



T.C.  
KALKINMA BAKANLIĞI

---

DÜNYADA ve TÜRKİYE'DE  
KAMU-ÖZEL İŞBİRLİĞİ  
UYGULAMALARINA İLİŞKİN  
GELİŞMELER

---

YATIRIM PROGRAMLAMA İZLEME VE DEĞERLENDİRME  
GENEL MÜDÜRLÜĞÜ  
Kasım 2012



DÜNYADA ve TÜRKİYE'DE  
**KAMU-ÖZEL İŞBİRLİĞİ**  
**UYGULAMALARINA İLİŞKİN**  
**GELİŞMELER**

YATIRIM PROGRAMLAMA İZLEME VE DEĞERLENDİRME  
GENEL MÜDÜRLÜĞÜ  
Kasım 2012

Bu alışma Kalkınma Bakanlığının görüşlerini yansıtmaz.  
Sorumluluđu yazara aittir. Yayın ve referans olarak kullanılması  
Kalkınma Bakanlığının iznini gerektirmez.

Bu yayın 500 adet basılmıştır.

# İçindekiler

Şekiller.....	3
Tablolar.....	4
Önsöz.....	5
Giriş.....	6
Kamu-Özel İşbirliği (KÖİ) Tanımı .....	6
Dünyada Kamu-Özel İşbirliği .....	8
Avrupa’da KÖİ.....	11
Türkiye’de KÖİ.....	20
Genel Bakış.....	20
KÖİ Projelerinin Analizi .....	24
Güncel Projeler .....	29
Mevzuat Çalışmaları .....	31
KÖİ Projelerine Yönelik Tespitler, Değerlendirmeler ve Öneriler .....	34
Tespitler: .....	34
Değerlendirmeler: .....	34
Öneriler .....	36
KAYNAKLAR.....	38
EK-1: 2010-2012 Yılları Arasında YPK’dan Yetki Alan Projeler .....	39

## Şekiller

## Sayfa No

Şekil 1: Gelişmekte olan Ülkelerde KÖİ Pazarının Yıllara Göre Dağılımı (1990-2011) .....	8
Şekil 2: Gelişmekte olan Ülkelerde KÖİ Pazarının Sektörlere Göre Dağılımı (1990-2011).....	9
Şekil 3: Gelişmekte olan Ülkelerde KÖİ Pazarının Bölgesel Dağılımı (1990-2011) .....	10
Şekil 4: AB’de KÖİ Projelerinin Dağılımı (1990-2011).....	11
Şekil 5: AB’de KÖİ Proje Büyüklüğü Ortalamaları (1990-2011) .....	12
Şekil 6: AB’de KÖİ Projelerinin 2011 Yılı Sayısal Dağılımı (Proje Adedi - % Pay) .....	13
Şekil 7: AB’de KÖİ Projelerinin 2011 Yılı Büyüklük Dağılımı (Proje Tutarı - % Pay) .....	14
Şekil 8: AB’de KÖİ Proje Büyüklüklerinin 2011 Yılı Ülkeler Dağılımı (Milyon €) .....	14
Şekil 9: AB’de KÖİ Projelerinin 2011 Yılı Ülkeler Bazında Proje Sayısı Dağılımı .....	15
Şekil 10: AB’de KÖİ Projelerinin Sektörel Dağılımı (%) .....	16
Şekil 11: AB’de (İngiltere Hariç) Ortalama KÖİ Proje Büyüklüğü (Milyon €) .....	17
Şekil 12: İngiltere’de KÖİ Projelerinin Sektörel Dağılımı (%) .....	18
Şekil 13: İngiltere’de Ortalama KÖİ Proje Büyüklüğü (milyon €).....	18
Şekil 14: Uygulama Sözleşmelerinin Sektörlere göre Dağılımı (Adet).....	24
Şekil 15: Uygulama Sözleşmelerinin Proje Tutarları İtibariyle Sektörlere Göre Dağılımı .....	25
Şekil 16: Yıllara Göre KÖİ Proje Tutarlarının Kümülatif Değeri (Milyon \$).....	26
Şekil 17: Uygulama Sözleşmelerinin Modellere Göre Dağılımı (Proje Adedi).....	26
Şekil 18: Türkiye’de Sektörel Proje Büyüklüğü Ortalamaları .....	28
Şekil 19: AB ve Türkiye’de KÖİ Proje Büyüklüğü Ortalamaları .....	28
Şekil 20: KÖİ ya da Kamu Finansmanı Kullanma Durumları .....	35

## Tablolar

## Sayfa No

Tablo 1: İşletmede Olan KÖİ Projelerinin Sektörlere göre Sayısal Dağılımı .....	21
Tablo 2: Yapım Aşamasında olan KÖİ Projelerinin Sektörlere göre Sayısal Dağılımı .....	21
Tablo 3: İşletmede Olan KÖİ Projelerinin Sektörlere göre Büyüklük Dağılımı.....	22
Tablo 4: Yapım Aşamasında olan KÖİ Projelerinin Sektörlere göre Büyüklük Dağılımı.....	22
Tablo 5: İhalesi Yapılmış Projeler .....	29
Tablo 6: İhale Süreci Devam Eden Projeler .....	30

## Önsöz

2023 yılında dünyanın ilk 10 büyük ekonomisi içerisinde girme hedefi bulunan Türkiye’de altyapıya yönelik kamu yatırımları önemli bir yer tutmaktadır. 1980’li yıllarda benimsenen özel sektör ağırlıklı kalkınma modelinin bir sonucu olarak sanayi alanındaki kamu yatırımları giderek azalmış ve altyapıya yönelik yatırımlar merkezi yatırım bütçesinde ön plana çıkmıştır. Bu kapsamda son yıllarda özellikle büyük ölçekli olarak nitelendirilebilecek ulaştırma, sulama ve enerji sektörlerindeki altyapı projeleri, kamu yatırımlarının büyük bir bölümünü oluşturur duruma gelmiştir. Bununla beraber hızlı bir büyüme sürecine giren ülkemizde artan altyapı yatırım ihtiyacını karşılamak için kamu kaynaklarının yanında başta Kamu Özel İşbirliği (KÖİ) modelleri olmak üzere alternatif finansman modellerinden de sıkça faydalanılmaya başlanmıştır.

Geçen süreçte, ülkemizde pek çok KÖİ projesi için Yüksek Planlama Kurulu’ndan yetki alınarak enerjiden ulaşırmaya, gümrük kapılarından endüstriyel tesislere kadar farklı alanlarda projeler hayata geçirilmiştir. Bu çalışmada, Avrupa’da ve diğer gelişmekte olan ülkelerde KÖİ alanında mevcut durum sorgulanırken, ülkemizde 1986 yılında enerji sektöründeki ilk KÖİ projesinden itibaren günümüze kadar gerçekleştirilen KÖİ projelerinin analiz edilmesi amaçlanmıştır. Hayata geçirilen KÖİ projelerinin yıllara, sektörlere ve modellere göre dağılımı incelenmiş; bazı sektörler için daha detaylı analizler yapılarak KÖİ modellerinin klasik kamu yatırımlarına oranla ne oranda başarılı olduğu incelenmiştir.

KÖİ projelerinin gerçekleştirilmesine imkan tanıyan ve ülkemizde hemen hemen her model için ayrı olarak düzenlendiği için dağınık bir yapıda olduğunu söyleyebileceğimiz KÖİ mevzuatı ayrı bir bölümde incelenmiştir. Özellikle, son dönemde mevzuatta yapılan değişiklikler ve bu değişikliklerin etkileri de bu bölümde incelenmiştir.

Son olarak, KÖİ projelerine ilişkin tespitler ve değerlendirmeler yapılmış ve ileriki yıllarda KÖİ projeleri ile ilgili eğilim ve beklentiler önerilerle birlikte ortaya konmuştur. Ülkemizde hayata geçirilen KÖİ projelerini analiz ederken Dünya’daki genel durumu da ortaya koymayı hedefleyen çalışmanın KÖİ alanında çalışanlar için faydalı olacağı düşünülmektedir.

**Kamu Özel İşbirliği Dairesi Başkanlığı**

## Giriş

20. yüzyılın son çeyreğinde ekonomik, sosyal ve siyasal anlamdaki değişimler ve etkileşimler sonucunda, altyapı hizmetlerinde devletin rolü birtakım değişikliklere uğramış, hizmet üreten ve işleten devlet anlayışından, politika belirleyen ve regüle eden (düzenleyen) devlet anlayışına doğru bir dönüşüm yaşamıştır.

Kamu kaynaklarının kıt olması ve bu kaynakların kısılması ya da bu kaynakların gelir getirmeyen kamu hizmetlerine yönelmesi üzerine KÖİ yöntemi yatırımlara finansman sağlanması bakımından yaygınlaşmıştır.

Günümüzde altyapı yatırımları, yatırımlara ayrılan geleneksel kamu fonlarının büyük bir kısmını tüketmektedir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerin altyapı yatırımlarını gerçekleştirmek için gerekli finansman ihtiyacı, son yıllarda kullanımı yaygınlaşan KÖİ'ye olan ilgiyi artırmaktadır. Kamu bu yolla en azından mali imkansızlıklar nedeniyle gerçekleştiremediği yatırımların yapılmasının yolunu açmaktadır.

## Kamu-Özel İşbirliği (KÖİ) Tanımı

Genel anlamda KÖİ *“bir sözleşmeye dayalı olarak, yatırım ve hizmetlerin, projeye yönelik maliyet, risk ve getirilerinin, kamu ve özel sektör arasında paylaşılması yoluyla gerçekleştirilmesini”* ifade etmektedir.

*KÖİ, “bir sözleşmeye dayalı olarak, yatırım ve hizmetlerin, projeye yönelik maliyet, risk ve getirilerinin, kamu ve özel sektör arasında paylaşılması yoluyla gerçekleştirilmesini” ifade etmektedir.*

Bu yöntemi klasik yöntemlerden ayıran en önemli özellik, özel sektör ile işbirliğinin sadece inşaat aşamasında değil işletme aşamasında da devam etmesi ve özel sektör inşaat ve işletme sinerjisinin oluşturulmasıdır.

Geleneksel anlayışta kamu hizmetlerinin ve bazı malların kamu tarafından üretilmesi anlayışı hakimken, bu faaliyetlere özel sektörün katılımı son yıllarda artan bir hız kazanmaktadır. Özel sektör bu faaliyetlere çeşitli şekillerde katılabilmektedir. Özel sektörün çeşitli başlıklar altında kamunun mal ve hizmet üretimine destek olduğu bu uygulamalar Kamu-Özel İşbirliği olarak adlandırılmaktadır. Ülkemizde uygulanmakta olan Yap-



İşlet-Devret, Yap-İşlet, İşletme Hakkı Devri ve Yap-Kirala gibi modeller KÖİ uygulamalarının birer örneğidir.

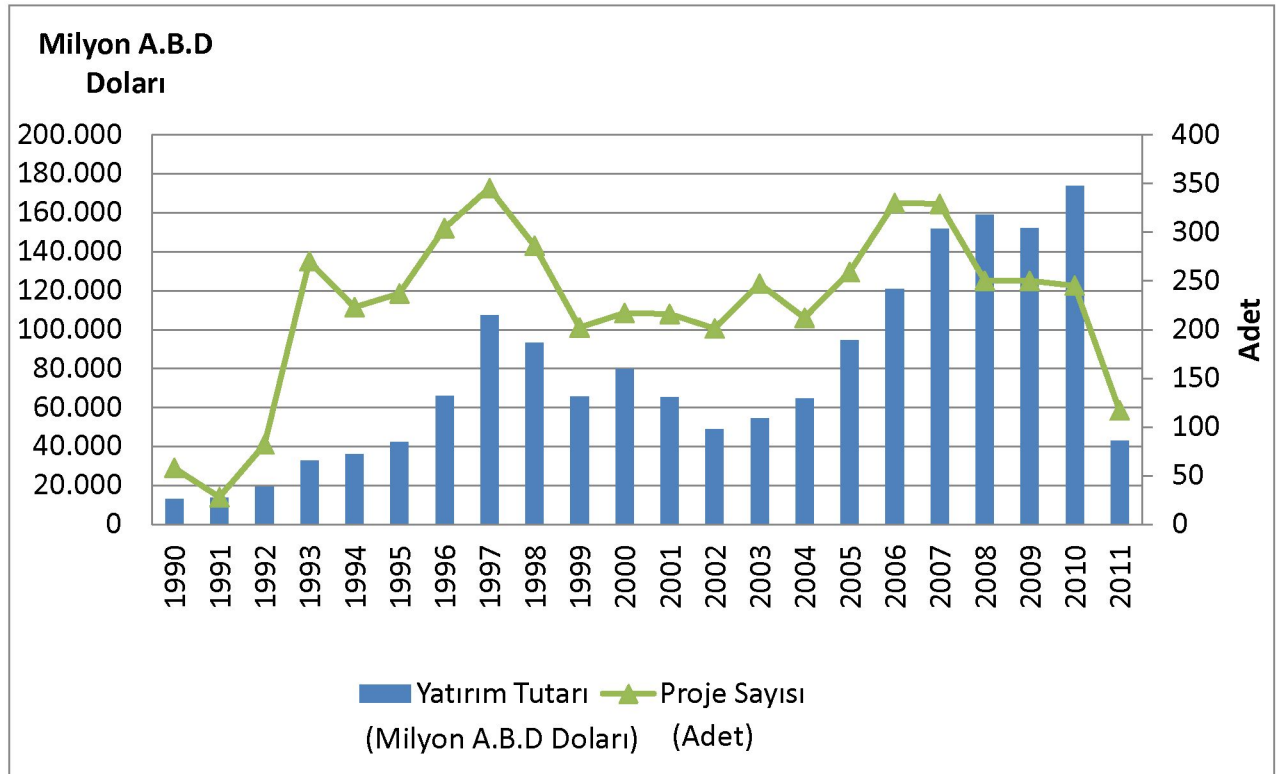
KÖİ modeli başlangıçta, ülkelerin altyapı yatırımlarının karşılanması için ihtiyaç duyulan finansmanı sağlamak üzere başvurulan bir yol olarak görülürken, günümüzde **özel sektörün verimli işletmecilik becerilerinden yararlanılacağı, kamunun ise yatırımların koordinasyonu, genel planlama, denetleme ve politika belirleme gibi alanlarda odaklaşmasının sağlanacağı** bir model olarak kabul edilmektedir.

## Dünyada Kamu-Özel İşbirliği

KÖİ projeleri için kullanılması gereken fonların büyüklüğü, finansmanı, projelerin tasarımı, inşaatı ve işletilmesi konularında karşılaşılan güçlüklerin yanı sıra, bu tür projelerin sahip olduğu karmaşık yapılar kamu yönetiminin karar ve uygulama aşamalarında önemli bir çalışma altyapısının kurulmasını zorunlu kılmaktadır. Bu amaçla çeşitli ülkeler mevzuatlarını KÖİ modeline uygun şekilde güncelleştirme yoluna gitmişler ve sadece KÖİ projelerine yönelik faaliyet gösteren özel birimler kurmuşlardır.

Son yıllarda hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesinde KÖİ projeleri önemli bir işlev görmektedir. Dünya Bankası verilerine göre gelişmekte olan ülkelerde özelleştirmelerin de dahil olduğu KÖİ projelerinin sözleşme tutarı 1990'lı yıllarda giderek artmış ve 1997 yılında en yüksek seviyesine (107 milyar ABD Doları) ulaşmıştır. 2002 yılında yıllık tutar 48,7 milyar ABD Dolarına düştükten sonra tekrar yükselişe geçmiş ve **2010 yılında rekor seviyeye (173,6 milyar ABD Doları) ulaşmıştır** (Şekil 1).

Şekil 1: Gelişmekte olan Ülkelerde KÖİ Pazarının Yıllara Göre Dağılımı (1990-2011<sup>1</sup>)



Kaynak: PPI Project Database, (ppi.worldbank.org)

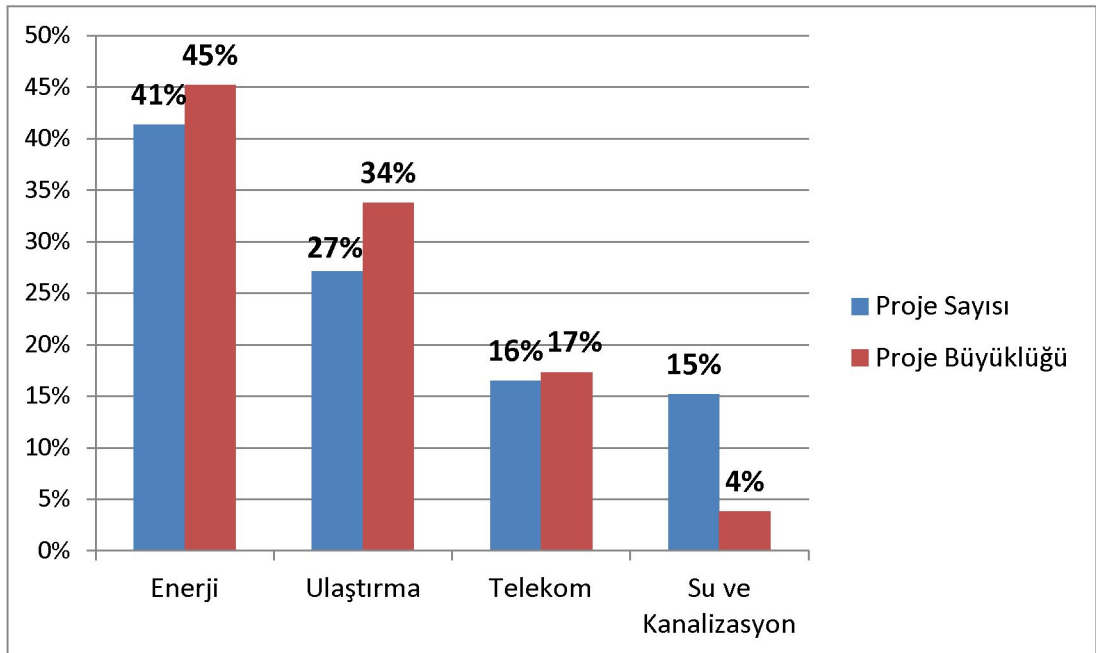
<sup>1</sup> 2011 yılı verileri ilgili yılın sadece ilk çeyreğini kapsamaktadır.

Gelişmekte olan ülkelerde 1990-2011 döneminde, 2011 yılı ilk çeyreği sonu itibarıyla KÖİ alanında;

- Enerji sektöründe finanse edilen proje sayısı 2.027 adet olmuş, bunların toplam maliyeti 572 milyar Doları bulmuştur.
- Ulaştırma sektöründe finanse edilen proje sayısı 1.331 adet olmuş, bunların toplam maliyeti ise 293 milyar Doları bulmuştur.
- Telekom sektöründe finanse edilen proje sayısı 807 adet olmuş, bunların toplam maliyeti ise 766 milyar Doları bulmuştur.
- Su ve kanalizasyon yapılarına ilişkin olarak finanse edilen proje sayısı 743 adet olmuş, bunların toplam maliyeti ise 64 milyar Doları bulmuştur.
- Yukarıda belirtilen sektörler itibarıyla gelişmekte olan ülkelerde toplam olarak, 4.908 adet proje finanse edilmiş ve bu projelerin toplam maliyeti 1.695 milyar Doları bulmuştur (Şekil 2).

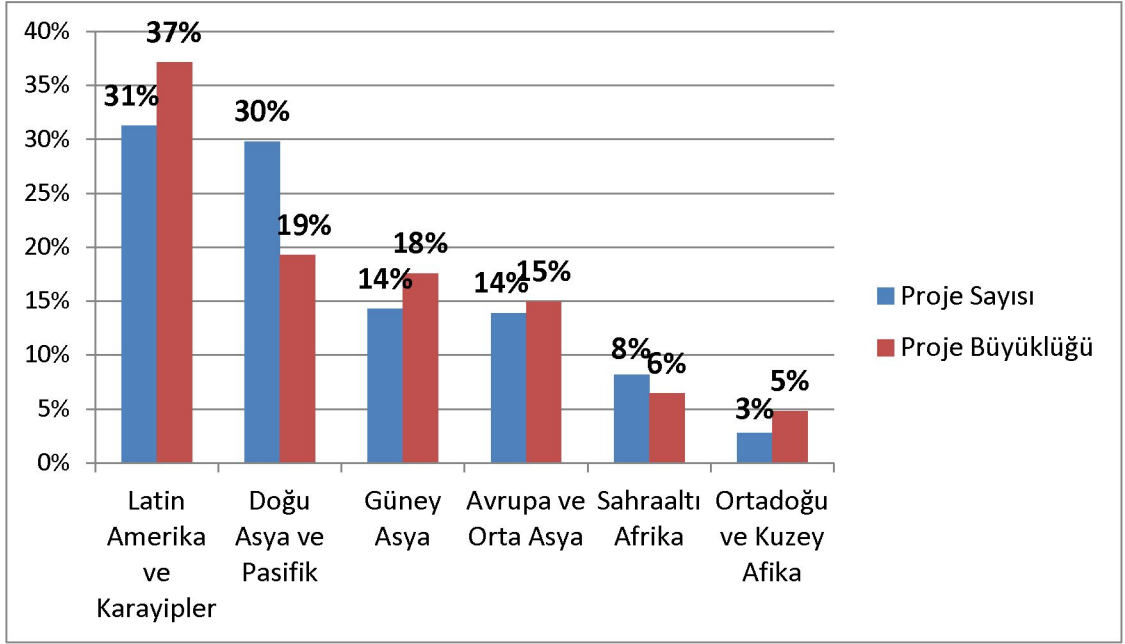
Dünya Bankası'nın gelişmekte olan ülkelerdeki, özelleştirmelerin de dahil olduğu, KÖİ projelerine ilişkin hazırladığı veri tabanı esas alındığında gerçekleştirilen proje sayısı ve proje büyüklüğü bakımından 1990-2011 yılları arasında Latin Amerika ve Karayipler bölgesinin ilk sırada geldiği görülmektedir (Şekil 3).

**Şekil 2: Gelişmekte olan Ülkelerde KÖİ Pazarının Sektörlere Göre Dağılımı (1990-2011)**



Kaynak: PPI Project Database, (ppi.worldbank.org)

**Şekil 3: Gelişmekte olan Ülkelerde KÖİ Pazarının Bölgesel Dağılımı (1990-2011)**



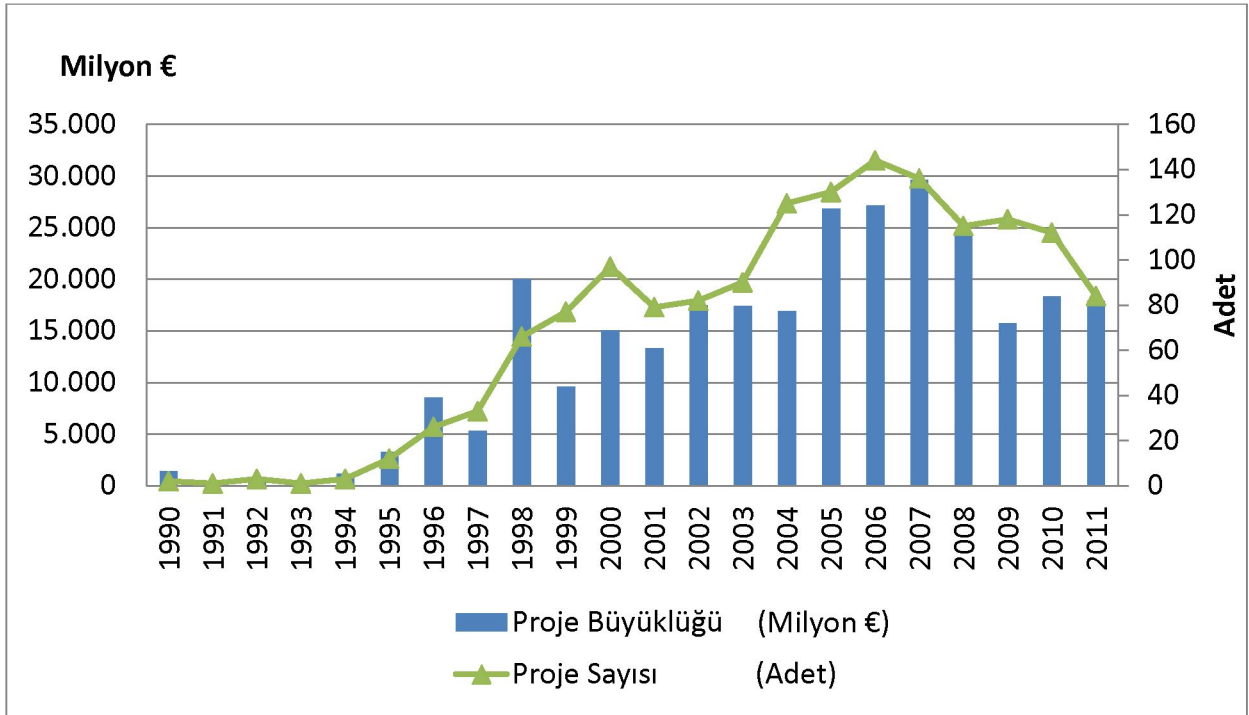
Kaynak: PPI Project Database, ([ppi.worldbank.org](http://ppi.worldbank.org))

## Avrupa'da KÖİ

Avrupa genelinde kamu altyapı finansmanında KÖİ'nin çeşitli uygulamaları bulunmaktadır. Son yıllarda ulaştırma sektörünün geleneksel öncü rolü okul, hastane ve cezaevi gibi bina ve ekipman yapımına ve çevre yatırımlarına doğru kaymaktadır. AB ülkelerinin bireysel performanslarına bakıldığında KÖİ modelini uygulama konusunda İngiltere'nin yanı sıra Fransa, İspanya ve Almanya'da KÖİ pazarı geliştirilerek çeşitlendirilmiştir.

Avrupa Birliği'nde 1990-2011 dönemini kapsayan son 22 yılda gerçekleşen KÖİ projelerinin sayısı toplam olarak 1.536'ya, yıllık ortalama olarak 70'e ulaşmıştır. Toplam proje büyüklüğü ise 290 milyar € olurken, yıllık ortalama proje büyüklüğü 189 milyon € olarak gerçekleşmiştir<sup>2</sup> (Şekil 4).

Şekil 4: AB'de KÖİ Projelerinin Dağılımı (1990-2011)



Kaynak: <sup>1</sup> European PPP Market in 2010 ([eib.org/epec/resources/epec-market-update-2010-public.pdf](http://eib.org/epec/resources/epec-market-update-2010-public.pdf))

<sup>2</sup> European PPP Market in 2011 ([eib.org/epec/resources/epec\\_market\\_update\\_2011\\_en\\_web.pdf](http://eib.org/epec/resources/epec_market_update_2011_en_web.pdf))

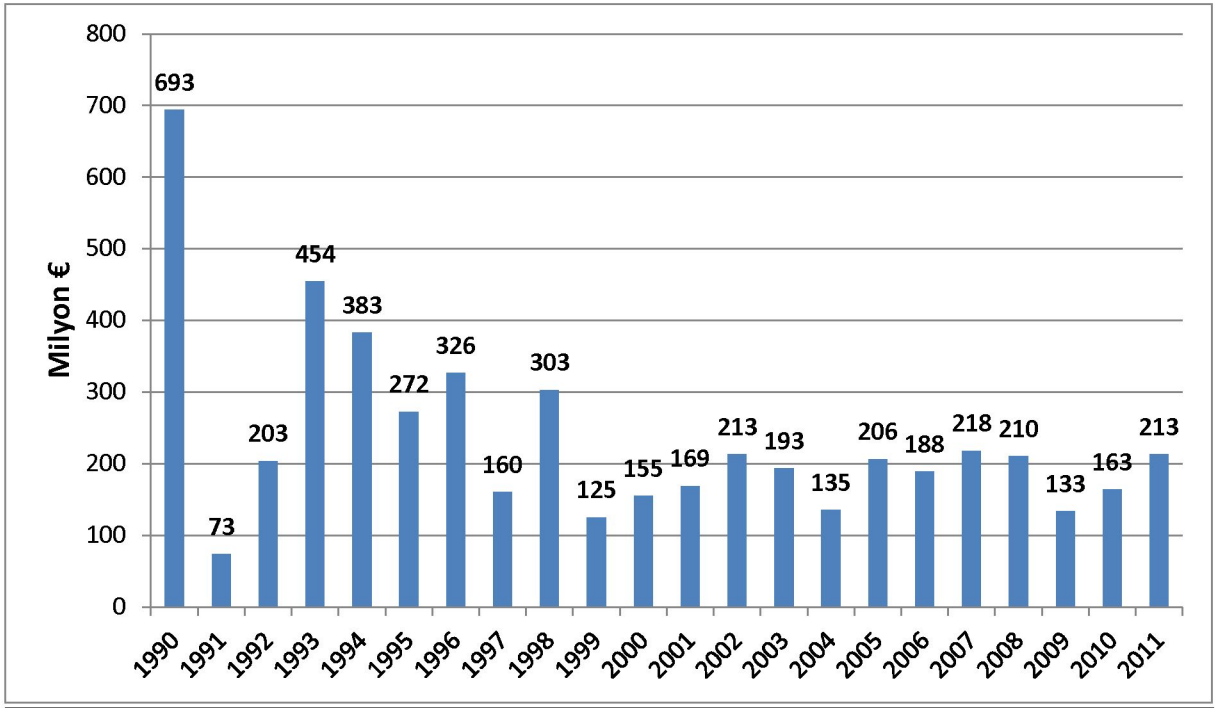
<sup>3</sup> Public-Private Partnerships in Europe – Before And During The Recent Financial Crisis ([eib.org/epec/resources/efr\\_epec\\_ppp\\_report.pdf](http://eib.org/epec/resources/efr_epec_ppp_report.pdf))

<sup>2</sup> Proje büyüklüğü 5 milyon €'yu geçen projeler için.

2011 yılında AB pazarında yer alan KÖİ projelerinin maliyeti toplam 17,9 milyar € olarak gerçekleşmiştir. 2011 yılı proje büyüklüğü 2010 yılı seviyesiyle (18,3 milyar €) paralellik göstermekte olup, halen 2005-2007 dönemindeki zirvenin altındadır.

AB genelinde 2011 yılında gerçekleştirilen KÖİ projesi sayısı ise 84 adet olup bu rakam 2010 ve 2009 yıllarında hayata geçirilen sırasıyla 112 ve 118 projeden oldukça azdır. 2010 yılında 163 Milyon € olan ortalama KÖİ proje büyüklüğü, 2011 yılında 213 milyon €'ya yükselmiştir (Şekil 5). Ancak hesaplamalara 5,4 Milyar € büyüklüğündeki Tours-Bordeaux yüksek hızlı tren hattı projesi dahil edilmediğinde bu ortalama 150 Milyon €'ya düşmektedir.

**Şekil 5: AB'de KÖİ Proje Büyüklüğü Ortalamaları (1990-2011)**



Kaynak: <sup>1</sup> European PPP Market in 2010 ([eib.org/epec/resources/epec-market-update-2010-public.pdf](http://eib.org/epec/resources/epec-market-update-2010-public.pdf))

<sup>2</sup> European PPP Market in 2011 ([eib.org/epec/resources/epec\\_market\\_update\\_2011\\_en\\_web.pdf](http://eib.org/epec/resources/epec_market_update_2011_en_web.pdf))

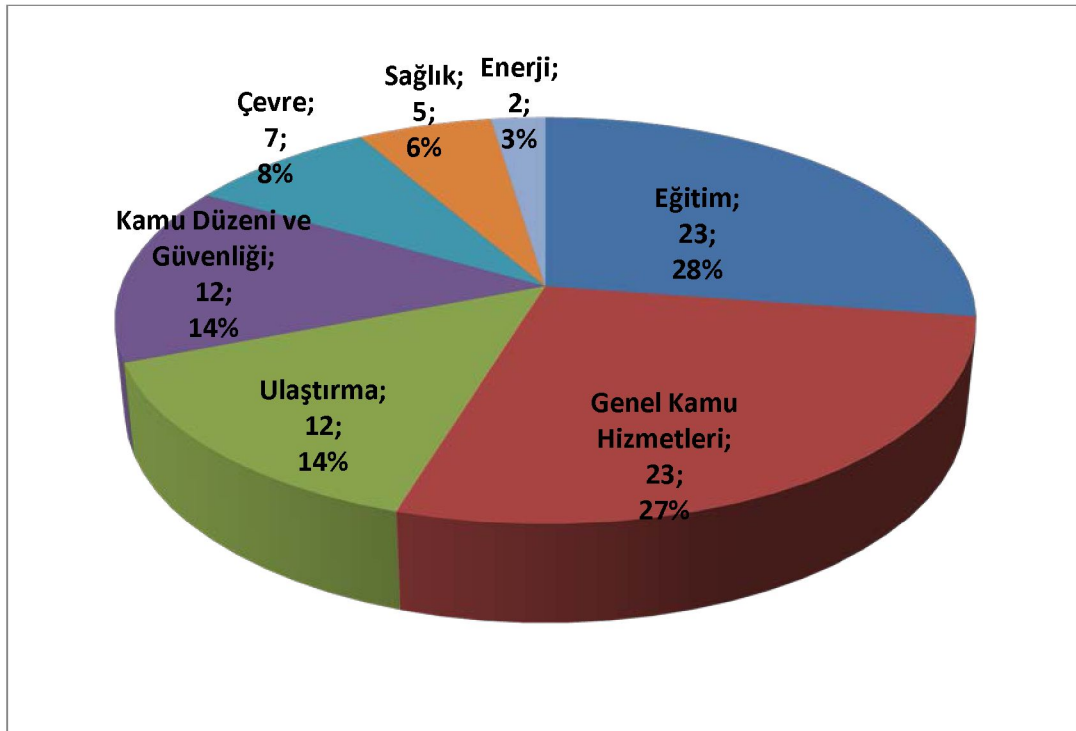
<sup>3</sup> Public-Private Partnerships in Europe – Before And During The Recent Financial Crisis ([eib.org/epec/resources/efr\\_epec\\_ppp\\_report.pdf](http://eib.org/epec/resources/efr_epec_ppp_report.pdf))

2011 yılı AB KÖİ pazarının sektörel dağılımına bakıldığında gerçekleştirilen proje sayısı bakımından eğitim ve genel kamu hizmetleri sektörlerinin, ulaştırma ve kamu düzeni ve güvenliği sektörlerinin önünde % 23'lük oranla ilk sırada geldiği görülmektedir (Şekil 6).

2011 yılı AB KÖİ pazarı proje büyüklüğü açısından incelendiğinde ise ulaştırma sektörünün daha önceki yıllarda olduğu gibi ilk sırada yer aldığı görülmektedir. Ulaştırma sektörünü, 2010 yılındaki 7%'lik payını 11%'e çıkararak genel kamu hizmetleri projeleri ile kamu düzeni ve güvenliği projeleri izlemektedir. Son yıllarda yükselişe geçen eğitim sektörünün toplam büyüklüğü, hayata geçirilen KÖİ projelerinin genel olarak küçük olması nedeniyle 3,5 Milyar €'dan (2010) 1 Milyar €'ya (2011) inmiştir (Şekil 7).

Ülkeler bazında 1990-2009 yılları arasında proje büyüklükleri incelendiğinde İngiltere'nin KÖİ pazarının yarısından fazlasını oluşturduğu<sup>3</sup>, 7 ülkenin toplamının ise pazarın yaklaşık %90'ını teşkil ettiği ortaya çıkmaktadır. Ancak 2010 yılında İngiltere'nin proje sayısı üstünlüğü devam ederken projelerin toplam değeri noktasında İspanya AB KÖİ pazarında liderliği üstlenmiştir. Benzer durum 2011 yılında da gerçekleşmiş, toplam KÖİ projesi sayısında İngiltere ilk sırada yer alırken, Fransa toplam proje büyüklüğünde birinci sırayı İspanya'dan devralmıştır (Şekil 8).

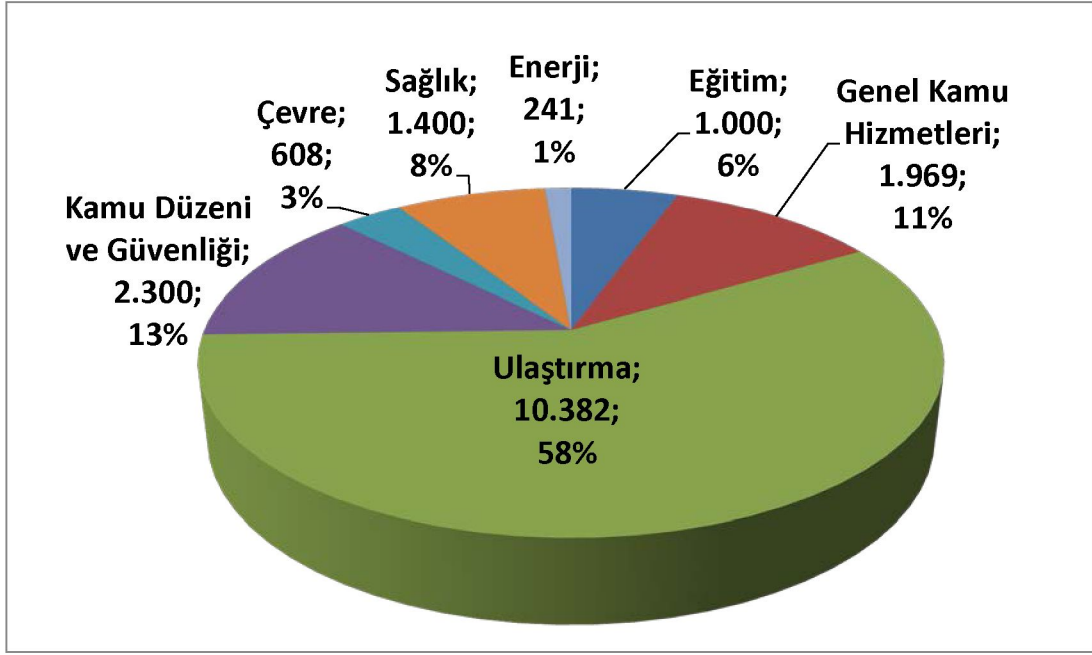
**Şekil 6: AB'de KÖİ Projelerinin 2011 Yılı Sayısal Dağılımı (Proje Adedi - % Pay)**



Kaynak: European PPP Market in 2011 (eib.org/epec/resources/epec\_market\_update\_2011\_en\_web.pdf)

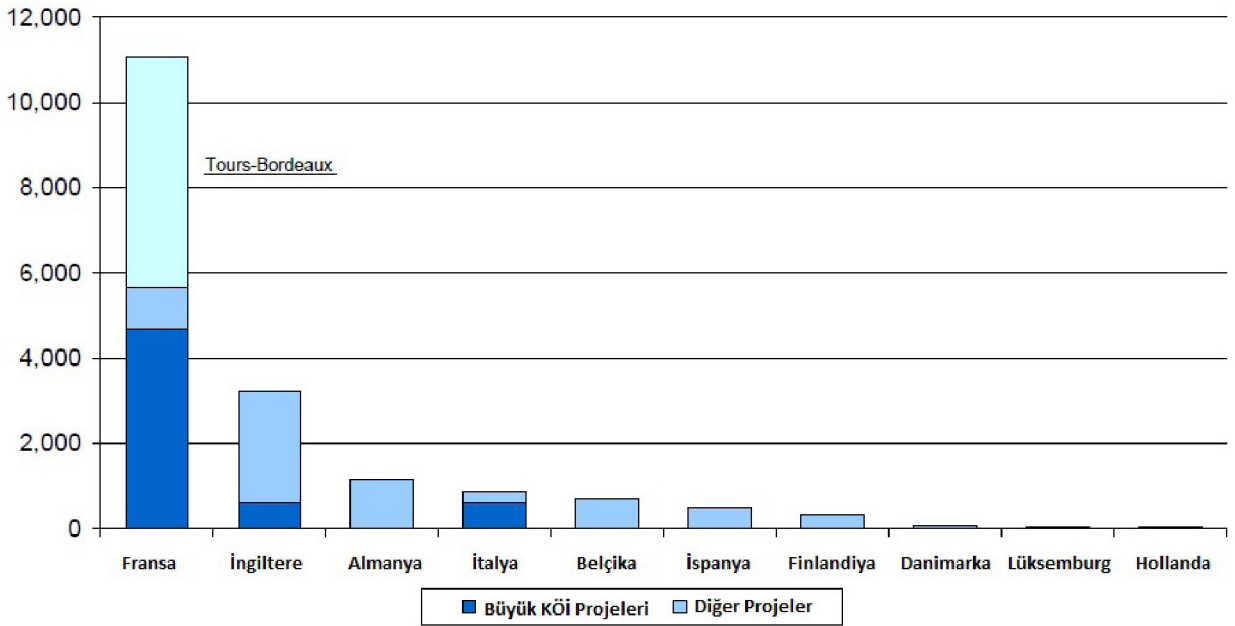
<sup>3</sup> Proje sayısı itibarıyla İngiltere pazarın %67'ini oluşturmaktadır.

Şekil 7: AB'de KÖİ Projelerinin 2011 Yılı Büyüklük Dağılımı (Proje Tutarı - % Pay)



Kaynak: European PPP Market in 2011 (eib.org/epec/resources/epec\_market\_update\_2011\_en\_web.pdf)

Şekil 8: AB'de KÖİ Proje Büyüklüklerinin 2011 Yılı Ülkeler Dağılımı (Milyon €)<sup>4</sup>



Kaynak: European PPP Market in 2011 (eib.org/epec/resources/epec\_market\_update\_2011\_en\_web.pdf)

<sup>4</sup> 4 Milyar € büyüklüğündeki Tours-Bordeaux yüksek hızlı tren hattı projesi toplam AB KÖİ pazarının 30%'unu oluşturduğu için grafikte ayrıca gösterilmiştir.

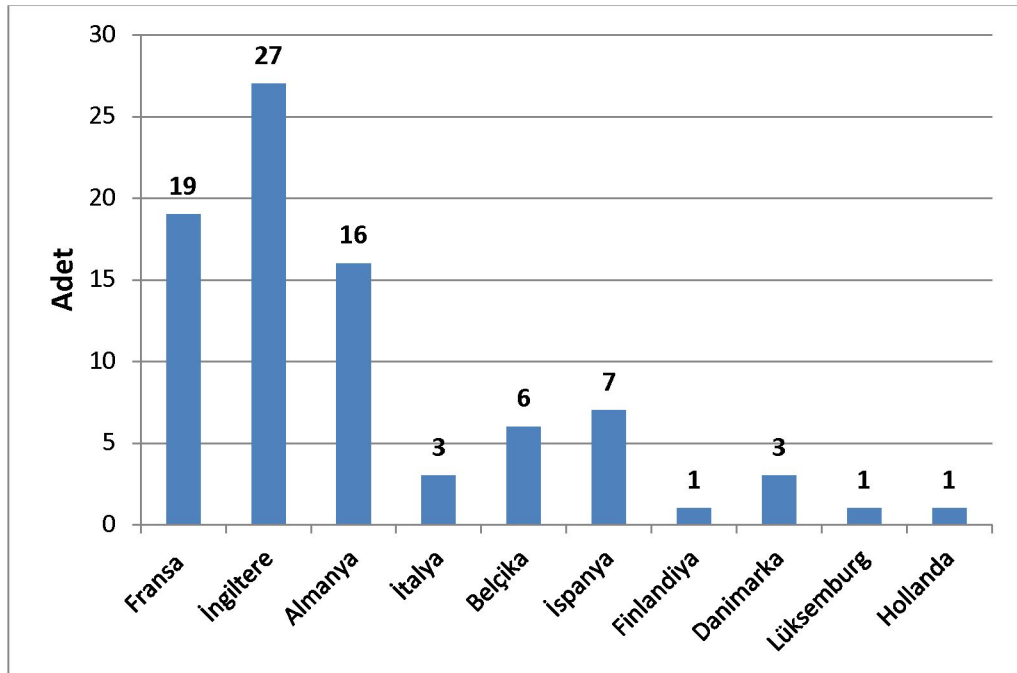


Finansal kapanışa ulaşan KÖİ proje sayısı bakımından en aktif ülke olan İngiltere’de toplam 27 proje gerçekleştirilmiştir. Fransa (19), Almanya (16), İspanya (7) ve Belçika (6) proje ile İngiltere’yi takip etmektedir (Şekil 9). Bu beş ülke 2011 yılı AB toplamının % 82’sini oluşturmaktadır.

2011 yılında AB’de 84 adet KÖİ projesi gerçekleştirilmiş, ortalama proje büyüklüğü ise 213 milyon € olarak ortaya çıkmıştır.

Ayrıca 2011 yılında değeri 500 milyon €’yu geçen büyük projelerin toplam proje değerine oranı % 63 olarak gerçekleşmiştir. Sadece 5,4 Milyar € büyüklüğündeki Tours-Bordeaux yüksek hızlı tren hattı projesi toplam AB KÖİ pazarının %30’unu oluşturmaktadır.

**Şekil 9: AB’de KÖİ Projelerinin 2011 Yılı Ülkeler Bazında Proje Sayısı Dağılımı**

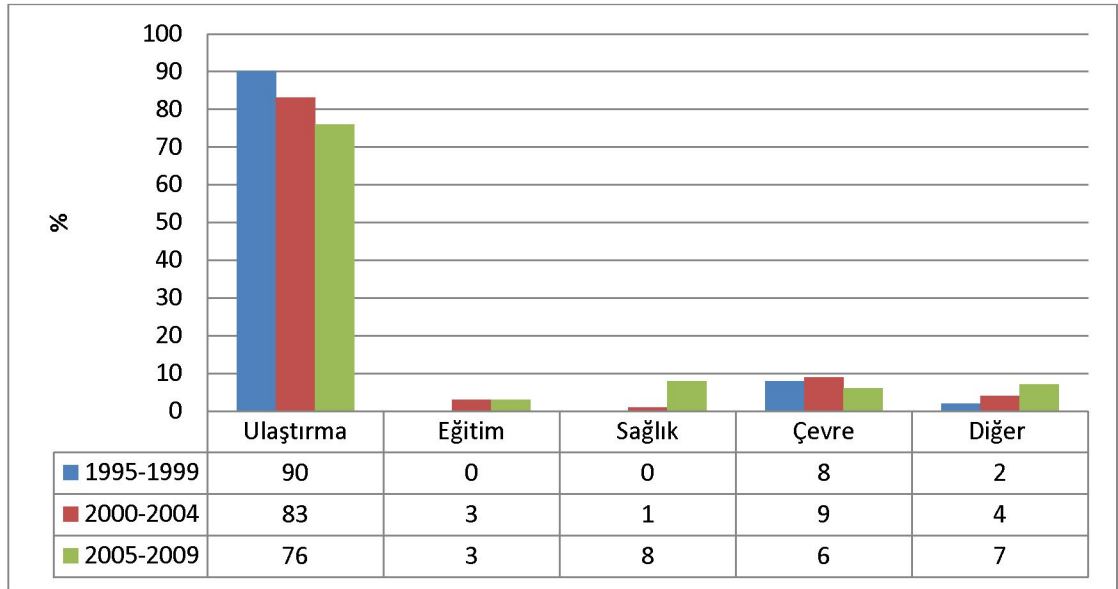


Kaynak: European PPP Market in 2011 (eib.org/epec/resources/epec\_market\_update\_2011\_en\_web.pdf)

KÖİ projelerinin ülkeler bazında sektörel dağılımı incelendiğinde, **İngiltere dışındaki AB ülkelerinde projelerin %80 düzeyinde ulaştırma projelerinden oluştuğu görülmektedir (Şekil 10)**. Ulaştırma projelerinde ise karayolu projeleri en büyük paya (%80) sahiptir.

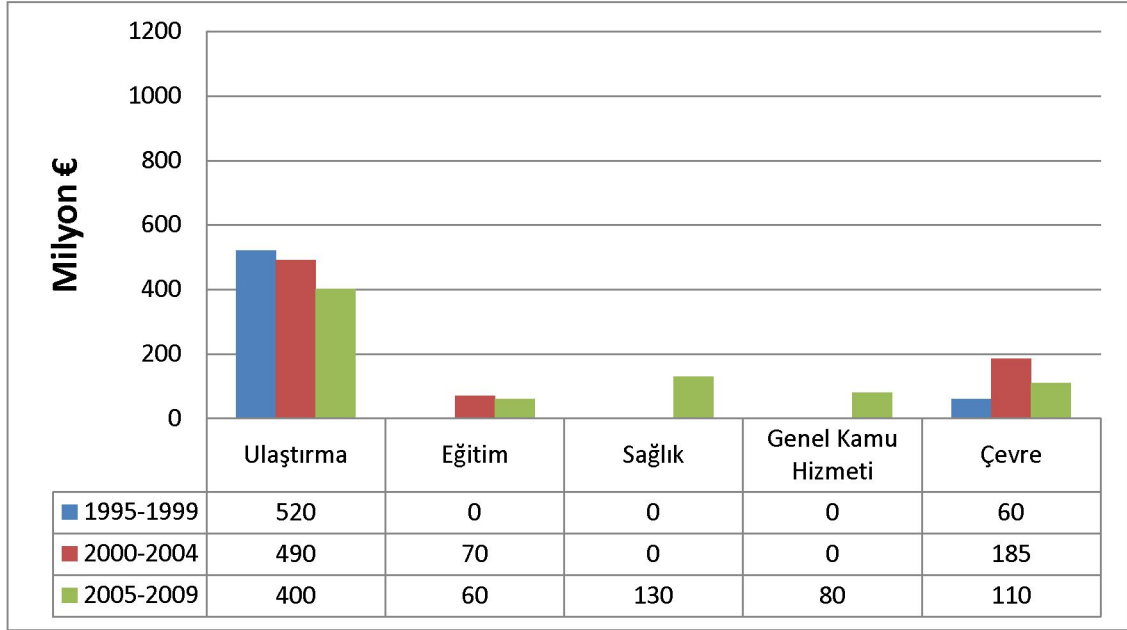
Ortalama proje büyüklükleri incelendiğinde ise İngiltere dışındaki AB ülkelerinde sağlık sektörü hariç ortalama proje büyüklüklerinin düşük olduğu görülmektedir (Şekil 11).

**Şekil 10: AB’de KÖİ Projelerinin Sektörel Dağılımı (%)**



Kaynak: Public-Private Partnerships in Europe – Before And During The Recent Financial Crisis (eib.org/epec/resources/efr\_epec\_ppp\_report.pdf)

**Şekil 11: AB’de (İngiltere Hariç) Ortalama KÖİ Proje Büyüklüğü (Milyon €)**



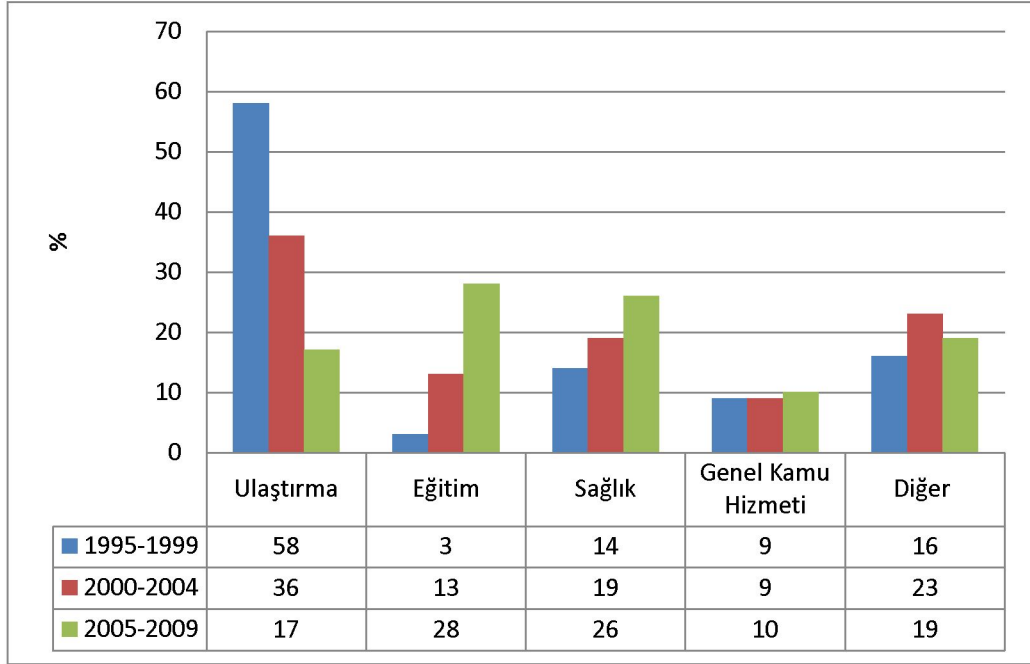
Kaynak: Public-Private Partnerships in Europe – Before And During The Recent Financial Crisis (eib.org/epec/resources/efr\_epec\_ppp\_report.pdf)

İngiltere’de ise sektörel dağılımda ulaştırmanın ağırlığının zamanla azalarak yerini sağlık, eğitim ve genel kamu hizmeti sektörlerinde bıraktığı görülmektedir (Şekil 12).

Ortalama proje büyüklükleri açısından İngiltere’de son 5 yılda gerçekleşen ulaştırma projelerinin yaklaşık 630 milyon €, eğitim projelerinin yaklaşık 110 milyon €, sağlık projelerinin ise yaklaşık 90 milyon € tutarında olduğu görülmektedir (Şekil 13).

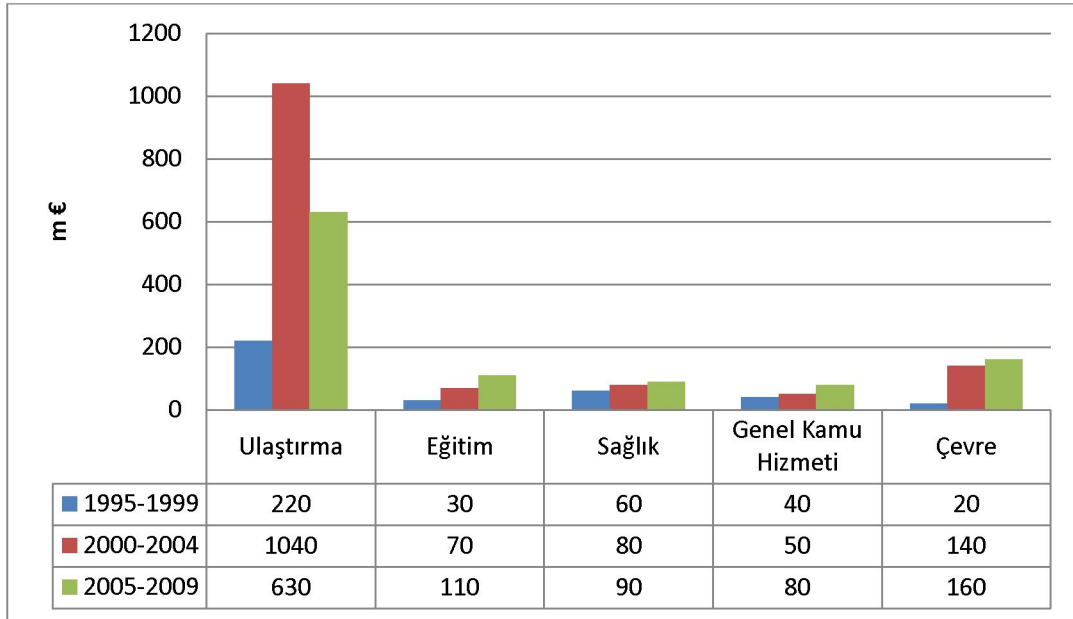
KÖİ modelini dünyada en fazla uygulayan ülke olması nedeniyle genel Avrupa KÖİ istatistiklerinden ayrı tutularak karşılaştırma yapılan İngiltere’de KÖİ ile yapılan projelerin, KÖİ hariç toplam kamu yatırımları içindeki payı yıllar itibariyle %10-%15 arasında değişmektedir. AB ülkelerinde ise bu oran ortalama %5 düzeyinde bulunmaktadır.

**Şekil 12: İngiltere’de KÖİ Projelerinin Sektörel Dağılımı (%)**



Kaynak: Public-Private Partnerships in Europe – Before And During The Recent Financial Crisis (eib.org/epec/resources/efr\_epec\_ppp\_report.pdf)

**Şekil 13: İngiltere’de Ortalama KÖİ Proje Büyüklüğü (milyon €)**



Kaynak: Public-Private Partnerships in Europe – Before And During The Recent Financial Crisis (eib.org/epec/resources/efr\_epec\_ppp\_report.pdf)

**Sonuç olarak 1990-2011 dönemi dikkate alındığında;**

- **Avrupa Birliği'nde KÖİ projelerinin hem sektörel hem de ülkeler bazında yaygınlaştığı,**
- **İngiltere'nin pazarın büyük kısmını oluşturduğu,**
- **KÖİ modellerinin en çok uygulandığı sektörün ulaştırma sektörü olduğu,**
- **Yılda ortalama gerçekleşen KÖİ proje sayısının 70, ortalama proje maliyetinin ise 189 milyon € olduğu**

ortaya çıkmaktadır.

## Türkiye’de KÖİ

### Genel Bakış

Ülkemizde mevcut altyapının iyileştirilmesinin yanında ilave altyapı yatırımlarının hayata geçirilmesi yönündeki ihtiyaç sürekli artmaktadır. Artan nüfus ve şehirleşme, gelişen ekonomik ve ticari faaliyetler altyapı yatırımlarına olan ihtiyacı beraberinde getirmektedir. Bununla birlikte, mevcut altyapımız hem yoğunluk hem de standartlar bakımından gelişmiş ülkelerdeki seviyenin altındadır.

Bu konuya çarpıcı bir örnek teşkil etmesi bakımından; ülkemizdeki karayolu, otoyol ve demiryolu yoğunluğunun AB ülkelerinin yaklaşık 1/5’i düzeyinde olduğunu belirtmek mümkündür.

Hem altyapı yatırımlarını gerçekleştirme ihtiyacımız hem de bu ihtiyaca yönelik olarak ayrılabilir kamu kaynaklarının kısıtlı olması gerçeği, önümüzdeki dönemde KÖİ projelerine olan ilgiyi arttıracaktır.

Ülkemizde, 1994 yılında çıkarılan 3996 sayılı "Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli ile Yapılması Hakkında Kanun" ile yaygınlaşan ve otoyollardan havaalanlarına, yat limanlarından gümrük kapılarına kadar pek çok farklı sektörde başarıyla uygulanan KÖİ projeleri, günümüzde 3359 sayılı "Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu" kapsamında Yap-Kirala modeli ile gerçekleştirilecek entegre sağlık kampüsleriyle yeni bir boyut kazanmıştır (Ek.1). Ayrıca 652 sayılı "Millî Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" ile eğitim-öğretim tesislerinin, 351 sayılı "Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Kanunu" ile de yurt ve benzeri öğrenci konaklama tesislerinin KÖİ yöntemiyle gerçekleştirilmesinin yolu açılmıştır.

Ülkemizde, 3996 ve 3359 sayılı Kanunlar kapsamında bugüne kadar, toplam 137 proje için Yüksek Planlama Kurulundan (YPK) yetki alınmıştır. Yetki alınan 137 projeden 42’sinin uygulama sözleşmesi imzalanmıştır. 42 projenin 29 tanesi işletmede olup, kalan 13’ünün yapımına devam edilmektedir. Uygulama sözleşmesi imzalanan projeler içerisinde sayı bakımından yat limanları ilk sırada yer alırken, havaalanları ve gümrük tesisleri yat limanlarını izlemektedir. Son 3 yıllık süreç içerisinde ise 19 projeye YPK’dan en fazla yetki alan sektör, entegre kampüsleri inşaatıyla hizmetlerini daha modern koşullarda sunmayı amaçlayan sağlık sektörüdür.

Söz konusu projelere ilaveten, YPK yetkisine tabi olmayan 17 otoyol hizmet tesisi projesi ve 25 enerji projesi YİD modeli ile hayata geçirilmiştir. Bunlara ilaveten enerji sektöründe, halihazırda işletmede olan 13 İşletme Hakkı Devri (İHD) ve 5 Yap-İşlet modelli KÖİ projesi bulunmaktadır.

Ayrıca, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından 16 limanın, DHMİ tarafından 5 ve Savunma Sanayii Müsteşarlığı tarafından 1 olmak üzere toplam 6 havaalanının işletme hakları özel sektöre devredilmiştir<sup>5</sup>.

**Toplamda, 71'i YİD, 5'i Yİ ve 35'i İHD ile olmak üzere hayata geçirilen KÖİ modelli proje sayısı 111'dir.**

**Toplamda, 71'i YİD, 5'i Yİ ve 35'i İHD ile olmak üzere hayata geçirilen KÖİ modelli proje sayısı 111'dir.** Yapımına devam edilen toplam 23 projenin ise 12'si YİD, 1'i YKD ve 10'u ise İHD modelidir. Bu kategoriye dahil edilen İHD modelli 10 proje, uygulama sözleşmesi imzalanan ancak devir sözleşmeleri henüz onaylanmayan HES projelerinden oluşmaktadır.

**Tablo 1: İşletmede Olan KÖİ Projelerinin Sektörlere göre Sayısal Dağılımı**

İŞLETMEDE OLAN PROJELERİN SAYISAL DAĞILIMI	Karayolu Projeleri	Havaalanı Projeleri	Liman Projeleri	Yat Limanı ve Turizm Tesisi Projeleri	Gümrük Tesisi ve Gümrük Kapısı Projeleri	Kentsel Altyapı Projeleri	Sağlık Tesisi Projeleri	Enerji Tesisi Projeleri	Toplam
YİD	18 <sup>6</sup>	8	3	8	7	2	-	25	71
Yap-İşlet	-	-	-	-	-	-	-	5	5
Yap-Kirala	-	-	-	-	-	-	-	-	0
İHD	-	6	16	-	-	-	-	13	35
<b>Toplam</b>	<b>18</b>	<b>14</b>	<b>19</b>	<b>8</b>	<b>7</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>43</b>	<b>111</b>

**Tablo 2: Yapım Aşamasında olan KÖİ Projelerinin Sektörlere göre Sayısal Dağılımı**

YAPIM AŞAMASINDA OLAN PROJELERİN SAYISAL DAĞILIMI	Karayolu Projeleri	Havaalanı Projeleri	Liman Projeleri	Yat Limanı ve Turizm Tesisi Projeleri	Gümrük Tesisi ve Gümrük Kapısı Projeleri	Kentsel Altyapı Projeleri	Sağlık Tesisi Projeleri	Enerji Tesisi Projeleri	Toplam
YİD	3	2	1	5	1	-	-	-	12
Yap-İşlet	-	-	-	-	-	-	-	-	0
Yap-Kirala	-	-	-	-	-	-	1	-	1
İHD	-	-	-	-	-	-	-	10	10
<b>Toplam</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>10</b>	<b>23</b>

<sup>5</sup> Havaalanlarında terminal işletme hakları özel sektöre devredilmiştir.

<sup>6</sup> 17 proje Otoyol Hizmet Tesisi projeleri olup diğer proje Göcek Tüneli'dir.

Halihazırda işletmede olan ve yapımı devam eden KÖİ projelerinin sözleşme büyüklüğü incelediğinde ise Türkiye'nin bu alandaki geniş tecrübesi dikkat çekmektedir. **İşletmede olan KÖİ projelerinin toplam sözleşme büyüklüğü 2011 yılı fiyatlarıyla 26 Milyar A.B.D Dolarını bulurken, yapımı devam eden projeler ise yaklaşık 9,4 Milyar A.B.D Doları tutarında bir portföy oluşturmaktadır.** İşletmede olan projeler içerisinde havayolu ve enerji sektörleri sırasıyla 12,5 ve 10 Milyar A.B.D Dolarlık proje tutarıyla başı çekmektedir. Yapımı devam eden projeler içerisinde ise 8 Milyar A.B.D Dolarını aşan proje değeriyle karayolu sektörü açık ara öndedir. Yaklaşık %90'lık kısmını Gebze-İzmir-Orhangazi Otoyolu'nun oluşturduğu karayollarının bu payının, yapılması planlanan diğer otoyollarla birlikte daha da artacağı tahmin edilmektedir.

**Tablo 3: İşletmede Olan KÖİ Projelerinin Sektörlere göre Büyüklük Dağılımı**

İŞLETMEDE OLAN PROJELERİN BÜYÜKLÜK DAĞILIMI	Karayolu Projeleri	Havaalanı Projeleri	Liman Projeleri	Yat Limanı ve Turizm Tesisi Projeleri	Gümrük Tesisi ve Gümrük Kapısı Projeleri	Kentsel Altyapı Projeleri	Sağlık Tesisi Projeleri	Enerji Tesisi Projeleri	Toplam (Milyon)
YİD	\$195	\$1.929	\$49	\$187	\$197	\$1.168	-	\$4.370	\$8.095
Yap-İşlet	-	-	-	-	-	-	-	\$4.394	\$4.394
Yap-Kirala	-	-	-	-	-	-	-	-	-
İHD	-	\$10.652	\$1.444	-	-	-	-	\$1.457	\$13.553
<b>Toplam</b>	<b>\$195</b>	<b>\$12.580</b>	<b>\$1.493</b>	<b>\$187</b>	<b>\$197</b>	<b>\$1.168</b>	<b>-</b>	<b>\$10.221</b>	<b>\$26.042</b>

**Tablo 4: Yapım Aşamasında olan KÖİ Projelerinin Sektörlere göre Büyüklük Dağılımı**

YAPIM AŞAMASINDA OLAN PROJELERİN BÜYÜKLÜK DAĞILIMI	Karayolu Projeleri	Havaalanı Projeleri	Liman Projeleri	Yat Limanı ve Turizm Tesisi Projeleri	Gümrük Tesisi ve Gümrük Kapısı Projeleri	Kentsel Altyapı Projeleri	Sağlık Tesisi Projeleri	Enerji Tesisi Projeleri	Toplam (Milyon)
YİD	\$8.000	\$538	\$73	\$54	\$22	-	-	-	\$8.687
Yap-İşlet	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Yap-Kirala	-	-	-	-	-	-	\$385	-	\$385
İHD	-	-	-	-	-	-	-	\$264	\$264
<b>Toplam</b>	<b>\$8.000</b>	<b>\$538</b>	<b>\$73</b>	<b>\$54</b>	<b>\$22</b>	<b>-</b>	<b>\$385</b>	<b>\$264</b>	<b>\$9.335</b>

Özetle, işletmede ve yapım aşamasında olan KÖİ projeleri birlikte düşünüldüğünde bugüne kadar toplam değeri 35 Milyar A.B.D Dolarını aşan 134 projenin sözleşmesinin imzalandığı



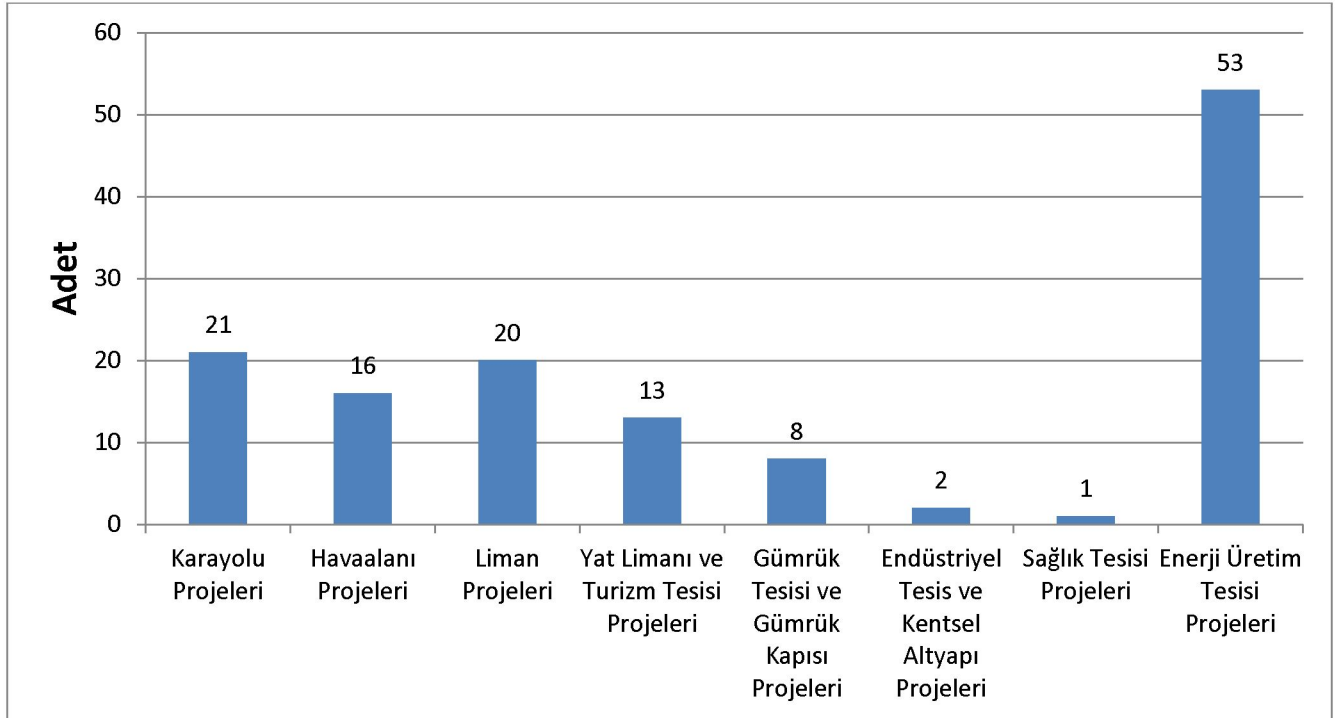
görülmektedir. KÖİ yatırımlarının yıllara göre değişimi, sektörel ve modellere göre dağılımları, ortalama proje büyüklükleri gibi verilerin incelenmesi, KÖİ alanında genel bir çerçeve çizmesi ve yapımı planlanan projelere yeni bakış açıları kazandırması için önemlidir. Bu nedenle mevcut 134 proje detaylı olarak analiz edilmiştir.

## KÖİ Projelerinin Analizi

**İşletmede olan KÖİ projelerinin toplam sözleşme büyüklüğü 2011 yılı fiyatlarıyla 26 Milyar A.B.D Dolarını bulurken, yapımı devam eden projeler ise yaklaşık 9,5 Milyar A.B.D Doları tutarında bir portföy oluşturmaktadır.**

Ülkemizde, 1986 yılında enerji projeleriyle birlikte KÖİ modelleri yatırımlarda kullanılmaya başlanmış olup, 2011 yılı sonu itibariyle Yap-İşlet, Yap-İşlet-Devret, Yap-Kirala ve İşletme Hakkı Devri modelleriyle 8 farklı sektörde toplam 134 projenin uygulama sözleşmesi imzalanmıştır. Uygulama sözleşmelerinin sektörel dağılımlarına bakıldığında 53 projeyle enerji sektörünün ilk sırada yer aldığı görülmektedir. Karayolu<sup>7</sup>, liman, havaalanı ve yat limanı projelerinin sayısı enerji sektörüne kıyasla daha az olmakla birlikte, bu sektörler uzun süreli KÖİ tecrübesine sahip diğer alanlardır (Şekil 14).

**Şekil 14: Uygulama Sözleşmelerinin Sektörlere göre Dağılımı (Adet)**



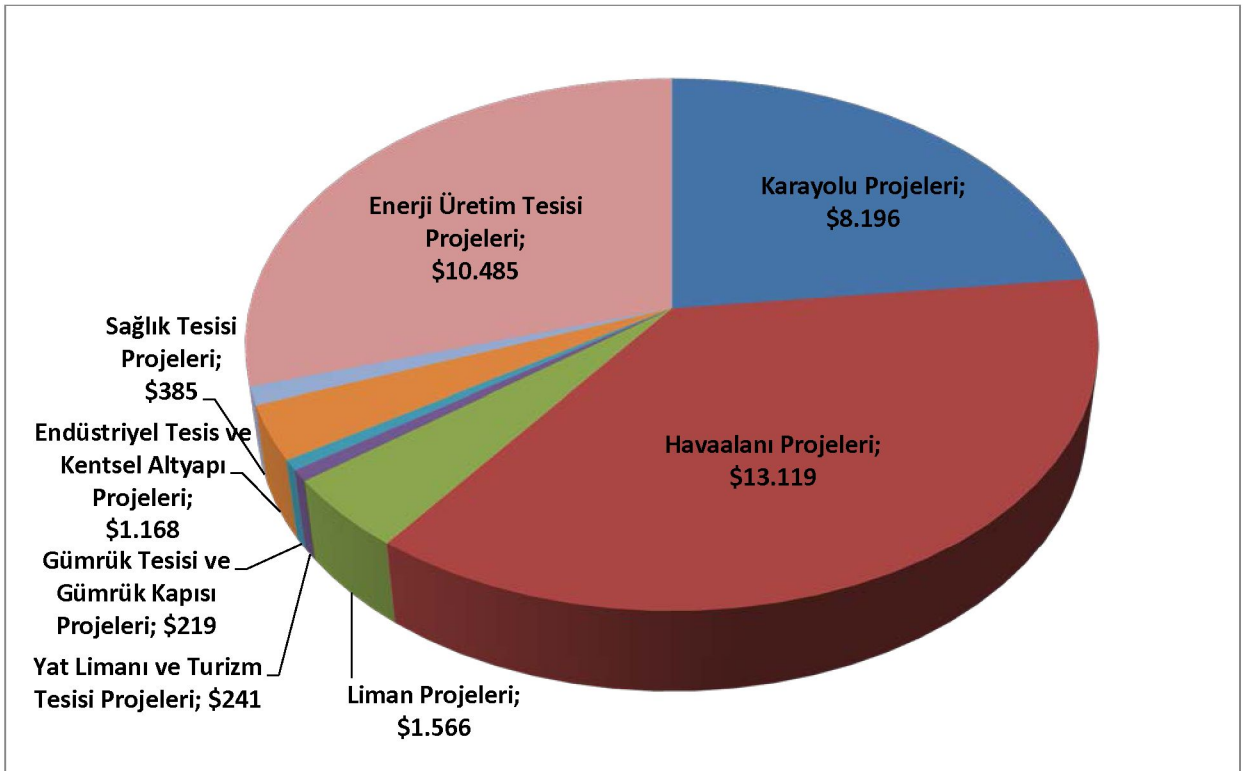
<sup>7</sup> 21 karayolu projesininin 17 tanesi otoyol hizmet tesisi projeleridir.

Sözleşme büyüklüklerinin sektörel dağılımına bakıldığında ise özellikle İşletme Hakkı Devri bedellerinin oldukça yüksek seviyelerde seyretmesinden kaynaklı olarak havaalanı projelerinin enerji projelerinin önünde ilk sırada yer aldığı görülmektedir. Onları takip eden karayolu projeleriyle birlikte toplam portföyün %80'lik kısmını bu üç sektör oluşturmaktadır. Liman ve yat limanı projeleri ise sayıca çok olmasına rağmen proje büyüklüğü açısından toplam %5'lik kısmı oluşturmaktadır (Şekil 15).

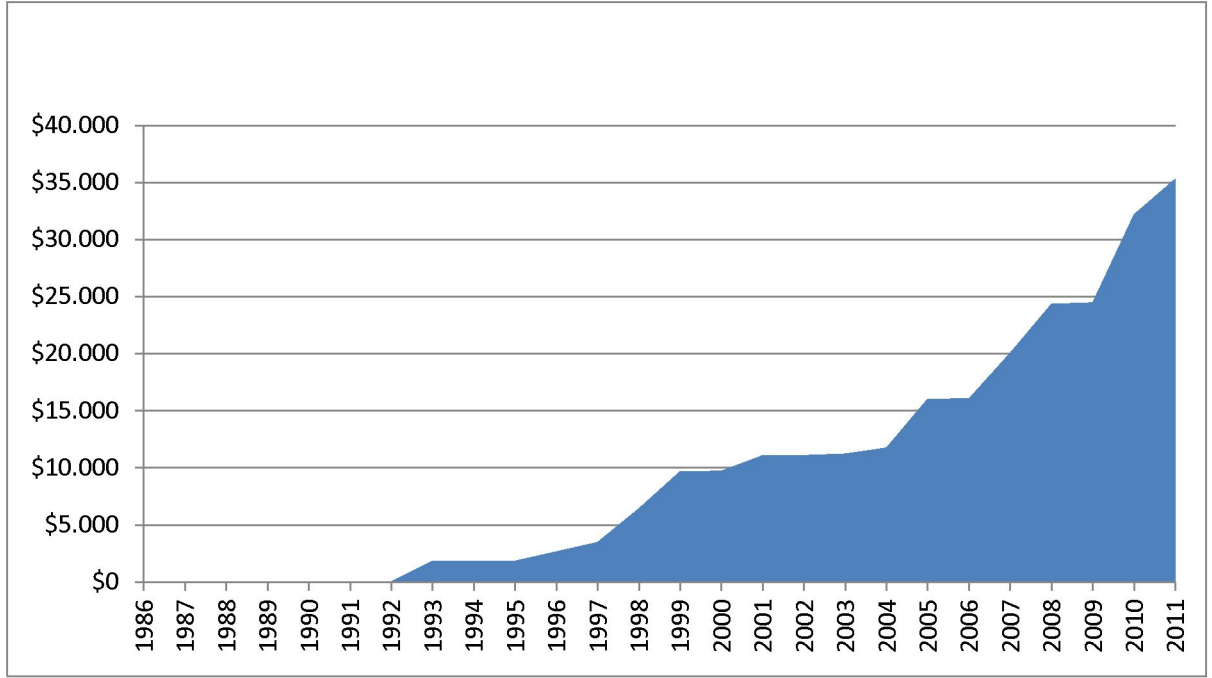
KÖİ projelerinin ilk olarak hayata geçtiği 1986 yılından günümüze kadar toplam stokun nasıl değiştiği incelendiğinde ise özellikle 2003 yılı ve sonrasında KÖİ yatırımlarında ciddi artışlar olduğu gözlemlenmektedir (Şekil 16).

Projelerin modellere göre dağılımına bakıldığında ülkemizde en yaygın olarak kullanılan KÖİ modelinin 83 projeye Yap-İşlet-Devret olduğu görülmektedir. İşletme hakkı devredilen projeler %34'lük pay alırken, Yap-İşlet modeli ile elektrik üretimi için inşa edilen Doğalgaz Çevrim Santralleri dışında Yap-İşlet modelinin kullanılmamış olduğu görülmektedir. Şu anda ihale aşamasında olan entegre sağlık kampüsü projelerinin hayata geçmesiyle birlikte Yap-Kirala modeli toplam içerisindeki payını artıracaktır (Şekil 17).

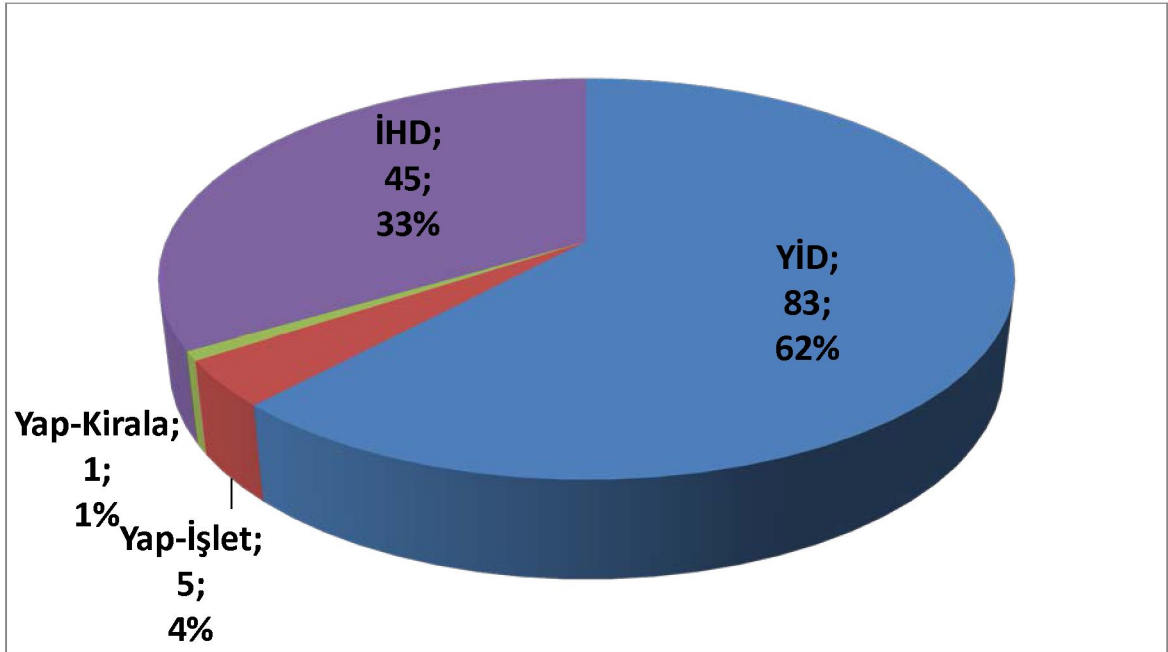
**Şekil 15: Uygulama Sözleşmelerinin Proje Tutarları İtibariyle Sektörlere Göre Dağılımı**



**Şekil 16: Yıllara Göre KÖİ Proje Tutarlarının Kümülatif Değeri (Milyon \$)**



**Şekil 17: Uygulama Sözleşmelerinin Modellere Göre Dağılımı (Proje Adedi)**



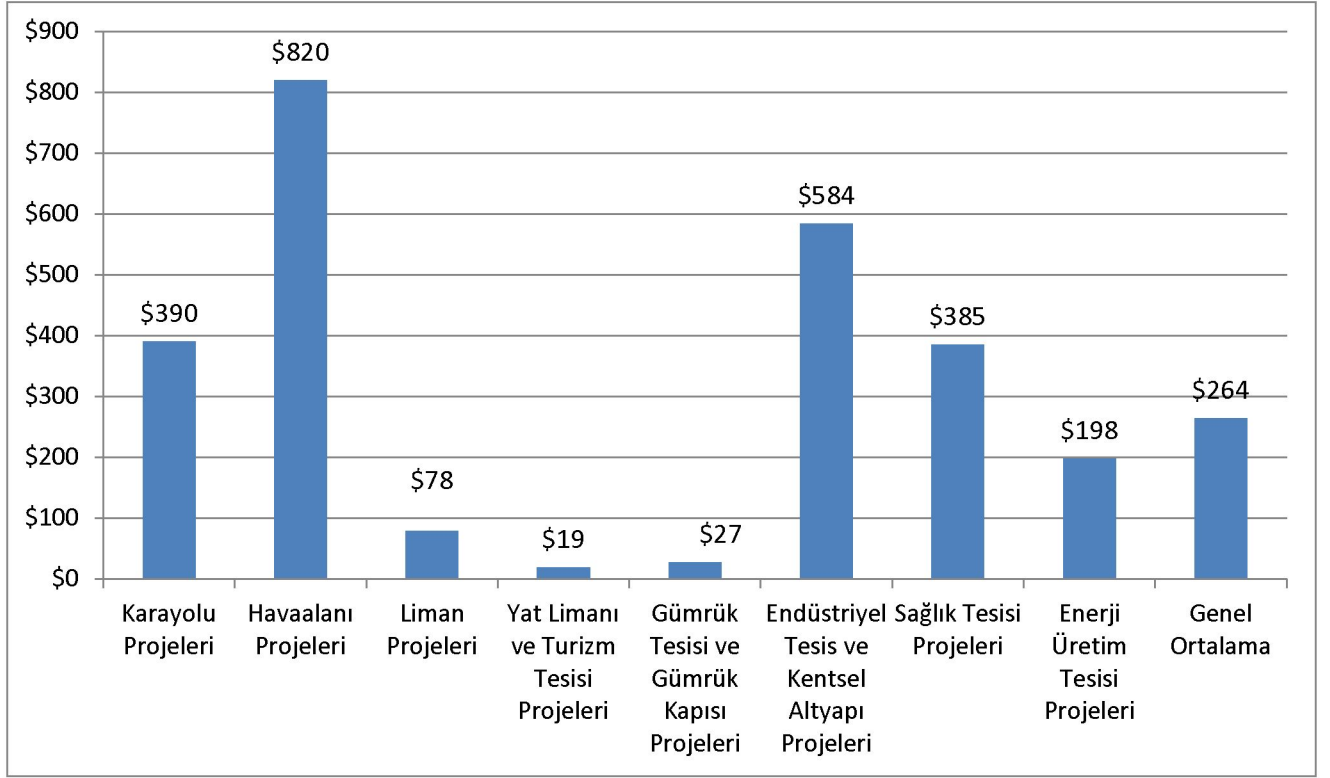
İhale edilecek KÖİ projesinin büyüklüğü, finansmanın temin edilmesi ve projeye yeterli ölçüde istekliyi çekip rekabetin sağlanması açılarından oldukça önemlidir. Bu nedenle bugüne kadar yapılan KÖİ projelerinin ortalama büyüklükleri incelenmiştir (Tablo 18). Buna göre 800 Milyon A.B.D Dolarıyla havaalanı projelerinin, endüstriyel tesis ve kentsel altyapı projeleri ile karayolu projelerinin önünde ilk sırada yer aldığı görülmektedir. Gümrük tesisleri ve yat limanları ise en küçük tutara sahip alanlardır.

Diğer bir analizde ise AB ve Türkiye'deki KÖİ projeleri için ortalama yatırım büyüklükleri karşılaştırılmıştır.<sup>8</sup> Buna göre AB'de gerçekleştirilen bir KÖİ projesinin ortalama büyüklüğü 163 Milyon € iken Türkiye'de bunun 242 Milyon € olduğu görülmüştür (Şekil 19).

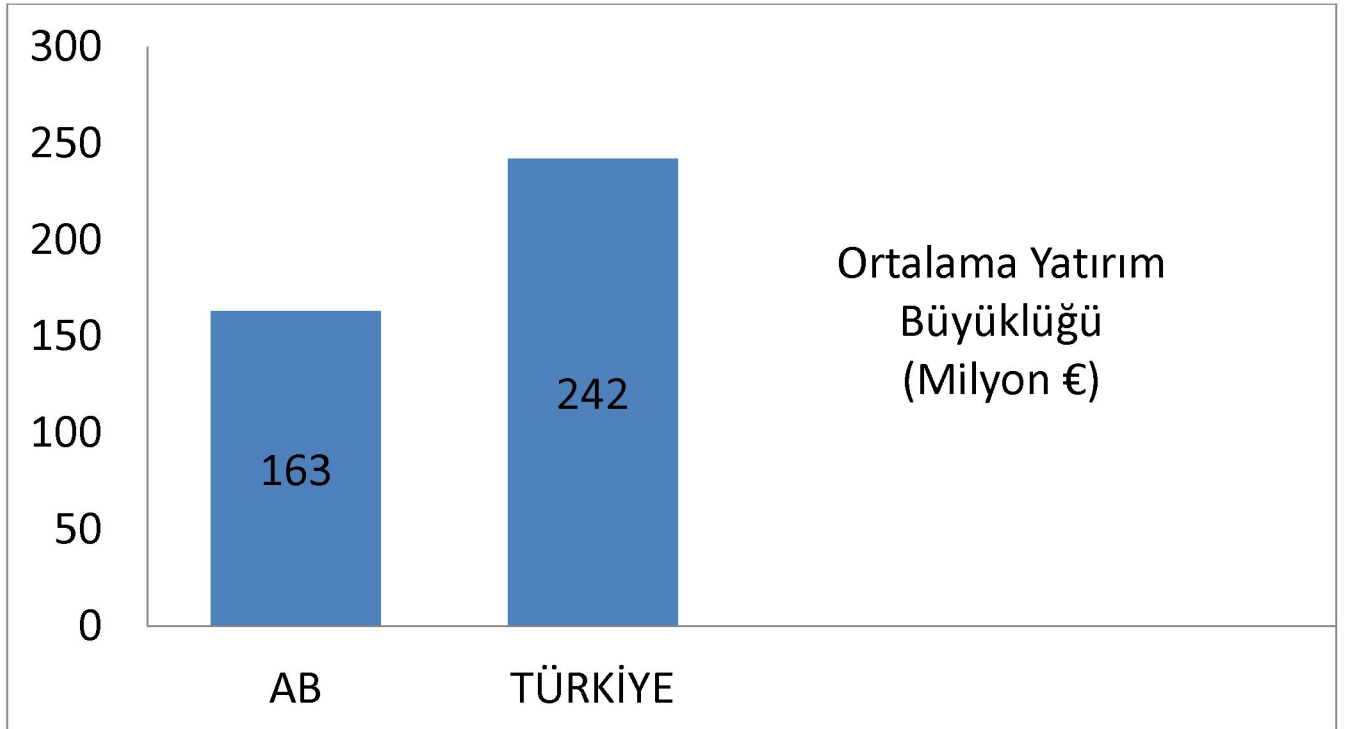
---

<sup>8</sup> İşletme Hakkı Devri vb. modelli projeler hariç tutulmuş olup sadece "Greenfield" tabir edilen projeler dikkate alınmıştır.

Şekil 18: Türkiye’de Sektörel Proje Büyüklüğü Ortalamaları



Şekil 19: AB ve Türkiye’de KÖİ Proje Büyüklüğü Ortalamaları



## Güncel Projeler

KÖİ projelerimiz kapsamında işletmeye alınan ve inşaatı devam edenlerin dışında YPK yetkisi almış ve ihale süreci devam eden projeler de bulunmaktadır. İhale süreci tamamlanmış 19 proje (Tablo 5) ve ihale süreci devam eden 13 proje (Tablo 6) aşağıda listelenmiştir.

**Tablo 5: İhalesi Yapılmış Projeler**

<b>Mevcut Durum</b>	
<b>Yapım Aşamasındaki Projeler</b>	
1	Dalaman Yat Limanı ve Deniz Otobüsü Yanaşma Yeri
2	Datça Yat Limanı
3	Gazipaşa Yat Limanı
4	Muğla-Ören Yat Limanı
5	Kumkuyu Yat Limanı
6	Karasu Limanı Projesi
7	Zafer (Kütahya-Afyon-Uşak) Bölgesel Havaalanı Projesi
<b>Sözleşmesi İmzalanmış olup Finansman Aşamasındaki Projeler</b>	
8	Gebze-Orhangazi-İzmir (İzmit Körfez Geçişi ve Bağlantı Yolları Dahil) Otoyolu Projesi
9	Sabuncubeli Tüneli
10	İstanbul Karayolu Boğaziçi Tüp Geçişi Projesi
11	Çukurova Havaalanı
12	Nusaybin Gümrük İdaresinin İhtiyaç Duyduğu Bina ve Alt Yapı Tesisleri
13	Kayseri Entegre Sağlık Kampüsü
14	Ankara Etlik Entegre Sağlık Kampüsü <sup>9</sup>
15	Ankara Bilkent Entegre Sağlık Kampüsü <sup>9</sup>
<b>İhalesi Yapılmış Ancak Sözleşmesi İmzalanmamış Projeler</b>	
16	Uygulama sözleşmeleri onaylanmış ancak devir sözleşmeleri henüz imzalanmamış olan 25 adet HES projesi
17	Elazığ Entegre Sağlık Kampüsü <sup>9</sup>
18	Manisa Eğitim Araştırma Hastanesi
19	Kuzey Marmara Otoyolu Projesi

<sup>9</sup> Bilkent, Etlik ve Elazığ Entegre Sağlık Kampüsü ihaleleri için Danıştay 13. Dairesi Yürütmeyi Durdurma Kararı vermiştir.

**Tablo 6: İhale Süreci Devam Eden Projeler**

<b>İhale Süreci Devam Eden Projeler</b>	
<b>1</b>	Bursa Entegre Sağlık Kampüsü
<b>2</b>	İstanbul İkitelli Entegre Sağlık Kampüsü
<b>3</b>	Konya Karatay Entegre Sağlık Kampüsü
<b>4</b>	Mersin Entegre Sağlık Kampüsü
<b>5</b>	Yozgat Eğitim ve Araştırma Hastanesi
<b>6</b>	Adana Entegre Sağlık Kampüsü
<b>7</b>	FTR Hastaneleri
<b>8</b>	Psikiyatri ve Yüksek Güvenlikli Adli Psikiyatri Hastaneleri
<b>9</b>	Gaziantep Entegre Sağlık Kampüsü
<b>10</b>	Isparta Şehir Hastanesi
<b>11</b>	İzmir Bayraklı Entegre Sağlık Kampüsü
<b>12</b>	Kocaeli Entegre Sağlık Kampüsü
<b>13</b>	Türkiye Halk Sağlığı Kurumu ile Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu Kampüsü Yapım İşleri ile Ürün ve Hizmetlerin Temin Edilmesi İşi



## Mevzuat Çalışmaları

Ülkemizde kamu yatırım ve hizmetlerinin özel sektörle işbirliği çerçevesinde gerçekleştirilmesinde Yap-İşlet-Devret (YİD), Yap-İşlet (Yİ), Yap-Kirala (YK), İmtiyaz, İşletme Hakkı Devri gibi yöntemler günümüze kadar uygulanmıştır. Kamu ile özel sektörün işbirliğine yönelik uygulamalar Osmanlı İmparatorluğu dönemine kadar uzanmakta olup, kamu hizmetine ilişkin imtiyazlar 10 Haziran 1326 (1910) tarihli Menafii Umumiyyeye Müteallik İmtiyazat Hakkında Kanun ile yasal statüye kavuşturulmuştur. 1910 tarihli Kanun bugün de yürürlüktedir ve genel olarak kamu hizmeti imtiyaz yönteminin yasal çerçevesini oluşturmaktadır. Cumhuriyet döneminde bir kaç örnek dışında imtiyaz yöntemine başvurulmamıştır. Kamu hizmetleri daha çok devlet eliyle gerçekleştirilmiştir. Ancak zamanla kamu hizmetlerine duyulan ihtiyaçla birlikte kamu hizmetlerinin nitelik ve nicelik olarak gösterdiği artış, devlet tarafından yatırımlara ayrılan kaynakların yetersiz kalmasına sebep olmuş, bu kaynakların etkin bir şekilde kullanılmasında görülen eksiklikler ve klasik yönetim anlayışıyla kamu hizmetlerinin istenen kalite ve düzeyde gerçekleştirilememesi nedeniyle alternatif Kamu-Özel İşbirliği (KÖİ) modellerinin uygulanması söz konusu olmuştur. Bu çerçevede 1980’li yıllardan itibaren çeşitli yasal düzenlemeler yapılarak kamu hizmetlerinin özel sektör eliyle ve farklı modellerle gerçekleştirilmesine çalışılmıştır. Bahsi geçen KÖİ modellerine ilişkin yasal mevzuatta zaman içerisinde güncellemeler yapılmış olup KÖİ modellerine ilişkin 2007-2011 dönemimdeki mevzuat değişiklikleri aşağıdaki 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. Yapılan bu değişiklik, 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. Bu sebeple, 6111 sayılı Kanun, katkı payına ilişkin esasların Kalkınma Bakanlığınca tespit edilerek Bakanlar Kuruluna sunulması hususunu düzenleyerek katkı payının uygulanabilirliğini sağlamayı amaçlamıştır. Bu çerçevede 2011 yılında revize edilerek yeniden düzenlenen ve 11.06.2011 tarihli Resmi Gazete’de 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) 25.02.2011 tarihinde yayımlanan 6111 sayılı Kanun ile daha önce YİD uygulama sözleşmeleri 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 inmiştir.

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.

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

Bu çerçevede KÖİ 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.
- Uygulayıcı kuruluşların ise “projenin teknik, finansal, ekonomik, çevresel, sosyal ve hukuki açılardan yapılabilirliklerini analiz eden, öngörülen katkı payı ve garantiler de dâhil olmak üzere risk analizlerini ve paylaşımını içeren ve yatırımın geleneksel tedarik yöntemleri yerine YİD modeli ile hayata geçirilmesinin gerekçesini

karşılaştırmalı ekonomik ve finansal analizlerle ortaya koyan ön yapılabilirlik etüdü raporu” ile YPK’ya yetki başvurusunda bulunacakları belirtilmiştir. Böylece projelerin daha nitelikli bir şekilde hazırlanmasının yolu açılmıştır.

3) 2010 yılında 351 sayılı “Yüksek Öğrenim Kredi Ve Yurtlar Kurumu Kanunu” ve 2011 yılında 652 sayılı “Millî Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ye eklenen maddeler ile sağlık alanındaki uygulamaya benzer şekilde eğitim ve öğrenci yurdu alanında da kısaca “Yap-Kırala” olarak adlandırılabilir modelin yasal düzenlemesi gerçekleştirilmiştir. 08.09.2012 tarihli ve 28405 sayılı Resmi Gazetede; “Eğitim Öğretim Tesislerinin Kiralama Karşılığı Yapıtılması ile Tesislerdeki Eğitim Öğretim Hizmet Alanları Dışındaki Hizmet ve Alanların İşletilmesi Karşılığında Yenilenmesine Dair Yönetmelik” ikincil mevzuat olarak yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

4) 31.03.2012 tarihli ve 6288 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu ile Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yapıtılması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair 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 kiralanmasının katma değer vergisinden müstesna olması hususu düzenlenmiştir.

Yine aynı Kanunla YİD Modelinde “Kredi Üstlenimi” hususu düzenlenerek yasal zemine kavuşturulmuştur. Bu düzenleme 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 üstlenilmesine, gerçekleştirilmemiş yatırım ve hizmetlere ilişkin kısmının ise idarenin talebine bağlı olarak kullanılabilirliğine ilişkin hükümlere yer verilebilir.” esası getirilmiş ve yine maddenin 2 nci fıkrası ile “Genel bütçe dışındaki kamu kurum ve kuruluşları ile bağlı ortaklıklar ve mahalli idareler tarafından gerçekleştirilen yatırım ve hizmetlere yönelik sözleşmelerin feshedilerek yatırım ve hizmetin süresinden önce ilgili idareler tarafından devralınması halinde, yatırım ve hizmetlerin finansmanı amacıyla temin edilen dış finansmanı üstlenmeye söz konusu idare yetkilidir. Bu idarenin, özel bütçe kapsamında olması halinde, söz konusu dış finansmanın, ilgili idarenin bağlı olduğu Bakanlığın teklifi üzerine ilgili idare tarafından ya da ilgili idarenin bağlı olduğu Bakanın talebi Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanın teklifi üzerine Hazine Müsteşarlığı tarafından üstlenilmesine karar vermeye Bakanlar Kurulu yetkilidir.” şeklinde düzenleme yapılarak Hazinesinin YİD Modelinde kredi üstlenimine imkan sağlanmıştır.

## KÖİ Projelerine Yönelik Tespitler, Değerlendirmeler ve Öneriler

### Tespitler:

1. Gelecekteki KÖİ pazarına ilişkin değerlendirmeleri etkileyecek en önemli faktörün, küresel finans krizinden kaynaklanan sorunlar ve bu sorunları aşmak amacıyla uygulamaya konulan politikalar olacağı düşünülmektedir.
2. 2009 yılında, Avrupa genelinde 2007 yılına kıyasla % 50 daha düşük seviyede ve 15,8 Milyar € değerinde KÖİ projesi gerçekleşmiştir. 2008 yılında ise AB KÖİ projeleri içerisinde İngiltere'nin KÖİ projelerinin payı % 50'lerin altına düşmüştür.
3. Yıllardır en başarılı ve en çok KÖİ projesi gerçekleştiren ülke olarak tanımlanan İngiltere'de 2008 ve 2009 yılları, KÖİ ve PFI (Private Finance Initiative) projeleri için finansman bulma açısından zorlu olmuştur. Piyasadaki aktif finansman sağlayanların sayısı düşmüş, pek çok projenin finansman sözleşmeleri sonuçlandırılmamış, finansman sözleşmesi imzalanan projeler ise daha önce kabul edilen şartlarda kredi bulmada zorluk yaşamışlardır.
4. 2011 yılına ilişkin verilere göre, pek çok AB ülkesinde KÖİ projelerinin finansmanı ve garantilerinde Hükümetlerin ve kamu finansman kuruluşlarının rolünün arttığı görülmektedir. Bu müdahaleye rağmen 2005-2007 piyasa verileriyle karşılaştırıldığında KÖİ piyasası hala kırılğan yapısını korumaya devam etmektedir.
5. Tüm bu gelişmelere rağmen, KÖİ piyasası bazı iyileşmeler gösterse de, 2005-2006 dönemindeki güçlü rekabetçi yapısına kıyasla piyasadaki az sayıdaki bankalarla, kırılğan yapısı devam etmektedir.
6. Özellikle altyapı projeleri için uzun vadeli özel finansman kaynaklarının belirlenmesi ve çeşitlendirilmesi kriz ortamında uzun vadeli bir sorun olarak devam etmektedir.

### Değerlendirmeler:

- 1) KÖİ, yatırım ihtiyaçlarının giderilmesinde çok önemli bir araç olarak karşımızda bulunmaktadır. Ancak, KÖİ geleneksel olarak gerçekleştirilen yöntemlerin ve Yatırım Programının bir alternatifi

değil, tamamlayıcısı olarak değerlendirilmelidir.<sup>10</sup> Dünya Bankası yayınlarında da KÖİ'nin yalnızca ekonomik olarak yapılabilir projeler için uygulanması önerilmektedir.

**Şekil 20: KÖİ ya da Kamu Finansmanı Kullanma Durumları**

		Projenin Ekonomik Olarak Geri Dönüşü	
		Düşük	Yüksek
Projenin Finansal Olarak Geri Dönüşü	Yüksek	Kamunun projeye katılımına gerek yok	KÖİ (Kamu Katkısı Olmadan ya da Sınırlı Kamu Finansman Katkısı)
	Düşük		Yatırım Programı (ya da Kamu Finansman Katkısı içeren KÖİ)

- 2) KÖİ projeleri açısından uzun vadede uluslararası piyasaların durumundan kaynaklanan sorunların başında finansman sorunları gelebilecektir. Dolayısıyla kamuyu aşırı risk altına sokmayacak şekilde destek araçlarının şekillendirilmesi önem arz etmektedir. Bu kapsamda KÖİ projelerinin önceliklendirilmesi yapılarak yüksek finansman bulma potansiyeli olan projelere öncelik verilmesi faydalı olabilecektir.

<sup>10</sup> Kaynak: Cuttaree, V., PPP in Roads and the Current Economic Crisis-2009 The World Bank

- 3) Kamu ve özel sektör açısından küresel kriz ortamında ihtiyaç duyulacak olan KÖİ sürecini en iyi şekilde yönetecek donanımına sahip bir uzmanlık oluşturabilmesi önemlidir. Bütün projeler KÖİ modeli için uygun değildir. Herhangi bir KÖİ projesinin kamu için faydalı olabilmesi için öncelikle % 100 kamu finansmanlı bir projeye kıyasla eşit veya daha fazla harcama etkinliği sağlaması gereklidir. Diğer finansman ve işletme seçeneklerine göre harcama etkinliğini tam manasıyla değerlendirecek mekanizmaların kurulması ve büyük ölçekli KÖİ projeleri hayata geçirilirken paralel bir süreçle KÖİ uzmanlık kapasitesinin geliştirilmesi gerekmektedir.
- 4) Söz konusu uzmanlık oluştuğunda; dünya KÖİ proje örneklerinde, finansman anlaşmalarında veya KÖİ sözleşmelerinde ortaya çıkan riskler karşısında anlaşmaların yenilenmesi, proje maliyetinin artması, kamunun ödemesi gereken garanti ve katkı paylarının artması ve kamunun ortaya çıkan maliyeti üstlenmek zorunda kalması, kamu bütçesini zorlayacak yükümlülüklerin ortaya çıkması veya projenin öngörülen tarihten daha sonra hayata geçmesi gibi olumsuz faktörlerin ortadan kaldırılması ya da azaltılması sağlanmış olacaktır.
- 5) Bugüne kadar ülkemizde farklı sektörlerde uygulanmış olan KÖİ projelerine ilişkin edinilen tecrübelerin yabancı yatırımcıları çekmede önemli bir rolü olacağı tahmin edilmektedir. Özellikle Türkiye'nin artan altyapı ihtiyacını karşılamada özel sektörün katılımını artırmaya yönelik yapılan mevzuat değişiklikleri ile önemli altyapı projeleri gerçekleştirilebilecektir. Bununla birlikte geçmiş uygulamalardan elde edilen tecrübe ve küresel finansal krizin etkisi çerçevesinde, Türkiye'de ve diğer ülkelerde; KÖİ projelerinin hazırlık, planlama ve onay süreçlerine daha da titizlikle eğilineceği ve kamunun katkısını içeren uygulamalara daha temkinli yaklaşılacağı düşünülmektedir.

## Öneriler

- 1) KÖİ modelleri sağlık, eğitim ve altyapı gibi devletin geleneksel olarak üstlendiği hizmetlerinin kapsamını genişletmek için önemli bir araç olmalarına rağmen, bu modellerin doğru sonuçlara ulaşması ve üretilen hizmetlerin kamu için kabul edilebilir bir maliyetle gerçekleşmesinin sağlanması ilave uzmanlık gerektirmektedir. Özellikle fizibilite etüdü hazırlama ve değerlendirme, ihale sürecinin yönetimi ile uzun vadeli sözleşmelerin izlenmesi alanlarında yeni bir uzmanlık geliştirilmesine ihtiyaç bulunmaktadır.
- 2) KÖİ ile ilgili zorlukların başında gelmesine rağmen, bu uzmanlığın elde edilmesi ve korunması özellikle küresel ekonomik krizin de etkilediği kredi sıkışıklığını aşabilmek ve başarılı KÖİ projeleri gerçekleştirebilmek adına vazgeçilmez bir unsur olmaya devam etmektedir.

3) KÖİ projelerinin, diğer kamu yatırımları gibi, nitelikli analizler eşliğinde çok iyi değerlendirmelere tabi tutulması ve uygulama aşamasına geçilmeden önceki planlama aşamasına gereken önemin verilmesi gerekmektedir.

**4) Sonuç olarak, KÖİ programının başarılı olması için tüm dünyada kabul gören bazı ön koşullar**

- Nitelikli ve kaliteli fizibilite etüdüleri hazırlanarak süreçte zeyilnamelere ihtiyaç duyulmaması,
- Projeye yönelik risklerin doğru olarak tanımlanması ve gerekli analizler sonucunda risklerin paylaşılması,
- Diğer kamu yatırımlarına ait fizibilitelerden farklı olarak, geleneksel yöntemler ile KÖİ alternatifinin karşılaştırmalı analizlerin yapılması,
- Yatırımcı kuruluşlarda bu analizlerin yapılmasına imkân verecek güçlü ekiplerin varlığı,
- Şeffaf ve rekabete dayalı ihale sistemi,
- Üst düzey (siyasi) karar vericilerin desteği,
- Merkezi koordinasyon biriminin varlığı,
- Projelerin nitelikli bir izleme ve değerlendirme sistemi ile takibi ve raporlanması

olarak sıralanmaktadır.

## KAYNAKLAR

- T. C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013), Ankara, 2006
- T. C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, 2011 Yılı Programı, Ankara, 2010.
- EIB, Public-Private Partnerships in Europe: Before and During The Recent Financial Crisis, European Investment Bank Economic and Financial Report, 2010.
- EPEC, Review of the European PPP Market in 2010, European PPP Expertise Centre, 2011.
- EPEC, Review of the European PPP Market in 2011, European PPP Expertise Centre, 2012.
- CUTTAREE, V., PPP in Roads and the Current Economic Crisis, The World Bank, 2009.
- SARCAN, Caner, Kamu Özel İşbirliği Modellerinin Hukuki Yapısı, Planlama Uzmanlığı Tezi, Ankara, Ağustos, 2008.
- MECİT, Mustafa, Kamu Özel İşbirliğinin Kavramsal ve Kurumsal Çerçevesi, Temel Sorun Alanları Ve Türkiye İçin Bazı Öneriler, Ankara, 2012



## EK-1: 2010-2012 Yılları Arasında YPK'dan Yetki Alan Projeler

Sıra No	Proje Adı	Görevli İdare	YPK Karar Tarihi ve Nosu
1	Atatürk Havalimanı Kargo Tesisleri Projesi	DHMİ Genel Müdürlüğü	23/3/2010 tarih ve 2010/T-11
2	Ankara Hızlı Tren Garı Projesi	TCDD İşletmesi Genel Müdürlüğü	3/5/2010 tarih ve 2010/T-16
3	Karasu Limanı Projesinin Altyapı Eksikleri ile Üstyapı İnşaatları İşi	DLH İnşaatı Genel Müdürlüğü	16/7/2010 tarih ve 2010/T-21
4	Kuzey Marmara Otoyolu (3.Boğaz Köprüsü Dahil) Projesi	KGM Genel Müdürlüğü	27/12/2010 tarih ve 2010/T-47
5	Kocaeli Entegre Sağlık Kampüsü	Sağlık Bakanlığı	27/8/2010 tarih ve 2010/T-33
6	Eskişehir Entegre Sağlık Kampüsü	Sağlık Bakanlığı	27/8/2010 tarih ve 2010/T-33
7	Bursa Entegre Sağlık Kampüsü	Sağlık Bakanlığı	27/8/2010 tarih ve 2010/T-33
8	Mersin Entegre Sağlık Kampüsü	Sağlık Bakanlığı	27/8/2010 tarih ve 2010/T-33
9	Isparta Entegre Sağlık Kampüsü	Sağlık Bakanlığı	27/8/2010 tarih ve 2010/T-33
10	Manisa Eğitim Ve Araştırma Hastanesi	Sağlık Bakanlığı	27/8/2010 tarih ve 2010/T-33
11	Yozgat Eğitim Ve Araştırma Hastanesi	Sağlık Bakanlığı	27/8/2010 tarih ve 2010/T-33
12	Adana Eğitim Ve Araştırma Hastanesi	Sağlık Bakanlığı	25/10/2010 tarih ve 2010/T-37
13	İzmir Bayraklı Eğitim Ve Araştırma Hastanesi	Sağlık Bakanlığı	25/10/2010 tarih ve 2010/T-37
14	Gaziantep Eğitim Ve Araştırma Hastanesi	Sağlık Bakanlığı	25/10/2010 tarih ve 2010/T-37
15	Konya Eğitim Ve Araştırma Hastanesi	Sağlık Bakanlığı	25/10/2010 tarih ve 2010/T-37
16	Çıldır/Aktaş Gümrük Kapısı	Gümrük Müsteşarlığı	27/1/2011 tarih ve 2011/T-2
17	Kapıköy Gümrük Kapısı	Gümrük Müsteşarlığı	21/1/2011 tarih ve 2011/T-1
18	Sabuncubeli Tüneli Projesi	KGM Genel Müdürlüğü	04/03/2011 tarih ve 2011/T-4
19	İstanbul İkitelli Entegre Sağlık Kampüsü	Sağlık Bakanlığı	21/7/2010 tarih ve 2010/T-26
20	Elazığ Entegre Sağlık Kampüsü	Sağlık Bakanlığı	21/7/2010 tarih ve 2010/T-27
21	7 Adet Fizik Tedavi Ve Rehabilitasyon Hastanesi	Sağlık Bakanlığı	09/02/2011 tarih ve 2011/T-3
22	15 Adet Psikiyatri Ve Yüksek Güvenlikli Adli Psikiyatri	Sağlık Bakanlığı	07/03/2011 tarih ve 2011/T-7
23	Türkiye Halk Sağlığı Kurumu ile Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu Kampüsü Yapım İşleri ile Ürün ve Hizmetlerin Temin Edilmesi İşi	Sağlık Bakanlığı	07/05/2012 tarih ve 2012/T-5

[www.kalkinma.gov.tr](http://www.kalkinma.gov.tr)



**T.C.**  
**KALKINMA BAKANLIĞI**  
KÜTÜPHANE, YAYIN VE ARŞİV DAİRESİ BAŞKANLIĞI

Kasım 2012

Necatibey Cad. No: 110/A 06100 Yücetepe - ANKARA  
Tel: +90 (312) 294 50 00 • Faks: +90 (312) 294 69 77

KALKINMA BAKANLIĞI YAYINLARI BEDELSİZDİR, SATILAMAZ.