet Divanı içtihatlarında yer alan yukarıda verilen genel kamu alımları ilkelerinin hizmet imtiyazlarına da etkili olduğu tartışmasıdır.

AB Komisyonu, inşaat içermeyip yalnızca hizmet verilmesine ilişkin olan ve özellikle küçük ve orta düzeydeki işletmelere yönelik olduğu kabul edildiği için kapsam dışı bırakılan hizmet imtiyazlarının da Avrupa ölçeğinde ayrıntılı bir direktif kapsamına alın-

³³ AB Komisyonu, EU Public Procurement Legislation Evaluation Report Executive Summary, s. 6.

³⁴ A.g.e., s. 8.

³⁵ A.g.e., s.8.

³⁶ AB SIGMA, Brief 18- Public Procurement, Concessions and PPPs, Ağustos 2011, s. 7;

ması için 2011 sonunda özel bir imtiyazlar direktifi taslağı hazırlayıp yürürlüğe girmesi için süreci başlatmıştır.³⁷

AB'nin bu yönde adım atmasının nedeni olarak, imtiyaz sözleşmelerinin Avrupa ekonomisi içindeki artan payı, bu alanda rastlanan yolsuz ya da ayrımcı uygulamaların önlenmesi ve üye ülkelerdeki çok sayıdaki farklı uygulamaların uyumlaştırılması ihtiyacı belirtilmektedir.³⁸ Nitekim, yapılan araştırmalara göre, Avrupa'daki KÖİ sözleşmelerinin %60'ı imtiyaz niteliğinde olup, sadece yedi üye ülkede ve dört ana sektörde (su, atık, sağlık ve ulaştırma) ihalesi tamamlanan imtiyazların yıllık tutarı 138 milyar Avro tutarındadır. Avrupa'daki atık hizmetlerinin yarısı da imtiyaz sözleşmeleriyle görülmekte ve her yıl üye ülkelerde yüzlerce imtiyaz projesi Avrupa Resmi Gazetesi'nde ilana çıkarılmaktadır.³⁹

2.4.1.3. AB-Türkiye Katılım Müzakerelerindeki Durum

17 Aralık 2004 tarihinde Brüksel'de gerçekleştirilen AB Hükümet ve Devlet Başkanları Zirvesi'nde alınan karar uyarınca, AB ve Türkiye arasındaki tam üyelik müzakereleri 3.10.2005 tarihinde başlatılmıştır. Kamu alımları faslının müzakerelerine ilişkin çalışmaların koordinesi için Maliye Bakanlığı yetkilendirilmiş olup, kamu alımları faslında açılış kriterleri de 17 Mayıs 2006 tarihinde Türk Hükümeti'ne iletilmiştir.

Ülkemizin kamu alımları mevzuatını AB müktesebatı ile karşılaştırarak inceleyen 5.4.2006 tarihli AB tarama raporunda, ülkemiz mevzuatının AB müktesebatıyla uyumlu olmadığı alanlar tespit edilmiş ve ancak kısmi bir uyum bulunduğu bildirilmiştir. Özellikle de imtiyazlar ve diğer KÖİ uygulamaları alanında daha detaylı ve AB ile uyumlu hükümlere ihtiyaç olduğu tespiti yapılmıştır. Yıllık ilerleme raporlarında ise, KÖİ alanındaki yasal çerçevenin kendi içinde uyumlu olmadığı ve ihalelerin şeffaflığının geliştirilmesi gerektiği vurgulanmaktadır.⁴⁰

2.4.2. KÖİ Projelerinin Kamu Hesaplarına Yansıtılması

2.4.2.1. Uluslararası Yükümlülükler

KÖİ projelerinin kamu hesaplarına nasıl yansıtılacağı, AB'de de yoğun şekilde tartışılmış, zaman içinde revize edilmiş bir konudur. Ancak Eurostat'ın ESA 95 kuralları çerçevesinde, risk dağılımına göre hangi tür KÖİ projelerinin kamu hesaplarında borç olarak gösterilip hangilerinin gösterilmeyeceği hususu son dönemde açıklığa kavuşturulmuştur. Eurostat, bu konuda ülke uygulamalarını aktif olarak izlemektedir. Eurostat, geçtiğimiz yıl, Portekiz'de daha önce YİD modeli ile gerçekleştirilen ve kamu borcu sa-

³⁷ European Parliament, COM(2011) 897 final, 2011/0437 (COD).

³⁸ Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the award of Concession Contracts – Frequently Asked Questions, Reference: MEMO/11/932, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-932_en.htm?locale=en, son erişim tarihi 20.12.2011.

³⁹ A.g.e.

⁴⁰ AB Birliği, 2011 Yılı İlerleme Raporu s. 59; AB Birliği, 2012 Yılı Raporu s. 49.

yılmayan bir projenin, proje anlaşmasında yapılan ve ödeme mekanizmasını değiştiren bir değişiklik sonucu artık kamu borcu olarak sınıflandırılması gerektiği şeklinde görüş vermiş ve bu tür olayları kapsayacak yeni kurallar geliştirmiştir. Portekiz makamları da bu kurallara uygun biçimde ilgili projenin kamu hesaplarına yansıtılış biçimini değiştirmiştir.⁴¹ Ülkemiz açısından Eurostat uygulamaları henüz bağlayıcı olmasa da, AB Komisyonu'nun ilerleme raporlarında da ulusal hesaplar konusunda AB'ye uyum sağlanması gereğinin ifade edilmekte olup, ulusal uygulamamızın geliştirilmesi açısından Eurostat deneyiminin izlenmesinde fayda olacağı düşünülmektedir.

Böylece, uluslararası sınıflamalara uygun biçimde proje türlerine göre ölçütler geliştirilerek KÖİ projelerinin kamu bütçesi üzerine getirebileceği risklerin daha görünür ve ölçülebilir olması sağlanabilecektir.

2.4.2.2. KÖİ Modelinin Muhasebeleştirilmesi⁴²

KÖİ sözleşmeleri hem idareye/devlete, hem de özel teşebbüslere hak ve yükümlülükler getirdiğinden, projeler hem devletin, hem de özel teşebbüslerin muhasebe kayıtlarında izlenmektedir. KÖİ sözleşmelerinin muhasebeleştirilmesinde temel soru(n) hangi faaliyetlerin devlet bütçesinde, hangi faaliyetlerin özel teşebbüslerin defter kayıtlarında gösterileceğidir. Projelerin idarenin/devletin ve/veya özel teşebbüslerin kayıtlarında gösterilmesi konusundaki başlıca ölçüt risk paylaşımıdır.

KÖİ projelerinin muhasebeleştirilmesi hem devlet bütçesi, hem de milli gelir hesaplamaları açısından önemlidir. Devlet bütçeleri ülke içerisindeki kaynak dağılımını etkilemekte ve yönlendirmektedir. Milli gelir hesapları ise ekonomideki kaynakların dağılımını ve dağılımın yönünü göstermektedir. Bunun yanı sıra muhasebeleştirme ülkenin ekonomik yapısının diğer ülke ekonomileriyle karşılaştırılmasına olanak sağlamaktadır.

KÖİ sözleşmelerinde devletler tüketicilerin kamu hizmetlerini ödenebilir (affordable) koşullarda daha ucuza ve daha kaliteli almasını sağlamalıdır. Kamu kurumları ücretleri düşürmek ve kaliteyi artırmak amacıyla özelleştirme uygulamalarından farklı olarak hizmet sunumunda bir takım riskleri kendileri üstlenmektedir. Örneğin arazi kullanımı, mevzuat değişikliği, döviz kuru, girdi tedariki, talep garantisi ve kredi garantileri gibi konularda kamu kurumları önemli riskler üstlenmektedir. Bu riskleri özel sektörün taşıması daha maliyetli ve hatta bazı koşullarda imkânsızdır. Kamu kurumları bu riskleri üstlenerek projelerin değerini artırmakta ve proje maliyetini ve dolayısıyla ödenecek ücretleri düşürmektedir.⁴³

Ancak, kamu kurumlarının risk üstlenme kapasiteleri sınırsız değildir ve üstlendikleri riskleri karşılayabilmeleri gerekir. Yani KÖİ projelerinin devlet bütçesi açısından

⁴¹ EPEC, New Eurostat Rules, The case of the SCUT motorway contracts in Portugal, 2011.

⁴² Bu bölüm, Kalkınma Bakanlığı'ndan Doç. Dr. Uğur Emek tarafından hazırlanmıştır. Metindeki görüşler yazarının sorumluluğundadır ve Kalkınma Bakanlığı ile ilişkilendirilmemelidir.

⁴³ Emek, U., Altyapıda Kamu Özel İşbirlikleri, İktisadi Araştırmalar Vakfı, İstanbul, 2010.

da ödenebilir olması gerekir.⁴⁴ Bu nedenle KÖİ projelerinden kaynaklanan hak ve yükümlülüklerin tahakkuk esasına göre kayıt altına alınması ve izlenmesi gerekmektedir. Aksi takdirde, KÖİ projelerinden gelecekte kaynaklanan yükümlülükleri saklama imkânı sağlayan nakit esaslı (off-budgeting) bütçeleme sistemi, karar alıcılara daha fazla KÖİ projesi geliştirmek yönünde özendirici olacak ve kötü proje kararlarına ve seçimlerine yol açabilecektir. Oysa tahakkuk esasına göre yapılacak kayıtlar, maliyetler konusunda tam bilgi sağlayarak kaynakların, gelirlerin ve borçların bir bütün olarak görünmesini sağlamaktadır. Böylece bağımsız uzmanlar ve kurumlar, kamu ve özel şirketler ile devletlerin hesapları üzerinde daha sağlıklı değerlendirmeler yapabilmektedir.

KÖİ projelerinin muhasebeleştirilmesi ulusal hesaplar ve finansal raporlar açısından önem arz etmektedir.

2.4.2.3. Ulusal Hesaplar

Ulusal hesaplara ilişkin istatistiklerin hazırlanmasında uluslararası düzeyde en üst düzenleme Birleşmiş Milletler Ulusal Hesaplar Sistemi (United Nations System of National Accounts)'dir. Eurostat 1995 yılında BM kurallarını üye devletlere açıklamak amacıyla Avrupa Milli ve Bölgesel Hesaplar Sistemini (1995 European System of National and Regional Accounts, kısaca ESA 95) geliştirmiştir. Eurostat, 2004 yılında ESA 95'e yaptığı eklemeye KÖİ konusunda ayrıntılı muhasebe kuralları oluşturmuştur. Yeterince ayrıntılı kurallar içermese de IMF tarafından 2001 yılında geliştirilen Kamu Finansmanı İstatistikleri (Government Finance Statistics) belirli KÖİ projelerinin raporlanmasına alt-yapı oluşturacak düzenlemeler içermektedir.

AB ile yürütülen müzakereler çerçevesinde Türkiye AB'nin istatistik düzenlemelerini üstlenmek durumundadır. AB Komisyonu, Türkiye 2011 Yılı İlerleme Raporu'nda özellikle "ulusal hesaplar ve tarım istatistikleri konularında daha fazla ilerleme sağlanması gerektiğini" söylemektedir. Bu çerçevede, TÜİK, 2012-16 Stratejik Planında Uluslararası standartlarda istatistiklerin üretilmesi amacıyla istatistiki çalışmalarda Avrupa İstatistik Sistemi'ne uygun, uluslararası metodolojiler, sınıflamalar, yöntem ve standartları kullanacağını belirtmektedir. Bu nedenle, Türkiye örneğinde Birleşmiş Milletler ve IMF düzenlemelerinden daha önemlisi Eurostat uygulamalarıdır.

Eurostat düzenlemelerinde kamu hizmetlerine özel sektörün katıldığı projeler kiralama, imtiyazlar ve KÖİ sözleşmeleri şeklinde ayrılmaktadır. İmtiyaz ve PFI/hizmet alımı projeleri arasındaki temel fark; ücreti ödeyenin esas olarak birincisinde hizmet kullanıcıları, ikincisinde de idare/devlet olmasıdır. İdarenin/devletin hizmeti kendi ihtiyacı veya üçüncü kişiler için satın alması sonucu değiştirmemektedir. Kullanıcıların ücretin %

⁴⁴ KÖİ projelerinin borçlanma ve kamu açıkları üzerindeki olumsuz etkileri nedeniyle, bütçe kısıtlarının AB üyesi hükümetlerinin iktisaden ekonomik olsalar bile yeni KÖİ projeleri geliştirmelerini engelleyebilecektir. Bu kural özel sektör kuruluşlarının risklerin önemli bir kısmını (ancak çoğunluğunu değil) üstlendiği projeler için de geçerlidir. (EPEC.2010. "Eurostat Treatment of Public Private Partnerships: Purposes, Methodology, and Recent Trends". European PPP Expertise Centre, www.eib.org/epcc/resources/epcc-eurostat-statistical-treatment-of-ppps.pdf, son erişim tarihi 12.4.2012.

50'sinden fazlasını ödediği imtiyaz sözleşmeleri (örneğin Türkiye'deki GSM lisansları) özel yatırım olarak kayıt altına alınmaktadır.

Eurostat, kiralama işlemini finansal kiralama ve faaliyet kiralaması şeklinde ikiye ayırmaktadır. Kiralanan dayanıklı varlıkların risk ve getirileri fiili olarak (hukuken olmasa bile) kiracıya transfer edildiği sözleşmeler finansal kiralama kabul edilmektedir. Finansal kiralama işleminde kiralayanın kira konusu varlık üzerinde uzmanlığı bulunmamaktadır ve varlığın bakım onarımından sorumlu değildir. Ayrıca, kiracının finansal bir şirket olması da gerekmemektedir. Kiralama sözleşmesi varlığın ekonomik ömrünün önemli bir bölümünü kapsamaktadır. Kiracı varlığın bedelinin önemli bir kısmını ödemekte ve sözleşme dönemi sonucunda varlığı piyasa değerinden daha düşük fiyata satın alma hakkına sahip olmaktadır. Eurostat bu tür finansal kiralama işlemlerini, kiralayanın kiracıya kredi sağladığı sözleşmeler olarak kabul etmekte ve kiralayanın rolünü tamamen kreditör olarak nitelendirmektedir. Finansal kiralama sözleşmelerinde kiralamaya konu olan varlık ve bunlara ilişkin kiralama taksitleri kiracının bilançosunda varlıklar ve borç olarak gösterilmektedir. Kira ödemeleri kiralanan varlığın kredisine ilişkin anapara ve faiz şeklinde ayrıştırılmakta ve gelir tablosunda muhasebeleştirilmektedir.

Kamu Yatırım Programı Hazırlama Rehberi'nde finansal kiralama işlemi "faaliyet tipi" ve "finans (satış) tipi" kiralama şeklinde ikiye ayrılmakta ve finans tipi kiralamalara yatırım programında yer verilmesi öngörülmektedir. Ancak, Eurostat'ın aksine söz konusu rehberdeki finansal kiralama işlemi finansal kiralama şirketlerince yapılan kiralama işlemlerini kapsamaktadır.

KÖİ sözleşmelerinde ise risk ve getiri (risk and rewards) yaklaşımı benimsenmektedir. Eurostat, KÖİ projelerinde potansiyel riskleri yapım (construction), emre amadelik (availability) ve talep (demand) başlıkları altında toplamaktadır. Yapım riskleri maliyet artışları ve süre uzatımı durumlarında söz konusu olmaktadır. Emre amadelik riskleri hizmetin belirlenen kalitede ve miktarda da sunulmaması durumunda uygulanan ağır cezai yaptırımların varlığında ortaya çıkmaktadır. Talep riskleri de özel teşebbüslerin davranışları dışındaki devresel dalgalanmalar, artan rekabet ve teknolojik eskime gibi gelişmelere bağlı olarak talepteki sapsmalar neticesinde ortaya çıkabilmektedir.

Eurostat düzenlemelerine göre özel teşebbüslerin yapım riskleri artı emre amadelik ve talep risklerinden en az birini üstlendiği sözleşmelerde varlıklar özel teşebbüslerin bilançolarında gösterilmektedir. Aksi takdirde varlıklar ve bunlara ilişkin borçlar sözleşme döneminin başında kamu kurumlarının muhasebe kayıtlarında olmak üzere devlet hesaplarında gösterilmektedir.

KÖİ projelerindeki riskleri Eurostat'ın sınıflandırması çerçevesinde toplamak her zaman mümkün değildir. Sözleşmelerin diğer unsurları da risk paylaşımını ve yatırımın sahipliğini etkileyebilmektedir.

Bu çerçevede, kamu kurumlarının sözleşme sonunda varlıkları başlangıçta belirlenen koşullarda/fiyatlarda geri alması durumunda varlıkların kamu yatırımı olarak kayıt altına alınması gerekebilir. Örneğin, ekonomik ömrü 50-60 yıl olan tesisler 20-25 yıllık

sözleşmeler sonucunda kamuya devredilmektedir. Kamunun sözleşme süresinde tesisin kâr dâhil sermaye maliyetlerini tamamen ödediği bu sözleşmelerde varlıklar sözleşmenin sonunda değil başında kamu yatırımı olarak rapor edilmelidir.

Sözleşmenin feshi durumunda varlıkların piyasa fiyatından değerlendirilmesi yerine, sermaye maliyetlerinin devlet tarafından karşılanması durumunda yapım riski devlete aittir.

Bunların yanısıra KÖİ sözleşmelerinde devletin sağladığı garantiler de dikkate alınmaktadır. Garantilerin hacmi ve kapsamı arttıkça projenin kamu yatırımı olma ihtimali de artmaktadır. Kısa vadeli yapım risklerini özel sektöre devretmek daha kolay iken talep risklerini devretmek kolay değildir. Bu çerçevede kredi geri ödemesi ve asgari oranı biçimde sağlanan garantiler devletin yapım ve emre amadelik risklerine katılmasını yol açtığı ölçüde, varlıklar kamu yatırımıdır.

Uygulamada, ayrıntılı risk analizleri gerektiren bu sistem KÖİ projelerinden kaynaklanan yükümlülükleri devlet borcu olarak göstermemek adına manipüle edilebilmektedir. Bu zayıf test sonucunda çoğu KÖİ projesi kamu kurumlarının bilançolarının dışında “off-balance sheet” kayıt altına alınabilmektedir. Bu nedenlerle uluslararası uygulamalarda risk ve getiri sisteminden kontrol sistemine geçilmektedir.⁴⁵

2.4.2.4. Finansal Hesaplar

Uluslararası Muhasebe Standartları Kurulu (International Accounting Standards Board) özel teşebbüslerin hizmet imtiyazları konusunda uygulayacakları muhasebe standartlarını belirleyen düzenlemeleri olan International Financial Reporting Interpretations Committee Interpretation on Service Concession Arrangements’ı (IFRIC 12) 2008 yılında yürürlüğe koymuştur. Türkiye’de, TAV, YİD sözleşmelerinden kaynaklanan hak ve yükümlülüklerini bu kurallara göre muhasebeleştirmektedir.⁴⁶ Birleşik Krallık 2009-10 yılından beri özel sektör için geliştirilen IFRIC 12 kurallarını aynadaki akis şeklinde kamu hesaplarına yansıtmaktadır.

Uluslararası Kamu Sektörü Muhasebe Standartları Kurulu (International Public Sector Accounting Standards Board) imtiyaz tahsis eden kamu idarelerinin muhasebe işlemlerine ilişkin düzenlemeleri 2011 Kasım ayında yürürlüğe koymuştur. Düzenlemenin 2014 başında yürürlüğe girmesi beklenmektedir. Bu kurallar IFRIC 12 düzenlemelerinden uyarlanmıştır. Bunlara göre kamu kurumları (i) özel teşebbüslerin sundukları altyapı hizmetlerinin miktar, kalite ve fiyatlarını düzenlemekte ve denetlemekteyse ve (ii) sözleşme dönemi sonunda varlıklar üzerinde önemli bir hakka sahipse, varlıklar kamu yatırım

⁴⁵ Heald, D., & Georgiou, G. 2010. “Accounting for PPPs in a converging world”, içinde, Editörler: Hodge, G.H., Greve, C., & Boardman, A.E. 2010. International Handbook on Public-Private Partnerships, Edward Elgar: Cheltenham & Northampton.

⁴⁶ TAV, 2010, Nine-month 2010 Financial Results: Record high results in the third quarter; [http:// www.tavyatirimciliskileri.com/en-EN/Lists/Financial%20Statement/Attachments/39/9M10_Announcement.pdf](http://www.tavyatirimciliskileri.com/en-EN/Lists/Financial%20Statement/Attachments/39/9M10_Announcement.pdf), son erişim tarihi, 25.09.2010.

olarak gösterilmektedir. Buna karşılık varlıklarla ilişkili yükümlülükler de borç olarak gösterilecektir. Yıl içerisinde yapılan ödemeler de anapara, faiz ve hizmet ücreti şeklinde ayrıştırılacaktır.

Türkiye’de Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu uluslararası standartlarla uyumlu Türkiye muhasebe standartlarını oluşturmakla yükümlüdür. Kurum muhtemelen özel teşebbüsler için IFRIC 12 kurallarına benzer ülke içinde düzenlemeler yapacaktır.

Eurostat, 2012 Şubat ayında IPSAS kurallarının üye devletlerde uygulanması konusunda bir istişare dokümanı yayımlamıştır. Dokümanda IPSAS kurallarının Topluluk genelinde kamu kurumlarının muhasebe kayıtlarının karşılaştırılabilirliğini, saydamlığını ve güvenilirliğini artıracığı belirtilmektedir. Böylece bütçe denetimi etkili biçimde işleyecektir. Buna karşılık kamu kurumlarının tahakkuk esasına göre muhasebeye geçmesi zahmetli ve maliyetli bir projedir. Kurum, yakın zamanda Komisyon kurallarının AB’ye uygunluğunu değerlendiren bir rapor yayımlayacaktır.

Kamu kurumlarının KÖİ projelerinden kaynaklanan hak ve yükümlülüklerini görebilmek ve kamu harcama sistemi içerisinde KÖİ sözleşmelerinin ödenebilir olmalarını sağlamak amacıyla uluslararası standartlara uygun muhasebe ve raporlama düzenlemeleri bir an önce geliştirilmelidir. Bunun içinde KÖİ sözleşmelerinin ilgili kurumların ayrıntılı incelemesine ve değerlendirilmesine sunulması gerekmektedir.

3. DÜNYADA VE TÜRKİYE'DEKİ GELİŞME EĞİLİMLERİ

3.1. Dünyadaki Gelişme Eğilimleri (Birleşik Krallık Örneği)

Diğer pek çok faktörle birlikte sınırlı kaynaklar, yeni kapasiteye cevap veremeyen altyapı ve özel sektörün istekliliği dünyada KÖİ modelinden nasıl faydalanabileceğine dair tartışmaları beraberinde getirmiştir. Dünyada sınırlı sayıda ülke uzun dönemli ve çok sektörlü bir KÖİ tecrübesine sahiptir. Test edilmiş politikalar ve süregelen uygulamalar çerçevesinde şekillenen bilgi ve tecrübe birikiminin irdelenerek gerekli derslerin çıkarılması KÖİ'den en iyi şekilde yararlanabilmek için önemlidir. Bu nedenle, KÖİ modelinde dünyada öncü kabul edilen Birleşik Krallık'ta son dönemdeki gelişme eğilimleri bu bölümde irdelenmiştir.

Mayıs 2010'da işbaşına gelen Muhafazakâr Parti Hükümeti, altyapı projeleri alanındaki ilk iş olarak Birleşik Krallık'ın gelecekteki 50 yıllık altyapı ihtiyacını belirlemek için bir strateji geliştirilmesi ve yeni özel sektör finansman kaynaklarının belirlenmesi amacıyla Hazine'de Birleşik Krallık Altyapı Birimi (IUK) adıyla yeni bir birim kurmuştur. Bu yeni birimin de altyapı alanında faaliyet gösteren kamu kurumları arasında koordinasyonu ve tüm altyapı sektörlerinde uzun vadeli planlamayı sağlamayı amaçlaması piyasa tarafından olumlu karşılanmıştır. IUK, altyapı projelerinin AB'deki ortalama maliyete göre yüksek olmasının nedenleri konusunda bir rapor hazırlamıştır. Aynı dönemde PUK lağvedilerek IUK içine taşınmıştır. 2011 yılının sonunda da, PFI programının geleceğine ilişkin politikanın belirlenmesi amacıyla PFI sektöründe aktif tüm piyasa oyuncuları ve kamuoyuyla 44 soru eşliğinde bir kamuoyu yoklaması başlatılmıştır.

Diğer yandan, yeni hükümet, 18.7.2012 tarihinde PFI projeleri için UK Guarantees adlı yeni bir devlet desteği sistemi uygulanmaya başlanacağını ilan etmiştir. Yeni destek sistemini düzenleyen The Infrastructure Financial Assistance Bill (Altyapı Mali Destek Yasası) 31.10.2012 tarihinde yürürlüğe girmiş olup, yasa kapsamında iki temel desteğin planlandığı duyurulmuştur.⁴⁷ Birinci destek türü, Birleşik Krallık Hazinesi'nin projelerin inşaat ya da gelir riskine karşı finansörlere geri ödeme garantisi sağlamasıdır. Bu kapsamda sağlanacak garantilerin tutarının 40 milyar Sterlin dolayında olduğu bildirilmektedir. Diğer destek ise, 12 aylık geçici bir dönem için uygulamada kalacak olan, projelerin kredi ihtiyacının %50'sine kadar olan tutarın doğrudan düşük faizli ve uzun vadeli krediyle yine Hazine tarafından karşılanmasıdır. Bu amaçla 6 milyar Sterlin tutarında bir fon ayrıldığı belirtilmektedir.

Ancak, Birleşik Krallık ölçeğinde altyapı yatırımlarının son durumuna bakıldığında, yatırımların son on iki ayda %11,3 seviyesinde düştüğü bildirilmektedir. Birleşik Krallık Hazinesi'nin halen 60'ın üzerinde proje için garanti görüşmelerinde bulunduğu UK Guarantees programının ise bu düşüşü engellemekte yeterli olmayabileceği, programın "garantinin verilmesinden itibaren 12 ay içinde projeye başlanması" ve benzeri

⁴⁷ Bkz. http://www.hm-treasury.gov.uk/press_103_12.htm son erişim tarihi 27.11.2012.

gibi kısıtlayıcı koşullarının gözden geçirilmesi gerektiği hali hazırda tartışılan konular arasındadır.

PFI programı ve uygulamaları hakkındaki bir yıl süren geniş kamuoyu ve sektörel yoklamaların ve incelemelerin tamamlanmasının ardından, 5.12.2012 tarihinde Birleşik Krallık'ın PFI alanındaki yeni politikası kamuoyuna duyurulmuştur. Birleşik Krallık Hazinesi'nin web sitesinde yayınlanan "Kamu Özel Ortaklıklarına Yeni Bir Yaklaşım" adlı rapora göre, yeni dönem PFI2 olarak adlandırılacaktır.⁴⁸

Anılan rapor, yapılan incelemeler sonucunda, doğru biçimde uygulanması halinde PFI modelinin altyapı hizmetlerinin sunumunda verimliliği artırdığı, projelerin zamanında ve öngörülen bütçeyle gerçekleştirilmesini sağladığı ve proje risklerinin etkin biçimde yönetilmesi için özel sektörü motive edip gerekli becerileri kazandırdığı tespitlerinde bulunmaktadır. Bu nedenle de PFI modelinin geliştirilerek uygulanmasının devamına karar verildiğini bildirmektedir. Ayrıca raporda, yapılan incelemelerde, PFI yöntemiyle yapılan bina ve tesislerin hem yüksek kaliteli olarak inşa edildiğinin, hem de işletme dönemleri boyunca kaliteli hizmet üretmeye uygun seviyede bakımlarının sağlandığının tespit edildiği ifade edilmiştir. Rapor'da, 1990'lı yıllardan itibaren 700'ün üzerinde proje sayısına ve yaklaşık 55 milyar Sterlin yatırım tutarına ulaşan geçmiş PFI uygulamalarının zayıf yönleri ise aşağıdaki gibi belirtilmiştir:

- İhale süreci hem kamu ve hem de özel sektör için yavaş ve yüksek maliyetli olmuştur;
- Sözleşmeler işletme döneminde değiştirilme konusunda esnek olmadığından, ilerleyen dönemlerde değişebilen kamu hizmeti ihtiyacını karşılamakta sıkıntılarla karşılaşmaktadır;
- PFI projelerinin kamu kesimi üzerine doğurduğu mali yükümlülükler ile işletmeci özel şirketlere sunduğu getiriler yeterince şeffaf değildir;
- Uygun olmayan bazı risklerin özel sektöre devredilmesi, bu riskleri verimli biçimde yönetme imkânı olmayan özel sektörün bu riskler karşısında kamu kesimine yüksek risk primi yansıtmasına neden olmuştur;
- Kamuoyunda oluşan, PFI modelinin proje şirketlerine önceden hesaplanmayan seviyede yüksek getiri elde etme imkânı verdiği şeklindeki algı nedeniyle PFI modelinin kamu kesimi açısından harcama etkinliği sağlamadığı görüşü doğmuştur;
- Çok sayıdaki projede, bu projeler gerçekte PFI modeline uygun olmadıklarından harcama etkinliği sağlamamıştır;

⁴⁸ Rapora http://www.hm-treasury.gov.uk/infrastructure_ppp_contractual.htm adresinden ulaşılabilir, son erişim tarihi 26.12.2012.

- Önceki hükümetin PFI projelerine kredi sağlama uygulaması, projelerin uygulanmasında tercih edilebilecek geleneksel alım ya da PFI gibi yöntemlerden en etkin olanının tespitine ilişkin doğru bir değerlendirme yapılması imkanını sınırlandırmıştır;

- Kamu kurumlarının, projelerin uygulanmasında geleneksel alım ya da PFI yönteminin tercih edilmesi konusunda gerekli kararı vermesi için güçlü bir değerlendirme mekanizmasına sahip olmaması, yöntem seçimindeki kararların çarpıtılmasına neden olabilmektedir. Bu durum; uzun dönemde ihtiyaç duyulacak hizmet seviyelerinin tespitinin hızlı teknolojik gelişmeler ya da diğer nedenlerle güç olduğu sektör ve projelerin başarıyla uygulanmasında sorunlar yaşanmasına yol açmıştır.

3.1.1. PFI2 Döneminde Uygulanmaya Başlanacak Yeni Destekler

Mayıs 2010 tarihinde işbaşına gelen Hükümetin daha önce yürürlüğe koyduğu yukarıda özetlenen uygulamalarına ek olarak ilan ettiği PFI2 dönemine ilişkin yeni imkanlar ve destekler aşağıda özetlenmektedir. Bu desteklerin özellikle şeffaflık alanında getirdiği çok olumlu hususlar yanında, kamunun proje şirketlerinin işletmesine içerden müdahale etmesine yol açabilecek ve hatta yeniden kamu iktisadi teşebbüsleri yaratılması anlamına gelebilecek özellikler taşıdığı da görülmektedir:

Sermaye katkısı: Özel sektör ve kamu arasında daha güçlü bir ortaklık kurmak, proje getirilerinden kamu kesimini de yararlandırmak, proje şirketinin stratejik kararlarında söz sahibi olmak amacıyla kamu kesiminin proje şirketine ortak olması ve şirkete sermaye katkısı yapması imkanı getirilmiştir.

Yüksek şeffaflığın sağlanması: Proje şirketlerinin projelerden elde ettiği ve elde etmeyi beklediği getiriler kamuoyuyla paylaşılacak, kamu kesimi Hazine'nin proje şirketine ortak olması ve Yönetim Kurulu'na atama yapması sayesinde doğrudan şirketin içinden detaylı raporlama alma imkanına sahip olacak, PFI projelerinden doğabilecek tüm mali yükümlülüklerin etkin kontrolü sağlanabilecektir.

Daha verimli hizmet sunumunun ve kapasite artırımının sağlanması: Kamu kurumlarının ihale ve görevlendirme sürecinin verimli hale getirilmesi ve kurumsal kapasitenin artırılmasına ilişkin önlemler alınacaktır. Örneğin, ilgili tüm kamu personelinin bu alandaki bilgi ve becerilerinin tespiti ve hangi alanlarda ilave bilgilendirme yapılması gerektiği tespit edilecek, büyük çaplı kamu altyapı projelerinin başarıyla yönetilmesi için "Büyük Projeler Liderlik Akademisi" adlı bir akademi kurularak bu akademi mezun olan kamu personeline büyük projeleri yönetme sorumluluğu verilecektir. Ayrıca, ihalelerin Bakanlıklar bünyesindeki merkezi birimlerce yapılması politikası benimsenmiş olup, bu konuda Kanada örneğinden yararlanılacaktır. Ayrıca, projeler ancak ayrıntılı fizibilite çalışmaları tamamlandıktan sonra Hazine kontrolü tamamlandıktan sonra ihaleye çıkarılabilecekler, ihalelerin uzamasını önlemek için aşamalar bazında zaman sınırlaması uygulanacak, kullanılacak tüm dokümanların yeni standart versiyonları hazırlanacaktır.

Hizmetin sunumunda esneklik sağlanması: Gereksinimlerin zaman içinde hızla değişebileceği bazı hizmetler kısa dönemli sözleşmelerle devredilmek üzere ana PFI

projesi sözleşmeleri kapsamında çıkarılacaktır. Proje hizmete geçtikten sonra ihtiyaç duyulabilecek bazı küçük çaplı işlerin de proje şirketine devredilebilmesi için idarelere yetki verilecektir.

Daha başarılı bir risk paylaşımı: Daha başarılı bir risk paylaşımı için kamunun üstleneceği, beklenmeyen genel mevzuat değişikliği nedeniyle doğan yüksek sermaye yatırımı ihtiyacı gibi riskler tekrar tespit edilecektir. Ayrıca, proje şirketinin sigorta masraflarını daha aşağı çekmek için hangi risklerin kamu tarafından daha başarılı biçimde üstlenilebileceği tespit edilecektir.

Borç finansmanı: Projelerin sadece banka kredisiyle değil, 2008 yılında başlayan küresel krizden önce olduğu gibi sermaye piyasası bono-tahvil gibi araçlarla da finansmanını teminen projelerin risk yapısını geliştirmeyi hedefleyen çalışmalar yapılacaktır.

3.2. Türkiye'deki Dinamikler

Türkiye'de, özel sektörün KÖİ modelli projelere ilgisini artırmak ve daha gelişmiş bir KÖİ sistemi kurmak amacıyla son yıllarda çok sayıda mevzuat değişikliği yapılmıştır. Yapılan bu değişiklikler şu şekilde özetlenebilir:

1) 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanuna 2008 yılında eklenen bir madde ile YİD modelinde "katkı payı" uygulamasına geçilmiştir. 3996 sayılı Kanunda 2008 yılında yapılan değişikliklerle, üretilen mal veya hizmetin bedelinin kullanıcıları tarafından tamamen veya kısmen ödenmesinin mümkün olmadığı yatırımlarla ilgili YİD projelerinde kamu kesimi tarafından görevli şirkete katkı payı verilebileceği düzenlenmekle birlikte; katkı paylarının hangi esaslara göre, nasıl verileceği belirtilmediğinden katkı payının uygulanma imkanı olmamıştır. 6111 sayılı Kanun, katkı payına ilişkin esasların Kalkınma Bakanlığı tarafından tespit edilerek Bakanlar Kurulu'na sunulması hususunu düzenleyerek katkı payının uygulanabilirliğini sağlamayı amaçlamıştır. Bu çerçevede 2011 yılında revize edilerek yeniden düzenlenen ve 11.06.2011 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 2011/1807 sayılı 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanunun Uygulama Usul ve Esaslarına İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı ile katkı payının esas ve usulleri belirlenmiştir.

2) 25.6.2010 tarihli ve 6001 sayılı Kanununun 44 üncü maddesiyle, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanununun 4 üncü maddesinin dördüncü fıkrasına ekleme yapılarak 3996 sayılı Kanun hükümlerine göre YİD modeli ile genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri tarafından gerçekleştirilen yatırım ve hizmetlere ilişkin sözleşmelerin süresinden önce feshedilerek tesisin ilgili idareler tarafından devralınması halinde sözleşmelerinde öngörülmüş olması kaydıyla söz konusu yatırım ve hizmetler için sağlanan dış finansmanı üstlenecek kuruluşu ve üstlenim koşullarını belirlemeye; Hazine Müsteşarlığının görüşü ve Bakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulunun yetkili olması hususu düzenlenmiştir.

3) 25.02.2011 tarihinde yayımlanan 6111 sayılı Kanun ile YİD projeleri için alınması gereken YPK onayı aşaması kaldırılmıştır. Artık idareler “uygulama sözleşmeleri”ni YPK onayına sunmayacaktır. Bunun yerine idarenin bağlı ya da ilgili olduğu Bakanın onayına sunacaklardır. Böylece iki aşamalı olan YPK süreci tek aşamaya inmektedir.

Ayrıca yeni düzenlemeye göre, YİD projeleri için İdareler Kamu İhale Kanununa tabi olmaksızın müşavirlik hizmeti alabileceklerdir. Böylece daha nitelikli dokümanların daha kısa sürelerde hazırlanması suretiyle uygulamanın kolaylaştırılması amaçlanmaktadır.

Bir diğer değişikliğe göre kamu kurumlarına ya da Hazineye ait taşınmazlar için kullanım bedeli ve hâsılat payı alınmayacak ve ilgili projenin sahibi olan idareler özel sektöre talep garantisi verebileceklerdir. Bu değişikliklerle YİD projeleri yatırımcılar için daha cazip hale getirilmeye çalışılmaktadır.

4) 11.06.2011 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 2011/1807 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanunun Uygulama Usul ve Esaslarına İlişkin Bakanlar Kurulu Kararında değişiklik yapılmıştır. Bu değişikliklerle bir yandan 6111 sayılı Kanunla getirilen değişiklikler Karara yansıtılırken diğer yandan Karar günün ihtiyaçları dikkate alınarak revize edilmiştir.

Bu çerçevede YİD projelerinin hazırlanması, değerlendirilmesi, onaylanması ve uygulanması sürecinde görev alan kamu kurumlarının görevi yeniden tanımlanmıştır. Buna göre;

- Kalkınma Bakanlığı, proje stokunun kalkınma planları, programlar, sektörel stratejiler ile uyumluluğunu sağlayacak tedbirleri almak, YİD projelerini izlemek, değerlendirmek ve taraflar arasındaki koordinasyonu sağlamak,
- Maliye Bakanlığı, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri tarafından taahhüt edilen mali yükümlülükleri izleyip değerlendirerek kamunun mali yükümlülüklerinin merkezi yönetim bütçesiyle uyumlu olmasını sağlamak,
- Hazine Müsteşarlığı, idareler tarafından görevli şirketlere verilen taahhütlerin kamuya muhtemel mali yükünü hesaplayarak riskleri ve paylaşımını değerlendirmekle ilgili iş ve işlemleri yerine getirmek konularında görevlendirilmişlerdir.

5) Ayrıca 04.04.2012 tarihli ve 6288 sayılı Kanun ile 2023 yılına kadar 3996 ve 3359 sayılı Kanunlar kapsamında gerçekleştirilmesi planlanan KÖİ projeleri ihale edilirken, projeyi üstlenen firmaların proje kapsamında inşaata yönelik olarak yaptığı mal ve hizmet teslimleri ile anılan sağlık tesislerinin Sağlık Bakanlığına kiralanması katma değer vergisinden müstesna tutulmuştur.

Ek olarak, 6288 sayılı Kanun ile 3996 sayılı YİD Kanununa kredi üstlenim maddesi eklenmiştir. Bu madde ile görevli şirket ile yapılacak sözleşmede, sözleşmenin feshedilerek yatırım ve hizmetin süresinden önce ilgili idare tarafından devralınması halinde,

görevli şirket tarafından temin edilen dış finansmanın, gerçekleştirilmiş yatırım ve hizmetlere ilişkin kısmının idare tarafından üstlenilmesinin yolu açılmıştır.

6) Yukarıda da belirtildiği üzere, ilk kez 16.7.2008 tarihli ve 5787 sayılı Kanunla 28.3.2002 tarihli ve 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkındaki Kanunun 4. maddesine eklenen Borç Üstlenim mekanizması, 13.6.2012 tarihli ve 6327 sayılı Kanunla yapılan değişikliklerle sağlık ve eğitim alanındaki Yap-Kirala projeleri için de kullanılabilir hale getirilmiştir.

4. GZFT ANALİZİ

G

Z

<ul style="list-style-type: none">➤ Ülke yatırım ve talep ortalamalarının hemen her sektörde AB'nin gerisinde olması nedeniyle yüksek potansiyel➤ Dinamik ve uluslararası rekabet gücü yüksek özel sektör➤ 1980'li yıllardan beri yerli ve yabancı bankalarca finansmanı sağlanmış, yerli yabancı şirketlerce inşa edilerek işletmesi sürdürülen onlarca proje deneyimi➤ Ekonomik krizin Türkiye ve gelişmekte olan ülkeler üzerindeki etkisinin AB'den daha az olması➤ Uluslararası ticari bankalar ve çok taraflı kredi kuruluşları nezdinde güçlenen itibar	<ul style="list-style-type: none">➤ Yurtiçinde yeni, reaktif değil aktif bir KÖİ politikası oluşturma ihtiyacı➤ Kamu kurumlarının KÖİ projelerine ilişkin koordinasyon, proje stoğu oluşturma ve önceliklendirme sorunları➤ Aynı anda, yeterince planlama yapılmadan piyasaya çıkarılmış çok sayıda proje nedeniyle piyasadaki güncel yoğunluk➤ Proje geliştirme ve uygulama sürecindeki sorunlar➤ İç tasarruf azlığı ve AB finans piyasalarına bağımlılık, Körfez ve Uzakdoğu piyasaları gibi yeni piyasalarda kaynak bulma ihtiyacı➤ Doğrudan finansman ya da garanti desteği gibi uygulamalar konusunda yetkin bir sistem geliştirilmemiş olması
<ul style="list-style-type: none">➤ Gelişmekte olan Doğu Avrupa, Orta Asya ve Ortadoğu ülkelerinde yüksek deneyim, kültürel yakınlık➤ Zengin Körfez ülkelerinde deneyim ve kültürel yakınlık➤ Küresel Kriz nedeniyle yatırımcılar için azalan güvenilir yatırım ortamları arasında öne çıkma imkanı	<ul style="list-style-type: none">➤ Küresel krizin derinleşmesi➤ Finansmanını tamamlayamayan ve müzakereleri uzayan projelerin olumsuz etkisi➤ Proje gerçekleştirme ve uygulama sürecindeki sorunların yabancı yatırımcıların bakışını olumsuz etkileme olasılığı➤ Piyasadaki güncel proje fazlalığının yabancı yatırımcıları olumsuz etkileme olasılığı

F

T

5. PLAN DÖNEMİ PERSPEKTİFİ

KÖİ Özel İhtisas Komisyonu, uzun süreli bir KÖİ geçmişi olan ülkemizde mevcut durumun tespitini yapmak; kısa vadede 10. Kalkınma Planını kapsayan 2014-2018 dönemi, uzun vadede ise ülkemizin 2023 yılı hedefleri çerçevesinde KÖİ alanında karşılaşılabilecek sorunları ve fırsatları ortaya koymak amacıyla oluşturulmuştur. Özel İhtisas Komisyonu çalışmalarının ilk tur toplantıları, 26-27 Haziran 2012 tarihinde ikinci tur toplantıları ise 2-3 Ekim 2012 tarihlerinde Ankara’da yapılmıştır. Toplantılara, 55 kamu, 23 yüklenici firma, 17 finans kurumu, 9 sivil toplum kuruluşu, 2 üniversite ve 2 danışman firma temsilcisi olmak üzere toplam 108 kişi katılmıştır. Çalışmalarda bir KÖİ projesinin fikir olarak ortaya çıkıp işletme süresinin sona ermesine kadar geçen tüm süreç “Programlama”, “Projelendirme ve Onay”, “İhale”, “Sözleşme”, “Finansman”, “Uygulama-İşletme” ve “Kurumsal Yapılanma ve Mevzuat” olmak üzere 7 oturumda tartışılmış ve söz konusu konu başlıkları altında sorun alanları belirlenmiş ve plan dönemi perspektifi ortaya konmuştur.

5.1. Programlama Aşaması

Bu başlık altında, proje uygulamacı kuruluşların bir yatırımın yapılmasına karar verirken, yatırım ihtiyaçlarını tespit ve analiz ederken hangi metodolojiyi uyguladıkları, proje stoğunu ve önceliklendirmesini nasıl belirledikleri, finansman öngörülerini nasıl yaptıkları, hangi yatırımları KÖİ modeline yönlendirecekleri kararını nasıl aldıkları, bu süreçte kamu kurum ve kuruluşları arasındaki ilişki ve süreçlerin neler olduğu hususlarının ele alınması amaçlanmıştır. Programlama aşaması hakkındaki görüşler aşağıda konu başlıkları ile belirtilmiştir:

• Kamu Özel “Ortaklığı” İfadesinin kullanılması gerektiği

“Ortaklık” ifadesinin, 20-30 yıl gibi uzun vadeli sözleşme ilişkisi içeren bu modelde kamu kurumları, özel sektör yatırımcıları ve bankalar gibi modelin tüm taraflarının birbirine baskın olmayan, denk bir ilişkide bulunması gerektiğine yönelik anlayışı vurguladığı, modelin kamu kurumlarının amir konumda olduğu klasik ihale yönteminden farkını ortaya çıkardığı, bu kompleks modelde başarının da ancak bu tür bir ortaklık ruhuyla yakalanabileceği kaydedilmiştir. Bu konu, Rapor’un başlangıcında KÖİ’nin tanımı kısmında ayrıntılı olarak incelenmiştir. Karşı görüş olarak, özetle, KÖİ modelinde ticari bir ortaklık olmadığı, karı amaçlayan özel sektörle, kamu hizmeti kavramının gereği olarak belirli mali destekleri ve riskleri üstlenerek fiyatı düşürüp kaliteyi artırmaya çalışan kamu sektörünün çıkarlarının çeliştiği, bu nedenle ortaklık ifadesi yerine işbirliği ifadesinin kullanılması gerektiği de belirtilmektedir.

• Yeterli sektörel planlama, programlama ve proje önceliklendirme çalışmasının yapılması gerektiği

Kamu tarafından KÖİ modeliyle büyük ölçekli projeler piyasaya sunulmadan önce, sektörel master planlar yapılması ve bu planlar çerçevesinde belirlenen projeler arasından

önceliklendirme yöntemiyle seçilen yapılabilirliği en yüksek projelerin KÖİ modeline yönlendirilmesi gerektiği bildirilmiştir. Aksi takdirde, aynı sektörde, birbirinin gelişimini engelleyen birden fazla projenin yapılması ihtimali de açık oldukça hem yapılan ihalelerde projelerin gerçek değeri karşılığında özel sektöre devredilemeyeceği, hem de kıt kaynakların rasyonel olmayan kullanımına yol açılacağı kaydedilmiştir. Buna örnek olarak, aynı anda bir yandan KÖİ modeliyle liman İHD devir projeleri yapılırken, diğer yandan yakın bölgelerde özel sektöre liman kurma izni verilmesi, hatta aynı anda kamunun da yeni liman yatırımı başlatacağı yönünde açıklamalar yapılması gösterilmiştir. Ancak, başka bir açıklamayla, aslında ilgili liman projeleri ihale edilirken, devletin o bölgedeki yatırımının zamanı belli olmasa da özel sektöre bu konuda bilgi verildiği görüşü belirtilmiştir.

Bu noktada, ihale aşamasında isteklilere verilen bilgilerin ve hatta öngörülmesi gerekli durumların Yargıtay kararları ile açıklığa kavuşan “basiretli tacir” kavramı içinde dikkate alınması gerektiği, aksi takdirde yatırımcıların basiretli tacir olma yükümlülüğü ile kamuya karşı hak iddiasında bulunamayacağı kaydedilmiştir. Bu anlamda, proje hazırlıklarının tam ve ayrıntılı olmasının öneminin bir kez daha ortaya çıktığı, özel sektöre ihaleye girmeden önce ayrıntılı hazırlık çalışmaları sonucunda en sağlam ve eksiksiz bilgiyi vermek gerektiği, aksi takdirde proje risklerini doğru şekilde hesaplayamayan özel sektörün uğrayacağı zararın aslında milli ekonomiye zarar vereceği ve yabancı yatırımcıları uzaklaştıracağı kaydedilmiştir.

• Yatırım tutarı büyük projelerin aynı anda piyasaya sunulmasının finans piyasasında yarattığı sıkışıklık ve ek yüksek maliyetler

Kamu kurumlarının, KÖİ projelerini sınırsız bir özel sektör finansman havuzu yoluyla kamuya yük olmadan gerçekleştirilebilecek projeler olarak görmemesi gerektiği bildirilmiştir. Buna göre, özellikle küresel finans krizi ortamında daha da belirginleşen bir likidite krizi yaşanmaktadır. Gerek gelişmiş, gerekse de gelişmekte olan piyasa ülkelerinde hem kamu hem de özel firmalar finansman sağlamakta zorlanmaktadır. Her ülkenin uluslararası piyasalarda yapılan kredi derecelendirmeleriyle belirlenen bir kredilendirme sınırı vardır. Kamu kurumlarının uzun yıllar boyunca ancak gerçekleştirilebilecek yüksek yatırım ihtiyacı içeren projelerle geleneksel ya da KÖİ projesi stoku oluşturup, bu projeleri adeta birbirleriyle yarışır gibi bir anda piyasaya sunmaları kredi piyasasını kitlemektedir. İhalelere katılan firmalar da hep birlikte finans piyasasına çıkmak zorunda kaldıklarından, zaten sınırlı olan kredi piyasasında bir de suni olarak talep fazlalığı oluşturulmakta, bu nedenle de kredi maliyetleri yükselebilmektedir.

Kaldı ki, sonunda zaten ülke limiti üzerinde finansman da sağlanamadığından yabancı yatırımcılar gözünde ülkemizin yatırım politikalarının ve piyasasının gücü ve tutarlılığı zedelenmektedir. Nitekim, bu nedenle, ihalesi tamamlandığı halde finansman bulmakta zorlanan projeler gerçeğiyle karşılaşılmaya başlandığı, yeni ihalelerin piyasa ilgisi oluşmadığından süre uzatımlarına gittiği veya iptal edildikleri görülmektedir.

Elektrik dağıtım şebekelerinin özel sektöre devrinde yaşanan gelişmeler bu konuya örnek olarak verilmiştir. Finansman koşullarının değişmesinden dolayı ihaleyi kazanan

firmaların finans piyasasının önceki koşullarına göre verdikleri tekliflere göre ihalede ortaya çıkan İHD bedelini ödemek yerine on milyonlarca dolarlık teminatlarını yakmak zorunda kaldıkları, hatta bazı projelerde beşinci sıradaki firmanın dahi teminatını yaktığı belirtilmiştir. Bu noktada, sadece finans piyasasındaki kriz ile bağlantılı olmadığı söylenebilecek olsa da, son dönemde çeşitli projelerde yakılan teminat tutarının 450 milyon ABD Doları'na çıktığı kaydedilmiştir. Bu tür sonuçlar, halihazırda yeterli sermaye sıkıntısı içinde olan özel sektör firmalarının yeni projeleri yüklenme yeteneklerini de kısıtlayan bir durum ortaya çıkarmaktadır.

Görüşmelerde, aynı anda gündeme getirilen büyük projeler olarak, Gebze-İzmir otoyolu, Boğaz Tüp Geçişi, çok sayıdaki hastane projeleri, 3. Köprü, İstanbul Yeni Havalimanı ve otoyol ve köprü İHD projeleri, elektrik dağıtım şebekeleri ve santral özelleştirmeleri gibi toplam yatırım tutarı 20 milyar ABD Doları'nın üzerine çıkan projeler örnek verilmiştir. Diğer yandan, önümüzdeki 5-6 yıl içinde 100 milyar ABD Doları, Vizyon 2023 politikası çerçevesinde ise 200-500 Milyar ABD Doları tutarında projelerin hazırlanmakta olduğunun ifade edildiği kaydedilmiştir.

Bu kapsamda, farklı kurumlara kamu yatırımları konusunda bağımsız hareket etme yetkisi veren yasal düzenlemelerin hızla gözden geçirilmesi gerektiği bildirilmiş, örneğin 3996 sayılı Kanun kapsamındaki YİD türü projeler ile 3359 sayılı Kanun kapsamındaki Yap-Kirala türü projelerin Yüksek Planlama Kurulu, İHD türü projelerin ise Özelleştirme Yüksek Kurulundan geçmesi örnek gösterilmiştir.

- Kamu kurumlarının kamu altyapı projelerinin planlanması ve koordinasyonunda işbirliğine ve ortak strateji oluşumuna gitmeleri gerektiği ve bir KÖİ strateji belgesi hazırlanması gereği

Büyük projelerin piyasaya aynı anda sunulmalarının, ilgili kamu kurumları arasında yeterli koordinasyon bulunmadığına işaret ettiği bildirilmiştir. Buna göre, proje uygulayıcı kurumlar ve Bakanlıklar ile Kalkınma Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Maliye Bakanlığı ve Özelleştirme İdaresinin yüksek koordinasyonla, tüm kamu projelerinin ülkenin finansman kapasitesine paralel şekilde planlamasına yönelik yeni bir strateji, bakış ve eylem planı geliştirip uygulamalarına ihtiyaç vardır. KÖİ yöntemiyle gerçekleştirilmesi planlanan yatırımların Kalkınma Bakanlığı tarafından yürütülen genel yatırım planlaması ve Yatırım Programları çalışmasına dahil edilmemesi mevcut sistemin önemli bir zayıf noktasıdır.

Bu anlamda, KÖİ projeleri için bir önceliklendirmenin yapılabilmesi amacıyla bu projelerin yatırım programının içinde ayrı bir alt başlık olarak veya ayrı bir yapı içinde izlenmesini sağlayacak bir mekanizmanın oluşturulmasının önemli olduğu kaydedilmiştir.

Esas olarak da, KÖİ alanında geleceğe yönelik bir yol haritası ve politika belgesinin oluşturulabilmesi amacıyla bir KÖİ Strateji Belgesi'nin oluşturulmasına ihtiyaç bulunmaktadır.

• Projelerin hazırlık çalışması sürecinin önemi

Kamu kurumları tarafından piyasaya çıkarılan kimi projelerin ayrıntılı ön hazırlık çalışmasının yapılmadığı konusundaki görüşler gündeme getirilmiştir. Bir projenin uygulama ve finansman şekli belirlenmeden önce, öncelikli olarak projenin KÖİ modeli ile gerçekleştirilmesinin uygun olup olmayacağına araştırılmasının büyük önem taşıdığı vurgulanmıştır. Bu kapsamda, ilgili tüm kurumların katkılarının alınması gerektiği, bu katkıların görüş verme şeklinden ziyade projenin tüm aşamalarında beraber çalışma şeklinde olması gerektiği belirtilmiştir. Böylece, projelere ilişkin finansal değerlendirmelerin de ilgili kurumlarla birlikte proje fikir aşamasındayken yapılmasının sağlanacağı ifade edilmiştir. Bu yaklaşımla, projenin her aşamasında tüm tarafların tecrübelerinden faydalanılma imkanı da elde edilecektir. Söz konusu işlevi yerine getirmek için ilgili kurumların bünyesinde uluslararası örneklerdeki “görev gücü” birimlerine benzer yapılar kurulmasının yerinde olacağı kaydedilmiştir.

Özellikle, yıllar içinde projelerin ihaleye hazırlanması için yerli yabancı danışmanlık hizmetlerini aktif şekilde kullanarak deneyim kazanan Özelleştirme İdaresi gibi kurumlar yanında bazı Bakanlık ve kurumların yeterli ön çalışmaları tamamlamadan projeleri ihaleye çıkarmalarının ihalelerin ertelenmesine, iptaline ve uluslararası yatırımcıların sisteme güvensizliğine yol açtığı, ayrıca, zamanında gerçekleştirilemeyen projelerin ulusal ekonomide kayıplara neden olduğu kaydedilmiştir.

Bu anlamda, Özelleştirme İdaresinin deneyimlerinin uygulamacı Bakanlık ve kuruluşlarla paylaşılması gereği ve bu kuruluşların da yeterli danışmanlık hizmetlerini kullanabilmesi için gerekli uygulamaların başlatılması hususu kaydedilmiştir.

Ayrıca, KÖİ projelerinin ne tür süreçlerle ele alınıp değerlendirildiğine yönelik ilkelere ve ölçütler hakkında ne kamuoyuna açıklanan, ne de kamu kurumları arasında paylaşılan açık, şeffaf bir politika belgesi olmadığı, Bakanlık ya da uygulamacı kurumların bu çalışmaları yapması gerektiği, yapıldıysa da kamuoyu ile paylaşılması gerektiği bildirilmiştir. Örneğin, 2004 tarihli Enerji Strateji Belgesinde özelleştirme uygulamalarında gelir odaklı bir yaklaşım sergilenmeyeceğinin kayıtlı olduğu, piyasada etkinlik ve rekabetin sağlanması, arz güvenliğinin korunması gibi ölçütlere yer verildiği ifade edilmiştir. Ayrıca, elektrik santrallerinin İHD yöntemiyle devrinde bu hususların nasıl sağlanacağına kamuoyuyla paylaşılmasının açıklık, güvenilirlik ve öngörülebilirliği sağlamak için gerekli olduğu da belirtilmiştir.

Diğer yandan, hazırlık aşamasındaki sorunların ve yasal sürecin KÖİ modelinin ihtiyaçlarına uygun şekilde düzenlenmemesinin projeler üzerindeki olumsuz etkisine ilişkin bir başka örnek olarak, 3996 sayılı Kanunun 4. maddesinin eski halinde var olup 2011 değişiklikleriyle kaldırılan, YİD sözleşmelerinin imzasından önceki son YPK onayına ilişkin hususlar gündeme getirilmiştir. Geçmiş düzenleme döneminde, kuruluşların ihaleye çıkacakları taslak sözleşmeleri ihaleden önce Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı ve Kalkınma Bakanlığının görüşlerine sunmaları gerekmediği halde, ihale bitip imza aşamasında istenen YPK onayı nedeniyle bu kurumların konuya dahil olup imzalanma

aşamasındaki sözleşmelere görüş verdikleri hatırlatılmıştır. Oysa, özel sektörün şartname ve taslak sözleşmeye güvenerek ihalede fiyatlama yaptığı, ancak üzerinde anlaşılmış sözleşmeye son anda yapılmak istenen ilaveler ya da değişikliklerin özel sektör için uzun müzakereler, gecikmeler, ilave maliyetler ve ihale değerinden uzaklaşma anlamına geldiği, projelerin bu süreçte zaman kaybettiği ifade edilmiştir.

Yine, proje geliştirme çalışmaları başarılı ve eksiksiz yapılmayıp, yoruma açık hususlar bırakıldıkça, firmaların “nasıl olsa ihaleyi aldıktan sonra uzlaşarak çözeriz” mantığı içinde konuya yaklaşım düşük teminat tutarlarını da göze alarak her ihaleye girmeye çalıştığı, ancak ihaleyi aldıktan sonra ortaya çıkabilen sistemik sorunların hem projeleri geciktirdiği, hem firmalar ve kurumlar açısından zaman, emek ve mali kayıplara sebep olduğu, hem de genel olarak ülkenin yabancı yatırımcılara ve bankalara karşı görünümünü zora soktuğu ifade edilmiştir.

Ayrıca, hazırlık çalışmaları kapsamında imar planlamalarında yatırımcı kuruluşların Belediyelerle yaşadığı sorunlara değinilmiş ve bir KÖİ kurumu kurulursa, bu kurumun da Özelleştirme İdaresinin sahip olduğu gibi imar planlama yetkisine sahip olması gerektiği belirtilmiştir.

• **Finansman imkanlarını özel olarak inceleyen gerçekçi ve ayrıntılı yapılabilirlik etütleri hazırlanmasının önemi**

Benzer şekilde, uluslararası ölçekte itibar görecektir, objektif nitelikte hazırlanmayan fizibilite etütlerinin projeleri hızlandırmak yerine projelerin gerçekleştirilmesini yavaşlatacağı, ihale sonrası ortaya çıkan sorunların ihale iptallerine yol açabileceği veya hatalı projelere başlanmasına neden olabileceği, bunun kamu bütçesine zarar vermektense başka uluslararası yatırımcıların ülkedeki KÖİ uygulamalarına güvenini sarsacağı, bu nedenlerden uygulayıcı kuruluşların projelerini yapılabilir göstermek için gerçekçi olmayan yapılabilirlik etütleriyle ihaleye çıkmamalarının önemi vurgulanmıştır.

Aynı noktada, etütlerin KÖİ modelinin ruhuna uygun şekilde uluslararası ölçütlerle riskleri sayısallaştırarak etkilerini analiz etmesi gerektiği belirtilmiştir. Hazine Müsteşarlığı borç yönetiminde kullanılan Monte Carlo simülasyonu örnek olarak verilmiştir. Her kurumun bu çalışmayı yapması mümkün olamasa bile kurulacak ilgili KÖİ merkezi biriminde bu çalışmanın mutlaka yapılması gerektiği ve KÖİ modeliyle proje hazırlanmasının gerekçelerinin de mümkün olduğunca sayısallaştırılarak ifade edilebilmesine ihtiyaç olduğu belirtilmiştir.

Bu kapsamda, projelerin ön fizibilite raporlarının mutlaka projelerin finansmanında uygulanabilecek alternatif yöntemlere ilişkin finansal değerlendirmeleri içermesinin gerekli olduğu kaydedilmiştir.

• **Kamu Kesimi Karşılaştırıcısı (Public Sector Comparator) yönteminin kullanımı**

Bir projenin geleneksel yöntemlerle yapılması yerine KÖİ modeliyle yapılmasının/finanse edilmesinin gerekçesini karşılaştırmalı ekonomik ve finansal analizlerle ortaya

koyan uluslararası ölçekte bir çalışmanın yapılması gerektiği, ancak bu çalışma yapılırken tıpkı KÖİ modeliyle ihale edilecek projelerin gerçekçi yapılabilirlik etütlerinin ortaya konması gibi, karşılaştırma yapılacak kamu projelerinin de gerçekçi maliyet hesaplamalarının yapılması gerektiği belirtilmiştir. Örneğin, Türkiye’de enerji santrallerinden otopyollara pek çok projenin ÇED ya da inşaat, işletme ruhsatı gibi belgelerinin bulunmaması nedeniyle çevreye zarar verir şekilde işletildikleri belirtilmiştir. Dolayısıyla gerçekte, KÖİ projeleri tamamen mevzuata uygun yapılması zorunluluğu nedeniyle pahalı görünebilirken, karşılaştırma aynı koşullar uygulanarak yapıldığında gerçek maliyetlerin ortaya çıktığına dikkat çekilmiştir. Bu anlamda, KÖİ projelerinin önemli bir faydasının da mevzuata ve çevresel koşullara en uygun projelerin yapılmasını sağlamak olduğu ifade edilmiştir.

• **KÖİ projelerinin planlanmasında Rekabet Hukuku’nun gereklerinin dikkate alınması gereği**

Özel sektöre devredilecek altyapı projelerinin 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkındaki Kanun gereği Rekabet Kurulu tarafından değerlendirilmeye alındığı dikkate alınarak ihaleye çıkılmadan önce projenin gerçekleştirileceği bölgede kamunun alternatif proje geliştirmesinin de rekabet hukuku anlamında irdelenmesinin gerektiğine değinilmiştir.

• **Planlama ve hazırlık çalışmalarında yargı süreçlerinden çıkan derslerin önemi**

Özellikle ülkemizdeki özelleştirme mevzuatının yargı kararları sonunda şekillendiği, bu kararlarda yer alan ilke ve bakış açılarına uygun biçimde bütün kurumların KÖİ modeli ile ilgili deneyimlerinin bir araya getirilip uyumlaştırılarak ilgili mevzuata aktarılması gerektiği ve yeni KÖİ mevzuatının da bu husus dikkate alınarak hazırlanması gerektiği kaydedilmiştir.

Bu anlamda, yeni KÖİ sistemi kurulurken yargıyla ilişkilerin geliştirilmesi gerektiği, yargı makamlarının da yeni KÖİ sürecinin planlanması ve tasarlanmasında etkileşime kapalı olmaması gerektiği ifade edilmiştir.

• **Projeler için paydaş analizi yapılmasının önemi**

Projeler geliştirilirken projeyi kullanacak yurttaşların, firmaların ve projeden etkilenecek ilgili diğer paydaşların ve sivil toplum örgütlerinin görüşlerinin alınmasının önemi ve bunun belli kurallar çerçevesinde standarda bağlanması gerektiği belirtilmiştir.

• **Yerel yönetim projeleri konusunda politika gerektiği**

Yerel yönetimlerin imtiyaz ya da 3996 sayılı YİD Kanunu kapsamına dahil etmeden ve böylece merkezi hükümeti bilgilendirmeden farklı yöntemlerle KÖİ projeleri gerçekleştirdikleri bilinmektedir. İleri uzmanlık ve birikim gerektiren KÖİ alanında pek çoğu yeterli kurumsal kapasiteye sahip olmayan Belediyelerin, uzun vadeli ve bizzat ilgili yerel yönetimler yanında, sonuçta ulusal ekonomi ve kamu maliyesi üzerine yük oluşturabi-

lecek bu tür projelerinin merkezi yönetim tarafından daha yakından takip edilebilmesi ve kendilerine gerekli rehberliğin sağlanması hususunda da düzenlemeler yapılması gerektiği kaydedilmiştir. Örneğin, su ve atık su projelerinde yerel yönetimlere DSİ tarafından danışmanlık desteği verilebilmesi önerisi getirilmiştir.

Ayrıca, yerel yönetimlerde KÖİ uygulamalarının takip edilmesindeki bir başka önemli hususun da, yerel yönetimlerin proje şirketlerinde hisse sahibi olmasına imkan veren düzenlemelerin, KÖİ modeli yoluyla yeni Belediye İktisadi Teşebbüsleri benzeri kuruluşlar oluşturulmasını teşvik etmemesi gereğidir.

• KÖİ projelerini yüksek koordinasyon ve tutarlı politikalarla sürdürmek için kamuda özel bir birim-kurum kurulması gerektiği

Görüşmelerde bu husus tarihi gelişmeler beraberinde tartışılmıştır. Özetlemek gerekirse, Türkiye’de KÖİ modelinde projeleri gerçekleştirmek üzere yabancı yatırımcılar ve bankalarla ilk kez 1990’lı yıllarda Hazine Müsteşarlığı tarafından müzakerelerde bulunulmuştur. Bu kapsamda, 1994-2001 yılları arasında uluslararası proje finansman tekniğine uygun olarak düzenlenen 16 ayrı YİD, Yİ, İHD enerji projesi ve bir YİD su projesine ilişkin sözleşmeler imzalanmıştır. Ancak, bu ilk projeler döneminden sonra, uluslararası proje finansman tekniğinin karmaşık ve ileri uzmanlık isteyen yapısının kamu kurum ve kurumlarının imkanlarını zorladığı, artan proje sayıları karşısında yeni ve kapsamlı bir politika ile gerekli düzenlemelerin yapılmaması halinde kamu üzerinde büyük yük ve zarar oluşturmasına yol açabileceği tespit edilmiştir. Ayrıca, liberal elektrik piyasası oluşturuluyor olmasına rağmen, yeni alım garantili projeler gerçekleştirilmesinin rekabetçi bir piyasanın oluşturulmasını uzun yıllar boyunca engelleyeceği görüşüne varılmış, aynı dönemde gelen 2001 yılı mali krizinin etkileri de eklenince Hazine Müsteşarlığı yeni Hazine garantisi vermemek biçiminde önemli bir ilke kararı almaya yönelmiştir. 2001 yılından itibaren de Hazine Müsteşarlığı tarafından KÖİ modeli altında hiçbir projeye garanti sağlanmamıştır. Daha sonra Hazine Müsteşarlığı, bu alandaki politikaların yeniden belirlenip KÖİ alanının yüksek uzmanlık ve koordinasyon gerektiren yapısına uygun mekanizmaların oluşturulması amacıyla Dünya Bankası ya da diğer uluslararası kuruluşlardan sağlanan hibelerle teknik çalışmalar gerçekleştirmiştir. Bu çalışmalar sonucunda, 2000’li yıllardan itibaren, bu projelere ilişkin politikaların kapsamlı değerlendirmeye tabi tutulması ve KÖİ alanındaki çalışmaların uzmanlaşmış birimler ve Birleşik Krallık’taki PUK benzeri özel bir kamu kurumunun koordinasyonunda yürütülmesi gerektiği hususu çeşitli defalar gündeme getirmiştir.

Çalıştayda da aynı hususta görüşler beyan edilmiştir. Özellikle bu modelin gerektirdiği yüksek uzmanlık ve birikimin kamu kesiminde kurumsallaştırılması ve KÖİ modeline ilişkin politika ve uygulamaların hazırlık ve başlangıç aşamasından işletmenin izlenmesi aşamasına kadar tek merkezden koordine edilmesi için dünyada çeşitli ülkelerde örnekleri görülen KÖİ projelerinden sorumlu merkezi bir kurum kurulmasına duyulan ihtiyaç tekraren dile getirilmiştir.

Böyle bir kurumun iç yapılanmasına ilişkin olarak da, bu kurumun her aşamada ilgili uygulayıcı kuruluşla yakın işbirliği içinde proje geliştirmesi gerektiği, örneğin, bizzat KÖİ ihalesi yapması düşünülürse, ihale komisyonuna uygulayıcı kurumdan da yetkililerin katılması gerektiği ifade edilmiştir. Ayrıca, merkezi bir kurumun çeşitli sektörlerde proje geliştirmesinin, sektörler arası deneyim akışına da izin verecek bir sinerji yaratacağı kaydedilmiştir. Dünyadaki örneklere benzer şekilde bu organizasyonun danışma kurulu ya da yönetiminde özel sektörün görüşlerini ve yaklaşımını yansıtacak inşaat, işletme, hukuk ve finans dünyası temsilcilerinin bulunmasının faydası da belirtilmiştir. Kurumun kamu içinde koordinasyon rolünü güçlü biçimde gerçekleştirebilmesi için doğrudan Başbakanlığa bağlı olması görüşü de dile getirilmiştir.

- **Uluslararası deneyimlerin incelenmesi gerektiği**

KÖİ modelinin dinamik ve karmaşık yapısına ilişkin uluslararası örneklerin kurulacak KÖİ birimi tarafından sürekli izlenmesi gerektiği, bu alanda çalışmalar yürüten uluslararası kuruluşlarla ilişkilerin geliştirilerek bu kuruluşların deneyim ve bilgi birikimlerinden yararlanılabileceği belirtilmiştir.

Yine bu hususta, özellikle KÖİ alanında en aktif piyasaya ve uygulamalara sahip ülkelerden Birleşik Krallık'taki PFI uygulamalarının ayrıntılı biçimde incelenip takip edilmesi gerektiği bildirilmiştir.

- **Kamu kurumları tarafından yürütülen çalışmalar**

Görüşmelerde, programlama alanında kamu kurumları tarafından yürütülen çalışmalar hakkında da bilgiler verilmiştir. Buna göre, Kalkınma Bakanlığının Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) Müsteşarlığı döneminden itibaren kamu altyapı planlamalarının geliştirilmesi hususunda yaptığı ve son dönemde Kamu Mali Reformu ve Stratejik Planlama Çalışmaları kapsamında yürütülen Kamu Yatırım Programı'nın rasyonelleştirilmesi çalışması kapsamında, 1998'de 5.788, 2000 yılında 5.321 olan yatırım proje sayısının, öncelik taşıyan projeler ayrılarak 2010 yılında 2.425'e indirildiği, böylece, 1980-1996 döneminde 13 yıl, 2000 yılında 9,2 olan ortalama yatırım süresinin, 2010'da 5,5 yıla çekildiği belirtilmiştir. Her ne kadar bu husus doğrudan KÖİ alanı ile ilgili olmasa da, benzer bir uygulamanın KÖİ proje stoku önceliklendirilmesi anlamında örnek oluşturacağı bildirilmiştir.

Ayrıca, yine DPT Müsteşarlığı koordinatörlüğünde 2001 yılında gerçekleştirilmiş olan Kamu Yatırımlarının Planlanması ve Uygulanmasında Etkinlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu çalışmasında yapılan tespitler çerçevesinde, kamu kurumlarının yatırım planlamaları ve proje uygulamaları konusunda gelinen son durumun tekrar gözden geçirilmesinin ve eksiklerin giderilmesine çalışılmasının önemli olduğu ifade edilmiştir.

Yine bu kapsamda, 2011 yılında YİD projelerini düzenleyen 3996 sayılı Kanunda ve ikincil mevzuatında, ilgili kurumların eşgüdüm içinde çalışması sonucu yapılan değişikliklere değinilmiştir. Fizibilitesi güçlü projeler üretilmesi adına yeni BKK ile ilk kez mevzuata "ön yapılabilirlik etüdü" tanımının girildiği kaydedilmiştir. Böylece, bundan sonra, uygulamacı kuruluşlar tarafından yeni bir YİD projesi yapılmadan önce gerçekle-

tirilmesi düşünölen projenin teknik, finansal, ekonomik, çevresel, sosyal ve hukuki açılardan yapılabirliklerini analiz eden, öngörölen katkı payı ve garantiler de dahil olmak üzere risk analizlerini ve paylaşımını içeren etütler yapılması sağlanabilecektir. Ayrıca, aynı etütler kapsamında, uluslararası çalışmalarda yatırımın geleneksel tedarik yöntemleri yerine YİD modeli ile hayata geçirilmesinin gerekçesini karşılaştırmalı ekonomik ve finansal analizlerle ortaya koyan “kamu kesimi karşılaştırmacı - public sector comparator” içerikli analiz çalışmasının yapılması gerekecektir. Bu tür bir etüt çalışması koşulu getirilerek uygulayıcı kuruluşları daha disipline ve ayrıntılı şekilde proje geliştirmeye ve gerekli kurumsal kapasiteyi oluşturmaya sevk etmenin amaçlandığı ifade edilmiştir.

Ayrıca, şimdiki Kalkınma Bakanlığının önceki DPT döneminde, ilgili tüm kamu kurum ve kuruluşlarından görüş alınarak 2007- 2008 yılları arasında hazırlanan KÖİ Kanunu Taslağına da değinilmiştir. Söz konusu Taslağın, KÖİ alanında zaman içinde çok sayıda ayrı kanunla oluşan dağınık yapıyı gidermek ve ülke içinde koordinasyonu büyük ölçüde sağlamak üzere bir Genel Müdürlük kurulması amacını taşıdığı, ancak bu Taslağın kanunlaşmadığı kaydedilmiştir.

Görüşmelerde, Sayıştayın KÖİ projeleri hakkında 2001 yılında İzmit Su Projesi ve 2004 yılında YİD ve Yİ modellerine ilişkin hazırladığı raporlar ile yine Devlet Denetleme Kurulunun enerji projeleri için hazırladığı rapor ve değerlendirmeler de gündeme gelmiştir. Bu raporlarda, incelenen KÖİ projelerinde başlangıç ve fizibilite çalışması aşamasından, sözleşmenin imzası ve uygulanmasına kadar geçen süreçte yapılan yanlış uygulamalar ve bunların kamu bütçesine getirdiğı milyarlarca ABD Doları tutarında yüke ilişkin tespitler yapıldığı ortaya konmuştur. Raporların, uzmanlık isteyen KÖİ projelerini gereğı gibi değerlendirmek için kurumlar arası eşgüdüm sorunlarının ve kurumsal kapasite eksikliklerinin çözölmeye gerektiğini, aksi takdirde uzun dönemli sözleşmeler altında büyük kamu zararına yol açabilecek uygulamaların tekrarlanabileceğini gösterdiği ifade edilmiştir. Bu raporların, gelecek dönemde aynı hataların tekrarlanmaması için KÖİ alanında belirlenecek yeni politikalar ve yapılacak düzenlemelerde önemle dikkate alınması gerektiğı de kaydedilmiştir.

Ancak, bu raporların performans değerlendirmesinden öte yolsuzluk değerlemesine ağırlık verdikleri, oysa KÖİ projeleri için hem Maliye Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı ve Hazine desteğı varsa Hazine Müsteşarlığı gibi kurumların ve hem de yine Sayıştay gibi kurumların dünyadaki örneklere benzer şekilde performans değerlendirmesi yapmaları ihtiyacı da ifade edilmiştir. Bu performans değerlendirmelerinin tek tek proje bazında değil, projelerin sektörleri bazında tüketicilere yansıyan fiyatlar anlamında da ölçümlenmeler yapmasının gereğıne değinilmiştir.

• Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası (EBRD) tarafından verilen görüşler

Komisyon çalışmalarına katılan Banka yetkilileri, Programlama sürecinde dikkat edilmesi gereken önemli hususları aşağıdaki gibi ifade etmişlerdir:

- Projenin uygulanması için muteber kalkınma ve ekonomik nedenlerin bulunması,
- Projenin sosyal ve ekonomik katma değer ve iç getiri oranlarının pozitif olması ve bunun çok titiz ve ayrıntılı maliyet/fayda analizlerine dayandırılması,

- Projenin politik ve sosyal yönlerden kabul edilebilir olması,
- Kalkınma ve çevre boyutlarının dengeli bir biçimde düzenlenip ele alınması,
- Devletin uzun vadeli kalkınma hedeflerine somut katkılarının ölçülmesi,

5.2. Projelendirme ve Onay Aşamaları

• Proje tasarımları için yarışma ihaleleri yapılmasının önemi

Büyük çaplı yeni KÖİ projelerinin tasarımlarının, hem kullanıcılar tarafından tercih edilmelerine destek olacak hem de sonradan proje ihalesine katılabilecek özel sektör gruplarının projeye ilişkin vizyonlarına uygun yenilikçi tasarımlarını ortaya koymalarını sağlayacak biçimde yarışmalarla gerçekleştirilmesinin önemine değinilmiştir. Bu şekilde ortaya çıkan proje tasarımlarının avan proje olarak uygulamaya esas oluşturabileceği ve ihalede teklif verecek olan firmalara rehber oluşturacağı belirtilmiştir. Bu proje tasarımlarında ve ihale şartnamesinde yapılacak tesisin temel dekorasyon unsurlarının gösterilerek proje maliyetinin netleştirilmesine rehber olması gerektiği ve tesisin içinde işletmeciye bırakılacak ticari alanların ve gelişme imkânlarının gösterilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

• Proje grubu oluşturulması

KÖİ modeliyle gerçekleştirilecek her bir proje için birer proje grubu oluşturulması, proje kapsamını tanımlayacak böyle bir grubun içinde özel sektörden olduğu kadar kamu kesiminden de temsilcilerin yer almasının, şehir bölge planlamacılarının da işin içinde olmasının yerinde olacağı dile getirilmiştir. Proje hakkında proje müellifine tek başına yetki verilmesinden bu işin proje grubunca karara bağlanmasının faydaları üzerinde durulmuştur.

• Avan proje – uygulama projesi karşılaştırması

İhalelerin uygulama projesi ile yapılmasının maliyet tahmininde büyük fayda sağlayacağı, ancak ihaleyi kazanan firmanın projede özgün yenilikler yapma imkanını kısıtladığı, avan proje ile çıkılan projelerde yenilikçi yaklaşımlarla projeye özel geliştirmeler yapabilmenin faydaları ifade edilmiştir. Ayrıca, her projenin uygulama projesi hazırlamaya uygun olmadığı, örneğin bina gibi üst yapı tesisleri dışında, otoyol ya da baraj gibi projelerde sadece avan proje ile yol alınabileceği, ancak bu durumda ortaya çıkan keşif artışı ihtiyacının bürokratik açıdan özel sektöre ilave kazanç sağlanıp sağlanmadığı tartışmalarıyla risk unsuru haline geldiği kaydedilmiştir.

Diğer yandan, farklı bir yaklaşımda, avan projenin bir türevi olarak da düşünülebilecek şekilde, idarenin yatırımcıya tesisin özelliklerini verip (örneğin hastane projelerinde hastanenin hangi katlarında hangi hizmetin yapılacağı gibi) yatırımcının kendi yaratıcılığı ile en optimal tasarımı yapmasının önünün açılması gerektiği de bir yöntem olarak ifade edilmiştir.

Yine, benzer bir yaklaşım olarak, bazı projelerde yatırımcıya avan ya da uygulama projesi vermeden sadece inşa edilecek tesisin ana çıktısının belirtilerek ilerlenebileceği belirtilmiştir. Buna örnek olarak, Özelleştirme İdaresinin İskenderun Demir Çelik projesinde yaptığı dönüşüm yatırımı gösterilmiştir. Bu yatırımda Özelleştirme İdaresinin yatırımcılarla ön görüşmelerde asgari 1,5 milyon metrik ton sıvı çelik kapasitesine sahip bir tesis istediğini bildirip bu ölçüt üzerinden ihale yaptığı, yatırımcıya istediği gibi projelendirme serbestisi tanıdığı, sonuçta tesisin başarıyla kurulup üretimi sürdürdüğü bildirilmiştir.

Bir başka görüşte, KÖİ projelerinde inşaat riski tamamen özel sektör tarafından üstlenildiğinden, uygulama projesi yönteminin kesinlikle KÖİ modelinde olmaması gerektiği ifade edilmiştir. Buna örnek olarak Van depreminde zarar gören devlet hastanesinin durumu verilmiştir. İlgili yatırımda yüklenici projeyi tamamen devletin verdiği uygulama projesine göre yaptığını gerekçe göstermiş ve hiçbir sorumluluğu kabul etmediği belirtilmiştir.

• Projelerde danışman kullanımının önemi

KÖİ modeli gibi karmaşık ve ileri uzmanlık gerektiren çok boyutlu uygulamalarda kamunun ve bürokratların en önemli desteğinin uluslararası ölçekte uzman ve profesyonel danışmanlar olduğu kaydedilmiştir. Özelleştirme İdaresinin bugüne kadar gösterdiği performansta, tüm kamu kurumları içinde öncü olacak biçimde yoğun ve etkili şekilde danışman kullanımının önemli etkisi olduğu ifade edilmiş, KÖİ modeli ile proje geliştirmek isteyen tüm kurumların da bu konuda etkin olmaları gerektiği bildirilmiştir. Özellikle projelendirme safhasında veya imar yetkisi alındıktan sonra çok büyük engeller çıkabildiği, projenin hukuki altyapısının sağlıklı biçimde hazırlanmasında danışmanların büyük katkı sağladığı belirtilmiştir.

Konuyla bağlantılı olarak, ülkemizde danışman kullanmanın anlam ve önemi yeterince bilinmediğinden, müteahhitlik hizmetlerinde dünya liderleri arasında olan Türkiye'nin danışmanlık sektörünün dünya ölçeğinde olmadığı kaydedilmiştir.

• Projelerin özel sektör tarafından geliştirilip kamuya sunulabilmesi

Kamunun yanı sıra özel sektörün de proje geliştirip ihale yapılmak üzere kamuya sunabilmesinin yeni KÖİ mevzuatında yer alması ve belirli kurallara bağlanması gerektiği belirtilmiştir. Bu yöntemin, geçmişte özellikle 3096 sayılı Kanun kapsamında ihalesiz projeler verilmesine yol açtığı bilindiğinden, ihale yapılmasının şart olduğu kaydedilmiştir. Ayrıca üstlenmeyi taahhüt ettiğimiz AB kamu alımları direktiflerinin de bu tür duyurulmamış ihalelere ilke olarak izin vermediği bilinmektedir.

• Yeni KÖİ modeli mevzuat çalışmasında daha fazla sayıda ve esnek yöntemlere yer verilmesi gerektiği

Yeni KÖİ mevzuatında YİD, İHD ya da diğer yöntemlerin tek tek sayılması yaklaşımı yerine Borçlar Kanunundaki sözleşme serbestisi içinde geniş bir yelpazede sözleşme yapılabilmesine imkan verilmesi gerektiği belirtilmiştir. Ancak, bu hususta, özellikle Yar-

gı'nın ve bürokrasinin kanunlarda açık net şekilde sınırları belirlenmiş, takdir yetkisinin kontrol edilebildiği yöntemlerle işlemler yapılması yönündeki yaklaşımı ve tercihinin önemine dikkat çekilmiş, daha esnek düzenlenebilecek olsalar da yöntemleri tek tek kanunda saymanın sistemimize daha uygun olduğu kaydedilmiştir.

• **İHD yönteminin ve YK yönteminin de YİD yöntemi ile aynı hükümlere tabi tutulabileceği**

Komisyon üyesi bazı katılımcılar tarafından, Anayasa'nın 47. maddesinde yapılan değişiklik sonucunda, artık kanunla düzenlenmek kaydıyla özel hukuk sözleşmeleriyle KÖİ projelerinin geliştirilmesinde engel kalmadığı ve Özelleştirme Kanunu kapsamında yer alanlarla birlikte İHD projelerinin de özel hukuk sözleşmeleriyle yapılabilmesinin yeni KÖİ yasasında düzenlenmesinin düşünülmesi gerektiği belirtilmiştir. Aynı üyeler tarafından ayrıca, ülkemizin ve uluslararası piyasaların geldiği noktada, mevcut bir kamu tesisinin özel sektöre işletilmek üzere devrini öngörmesi nedeniyle İHD modelinin imtiyaz gibi esnek olmayan, uluslararası yatırımcılar için tercih edilmeyen ve zaman alıcı süreçlere tabi bir yaklaşımla yürütülmeye devam edilmesinin uygulamaların riskini artıracacağı kaydedilmiştir. Üstelik, bu tesislerin hemen tamamı için önemli yenileme, iyileştirme ve genişletme yatırımları yapılması gerektiğine dikkat çekilmiştir. DPT öncülüğünde hazırlanmış KÖİ Kanunu Taslağının da bu anlayışla hazırlandığı hatırlatılmıştır.

Bu noktada, İHD projelerinin de imtiyaz sözleşmesi yanında özel hukuk sözleşmesi olarak düzenlenebilmesi gerektiği, 4749 ve 3996 sayılı kanunlarla getirilen borç üstlenimi, uluslararası tahkim gibi imkanlardan İHD yöntemlerinin de yararlanmasının yerinde olacağı, bunlar da yapılırsa Türkiye'de KÖİ modelinin tüm yöntemlerinin finanse edilebilir nitelik taşıdığına söylenebileceği görüşü dile getirilmiştir.

Diğer yandan, kamu hukuku ve imtiyaz hukukunun doğru anlaşılması ve yorumlanması gerektiği, 1910 tarihli imtiyaz kanununun acilen yenilenmesine ihtiyaç olduğu, özel hukukun ya da kamu hukukunun birbirine üstün görülmesi anlayışının doğru olmadığı, her birinin farklı işlevi olduğu, KÖİ modelinin düzenlenmesinde hangi hukuk alanının ne şekilde tercih edileceğinin etkinlik ilkesiyle belirlenmesi gerektiği kaydedilmiştir.

• **Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası (EBRD)'nın Görüşleri**

Projelendirme sürecinde esas olan, proje ile ilgili know-how seviyesi en yüksek olan birim/kurumların uluslararası standartlar çerçevesinde projelendirmeyi gerçekleştirmeleridir. Böylelikle devlete asgari maliyet ile özel sektör verimlilikleri kullanılarak azami kullanım ve kalkınma etkisi yaratılmış olur.

Merkezi bir KÖİ biriminin kurulması oluşacak bilginin (know-how) bir ana birimde toplanmasını, standardizasyonun gerçekleşmesini, piyasa anlaşılabilirliğinin ve tutarlılığının ve ayrıca tekrar işlemlerinde süratin artmasını sağlayacaktır. Ayrıca halihazırda elde edilmiş olan tecrübelerin uluslararası danışmanlık firmalarından alınacak hizmetler ile desteklenmesi de etkinliği artıracaktır. Bu çerçevede,

- Hukuki yapı/çerçevenin oluşturulması,

- Projelendirme ve seçim süreci içerisinde maliyet/fayda ve devlet sektör karşılaştırma analizlerinin yapılması,
- Bağımsız trafik tahminlerinin oluşturulması,
- Kamu ile özel sektör arasında risk dağılımının uluslararası en iyi uygulama çerçevesinde yapılması,
- İhale dokümanlarının uluslararası en iyi uygulama çerçevesinde hazırlanması,
- İmtiyaz sahibinin sözleşme şartlarına riayet ettiğinin kontrolü,

bu firmalarca yapılabilecektir.

5.3. İhale Aşaması

• KÖİ modelinin tabi olacağı ihale sisteminin belirlenmesi ve rekabetçi diyalog modelinin KÖİ modeline uygulanması gereği

Hâlihazırda KÖİ yöntemlerinin ihalelerinin 3996 sayılı ya da 3359 sayılı Kanunlarda olduğu gibi ilgili kanunlar kapsamında yapıldığı, ancak ihalelerin, KÖİ modeline uygun düzenlemelerle geliştirildikten sonra, AB düzenlemeleri de dikkate alınarak oluşturulan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamına dâhil edilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Bu görüşe karşılık olarak, Kamu İhale Kanununun kamu kaynağının bütçeden harcanması şeklinde tamamen farklı bir yapıya göre düzenlendiği, bu kanunun mevcut sistemini değiştirmeye çalışarak komplikasyonlar yaratma ihtimali yerine, daha gerçekçi bir yaklaşımla yeni hazırlanacak, KÖİ alanındaki tüm ilgili kanunları ilga edecek bir çerçeve KÖİ Kanunu hazırlanmasının ve bu çerçeve kanunda modelin ruhuna ve gereklerine uygun ihale sistemlerinin AB müktesebatına da uygun şekilde ve “rekabetçi diyalog modeli” de eklenerek belirlenmesinin gerçekçi olacağı bildirilmiştir. AB Müktesebatının KÖİ modeli için ayrı bir ihale kanunu öngörmediğini, bir kamu alımı yöntemi olan KÖİ ihalelerinin de AB Müktesebatına uygun olması gerektiği kaydedilmiştir.

Ayrıca, ihalelerde güvenilirlik, eşitlik, rekabetin sağlanması gibi temel ilkeleri koruyarak her zaman en düşük fiyat veya en yüksek fiyat yaklaşımı yerine ekonomik açıdan en avantajlı teklif yaklaşımını içerecek biçimde ihale yönteminin geliştirilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

AB müktesebatı ile uyum sağlayacak bir şekilde ihalelerin Türkçe ve İngilizce ilana çıkarılmasının uluslararası yatırımcıların ilgisini çekmek bakımından faydalı olacağı kaydedilmiştir.

• İhalelerin hazırlığının iyi yapılmaması ve zeyilnamelerin olumsuz etkisi

İhaleye çıkılmadan önce sözleşme taslaklarının çok iyi ve yeterli bir şekilde hazırlanması gerekmektedir. İhalelere yeterli hazırlık yapılmadan çıkıldığında çok sayıda zeyilnamelerle şartnamelerin değiştirildiği, bunun ihaleyi yapan kamu kurumunun projeye

iyi hazırlanmadığının en güçlü göstergesi olarak algılanıp yatırımcıların ve bankaların cesaretini kırdığı, güvensizlik doğurduğu, ilk ilana göre çok değişen şartnamelerin ihale sürecinin şeffaflığını ve açıklığını zedelediği bildirilmiştir.

• **İhaleler aleyhine açılacak davalarda bürokratlara hukuki destek sağlanması**

Kamu bürokratlarının KÖİ modellerinin yüksek tutarlı ve karmaşık ihale süreçlerinde kendilerini güvende hissedebilmeleri için, BDDK ve TMSF uygulamalarında olduğu gibi bürokratin şahsi kusur ve sorumluluğunun yargı kararıyla kesinleşmesi halinde iade edilmek şartıyla, haklarında açılan davalarda masrafı ilgili kurumlar tarafından karşılanmak üzere bürokratlara hukuki destek sağlanması hususunda gerekli düzenlemelerin yapılması gerektiği bildirilmiştir.

• **Geçici teminat mektuplarının oranlarının yükseltilmesi ve kredi niyet mektubu istenmesi**

Geçici teminat mektubu tutarlarının oranının yükseltilerek yatırımcıların ihalelerde çok düşük fiyatlar vererek yapılabilir olmayan taahhütlerde bulunmalarının bir miktar önüne geçilmesinin ve işi gerçekten finanse edip, sonuçlandırabilecek yatırımcıların bu ihalelere girmesinin sağlanmasının önemine dikkat çekilmiştir.

Ayrıca, aynı amaca yönelik olmak üzere, tam bir taahhüt getirmese de, ihale katılımcılarından kredi niyet mektubu istenmesinin faydalı olabileceği, girişimcilerin daha gerçekçi şekilde maliyetleri görenek hareket etmesini sağlayabileceği ifade edilmiştir.

Nitekim bu alanda gerekli önlemler alınmadığı ve ihalelerin karar tarihleri uzun sürelere yayılabildiği için, bazı yatırımcıların hemen her ihaleye teklif verdiği, birkaç projeyi birden kazanınca da öz kaynak getirmede sıkıntıyla karşılaştıkları belirtilmiştir. Bu noktada, bankaların bir firmaya verebilecekleri kredi limitinin BDDK kurallarına göre sınırlanmış olduğu, bir bankanın sermayesinin belli bir kısmından fazlasını bir şirkete, bir gruba kullandıramadığı hususu kaydedilmiştir. Dolayısıyla, bir firma ya da gruba öz kaynak karşılığı yatırım için kullanılabilir finansmanın da sınırlı olduğuna dikkat çekilmiştir.

• **İhalelerde itiraz mekanizmasına mevzuatta yer verilmesi gerektiği**

Mevcut KÖİ mevzuatında yer almayan ihaleye itiraz mekanizmasının düzenlenmesi gerektiği; ihaleler kamuya duyurulduktan sonra ihale konusu işe yönelik itirazların yapılması imkânının getirilerek, ihale öncesi dönemde itirazların sonuca bağlanmasını sağlayacak düzenlemeler yapılmasının faydası belirtilmiştir. İhale günü görev yapmaya başlayacak ayrı bir itiraz inceleme komisyonu kurulmasının yerinde olacağı, bağımsızlığının da hukuki güvence altına alınması gerektiği ve bu komisyonun son inceleme makamının Kamu İhale Kurumu olması gerektiği hususları bildirilmiştir. KÖİ ihalelerinin Kamu İhale Kanunu kapsamına alınması halinde KİK'in doğal olarak itiraz makamı olacağı da ifade edilmiştir.

- **İhale ertelemelerinin gelenek haline dönmesinin önlenmesi gerektiği**

İhalelerin ertelenmesi bankaların ve yatırımcıların projeye odaklanmasını önlediğinden ve kaynak israfına yol açtığından mümkün olan en az seviyede kalmalıdır. Bu noktada erteleme yalnızca tek seferle sınırlı tutulmasına yönelik düzenleme yapılmasının uygun olacağı dile getirilmiştir. Böylece uygulayıcı kuruluşların takdir yetkilerinin kısıtlanabileceği ve ihale uygulamalarında standart yaratılarak istismaların oluşması ihtimalinin kaldırılabilmesi belirtilmiştir.

- **İhalelerde aşama ve sürelerin açıkça belirlenmesi gerektiği**

İhalelerde belirsizliği gidermeye yönelik ek bir adım olarak önerilmiştir.

5.4. Sözleşme Aşaması

- **İhaleye çıkılan sözleşmelerin açık ve ayrıntılı yazılması gerektiği**

İdarelerin ihalelere çok kısa sözleşmelerle, Türkçe olarak okunduğunda bile ne anlama geldiği kesin olarak anlaşılabilen, genel, belirsiz ve yoruma açık ifadelerle çıkarmaları, hem idarenin yeterli hazırlığı yapmadan ihaleye çıktığını göstermekte hem de yabancı dile çevrilmiş haliyle hiç anlaşılabilmediğinden yabancı yatırımcılar için cesaret ve güven kırıcı olmaktadır. Sözleşmelerin çok açık ve net ifadeler içermesinin öneminin özellikle uzun vadede sözleşmenin imzalandığı koşulları bilmeyen uygulamacılar için de çok önemli olduğu belirtilmiştir.

- **Sözleşmelerin finansal kapanışla yürürlüğe girmesi**

Sözleşmenin imzasından itibaren özel sektör girişimcisinin yatırım sürecinin başlamasını içeren uygulamanın yarattığı olumsuzluklar ve finansal kapanışla birlikte sürecin başlamasının getireceği faydalar gündeme getirilmiştir. Mevcut uygulamada, kamu kuruluşlarının ihale yapmadan önce projenin uygulanmaya başlaması için gerekli ön hazırlıkları olgunlaştırmadan ihaleye çıktıkları, bu nedenle ihale karar sürecinin uzadığı, örneğin bazı projelerde dokuz ayı bulan karar süreleri yaşandığı, en iyi teklifi verdiğini bilip kaynak planlamasını buna göre hazırlayan özel sektörün aylarca sonucu beklediği, karar açıklandıktan sonra da sorunların bitmediği, daha sonra sözleşmeler ayrıntılı ve gelişmiş olmadığı için uzun bir sözleşme müzakere süreci yaşandığı, sözleşme imzalandıktan sonra farklı kurumlardan alınacak imar ve işletme ruhsatları gibi pek çok izinin verilmesi için kamu kurumları arasında bir koordinasyon sağlanamadığından gecikmeler olduğu, sonuçta kredi bulunsa ve kredi sözleşmeleri imzalanırsa bile birkaç yılın kredi kullanımı yapmadan geçirilebildiği, bunun finansörler açısından da tüm planlamaları bozup sorun yarattığı, tüm bunların, Türk KÖİ piyasasının risk primini ve maliyetini artırdığı ifade edilmiştir.

Bu kapsamda, ihale kararından sonra, finansal kapanışa kadar geçen süre boyunca sözleşmelerin imzalanmaması ya da imzalanırsa bile yürürlüğün ancak finansal kapanışla birlikte başlaması gerektiği, böyle bir sistemin kamu kurumlarını da proje hazırlık aşı-

malarını daha dikkatli yapmaya ve projenin başarısı için gerçek bir ortaklık anlayışıyla hareket ederek en doğru ve finanse edilebilir projeyi üretmeye sevk edeceği kaydedilmiştir. Bu yaklaşımın uluslararası örnekleri bulunduğu da bildirilmiştir. Ancak, bu durumda finansal kapanış için sınırlı bir sürenin baştan belirlenmesi gerektiği de ifade edilmiştir.

- **Sözleşmelerin fesih koşullarının doğru risk dağılımıyla düzenlenmesi**

Ülkemizdeki KÖİ uygulamalarında projelerin öz kaynak/kredi oranının %30/%70'e çıktığı, Birleşik Krallık gibi ülkelerde %10 olan öz kaynak oranının ülkemizde %30 gibi dünya örneklerine göre yüksek oranlarda olmasının, bu seviyede öz kaynak getirebilen az sayıdaki yatırımcıların önemini arttırdığı, sözleşmelerin en ufak sözleşme aykırılığında fesih yaptırımıyla karşılaşacağı şeklinde düzenlenerek bu yatırımcıların cesaretini kırılmaması gerektiği belirtilmiştir. Milyar dolarlık yatırımlarda bu tür fesih hallerinin ağırlığına göre aşamalı yaptırımlarla hayata geçeceği kalite güvence/performans takibi sisteminin bizzat sözleşme içinde yer alması gerektiği, ağır olmayan ve ikame edilebilecek hata ya da kusur hallerinde fesihten söz etmenin uzun vadeli bir ortaklık anlayışı içinde mümkün olmaması gerektiği kaydedilmiştir.

KÖİ modelinin temelini risklerin optimum dağıtılması olduğu, kamu kurumlarının riskleri mümkün olduğunca özel sektöre aktarmaya çalışarak aslında riski yok edip kurtulmadıkları, bu gibi ağır düzenlemelerin aslında bankalar nezdinde projelerin risk primini ve maliyetini yükselterek sonunda yine kamu üzerine maliyet olarak yansıttığı vurgulanmıştır.

KÖİ modelinde esas olanın projenin yaşatılması ve hizmetin sürdürülmesi olduğundan, aslında fesih en son seçenek olduğunun vurgulanması gerektiği, projenin sıkıntıya düşmesi halinde yüklenici tarafında ağır kusur yoksa sözleşmeyi fesih yerine projenin yaşatılması için girişimcinin aynı niteliklerde başka bir firmaya projeyi devretmesine kolaylık gösterilmesi gerektiği, bunun bankalara verilen devreye girme (step-in) imkânına benzer bir imkân olduğu ve fesih halinde de tarafların birbirlerine ödeyeceği adil tazminatın hesap yönteminin açık ifadelerle sözleşmelerde gösterilmesi gerektiği bildirilmiştir.

- **Sözleşmelerin değişen şartlara uyarlanması**

20-30 yıl vadeli sözleşmelere dayanabilen KÖİ modelinin öngörülebilirliğini artırmak ve projelerin risk primini düşürmek amacıyla sözleşmelerin değişen koşullara uyarlanmasına dönük düzenlemeler geliştirilmesi gerektiği belirtilmiştir. Ancak bunun adil koşullarda ve modelin risk primini düşürecek şekilde yapılabilmesi için, bu tür düzenlemelere ilişkin tüm esasların başlangıçta ihale şartnamesi ve sözleşmesinde ayrıntılı biçimde düzenlenmesi gerektiği, uyarlama yoluyla sonradan yapılan değişikliklerin suistimale imkân yaratabileceği, bu nedenle baştan belirlenmiş, açık, şeffaf ve güvenilir ilkeler konulması gerektiği belirtilmiştir.

- **Uyuşmazlıkların çözümünde önce müzakere yoluna gidilmesi**

Sözleşmelerde, uyuşmazlıkların dava ya da tahkim yoluna gidilmeden önce müzakere yoluyla çözülmesi için gerekli hükümlere yer verilmesinin faydası belirtilmiştir.

• Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası (EBRD) tarafından ihale ve sözleşme aşamalarına ilişkin olarak verilen görüşler

Konu, öncelikle bir imtiyaz hakkı elde etmiş bulunan özel/tüzel kişilerin finansmanı (concessionaire under a concession agreement) ile herhangi bir kamu sektörü kuruluşunun finanse edilmesi (public sector clients) şeklinde ikili bir ayırım altında incelenmelidir. Banka tarafından bir imtiyaz hakkı elde etmiş bulunan özel/tüzel kişilerin finansmanı bakımından uygulanacak metin imtiyaz sahiplerinin finansmanı hakkındaki politikadır (Policy Document In Respect of The Financing of Private Parties To Concessions). Banka tarafından herhangi bir kamu sektörü kuruluşunun finanse edilmesi açısından uygulanacak metin ise tedarik politika ve kurallarıdır (procurement policies and rules). Genel olarak, Banka içinde yürürlüğü bulunan her iki dokümanda da ihale süreçlerinin tarafsız ve şeffaf olarak gerçekleşmesi amaçlanmaktadır.

Bu dokümanlar uyarınca, kamu tarafından kendisine bir imtiyaz tanınan kişinin Banka tarafından finansmana hak kazanabilmesi için ihale sürecine dair bir takım hususların varlığına Banka tarafından kanaat getirilmesi gerekmektedir.

Öncelikle, imtiyazı tanıyan otorite tarafından ilgili ihale öncesinde uygun şirket ve kişilerde yeterli ilgiyi uyandıracak ve yaratacak şekilde ihalenin geniş bir ölçüde duyurulmuş olması şartı aranmaktadır. Ayrıca ihale sürecinin kamuya açık olması ve ilgili kamu hukuku tedarik kuralları çerçevesinde gerçekleştirilmesi beklenmektedir. Banka ilgili finansmanın sağlanması öncesinde yapacağı değerlendirme çalışması ile bu hususları kontrol edecektir ve ilgili materyalleri inceleyecektir.

Bir diğer husus ise, birden fazla teklifin gelmesi neticesinde tüm tekliflerin tutarlı ve mantıklı kriterler çerçevesinde bir değerlendirmeye tabi tutulmasıdır. İlaveten, Banka imtiyazı tanıyan idareden tüm ihale sürecini ve değerlendirme kriterlerini açık şekilde gösteren bir açıklama talep edecektir. Son olarak Banka yine imtiyazı tanımış olan idarenin söz konusu imtiyazın verilmiş olduğuna dair ve yapılacak olan imtiyaz sözleşmesinin şartlarının neler olduğuna ilişkin kamuya yönelik bir açıklamada bulunulmasını isteyecektir.

Banka finanse edeceği özel sektör kişilerinin kamu tarafından bahsedilen şekilde seçilmiş olması şartını aramaktadır. Banka bu değerlendirmeler neticesinde bahsedilen kriterlere uygunluk tespit etmeksizin talep edilen projeleri finanse etmemektedir. Bu doğrultuda KÖİ projeleri kapsamında ihaleyi kazanan özel sektör kuruluşlarının bahsedilen özelliklere uygun ihale çerçevesinde seçilmiş olması şarttır. Banka ayrıca yaptıracağı inceleme çalışmaları ile ilgili tüm yasalara riayet edildiğini ve ilgili idare ve imtiyaz sahibinin hukuk dışı fiillerine karşı gerekli korumaların mevcudiyetini kontrol eder.

İhale sürecini takiben sözleşme sürecinde ise, Banka imtiyaz sözleşmesinin hukuk ve hakkaniyet doğrultusunda olup olmadığına ve kamu menfaati açısından uygunluğunu değerlendirmeye alacaktır ve bu hususların birbirleri ile ne oranda uzlaştırıldığını kontrol edecektir. Bu doğrultuda Banka'nın dikkate alacağı noktalar şunlar olabilecektir; riskin paylaştırılmasının uluslararası ilkelere uygun olarak yapılması, şeffaf ve tarafsız bir fiyat

belirleme mekanizmasının varlığı ve genel kabul görmüş kıstaslara uygunluğu, uygun uyuşmazlık giderme ve fesih mekanizmalarının varlığı, proje bakımından gerekli olan mal ve servislerin tedarikinin piyasa şartlarına uygun olarak ve muvazasız gerçekleştirilmesi, yatırımlar için elverişli teşviklerin varlığı.

Banka tarafından bir kamu kurumunun finanse edilmesi veya herhangi bir şekilde ihale veya başka süreçler için Banka tarafından danışmanlık hizmeti verilmesi durumunda ise, Banka içerisinde yürürlükte bulunan yukarıda bahsedilen ilgili doküman çerçevesinde, yine ihale ve sözleşme sürecine uygulanacak bir takım kurallar mevcuttur.

Öncelikle, ihale sürecinin belirli aşamalardan oluşması istenmektedir. Buna göre, ihale uygun bir süre önce usulünce duyurulmalı, ön eleme süreci yapılmalı, ihaleye davet ve ihale dokümanları süreci tamamlanmalı, teklif süreci ve değerlendirme sürecini müteakip ihale neticesinde imzalanacak olan sözleşmenin takip ve denetimi yapılmalıdır.

Banka, ilgili idare tarafından tedarik planlamasının (procurement plan) yapılmasını ve bu kapsamda proje için gerekli mal ve hizmetler ile finansmanın tespit edilmesi ister. Daha sonra bu plan Bankanın onayına sunulmaktadır.

Tedarik planının hazırlanmasından sonra, Bankanın müşterisi konumunda bulunan idare tarafından ihalenin varlığına dair ilanın duyurusu yapılacaktır. Bu durum ayrıca Banka tarafından UN Development Business ile AB Resmi Gazetesinde duyurulacaktır.

İhale süreci bakımından önem arz eden husus ise, tüm katılımcılara yeterli süre verilmek suretiyle sözleşme şartlarının duyurulmuş olması ve tüm katılımcılara ihaleye katılma ve teklif verme hakkının sağlanmış olmasıdır.

Banka nazarında uygun ve uygulanabilir olduğu ölçüde ön yeterlilik safhası bulunması olumlu olacaktır. Ön yeterlilik şartları ön yeterlilik dokümanlarında izah edilerek ilgili tecrübe, yeterli teknik kapasite ve mali durum bu noktada rol oynayabilecektir. Bunun yanı sıra, Banka ihalenin iki safhalı olmasını da olumlu karşılayabilecektir. İlk safhada fiyat söz konusu olmaksızın teknik hususlar, dizayn ve benzeri unsurlar incelenerek ikinci safhada fiyat unsuru rol oynar hale gelecektir. Uygulanacak olan ihale metotları açısından piyasa ve sektör şartları itibarıyla farklı yollar da izlenebilecektir.

Bankanın ihale dokümanları bakımından da önem atfettiği unsurlar mevcuttur. Buna göre, hazırlanacak olan ihale evraklarının ilgili tüm bilgileri içermesi ve açıklaması ve uluslararası rekabete izin verip desteklemesi önemlidir. İhale dokümanları genel itibarıyla, ihale çağrısını, ihale talimatlarını, ihale şeklini, teminatları, sözleşme şartlarını, ödeme garantilerini ve teknik detayları içermek durumundadır.

İhale neticesinde karar verilirken ise proje sahasına ulaşım masrafları, ödeme takvimi, teslim ve tamamlama süreleri, işletme ve bakım giderleri, performans ve kalite göz önünde tutulacak unsurlardır.

İhale neticesinde kamu tarafından akdedilecek sözleşmeler de ayrıca önem taşımaktadır. Buna göre öncelikli amaç sözleşmeden doğan riskin verimli şekilde dağıtılması

ve fiyat-verimlilik dengesinin sağlanmasıdır. Söz konusu sözleşmeler şu hususları içerecektir; tedarik edilecek mal ve hizmetlerin kalite ve özellik tanımları, tarafların hak ve yükümlülükleri, performans garanti ve taahhütleri, sigorta, ödeme şart ve koşulları, fiyat ayarlaması, tazminat, mücbir haller, fesih ve uygulanacak hukuk.

Yine ihale sürecinde her bir katılımcı sadece bir teklif sunabilecek ve ihale katılımcıların veya temsilcilerinin bulunduğu bir ortamda gerçekleştirilecektir. İhale neticesinde ihaleyi kazanan taraf ihale dokümanlarında daha önce belirlenmiş olan standartlar çerçevesinde belirlenecektir ve bu değerlendirme süreci gizli olacaktır. Söz konusu değerlendirme esnasında ihaleye katılanlar tekliflerinde değişiklik yapmayacak ve buna idarece izin verilmeyecektir.

İhale neticesinde sözleşmenin imzalanmasından sonra ise sözleşme süresince sözleşmelerin idare ve gözetimi Banka tarafından izlenecektir. Bu çerçevede sağlanan mal ve hizmetlere dair veriler Banka tarafından denetlenecektir.

İster kamu ister ise Banka tarafından özel sektör finansmanı olsun, her ikisine de uygulanacak olan müşterek prensipler de mevcuttur. Bu doğrultuda katılmak istemeleri halinde ihaleler uluslararası katılımcılara da açık olacaktır. Banka tarafından her türlü finansman kredi, garanti, sermaye katılımı vb. BM Güvenlik Konseyi kararı ile yasaklanmış bulunan herhangi bir malzeme veya maddenin alımı için kullanılamaz. Ayrıca söz konusu tüm ihaleler ve buna bağlı süreçler kapsamında katılımcılar, imtiyaza hak kazananlar, tedarikçiler ve danışmanların sözleşme safhası da dâhil olmak üzere, şeffaflık ve yolsuzluğa karşı mücadele açısından en üst seviyede özen gösterecek ve Banka tarafından tanımlanmış olan ve yasaklı bulunan faaliyetler ile ilgisi bulunmayacaktır.

5.5. Finans Aşaması

• Finans piyasasında yaşanan krizin proje kredi piyasasına etkisi

Türk bankalarının mevduat ve dış kaynaklar şeklindeki fonlama yapısında küresel kriz nedeniyle önemli değişiklikler olduğu, bir yandan mevduatın krediye dönüştürme oranının kriz öncesi döneme göre %60'dan %96'ya çıktığı, yani Türk bankalarının ellerindeki tüm mevduatın zaten piyasada krediye dönüşmüş durumda olduğu, diğer yandan, geçmişte kredilerinin yüzde 30'una kadar kısmını Avrupa bankalarından fonlayan Türk bankalarının özellikle Avrupa'yı derinden etkileyen kriz nedeniyle zorlandıkları belirtilmiştir. Bu noktada, aslında krizin Avrupa'da likidite eksikliğinden değil, krizin derinleşeceği beklentisiyle beslenen güvensizlikten kaynaklandığı kaydedilmiştir. Bu duruma örnek olarak, Avrupa'daki bankaların birbirlerine güven sorunu yaşadıkları için mevduatlarını birbirlerinde değil Avrupa Merkez Bankası (AMB)'nda tuttukları, AMB'de tutulan mevduat miktarının 520 milyar Avro'ya ulaştığı belirtilmiştir. Bu noktada, son önlemlerle 30 günlerden 46-47 günlere çıkan ortalama mevduat vadesindeki gelişmeye rağmen, Türk bankalarının temel kaynağı Avrupa piyasasından fonlama yapamama sorunuyla karşılaşmalarının, banka aktiflerinin ortalama %25'ini oluşturan proje kredilerini de olumsuz etkilediği kaydedilmiştir. Bu nedenle, bir yandan önceliklendirme yapılmadan piyasaya

çıkartılan KÖİ projeleri, diğeryandan kamunun ilan ettiği onlarca milyar dolarlık büyük proje stoğu içinde bankaların sınırlı krediyi en doğru projeye aktarmakta tercih aşamasında sıkıntıyla karşılaştığı, ancak bu durumun, yüksek talep nedeniyle bankaların faiz oranlarını yükselttikleri anlamına gelmediği ifade edilmiştir. Maliyetlerin yükselme nedeni mevduat ve Avrupa kaynaklı fonlamanın faiz oranlarını yükseltmesine bağlanmıştır. Bu noktada, Türk bankalarının Avrupa dışında Uzakdoğu ve Körfez piyasalarından fonlamayı geliştirme ihtiyacı genel bir tespit olarak belirtilmiştir.

Ayrıca, Arap Baharı sürecinin getirdiği kırılğan ve belirsiz ortamın da risk algısını olumsuz etkilediği, fonlama maliyetlerinin arttığı, vadelerin kısaldığı kaydedilmiştir. Bu kapsamda, birkaç yıl önce 13-14-15 yıl vadeler konuşulurken, bugün istisnai projeler haricinde vadelerin 12 yılı geçmediği de ifade edilmiştir.

Yine krize karşı önlem olarak banka sermaye yeterlilik oranlarının yükseltilmesi uygulamasıyla bankaların sermayesini kârlı kullanıp kullanmadıklarının daha yakından izlenmeye başlandığı, bu noktada altyapı projeleri için istisna getirilmediği takdirde altyapı projelerine sağlanan finansmanda da kısıtlama olacağı belirtilmiştir.

• Kamunun projelere sağladığı mali desteklerin artırılması

Her ne kadar bazı görüşlerde, KÖİ modeli ile yapılacak projelerin sağlam ve gerçekçi yapılabirlik etütleri sonucu tamamen kullanıcı gelirleriyle kendini finanse edecek projelerden seçilmesi gerektiği belirtildiyse de, dünyada uygulamanın böyle olmadığı, gerçekte sadece kullanıcı ödemelerine bağlı KÖİ projelerinin az olduğu, örneğin KÖİ modelinin öncüsü kabul edilen Birleşik Krallık'ta projelerin %70'inin kamu ödemeli PFI projeleri ve %30'unun kullanıcı ödemeli projeler olduğu belirtilmiştir. Ayrıca, AB'de KÖİ modelindeki projelere kamunun doğrudan kredi sağlaması ve talep garantisi vermesi uygulamaların olduğunun bilindiği kaydedilmiştir.

Bu noktada, ülkemizde de aslında Hazine garantileri gibi pek çok mali desteğin verilmesine ilişkin mevzuatın hazır bulunduğu, ancak Hazine garantili projelerde geçmişte yaşanan ve Devlet Denetleme Kurulu ile Sayıştay incelemeleriyle raporlanan sorunların, Hazine garantilerinin 2001 yılından itibaren verilmesinin durdurulmasına yol açtığı ifade edilmiştir. Ancak, geline noktada, küresel kriz ortamında KÖİ projelerinin güçlenerek devam etmesi isteniyorsa, maliyet ve faydaları hassas biçimde hesaplanmak ve geçmişteki sorunların tekrarlanmasını önlenmek kaydıyla mali destek sistemlerinin devreye sokulması gerektiği bildirilmiştir.

Ancak mali destek konusundaki çalışmalardan daha da önce projelerin KÖİ modeline uygunluğunun belirlenmesini ve kamu ile özel sektör arasında dengeli risk paylaşımının sağlanmasını hayata geçirecek uygulamaların gerçekleştirilmesi gerektiği tekrar vurgulanmıştır.

Mali destek sistemlerine örnek olarak, kamunun refinansman garantisi vermesi ya da doğrudan proje şirketine ortak olması gibi imkanların da kullanılabilereği belirtilmiştir. Ancak, kamu hissesinin proje şirketini Sayıştay denetimine sokabileceği hususunun

yabancı yatırımcıya cazip gelmeyebileceği de karşı görüş olarak ifade edilmiştir. Diğer yandan, Sayıştayın bu noktadaki denetiminin bağımsız denetim kurumlarının tabi olduğu denetim ölçütleriyle yapılacağına kanuna yazılması durumunda sorunun çözülebileceği de görüş olarak belirtilmiştir.

Buna ilişkin bir öneri olarak, geçmişteki Elektrik Enerjisi Fonu'na benzer, devletin bir kısım finansmanını sağladığı bir altyapı fonunun kurulmasının önemi belirtilmiş, devlet katkısı olduktan sonra Körfez ülkelerinden de bu fona katkı sağlanabileceğinin mümkün olabileceği kaydedilmiştir.

Ayrıca, bu tür devlet desteklerinin sayesinde Türkiye KÖİ piyasasının dünya yatırımcıları için cazip hale getirilebileceği, küresel kriz nedeniyle gerçekte güvenilir piyasa bulamadığı için atıl durumda bekleyen fonların ülkemize çekilebileceği bildirilmiştir.

• **Türk bankacılık sektöründe yabancı sermayenin artışının kredilendirme sürecindeki etkisi**

Geçmişten farklı olarak son yıllarda yapılan hisse satışları nedeniyle önemli Türk bankalarının yabancı hisseli yapılara dönüştüğü, bu nedenle uzun vadeli proje finansmanı işlemlerine girerken yurtdışındaki merkezlerden onaylar alınması gerektiği, Avrupa'daki kriz nedeniyle de zaten çoğu Avrupa kökenli olan yabancı hissedarların daha tutucu bir politika izlemeye başladıkları kaydedilmiştir. Ancak, bankaların Türk yöneticilerinin yabancı ortaklara Türk piyasasının gerçeklerini anlatmak ve tanıtmak için her türlü gayreti gösterdikleri, ama yine de bunun zaman aldığı ifade edilmiştir. Bu anlamda, yabancı ortakların bir yandan ilave finans kaynaklarına ulaşmada yeni imkanlar sağlarken, diğer yandan, finansal krizin olumsuz etkisiyle dezavantaj da oluşturabildiği ifade edilmiştir.

• **Yabancı konsorsiyum ortaklarının olumlu etkisi ve teşvik edilmesinin faydası**

Yatırımcılar arasında yabancı ortak olmasının en büyük faydasının, yabancı ortakların ülkelerinden ihracat kredi kuruluşlarının finansman paketlerini getirebilmeleri ve Uluslararası Finans Şirketi (IFC) ve EBRD gibi çok taraflı kuruluşların finansman sağlamada etkin olabilmeleri olduğu belirtilmiştir.

Nitekim, Türk bankalarının borçlu için bir rekabet ortamının oluşabilmesi hedeflendiğinde herhangi bir projeye verebilecekleri optimum kredi miktarının 1,5 milyar ABD Doları olduğu, bunun üstüne çıkıldığı anda tüm yerli bankaları dahil etmek gerektiğinden rekabetin kalktığı, maksimum 2 milyar Dolar bile temin edilebilse dahi yabancı bankalar olmadan daha yüksek tutarlarda finansman sağlanamayacağı ve bu noktada yabancı ortağın büyük fayda sağladığı kaydedilmiştir.

• **Proje geliştirme süreçlerindeki zayıf noktaların risk primlerini ve kredi maliyetlerini artırması**

Çalıştay kapsamında KÖİ Modeline ilişkin olarak görüşülen her sorunun veya zayıf noktanın, bankalar tarafından da izlenerek değerlendirildiği, ülkedeki KÖİ modelinin

yasal düzenlemelerinden ya da fiili uygulamalarından kaynaklanan tüm risklerin gerçekte bir şekilde mutlaka risk primi hesabına ve kredi maliyetine yansıtıldığı kaydedilmiştir.

Örneğin, bir yandan bir bölgede KÖİ projesi yapılırken aynı bölgede devletin farklı bir rakip yatırımı kendisinin yapmasının ya da bir başka özel sektör şirketine yaptırmasının sadece girişimci ve işletmecinin değil, bankanın da getirisini etkileyebilecek bir unsur olduğunun unutulmaması gerektiği ifade edilmiştir. Yine, yapılan ihalelerin aylarca sonuçlanmamasının ihaleyi kazanan firmanın projeyi başarıyla yapıp işletecek firma olup olmadığı hususunda kamu kurumunda tereddüt oluşturduğu ya da ihale sürecinin işi gerçekten ehline verecek biçimde ilerlemediği şeklinde riski arttırıcı kuşklar doğurabildiği ifade edilmiştir.

Bir başka unsur olarak, örneğin elektrik dağıtım projelerinde hisse satışı modeli yerine işletme hakkı devri modelinin finansman maliyeti açısından daha doğru olacağı, çünkü hisse satış modellerinde bankaların, proje şirketine değil, onun üzerindeki hisse sahibi firmalara kredi verdiği ve geri dönüşün de proje şirketinin gelirlerinden değil, hissedarlara dağıtılan temettülerden yapılabildiği belirtilmiştir. Bunun sonucunda, temettü geliri elde edilmesi daha sonraki bir aşama olduğundan ve daha kısıtlı olabildiğinden finansman imkanları üzerinde ters etki yaratıldığı ifade edilmiştir.

• **Projeler geliştirme süreçlerinde alternatif finansman yöntemlerinin incelenmesi, bankaların ve şirketlerin görüşlerinin alınması**

Bu kapsamda, projelerin ön fizibilite raporlarının mutlaka projelerin finansmanında uygulanabilecek alternatif yöntemlere ilişkin finansal değerlendirmeleri içermesinin gerekli olduğu kaydedilmiştir.

Buna paralel olarak hem proje geliştirme aşamasında, hem de ihaleler öncesi kamu kurumlarının bankalarla ve isteklilerle bir araya gelip, projelere hangi şartlarda finansman sağlayabileceğine dair bir görüş alışverişinde bulunulmasının ve projelerin modellerinin buna göre yapılmasının, daha hızlı ve başarılı bir ihale ve proje sürecine hizmet edebileceği bildirilmiştir.

• **Yeni kullanılmaya başlanan doğrudan anlaşma mekanizmasının olumlu etkisi**

Son dönemde, öncelikle Boğaz Tüp Geçiş ve Gebze-İzmir Otoyol projesi vesilesiyle gündeme gelen ve hastane projeleri ile imtiyaz modelindeki otoyol sözleşmelerinde de yer aldığı bildirilen, proje sahibi kamu kurumu ile bankalar arasında imzalanacak olan doğrudan anlaşmaların kamu kurumu ve girişimci yanında bankaların da modelde projenin kaderini yönlendirebilecek doğrudan paydaş olduğunu göstermesi ve projeye doğrudan müdahale yetkisi vermesi açısından çok önemli bir gelişme olduğu belirtilmiştir.

Bu sözleşmelerin, bankaların aldığı teminatlara kamu kurumunun onay vermiş olduğunu, olumsuz bir durumda teminatlara gidilmesini kabul edeceğini gösterdiği, böylece şirketin hisse rehni ve devreye girme (step-in) mekanizması, alacak temliği, sigorta alacakları temliği gibi teminatların pratikte kullanılabilirliğini güçlendirdiği belirtilmiştir.

Bu noktada, 30 yıl süresi olmayan KÖİ projeleri için Medeni Kanundaki sınıra istisna getirilerek üst hakkı ve kullanım hakkı ipoteği imkanı yaratılmasının finansman teminat yeterliliğinde büyük faydalar sağlayabileceği de bildirilmiştir.

Doğrudan anlaşmalarla kabul edilen devreye girme mekanizmasıyla, kamu kurumlarının görevli şirketin temerrüdünü giderecek başka bir şirketi araya koyması için bankalara imkan verdiği, bunun da bankaları rahatlatan bir güvence olduğu belirtilmiştir.

• Yeni düzenlenen üstlenim mekanizmasının olumlu etkisi

3996 YİD Kanununda ve 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanunda yapılan son değişikliklerle YİD ve Yap-Kirala-Devret modelindeki projeler için getirilen ve sözleşmenin süresinden önce feshi halinde proje kredilerinin Hazine Müsteşarlığı tarafından üstlenilmesine ilişkin mekanizmanın gündemdeki KÖİ projelerinin finansmanına, özellikle yabancı finansörlerin ilgisi anlamında sağladığı katkı dile getirilmiştir.

Ayrıca, bu projelerdeki devreye girme mekanizmasının çok uzun süreler öngördüğü, 18 aya çıkabilecek bu süreler boyunca bankaların projeyi yaşatmak için çalışacağı, hemen Hazine'nin kredileri üstlenmesine gidilmeyeceği kaydedilmiştir. Çoğu senaryoda, uygulama sözleşmesinin fesolmasıyla finans sözleşmesindeki temerrüt arasında en düşük ihtimalle birkaç aylık zaman farkı olacağı, belki de temerrüde düşmüş bir projenin sorunlarının başka bir işletmeci bulunarak giderilmesi yoluyla sözleşme feshedilmeden ve borç üstlenimi yapılmadan sorunların çözüleceği belirtilmiştir.

Ancak, bu ilerlemelerin sağlanması için proje müzakerelerinde 3-4 yıllık zaman kaybı yaşandığı da kaydedilmiştir. Ek olarak da, bir temerrüt ihtimalinde bankaların elle-rindeki teminatları nasıl kullanmaya başlayabileceklerinin çok açık şekilde belirli olmasının gerektiği vurgulanmıştır.

Ayrıca, bankaların, yatırımcılardan öz kaynağın ödenmesi konusunda teminat aldıkları, şirket gelirlerini temlik ettikleri, şirkete ilgili kamu kuruluşunun ödemeleri yapacağı hesabın bile kreditor temsilcisi ya da yediemin tarafından belirlendiği, kreditor tarafı bu kadar kontrolü haizse, bu riski en iyi yönetebilecek tarafın da kreditor olması gerektiğine dikkat çekilmiştir. Bankaların gerekli güvenceleri, teminat mekanizmalarını kurup, gerektiğinde bunları işletmeden, örneğin 1 milyon ABD Doları gibi düşük bir temerrüt nedeniyle doğrudan Hazine üstlenime gitmeyi düşünmemeleri gerektiği de kaydedilmiştir.

Yine, kamu açısından konu düşünüldüğünde, KÖİ modelinin temel unsurları olan, harcama etkinliğinin sağlanması, doğru risk dağılımının yapılması, riskin en iyi yönetilebilecek tarafa bırakılması gibi ilkelerin bu noktada devreye girmesinin doğal kabul edilmesi gerektiği, aksi takdirde uluslararası ölçekte “value for money” olarak tanınan “harcama etkinliği” ilkesinin korunup korunmadığının belirsizleşeceği ifade edilmiştir.

• **Menkul kıymetleştirme ve kira sertifikası (sukuk) yöntemlerinin değerlendirilmesi**

KÖİ projelerinin finansmanında alternatif imkanlar sağlayacak bu usullerin de uygulamaya sokulmasını teminen yeni düzenlenecek KÖİ kanununda bu uygulamalara yer verilmesi gerektiği belirtilmiştir.

• Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası (EBRD) tarafından finans aşamasına ilişkin olarak verilen görüşler

Banka tarafından aranan ölçütler şunlardır:

- İmtiyaz sözleşmesinin hukuk ve hakkaniyet doğrultusunda ve kamu menfaati açısından uygun ve ayrıca özel sektör tarafından yapılabilir olması
- Proje risklerinin paylaştırılmasının uluslararası ilkelere uygun olarak yapılması,
- Şeffaf ve tarafsız bir fiyat belirleme mekanizmasının varlığı ve uluslararası genel kabul görmüş kıstaslara uygunluğu,
- Uygun uyumsuzluk giderme ve fesih mekanizmalarının varlığı,
- Proje bakımından gerekli olan mal ve hizmetlerin tedarikinin piyasa şartlarına uygun olarak ve muvazaasız gerçekleştirilmesi,
- Yatırımlar için elverişli teşviklerin varlığı.

5.6. Uygulama - İşletme Aşaması

• **Yatırımın gerçekleştirilmesi aşamasında kamu kurumları arasındaki koordinasyon eksikliğinin ve bazı sektörlerde çok başlılığın yarattığı sorunlar**

Bu başlık altında örnek olarak bir marina yatırımının başlangıcından işletmeye geçene kadar yaşadığı sorunlar, izlenmesi gereken ve kimi zaman birbiriyle çelişen prosedürler aşamalar itibarıyla anlatılmıştır.

Ülkemiz kıyılarında kıyı kenar çizgisinin deniz tarafında gerçekleştirilecek yat limanları 3621 sayılı Kıyı Kanunu ve Kıyı Kanununun Uygulanmasına Dair Yönetmelik hükümlerine tabi olup, bu çerçevede söz konusu yatırımların inşaatının tamamlanıp işletmeye geçirilmesi aşamasına kadar geçen süreç içerisinde ilgili çok sayıdaki kamu kurum ve kuruluşlarından gerekli izin ve onayların alınması gerekmektedir. Ancak, marina sektöründe ihaleyi yapıp onaylayan ve yatırımcıyla sözleşmeyi imzalayan Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının dahi yatırım sürecinin hızlanmasını sağlamak için Milli Emlak, Turizm ve Kültür Bakanlığı, Anıtlar Kurulu, Çevre Bakanlığı ya da yerel yönetimler gibi çok sayıdaki ilgili kurum nezdinde özel çaba göstermesi gerektiğine ilişkin örneklerden bahsedilmiştir. Bu nedenle, özellikle KÖİ projelerinde belirli bir alandaki yatırımın başından sonuna kadar amir olarak hareket edecek kurumların belirlenmesinin süreci hızlandıracağı bildirilmiştir.

Örneğin, bugün bir marina yatırımcısının, marinayı projelendirip, hayata geçirebilmek için yürürlükteki mevzuat uyarınca sayısı onu aşan ilgili kurum ve kuruluşlardan izin alması gerektiği belirtilmiştir. Bunun sonucunda, talep olduğu halde on yıllardır hayata geçirilemeyen projeler, hızlandırılmayan yatırımlar nedeniyle, pek çok diğer zararın yanında, ülkemizin uluslararası rekabette zayıfladığı kaydedilmiştir. Bu sorunları yaşayan diğer ülkelerde çözüm için çeşitli mekanizmalar kurulduğu, örneğin, İtalya’da “yuvarlak masa sistemi” adı altındaki uygulamalarla sürecin hızlandırılıp kısaltıldığı belirtilmiştir.

Bu noktada, ilgili kamu kurumlarının uygulamada sadece kendi kurumlarının adını taşıyan kanunları esas almaları, yasal sistemimizdeki normlar ve hiyerarşisine uymanın gereklerini yerine getirmemeleri, koordinasyon ve işbirliğinin açık mevzuat hükümlerine rağmen sağlanamaması ve müştereken alınan kararların, kararı alan kurumlarca bile uygulanamamasının pratikte karşılaşılan sorunları özetleyen hususlar olduğu bildirilmiştir.

Diğer yandan, hava ulaştırması sektörü gibi çok sayıda farklı kurumla koordinasyon gerekmeyen alanlarda sorunların daha kolaylıkla çözüldüğü belirtilmiştir. Ancak DHMİ gibi uzun yıllardır KÖİ modelini en yoğun şekilde uygulayan ve 14 proje gerçekleştirmiş bir kurumda bile, modelin özel yapısının tüm çalışanlarca gereği gibi takdir edilememesi nedeniyle pürüzler çıkabildiği kaydedilmiş, tüm kurumlarda KÖİ modeline ilişkin kurumsal kapasite geliştirilmesinin önemi vurgulanmıştır.

• **Kamu kurumlarının yatırım sürecinde teknik müşavir kullanmaları**

Yatırımların hızla gerçekleştirilmesi için bazen projelendirmelerin ve inşaatların aynı anda yürüdüğü, kamuda kontrol teşkilatındaki görevlilerin bu noktada sıkıntı yaşayabildikleri, her ne kadar inşa edilen tesis aynı firma tarafından işletileceği için inşaat kalitesi anlamında kuşku duyulmasa da bu süreci daha doğru ve hızlı işletmek için bir teknik müşavirlik sisteminin getirilebileceği görüşü belirtilmiştir.

• **İşletme aşamasında idare ile proje şirketi arasındaki ilişkilerin ortaklık anlayışıyla devamı**

Havalimanı yatırımları gibi bazı yatırımlarda, yatırımın potansiyelinin tamamen kullanılabilmesi için idarenin de zaman içinde yapması gereken yatırımlar olabildiği, örneğin, pist inşası yükümlülüğü kamuda kaldığı için bu yükümlülüğün zamanında yerine getirilmesinin güvenceye bağlanması gerektiği, geçmişte bazı projelerde kreditorlerin bu konuda taahhüt isteği üzerine bunun ilgili idarelerden genel yazılar alınarak çözülmeye çalışıldığı, ancak, projelerin gerçekçi yapılabilirlik etütleriyle hazırlandığında, idarelerin sözleşmelerin içinde de bu taahhütleri vermesi gerektiğine değinilmiştir. Böyle bir uygulamanın risk primini düşüreceği ifade edilmiştir.

• **Projelerin kamuya açık performans değerlemelerinin ve denetimlerinin yapılması gerektiği**

Projelerin işletilme dönemindeki performansının kamuya açık şekilde ilgili kurumlar tarafından raporlanması ve kamuya paylaşılması gereği kaydedilmiştir.

Benzer şekilde, projelerin ilgili idare ve/veya Sayıştay ya da bağımsız denetim firmalarının ex-ante ve ex-post denetimlerinin yapılması için mekanizmaların oluşturulması gerektiği belirtilmiştir.

5.7. Kurumsal Yapılanma – Mevzuat

• KÖİ alanındaki çok sayıdaki yasa ve yönetmeliğin ilga edilerek birleştirici yeni bir KÖİ kanunu çıkarılması

KÖİ alanındaki 1980'lerden beri çıkarılan çok sayıdaki mevzuat parçasının entegre olmayan parçalı karmaşık bir halde bulunduğu, özellikle de yabancı yatırımcılara mevcut model ve uygulamaları anlatma ve güvenlerini sağlamada sıkıntı çekildiği, gelişmiş bir KÖİ piyasası olabilmek için mevzuat ve uygulamaların yeknesak, birbiriyle uyumlu, açık ve anlaşılabilir hale getirilmesinin ilk adım olacağı belirtilmiştir.

Nitekim, daha önce hazırlanan KÖİ kanunu taslağının bu yaklaşımla başarılı bir çalışma özelliği taşıdığı, günün gereklerine göre bu taslağın tekrar gündeme getirilip geliştirilerek ele alınması gerektiği ifade edilmiştir.

KÖİ alanının geçmişi boyunca Anayasaya aykırı kanun, kanuna aykırı yönetmelik, yönetmeliğe aykırı şartname, şartnameye aykırı sözleşme, sözleşmeye aykırı uygulama sebebiyle büyük sıkıntılar yaşanıp on yıllar kaybedildiğinin bilindiği, bu yaklaşım terk edilmedikçe KÖİ alanının geliştirilemeyeceği vurgulanmıştır.

• Projelerin ihaleden sonra kesintiye uğramaması için mevzuat değişikliği

Projelerin ihaleden sonra kesintiye uğramaması için Anayasa'daki hak arama özgürlüğünü sınırlamayacak şekilde bir düzenleme geliştirilebileceği, buna göre ilgili idare şartnamesini ve sözleşmesini yapıp ilan ettikten sonra 60 günlük dava açma hak düşürücü süresi getirilebileceği, böylece, ihale yapılmadan önce dava açılmamışsa ihaleden sonra projenin kesintiye uğramasının engellenebileceği fikri belirtilmiştir.

• Kamu şirketlerinin KÖİ alanında aktif olmaması gerektiği

Özellikle belediye şirketlerinde örnekleri görüldüğü üzere, kamu tarafından özel sektöre devredilecek hizmetlerin kamu sermayeli şirketlerce yapılmaması gerektiği, bu konuda Anayasa'dan başlayarak gerekli düzenlemelerin yapılması gerektiği, KİT olgusunun getirdiği sakıncalara karşı politikalar uygulanırken, belediye iktisadi teşekküllerinin özel sektör alanında her geçen gün artan faaliyetinin serbest piyasa ekonomisine ve rekabete aykırı olduğu ifade edilmiştir.

• Proje şartname ve sözleşmelerinin gizli olmaması gerektiği

Açık, güvenilir, saygın ve yabancı yatırımcılar gözünde de tercih edilir bir piyasa oluşturulabilmesinin önemli bir koşulunun da aslında hukuken de olması gerektiği gibi, ihalesi biten işlerde şartnamelerin, sözleşmelerin ticari sır kabul edilebilecek istisnai du-

rumlar hariç kamuoyu bilgisine sunulması gerektiği ve bunları saklamanın hukuken savunulabilir hiçbir yanı olmadığı kaydedilmiştir.

• Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası (EBRD) Tarafından kurumsal yapılanma ve mevzuat aşamalarına ilişkin olarak verilen görüşler

Türkiye’de konu ile ilgili mevzuat dağınık yapıdadır ve az sayıda modeli kapsamaktadır. Bu da projelerin daha kısıtlı çerçevede yürütülmesine neden olmaktadır. Konuya ilişkin mevcut mevzuat sıklıkla karşılaşılan sorunlar karşısında sessiz kalabilmektedir.

Mevzuat bağlamında diğer önemli bir problem ise mevcut mevzuatın tüm sektörleri kapsamamasıdır (örneğin, adalet ve kültür). Kurumlar bazen durumu yönetmelik çıkararak çözmek istemektedirler. Öncelikle tüm sektörleri kapsayan bir çerçeve yasa çıkarılması bunun sonrasında ise sektörler için detaylı yönetmelik çıkarılması isabetli olacaktır. Bu kapsamda Özelleştirme İdaresi benzeri bir çatı kuruluş kurulması teşkilat açısından faydalı olacaktır.

Hali hazırda “Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Kamu Kesimi ile Özel Sektör İşbirliği Modelleri Çerçevesinde Gerçekleştirilmesine İlişkin Kanun Tasarısı Taslağı” bulunmasına rağmen yasalaşmamıştır. Bu kanun taslağının bir an önce ilgili kurum ve uzman görüşleri alınarak son aşamaya getirilmesi çok faydalı olacaktır. Ülkelerin tüm sektörleri kapsayacak bir çerçeve yasa çıkarması hususunda Banka’nın belli başlı uluslararası standartları dikkate alarak hazırladığı prensipler bulunmaktadır ve bu prensiplerin Türkiye’deki yapının oluşturulmasında da uygulanması faydalı olacaktır. Bu prensipler aşağıda verilmiştir:

EBRD Modern İmtiyaz Kanunu Prensipleri

Aşağıda detaylandırılmış modern imtiyaz kanunu prensipleri, EBRD’nin çalıştığı ülkelerde, günümüzün şartlarına uygun ve sağlam imtiyaz hakları süreçlerinin ortaya konulmasına yardımcı olmak için tasarlanıp, yayımlanmıştır. Bu prensiplerin kaynağı uluslararası kabul görmüş standartlar ve iyi uygulamalardır.

Prensip 1:

Kanun, açık bir şekilde özel sektör katılımını temel almalıdır. Özel sektör katılımıyla ilgili açık hükümet politikaları, ülke yönetiminin istikrarlı ve sağlam bir yatırım ortamı yaratma konusundaki kararlılığını simgeleyecektir. Bu tarz bir stratejinin hükümet tarafından onaylanmış bir belge ile geliştirilmesi en kabul görmüş yöntemdir.

Prensip 2:

Kanun, imtiyaz haklarının paylaşımına uygun bir kanuni altyapıyı sağlamalıdır. Bu tarz açık bir kanuni altyapının sağlanması beklenti ve sorumlulukların paylaşılmasında ve yatırımcılar tarafından ülkelere özel risklerin değerlendirilebilmesinde önemli rol oynayacaktır.

Prensip 3:

Kanun, kurallara açıklık getirmelidir. İmtiyaz haklarını düzenleyen kanun ve kuralların uygulama kapsamaları da açıkça belirtilmelidir. Bu çerçevede, Kanun, imtiyaz hakkının açık bir tanımını yapmalı ve konuyla ilgili tüm sektörleri, imtiyazı tanıyan otoriteleri ve imtiyaz hakkı elde edebilecek özellikteki özel/tüzel kişileri belirtmelidir.

Prensip 4:

Kanun, imtiyazlar için istikrarlı ve öngörülebilir bir hukuki çerçeve sağlamalıdır. Sıklıkla değişkenlik gösteren bir kanuni altyapı, proje sözleşmesinin geçerliliğini ve dolayısıyla projenin sürdürülebilirliğini tehlikeye atabilir. Projenin devamlılığını ve tarafların sorumluluk ve haklarını doğru bir şekilde yerine getirmelerinin sağlanması için kanuni altyapıya yapılan değişiklikler en aza indirilmeli ve anlaşmaya varılan rejimin devamının sağlanması ya da hukuki risklerin ortadan kaldırılması için başka mekanizmaların öngörülmesi sağlanmalıdır.

Prensip 5:

Kanun, imtiyazlarla ilgili kuralların adil, şeffaf ve ulaşılabilir olmasını desteklemelidir. Bu çerçevede Kanun, şeffaf ve rekabetçi bir seçim sürecini, tüm potansiyel yatırımcılara eşit mesafede durulmasını ve imtiyazı tanıyan otoritenin kural ve kararlarının sınanabilmesini öngörmelidir.

Prensip 6:

Kanun, ülkenin genel hukuk sistemi ve konuyla ilgili diğer kural ve kanunlarıyla uyumlu olmalıdır. Halihazırdaki hukuk sistemine, ileride oluşabilecek uyumsuzlukları ortadan kaldırmak adına gerekli değişiklikler yapılmalıdır.

Prensip 7:

Kanun, imtiyaz haklarını düzenleyen sözleşmelerin müzakere edilebilmesine açık olmalıdır. Bu prensibin daha başarılı bir şekilde uygulanabilmesi için müzakereci yürütmeye yetkili, uygulamayı yapacak ve performansı değerlendirecek mercilerin, (genel ve yerel otoritelerin yetki ayrımını da kapsayacak şekilde) imtiyaz hakları ile ilgili yasalarda açıklıkla belirtilmesi gerekir.

Prensip 8:

Kanun, tahkim sistemine açık olmalı ve kararların icar edilebilmesi sağlanmalıdır. Bu prensibin özellikle uluslararası tahkim imkanı ve tahkim kararlarının yürütmeye konulması yoluyla sağlanması, yatırımcılar için daha öngörülebilir ve cazip bir ortam yaratacaktır.

Prensip 9:

Kanun, taahhüt ve garantilere izin vermelidir. Kanun dahilinde devletin bir projeyi finansal olarak destekleyebilme ya da herhangi bir imtiyaz hakkı elde etmiş özel/

tüzel kişiye garanti sağlayabilme imkanının öngörülmesi, yatırımcıların güvenini yükseltmek için önemli görülmektedir.

Prensip 10:

Kanun, teminat haklarını sağlamalıdır. Kural olarak bir imtiyaz hakkı projesinin sadece yaklaşık yüzde 30'luk bir kısmı doğrudan imtiyaz hakkı sahibi tarafından finanse edilmektedir. Kalan yüzde 70'lik kısım genel olarak bankalardan teminat haklarına karşılık borçlanma ile sağlanmaktadır. Bankaların bu teminat haklarını etkin bir şekilde kullanabilmeleri için devletin de teminat haklarının gerektiğinde uygun bir şekilde yürürlüğe sokulacağı, projenin uygun süreçler yoluyla devam ettirilebileceği ve borç veren mercilerin projeye dahil olabileceğine dair güvence sağlaması gerekmektedir. Bu mekanizma yatırımın devamlılığı ve etkinliği için önemlidir.

5.8. İlgili Taraflar ve Roller

5.8.1. Kamu kurumları ve kurullarının rolleri

Ülkemizdeki KÖİ alanında aktif kurumlar ve kurullara ve bu alandaki rollerine aşağıda ana hatlarıyla yer verilmektedir:

5.8.1.1. Yüksek Planlama Kurulu

Başbakanın başkanlığında çeşitli bakanlardan oluşan Kurul, YİD projeleri ile Sağlık Bakanlığının Yap-Kirala modeli ile gerçekleştireceği projelerin ön yapılabilirlik etütlerini inceleyerek bu konuda ilgili icracı kurumlara yetki verilip verilmeyeceğini karara bağlar.

5.8.1.2. Kalkınma Bakanlığı

Kalkınma Bakanlığı makro açıdan ülkemizin her türlü kaynak ve imkânlarını tespit ederek politika ve hedeflerin belirlenmesinde Hükümete müşavirlik yapmak, kamu yatırım programını hazırlamak ve YİD proje stokunun kalkınma planları, programlar, sektörel stratejiler ile uyumluluğunu sağlayacak tedbirleri almak, KÖİ projelerini izlemek, değerlendirmek ve taraflar arasındaki koordinasyonu sağlamakla ilgili faaliyetlerde bulunur. Ayrıca, KÖİ projelerinin gerçekleştirilmesi kararını veren Yüksek Planlama Kurulunun sekreteryaya hizmetlerini yerine getirmektedir.

5.8.1.3. Maliye Bakanlığı

Maliye Bakanlığı KÖİ modelleri kapsamında kamu kurumlarının bütçelerinden ödeme yapmasını gerektiren projelerde kamu kurumlarına gerekli bütçe ödeneğinin ayrılmasını ve bu kira ödemelerinin bütçe üzerinde yaratacağı yükün takibini gerçekleştirmektedir. Bakanlık ayrıca genel ekonomik politika ve stratejiler çerçevesinde kamu alımlarına ilişkin temel politikaları oluşturma,⁴⁹KÖİ modelinde Hazineye ait taşınmazın tahsisi işlemlerini

⁴⁹ 178 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 10 uncu maddesinin birinci fıkrasının (m) bendi uyarınca.

yürütme ve KÖİ modeli çerçevesinde görevlendirilen firmalar tarafından kamu idarelerine verilen taahhütlerle ile kamu idarelerince görevlendirilen firmalara verilen taahhütlerin izlenmesi, muhasebeleştirilmesi ve raporlanması faaliyetlerini yürütmektedir.

5.8.1.4. Hazine Müsteşarlığı

Hazine Müsteşarlığı, altyapı projeleri alanında genel olarak projelerin yurtdışı kaynaklarla finansmanında rol almakta, KÖİ alanında ise, 3996 sayılı Kanunun Hazine garantilerine ilişkin düzenlemeleri ve son dönemde 4749 sayılı Kanunda getirilen borç üstlenimine ilişkin düzenlemeler kapsamında uluslararası kreditorlerle gerekli mali anlaşmaları müzakere edip imzalamaktadır. Ayrıca, KÖİ uygulamaları sonuçta kamu kurumları üzerinde uzun dönemli ve gerçekleşip gerçekleşmeyeceği belirsiz koşullu yükümlülükler yarattığı için, bu risklerin hesaplanıp izlenmesi görevini yerine getirmektedir.

5.8.1.5. Özelleştirme İdaresi Başkanlığı

Özelleştirme İdaresi, 4046 sayılı Kanun kapsamında görev alanına giren İHD projelerinin hazırlanmasını ve ihaleye çıkarılarak özel sektöre devredilmesini gerçekleştirmektedir.

5.8.1.6. Uygulayıcı Kurumlar: Bakanlıklar – Kuruluşlar – Belediyeler

Uygulayıcı kurumlar, yatırım projelerinin asli sahibi olarak Kalkınma Bakanlığı kontrolünde yatırım projelerini hazırlamakta ve projelerini yürütmektedirler.

5.8.2. Özel Sektör Kuruluşları

KÖİ modelinin geliştirilerek başarılı biçimde uygulanmasında rol alabilecek kuruluşlar, aşağıda sıralanmaktadır. Bu kuruluşlardan bankalar, KÖİ modelinin en kilit paydaşı olup, uzun vadeli sözleşmelerin finansmanındaki riskin yüksekliği nedeniyle tüm süreci şekillendiren pozisyondadırlar. Diğer kuruluşlar ise, uygulayıcı kamu kurumlarının ve projeleri üstlenen özel sektör şirketlerinin karmaşık KÖİ modeli için kapasitelerini güçlendirmeye hizmet edecek paydaşlardır.

- Bankalar ve Bankalar Birliği
- Meslek Kuruluşları
- TOBB, Türkiye Mütahhitler Birliği, TMMOB, Belediyeler Birliği
- Üniversiteler
- Dernekler

5.8.3. Uluslararası Kuruluşlar

Ülkemizdeki KÖİ projelerine finansman desteği sağlayan ve/veya KÖİ alanındaki ulusal politikaların oluşturulması ve kamu kurumlarının kurumsal kapasitelerinin geliştiri-

rilmesi için katkıda bulabilecek uluslararası kurumlar aşağıda sıralanmaktadır. Bu kuruluşlar hem KÖİ projelerine finansman sağlamakta, hem de KÖİ modelinin başarılı biçimde uygulanması için kamu kurumlarının ihtiyacı olan kapasite geliştirme çalışmalarına hibeler ve eğitim olanaklarıyla destek olabilmektedirler. Bu nedenle, ülkemizde kapsamlı bir KÖİ stratejisi belirlenmesine ve bu stratejiyi uygulayacak koordinatör nitelikte merkezi bir birim oluşturulmasına karar verilmesi halinde, bu kuruluşlarla yakın ilişkiye geçilmesinin büyük faydalar sağlayacağından kuşku yoktur. Bu tür kurumların saygınlığını ve desteğini kazanmış KÖİ politika ve uygulamalarının geliştirilebilmesinin, uluslararası yatırımcıların ve bankaların ülkemizdeki KÖİ projelerine ilgisini yükselteceği açıktır.

- EIB – European Investment Bank (Avrupa Yatırım Bankası)
- EBRD – European Bank For Reconstruction and Development (Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası)
- World Bank (Dünya Bankası)
- IFC – International Finance Corporation (Uluslararası Finansman Şirketi)
- UNECE - United Nations Economic Commission for Europe (Birleşmiş Milletler Avrupa Ekonomik Komisyonu), UNESCWA - United Nations Economic and Social Commission for West Asia (Birleşmiş Milletler Batı Asya Ekonomik ve Sosyal Komisyonu) ve diğer Birleşmiş Milletler Örgütleri

6. SONUÇ VE GENEL DEĞERLENDİRME

Yukarıda özetlenen çalıştay değerlendirmeleri kapsamında ülkemizdeki KÖİ uygulamalarının geliştirilip güçlendirilebilmesi için atılması gereken öncelikli adımlar şöyledir:

6.1. KÖİ Alanında Merkezi Bir Koordinasyon Birimi Kurulması, Stratejilerin Belirlenip Sürecin Yönetilmesi

KÖİ, uluslararası alanda kabul edildiği üzere karmaşık, yüksek uzmanlık gerektiren ve başarısız yönetim halinde kamu kesimi üzerine uzun yıllara yayılan yüksek mali yük riski getiren bir modeldir. Bu nedenle, kamu kurumlarının KÖİ alanında uzmanlaşmış ve koordinatör nitelikleri taşıyan bir üst yapı tarafından yönlendirilmesine ihtiyaç vardır. Böyle bir kurum, idarelerin çok sayıdaki proje talepleri arasından ülkenin makro mali dengelerini ve yatırım politikalarını gözeterek ulusal KÖİ politikasını oluşturabilmeli, geleceğe yönelik bir yol haritası niteliğinde bir KÖİ Strateji Belgesinin hazırlanmasını sağlayabilmelidir. Bu kurum, idarelerin aynı anda pek çok projeyi piyasaya çıkarmasını önleyecek şekilde proje önceliklendirmesi yapabilmeli ve idarelerin, KÖİ modeline, sadece yatırım ihtiyaçlarının giderilmesinde Yatırım Programı'na alternatif bir finansman modeli olarak yaklaşmasını önleyebilmelidir.

Farklı kamu birimlerinin sonuçta aynı ortak kamu hazinesine dayanarak uzun dönemli mali taahhütlere girmesi, kamu üzerindeki koşullu risk yükünün hesaplanmasını zorlaştırmaktadır. Bu nedenle, kamunun KÖİ projeleri yoluyla üstlendiği toplam bütçe yükünün ve verdiği garantilerin merkezi bir birim tarafından yakından değerlendirilip uluslararası muhasebe sistemlerine uygun ölçütlerle izlenmesi ve diğer kamu idareleri üzerinde kontrol kurulabilmesi gerekmektedir.

Bu birim, KÖİ modelinin karmaşık yapısının başarıyla uygulanmasındaki zorluklara karşı idarelere rehberlik edebilmeli, farklı idarelerin proje uygulamalarından alınan dersleri takip ederek diğer idarelere bunları aktarabilmelidir. Böylece, yeterli planlama ve hazırlık olmadan başlatılan projeler nedeniyle çalışmaların uzaması ya da başarısız kalması tehlikesi önlenebilecektir. Birleşik Krallık ve diğer ülkelerde benzerleri görev yapan böyle bir birimin, Kalkınma Bakanlığının yürüttüğü planlama işlevini, Hazine Müsteşarlığının yürüttüğü uluslararası finansman işlevini, Özelleştirme İdaresinin gerçekleştirdiği uluslararası yatırımcıların ilgisini sağlayacak şekilde bir projenin hazırlanıp yürütülmesi işlevini ve başarılı projeler gerçekleştirmiş idarelerin proje uygulamasındaki deneyimlerini bilen uzmanları içermesi yerinde olacaktır.

Bu kurumun, KÖİ projelerinin uygulamasını mümkün olduğunca standartlara kavuşturmak üzere çalışmalar yapması, uluslararası kurum ve kuruluşlarla temas içinde şablon şartname ve sözleşmeler hazırlaması, uygulanmaya başlanan projeleri ve sektörü izleyip değerlendirilmesi ve geri beslemelerle süreç ve uygulamaları geliştirmesi gerekmektedir.

6.2. Hukuki Çerçevenin Geliştirilmesi

Mevcut KÖİ mevzuatından kaynaklanan sorunların giderilmesi için çok sayıda yasal düzenleme yürürlükten kaldırılıp, paydaşların geniş katılımıyla uluslararası başarılı örnekleri dikkate alan açık ve net tek bir çerçeve KÖİ kanunu hazırlanmalıdır.

6.3. Kurumsal Kapasite Eksikliğinden Kaynaklanan Sorunların Aşılması

KÖİ projeleri, uluslararası proje finansmanı tekniğinin gerektirdiği karmaşık ve uzun dönemli sözleşmeler ağıyla hayata geçirilebilmektedir. Projelerin hazırlık aşamasında sözleşme dönemine ilişkin pek çok bilinmeyen unsura ilişkin öngörülerde bulunmaktadır. Bu öngörülerin başarılı bir şekilde yapılamaması durumunda kamu kesimi uzun dönemlere yayılan zararlara uğrayabilmektedir. Bu nedenle KÖİ projelerinin finansal, ekonomik ve hukuki yönleriyle ayrıntılı şekilde çalışılarak hazırlanması, geleneksel yöntemlerle gerçekleştirilen kamu yatırımlarına nazaran daha önemlidir. Bu ihtiyaca karşın, dünya örnekleri incelendiğinde, KÖİ projelerinin kısa vadede ödeme yükümlülüğü doğurmaması nedeniyle kamu idarelerinin KÖİ projeleri konusunda gerekli ihtiyatı göstermemelerine neden olabildiği görülmektedir. Bu nedenle KÖİ projelerinin başarılı bir şekilde uygulanmasını sağlayacak kapasiteye sahip ve diğer idarelere bu alanda destek verip rehber olabilecek uzmanlaşmış KÖİ birimlerinin varlığına ihtiyaç duyulmaktadır.

6.4. KÖİ Modeline Verilecek Desteklerin Belirlenmesi

Ülkemizde 3996 sayılı Kanunla yürürlüğe giren Hazine garantileri türündeki desteklerin KÖİ uygulamalarının başarısındaki önemini vurgulayan ve gelişmiş ülkelerdeki örnekleri sergileyen çalışmalara yukarıda yer verilmiştir. Bu kapsamda, gerekli strateji ve planlamalar yapıp, açık usul ve esaslar belirlenip, ihale şartnamelerine ve ilan edilen sözleşmelere kamu kesimi tarafından verilecek desteklerin ve üstlenilecek risklerin içeriği açıkça yazılarak ihaleye çıkılmalıdır. Ayrıca, bu tür mali desteklerin, kamu kesimi tarafından verilen taahhütlerin hesaplanıp izlenebilmelerini sağlamak kaydıyla, gerekli projelerde tekrar kullanımına başlanmasında fayda vardır. Aksi takdirde, güncel örneklerde görüldüğü üzere, finansman imkanlarında sıkıntı yaşandıkça yeni destekler yaratma yoluna gidilmekte, bu ise yatırımcıların güvenini sarsan bir unsur olabilmektedir.

EKLER

Ek 1: 2007-2013 Yılları Arasında (9. Plan Dönemi) YPK'dan Yetki Alan Projeler

	Proje Adı	Görevli İdare	YPK Karar Tarihi ve Nosu
1	Sabiha Gökçen Havalimanı Dış Hatlar Terminal Binası ve Müttemimleri Projesi	Savunma Sanayii Müsteşarlığı	26/1/2007 tarih ve 2007/T-1
2	Hamzabeyli Gümrük Kapısında Gümrük İdaresinin İhtiyaç Duyduğu Bina ve Alt Yapı Tesisleri	Gümrük Müsteşarlığı	2/2/2007 tarih ve 2007/T-2
3	Kapıkule Demiryolu Hudut Garının Yeniden Yapılandırılması Projesi	TCDD İşletmesi Genel Müdürlüğü	7/2/2007 tarih ve 2007/T-5
4	Nusaybin Gümrük İdaresinin İhtiyaç Duyduğu Bina ve Alt Yapı Tesisleri	Gümrük Müsteşarlığı	30/5/2007 tarih ve 2007/T-14
5	Gebze-Orhangazi-İzmir (İzmit Körfez Geçişi ve Bağlantı Yolları Dahil) Otoyolu Projesi	Karayolları Genel Müdürlüğü	6/2/2008 tarih ve 2008/T-4
6	Pazarkule Gümrük İdaresinin İhtiyaç Duyduğu Bina ve Alt Yapı Tesisleri	Gümrük Müsteşarlığı	13/6/2008 tarih ve 2008/T-6
7	Esendere Gümrük İdaresinin İhtiyaç Duyduğu Bina ve Alt Yapı Tesisleri	Gümrük Müsteşarlığı	13/6/2008 tarih ve 2008/T-6
8	Türkgözü Gümrük İdaresinin İhtiyaç Duyduğu Bina ve Alt Yapı Tesisleri	Gümrük Müsteşarlığı	13/6/2008 tarih ve 2008/T-6
9	Dilucu Gümrük İdaresinin İhtiyaç Duyduğu Bina ve Alt Yapı Tesisleri	Gümrük Müsteşarlığı	13/6/2008 tarih ve 2008/T-6
10	Akçakale Gümrük İdaresinin İhtiyaç Duyduğu Bina ve Alt Yapı Tesisleri	Gümrük Müsteşarlığı	13/6/2008 tarih ve 2008/T-6
11	Yayladağ Gümrük İdaresinin İhtiyaç Duyduğu Bina ve Alt Yapı Tesisleri	Gümrük Müsteşarlığı	13/6/2008 tarih ve 2008/T-6
12	Öncüpınar Gümrük İdaresinin İhtiyaç Duyduğu Tesisler	Gümrük Müsteşarlığı	13/6/2008 tarih ve 2008/T-6
13	Manyas Ovası Sağ Sahil Sulama İnşaatı Projesi	DSİ Genel Müdürlüğü	15/7/2008 tarih ve 2008/T-11
14	Küçük Menderes Beydağ Projesi Ödemiş Ovası Sulaması İnşaatı Projesi	DSİ Genel Müdürlüğü	30/10/2008 tarih ve 2008/T-17
15	Zafer (Kütahya-Afyon-Uşak) Bölgesel Havaalanı Projesi	DHMİ Genel Müdürlüğü	16/9/2009 tarih ve 2009/T-20
16	Atatürk Havalimanı Kargo Tesisleri Projesi	DHMİ Genel Müdürlüğü	23/3/2010 tarih ve 2010/T-11

Ek 1: 2007-2013 Yılları Arasında (9. Plan Dönemi) YPK'dan Yetki Alan Projeler (devam)

17	Ankara Hızlı Tren Garı Projesi	TCDD İşletmesi Genel Müdürlüğü	3/5/2010 tarih ve 2010/T-16
18	Karasu Limanı Projesinin Altyapı Eksikleri ile Üstyapı İnşaatları İşi	DLH İnşaatı Genel Müdürlüğü	16/7/2010 tarih ve 2010/T-21
19	Kuzey Marmara Otoyolu (3.Boğaz Köprüsü Dahil) Projesi	KGM Genel Müdürlüğü	27/12/2010 tarih ve 2010/T-47
20	Çıldır/Aktaş Gümrük Kapısında Gümrük İdaresinin İhtiyaç Duyduğu Bina ve Alt Yapı Tesisleri	Gümrük Müsteşarlığı	27/1/2011 tarih ve 2011/T-2
21	Kapıköy Gümrük Kapısında Gümrük İdaresinin İhtiyaç Duyduğu Bina ve Altyapı Tesisleri	Gümrük Müsteşarlığı	21/1/2011 tarih ve 2011/T-1
22	Sabuncubeli Tüneli Projesi	KGM Genel Müdürlüğü	04/03/2011 tarih ve 2011/T-4
23	Kayseri Entegre Sağlık Kampüsü	Sağlık Bakanlığı	07/2009 tarih
24	Etlik Entegre Sağlık Kampüsü	Sağlık Bakanlığı	07/2009 tarih
25	Bilkent Entegre Sağlık Kampüsü	Sağlık Bakanlığı	07/2009 tarih
26	İstanbul İkitelli Entegre Sağlık Kampüsü	Sağlık Bakanlığı	21/7/2010 tarih ve 2010/T-26
27	Elazığ Entegre Sağlık Kampüsü	Sağlık Bakanlığı	21/7/2010 tarih ve 2010/T-27
28	7 Adet Fizik Tedavi Ve Rehabilitasyon Hastanesi	Sağlık Bakanlığı	09/02/2011 tarih ve 2011/T-3
29	15 Adet Psikiyatri Ve Yüksek Güvenlikli Adli Psikiyatri	Sağlık Bakanlığı	07/03/2011 tarih ve 2011/T-7
30	Kocaeli Entegre Sağlık Kampüsü	Sağlık Bakanlığı	27/8/2010 tarih ve 2010/T-33
31	Eskişehir Entegre Sağlık Kampüsü	Sağlık Bakanlığı	27/8/2010 tarih ve 2010/T-33
32	Bursa Entegre Sağlık Kampüsü	Sağlık Bakanlığı	27/8/2010 tarih ve 2010/T-33
33	Mersin Entegre Sağlık Kampüsü	Sağlık Bakanlığı	27/8/2010 tarih ve 2010/T-33
34	Isparta Entegre Sağlık Kampüsü	Sağlık Bakanlığı	27/8/2010 tarih ve 2010/T-33
35	Manisa Eğitim Ve Araştırma Hastanesi	Sağlık Bakanlığı	27/8/2010 tarih ve 2010/T-33

**Ek 1: 2007-2013 Yılları Arasında (9. Plan Dönemi) YPK'dan Yetki Alan Projeler
(devam)**

36	Yozgat Eğitim Ve Araştırma Hastanesi	Sağlık Bakanlığı	27/8/2010 tarih ve 2010/T-33
37	Adana Eğitim Ve Araştırma Hastanesi	Sağlık Bakanlığı	25/10/2010 tarih ve 2010/T-37
38	İzmir Bayraklı Eğitim Ve Araştırma Hastanesi	Sağlık Bakanlığı	25/10/2010 tarih ve 2010/T-37
39	Gaziantep Eğitim Ve Araştırma Hastanesi	Sağlık Bakanlığı	25/10/2010 tarih ve 2010/T-37
40	Konya Eğitim Ve Araştırma Hastanesi	Sağlık Bakanlığı	25/10/2010 tarih ve 2010/T-37
41	Erenköy Gümrük Kapısında Gümrük İdaresinin İhtiyaç Dıyduğu Bina ve Altyapı Tesisleri	Sağlık Bakanlığı	09/01/2012 tarih ve 2012/T-1
42	Türkiye Halk Sağlığı Kurumu ile Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu Kampüsü Yapım İşleri ile Ürün ve Hizmetlerin Temin Edilmesi İşİ	Sağlık Bakanlığı	07/05/2012 tarih ve 2012/T-5
43	Bakırköy Entegre Sağlık Kampüsü	Sağlık Bakanlığı	31/12/2012 tarih ve 2012/T-25
44	Üsküdar Devlet Hastanesi	Sağlık Bakanlığı	31/12/2012 tarih ve 2012/T-25
45	Samsun Entegre Sağlık Kampüsü	Sağlık Bakanlığı	31/12/2012 tarih ve 2012/T-25
46	İstanbul Yeni Havalimanı Projesi	DHMİ Genel Müdürlüğü	21/01/2013 tarih ve 2013/T-1

Ek 2: Onuncu Kalkınma Planı Hazırlıkları Çerçevesinde Kamu Özel İşbirliği Çalıştayı Programı (26-27 Haziran 2012)

1. GÜN (26 Haziran 2012)		
10:00	10:30	Karşılama-Kayıt
10:30	11:00	Açılış Konuşması - KÖİ Bilgilendirme Sunumu
11:00	12:30	1. Seans (Programlama Süreci)
12:30	13:30	Öğle Yemeği Molası
13:30	15:00	2. Seans (Projelendirme ve Onay Süreci)
15:00	15:30	Kahve Molası
15:30	17:00	3. Seans (İhale Süreci)
17:00	18:30	4. Seans (Sözleşmeler)

2. GÜN (27 Haziran 2012)		
09:00	11:00	5. Seans (Finansman Süreci)
11:00	11:30	Kahve Molası
11:30	13:00	6. Seans (Uygulama/İşletme Süreci)
13:00	14:00	Öğle Yemeği Molası
14:00	15:30	7. Seans (Kurumsal Yapılanma ve Mevzuat)
15:30	16:00	Kahve Molası
16:00	17:00	8. Seans (Diğer konular-Öneriler)
17:00	18:00	Toplantı Özeti-Kapanış-Sürecin Devamına İlişkin Bilgiler

Ek 3: Onuncu Kalkınma Planı Hazırlıkları Çerçevesinde Kamu Özel İşbirliği Özel İhtisas Komisyonu Toplantı Programı

1.Ekim.2012		
09:30	10:00	Karşılama-Kayıt
10:00	10:15	Komisyon Başkanı Sn. Funda Ocak'ın Açılış Konuşması
10:15	12:30	KÖİ Temel Amaç ve Politikaları ile Buna Yönelik Eylem ve Uygulama Stratejileri 1-Genel 2-Kurumsal Yapılanma-Mevzuat 3- Programlama-Projelendirme-Onay
12:30	13:30	Öğle Yemeği
13:30	15:30	KÖİ Temel Amaç ve Politikaları ile Buna Yönelik Eylem ve Uygulama Stratejileri (Devam) 4-İhale ve Sözleşmeler 5-Finansman
15:30	16:00	Kahve Molası
16:00	17:00	KÖİ Temel Amaç ve Politikaları ile Buna Yönelik Eylem ve Uygulama Stratejileri (Devam) 6-Uygulama-İşletme 7-Diğer
17:00	18:00	Genel Değerlendirme ve Komisyon Başkanı Tarafından Kapanış

KAYNAKÇA

(i) BASILI ESERLER

AB Komisyonu, Commission Interpretative Communication on the Community law applicable to contract awards not or not fully subject to the provisions of the Public Procurement Directives (2006/C 179/02).

AB Komisyonu, EU Public Procurement Legislation Evaluation Report Executive Summary, 2011.

AB Birliği, 2011 Yılı İlerleme Raporu.

AB Birliği, 2012 Yılı İlerleme Raporu.

Avrupa Birliği, SIGMA, Brief 18- Public Procurement, Concessions and PPPs, 2011.

Birleşik Krallık NAO, Financing PFI Projects in the Credit Crisis and the Treasury's Response, 2009.

Devlet Denetleme Kurulu, 2003/6 sayılı Elektrik Enerjisi Üretimi Alanında Sürdürülen YİD, Yİ ve İHD Uygulamaları Hakkında Araştırma Raporu Özeti, 21.07.2003.

Emek, U., Altyapıda Kamu Özel İşbirlikleri, İktisadi Araştırmalar Vakfı, İstanbul, 2010.

EPEC, New Eurostat Rules, "The case of the SCUT motorway contracts in Portugal", 2011.

EPEC Report on State Guarantees in PPPs, 2011.

EPEC, Risk Distribution and Balance Sheet Treatment, 2011.

EPEC, The Guide to Guidance, 2011.

European Investment Bank (EIB), PPPs in Europe – Before and During the Recent Financial Crisis Report 2010/4.

European Parliament, COM(2009) 615 final, 19.11.2009.

European Parliament, COM(2011) 897 final, 2011/0437 (COD).

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

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

Grimsey, D., & Lewis, M.K., "Evaluating Risks of Public Private Partnerships for Public Infrastructure Projects", International Journal of Project Management, 20, 2002.

Heald, D., & Georgiou, G. 2010. "Accounting for PPPs in a converging world", içinde, Editörler: Hodge, G.H., Greve, C., & Boardman, A.E. 2010. International Handbook on Public-Private Partnerships, Edward Elgar: Cheltenham & Northampton.

IFC, "Project Finance in Developing Countries", Lessons of Experience Series #7, 1999.

National Audit Office, Private Finance Projects, 2009.

PricewaterhouseCoopers (PWC), Partnering in Practice, 2004.

Sayıştay Başkanlığı, Sayıştay Genel Kurulunun 26.2.2004 tarih ve 5088/1 sayılı kararı uyarınca 18.3.2004 tarihinde 8 klasör ekiyle birlikte Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulan Enerji Raporu.

Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV), "Türkiye'de Özelleştirmenin Hukuk ve Ekonomisi", İzak Atiyas ve Burak Öder çalışmaları.

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

Van de Walle, S. and Scott Z., The Role of Public Services in State- and Nation-Building, GSDRC Research Paper, University of Birmingham, 2009.

Yöndem, T., Hazine Müsteşarlığı Uzmanlık Tezi, "Türkiye'de Özel Sektörün Uluslararası Proje Finansmanı Yoluyla Altyapıya Katılımında Yaşanan Deneyim ve Geleceğe Yönelik Değerlendirmesi", 2000.

(ii) WEB SAYFALARI

Birleşik Krallık Her Majesties Treasury websitesi, "Infrastructure Bill gets Royal Assent", "http://www.hm-treasury.gov.uk/press_103_12.htm", Son Erişim Tarihi 27.11.2012.

Birleşik Krallık Her Majesties Treasury websitesi, "Standardisation of PFI Contracts" "http://www.hm-treasury.gov.uk/infrastructure_ppp_contractual.htm", Son Erişim Tarihi 26.12.2012.

Dünya Bankası PPP websitesi, "PPP Arrangements/Types of Public-Private Partnership Agreements", "<http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/agreements>", Son Erişim Tarihi 03.09.2012.

Dünya Bankası websitesi, "PPI Database Update Note 55", "http://ppi.worldbank.org/explore/ppi_exploreRankings.aspx", Son Erişim Tarihi 04.09.2012.

EPEC, "Eurostat Treatment of Public Private Partnerships: Purposes, Methodology, and Recent Trends", 2010. European PPP Expertise Centre, "www.eib.org/epec/resources/epec-eurostat-statistical-treatment-of-ppps.pdf", Son Erişim Tarihi 12.04.2012.

National Audit Office websitesi “Financing PFI projects in the credit crisis and the Treasury’s response”, Report by the Comptroller and Auditor General HC 287 Session 2010-2011, 27 July 2010 “www.nao.org.uk/publications/1011/pfi_in_the_credit_crisis.aspx”, Son Erişim Tarihi 26.12.2012.

National Audit Office websitesi, “Managing the relationship to secure a successful partnership in PFI projects”, Report by the Comptroller and Auditor General HC 375 Session 2001-2002, 29 November 2001, “http://www.nao.gov.uk/publications/nao_reports/01-02/0102375.pdf”, Son Erişim Tarihi 26.12.2012.

Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the award of Concession Contracts – Frequently Asked Questions, Reference: MEMO/11/932, “http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-932_en.htm?locale=en”, Son Erişim Tarihi 20.12.2011.

Singapur Maliye Bakanlığı websitesi PPP sayfası, “<http://app.mof.gov.sg/ppp.aspx>”, Son Erişim Tarihi 04.09.2012.

TAV,2010,Nine-month2010FinancialResults:Recordhighresultsinthethirdquarter;“www.tavyatirimciiliskileri.com/en-EN/Lists/Financial%20Statement/Attachments/39/9M10_Announcement.pdf”, Son Erişim Tarihi 25.09.2010.