



T. C.
KALKINMA BAKANLIĞI

ON BİRİNCİ KALKINMA PLANI (2019-2023)



KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİ UYGULAMALARINDA ETKİN YÖNETİM ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONU RAPORU

ANKARA 2018



T.C.
KALKINMA BAKANLIĞI

ON BİRİNCİ KALKINMA PLANI
(2019-2023)

KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİ UYGULAMALARINDA ETKİN YÖNETİM

ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONU RAPORU

ANKARA 2018

YAYIN NO: KB: 2983 - ÖİK: 765

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

Bu yayın 500 adet basılmıştır.

İçindekiler

| | |
|--|-----|
| TABLolar | iii |
| ŞEKİLLER | iii |
| KISALTMALAR | iv |
| KOMİSYON ÜYELERİ | v |
| SUNUŞ | ix |
| YÖNETİCİ ÖZETİ | xi |
| 1. GİRİŞ | 1 |
| 2. MEVCUT DURUM ANALİZİ | 5 |
| 2.1. Dünyada Genel Durum | 5 |
| 2.1.1. Genel Çerçeve | 5 |
| 2.1.2. Kamu Özel İşbirliği Modeli Tanımı ve Özellikleri | 7 |
| 2.1.3. Dünyadaki KÖİ Projelerinin Genel Çerçevesi..... | 13 |
| 2.2. Türkiye İçin Değerlendirme ve Çıkarılan Dersler..... | 17 |
| 2.2.1. Onuncu Plan Döneminin Genel Değerlendirilmesi | 17 |
| 2.2.2. Türkiye’de Genel Durum..... | 19 |
| 2.2.3. Türkiye’de Kamu Özel İşbirliği Hukuki Yapısı..... | 21 |
| 2.2.4. Türkiye’de Kamu Özel İşbirliği Modeli Kurumsal Yapı | 25 |
| 2.2.5. KÖİ Projelerinin Muhasebeleştirilmesi ve Raporlanması..... | 28 |
| 2.2.6. KÖİ Projelerinin Finansmanı | 30 |
| 3. DÜNYADA VE TÜRKİYE’DE KÖİ GELİŞME EĞİLİMLERİ | 31 |
| 3.1. Dünyada Kamu Özel İşbirliği Gelişme Eğilimleri..... | 31 |
| 3.2. Türkiye’deki Gelişme Eğilimleri..... | 34 |
| 4. PLAN DÖNEMİ PERSPEKTİFİ | 36 |
| 4.1. KÖİ Hedefleri | 37 |
| 4.1.1. Uzun Vadeli Hedefler | 38 |
| 4.1.2. On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023) Dönemi (Kısa Vadeli) Hedefleri | 39 |
| 4.1.3. Hedeflere Dönük Temel Amaç ve Politikalar | 40 |
| 4.1.4. KÖİ Proje Hazırlık Süreçlerinin Değerlendirilmesi..... | 40 |
| 4.1.5. KÖİ Projeleri İhale, Sözleşme ve Finansman Süreçlerinin Değerlendirilmesi..... | 45 |
| 4.1.6. KÖİ Projelerinin İşletme Aşamasına İlişkin Değerlendirmeler..... | 51 |
| 4.1.7. KÖİ Projelerinin Yabancı Yatırımcı Çekme Potansiyeli Açısından Değerlendirilmesi..... | 52 |
| 4.1.8. Alternatif Finansman Yöntemlerinin Uygulanabilirliği..... | 55 |

| | |
|---|-----------|
| 4.1.9. KÖİ Projelerinin Geleceği ve Yeni Sektörlerin Değerlendirilmesi..... | 57 |
| 4.1.10. KÖİ Projelerinin Yerel Yönetim Düzeyinde Gerçekleştirilmesi Hususunun Değerlendirilmesi..... | 59 |
| 4.1.11. KÖİ Projelerinde Elde Edilen Deneyimlerin Yurtdışına İhracı Konusunun Değerlendirilmesi..... | 61 |
| 4.2. Temel Amaç ve Politikalara Dönük Uygulama Stratejileri ve Tedbirler..... | 62 |
| 4.2.1. Mevzuat Alanında Yapılması Gereken Düzenlemeler..... | 62 |
| 4.2.2. Kurumsal Yapıyı İyileştirmeye Yönelik Düzenlemeler..... | 67 |
| 4.2.3. İnsan Kaynakları Alanında Yapılması Gerekenler..... | 70 |
| 4.2.4. Halkla İlişkiler Alanında Yapılması Gerekenler..... | 71 |
| 5. PLAN HEDEF, AMAÇ VE POLİTİKALARININ SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA HEDEFLERİYLE İLİŞKİSİ VE UYUMU..... | 72 |
| 6. TOPLANTI VE GÖRÜŞLERDE GÜNDEME GELEN DİĞER UZUN VADELİ VE KALKINMA PLANI HEDEFLERİ..... | 73 |
| 7. GENEL DEĞERLENDİRMELER VE ÖZET..... | 74 |
| KAYNAKÇA..... | 79 |

TABLolar

| | |
|--|----|
| Tablo 1: Kamu Özel Sektör Projelerinde Kamunun Değişen Rolü (Aydın, 2013) | 12 |
| Tablo 2: Kamu Özel Sektör İşbirliği Merkezi Birimi Bulunan OECD Ülkeleri (Aydın, 2013) | 27 |

ŞEKİLLER

| | |
|---|----|
| Şekil 1: Yıllar İtibarıyla Gelişmekte Olan Ülkelerde Finansal Kapanışı Yapılan Kamu Özel İşbirliği Projelerinin Yatırım Tutarlarının Dağılımı (1990-2017) | 14 |
| Şekil 2: Sektörlere Göre Gelişmekte Olan Ülkelerde Finansal Kapanışı Yapılan Kamu Özel İşbirliği Projelerinin Yatırım Tutarı (1990-2017) | 14 |
| Şekil 3: Yatırım Tutarı İtibarıyla Avrupa'da Kamu Özel İşbirliği Projelerinin Dağılımı (1990-2016). 15 | |
| Şekil 4: Proje Sayısı İtibarıyla Avrupa'da Kamu Özel İşbirliği Projelerinin Dağılımı (1990-2016)..... | 16 |
| Şekil 5: Sektörlere Göre Avrupa'da Finansal Kapanışı Yapılan Kamu Özel İşbirliği Projelerinin Yatırım Tutarı (1990-2016) | 16 |
| Şekil 6: Sektörlere Göre Avrupa'da Finansal Kapanışı Yapılan Kamu Özel İşbirliği Projelerinin Sayıları (1990-2016) | 17 |
| Şekil 7: Proje Sayısı İtibarıyla Türkiye'de Kamu Özel İşbirliği Projelerinin Dağılımı (1986-2017).... | 20 |
| Şekil 8: Yatırım Tutarı İtibarıyla Türkiye'de Kamu Özel İşbirliği Projelerinin Dağılımı (Milyon ABD Doları) (1986-2017) | 20 |
| Şekil 9: Sözleşme Değeri İtibarıyla Türkiye'de Kamu Özel İşbirliği Projelerinin Dağılımı (1986-2017)..... | 21 |

KISALTMALAR

| | |
|-------|--|
| ABD | : Amerika Birleşik Devletleri |
| AR-GE | : Araştırma Geliştirme |
| AYM | : Anayasa Mahkemesi |
| BES | : Bireysel Emeklilik Sistemi |
| ÇED | : Çevresel Etki Değerlemesi |
| DMS | : Devlet Muhasebe Standartları |
| DMSK | : Devlet Muhasebe Standartları Kurulu |
| EPEC | : Avrupa KÖİ Uzmanlık Merkezi (European PPP Expertise Centre) |
| FIDIC | : Müşavir Mühendisler Uluslararası Federasyonu (International Federation of Consulting Engineers) |
| GYMY | : Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği |
| İFM | : İstanbul Finans Merkezi |
| İHD | : İşletme Hakkı Devri |
| IMF | : Uluslararası Para Fonu (International Money Fund) |
| KBS | : Kamu Harcama ve Muhasebe Bilişim Sistemi |
| KÖİ | : Kamu Özel İşbirliği |
| OECD | : Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (Organisation for Economic Co-operation and Development) |
| ÖİK | : Özel İhtisas Komisyonu |
| PPI | : Özel Sektörün Altyapıya Katılımı (Private Sector Participation in Infrastructure) |
| PPP | : Kamu Özel İşbirliği (Public Private Partnership) |
| SKH | : Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri |
| VDMK | : Varlığa Dayalı Menkul Kıymet |
| Yİ | : Yap-İşlet |
| YİD | : Yap-İşlet-Devret |
| YKD | : Yap-Kirala-Devret |
| YPK | : Yüksek Planlama Kurulu |

KOMİSYON ÜYELERİ

BAŞKAN

Funda OCAK

RAPORTÖR

Eyüp Vural AYDIN

KOORDİNATÖR

Sedef YAVUZ NOYAN

Caner SARCAN

Zeki Emre TEKİN

Zeynep ORMAN

ÜYELER

Osman AKIN

Mehmet ALP

Mustafa ALPASLAN

Özge ALTUN

Şahin ARDIYOK

İpek ARI

Selçuk ARI

Ramazan ARITÜRK

Aybars Cenk AROMA

Ömrüye AYAN

Başak BASARI

Recep BİLDİK

Emre BİRGEN

Burcu BOSO

Safiye Aslı BUDAK

Onur BÜYÜKBOZKIRLI

Fatih Mehmet COŞAN

Sertan ÇAĞLAR

Hiba ÇAM ZEHİR

Handan ÇANKAYA

Sayit ÇELEBİ

Hüseyin ÇELİK

(ÖİK Alt Grup Moderatörü)

Çiğdem ÇINAR

Murat ÇİMEN

Pınar ÇOLAKOĞLU BAYDAR

Ahmet Sertem DEMİR

Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürü

Phd Consulting Yönetim Kurulu Başkanı

Kalkınma Bakanlığı (KÖİ Dairesi Başkanı)

Kalkınma Bakanlığı

Kalkınma Bakanlığı

Kalkınma Bakanlığı

Özkan Law Avukatlık Bürosu

Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü

Kalkınma Bakanlığı

Ekonomi Bakanlığı

Balcıoğlu Selçuk Akman Keki Avukatlık Ortaklığı

Sağlık Bakanlığı

IC İçtaş İnşaat A.Ş.

Elmadağ Hukuk Bürosu

Avrasya Tüneli A.Ş.

Kalkınma Bakanlığı

Denizbank

Borsa İstanbul

Ziraat Katılım Bankası A.Ş.

Yalçın Babalıoğlu Boso Avukatlık Ortaklığı

Hergüner Bilgen Özeke Avukatlık Ortaklığı

ICBC Turkey Bank A.Ş.

Otoyol Yatırım ve İşletme A.Ş.

Türkiye Belediyeler Birliği

Sağlık Bakanlığı

İlbank

Sağlık Bakanlığı

TÜSİAD

Türkiye Müteahhitler Birliği

Nurol bank

Türkiye İnşaat Sanayicileri İşveren Sendikası-INTES

IBS Sigorta ve Brokerlik

| | |
|----------------------|--|
| Gizem DEMİRCİ | Kalkınma Bakanlığı |
| Yavuz DEMİREL | Kastamonu Üniversitesi |
| Senem DENKTAŞ İŞMEN | Hergüner Bilgen Özeke Avukatlık Ortaklığı |
| Nizar Gürol DİNÇ | Ekose Danışmanlık Hizmetleri ve Ticaret A.Ş. |
| Ayşe SOFUOĞLU | Kalkınma Bakanlığı |
| Serkan DURUDUYGU | AKBANK T. A.Ş. |
| Ali Yıldırım EKER | Maliye Bakanlığı |
| Müjdat EKİN | Özelleştirme İdaresi Başkanlığı |
| Yalçın ELİGÜZELOĞLU | GAMA Holding |
| Uğur EMEK | Baskent Üniversitesi |
| Ebru ENGİN | IFC |
| Şebnem ERBAŞ KARADAĞ | Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu |
| Ömer ERDEM | Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı |
| Demet ERDOĞAN | Çevre ve Şehircilik Bakanlığı |
| Hüseyin ERTAN | IMEAK Deniz Ticaret Odası |
| Esra ERUYSAL UYGUR | Ekonomi Bakanlığı |
| Erdoğan FİDAN | Fidan & Fidan Avukatlık Bürosu |
| Hakan GENÇSOY | İlbank |
| Günay GÖKÇEN | Meridiam |
| Erdem GÖRGÜN | İTÜ |
| Onur GÖZET | Kültür ve Turizm Bakanlığı |
| Murat GÜCÜYENER | Avrasya Tüneli A.Ş. |
| Muhammed GÜLYURT | Sağlık Bakanlığı |
| Rahim Oktay GÜNAY | TÜİK |
| Murad GÜRMERİÇ | Dünya Bankası |
| Nezaket GÜRSOY | Gümrük ve Ticaret Bakanlığı |
| İmran HİLLEZ | Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü |
| Özkan İŞİL | Hazine Müsteşarlığı |
| Yıldırım İBİŞOĞLU | Başbakanlık |
| Aysun İÇTEN | Milli Eğitim Bakanlığı |
| Tuğba İLDAŞ | Hazine Müsteşarlığı |
| Menderes İŞÇEN | Çevre ve Şehircilik Bakanlığı |
| Ömer KARADEMİR | Hazine Müsteşarlığı |

| | |
|---|--|
| Kubilay KARAGÜL | TCDD Genel Müdürlüğü |
| Burak KARAMAN | Kalkınma Bakanlığı |
| Recep KARAMEHMETOĞLU | Sakarya Büyükşehir Belediyesi |
| M.Şamil KAYALAK | Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı (AYGM) |
| Abdullah KELEŞ | ICF Airports Antalya Havaalanı Yatırım ve İşletme A.Ş. |
| Mehmet Akif KOCA (ÖİK Alt Grup Moderatörü) | PricewaterhouseCoopers -PwC Danışmanlık A.Ş. |
| Esmâ KOÇ | Phd Consulting |
| İmge KOÇ | İş Bankası |
| Erol Murat KOŞAL | Otoyol Yatırım ve İşletme A.Ş. |
| Abdülkadir KÖSEOĞLU | Aon Türkiye |
| Cengiz KURT | Devlet Hava Meydanları İşletmesi |
| Hasan KUS | Value Health Danışmanlık |
| Faruk KÜÇÜK | TÜRKİNŞA |
| Ali MAZAK | Türk Standardları Enstitüsü |
| Mustafa MECİT | Kalkınma Bakanlığı |
| Hamdi Alper MEMİŞ | Limak Holding |
| Sevgin MISIRLI | Türkerler Holding |
| Haydar MUTLUAY | T. Vakıflar Bankası T.A.O. |
| Mehmet Faruk OKUYUCU | IMEAK Deniz Ticaret Odası |
| Ahmet ORTAK | Sayıştay |
| Ayşe Nil OSMANOĞLU | DEİK |
| Erkan ÖMEROĞLU | Gençlik ve Spor Bakanlığı |
| Merve ÖNER | Kalkınma Bakanlığı |
| Asena ÖZDEMİR | Sağlık Bakanlığı |
| Tülin Sermin ÖZDURAN | Kültür ve Turizm Bakanlığı |
| Orkun ÖZKAN | Özkan Law Avukatlık Bürosu |
| Duygu ÖZTÜRK | Avrasya Tüneli A.Ş. |
| Simten ÖZTÜRK | T. Garanti Bankası A.Ş. |
| Hülya PAŞAOĞULLARI | Hazine Müsteşarlığı |
| Mahmut Selim PORGALI | Cumhurbaşkanlığı |
| Ahmet SARI | TÜİK |
| Özgür Sadri SAYIN | ICBC Turkey Bank A.Ş. |

| | |
|---------------------------|---|
| Murat Zafer SİNOPLU | Karayolları Genel Müdürlüğü |
| Gaye SPOLITIS | Erdem & Erdem Avukatlık Bürosu |
| Yücel SÜZEN | Maliye Bakanlığı |
| Sabri TEKİN | Karayolları Genel Müdürlüğü |
| Ali TOPALOĞLU | Ekose Danışmanlık Hizmetleri Ticaret A.Ş. |
| İsmail TOPÇU | Gümrük ve Ticaret Bakanlığı |
| Şule TOPÇU KILIÇ | EBRD |
| Fatma TURGUT GENÇ | Sağlık Bakanlığı |
| Mustafa TURHAN | Okan Üniversitesi |
| Esra TÜTEK | QNB Finansbank |
| İzzet UĞURLU | Deniz Turizmi Birliği Derneği |
| Umut ULTAV | QNB Finansbank A.S. |
| Harun URUL | Kamu İhale Kurumu |
| Nurhan UYDURANOGLU KARACA | Türkerler Holding |
| Özge ÜLKÜTAŞ SAÇCI | Hazine Müsteşarlığı |
| O. Göksel ÜNLÜ | Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı (SBG) |
| Mahmut VAROL | Maliye Bakanlığı |
| Demet YAKIŞIR | CCN Holding Yatırım A.Ş. |
| Mustafa Metin YAZAR | İstanbul Büyükşehir Belediyesi Metro İstanbul |
| Murat YAZICI | ICBC Turkey Bank A.Ş. |
| Kasım YILDIZ | İstanbul Büyükşehir Belediyesi |
| Ali Nehir YÜCEL | Gümrük ve Turizm İşletmeleri Tic. A.Ş. |

SUNUŞ

Son yıllarda, küresel ticaret ve ekonomideki daralmaya karşın ülkemiz gerek büyüme gerekse altyapı yatırımları alanlarında olumlu bir performans sergilemektedir.

Küresel ölçekte, altyapı yatırımlarına duyulan ihtiyaç arttıkça, özel sektör tarafından sunulan kamu altyapı projelerine ilişkin uzun süreli sözleşmelerin sayısında da gözle görülür artışa şahit olunmaktadır.

Küresel yatırımı ele alan raporlar, dünya genelinde yıllık 2,5-3 trilyon dolarlık bir altyapı yatırımına ihtiyaç duyulacağına ilişkin öngörüler içermektedir. Ülkemizde ise sürdürülebilir büyüme hedefi çerçevesinde sağlık, eğitim, çevre koruma, toplu taşıma gibi sosyal kamu hizmetleri sektörü başta olmak üzere, ulaştırma (kara, deniz, havayolu, demiryolu), enerji gibi sektörlerde altyapı yatırımlarının hayata geçirilmesi planlanmaktadır.

Bugün, politika belirleyiciler ve uygulayıcılar ile birçok teorisyen ve pratisyen söz konusu altyapı yatırımlarının öngörülen takvim ve bütçelerde gerçekleştirilebilmesi için kamu ve özel sektör işbirliğinin gerekliliğine inanmaktadır. Büyümenin temel bileşenlerinin başında yer alan altyapı yatırımlarının gerçekleşmesi için gerekli kaynağın yurtiçi ve yurtdışı kurumsal ve bireysel yatırımcılardan ve alternatif olarak tanımlanan farklı finans enstrümanlarından sağlanması gerekliliği dile getirilmekte ve bu sürecin geliştirilmesi için çalışılmaktadır.

1980'lerin başında ilk örnekleriyle tanıştığımız büyük altyapı projelerinin tasarım, finansman, inşaat, işletme, bakım ve onarım süreçlerini kapsayan risklerin taraflar (kamu ve özel) arasında dengeli paylaşıldığı, uzun vadeli finansman ve işletme sürelerinin öngörüldüğü Kamu Özel İşbirliği (KÖİ) modeli, 2000'li yılların başından itibaren ülkemizde büyük rağbet görmüştür.

Esasen planlama aşamasından devir aşamasına kadar hayli karmaşık ilişkileri ve yapıları barındıran KÖİ modeli için, bugün artık ülke olarak dünya genelinde kabul ve takdir edilecek bir bilgi, birikim ve tecrübe kazandığımızı söylemek mümkün hale gelmiştir.

Edinilen söz konusu tecrübe ve dersler ışığında On Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı çalışmaları kapsamında, geride kalan on yılı aşkın sürede KÖİ modeli ile gerçekleştirilen projelere dahil olan kamu kesimini, özel sektörü ve akademik camiyayı temsil eden tüm paydaşların temsilcilerinin katılımıyla; KÖİ projelerinin süreçleri, aksayan yönleri, alınması gereken tedbirler, gelecekte daha başarılı ve hızlı KÖİ projelerinin hayata geçirilmesi için

atılması gereken adımlar, ÷lke olarak sağlanan kazanımların bir ihraç ürünü olarak değerlendirilmesi adına işbirliği için yapılması gereken hamleler detaylıca tartışılmış, mevcut durum ortaya konulmuş ve gelecek yıllar için kısa, orta, uzun vadeli eğilimler ve iyileştirmelere ilişkin öneriler belirlenmiştir.

İşbirliğinin en önemli parametrelerinden olan yönetim ilkesinin toplantılarda etkin bir şekilde uygulandığını ve sonuç verdiğini görmek, tüm katılımcıları memnun etmiştir.

Kalkınma planlarının farklı sektörlerin her kesiminden paydaşların görüş ve değerlendirmeleri ile hazırlanması amacıyla Kalkınma Bakanlığı koordinasyonunda yapılan bu çalışmalar için, Kalkınma Bakanlığına ve KÖİ Özel İhtisas Komisyonu çalışmalarında emeği geçen tüm kıymetli katılımcılara katkılarından dolayı şükranlarımı sunuyorum, On Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planının ÷lkemize hayırlı olmasını diliyorum.

Funda OCAK

KÖİ Uygulamalarında Etkin Yönetim Özel İhtisas Komisyonu Başkanı

YÖNETİCİ ÖZETİ

Özellikle 1980’li yılların başından itibaren kamu yatırımlarının gerçekleştirilmesi için başvurulan KÖİ modeli, son yıllarda kentli nüfustaki artışlar, toplumların beklentilerindeki radikal değişim, gelişmekte olan ekonomilerin büyüme stratejileri gibi bir dizi farklı nedenden ötürü kamu tarafından altyapı yatırımlarının hızlı ve etkin bir şekilde tamamlanabilmesi için önemli bir tercih sebebi haline gelmiştir.

Modelin tarihine bakıldığında yüzlerce yıl öncesine dayanan bir işbirliği kurgusunun olduğu açıkça görülmektedir. Özellikle 1000’li yılların başlarında askeri ve savunma alanlarında devletlerin işbirliği yöntemi ile özel kişilerle birlikte hareket ettikleri (Aydın, 2016), 19. yüzyıldan sonra ise bu işbirliğinin su altyapısı, kanalizasyon, gaz, ulaştırma gibi alanlarda daha kapsamlı bir işbirliğine doğru genişlediği görülmektedir (Klein, 2015). Uzun bir geçmişe dayanan bu deneyimlerin, bugün KÖİ modelinin uygulama alanlarını genişlettiği ve işbirliğinden doğan kesişim noktalarını derinleştirdiği görülmektedir.

Toplumların hizmet taleplerindeki artış, gelişmekte olan ülkelerin kamu yatırım ihtiyacını büyütmede, sunulacak kamu hizmetlerinin finansmanı konusu devletlerin bütçelerinde bir baskı unsuru olmaktadır. Diğer yandan, özellikle 2008 krizinin ardından, gerek şirketlerin gerekse uluslararası fonların, uzun süreli ve istikrarlı getiri sağlayabilen projelere yatırım yapma istekleri artmıştır. Bu bağlamda, uzun süreli sözleşmelerle çerçevesi belirlenmiş işbirliğini tesis eden KÖİ modeli gitgide önemini artırmaktadır.

Bu gelişmelerle birlikte, KÖİ projelerinin hazırlık, ihale, finansman ve yapım süreçlerinin öngörülen bütçe ve zamanda tamamlanması, sorunsuz bir şekilde işletmeye alınması, hizmet standartlarının sözleşmede öngörüldüğü ölçüde gerçekleştirilebilmesi, özel sektörün teknoloji ve yönetim becerilerini proje başlangıcında planladığı ölçüde hizmet sunumuna yansıtabilmesi, sözleşmelerde ortaya çıkan ihtilafların önceden belirlenmiş işlevsel mekanizmalarla çözümlü, proje başlangıcında taraflara paylaştırılan risklerin etkin şekilde yönetilmesi, hizmetlerde aksama olması durumunda performans müdahale faktörlerinin devreye alınması ve son olarak hizmet süresince bakım-onarımların eksiksiz yapılarak sözleşme sonunda yatırımın her türlü borç ve taahhütlerden arı, bakımlı, çalışır ve kullanılabilir durumda kamuya transferinin sağlanması KÖİ projelerinin hepsinde var olan zorlu süreçleri oluşturmaktadır.

Diğer yandan, KÖİ projelerinin kamuoyu tarafından çok kolay bir hedef tahtası olma durumu da söz konusu olabilmektedir (Grimsey ve Lewis, 2017). Projelerin ihale bedellerinin

genellikle yüksek olduğu, ihalelerin rekabetçi, açık ve şeffaf süreçler taşımadığı, yatırımların kamu tarafından daha az maliyetle yapılabileceği ve hizmeti kamunun daha ucuza kullanabileceği gibi konular yoğunlukla eleştirilen temel hususlar içerisinde. Bu nedenle, toplumların değişen ve artan beklentilerini karşılamak için başvurulan KÖİ modelinin kurgulanmasından, hayata geçirilmesine ve tamamlanmasına kadar geçen süreçleri kurumsallaştırmak, deneyimleri yeni projelere aktarmak son derece önemli bir hal almıştır. Birçok altyapı projesinin aynı anda gerçekleştirilebilmesi, altyapı ihtiyaçlarının karşılanabilmesi, özel sektörün finansal etkinliği ve yönetsel becerisini kamu hizmetlerinin sunumuna aktarması gibi önemli katma değer alanlarını kapsayan KÖİ modelinin; devletin ihtiyaçlarının net olarak belirlendiği, performans denetiminin etkin şekilde yapıldığı şeffaf koordinasyon ve kontrol süreçlerine tabi tutulması gerekmektedir. Bu noktada, KÖİ modelinin başarısı kamunun sahiplenmesine bağlı olduğu kadar olumsuz sonuçlar doğurabilecek eksik yanlarının değerlendirilmesiyle de doğrudan ilişkilidir.

Türkiye özellikle son yıllarda, KÖİ alanında küresel ölçekte adından söz ettirecek başarılar elde etmiştir. Yapararak öğrenilen bu süreçte, proje sayıları ve hacimleri eş zamanlı artmıştır. Elde edilen başarının ve tecrübelerin önümüzdeki yıllarda yapılacak önemli altyapı yatırımlarına yol gösterici olması beklenmektedir. KÖİ uygulamalarının kurumsal bir çerçevede geliştirilmesi ile daha fazla yabancı sermayenin ülkemize girmesi sağlanacaktır. Bu kapsamda, uluslararası yatırımcıların beklentilerini dikkate alan ve uluslararası standartlara uygun yasal bir zemine ilişkin düzenlemeler yapma ihtiyacı da öne çıkmaktadır. Diğer yandan, ülke olarak KÖİ modelinden kazandığımız tecrübelerimizin geliştirmekte olan diğer ülkelere ihracı önemli bir fırsat olarak karşımıza çıkmaktadır.

Tüm bu bahsi geçen konulara ilişkin değerlendirmelerin yapıldığı, On Birinci Kalkınma Planı çalışmaları kapsamında Kalkınma Bakanlığı öncülüğünde toplanan Kamu Özel İşbirliği Özel İhtisas Komisyonu toplantılarında, tüm paydaşların tecrübeleri ve KÖİ modelinin gelecek stratejileri ele alınmıştır. Bu minvalde, toplantılarda dile getirilen görüş ve değerlendirmelere, bulgulara ve ortak çıktılara, On Birinci Kalkınma Planı, Kamu Özel İşbirliği Uygulamalarında Etkin Yönetim Özel İhtisas Komisyonu raporunda yer verilmiştir. Söz konusu toplantı çıktılarının ve sonuç raporunun, ülkemizin gelişmesine ve kamu hizmet kalitesini artıracak modellerin iyileştirilmesine katkı sağlaması en temel amaçtır.

1. GİRİŞ

Onuncu Kalkınma Planı hazırlıkları aşamasında ilk kez kurulan KÖİ Özel İhtisas Komisyonu, bundan beş yıl önce gerçekleştirilen toplantılarında, KÖİ kavramının kısaltmasının nasıl kullanılması gerektiğini tartışmaktaydı. O tarihte, mevzuatta bile KÖİ olarak adlandırılmayan uygulamalar, beş yıl gibi kısa bir süre içinde tahmin edilemeyecek bir gelişme kaydetti. Söz konusu bu gelişme, sadece literatür çalışmaları ve akademik anlamda olmamış, aynı zamanda birçok KÖİ projesinin somut olarak tamamlanması ve işletilmeye başlamasını da kapsamıştır.

Bugün itibariyle, Sağlık Bakanlığının Yap-Kirala-Devret (YKD) modeli, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı ve Gümrük ve Ticaret Bakanlığının Yap-İşlet-Devret (YİD) modeli kapsamında gerçekleştirdiği birçok projenin inşaat süreçleri tamamlanmış, birçoğu ise işletme faaliyetlerine başlamıştır.

Küresel ölçekte yaşanan gelişmeler, insanların gelecek beklentilerini, davranış modellerini, hizmet taleplerini ve bekleme sürelerini görülmemiş bir boyutta değiştirmektedir. Özellikle, bilgi teknolojileri ve iletişim alanlarında kaydedilen gelişmeler, küresel ekonominin yapı taşlarının da radikal bir şekilde yeniden yorumlanmasına neden olmuştur. Yaşanan bu gelişmeler, ülkelerin kalkınma modeli anlayışlarını yeniden gözden geçirmelerini zorunlu kılmış, artan nüfus ve buna bağlı gelişen beklentiler, altyapı yatırımlarına olan ihtiyacı giderek arttırmıştır. Yanı sıra, kamu kaynaklarının yüksek maliyetli altyapı yatırımlarının finansmanında yetersiz kalması, altyapı yatırımlarının yürütülmesinde KÖİ modelinin kullanımının önemli bir seçenek olarak kabul görülmesi sonucunu doğurmuş ve ilgili model yaygınlaşmıştır (Kulaksız, 2017).

KÖİ modelinin kamu politikaları açısından karşılaştığı en büyük sorun, idarenin halkın altyapı yatırım taleplerini en etkin ve hızlı bir şekilde hayata geçirmeye çalışırken, toplumun bu kamu hizmetine ücret ödemeye istekli olmalarını beklemektir. Aynı şekilde, bu hizmetlerin kullanım bedellerinin ise; kullanıcılar tarafından karşılanabilmesi kabul edilebilir bir seviyede tutulması gerekmektedir (Grimsey ve Lewis, 2017).

KÖİ modeli, kamu ve özel sektörün birbirine karşı oldukları değil, aksine iki paydaşın sahip oldukları farklı kaynaklarla, ilgili kamu hizmetini en uygun şekilde sunabilecekleri modele birlikte karar verdikleri bir yapıyı ifade etmektedir. Bu birliktelik, kamu hizmetinin hayata geçmesini sağlarken, toplumun ihtiyaçlarına cevap vermekle kalmayıp yeni iş

imkânlarını geliştiren sosyal bir etki de sağlamaktadır. Ancak bu aşamada üzerinde dikkatle durulması gereken en önemli husus, altyapı yatırımını gerçekleştirirken taraflar arasındaki riski en etkin biçimde paylaştırmayı sağlamak; gereksiz maliyetlerden ve gecikmelerden kaçınmaktır.

Yukarıda belirtilen bu temel parametreleri söylemek hayata geçirmekten çok daha kolaydır. Ancak, toplumlara hizmet eden, insanlar arasındaki ilişkileri dahi etkileyen altyapı yatırımları, halkların yaşadığı ekonomik ve sosyal çevrenin gelişmesine büyük katkı sağlamaktadır. Özellikle, başarılı ekonomilerde söz konusu altyapı yatırımlarının insanlar tarafından sürekli ve aralıksız kullanımı, ekonomik ve sosyal gelişimin öncü parametreleri arasında gösterilmektedir.

Günümüzde küresel altyapı ihtiyacı her geçen gün artmaktadır. Buna karşı, 2008 küresel krizi sonrası ekonomilerin toparlanması istenen düzeyde gerçekleşmezken, önümüzdeki yıllarda da küresel büyüme oranlarının düşük seviyede gerçekleşmesini bekleyenler/öngörenler çok fazladır. Bugün ülkelerin ekonomilerine baktığımızda, onlarca ülkenin merkez bankalarının uyguladığı politika faiz oranlarının sıfırın altında yahut sıfıra yakın olduğunu görmek mümkündür (Summers, 2016). Küresel ekonominin bir iyileşme sürecinde olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır (Lagarde, 2016). Ancak, bu iyileşme süreci birçok ülke için beklenenden yavaş, riskli ve oldukça kırılgan şekilde test edilmektedir. Ekonomilerin krizlerden kurtulmasının en önemli çözümünü ise altyapı yatırımları oluşturmaktadır. Konvansiyonel büyüme dinamiklerinin büyüme üzerinde yeterince etkin olmaması nedeniyle bu süreçte, halkın beklentilerini karşılayacak olan altyapı yatırımları büyümenin en açık potansiyel barındırdığı alanı teşkil ederken (Lagarde, 2016), altyapıların geliştirilmesine yönelik yapılan yatırımlar hem büyümenin ana motoru olacak hem de gelecekteki büyümenin temel yapı taşlarını oluşturacaktır.

Dünya geneline baktığımızda enerji sistemleri, akıllı şehirlerin inşası, ulaştırma ve su ile ilgili alanlarda büyük altyapı açıkları olduğu tespit edilmektedir. Tarihte kentleşme oranlarının en yüksek düzeyde seyrettiği dönemden geçilmektedir ve altyapı ihtiyaçları hiç olmadığı kadar katlanarak artmaktadır. Diğer yandan altyapı ihtiyacının bir diğer tetikleyici faktörü olan uluslararası ticaret ve ilişkiler de benzer şekilde büyük bir hızla artmaktadır. 2030 yılına kadar yük limanlarının ve uçak kargo taşımacılığının bugünkü verilere göre üç kat artacağı, sivil havacılık talebinin ise iki misline çıkacağı tahmin edilmektedir (Thodey, 2014).

Tüm bu gelişmelere bakarak, altyapı yatırımlarına olan ihtiyacın 2030 yılına kadar sürekli şekilde artacağı ve toplam ihtiyacın 90 trilyon dolar olacağı düşünülmektedir (Quereshi, 2015). Buna ek olarak, beklenen büyümelere ve altyapı yatırımlarındaki artışa paralel olarak çevre sorunları ve karbon emisyonlarının artışı gibi başka sorunlarla karşılaşılması beklenmekte, yine bu sorunun çözümüne ilişkin benzer şekilde altyapı yatırımı ihtiyacında da artış olacağı öngörülmektedir. Bu noktada, küresel büyüme tahminlerini ve artan kamu ihtiyaçlarını karşılayacak altyapı yatırım ihtiyacının, daha önceleri öngörüldüğü gibi 2,5-3 trilyon dolar seviyesinin neredeyse iki misli olan 6 trilyon dolar/yıl seviyesinde gerçekleşmesi beklenmektedir.

Büyüyen altyapı ihtiyacının büyük bir kısmı Türkiye'nin de içinde olduğu gelişmekte olan ülkelerde görülecektir. Bu ihtiyaca neden olacak en temel gerekçeler, büyüme patikalarını farklılaştırmak ve geliştirmek, orta gelir tuzağında "patinaj" yapanların bu ortamdan kurtulmalarını kolaylaştırmak, hızlı şehirleşmenin neden olduğu sorunlarla baş etmek, darboğaz yaşadıkları trafik ve ulaşım altyapılarını aşmak ve su ve enerji sistemlerini geliştirmek olarak sıralanmaktadır. Bununla birlikte, gelişmiş ülkelerde ise altyapıların yenilenmesi, modernizasyonu ve eskimiş altyapıların iyileştirilmesine duyulan ihtiyaç, küresel altyapı yatırımlarının bütçesini artıracaktır. Yukarıda sıralanan tüm sebepler Türkiye'nin de büyüme patikasında istikrarlı bir şekilde devam etmesi için geçerlidir. Başta ulaştırma, çevre, eğitim, sağlık, yerel yönetimlerin ihtiyaç duydukları yeni alanlar olmak üzere altyapı yatırım ihtiyacı giderek artmaktadır. Bu kapsamda, bütçe olanakları dışında alternatif finansman yöntemlerinin de altyapı yatırımlarında kullanılması oldukça önemlidir.

Özellikle KÖİ modelinin geliştirilmesi, uygulanması ve kontrolü süreçlerinde büyük yol kat eden Türkiye, bu deneyimlerini yeni projelerin hayata geçirilmesi sürecinde en etkin şekilde nasıl kullanabileceği sorusuna cevap aramaktadır. On Birinci Kalkınma Planı çerçevesinde KÖİ modelinin makro politikalara getireceği olumlu katkı, modelin işlerliğinin daha sorunsuz olarak devamının sağlanması, elde edilen deneyimler sonrası tüm sektörleri ve projeleri toparlayıcı bir çerçeve kanuna ihtiyaç duyulup duyulmayacağı, duyulması halinde bu çerçeve kanunun kapsamı ve özellikle müdahale etmemesi gereken hususların neler olacağı, projelerin eksiksiz şekilde hazırlanması, yürütülmesi, işletmeye alınması, denetimi, bakım ve onarımının eksiksiz yapılması, performanslarının objektif şekilde ölçülmesi ve beklenen düzeyde kamuya devirlerinin gerçekleşmesi için bir standardizasyon sağlanması gerektiği, bu standardizasyon sürecinin nasıl koordine edileceği, özel bir birime ihtiyaç duyulup duyulmayacağı, uluslararası

iyi ve kötü örneklerin incelenmesi ve Türkiye KÖİ eko-sisteminin analizi ışığında çok geniş bir yelpazede etkin ve verimli bir şekilde tartışılmıştır. Bu tartışmalar sonucunda, Türkiye'nin KÖİ projeleri özelinde 2023 hedefleri ile on beş yıla sari orta ve uzun süreli hedefleri üzerine görüşler alınmış, bunun yanı sıra bu hedeflere ulaşma konusunda atılması gereken yapısal adımlar ortaya konmuş ve politikalar değerlendirmeye tabi tutulmuştur.

Onuncu Kalkınma Planı'ndan bu yana, geride bıraktığımız bu beş yıl içinde, birçok farklı sektörde onlarca proje ve milyarlarca dolarlık bütçeli altyapı yatırımları hayata geçirilmiştir. Bugün gelinen noktanın sadece ulusal düzeyde değil, küresel ölçekte bir başarı hikayesi olduğunu her fırsatta vurgulamakta yarar vardır. Ancak, teknolojik gelişmenin hızı, insanların davranış modellerinde ve beklenti seviyelerindeki değişim, elde edilen başarılarla övünmek yerine, daha iyisini nasıl yaparız sorusunun sürekli akılda yer alması gerektiğini bizlere hatırlatmaktadır. Bu sebeple, On Birinci Kalkınma Planı hazırlıkları amacıyla gerçekleştirilen 2. KÖİ-ÖİK toplantıları, somut projelerden deneyim kazanmış son derece kıymetli paydaşların, kendine özgü tecrübelerini paylaşabileceği bir tartışma ortamını sağlamıştır. Konusunda son derece etkin bu isimlerin bir araya gelmesini sağlayan bu Komisyon, ülkemizin KÖİ alanındaki yürüyüşünün çerçevesini sağlam ve hassas bir şekilde, deneyim ve süreklilik ilkeleri bağlamında çizmeye gayret etmiştir.

2. MEVCUT DURUM ANALİZİ

2.1. Dünyada Genel Durum

2.1.1. Genel Çerçeve

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

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

KÖİ modeli ülkelerin farklı ihtiyaçlarına göre farklı sektörlerde uygulanmaktadır. Buna göre gelişmekte olan ülkelerde altyapının geliştirilmesi kapsamında ulaşım, enerji, sağlık, eğitim, su-kanalizasyon altyapısının gelişimi gibi sosyal ve iktisadi altyapı hizmetleri alanlarında yeni yatırımlar öne çıkarken, ekonomik ve kurumsal açıdan görece daha gelişmiş ülkelerde ise mevcut altyapı hizmetlerinin yenilenmesi, gelişen teknolojiye uyumlaştırılması ve/veya altyapı hizmetlerinin kalitesinin artırılması gibi alanlara yönelmektedir (Grimsey ve Lewis, 2004).

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

Kamu kesimi, hizmetlerini kullanıcılara daha etkin olarak sunmak, hizmetlerin kalitesini artırmak ve kamu hizmetlerini yaygınlaştırmak hedefiyle KÖİ üzerine çalışmalar yürütmekte; KÖİ modelinin doğru ve etkin uygulanabilmesini sağlayacak düzenleyici çalışmaları yapmaktadır.

1970'lerde en üst seviyelerine ulaşan liberal iktisat politikaları sonucunda, 1970'lerin sonları ve 1980'lerin başlarına gelindiğinde, kamunun verimsizlik sorunlarını aşma isteği, finansman yetersizliği, bürokratik engellerden kurtulma ve teknolojik gelişmelerin gerisinde kalmama gibi faktörler KÖİ yönteminin yeni bir hizmet sunumu ve finansman modeli tercihi olarak benimsenmesinde etkili olmuştur (Miles, 1995).

1980'lerin başında devletleri KÖİ modeline hazırlayan temel gerekçe ve gelişmeleri özetlemek gerekirse, karşımıza şu beş temel faktör çıkmaktadır;

1. Hızla artan nüfus ve bağlı olarak artış gösteren altyapı ihtiyacı
2. Artan kentleşme nüfusu ile altyapı hizmetlerine yönelik olarak artan talep
3. Gelişmekte olan ülkelerin tetiklediği küresel krizler
4. Büyük uluslararası şirketlerin karlı ve uzun soluklu proje arayış ihtiyacı
5. Uluslararası kurumların önerisi sonucu devletlerin finansman yaratma amacıyla savundukları özelleştirme uygulamaları (Boussabaine, 2013).

Yukarıda açıklanan gelişmeler ışığında, modelin en somut örnekleri 1980'li yıllarla birlikte Türkiye'de görülmeye başlanmıştır. Eski Başbakanlardan Turgut ÖZAL YİD modelini literatüre kazandırmış, 1984 yılında YİD modelli ilk enerji santrali projesi uygulanmıştır. 1990'lı yıllarla birlikte İngiltere'de de, kamu hizmetlerinin özel sektör eliyle gördürülmesi yöntemi somut olarak uygulanmaya başlamıştır. Başbakanlık görevini üstlenen Margaret THATCHER'ın politikaları sonucunda, İngiltere'de büyük bir özelleştirme serüveni ve özel sektör işbirliği modelinin nüveleri görülmeye başlamıştır. Bugün Avrupa geneline baktığımızda, modern uygulama anlamında KÖİ modelinin yaklaşık olarak kırk yıllık bir geçmişe ulaştığı görülmektedir (Booth, 2015).

Günümüzde, kentli nüfus oranı geri döndürülemez şekilde yükselmekte, bunun sonucunda altyapı yatırımlarına olan ihtiyaç hızla artmaktadır. Ancak, çok sayıda yeni kamu yatırımını eş zamanlı olarak gerçekleştirmek zorunda kalan kamu kesimi, mevcut finansal kaynaklarla bu yatırımları gerçekleştirmekte zorlanmakta veya bu ihtiyaçlar gerekli zamanda yeterince karşılanamamaktadır. Bu nedenle, ihtiyaç duyulan yeni kamu yatırımlarının

gerçekleştirilebilmesi için devletlerin kendi kaynakları dışında bir kaynak bulma zorunluluğu her zamankinden daha fazla kendini göstermektedir.

Modelin tercih sebepleri içerisinde verimlilik, etkinlik, özel sektörün yönetim becerilerinin kamu hizmetlerinin sunumunda kullanılabilmesi, zaman ve bütçe kullanma konusunda özel sektör tecrübelerinden yararlanma faktörleri de önem arz etmektedir (Ibanez, 2015). Kamu hizmet sunumunda gelişmiş teknolojilerin kullanılması, projelere yapılan harcamalarda etkinliğin sağlanması ve özel sektörün verimli işletme becerilerinden faydalanılması diğer etkenler arasında yer almaktadır.

Son olarak, Birleşmiş Milletler'in Sürdürülebilir Kalkınma Hedeflerine (SKH) ulaşma konusunda yönetim ilkesi ve işbirliklerinin geliştirilmesi son derece önemli başlıklar olarak karşımıza çıkmaktadır. Söz konusu hedeflere ulaşabilmek için büyük yatırımlara ve altyapı yatırımlarında hizmet kalitesinin artırılmasına ihtiyaç duyulmakta ve bu noktada KÖİ modeli, kamu idareleri tarafından performansı artıran ve finansal sürdürülebilirliği sağlayan bir yöntem olarak görülmektedir (Sofuoğlu, 2017). Ayrıca hedeflerin gerçekleştirilmesi ve sürdürülebilir bir çevre için tüm paydaşların ortak hedeflere ortak bir bakış açısıyla yaklaşması gerekmektedir. Kamu ve özel sektörün özellikle sosyal altyapı projelerinin geliştirilmesi noktasında birlikte hareket ediyor olması bu çerçeveden ele alındığında son derece önemli bir yapı taşı olmaktadır. Örneğin Addis Ababa Eylem Planında KÖİ uygulamalarının kullanılmasına özel bir yer verilmiş, KÖİ uygulamaları için bir çerçeve çizilmiştir.

2.1.2. Kamu Özel İşbirliği Modeli Tanımı ve Özellikleri

2.1.2.1. Kamu Özel İşbirliği Modelinin Tanımı

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

IMF, OECD, Dünya Bankası ve benzeri uluslararası kuruluşların ve KÖİ modelini sıklıkla kullanan ve uluslararası alanda iyi örnek olarak incelenen çeşitli ülkelerin yaptıkları KÖİ tanımlarına bakıldığında, bu tanımların büyük çoğunluğunun kamu altyapısının/hizmetinin sunumu, uzun sözleşme dönemi, risk paylaşımı gibi bazı ortak noktalara sahip olduğu görülmektedir ki, bu hususlar KÖİ projelerinin temel bileşenleri olarak öne çıkmaktadır (Karaman, 2016). Örneğin sıklıkla yararlanılan Dünya Bankası tanımına göre KÖİ modeli; özel sektörün, risk ve yönetim sorumluluğu aldığı, kamu mal ve hizmetlerinin

sağlanması amacıyla, tarafların uzun dönemli yükümlülükleri üstlendikleri sözleşmeleri ifade etmektedir (World Bank, 2017).

Söz konusu modele ilişkin ülkemiz literatüründeki ilk tanımlama, daha sonra Kalkınma Bakanlığı olarak yeni bir kurumsal kimlik kazanan Devlet Planlama Teşkilatının 2007 yılında başlattığı Kamu Özel İşbirliği çerçeve kanun çalışmasında yer almıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2014). Bu tanımlamaya göre KÖİ modeli, bir sözleşmeye dayalı olarak, yatırım ve hizmetlerin projeye ilişkin maliyet, risk ve getirilerinin kamu ve özel sektör arasında paylaşılmasını öngören anlaşmalar şeklinde dile getirilmiştir.

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

KÖİ modelli projelerin başarılı bir şekilde uygulamaya geçmesi için tüm paydaşların uyum ve çerçevesi net belirlenmiş bir ilişki içinde olmaları gerekmektedir. Modelin üçüncü ve en önemli paydaşlarından biri de finansman sağlayıcılarıdır. Finansman sağlayan kurumlar, uygulamada modelin iki tarafını oluşturan kamu ve özel sektör arasındaki ilişkinin temel yapı taşlarından birisi olma özelliği taşırlar. Bu temel yapı açısından, KÖİ modelinde üçlü bir ortaklık/işbirliği yapısı olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Proje sözleşmelerine imza atan taraflardan birisi olmamalarına rağmen, finansman sağlayıcıların kamu kesimi ve özel kesim ile yaptıkları üç taraflı ‘Finansman Sağlayıcılar Doğrudan Anlaşması (Funders Direct Agreement) ve kamu kesimi ile yapılan ve sadece proje anlaşmasının feshi durumunda devreye giren borç üstlenimi anlaşmaları veya fesih durumunda tazminat (Termination Compensation) anlaşması ile KÖİ projelerinin içine bizzat dahil oldukları örnekler uygulamada görülmektedir.

2.1.2.2. Kamu Özel İşbirliği Modelinin Genel Özellikleri

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

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

Genellikle projelerin doğasında bulunan uzun süreli sözleşmelerle iki kesimin işbirliği yapması, taraflardan özel sektörün uzun ve detaylı fizibilite raporları yapmasını zorunlu kılmaktadır. Özel sektör, tüm yatırımının getirisini sözleşme süresi boyunca hesaplayarak, net bugünkü değer üzerinden projenin yatırım yapılabilirliğini ölçmektedir. Böylesi kritik bir kesişim kümesinde, kolaylıkla anlaşılabilmesi gibi, projelerin hazırlık ve olgunlaşma sürecinin beklenilenden daha uzun zaman alma olasılığı bulunmaktadır (Aydın, 2013).

Uluslararası alandaki başarılı deneyimlere bakıldığında, uluslararası ölçekte tanınan, tercih edilen ve sürdürülebilir başarıya sahip bir KÖİ modeli için, kamu kurumları ile özel sektörün birbirlerine üstünlük kurmadan, denk statü ve ortak hedefler doğrultusunda birbirlerinin ihtiyaçlarını “işbirliği ruhu” içinde anlayarak hareket etmeyi ilke edinmeleri gerekmektedir.

KÖİ modeli ile proje gerçekleştirme süreci, genel olarak taraflar için çok kolay bir süreç değildir. Buna rağmen model, özel sektörün yetenek ve kaynaklarının daha kaliteli, sürdürülebilir ve daha etkin maliyet yönetimi esasıyla, kamu hizmetlerinin doğru zamanda kullanılmasını sağlayacak esnek bir çerçeve sunmaktadır.

Bir kez uygulama ortamı oluşturulduğunda, proje geliştirme ve uygulama süreçlerinin ve giderlerinin, hem kamu hem de özel sektör için zaman içerisinde azaldığı tecrübe edilmiştir. Söz konusu projelerin geliştirilmesi öncesinde gerekli ön çalışmaların kapsamlı ve detaylı yapılması, proje uygulama takviminin hassas bir şekilde ele alınması ve takvime uygun hareket edilmesi durumunda oldukça başarılı sonuçlara ulaşıldığı birçok ülkede somut örneklerle görülmüştür (Boussabaine, 2013).

Kamu otoritelerinin daha iyi kamusal altyapı ve hizmetler için uygun araçlar bulma ihtiyacının, kamu ile özel sektör arasında işbirliği uygulamalarının ortaya çıkmasının başlıca nedeni olarak gösterilebileceği daha önceki bölümlerde belirtilmişti. Bütçe kısıtları kamu otoritelerinin hizmet sunum kapasitelerini doğrudan etkilemekte, bu durum ise kaliteli ve etkin kamu hizmetlerinin düşük maliyetlerle gerçekleştirilmesi yollarının aranmasına sebep

olmaktadır. Bu noktada özel sektörün finansmana erişim gücü, proje geliştirme yetkinliğinde kamu kesimine göre sahip olduğu görece verimliliği, proje uygulama sürecinde özel sektör tecrübesinin uygulamalara aktarılabilir olması gibi faktörler özel sektörün modeldeki temel fonksiyonları olarak görülmektedir. Bu açıklamalara uygun olarak kamunun ve özel sektörün modeldeki temel fonksiyonlarını şu şekilde sıralamak mümkündür (Grimsey ve Lewis, 2017):

Kamu:

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

Özel Sektör:

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

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

KÖİ modeli, *kamu yönetimi* açısından değerlendirildiğinde, kamu yararına ve kalkınma adına ortaya konan yeni bir model olma özelliği ön plana çıkmaktadır. Yönetim araçlarını daha iyi kullanması ve daha esnek yapısı ile genellikle piyasayı takip ve disipline edebilen bir dizi yeniliği ortaya çıkarmaktadır. Kamu uygulayıcı rolünden sıyrılarak, “düzenleyen, yaptırıcı, denetleyen” rolünü üstlenmektedir. Bu sayede, kamunun iktisadi hayatta varlığı azalırken, düzenleyici rolü güçlenmektedir. Bunun sonucu olarak kamunun aktif hizmet birimlerinin küçülmeye başladığı görülmektedir (Grimsey ve Lewis, 2002).

İşbirliği modelinde, kamu yönetimi lehine asimetrik bir durum da söz konusudur. Kamu hizmetinin sunumu sağlanırken, kamu çalışanları aynı zamanda özel sektörün tecrübelerine sahip olmakta ve önemli ölçüde bir bilgi transferi süreci yaşanmaktadır. Bu etkileşim sürecinde, maliyet etkinliği ve kalitenin geliştirilmesi açısından, özel sektör kamu yöneticilerine farklı

bir bakış açısı sunmaktadır. Bu süreç, taraflar açısından genel yönetim ilkeleri çerçevesinde yapısal bir dönüşüme neden olmaktadır ki, gerek kamu yönetimi uygulayıcıları gerekse proje uygulayıcısı özel sektör için hemen ve kolayca adapte olunabilecek bir süreç olarak görülmemelidir.

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

KÖİ modelinin dünyada yaygın şekilde uygulanmaya başlamasında belirleyici unsurlardan biri kıt kamu kaynakları dışında özel sektör finansmanının da altyapı yatırımlarına aktarılmasını sağlamak olmuştur. Nitekim, işbirliği modelinin modern anlamda ilk uygulama örneklerinin görüldüğü İngiltere’de, yapı, özel sektör finansman girişimi (Private Finance Initiative, PFI) şeklinde ortaya çıkmıştır.

KÖİ’nin kamuya uzun vadeli finansman sağlanması, belirli risklerin özel sektöre devredilmesi, inşaat aşamasında yatırıma bütçe ayırılmaması gibi faydaları bulunmaktadır. İşletmeci özel sektör şirketi ancak inşaatı tamamladığında gelire kavuşabileceği için bir yandan yatırımını en hızlı sürede ve öngörülen bütçe içinde yapmaya çalışırken, diğer yandan inşa ya da işletme-bakım yatırımlarını izleme döneminde kendisine yönelik hiçbir kesinti-ceza ve yüksek bakım maliyeti doğurmayacak kalitede gerçekleştirmeye çalışmaktadır.

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

Geleneksel kamu hizmeti sunma yönteminden KÖİ modeline geçişte birçok değişimle karşılaşmakta ve yukarıda da belirtildiği üzere kamu yeni roller üstlenmektedir. Kamu, projenin başarılı yürütülmesi için bazı destek mekanizmaları sağlayabilmekte, performans ve hizmet standartlarını belirlemede yapım ve hizmet süreçlerini kontrol ederek denetim görevini gerçekleştirmektedir. Tablo 1’de kamunun değişen görevleri detaylı olarak açıklanmaktadır.

Tablo 1: Kamu Özel Sektör Projelerinde Kamunun Değişen Rolü (Aydın, 2013)

| Safha | Ana Görev | Devletin Rolü |
|--------------------------------|--|---|
| Hizmet İhtiyacını Belirleme | <ul style="list-style-type: none">Hizmet İhtiyacının TanımlanmasıSonuçların BelirlenmesiYeni fikirlere izin verilmesi | <ul style="list-style-type: none">Hizmet alımı yapan koordinatör |
| Değerlendirme | <ul style="list-style-type: none">Tüm alternatiflerin incelenmesi (yeniden düzenleme, yeni yatırım yapma, yenileme)Riskler ve diğer etkilerin değerlendirilmesi | <ul style="list-style-type: none">KoordinatörÇevre koruyucuKamu yararı koruyucusu |
| İş Durumu | <ul style="list-style-type: none">Risk ve maliyetin belirlenmesiKar-maliyet analiziFon tedariki ve projenin değerlendirilmesi | <ul style="list-style-type: none">KoordinatörFinans sağlayıcı |
| Proje Geliştirme | <ul style="list-style-type: none">Proje insan kaynağı havuzunun toplanması (Danışma kurulu, proje yöneticisi, denetleyici, ihale ekibi)Proje planının oluşturulması | <ul style="list-style-type: none">Proje yöneticisi |
| Sözleşme Süreci | <ul style="list-style-type: none">İhale hazırlık süreci ve duyurulmasıİhale cevaplarının değerlendirilmesi ve kısa listenin oluşturulmasıProje özetinin yayınlanmasıİhale tekliflerinin değerlendirilmesi | <ul style="list-style-type: none">İmtiyaz sahibi |
| Proje Tamamlama Gözden Geçirme | <ul style="list-style-type: none">Değer tespiti yapılmasıUygulanacak politikanın kabul edilmesi | <ul style="list-style-type: none">KoordinatörKamu yararı koruyucusu |
| Son Müzakere | <ul style="list-style-type: none">Müzakere çerçevesi ve ekibinin oluşturulmasıTaahhütlerin gözden geçirilmesiSözleşmelerin yürütülmesiFinansal kapanışın yapılması | <ul style="list-style-type: none">İmtiyaz sahibiFinansman sahibi |
| Sözleşme Yönetimi | <ul style="list-style-type: none">Sözleşme ekibinin çalıştırılmasıYönetim sorumluluklarının belirlenmesiProje yürütülmesiHizmet sunumunun kontrol edilmesiSözleşmelerin birleştirilmesi | <ul style="list-style-type: none">MüfettişGözetmenSözleşme yöneticisi |

Kaynak: Grimsey ve Lewis (2005)

2.1.3. Dünyadaki KÖİ Projelerinin Genel Çerçevesi

2.1.3.1. Gelişmekte Olan Ülkelerde Durum

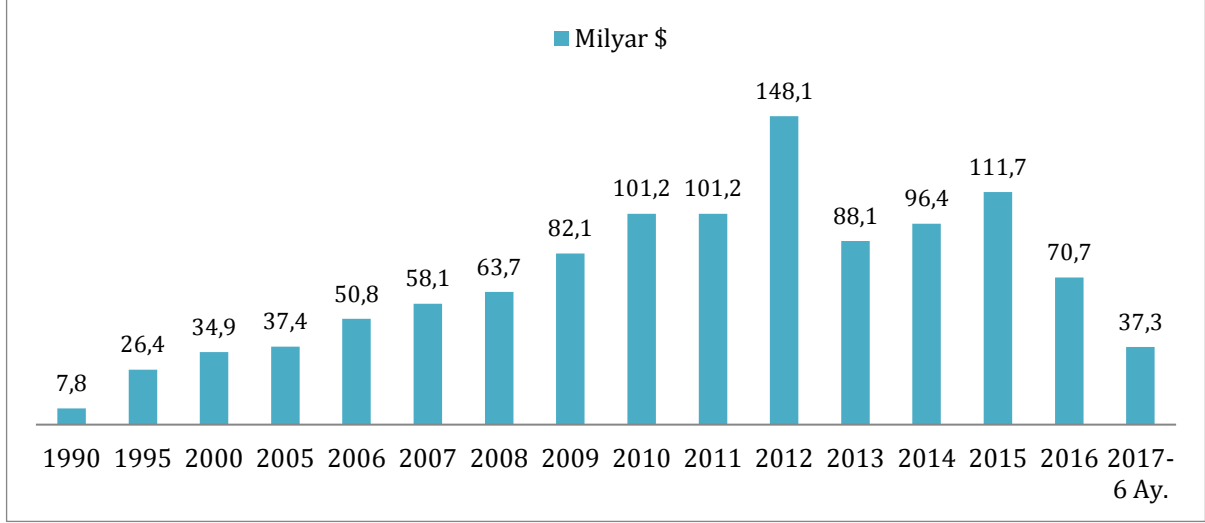
Dünya genelinde altyapı yatırımlarına duyulan ihtiyaç her geçen gün artmaktadır. Gelecek 10 yıl içerisinde küresel büyüme tahminleri doğrultusunda altyapı yatırımları için gereken bütçenin 60 trilyon dolardan daha fazla olması beklenmektedir. Yine başka bir veriye göre, dünya nüfusu artmakta ve toplam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

Artan altyapı ihtiyacını karşılamak ve kalkınmalarını sürdürülebilir kılmak isteyen gelişmekte olan ülkeler, alternatif finansman kaynaklarına erişim amacıyla KÖİ modelini benimsemektedirler. Gelişmekte olan ülkelerdeki KÖİ projelerine dair en kapsamlı verilerin elde edilebileceği kaynak olan Dünya Bankası tarafından, “enerji, ulaşım, telekomünikasyon ve bilişim altyapısı, su ve atık yönetimi ile temiz teknolojiler” alanlarındaki altyapı projeleri değerlendirmeye alınmakta olup, “eğitim, sağlık” gibi sosyal hizmetlere ilişkin proje uygulamaları, KÖİ kapsamına dahil edilmemektedir. Bu filtreleme sonucu ortaya konulan verilere göre 1990 ile 2017’nin ilk yarısı arasında gelişmekte olan ülkelerde toplam 5.800 KÖİ projesi gerçekleştirilmiş olup, bu projelerin yatırım tutarları yaklaşık 1,5 trilyon ABD doları olmuştur (World Bank, 2016).

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

2017 yılının ilk 6 aylık diliminde KÖİ yatırımları, önceki yılın ilk altı aylık dönemine göre yüzde 24 oranında artış göstererek 37,3 milyar ABD dolarına ulaşmıştır. Öte yandan, dünya genelinde, 2017 senesinin ilk altı aylık verileri son on yılın en düşük ikinci seviyesi olurken, son beş yılın ilk yarı ortalamasından yüzde 15 daha geridedir (World Bank, 2016).

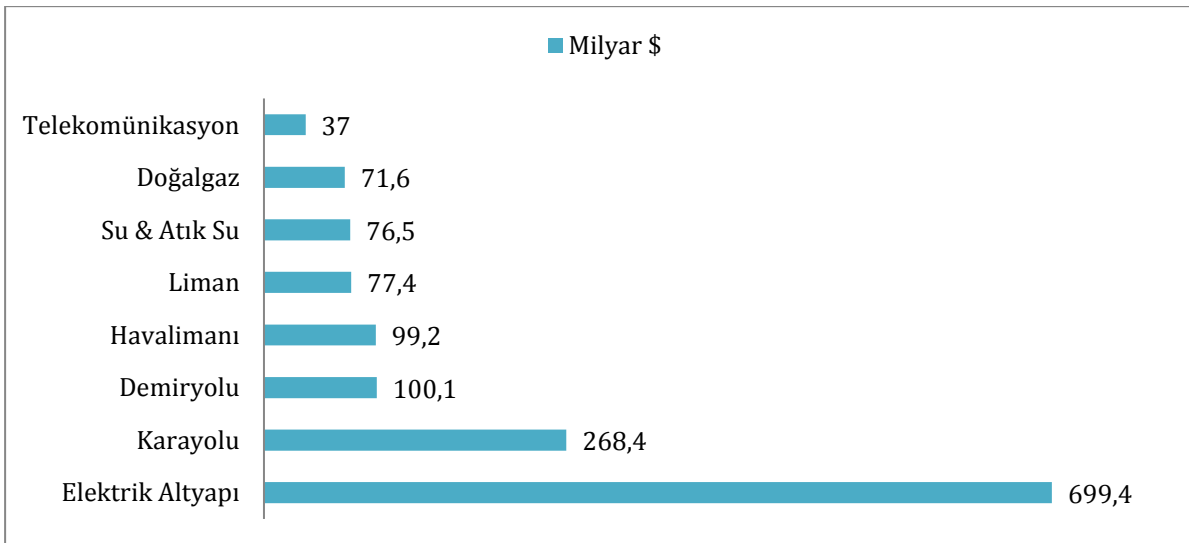
Şekil 1: Yıllar İtibarıyla Gelişmekte Olan Ülkelerde Finansal Kapanışı Yapılan Kamu Özel İşbirliği Projelerinin Yatırım Tutarlarının Dağılımı (1990-2017)



Kaynak: Dünya Bankası PPI Database

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

Şekil 2: Sektörlere Göre Gelişmekte Olan Ülkelerde Finansal Kapanışı Yapılan Kamu Özel İşbirliği Projelerinin Yatırım Tutarı (1990-2017)



Kaynak: Dünya Bankası PPI Database

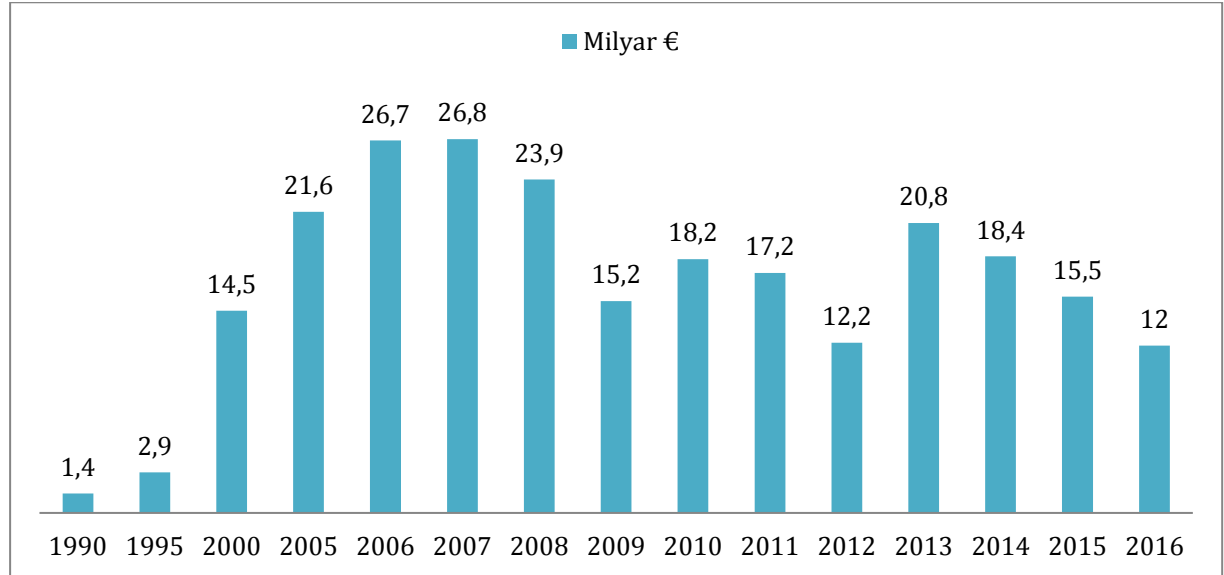
2.1.3.2. Avrupa’da Genel Çerçeve

KÖİ modeli, uzun yıllardır Avrupa’da pek çok farklı sektörde uygulama alanı bulmuştur. Başta İngiltere olmak üzere, Fransa, İspanya, Portekiz, Almanya ve İrlanda gibi birçok ülkede KÖİ projeleri gerçekleştirilmektedir. Başlıca uygulama alanları olarak sağlık, ulaştırma, eğitim, çevre ve genel kamu hizmetleri ön plana çıkmaktadır. Avrupa kıtasında sürdürülebilir büyümenin yakalanabilmesi için önümüzdeki 3 yıl içinde toplam 2 trilyon avro tutarındaki altyapı yatırımının hayata geçirilmesi öngörülmektedir (EPEC, 2016).

EPEC (2016) verilerine göre Avrupa’da 1990-2016 yılları arasında 1.765 proje finansal kapanışa ulaşmış olup, aynı dönemde toplam proje büyüklüğü 355,9 milyar avro olarak tespit edilmiştir. 2000 yılından küresel krize kadar KÖİ yatırımları sürekli artmış, 2009’daki duraklamadan sonra 2010 yılında 18,2 milyar avro ile en yüksek proje yatırım tutarına ulaşılmıştır.

2016 yılında Avrupa kıtasında finansal kapanışa ulaşan KÖİ projeleri önceki yıla göre yüzde 22 düşüşle 12 milyar avro olarak kayda geçmiştir.

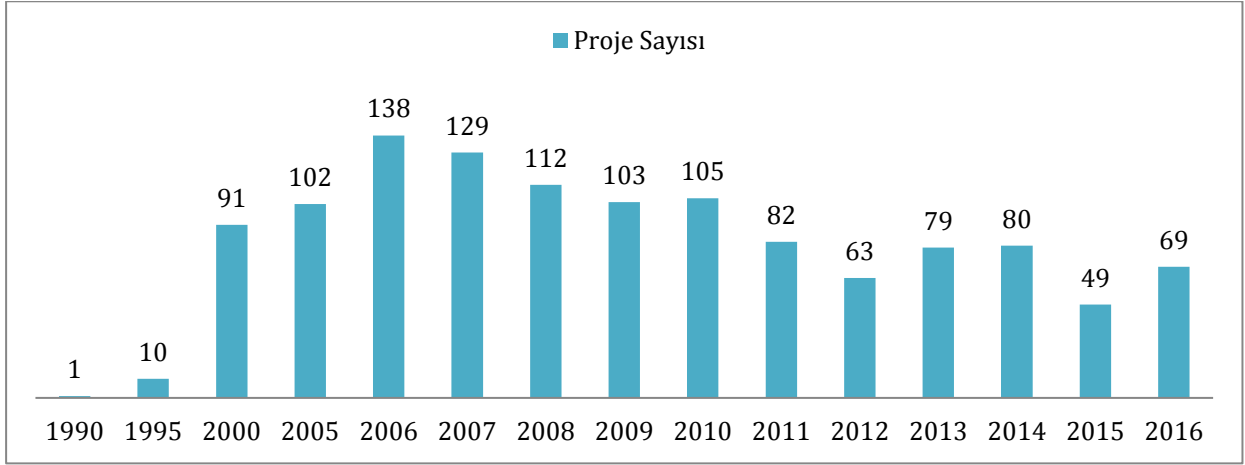
Şekil 3: Yatırım Tutarı İtibarıyla Avrupa’da Kamu Özel İşbirliği Projelerinin Dağılımı (1990-2016)



Kaynak: EPEC PPP Database

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

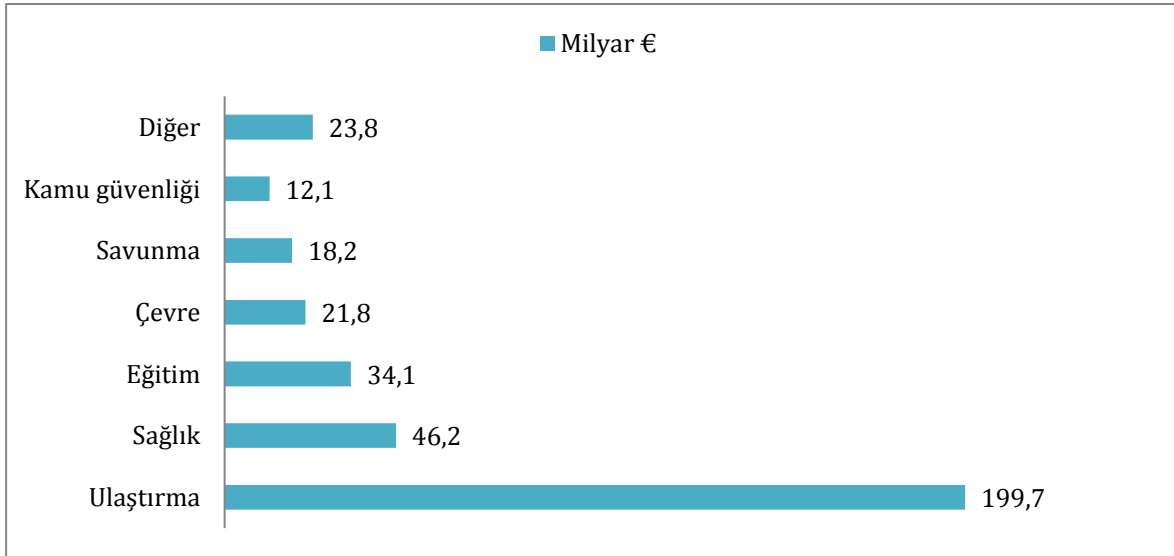
Şekil 4: Proje Sayısı İtibarıyla Avrupa'da Kamu Özel İşbirliği Projelerinin Dağılımı (1990-2016)



Kaynak: EPEC PPP Database

1990-2016 yılları arasında finansal kapanışa ulaşan KÖİ projelerinin yatırım tutarlarının sektörel bazda dağılımına bakıldığında 199,7 milyar avro ile ilk sırada ulaştırma altyapısına yapılan harcamaların geldiği görülmekte, onu sağlık alanındaki yatırımlar (46,2 milyar avro) izlemektedir. Üçüncü sırada eğitim (34,1 milyar avro) ve dördüncü sırada çevre (21,8 milyar avro) öne çıkan diğer sektörlerdir.

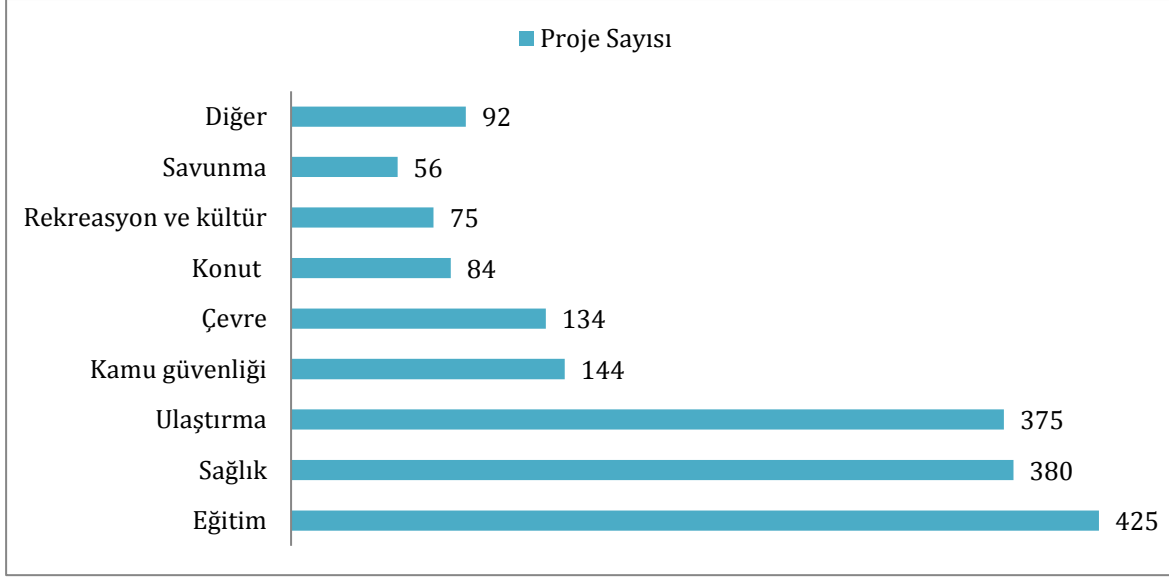
Şekil 5: Sektörlere Göre Avrupa'da Finansal Kapanışı Yapılan Kamu Özel İşbirliği Projelerinin Yatırım Tutarı (1990-2016)



Kaynak: EPEC PPP Database

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

Şekil 6: Sektörlere Göre Avrupa'da Finansal Kapanışı Yapılan Kamu Özel İşbirliği Projelerinin Sayıları (1990-2016)



Kaynak: EPEC PPP Database

2.2. Türkiye İçin Değerlendirme ve Çıkarılan Dersler

2.2.1. Onuncu Plan Döneminin Genel Değerlendirilmesi

Ülkemizde altyapı yatırım ihtiyaçları sürmekte olup, uygulanmakta olan YİD, YKD, Yİ ve İHD yöntemlerinin daha etkin ve verimli kullanılması için gerekli politika ve tedbirlerin belirlenmesi amacıyla çalışmalara ağırlık verilmektedir. Yapılan çalışmaların en önemlilerinden birisi de Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) hazırlık sürecinde, ilgili tüm paydaşlarla 2012 yılında gerçekleştirilen Kamu Özel İşbirliği Özel İhtisas Komisyonu toplantısıdır. Toplantıdan çıkan sonuçlar Onuncu Kalkınma Planına,

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

olmak üzere 3 temel hedef olarak yansıtılmıştır.

Onuncu Kalkınma Planı döneminde KÖİ mevzuatında çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Ayrıca, yol haritası niteliğinde bir KÖİ Stratejisi ile mevzuatın çerçeve bir yasayla bütüncül bir yapıya kavuşturulması hedeflerine yönelik olarak, Kalkınma Bakanlığı tarafından “*Taslak Kamu Özel İşbirliği Strateji Belgesi ve Taslak Kamu Özel İşbirliği Kanunu*” hazırlanmıştır. Ancak sözkonusu taslaklar yürürlüğe girmemiş olup KÖİ alanında bütüncül bir strateji belgesi ve çerçeve bir Kanun ihtiyacı devam etmektedir. Öte yandan, KÖİ projelerinin izleme ve değerlendirilmesine ilişkin olarak projelerin muhasebeleştirilmesine dair mevzuat Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanmış olup yürürlüğe girmiştir.

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

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

KÖİ projelerine ilişkin sürecin etkinleştirilmesi amacıyla projelere ait ön fizibilite raporunun hazırlanmasından, yetki aşamasına gelmesine, sözleşmelerin düzenlenmesine, projeye ilişkin tesisin işletilip yeniden kamuya devredilmesine kadar KÖİ projelerine ait tüm süreçlerin iyileştirilmesi ve bu süreçte bulunan kurumların uluslararası standartlarda analiz ve

değerlendirmeler yapabilecek şekilde desteklenmesi amacıyla başlatılan “Kamuda KÖİ Kapasite Geliştirme Projesi”ne ilişkin açılış toplantısı 26-27 Eylül 2017 tarihinde yapılarak, ilgili eğitimler tüm ilgili kamu kurum ve kuruluşlarını da içerecek şekilde verilmeye başlanmıştır.

2.2.2. Türkiye’de Genel Durum¹

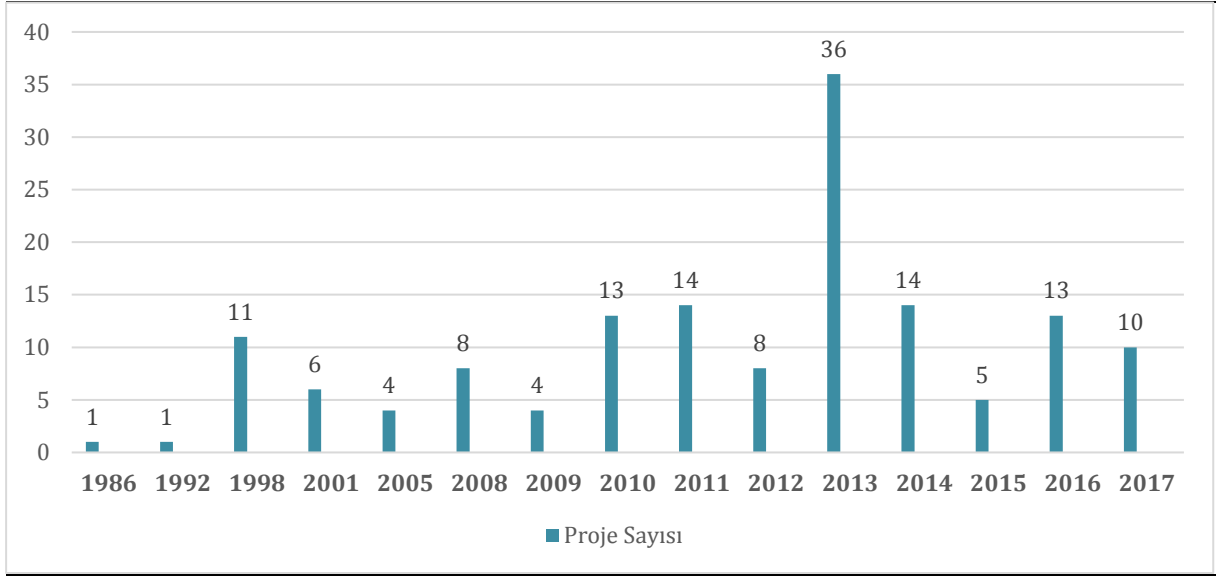
Ülkemizde KÖİ alanında YİD, YKD, Yİ ve İHD gibi modeller uygulanmaktadır. Yİ modeli ülkemizde sadece elektrik enerjisi üretiminde kullanılmıştır. Bu modelde, özel sektöre mülkiyetleri kendilerine ait olmak üzere sadece termik santral kurma ve işletme izni verilmekte, üretilen elektriği devlet satın almaktadır. Sözleşme bitiminde ise tesis özel sektörde kalmaktadır. Model 1997 tarihli ve 4283 sayılı Kanunla düzenlenmiş olup, 4 adet doğal gaz ve 1 adet ithal kömür yakıtlı santral Yİ kapsamındadır. Bu 5 santralin toplam kurulu gücü 5.810 MW’tır.

YİD modelinde kamuya ait bir arazi üzerinde özel sektöre tesis inşa etme hakkı verilmekte, riskler özel sektör ile kamu arasında paylaşılmak üzere özel sektör belirli bir süre tesisi işletmekte, bakım-onarımını yapmakta ve süre sonunda kamuya devretmektedir. Model; köprü, tünel yapımından tabiat parkı, toptancı hali yapımına kadar birçok farklı alanda uygulanabilmektedir. YKD modelinde özel sektör tesisi yapmakta, fiziksel donanımını sağlamakta, belirlenen süre boyunca sözleşmede belirlenen alanları işletmekte ve sonunda tesisi kamuya devretmektedir. İdareler ise şirkete işletme dönemi müddetince kullanım bedeli ve hizmet bedelinden müteşekkil olan kira ödemesi yapmaktadır. Şehir hastaneleri projeleri bu model ile uygulanmaktadır. İHD modelinde devletin mevcut bir tesisinin (örneğin limanlar ve havalimanları) işletme hakkı belirli bir süreliğine özel sektöre devredilmektedir. Tesisin işletme hakkı sadece belli bir süreliğine özel sektöre devredilmekte, mülkiyet ise kamuda kalmaktadır.

Ülkemizde 1986 yılından 2017 yılı sonuna kadar 191 tanesi (Aralık 2017 envanter verileri dahilinde) işletme aşamasına geçmiş, 34 tanesi yapım aşamasında olmak üzere toplam 225 KÖİ projesinin uygulama sözleşmesi imzalanmıştır. 2017 yılı içerisinde uygulama sözleşmesi imzalanan KÖİ projelerinin sayısı 10 olarak kaydedilmiştir.

¹ Bölümde yer alan fiyatlar 2018 yılı fiyatlarıdır.

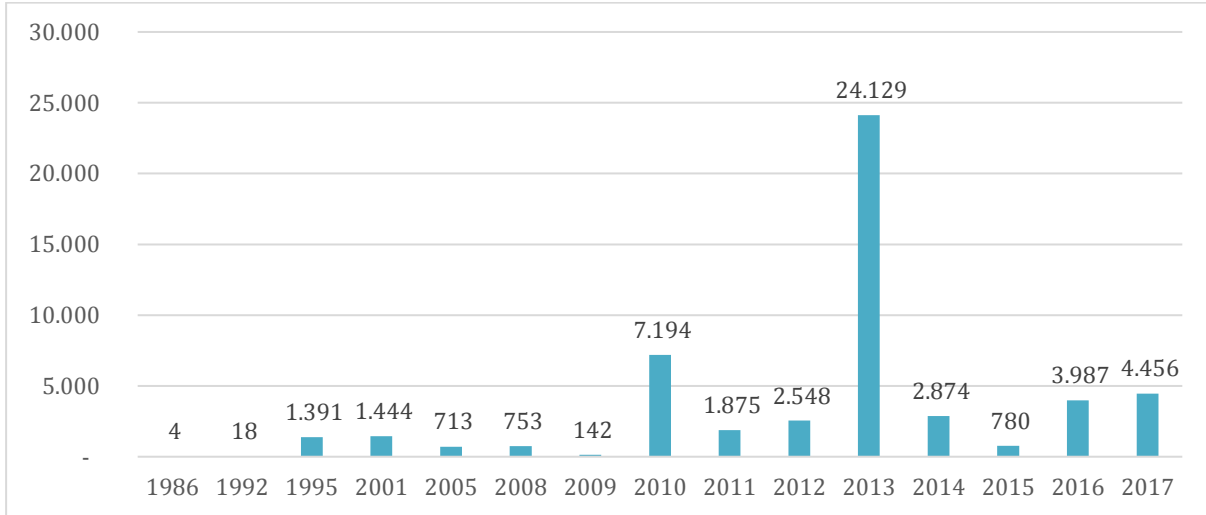
Şekil 7: Proje Sayısı İtibarıyla Türkiye'de Kamu Özel İşbirliği Projelerinin Dağılımı (1986-2017)



Kaynak: T.C. Kalkınma Bakanlığı

Söz konusu projelerin yatırım büyüklüğü toplamı 2017 yılı itibarıyla yaklaşık 61,7 milyar ABD dolarına ulaşmıştır. 2017 yılında uygulama sözleşmesi imzalanan KÖİ yatırımlarının tutarı yaklaşık 4,5 milyar ABD doları olarak gerçekleşmiştir.

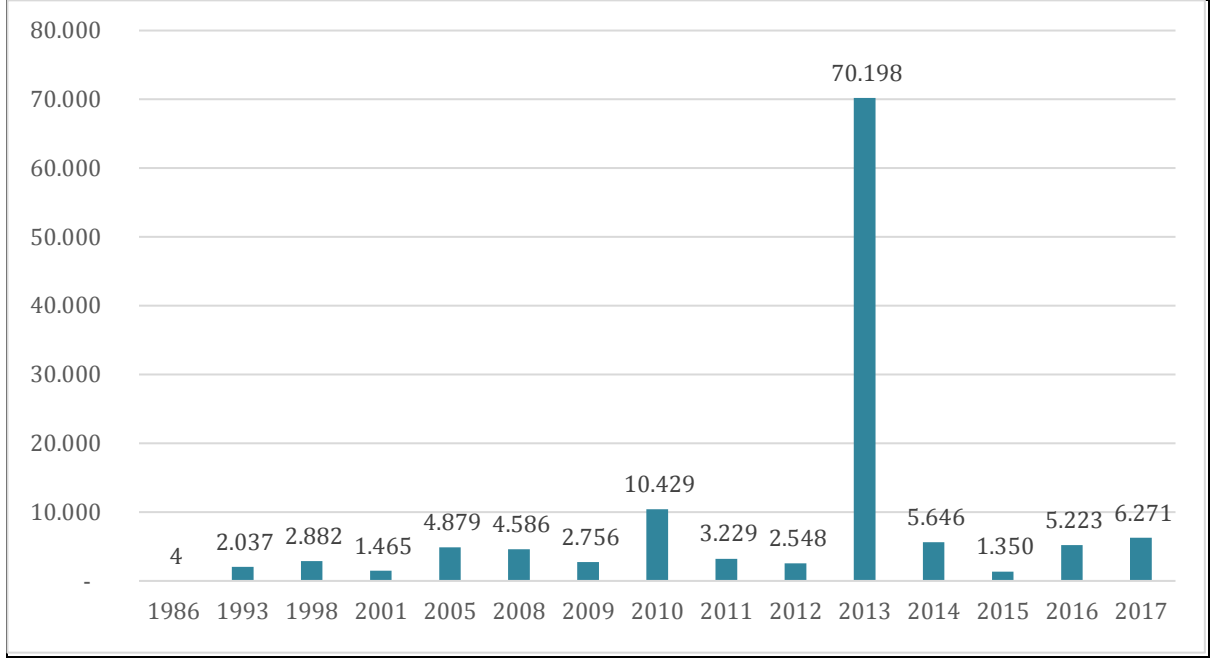
Şekil 8: Yatırım Tutarı İtibarıyla Türkiye'de Kamu Özel İşbirliği Projelerinin Dağılımı (Milyon ABD Doları) (1986-2017)



Kaynak: T.C. Kalkınma Bakanlığı

Diğer yandan, söz konusu dönem kapsamındaki projelerin yatırım tutarına ilave olarak kamuya yapılacak ödemeleri de kapsayan sözleşme değeri ise yaklaşık 135 milyar ABD doları olarak kaydedilmektedir. 2017 yılında uygulama sözleşmesi imzalanan projelerin toplam sözleşme değeri ise yaklaşık 6,3 milyar ABD dolarına ulaşmış durumdadır.

Şekil 9: Sözleşme Değeri İtibarıyla Türkiye'de Kamu Özel İşbirliği Projelerinin Dağılımı (1986-2017)



Kaynak: T.C. Kalkınma Bakanlığı

2.2.3. Türkiye'de Kamu Özel İşbirliği Hukuki Yapısı

KÖİ modeline ilişkin ilk uygulamalar Osmanlı İmparatorluğu dönemine kadar uzanmakta olup, kamu hizmetine ilişkin imtiyazlar 10 Haziran 1910 tarihli Menafii Umumiyye Mütteallik İmtiyazat Hakkında Kanun ile yasal duruma kavuşmuştur. 1910 tarihli Kanun bugün halen yürürlüktedir ve genel olarak kamu hizmeti imtiyaz modelinin yasal çerçevesini oluşturmaktadır.

Cumhuriyet döneminde bir kaç örnek dışında imtiyaz yöntemine başvurulmamıştır. Kamu hizmetleri daha çok devlet eliyle yürütülmüştür. Ancak zamanla kamu hizmetlerine duyulan ihtiyaçlarla birlikte kamu hizmetlerinin nitelik ve nicelik olarak gösterdiği artış, devlet tarafından yatırımlara ayrılan kaynakların yetersiz kalmasına sebep olmuş, bu kaynakların etkin bir şekilde kullanılmasında görülen eksiklikler ve geleneksel anlayışla kamu hizmetlerinin istenen kalite ve düzeyde sunulamaması nedeniyle KÖİ modellerinin uygulanması tercih edilmeye başlanmıştır. Bu kapsamda, 1980'li yıllardan itibaren bazı yasal düzenlemeler yapılarak kamu hizmetlerinin özel sektör eliyle ve farklı modellerle sunulması yoluna gidilmiştir.

Onuncu Plan Dönemindeki 2015 ve 2017 yıllarında KÖİ ile ilgili hukuki gelişmeler şu şekildedir;

1. 19/4/2014 tarihli ve 28977 sayılı Resmi Gazetede “Hazine Müsteşarlığı Tarafından Gerçekleştirilecek Borç Üstlenimi Hakkında Yönetmelik” yayımlanmış olup söz konusu yönetmelik ile YİD ve YKD Modelleri çerçevesinde uygulama sözleşmesi imzalanan KÖİ projelerinde gerçekleştirilebilecek borç üstlenimlerinin usul ve esasları düzenlenmiştir.
2. 15 Nisan 2015 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 6639 sayılı Kanunun 3. Maddesi ile 21/02/2013 tarihli ve 6428 sayılı “Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İş Birliği Modeli ile Tesis Yapıtırılması, Yenilenmesi ve Hizmet Alınması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun” 4. Maddesinin 11. Fıkrasında yer alan, *“Sözleşmenin Uygulanması sırasında taraflar arasında doğabilecek hukuki ihtilaflarda Türk hukuku uygulanır ve ihtilafların çözümünde T.C mahkemeleri görevli ve yetkilidir. Ancak, taraflar ihtilafların esasına Türk hukukunun uygulanması ve davanın Türkiye’de görülmesi kaydıyla ihtilafların 21.06.2001 tarihli ve 4686 sayılı Milletlerarası Tahkim Kanunu çerçevesinde çözümlenebileceği kararlaştırabilirler”* ifadesinde bulunan *“...ve davanın Türkiye’de görülmesi”* ibaresi kanun metninden çıkartılmıştır. Böylece sözleşme uyuşmazlıklarında Türkiye dışında da tahkim yerinin belirlenebilmesi olanağı sağlanmıştır.
3. 30 Haziran 2016 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanan 8998 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla “3996 Sayılı Bazı Yatırım Ve Hizmetlerin Yap-İşlet- Devret Modeli Çerçevesinde Yapıtırılması Hakkında Kanuna” göre Yap-İşlet-Devret modeli çerçevesinde yaptırılan köprülerin kullanımında alınacak geçiş ücretlerindeki KDV oranı yüzde 8 olarak belirlenmiştir.
4. 20 Ağustos 2016 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 6745 sayılı Kanunun 3. Maddesi ile 31.08.1956 tarihli ve 6831 sayılı Orman Kanununa, *“Bu maddenin yürürlük tarihinden önce Karayolları Genel Müdürlüğü tarafından erişme kontrolü uygulanan karayollarında yapılan, işletilen, işlettirilen veya Yap-İşlet-Devret modeli esas alınarak yaptırılan ve işlettirilen binalar ile hizmet tesisleri ve bakım işletme tesisleri, erişme kontrolü uygulanan karayolunun müstemilatı sayılır. Bu bina ve tesislerin Devlet ormanlarında bulunması halinde Orman ve Su işleri Bakanlığınca Karayolları Genel*

Müdürlüğüne devrine bedelsiz olarak izin verilir” düzenlemesi Geçici Madde 10 olarak eklenmiştir.

5. 7 Eylül 2016 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 6745 sayılı Kanunun 74. Maddesi ile 21.02.2013 tarihli ve 6428 sayılı “Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İşbirliği Modeli ile Tesis Yapıtırılması, Yenilenmesi ve Hizmet Alınması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’un 4. Maddesinin 4. Fıkrası (4); *“İdare, yüklenicinin sözleşme kapsamına giren faaliyetlerini bütün aşamalarda denetler veya denetletir. Bakanlık, yüklenicinin performans denetimi ve işin yönetimine ilişkin olarak bir denetim ve yönetim sistemi kurabilir. Denetimle yetkilendirilecek isteklilerden, ekonomik ve mali yeterlik ile mesleki ve teknik yeterliklerinin belirlenmesine ilişkin olarak gerekli bilgi ve belgeler istenir. Bu amaçla isteklinin, bankalardan temin edilecek mali durumu ile ilgili belgeler, ilgili mevzuat uyarınca yayımlanması zorunlu olan bilançonun gerekli görülen bölümleri, yoksa bunlara eşdeğer belgeleri, iş hacmini gösteren toplam cirosu veya ihale konusu işin niteliğine göre yeterlik değerlendirilmesinde kullanılmak üzere, ihale dokümanında ve ihale veya ön yeterliğe ilişkin ilan veya davet belgelerinde belirtilen diğer belgeler istenir. Denetimle yetkilendirilen yüklenicinin taahhüdünü ihale dokümanı ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirmesi veya işi sürecinde bitirmemesi halinde, ihale dokümanında belirlenen oranda gecikme cezası uygulanmak üzere, idarenin en az on gün süreli ve nedenleri açıkça belirtilen ihtarına rağmen aynı durumun devam etmesi halinde, ayrıca protesto çekmeye gerek kalmaksızın kesin teminat ve varsa ek kesin teminatlar gelir kaydedilir ve sözleşme feshedilerek hesabı genel hükümlere göre tasfiye edilir. Denetimle yetkilendirilen yüklenici, hazırladıkları raporlardaki yanlış ve yanıltıcı bilgi ve kanaatler sebebiyle doğabilecek zararlar ile sözleşme kapsamındaki faaliyetleri dolayısıyla idare ve üçüncü kişilere verecekleri zararlardan ve denetime ilişkin olarak idareye sunacakları bilgi ve belgelerin, mali ve teknik tablo ve raporların sözleşmesine ve ilgili mevzuatına uygunluğu ve doğruluğundan, genel kabul görmüş denetim ilke ve esaslarına göre denetiminden on beş yıl süreyle sorumludur”* şeklinde değiştirilmiştir.
6. Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun, Gider Vergileri Kanunu, Veraset ve İntikal Vergisi Kanunu, Gelir Vergisi Kanunu, Vergi Usul Kanunu, Motorlu Taşıtlar Vergisi Kanunu, Değerli Kâğıtlar Kanunu, Katma Değer Vergisi Kanunu, Emlak

Vergisi Kanunu, Kurumlar Vergisi Kanunu, Damga Vergisi Kanunu ve Harçlar Kanunu da dâhil birçok vergi kanununda değişikliğe neden olan 7061 sayılı Bazı Vergi Kanunları ile Diğer Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (“Kanun”) 5 Aralık 2017 tarihli ve 30261 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak, Kamu Özel İşbirliği Projelerinde kanunda öngörülen şartlar altında Damga Vergisi ve Harç Muafiyeti sağlanmıştır.

- a. Damga Vergisi Kanununa ekli (2) sayılı tabloya “54 - Kamu özel işbirliği projelerinin finansmanı için yurt dışında ihraç edilen menkul kıymet karşılığında fon temin etmek üzere kurulan özel amaçlı kuruluşların, bu fonları proje yüklenicisi firmalara kullandırmasına ilişkin olarak düzenlenen kâğıtlar ile bunların teminatı ve geri ödenmesine ilişkin işlemler nedeniyle düzenlenen kâğıtlar” bendi eklenerek söz konusu kâğıtlar için damga vergisi istisnası sağlanmıştır;
 - b. Harçlar Kanunu’nun 123. Maddesine “kamu özel işbirliği projelerinin finansmanı için yurtdışında ihraç edilen menkul kıymet karşılığında fon temin etmek üzere kurulan özel amaçlı kuruluşların, bu fonları proje yüklenicisi firmalara kullandırmasına ilişkin işlemler ile bunların teminatı ve geri ödenmesine ilişkin işlemler, yargı harçları hariç” ifadesi eklenerek bu suretle söz konusu işlemler belirtilen harçlardan muaf tutulmuştur.
7. 17.06.2016 tarihli ve 29745 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiş olan 6719 sayılı Kanunun 22. Maddesi ile 6446 Sayılı Elektrik Piyasası Kanununun “Özelleştirme” başlıklı 18. Maddesine 5. Fıkra ile “Bakanlık tarafından, EÜAŞ ile bağlı ortaklıklarına ait varlıkların veya bu bağlı ortaklıkların hisselerinin yenilenebilir enerji kaynakları veya yerli kömüre dayalı elektrik üretim tesisi kurulması amacıyla özelleştirilmesinin talep edilmesi hâlinde, Özelleştirme İdaresi Başkanlığınca bu Kanun uyarınca gerçekleştirilecek özelleştirme işlemlerinde, 4046 sayılı Kanunun bu maddeye aykırı olmayan hükümleri ile birlikte bu fıkra hükümleri uygulanır. Bu fıkra kapsamında yapılacak özelleştirme ihalesine yönelik olarak varlıkların veya hisselerin değer tespiti yapılmaz. Özelleştirme ihalesi, bu madde kapsamında imzalanacak Elektrik Satış Anlaşması için geçerli olacak elektrik enerjisi satış fiyatının belirlenmesi amacıyla, 4046 sayılı Kanunda belirtilen pazarlık usulü uygulanmak suretiyle gerçekleştirilir. Pazarlık usulü eksiltmeye esas elektrik enerjisi başlangıç satış fiyatından eksiltme

yapılmak suretiyle uygulanır ve ihale komisyonu tarafından gerekli görüldüğü takdirde ihale, pazarlık görüşmesine devam edilen teklif sahiplerinin katılımı ile açık eksiltme suretiyle sonuçlandırılabilir. Özelleştirme ihalesi sonucunda, varlıkların veya hisselerin devrine yönelik olarak, bedel alınmaksızın EÜAŞ ve ihale üzerinde kalan teklif sahibi arasında imzalanacak devir sözleşmesi ile eş zamanlı şekilde, kurulacak elektrik üretim tesisinde üretilecek elektrik enerjisinin satışına ilişkin olarak, ihale üzerinde kalan teklif sahibi veya bağlı ortaklık ile TETAŞ veya EÜAŞ arasında ihale sonucu belirlenen elektrik enerjisi satış fiyatı üzerinden, Elektrik Satış Anlaşması imzalanır. İhalede eksiltmeye esas olacak elektrik enerjisi başlangıç satış fiyatı ile Elektrik Satış Anlaşması fiyatının güncellenmesi dâhil diğer usul ve esaslar ihale ilanına çıkılmadan önce Bakanlık tarafından Özelleştirme İdaresi Başkanlığına bildirilir. Bu usul ve esaslar ihale şartnamesinde belirtilir.” maddesi eklenmiştir.

2.2.4. Türkiye'de Kamu Özel İşbirliği Modeli Kurumsal Yapı

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

Altyapı projelerinin sayısının artması ve bu süreçlere çok daha fazla kurumun dahil olması, kalkınma ve büyüme hedefleri için olumlu gelişmeler olmakla birlikte; KÖİ projelerinin yönetim ve organizasyon süreçleri, söz konusu projelerin başarılı şekilde sonuçlanması açısından son derece önem arz etmektedir. Yönetim süreçlerinin doğru koordine edilmesi ve proje yönetimine ilişkin usul ile esaslar, doğru proje yapısına erişmeyi doğrudan etkileyen faktörlerdir.

Kamu ve özel sektörün birlikte proje geliştirmesi ve uygulaması oldukça karmaşık bir yapının üstesinden gelinmesini gerektirmektedir. Bu ilişkinin doğru yönetilmesi son derece

önemlidir. Bu noktada ortaklığın gerçekleştiği projelerin yönetim ve organizasyonunu üç açıdan değerlendirmekte yarar olacaktır.

1. Özel sektörün KÖİ projesi yönetme becerisi
2. Kamu kesiminin KÖİ projesi yönetme becerisi
3. KÖİ proje uygulama aşamasında işbirliği sürecinin iyi yönetilmesi

Kamunun proje kabiliyetlerinin ve kurumsal kapasitesinin geliştirilmesi için tüm projelerin ve proje süreçlerinin etkin koordinasyonu ile tüm aşamalardan elde edilen deneyimlerin, ortak bir havuzda toplanması gerekliliği vardır. Bu bilgi birikiminin toplanması, kamu tarafından KÖİ proje yönetim standartlarının oluşturulmasının ve “tekrarlanabilecek” şekilde birçok projede uygulanabilmesinin önünü açacaktır. Üçüncü kritik husus olan işbirliğinin yönetilmesi süreci ise seçilen firmanın yönetim becerilerinin etkin kullanımı ve tarafların şeffaf, adil ve eşit bir çerçevede “ortaklık/işbirliği ruhu” ile projeleri sahiplenmesi ile doğrudan ilgilidir.

Bugün, Türkiye’de kamu bünyesinde çok farklı kurumlarda proje yönetme tecrübesine sahip oldukça donanımlı insan kaynağı bulunmaktadır. Ancak, farklı kurumların temsilcilerinden oluşan bu kapasitenin, sahip olduğu ayrı ayrı bilgi birikimlerini, tek bir proje özelinde bir araya getirmek oldukça güçtür.

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

KÖİ projelerinin başarılı sonuçlara ulaşması için proje hazırlıklarının titizlikle yapılması finansal tabloların hazırlanması, ilgili analizlerin doğru yapılması, ihale sisteminin ve hukuki zemininin doğru kurgulanması, önceliklerin iyi belirlenmesi ve nihayetinde sürecin doğru yönetilmesi gerekmektedir. Bu zorunluluk, KÖİ projelerinin yönetiminin bir merkezden koordinasyonu ihtiyacını güçlendirmektedir. Hemen hemen KÖİ alanında yol almış birçok ülke, bir koordinasyon merkezinin kurulmasını önemsemiş ve hayata geçirmiştir.

Tablo 2: Kamu Özel Sektör İşbirliği Merkezi Birimi Bulunan OECD Ülkeleri (Aydın, 2013)

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

Kaynak: OECD, 2010

Merkezi bir işbirliği yönetim ve koordinasyon biriminin kurulması kararlaştırıldığında, ilk olarak kurumsal yapının yetki ve sorumluluklarının çerçevesi belirlenmelidir. Dünyadaki iyi uygulamalara bakıldığında, koordinasyon sürecini yürütecek yapının aşağıdaki görevleri üstlendiği görülmektedir;

- KÖİ mevzuatının hazırlanması, revizyonu
- KÖİ proje uygulamaları için uygun sektörlerin tespiti ve ilgili kurul/konseye önerilmesi
- Planlama, sözleşme, ihale, yürütme, kontrol süreçlerinin koordinasyonunun üstlenilmesi
- Özel sektör ile iletişimi güçlendirme, yönetişimi artırma ve olası sorunlara çözüm geliştirme kapasitesinin geliştirilmesi
- Hem insan kaynağı hem de ekonomik olarak kamu kaynaklarının, optimum derecede değerlendirilmesi
- Proje yönetimi konusunda insan kaynağı altyapısının geliştirilmesi
- Proje doküman ve süreçlerinin standartlaştırılması
- Ülke genelinde KÖİ projelerinin bilgilendirme, kamuoyu ilişkilerini yönetimi ve tanıtım süreçlerinin yürütülmesi

Sonuç olarak, proje tecrübelerinin tek bir merkezden koordine edilmesinin, KÖİ proje yönetim kabiliyetini artırdığı yönünde sonuçlar genel bir kabul olarak tartışılmaktadır. Aynı

şekilde, projelerin etkin koordinasyonu ihale süreçlerine ve uzun süreli KÖİ sözleşmelerine bir standart kavuşturacak, uygun finansmana erişimi kolaylaştıracak ve kamu ile özel sektör arasındaki iletişimi güçlendirerek arzu edilen yönetim seviyesini artıracaktır.

2.2.5. KÖİ projelerinin muhasebeleştirilmesi ve raporlanması

Türkiye'deki KÖİ projelerinin muhasebeleştirilmesine ilişkin ilk uygulama, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun ilgili hükümleri, Onuncu Kalkınma Planı ve Orta Vadeli Program'daki (2015-2017) hedefler doğrultusunda kamu idarelerinin KÖİ modeli kapsamındaki yatırım ve hizmetlerine ilişkin 15 Eylül 2015 tarihinde yapılan ilk muhasebe kayıtları ile başlatılmıştır.

Uygulama aşamasına geçildikten sonra 58 KÖİ projesinin takip ve kontrolü yapılmaya başlanmıştır. Bu projelerin 21'i YKD modeli kapsamında olup, Sağlık Bakanlığına ait sağlık tesisi projeleridir. Diğer projeler ise YİD modeli kapsamında olup, 12'si Gümrük ve Ticaret Bakanlığına ait olan gümrük tesisleri, 18'i Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının tünel, liman ve yat limanları, 7'si ise Karayolları Genel Müdürlüğüne ait olan köprü ve otoyol projeleridir. Mahalli idarelerin ise 23 KÖİ projesi muhasebe kayıtlarında izlenmektedir. Bu çerçevede, genel yönetim kapsamındaki 81 KÖİ projesinin mali bilgileri takip edilmektedir.

Maliye Bakanlığı tarafından KÖİ modeli uygulamalarının muhasebeleştirilmesi ve mali istatistik tablolarında sunulması amacıyla yapılan çalışmalar; mevzuat düzenlemeleri ve uygulamayı yönlendirme faaliyetleri olmak üzere iki başlıkta ele alınmaktadır.

2.2.5.1. Mevzuat Düzenlemeleri

Kamu mali yönetiminde reform niteliği taşıyan ve tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini ve raporlanmasını sağlamak amacıyla oluşturulan 5018 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesi ile birlikte Türkiye'de 2004 yılından itibaren Devlet muhasebesi alanında tahakkuk esaslı muhasebe sistemine geçiş süreci başlamıştır. Söz konusu Kanunun 49'uncu maddesine göre genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde uygulanacak muhasebe ve raporlama standartlarını, uluslararası standartlara uygun olarak belirlemeye Devlet Muhasebe Standartları Kurulu (DMSK) yetkili kılınmıştır. Kurul tarafından 2018 yılı başı itibarıyla 30 adet Devlet Muhasebesi Standardı (DMS) yayımlanmıştır.

DMS'lerle KÖİ modeli kapsamındaki yatırım ve hizmetlerin muhasebe kayıtlarına alınmasına yönelik muhasebe politikaları belirlenmiş, devlet muhasebesinin çerçeve

yönetmeliği olan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği (GYMY) hazırlanmış ve 2014/7052 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile 1/1/2015 tarihinde yürürlüğe konulmuştur.

2.2.5.2. Uygulamayı Yönlendirme Faaliyetleri

45 Sıra No'lu Genel Tebliğ eki olan KÖİ Bildirim Formu'nun elektronik ortamda düzenlenebilmesi ve KÖİ taahhütlerine ilişkin otomatik muhasebe kayıtlarının oluşturulabilmesi için Kamu Harcama ve Muhasebe Bilişim Sistemi'nde (KBS) gerekli yazılım çalışmaları 2016 yılının Temmuz ayında tamamlanmış ve 25/7/2016 tarihli Kamu Özel İş Birliği Uygulamalarının Muhasebe İşlemlerine İlişkin 15 No'lu KBS Duyurusu ile kullanıcılar bilgilendirilmiştir.

2017 yılının Temmuz ayında 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun çerçevesinde yapımı tamamlanarak işletmeye açılan liman, yat limanı ve gümrük tesisleri ile *6428 sayılı Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İş Birliği Modeli İle Tesis Yaptırılması, Yenilenmesi ve Hizmet Alınması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun* çerçevesinde yapımı tamamlanarak işletme süreci başlayan sağlık tesislerinden gerçeğe uygun değerleri tespit edilemeyen projelerin gerçeğe uygun değerlerinin tespitinin yapılarak muhasebe kayıtlarına alınması ve mali tablolara yansıtılması amacıyla Maliye Bakanlığı, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığı yetkililerinden oluşan "Limanlar/Yat Limanları, Gümrük Tesisleri ve Şehir Hastaneleri Gerçeğe Uygun Değer Tespit Komisyonu" isimleri altında 3 ayrı komisyon kurulmuştur. Söz konusu komisyonlar gerçekleştirdikleri toplantılarda Türkiye Finansal Raporlama Standardı 13: Gerçeğe Uygun Değer Ölçümü'nde maliyet yaklaşımı, gelir yaklaşımı ve piyasa yaklaşımı olarak öngörülen üç değerlendirme yöntemini her projeye özgü olarak incelemiştir.

2017 yılının Ağustos ayında mali istatistik tablolarının hazırlanması ve ulusal gelir hesaplarında değerlendirilmek üzere KÖİ projelerinin ekonomik sahipliğinin kamuda veya özel sektörde olduğunun belirlenebilmesi amacıyla risk ve getiri analizinin yapılması için ilgili kurumların katılımıyla teknik bir komisyon oluşturulmuştur. Teknik komisyon tarafından, KÖİ projelerine ilişkin varlıkların kimin ekonomik sahipliği altında bulunduğunu belirleyip hangi birimin risklerin çoğunu üstlendiği ve getirilerin çoğunu elde etmeyi planladığını tespit etmek için toplantılar gerçekleştirilmiştir. Bu kapsamda kontrol yetkisi, yapım riski, arz riski, talep

riski, kalıntı değer ve eskime riski ile sürdürülebilirlik riski olmak üzere 6 ölçüt her proje bazında ayrı ayrı değerlendirilmiştir.

İdare kapasitesini geliştirmek amacıyla Muhasebat Genel Müdürlüğü bünyesinde 2017 yılı Ekim ayı içerisinde Kamu Özel İşbirliği Uygulamaları Birimi kurulmuştur.

2.2.6. KÖİ Projelerinin Finansmanı

KÖİ projelerinin kamu bütçesine getirdiği yükler ve riskler konusu, önem arz eden konulardan birisidir. Özellikle, kamu kaynaklarının etkin kullanılması anlamına gelen harcama getirisi (value for money) kavramı, kamu maliyesi perspektifinden yapılan bir değerlendirmeyi kapsamaktadır. Bu sebeple, KÖİ projeleri değerlendirilirken alternatif satın alma modeli önerileri ile hedeflere nasıl ve hangi şartlarda ulaşılabileceğinin analizlerinin ortaya konması gerekmektedir. Böylece, kamu kaynaklarının en etkin ve verimli şekilde kullanılıp kullanılmadığı tespit edilebilmektedir. Söz konusu alternatifler içinde projenin geleneksel kamu yatırımı olarak hayata geçirilmesi alternatifine ilişkin çalışmaların da ortaya konması, KÖİ modelinin verimlilik ve etkinliğini göstermek adına olumlu sonuçlar doğuracaktır.

Kamu kurumları hizmete mahsus ücretleri makul seviyede tutmak ve kaliteyi artırmak amacıyla hizmet sunumunda bir takım riskleri üstlenmektedir. Garanti mekanizması olarak da bilinen bu yaklaşım; talep garantisi, kamulaştırma maliyetlerinin üstlenmesi, enflasyon ve kur riski üstlenimi gibi konu başlıklarında olabilmektedir. Ancak, üstlenilen riskler kamu bütçesi açısından karşılanabilir seviyede olmak durumundadır.

Bu kapsamda, kamunun sürdürülebilir bir bütçeye sahip olması, KÖİ projelerinin verimliliğinin kalıcı kılınması, kamunun gelecekteki ödeme taahhütlerinin tespit edilmesi amacıyla gerekli analizlerin yapılması büyük önem arz etmektedir. Söz konusu yaklaşım, KÖİ projelerinin uzun soluklu başarısını destekleyecektir.

3. DÜNYADA VE TÜRKİYE’DE KÖİ GELİŞME EĞİLİMLERİ

3.1. Dünyada Kamu Özel İşbirliği Gelişme Eğilimleri

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

Küresel pazarda geleneksel ticari bankaların kredi sağlama konusunda geri çekilmeleri sonucunda sistemde yeni oyuncularla daha sık karşılaşmaya başlanmıştır. Bu yeni aktörlerin başında, Kanada (Kanada EXIM Bankası dahil), Japonya, Avustralya ve özellikle Çin Bankaları gelmektedir. Buna ek olarak sermaye piyasaları emeklilik ve sigorta fonları gibi kurumsal yatırımcı ve ikincil piyasa oyuncularını da gelecekte KÖİ projelerinin finansmanında daha sık görmek mümkün olacaktır (Ernst&Young, 2015).

Yeni KÖİ projelerinin geliştirilmesine yönelik Avrupa Birliği’nde yasal düzenlemelere ilişkin çalışmaların devam etmesi, özellikle İngiltere’de KÖİ projelerinin sonuçlarının ölçülmeye başlanması ile modele dair yeni bir yorumlama ihtiyacının doğması sebebiyle, gelecek beş yıl içinde İngiltere’de büyük çaplı KÖİ projelerinde düşüşün devam etmesi beklenmektedir (Ernst&Young, 2015).

KÖİ modelinin temel motivasyon faktörlerine bakıldığında, karşımıza ülkelerin sürdürülebilir büyüme trendlerini koruma güdülerinin çıkmaktadır. Talep edilen altyapı yatırım hizmetlerinin bütçe büyüklüğü ile kamu bütçeleri arasındaki uçurum giderek artmakta ve bu fark neredeyse yıllık 2 trilyon dolara kadar ulaşmaktadır (Grimsey ve Lewis, 2017).

Önümüzdeki dönemde KÖİ projeleri için küresel ölçekte en büyük tartışma konularının şunlar olacağı tahmin edilmektedir;

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

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

KÖİ projelerinde yeteri kadar tecrübesi olmayan veya çok küçük birkaç proje gerçekleştirmiş olan ülkeler; genel politika belirlenmesi, uygun proje stoklarının tespiti ve özel sektörle işbirliği yöntemlerinin geliştirilmesi alanlarında tutarlı adımlar atmak zorunda kalmaktadırlar. Ülkelerin deneyimlerini ve modelin uygulama aşamasında kazandıkları iyi uygulama örneklerini birbirleriyle paylaşması bu zorunluluğun en temel çıktıları arasındadır. Ülkeler, daha önce test edilmiş deneyimlerden yararlanmak istemektedir. Bu yaklaşımdan hareketle, gelecekte proje geliştirme aşamasından uygulama aşamasına, uygulama denetimi süreçlerinden performans ölçüm aşamasına kadar tecrübe edinmiş ülkeler bilgi birikimlerini bir ihracat ürünü/hizmeti olarak kullanacaklardır.

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

Örneğin Kanada, KÖİ projelerinde öngörülen süreler ve bütçeler bakımından önemli bir başarı ortaya koymuştur. Bu başarının anahtarı, projelerin hemen her aşamasında kamunun “destekçi” rolünü en etkin şekilde üstlenmiş olmasıdır. Söz konusu destekler; finans ve garanti mekanizmalarının en etkin şekilde sunulması, ihale süreçlerinin standartlaştırılması ve işbirliğini geliştirecek kamu yaklaşımlarının benimsenmesi aşamalarında gerçekleşmektedir (Ernst&Young, 2015). Kanada’da finans anlamında kamu desteğine bakıldığında; kamu idarelerinin KÖİ projelerinde sermaye maliyetine ortak olabildiği dikkat çekmektedir. Görevli şirket finansman temininde ise proje tutarı, bireysel yatırımcılardan, kurumsal yatırımcıların sermaye havuzlarından, bankalardan, mühendislik ve inşaat firmalarından ve tahvil finansmanı üzerinden borçlanma karşılığı temin edilebilmektedir (Sofuoğlu, 2017).

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

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

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

Amerika Birleşik Devletleri’nde de gerek iktisadi gerekse sosyal alanda önemli bir KÖİ proje potansiyeli olmasına karşın, ülke genelinde daha çok sosyal içerikli KÖİ projelerinin tercih edildiğı görülmektedir. Ancak, son yıllarda özellikle otoyollar konusunda farklı eyaletlerde KÖİ projelerinin geliştiğı kaydedilmektedir. Ülkenin yapısı gereğı, finansman ve proje uygulama aşamalarında son derece yenilikçi modellerin kullanılması, yakın gelecekte ABD’deki KÖİ projelerinin de önemli deneyimler sunacağını göstermektedir.

Asya Pasifik bölgesi de KÖİ pazarı açısından en önemli potansiyellerden birisi olmaya devam etmektedir. Özellikle Çin, Endonezya, Pakistan gibi bölgenin bazı ülkelerinde KÖİ projeleri son derece hızlı bir artış trendi göstermektedir. KÖİ alanında görece daha az tecrübeye sahip ülkelerin ise KÖİ projelerinin geliştirilmesi ve finansmanı konusunda Asya Kalkınma Bankası desteklerine başvurdukları görülmektedir.

SKH kapsamında, KÖİ modeline özel bir vurgu yapılması ile birçok gelişmekte olan ve az gelişmiş ülke, KÖİ modelini uygulamak için gerekli kurumsal ve hukuki altyapılarını oluşturmaya çalışmaktadır. Bu kapsamda Birleşmiş Milletler, KÖİ projelerinin SKH’ye

uyumlu şekilde geliştirilmesini sağlamak üzere çeşitli standartlar ve dokümanlar üretmekte, diğer taraftan projelerin değerlendirilmesinde SKH'ye uyumun da önemli bir unsur olarak değerlendirilmesi konusunda çalışmalar yürütmektedir. Diğer uluslararası bankaların da benimsemesiyle, projelerin SKH kapsamında etkilerinin ölçülmesi ve bunu sağlayacak bir değerlendirme metodu, kredi vermek için bir ön koşul haline gelebilecektir.

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

- KÖİ modelinin gelişimi için teşvik uygulamalarının harcama getirisinden ödün vermeyecek şekilde yaygınlaştırılması
- Proje prensiplerinin, süreçlerinin ve dokümanlarının standartlaştırılması
- Sermaye piyasası araçlarının etkinleştirilmesi
- Harcama getirisi analizlerinin ön kriter olarak proje seçiminde yer alması
- KÖİ proje ve ihalelerinde geçmiş deneyimlerin değerlendirilmesi
- Bütün proje süreçlerinde şeffaflık sağlanması

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

3.2. Türkiye'deki Gelişme Eğilimleri

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

Özellikle, otoyol, köprü, tünel, havalimanı, sağlık ve enerji gibi çok farklı alanda KÖİ projeleri, 2016 yılı sonu ve 2017 yılı başı itibarıyla işletme aşamasına geçmiştir. Yine havalimanlarında kazanılan önemli tecrübenin diğer sektörlerde de katkı sağladığı görülmektedir.

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

Gelecek dönemde Türkiye’de KÖİ mevzuatına ilişkin çalışmalara devam edilmesi beklenmektedir. Sermaye piyasası araçlarının altyapı yatırımlarının finansmanına daha fazla dahil olmasına yönelik çalışmalar yapılmaktadır. Mega projeler olarak adlandırılan büyük projelerin yanı sıra uzun dönemli finansmana uygun daha küçük bütçeli KÖİ projelerinin de gündeme gelebileceği öngörülmektedir.

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

Son olarak, 2007 senesinden bugüne dek ülkemizde devam eden KÖİ modeli uygulamalarında; söz konusu projelerin geliştirilmesi, ihale süreçlerinin hazırlığı ve tamamlanması, özel sektörle sözleşmelerin imzalanması, revize edilmesi, projelere uygun finansman sağlanması süreçlerinin yönetilmesi, ulusal ve uluslararası finans sağlayıcıları ile müzakerelerin yürütülmesi ve ilgili anlaşmaların gerçekleştirilmesi, proje tasarımı, inşaatı, denetimi ve kontrolü süreçlerinin planlanan sürelerde tamamlanıp, hizmet sunumunun devreye alınması ve nihayet işletme aşamasına geçen projelerin performans ölçümlerinin gerçekleştirilmesi ve ilgili ödemelerin (emre amadelik-hazır bulunabilirlik ödemeleri/sözleşmeye dayalı garanti tutarları ödemeleri vb.) gerçekleştirilmesi gibi son derece hassas ve önemli proje adımları sürecinde kamu kesimi büyük bir deneyime ve KÖİ projeleri bilgi birikimine erişmiştir. Gerek özel sektör, gerekse kamu kesimi “yaparak öğrenme” modeli çerçevesinde yukarıda detaylıca belirtilen tüm aşamalarda süreç yönetimi becerisine sahip olmuşlardır.

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

4. PLAN DÖNEMİ PERSPEKTİFİ

KÖİ Özel İhtisas Komisyonu, son yıllarda, başta sağlık ve ulaştırma olmak üzere bir çok farklı sektörde hayata geçirilen KÖİ projelerinden edinilen dersleri, bu çerçevede gelecekteki senaryoları tüm ilgili paydaşlarla bir arada tartışmak, mevcut durumun resmini çekmek, On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023) hedeflerini ve uzun dönemde on beş yıllık perspektifi tartışmak amacıyla kurulmuş ve bu çerçevede farklı konu başlıklarının ele alındığı iki gün oturumlar düzenlenmiştir.

Özel İhtisas Komisyonu çalışmalarının ilk toplantısı 28 Aralık 2017 tarihinde, ikinci toplantısı ise 19 Ocak 2018 tarihinde olmak üzere Ankara'da gerçekleştirilmiştir. Toplantılara, 17 banka, 3 danışmanlık şirketi, 10 hukuk, 55 kamu, 2 sigortacılık, 12 sivil toplum kurumu, 4 üniversite, 3 yerel yönetim, 13 yüklenici temsilcisi olmak üzere toplam 119 kişi katılmıştır.

Bugün, ülkemizde çok sayıda projenin yatırım dönemini tamamlayarak işletme sürecine girdiği görülmektedir. Bu kapsamda, pek çok kurumun ilk kez uygulayacağı ve tecrübe edeceği yeni işletmecilik modellerinin sözleşmeler çerçevesinde en iyi şekilde nasıl yönetilebileceği, performans denetimlerinin nasıl gerçekleştirileceği, yüklenicilerin işletme tecrübelerinin yeterliliği, kamunun üstlendiği yükümlülüklerin durumu, kurumsal kapasitenin nasıl geliştirilebileceği gibi hususlar özel sektör ve kamudan konusunun uzmanı katılımcılarla On Birinci Kalkınma Planı KÖİ Özel İhtisas Komisyonu toplantılarında öne çıkan hususlar olmuştur.

İlk toplantıda yukarıda belirtilen temel tartışma konularına ilişkin tüm paydaşların görüşleri tek bir oturumda alınmıştır. İlk toplantının çıktısı olarak oluşturulan ara rapordaki konu başlıklarına ilişkin katılımcıların değerlendirmeleri ve geri bildirimleri alınmış ve ara rapor buna göre revize edilmiştir.

Çalışmanın ikinci toplantısında ise kamu, finansman, hukuk ve yüklenici olmak üzere katılımcılar farklı alt gruplara ayrılmış; mevcut durum, gelecekte KÖİ projelerinde karşılaşılabilecek temel sorunlar, çerçeve kanun, merkezi bir birimin gerekliliği, finansman kaynaklarının çeşitlendirilmesi, ülke olarak edinilen KÖİ tecrübesinin ihracı konuları tartışılmış; her grup tarafından kısa ve uzun vadeli KÖİ hedefleri tespit edilerek tüm katılımcıların hazır bulunduğu bir oturumda sunulmuştur.

Çalışmalardan elde edilen görüş ve değerlendirmeler, ön ve ara rapor, kurumlar ve işletmeler tarafından paylaşılan geri bildirimler, toplantı sonunda düzenlenen kısa ve uzun vadeli hedeflerin tespitine ilişkin yapılan anket çalışması sonuçları, KÖİ İhtisas Komisyonu raporunun içeriğini şekillendirmiştir.

Gerçekleştirilen toplantılarda, ülke olarak Türkiye'nin beş yıl içerisinde birçok sektörde KÖİ alanında birçok yüksek maliyetli projenin yapım aşamasını beklenenden kısa süreler içinde gerçekleştirdiği, mevzuat ve sözleşme yönetimi çerçevesinde önemli gelişmeler kaydettiği, çok sayıda önemli projede yeni de olsa işletme tecrübesi biriktirmeye başladığı değerlendirilmiştir. Diğer yandan ise KÖİ projelerinin planlama ve programlama aşamasındaki bilgi ve tecrübe eksikliğinin yaparak öğren modeli ile yol alınmasını mecbur kıldığı, bu durumun gerek zaman kaybına gerekse fazladan maliyete neden olduğu, ihale hazırlık ve sözleşme aşamalarında sürekli bir değişikliklerle karşılaşılmasına sebebiyet verdiği, bir çerçeve kanunun hayata geçirilmesinin mümkün olamadığı, ek olarak bu durumun yabancı yatırımcılar ve uluslararası bankalar tarafından projelere kuşkulu yaklaşımı arttırdığı dile getirilmiştir.

Tüm bu kıymetli tartışmalar ışığında, Türkiye'nin KÖİ projelerinin kendine has bir hikâyesi olduğu ve bu başarı hikâyesinin yurt içinde gelişerek devam etmesi için güçlü yanlarımız, geliştirilmesi gereken alanlarımız, sunulan fırsatlar ve karşılaşılması muhtemel tehdit alanları tespit edilerek plan dönemi hedefleri ve uzun vadeli hedefler belirlenmiştir.

4.1. KÖİ Hedefleri

Otuz yıldan fazla bir zamanda elde edilen tecrübeler Türkiye'nin KÖİ alanında geleceğe daha fazla umut beslemesini kolaylaştırmaktadır. Gelecekte test edilmiş ana sektörlerdeki KÖİ projelerinin derinleşmesinin yanında, sektörel çeşitliliğin de artması beklenmektedir.

Toplantılar boyunca dile getirilen “yaparak öğren” süreçlerinde karşılaşılan programlama eksiklikleri, ihale dokümanı tadilleri, sözleşme müzakereleri ve düzenlemeleri, yapım aşamasında değişen tasarım ve mimari projeler, işletmeye geçişte devir prosedürleri, kabuller esnasında farklı sözleşme yorumlamaları ve kısıtlı insan kapasitesi gibi unsurlar sebebiyle karşılaşılan sorunların gelecek dönemde dikkate alınması gerektiği ortak bir kanı olarak kabul görmektedir. Bunlarla birlikte proje planlama, ihale hazırlığı, yapım, kabul, işletme dönemlerinden ve performans denetimi ile bakım ve onarım süreçlerinden elde edilen deneyimler KÖİ birikim havuzunu en çok dolduran tecrübeler olarak dikkat çekmiştir.

Bizzat uygulamadan edinilen bu tecrübe, gerek yeni projelerin planlama-programlama, proje hazırlık ve hayata geçmesinde gerekse mevcut projelerin daha iyiye doğru evrilmesinde büyük katkı sağlamaktadır. Bu noktada, en çok dikkat edilmesi gereken hususlar; olumlu ya da olumsuz deneyimlerden elde edilen derslerin iyi bir konsolidasyona tabi tutulması, iyi bir izleme değerlendirme ve arşivleme sistemi sayesinde deneyimlerin kayıt altına alınması, aynı hataların birden çok kez yapılmaması için tüm verilere sahip olan merkezi kurum/birim tarafından iyi bir koordinasyon görevi üstlenilmesi ve proje geliştirecek kurumun/birimin bu süreçlere aşina olmasının sağlanması olmalıdır.

Bu verilerden hareketle, genel olarak KÖİ kavramının, özel olarak ise KÖİ projelerinin kısa ve uzun vadeli hedeflerine ilişkin çok sayıda görüş ortaya konulmuştur. Bu çerçevede, ÖİK toplantılarına katılan kamu ve özel sektör temsilcileri ile akademik camia ve sivil toplum kuruluşlarının temsilcilerinden, gelecekte KÖİ projelerinin kısa ve uzun vadeli hedeflerini içeren politikaları önem sırasına göre puanlamaları istenmiştir. En önemli bulunan hedeften, daha az öneme sahip hedeflere doğru azalan şekilde sıralanmak suretiyle, puan ortalaması 4 ve üzeri olan hedeflere aşağıda yer verilmiştir.

4.1.1. Uzun Vadeli Hedefler

1. KÖİ projeleri önceliklendirilirken, sürdürülebilir kalkınma hedefleri ve makroekonomik politikalarla uyumun gözetilmesi
 - İstihdam, büyüme gibi makroekonomik alanlarda yatırım, maliyet ve kalite etkinliğini ölçücü analizlerin yapılması
 - KÖİ projelerinde kadının yerinin güçlendirilmesi, bölgeler arası eşitsizliğin giderilmesi gibi hedeflerin gerçekleştirilmesine katkıda bulunacak şekilde kullanılması
2. Kamunun bilgi-birikim düzeyinin (know-how) artırılması ve kamu personelinin sürekliliğinin sağlanması
3. Yüklenicilerin profesyonelleşmesinin ve kurumsallaşmasının sağlanması
4. İhale öncesi gelişmiş bir yönetim çerçevesinin geliştirilmesi
5. KÖİ projeleri için alternatif finansman kaynaklarının kullanılmasını kolaylaştırıcı teknik ve hukuki çalışmaların tamamlanması (proje bonusu, halka arz vb.)
6. Ekonominin sürdürülebilir bir şekilde gelişmesine katkı sağlayacak, yüksek maliyetli ileri teknolojiye dayalı ve özel sektörün etkinliğini sağlayacak KÖİ projelerinin uygulamasına yabancı katılımını da sağlayacak şekilde tedbirler geliştirilmesi

7. Eşitler arasında rekabet ortamının tesisi
8. Yabancı kaynak finansmanının arttırılması için yabancı yatırımcıların KÖİ projelerine daha fazla dahil olacakları kurgunun geliştirilmesi, sermaye piyasası araçları ile KÖİ proje finansmanının geliştirilmesi, yaygınlaştırılması hususunun değerlendirilmesi
9. Yerel firmaların işletme alanında uluslararası ölçüde hizmet sağlayabilen ve rekabet gücü yüksek firmalar olması
10. KÖİ projelerinin uygulamada etkinliğinin sağlanmasına yönelik olarak kamu tarafının rolünün iyi belirlenmesi ve uzun vadeli sözleşmelerin bu rolün etkinliğini sağlayacak şekilde düzenlenmesi
11. Altyapı yatırımlarının KÖİ modeli ile tamamlanarak ileri teknoloji yatırımlarına geçilmesi
12. Gıda, tarım ve hayvancılıkta KÖİ modelinin uygulanması
13. Eğitim ve sağlık alanında (adalet ve güvenlik alanı hariç) hizmetlerin kamunun imtiyaz hakları saklı kalmak kaydı ile özel sektör aracılığı ile gördürülmesi
14. KÖİ projelerinin çeşitlendirilmesiyle küçük ve orta ölçekli firmaların sürece dahil edilmesi

4.1.2. On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023) Dönemi (Kısa Vadeli) Hedefleri

1. Türkiye'nin genel hedefleri ile uyumlu, hangi sektörlerde getirisinin daha yüksek ve uygulanmasının doğru olduğunu içeren bir KÖİ stratejisinin hazırlanması
2. KÖİ süreçlerinin şeffaflandırılması
 - Uluslararası standartlara uygun muhasebe ve raporlamanın sağlanması
 - KÖİ veritabanı oluşturulması
 - Bütüncül finansal tablonun kamuoyuyla paylaşılması
 - KÖİ modelinin kamuoyu tarafından doğru biçimde algılanması için gerekli çalışmaların yürütülmesi
3. Uluslararası standartlara uygun standartların belirlenmesi
4. Çerçeve kanunun çıkarılması ya da mevcut kanunlarındaki boşlukların giderilmesi, gerekli kurumsal yapının geliştirilmesi, bunun için gerekli eğitim ve danışmanlık hizmetlerinin alınması

5. KÖİ modelinin faydalarının kamuoyu tarafından anlaşılabilirliğinin artırılması
6. Şu ana kadar planlanmış ve ihalesi yapılmış tüm projelerin tamamlanmış olması
7. Projelerin hazırlanmasında ve yönetiminde “know-how”ın gelişmiş olması
8. Belediye altyapı yatırımlarında ve hizmetlerinde KÖİ yönteminin kullanılmasının değerlendirilmesi ve acil olanların en kısa sürede hayata geçirilmesi
9. KÖİ projelerinin performans denetiminin yapılması
10. KÖİ ile ilgili eğitim alanların ihtisaslaştırılması
11. Belediyeler ve yerel yönetimlerde KÖİ projelerinin yaygınlaştırılmış olması (Örneğin; kent içi ulaşım, akıllı şehir uygulamaları, altyapı uygulamaları, kentsel dönüşüm vb.)
12. KÖİ uygulamalarının sektörel bazda yaygınlaştırılması
13. Araştırma-Geliştirme (AR-GE) faaliyetlerinin fonlanması ve teknolojik sıçramaya yönelik projelerde KÖİ modelinin kullanılması

4.1.3. Hedeflere Dönük Temel Amaç ve Politikalar

Kısa ve uzun vadeli hedeflerin belirtilmesinin yanı sıra, söz konusu toplantılarda Türkiye'nin KÖİ serüveni tüm boyutlarıyla ele alınmış, yapılan başarılı uygulamalar belirtilmiş ve uygulamada karşılaşılan eksiklikler katılımcılar tarafından detaylı olarak tartışılmıştır. Bu tartışmalar sonrasında oluşturulan temel amaç ve politikalar aşağıda belirtilen başlıklar altında gruplanmıştır.

4.1.4. KÖİ Proje Hazırlık Süreçlerinin Değerlendirilmesi

Türkiye’de KÖİ modeline geçişin ilk sebebinin kamu tarafından altyapı projelerinin tamamlanma süresinin KÖİ modeli ile tamamlanma süresinden daha uzun olması, ikincisinin ise kamunun artan finansman ihtiyacını karşılamak amacıyla özel sektörle işbirliği içinde bulunma ihtiyacı olduğu tespiti yapılmıştır. KÖİ modeli ile yapılan projelerin geleneksel yöntemler ile gerçekleştirilen projelere göre, inşaat ve işletme döneminde sunulan hizmet açısından daha kaliteli olduğu ortak görüş olarak ifade edilmiştir.

Proje hazırlık aşamasında sektörel programlama, planlama ve önceliklendirme yapılmasının, başta ülkenin uluslararası bankalar ve yatırımcılar nezdinde kredi hacimlerini geliştirmesine katkı sağlaması olmak üzere, küresel düzeyde KÖİ projelerinin itibarı için olumlu sonuçlar doğuracağı vurgulanmıştır.

Türkiye KÖİ deneyiminin büyük çoğunluğunu, “yaparak öğren” modeliyle elde ederken, bu süreç hem zaman hem bütçe açısından yüksek maliyetli sonuçlar getirmiştir. Sağlık

Bakanlığı temsilcileri ve proje üstlenicilerinin karşılıklı görüşerek sorunları çözmesinin, sağlık alanındaki KÖİ projelerinin sağlam bir yapıya kavuşması anlamında son derece yararlı olduğu örneği vurgulanarak, sorumlu idarelerin yüklenicilerle müzakere sürecinin önünü açmasının önemine değinilmiştir. Uluslararası finansman sağlayıcıların projelere ilgisini daha fazla çekmek amacıyla, “yaparak öğren” modelinden, “*çerçevesi belirlenmiş ve çizilmiş proje hazırlık süreçleri*” modeline geçişe ihtiyaç duyulduğu dile getirilmiştir.

İdareler tarafından planlama aşamasının titizlikle ele alınması, ihale sürecinden önce tartışmaların tamamlanması gereği vurgulanmıştır. Bu noktada, ihaleye çıkılmadan önce projenin, ön proje ve fizibilitesi ile taslak sözleşme ve eklerinin idareyi temsil eden hukuk, teknik, finans ve sigorta uzmanlarınca detaylı olarak çalışılmasının faydalı olacağı belirtilmiştir.

Ülkemizde KÖİ projelerinin, hazırlık ve inşaat aşamalarını kapsayan süreçte “yapısal sorunlar” ve “yürütmeye ilişkin sorunlar” olmak üzere iki temel sorunla karşılaştığı saptanmıştır. Yapısal sorunlar;

- KÖİ modelinin sadece bütçe kısıtları nedeniyle başvuru bir finansman modeli olarak görülmesi,
 - Mevzuata ilişkin altyapı eksikliği,
 - Kamunun kurumsal taassupları sorununun giderilmesi yönünde mesafe kat edememesi
- olarak sıralanırken yürütmeye ilişkin sorunlar ise;
- İhtiyaçtan projeye değil, projeden ihtiyaca gidilmesi,
 - İhale öncesi hazırlıkların iyi yapılmaması,
 - Fizibilite etüdü, diğer etütler ve sözleşme/mevzuat gibi hususların yönetim ilkelerine uygun olmadan tamamlanması,
 - Yapım sürecinde karşılaşılan sorunlar,
 - İşletme aşaması ve performans ölçüm kriterlerine uyum sağlayamama

olarak dile getirilmiştir.

Tartışılan yapısal ve yürütmeye ilişkin sorunların önüne geçebilmek için proje hazırlık süreçlerinin detaylı yürütülmesi, teknik hazırlıklarının çok iyi yapılması, sözleşmenin doğru kurgulanarak tasarlanması, Çevresel Etki Değerlemesi (ÇED) izinleri, uygulama projeleri, risklerin paylaşımı ve transferi gibi önemli adımların planlanmasında projenin finansman tarafının göz önünde bulundurulması gerektiği vurgulanmıştır.

Projenin hazırlık safhasında idarece teknik etütlerin mümkün olduğunca detaylı şekilde yapılmasının kamunun ileriye yönelik koşullu yükümlülüklerini öngörülebilir kılacağı, projelerin tasarım safhasının ise, kamu tarafından açık performans kriterlerinin belirlenmesiyle, özel sektöre bırakılmasının başarılı bir proje için önemli olduğu belirtilmiştir.

KÖİ'nin ana amacının özel sektörün hızlı bir şekilde proje geliştirme gücünü ve güncel teknolojileri hizmete dâhil ederek fark yaratmasının sağlanması olduğu göz önüne alındığında proje hazırlık sürecinde ortaya konacak bu tür bir yaklaşımın projenin aynı zamanda daha düşük maliyetle gerçekleştirilebilmesi gibi olumlu sonuçlar doğuracağı ifade edilmiştir.

Hazırlık aşamasında projelerin tasarımının etkin şekilde planlanması gerekmektedir. Projenin etkin bir biçimde tasarımı ile kastedilen ise, yapım ve işletme süreçlerinden sorumlu tarafların bir araya gelerek, işletmenin ihtiyaçları doğrultusunda özel sektörün tasarımını yaptığı ve yapım aşamasında katkı sağladığı nitelikli bir inşaat ve hizmet beklentisinin ortaya konmasıdır.

Bugüne kadar Türkiye'de gerçekleştirilen YİD projelerinde (örneğin, havalimanı projeleri, Yavuz Sultan Selim Köprüsü, Avrasya Tüneli vb. gibi projeler) idare ile özel amaçlı şirket arasında akdedilen sözleşmenin adı "uygulama sözleşmesi", işletme hakkı devri suretiyle yapılan projelerde ise (araç muayene istasyonlarının özelleştirilmesi, liman özelleştirmeleri vb.) idare ile özel amaçlı şirket arasında akdedilen sözleşmenin adı "*imtiyaz sözleşmesi*" olarak kullanılmıştır. Her iki modelde kullanılan sözleşme başlıkları ilgili mevzuatta kullanılan terminoloji ile uyum göstermektedir. Ancak, sağlık alanında gerçekleştirilen KÖİ projelerinde idare ile özel amaçlı şirket arasında akdedilen sözleşme "Proje Sözleşmesi" (Project Agreement) olarak isimlendirilmiştir. Bu bağlamda, ilgili mevzuatta karşılığı bulunmayan bu terim, özel hukuk sözleşmesi olarak kendine özgü yapıda bir sözleşme olarak nitelendirilebilmiştir. KÖİ projelerine ilişkin sözleşmelerin başlıklarında, içerisinde ve eklerinde kullanılan terminoloji ile ilgili mevzuat arasında uyumluluk olması, yurt dışından bilgi transferi şeklinde elde edilen sözleşmelerin, kelimesi kelimesine tercüme edilerek Türk mevzuatına uygunluğu ve sektöre uygulanabilirliği sorgulanmadan doğrudan uygulanmaması ve tercüme kaynaklı terim karmaşasının oluşmamasına dikkat edilmesi gerektiği vurgulanmıştır.

Proje hazırlık aşamasında karşılaşılan bir diğer sorun ise mevzuatı oluşturan yasal düzenlemelerin sayısının fazlalığından kaynaklı sorunlar olarak kaydedilmiştir. Bu çerçevede sayısız kanun ve ikincil mevzuat düzenlemeleri sebebiyle, gerek ihale sürecinde gerekse

projelerin uygulanması aşamasında bir standart sağlanamamış olup soruna çözüm olarak ortak ihale usullerinin belirlenip uygulanmasının, tip şartname ve tip sözleşme tasarısı gibi standart ihale dokümanlarının hazırlanarak uygulanmasının, istekli, yüklenici, görevli şirket, özel amaçlı şirket, alt yüklenici gibi unsurlar yönünden terim birlikteliğinin sağlanmasının önemi hatırlatılmıştır.

Hazırlık sürecinin bir diğer önemli aşamasını oluşturan fizibilite çalışmasının, ihale dosyasının tamamlanması amacıyla gerek duyulan bir doküman eki gibi görüldüğü, fizibilite çalışmalarına azami önem verilerek bu şekilde projelerin hazırlık süreçlerinin kalitesinin artırılması gerektiği, hazırlık aşamasında kamu tarafından yetersiz kalınan hususlarda danışmanlık desteği alınmasının önemi dile getirilmiştir.

KÖİ projelerinin hazırlık aşamasının eksiksiz tamamlanması için proje finansörlerinin rolünün göz ardı edilmemesi gerektiği vurgulanmıştır. Bu kapsamda, finansörleri KÖİ projelerini belli bir disiplin altına sokan, bir anlamda projeye öngörülebilirlik katan unsurlar olarak değerlendirmenin yerinde olacağı hatırlatılmıştır.

ÇED süreci başta olmak üzere, KÖİ projelerinde çevresel ve sosyal risklerin yönetimi için geliştirilen ölçütler olarak tanımlanan Ekvator prensipleri gibi uluslararası yatırımcıların talep ettikleri çevre konusundaki duyarlılıklarının göz önünde bulundurulması gerektiği vurgulanmıştır.

KÖİ modelinin başarıyla işletme aşamasına geçmesi ve yönetilmesi için, hazırlık aşamasında bazı kavramların netleştirilmesi gerektiği dile getirilmiştir. Bu çerçevede, YİD, Yİ modelleri ile YKD modellerinin birbiri ile karıştırılabildiği belirtilmiş, YİD modelinde ödemelerin son kullanıcıdan rücu edildiği ancak YKD projelerinde son kullanıcının devlet olduğu hatırlatılmıştır. Dolayısıyla YİD ve YKD modellerinin finansman kurgusunun ayrı olduğu, söz konusu projelerin sözleşme hazırlık ve sözleşme yönetimi aşamalarında vurgulanan farklılığa dikkat etmek gerektiği dile getirilmiştir.

KÖİ projelerinin planlama ve hazırlık aşamasında, kamunun kendi üzerine düşen görevleri eksiksiz yerine getirmesinin, projenin inşaat aşamasının başarılı bir şekilde tamamlanması ve işletmeye alınması için olmazsa olmaz koşullardan birisini oluşturduğu belirtilmiştir. Kamunun eksik ya da yeterli olmayan bir fizibilite çalışmasıyla KÖİ projesine başlaması durumunda, özel sektörün kendini koruma mekanizması olarak fiyatına yüksek belirsizlik maliyetleri eklediği ve bu yaklaşımın proje ile hedeflenen hizmetin daha pahalı

sunulmasına ya da kamu tarafının koşullu yükümlülükler bağlamında daha fazla fedakârlık göstermek durumunda olmasına yol açtığı vurgulanmıştır.

Dile getirilen tüm hususlar birlikte değerlendirildiğinde, projelerin fizibilite etüdüleri hazırlanırken makro dengeler ve makro ekonomik politikalar göz önüne alınmak durumunda olduğu, iyi bir fizibilite çalışması yapılması gerektiği, proje ihale edilmeden önce gerekli arsa tahsislerinin yapılmasının, ilgili resmi raporların, gerekli imar planlarının, her türlü ruhsat ve izinlerinin (inşaat ruhsatları dahil olmak üzere) tamamlanmasının yaşanması muhtemel sorunları büyük ölçüde ortadan kaldıracak şekilde dile getirilmiştir. Finansman sağlayıcıların sürekli takibinde olan bu tür sorunların, yeni projelerin fiyatlandırılmasını ve maliyet artışlarını etkilediği belirtilmiştir.

Projelerin karar süreçlerinin de oldukça önemli olduğu dile getirilmiştir. Özellikle projede uygulanacak modelin, uygulanacak destek mekanizmalarının seçimi ve optimize edilmesinde şeffaf ve tarafsız kriterlerin kullanılması gerektiği, bu bağlamda harcama getirisi analizinin büyük önem arz ettiği vurgulanmıştır. Bu sebeple harcama getirisi analizinin uluslararası standartlarda kabul görmüş bir çerçevede uygulanması ve bu çalışmanın tüm idari birimlerde kullanılabilir şekilde bir kılavuz olarak hazırlanması gerektiği konusunda ortak görüş belirtilmiştir.

Harcama getirisi açısından diğer ülkelerde yapılan çalışmalardan bazı sonuçlar paylaşılmıştır. Buna göre; İngiltere Sayıştay'ının ülkede gerçekleştirilen KÖİ projelerini değerlendirdiği örnek bir çalışmada, üç temel çıktıya ulaşılmıştır;

1. Proje yüklenicisinin uluslararası piyasalardan borçlanma oranı açısından kredi notu ile ülkenin kredi notu karşılaştırılmış, kredinin hangi kaynaktan temin edildiği araştırılarak özel sektörün kamudan (İngiliz Sterlini bazında) yüzde 1,5 daha yüksek maliyetle borçlandığı tespit edilmiştir.
2. İhale ve sözleşme sürecinde beklenmeyen ve/veya öngörülmeyen ve sonraki aşamalarda ortaya çıkan birçok yeni riskin, genel olarak kamu tarafından üstlenildiği sonucuna ulaşılmıştır. Buna bağlı olarak, İngiltere Sayıştay analiz raporunda, projenin ilk aşamalarında öngörülmeyen risklerin kamu tarafından değil özel sektör tarafından üstlenilmesi gerektiği vurgulanmıştır.
3. Uygulama aşamasında ise, KÖİ projelerinden beklenen verimlilik artışı istenen düzeyde gerçekleşmemiştir.

Bu sonuçlar çerçevesinde KÖİ projelerinin etkinliğinin performans değerlendirmesini zorunlu kıldığı tespit edilmiştir. Bununla birlikte, KÖİ projeleri kamu borçları açısından değerlendirildiğinde, İngiltere Hazinesinin kamu borç stokunun ülkenin GSYH'sine oranının düşük olması durumunda, projelerde özel sektör yerine kamunun borçlanması tavsiye ettiği görülmektedir.

Gelişmekte olan ülkelerde, özel sektör ile kamunun finansman maliyetleri arasında kamu lehine olan fark göz önünde bulundurularak, KÖİ projelerinin kamu tarafından yapılmış olmaları halinde nasıl bir maliyet tablosunun ortaya çıkacağına ilişkin detaylı bir çalışmanın, analizin ve değerlendirmenin yapılması gerekliliği dile getirilmiştir.

4.1.5. KÖİ Projeleri İhale, Sözleşme ve Finansman Süreçlerinin Değerlendirilmesi

KÖİ projelerinin hazırlık süreçleri kadar ihale süreçlerinin de son derece hassas ele alınması gerektiği, ihale sonrasında ve sözleşme aşamasından sonra yapılan değişikliklerin uluslararası yatırımcılar ve bankalar nezdinde olumlu karşılanmadığı, bu tür değişikliklerin şeffaflık ve rekabet ilkelerini zedelediği vurgulanmıştır. KÖİ projelerinin yapısı gereği esneklik barındırması gerekse de, bu esnekliğin herhangi bir tarafa yönelik bir avantaj olarak kullanılmasının engellenmesi gerektiği, doğru sözleşmenin bütçesi ile tutarlı ve zamanında tamamlanmış yapım aşamasını beraberinde getirdiği belirtilmiştir.

KÖİ projelerinde karşılaşılan temel sorunlardan biri de, ihalesi tamamlanmış, imza süreci bitmiş ve hayata geçirilmiş projelere ilişkin sözleşme hükümlerinin idare içindeki yeni kadrolar tarafından farklı yorumlanması ve bu sebeple yükümlülüklerin zamanında yerine getirilememesi olarak tespit edilmiştir.

KÖİ projelerinin tasarımından sonra, inşaat aşamasında meydana gelen değişikliklerin projeler açısından ilave finansman ihtiyacını doğurduğu, ilave finansman gereksiniminin, çoğu zaman projelerin değerlendirilmesi aşamasında öngörülen beklenmedik durumlar için ayrılmış bulunan kaynakları aşan bir hacme eriştiği, bu durumun, projenin finansal risklerinin artmasına ve kreditor bankalar açısından projelerin finanse edilebilirliğinin azalmasına neden olduğu belirtilmiştir.

İlaveten, ihale sonrası ve sözleşme aşamasında yeniden müzakere sürecinin tarafların hak ve yükümlülüklerini esaslı şekilde değiştirmemesi, finansal modeli etkilememesi ve öngörülen getiriye aşağı çekecek bir müzakere uygulamasının olmaması gerektiği dile getirilmiştir.

Özellikle, değişiklik talepleri veya görüşmelerinde mutlaka finansman sağlayıcıların da mutabakatının aranması gerektiği vurgulanmıştır.

İhale süreçleri öncesinde ve (uygulanabilir projelerde) ihale aşamasında, daha önceki uygulamalardan edinilen tecrübeleri yansıtabilmek için, ilgili paydaşların görüşlerinin alınması gerektiği, finansörlerin ve yüklenicilerin görüşlerinin ayrı ayrı önem taşıdığı, bu görüşlerin değerlendirilerek uygulamaya konmasının projelerin finansmanını kolaylaştıracağı belirtilmiştir.

KÖİ projelerinin finansmanı hususunda ülke içinde gelecek dönemde bir finansman sıkıntısıyla karşı karşıya kalılabileceği gerçeği karşısında proje bonoları çıkarılması, emeklilik fonları ile bölgesel fonların çekilmesi, alternatif finansman kaynaklarının kullanılması gibi farklı finansman seçeneklerinin gelecekte daha fazla tartışılması gerekeceği hatırlatılmıştır.

KÖİ projelerinin finansman enstrümanlarını çeşitlendirmek ve tabanını genişletmek adına özellikle yabancı yatırımcılara Türkiye'nin altyapı yatırım potansiyelinin ve projelerinin aktarılması, bu amaçla KÖİ tanıtım turları düzenlenmesi gerektiği belirtilmiştir.

Finansörler ve yabancı yatırımcılar açısından önem taşıyan bir başka husus ise, KÖİ projelerinden kaynaklanan toplam borç yükünün kamu açısından sürdürülebilir olup olmadığıdır. Türkiye'deki KÖİ projelerinin sayısı, yapısı, detayları ve bunlardan kaynaklanan toplam borç yükünün şeffaf bir şekilde değerlendirilmesinin ve paylaşılmasının, uluslararası yatırımcının projelere daha fazla güven duymasını sağlayacağı vurgulanmıştır.

KÖİ projelerinde sigorta başlığı ise bugüne kadar gereken önemin verilmediği diğer bir alan olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu noktada KÖİ projelerinin finansmanını kolaylaştıracak, risklerini minimize edecek, paydaşları koruyacak sigorta ürünlerinin artırılması, bu kapsamda gerekli yasal düzenlemelerin hayata geçirilmesi, bu süreçte ise Türkiye Sigorta Reasürans ve Emeklilik Şirketleri Birliği ile birlikte çalışmalar yapılması gerektiği vurgulanmıştır.

Yurt içinden finansman konusunda yerel bankaların KÖİ projeleri için limitlerinde ciddi daralmalar olduğu tespit edilmiştir. Projelerin yatırım tutarlarının çok yüksek olması ve son yıllarda birçok projenin aynı anda finansman arayışına çıkması sebebiyle, finansman piyasasında daralma yaşandığı ifade edilmektedir. Bu sorunla karşı karşıya kalmamak adına, bazı önlemlere şimdiden başvurulmasının önemine vurgu yapılmıştır. Bu önlemlerden birinin yabancı yatırımcıların ve yüklenicilerin projelere katılımının teşvik edilmesi olabileceği değerlendirilmektedir. Bununla birlikte, bugüne kadar hayata geçirilen ve yerel bankalarca

finanse edilen bazı projelerin uluslararası yatırım bankalarına devredilmesi, yerel bankaların yeni projelere yer açmalarını kolaylaştıracaktır.

Projelerin finansmanına katkı sağlaması konusunda kamunun proje şirketinde payının olup olmamasına dair gerçekleştirilen tartışmada, kamunun bu aşamada hisse sahibi olarak dahil edilmemesi, projenin özel sektörün kontrolünde yürütülmesi, kamunun denetleme ve düzenleme rolüne devam etmesinin yerinde olacağı değerlendirilmiştir. Ancak kamunun bir şekilde projelere destek vermek adına yatırım döneminde farklı finansal yöntemler/enstrümanlar (örneğin varlık fonu) ile yapım aşamasında projeye doğrudan dahil olabileceği, işletme döneminde katkısını geri tahsil edebileceği, bir nevi ikraz yönteminin uygulanmasının gelecekte tartışılabilirliği dile getirilmiştir.

KÖİ projelerine yabancı yatırımcının ve yabancı finansman kaynaklarının ilgi göstermesi için döviz cinsinden verilen garantiler pratikte hem kurdaki artışlar nispetinde doğrudan olarak artmakta hem de dolaylı olarak söz konusu projenin kullanım ücretlerinin ani yükselmesi sebebiyle, kullanım oranının düşme tehlikesi ile karşı karşıya kalınmaktadır. Bu durumda yerel bankalarca finanse edilen KÖİ projeleri özelinde, bilançosunu TL tutan bankalara kredinin TL'ye döndürülmesi için bir faiz/ kâr payı garantisi verilerek projelerin finansmanlarındaki döviz talebinin düşmesi sağlanabileceği ifade edilmiştir. Ancak, bu durumun yabancı bankaların projelere olan ilgisini azaltabileceği de katılımcılar tarafından dile getirilmiştir.

KÖİ projelerinde rekabet ortamını artıracak ve iyileştirecek yeteri kadar güçlü yüklenici firma olmadığı tespiti yapılmıştır. Özellikle büyük projeleri hayata geçirmenin zor olduğu ve bu projeleri üstlenecek firma sayısının azlığının yakın gelecekte sorunlara neden olacağı dile getirilmektedir.

Yurtiçi finansman geliştirilmesi kapsamında BES fonlarının devlet alım garantili KÖİ projeleri finansmanında kullanılmak üzere ihraç edilen menkul kıymetlere yönlendirilmesi, bu tip menkul kıymetlerin BES portföylerinde yer almasının zorunlu hale getirilmesi çalışmalarının hayata geçirilmesi hususuna değinilmiştir.

KÖİ projelerinin finansmanına ilişkin yapılan genel değerlendirmelerde, geleceğe ilişkin iki temel sorun alanı tespit edilmiştir. Bunlardan ilki, KÖİ projelerinin bazılarında yaşanan düzenleme eksikliklerinin, gelecekte aşırı maliyet çıkartma olasılığı, ikincisi ise özellikle gelişmekte olan ülkelerde KÖİ modeline artan ilgi sonrası, bölgede KÖİ özelinde rakipsiz olmadığımız gerçeğidir.

Özellikle ikinci sorun alanından kaçınmanın yolu, finansman enstrümanlarının çeşitlendirilmesinden geçmektedir. Emeklilik fonları ve sigortacılık fonları gibi kurumsal yatırım fonları, uzun vadeli planlama ufuklarına sahip olmaları nedeniyle, altyapı yatırımları gibi uzun dönemli stabil getiriler sağlayabilen yatırımlar için önemli bir kaynak potansiyeline sahiptir. Bu kapsamda, sermaye piyasasına büyük bir rol düşmektedir. Sadece proje başlangıç aşamasında değil, aynı zamanda proje gelir üretmeye başladığında da alternatif finansman kaynaklarını harekete geçirmek mümkündür. Bu noktada proje bonoları üzerine çalışılarak emeklilik ve sigorta fonları gibi kurumsal yatırımcıların KÖİ projelerine çekilmesinin önü açılmalıdır. Ayrıca, projeleri finanse eden bankaların da kendilerine fon oluşturacak alternatif finansman sağlaması düşünülmelidir.

Varlık Fonu, kira sertifikası gibi modeller KÖİ projeleri için gelecekte kullanılabilecek önemli enstrümanlar olarak dikkate alınmalıdır. Benzer şekilde, sermaye piyasası araçlarının çeşitlendirilmesi ve KÖİ projelerinin döviz bazlı finansman modellerine sahip olmaları sebebiyle yurt içinde yabancı para birimli bonoların çıkartılması yönünde hukuki düzenlemelerin tamamlanması gerekmektedir.

Altyapı yatırımlarında sermaye piyasası araçlarından yararlanılması, hem sermaye piyasasının etkinliğini artıracak hem de yenilikçi ürünlerin geliştirilmesi yoluyla sermaye piyasalarının derinleşmesini sağlayacaktır. Böylelikle altyapı yatırımları için gerekli finansman, daha geniş bir yatırımcı kitlesine ulaşılmasıyla daha kolay bir şekilde sağlanabilecek ve bu yolla fon maliyetleri düşürülebilecektir.

Sermaye piyasalarının bu doğrultuda geliştirilmesine yönelik düzenlemelerin ve ilgili süreç iyileştirici faaliyetlerin tasarlanmasında ve mevcut engellerin tespit edilmesinde başta SPK olmak üzere diğer ilgili kamu kurumlarının da görüş ve tecrübelerinden faydalanılması gerektiği düşünülmektedir.

Proje bonosuyla finanse edilen Elazığ Şehir Hastanesi, Türkiye’de ilk kez inşaat riski taşıyan bir KÖİ projesi için uluslararası kurumsal yatırımcıların projeye çok uzun vadeli (20 yıl) bir finansman sağlanması gibi bir dizi iyi uygulama örneğini içererek dikkat çekmektedir.

Bölgesel yatırım fonlarının KÖİ projelerine ilgilerinin gelecekte artacağı düşünülmektedir. Özellikle Asya fonlarının Türkiye’deki KÖİ projelerine yönelik isteklerini artıracak stratejiler üzerinde çalışılması gerekmektedir.

Türkiye'deki KÖİ projelerinin finansmanı sürecinde dile getirilen bir başka önemli sorun ise, finansal kapanış için verilen sürelerin yetersizliğidir. Örneğin, otoyol projelerinde 180+180 olmak üzere finansal kapanış için toplamda 360 günlük bir süre verilmektedir. Yerel bankalar piyasa koşullarına aşına olmaları ve nispeten daha az mevcut durum değerlendirmesi (due diligence) çalışması talebinde bulunmaları sebebiyle bu zaman kısıtına uyabilmektedir. Ancak, yabancı bankalar, ülke ve proje özelindeki riskleri daha detaylı analiz ederek hazırlık yapmak istediklerinden dolayı zaman kısıtına uyamamaktadırlar. Yabancı bankaların finansal kapanışa kadar yürütmesi gereken işleri iş takvime oturtamadıkları ve planlayamadıkları için bazı durumlarda finanse edebilecekleri projelere dahi katılmadıkları görülmektedir. Bu sebeple, finansal kapanışların bazı projelerde bir buçuk veya iki yıla çıkartılması gerektiği bazı katılımcılar tarafından belirtilmiştir. Ancak diğer taraftan, projenin finansman sağlanmasına (kapanışa) 1,5 – 2 yıla kadar zaman verilmesinin özel sektörü negatif şekilde etkileyebileceği, proje süresini uzatmasından dolayı kamu açısından da fizibiliteyi değiştirebileceği, proje finansmanını bilmeyen ya da hali hazırda finansal anlamda zor durumda olan şirketlerin KÖİ ihalelerini zor durumda bırakabileceği de dile getirilmiştir.

Diğer taraftan, hastane projelerinde finansal kapanış sürelerinin iki yıla kadar çıktığı görülmektedir. Birçok KÖİ projesinin finansal kapanış sürecinde, dört mevsim saha çalışması yapıldığı için çalışmalar ortalama bir yılı bulmaktadır. Oysa ki, Avrupa'da birçok husus ihale öncesinden gerçekleştirilmekte, bu da ön hazırlık süresinin finansal kapanış sürecini kolaylaştırması sonucunu doğurmaktadır. Dolayısıyla, bir projenin daha kolay finanse edilebilmesi için, hukuki, idari, ekonomik öngörülebilirliğin artırılması ve gerekli hazırlık aşamalarının eksiksiz olarak tamamlanması gerekmektedir.

Mevcut proje dokümanlarında yer alan *müdahale hakkı (step-in rights)* kavramı bugün pratikte uygulanabilir gözükmemektedir. Gelecekteki KÖİ projeleri ve sözleşmelerinde finansman sağlayanlara bu hakkın *isterse kullanıp isterse kullanmayacağı* bir hak olarak verilmesi düşünülmelidir. Finansman sağlayanların bunu *isterse kullanabileceğinin* açıkça yazılması gerektiği hususu dile getirilmiştir. Kısacası, müdahale hakkının sözleşmesel (akdi) uygulama çerçevesinin belirginleştirilmesi ve mevzuat altyapısının da bu hakkın finansman sağlayanlar tarafından uluslararası uygulamalar ile uyumlu bir şekilde kullanılabilmesi şeklinde tesis edilmesi gerektiği bazı katılımcılarca ifade edilmiştir.

Proje finansmanı açısından bir başka önemli hususun ise uluslararası tahkim konusu olduğu birçok paydaş tarafından dile getirilmiştir. Bu doğrultuda, uluslararası tahkime müsaade eden, tahkimin nerede ve hangi ülke hukuku çerçevesinde yürütüleceği gibi detayları içeren sözleşmelerin geliştirilmesi gerektiği belirtilmiştir.

KÖİ projelerinin ihale, sözleşme ve finansman safhalarına yönelik yapılan tartışmaların sonucunda, öne çıkan başlıkları şu şekilde sıralamak mümkündür;

- İhale öncesinde ve ihale aşamasında tüm paydaşların görüşlerinin alınması,
- KÖİ projeleri için finansman kaynaklarının çeşitlendirilmesi,
- KÖİ projelerinin tanıtımı için merkezi bir koordinasyon dahilinde tanıtım turları benzeri etkinliklerle yatırımcılara projelerin anlatılması,
- Toplam KÖİ borç stoklarının izlenmesi ve şeffaflaştırılması,
- KÖİ projelerinin kamu tarafında standart bir yönetim çerçevesinin sağlanması gerektiği,
- Sözleşme sonrası esaslı değişikliklerin şeffaflık ve rekabet algısını bozduğu, bunun önlenmesi için hazırlık aşamasının iyi yapılması ve yapılabilecek değişikliklerin ihale aşamasında duyurulması gerektiği,
- Yabancı yatırımcıların projelere daha çok çekilmesi gerektiği,
- Alt yüklenim suretiyle yapım ve hizmetlere ilişkin borçların alt yüklenicilere devredilmesinin hukuki ve uygulama altyapısının netleştirilmesi, sosyal sigortalar uygulamalarının buna uygun hale getirilmesi, süreçlerin kolaylaştırılması gerektiği,
- Proje üstlenicilerinin sayısının azlığının projelerin maliyetlerine olumsuz etki ediyor olması, bu sebeple bu sayının artırılmasının sağlanması,
- KÖİ projelerinde dünyada rakipsiz olmadığımız gerçeğinin bilinmesi,
- Finansal kapanış sürelerinin bazı projeler için 1,5-2 yıla uzatılmasının yabancı yatırımcı için gerekebileceği, kısaltılmasının iyi bir hazırlık süreciyle mümkün olacağı,
- ÇED raporlarının ve diğer analizlerin-izinlerin projenin ihalesinin öncesinde tamamlanmasının projelerin finansal kapanış sürelerine olumlu etki edeceği,
- Sponsorların bankalardan tedarik ettikleri iyi niyet beyan mektupları ya da taahhüt mektupları ile ihalelere başvurmasının düşünülmeye gerektiği,

- Detaylı fizibilite ile ihaleye çıkılması gerektiği, bunun kamunun faydasına olacağı ve fizibilite çalışmaları için profesyonel destek alınması gerektiği,
- Şeffaflık ve yönetim ilkelerinde küresel endekslerde yukarı seviyelere çıkılması gerektiği,
- Müdahale hakkının uygulama çerçevesinin netleştirilmesi, bu sürecin kolaylaştırılması ve bir hak olarak finansörlerin kullanımına sunulması,
- Sözleşmelerdeki tahkim düzenlemelerinin ve uygulamalarının uluslararası standartlarda olmasının önemli olduğu.

4.1.6. KÖİ Projelerinin İşletme Aşamasına İlişkin Değerlendirmeler

İşletme aşaması sorunlarına ilişkin olarak finansman değerlendirmelerine esas teşkil eden proje tasarım parametrelerinde gerçekleşebilecek değişikliklerin proje nakit akışları, borç servisi karşılama oranları ve borç servisi rezerv hesapları gibi bir takım geri ödemeye ilişkin hesaplamaları değiştireceği öngörülmektedir. Bu durum, projelerin işletme döneminde geri ödemelere ilişkin olarak ilave belirsizlikler ve riskler oluşturmaktadır. Söz konusu proje revizyonlarının değerlendirilmesi aşamasında ilgili finansman kuruluşlarının görüş ve değerlendirmelerine başvurulmasının gerek söz konusu projelerin ilave finansman ihtiyaçlarının karşılanabilmesi, gerekse de benzer projelerin gelecek dönemde finanse edilebilirliği açısından önemli olduğu vurgulanmıştır.

Özel sektörün işletme aşamasındaki verimliliğinden en yüksek düzeyde yararlanılabilmesi için özel sektöre yapılacak ödemelerin performans esaslı bir değerlendirmeye tabi tutulması gerektiği belirtilmiştir. Aksi durumda tekel niteliğini haiz bir kamu hizmetinin, işletme kalitesi dikkate alınmadan özel sektöre gördürülmesi, beraberinde başka riskleri getirecektir. Bu sebeple, “*verimlilik artışının temel bileşeni, hizmet sunumundaki performansın artışı olacaktır*” şeklinde bir değerlendirme kayıt altına alınmıştır. Buna ilaveten, performans değerlendirme sürecinin kamu maliyeti ve özel sektör menfaati açısından, sözleşmenin eksiksiz olarak uygulanmasına katkı sağlayacak bir araç olarak değerlendirilmesi gerektiği vurgulanmıştır.

Bu bağlamda, işletme aşamasının sürdürülebilirliği adına, denetleme mekanizmalarının kötü performansı ölçmek için değil, daha iyi performansa ulaşmak için etkinleştirilmesi gerektiği vurgulanmıştır. KÖİ projelerinin uzun işletme dönemlerine sahip ve işletme aşamasında sürekli gelişim/değişim yaşanan projeler olması sebebiyle, proje sözleşmelerinin

hiçbir tarafa ilave bir avantaj getirmeyecek şekilde tadile açık olmasının gerekliliği de bir görüş olarak belirtilmiş ve bu durumun projenin sürekliliğine hizmet eden bir işlem olarak ele alınması gerektiği ifade edilmiştir.

Tamamlanmış KÖİ projelerinden kazanılan somut tecrübelerle dayanılarak dile getirilen hususların başında, işletme aşamasında sözleşmenin farklı yorumlanması gelmektedir. Bununla birlikte, sözleşmelerde öngörülmeven ancak pratikte yüklenici tarafından yapılmak zorunda olunan bazı eylem ve hizmetlerin ödemelerinde sorunlarla karşılaşmaktadır. Örneğin bir şehir hastanesi projesinde ısı malzemelerinin sterilizasyonu ile ilgili ödeme kalemi oluşturulmadığı için, yüklenici ödemesini alamamaktadır. Bu sorunun sağlık projelerine özgü olan ve kamu ile yüklenici temsilcilerinden oluşan Koordinasyon Kurulu bünyesinde çözülmesinin bir seçenek olduğu vurgulanmış, bu kapsamda söz konusu Kurulun çalışmalarının etkinliğinin artırılmasının fayda sağlayacağı değerlendirilmiştir.

4.1.7. KÖİ Projelerinin Yabancı Yatırımcı Çekme Potansiyeli Açısından Değerlendirilmesi

Öncelikli olarak, KÖİ projelerine daha fazla yabancı yatırımcının gelmesi, bir başka ifadeyle, uluslararası standartlarda finansman girdisi elde edilmesi isteniyorsa, uluslararası tahkim imkanının devam ettirilmesinin ve risklerin ve risk paylaşımı çerçevesinin son derece iyi tanımlanmasının gerektiğinin altı çizilmiştir.

Bu doğrultuda, uluslararası tahkim imkânlarının yanında işlevsel alternatif uyuşmazlık çözümü yöntemlerinin tanımlanmasının, uyuşmazlığın hızlı çözümüne katkı sağlayabileceği ve sürecin uzayarak sözleşmenin feshi ile sonuçlanmasına engel olabileceği ifade edilmiştir. Yine KÖİ sözleşmeleri bağlamında ele alınacak uyuşmazlık çözümü yöntemlerinin yasal dayanaktan yoksun olması kararların icrasında güçlük yaratabileceğinden, KÖİ sözleşmelerine uygulanabilecek müzakere, arabuluculuk/uzlaştırma gibi alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerinin esaslarının, kanun hükümleri ile belirlenmesinin kamu idareleri arasında uygulama farklılığını önleyerek, yatırımcılar açısından yasal öngörülebilirlik ve kesinlik sağlayabileceği ifade edilmiştir. Ayrıca sözleşmelerde, şeffaf biçimde düzenlenen uyuşmazlık çözüm sürecinin, gerek yatırımcının gerekse finansörlerin güven içinde hareket etmelerine ve sözleşmelere dahil olma iradelerinin oluşmasına yardımcı olduğu şeklinde bir değerlendirmede bulunulmuştur.

Son yıllarda ülkemizin yaşadığı risklerin tartışıldığı ve yabancı yatırımcıların bulunduğu toplantılarda, daha çok KÖİ özelinde sorularla muhatap olunduğu, bu anlamda dünya genelinde, özellikle yatırımcılar ve kredi derecelendirme kuruluşları gözünde Türkiye'nin KÖİ modelinin bir marka değeri taşıdığı dile getirilmiştir. Bununla birlikte Dünya Bankası, IMF gibi diğer ülkelere birçok alanda kılavuzluk görevi üstlenen uluslararası kurumlar tarafından da KÖİ ile gerçekleştirilen projeler getirdiği riskler de dahil olmak üzere çok daha detaylı analiz edilmeye başlanmıştır.

Benzer şekilde, farklı ülkelerin bulunduğu hemen hemen her yönetim toplantısında Türkiye'nin KÖİ alanındaki tecrübelerinin başka ülkeler için örnek gösterilir hale geldiği vurgulanmıştır. G-20 platformunda, 2015 Dönem Başkanlığı toplantıları esnasında Altyapı ve Yatırımlar başlığının önemli bir gündem olduğu, söz konusu toplantılarda gelişmiş ülkelere gelişmekte olan ülkelere kadar birçok ülkenin Türkiye'nin KÖİ proje deneyimlerine büyük bir ilgi gösterdiği belirtilmiştir.

Farklı paydaşları projelere dahil etmek, uluslararası yatırımcılara projeleri daha net anlatabilmek adına, yabancı dilde fizibilite çalışmaları konusundaki eksikliklerin giderilmesi gerektiği özellikle vurgulanmıştır. Bu sebeple, yabancı yatırımcıların da projeye hazırlanabilmesi için KÖİ projelerinin ihale ilanları ile ihaleleri arasında daha uzun süre tanınmasının yararlı olacağı gündeme getirilmiştir.

Yine, ihaleye çıkılacak projeler için ihaleden önce tanıtım günleri oluşturulmasının ve yabancı şirket ve yatırımcıların bu günlere çağrılarak görüşlerinin alınmasının kamunun yabancı yatırımcıların endişelerini ve görüşlerini doğrudan yabancı yatırımcılardan duymasına olanak vereceği ifade edilmiştir. Kamunun projeyi açık bir şekilde tanıtabilmesinin ve yabancı yatırımcılara proje özelinde kamu ile özel sektör arasında yapılması düşünülen risk paylaşımının sunulmasının önemli olduğu, bu sunumun yabancı yatırımcıların projeye verecekleri tepkilerin kamu tarafından açık bir şekilde not edilmesine de olanak vereceği belirtilmiştir.

Risklerin doğru paylaşımının önemine atıfla riskleri hangi tarafın üstleneceğinin belirlenmesiyle birlikte, risklerin tanımlanmasının son derece önemli olduğu belirtilmiş ve özel sektörün ve finansman sağlayanların *tanımlanabilen riskleri* almayı tercih ettiği dile getirilmiştir.

Projelerin öngörülebilirliğini artıran, gerekli her türlü analizin yapıldığı bir fizibilite etüdüne ve dinamik şekilde çalışan bir finansman modeline dayanan uluslararası standartlardaki sözleşmelerin varlığının çok önemli olduğunun altı çizilmiştir.

Yabancı sermayenin ilgisinin artırılması ve aynı zamanda kamu ve özel sektöre projelerin hazırlık ve uygulama aşamasında yardımcı olması amacıyla dokümantasyonlarda standartlaşmanın sağlanmasının ve farklı senaryo analizlerinin olduğu bir finansman çalışmasının ortaya konmasının gerekli olduğu dile getirilmiştir.

Farklı KÖİ sektörlerinde karşılaşılan ortak türden sorunlara ilişkin olarak standardizasyon uygulanabileceği, öte yandan belirli bir sektörde, belirli bir projenin ihtiyaçları özelinden hareketle tüm KÖİ projelerine uygulanacak standardizasyon çalışmalarının problemlili olabileceği ve bu nedenle, sektörel öncelikleri ve ihtiyaçları dikkate alan sektör bazlı standardizasyon çalışmasının daha makul olabileceği dile getirilmiştir.

Yabancı yatırımcıların KÖİ projelerine dahil olması başlığı değerlendirilirken, Türkiye'deki KÖİ projelerinde proje sahibi firmanın dış kaynak bulması ile yabancı bir firmanın projeye gelip ortak olması süreçlerinin ayrı ayrı değerlendirilmesi gerektiği vurgulanmıştır.

KÖİ projeleri koşullu yükümlülükler bağlamında ele alındığında, bu bilginin yalnızca kamu perspektifinden gerekli olmadığı belirtilmiş, yabancı yatırımcılar açısından da, yatırım yapılacak ülkede toplam ne kadar proje olduğu ve bu projelere ne kadar garanti mekanizması işletildiğinin bilgisinin önem arz ettiği dile getirilmiştir. Ayrıca, kamunun sağladığı garanti mekanizmalarının kamunun projeye verdiği sermaye katkısı gibi görülmesi gerektiğinin, bu noktada tanıtım ve kamuoyunun doğru bilgilendirilmesinin önemine vurgu yapılmıştır. Gelecekte bu konuya daha fazla önem verilmesi gerektiği vurgulanmıştır.

Proje hazırlık süreçlerinin dikkatli yapılmaması sonucunda ihalelerin iptal edilme olasılığının artmasının, ihale ve sözleşme sonrasında proje üzerinde yapılan değişikliklerin sıklığının ve her idarenin geliştirdiği farklı uygulamaların yabancı sermayenin Türkiye'ye dahil olma sürecini olumsuz etkilediği dile getirilmiştir.

KÖİ modelleri açısından Türkiye, her ne kadar birbirinden başarılı projeleri hayata geçirmiş olsa da, dünyadaki örnekleriyle karşılaştırıldığında, ülkemizde finans piyasalarının derinliğinin tartışma konusu olmaya devam ettiği görüşü dile getirilmiş, bu çerçevede finans piyasalarının derinleştirilmesinin büyük önem arz ettiği ifade edilmiştir.

4.1.8. Alternatif Finansman Yöntemlerinin Uygulanabilirliği

Son dönemde karşılaşılan ve gelecekte de önemli bir risk oluşturmaya devam edecek en önemli hususlar arasında borçlanma maliyetlerinin yükselmesi olduğu belirtilmiştir. Özellikle son bir yıl içerisinde, sektör fark etmeksizin KÖİ projelerinin fiyatlandırmasında yukarı yönlü baskıların giderek arttığı ve KÖİ modeliyle yürütülen projelerin Türkiye gibi ülkelerde yoğunlaşmasının da katkısıyla, uluslararası finansörlerin ülke limitlerine dayanmış olmasının yeni ve alternatif finansman yollarının aranmasını gerektireceği değerlendirilmiştir.

Alternatif finansman yöntemleri içinde ilk sırada proje bonoları ele alınabilir. İnşaat aşamaları için yeşil bonolar, sosyal bonolar önemli hale gelecektir. Basel standartları gibi bazı uluslararası standartlar nedeniyle, gelecek dönemde bankalar uzun vadeli finansman sağlama konusunda sıkıntılar yaşayacak ve emeklilik fonları, yatırım fonları gibi finansman kaynakları gelecekte KÖİ projelerine daha fazla yatırım yapacaktır.

Bankaların KÖİ projelerine uzun vadeli finansman sağlamak için bilançolarında uzun vadeli sermaye tutması gerekmektedir. Bu da hem maliyetleri artırmakta hem de KÖİ projelerine uzun vadeli finansman sağlanmasının önüne geçebilmektedir. Bu sebeple, piyasa koşullarının proje bonolarının yaygınlaşmasına imkân verecek şekilde bir an önce elverişli hale getirilmesi önem arz etmektedir.

Genellikle proje bono yatırımcıları inşaat riskini almayı tercih etmezler. Ancak, Elazığ Şehir Hastanesi örneğinde olduğu gibi, inşaat riskini bertaraf eden çözümleri içeren proje bono yapıları vasıtasıyla, inşaat ve işletme süreçlerini kapsayan 20 yıllık bir bono tahvilinin ihracının gerçekleştirilmesi, alternatif finansman araçlarının geleceği açısından umut vericidir. Ayrıca proje bonolarının belediye projelerinin finansmanında kullanılmasının önünü açacak mevzuatın geliştirilmesinin de beklenen gelişmeler arasında yer aldığı dile getirilmiştir. Bu bağlamda, KÖİ projeleri finansmanında sermaye piyasası çözümlerinin kullanılması ve yaygınlaştırılması gerektiği ifade edilmiştir.

Yabancı finansmanın daha fazla kullanılması, proje bonolarının geliştirilmesi ve ikincil piyasaların aktif olması için uluslararası hukuk kurallarına uygun ve şeffaf sözleşmeler hazırlanması gerektiğine dikkat çekilmiştir. Projelerin kamuoyu tarafından bilinirliğini artırmak, uluslararası danışmanların hem banka hem özel sektör hem de kamu tarafından kullanılması ve sağlıklı bir hukuki çerçevenin oluşturulmasının önemine vurgu yapılmıştır.

İslami finansman da dahil olmak üzere, yeşil bonoların ve diğer inovatif finans yöntemlerinin altyapı yatırımlarına yöneltilmesi adına çalışmalar yapılması gerektiği dile getirilmiştir. “*Hane halkını finansmana nasıl katarız?*” sorusu gündeme taşınmış, gelir ortaklığı senedi modelinin tekrardan gündeme alınması önerilmiştir. Özellikle faizden gelir elde etmekten kaçınan hane halkının proje finansmanına katılımının bu şekilde sağlanabileceğine ilişkin görüş belirtilmiştir. Sermaye piyasası araçlarının projelerin zamanında ve tam bütçe ile bitirilmesi konusunda da belli bir disiplin kazandıracağı ayrıca dile getirilmiştir.

Gelir kalemleri açısından karlı olmayan projelere katkı payı uygulamasının bugün mevzuatta yer aldığı hatırlatılmıştır. Ortaklık tabanlı finansman modelleri üzerine çalışılabileceği, BES’lerin altyapı projelerine yönlendirilmesinin önemli olacağı vurgulanmıştır.

Özellikle talep garantisi olan sözleşmelerde, gelir kaleminin garanti üzerinde gerçekleşmesi durumunda gelir paylaşımı ilkesinin de düzenlenmesi önem arz etmektedir. KÖİ projeleri için getirilen vergi muafiyetleri ve benzer kolaylıkların devam ettirilmesi de önerilmiştir.

İslami finansal kurumlardan gelen yabancı sermayenin KÖİ projelerinde daha fazla kullanılmasına imkân vermek ve İslami finansman yöntemlerinin geleneksel finansman yöntemleriyle benzer bir işleyiş statüsüne sahip olması amacıyla bazı YİD ve YKD (KÖİ sağlık uygulamalarında olduğu gibi) mevzuatında revizyonlar gerektiği, İslami finansmanın, geleneksel bankacılık pazarına kıyasla dezavantajlı durumda bulunduğu ve bunun çözülmesi gerekli bir sorun olduğu ifade edilmiştir.

Leasing (veya İslami finansmandaki karşılığıyla “ijara”) yönteminin aslen bir finansal kiralama tekabül ettiği ve bu durumda 6361 sayılı Finansal Kiralama, Faktöring ve Finansman Şirketleri Kanunu hükümlerinin geçerli olduğu belirtilmiştir. Ancak, söz konusu Kanunun vergi teşvikleri ve muafiyetler açısından konvansiyonel finansman ve İslami finansmanın farklı uygulamalara maruz kalmasına neden olduğu; bu durumun ise İslami finansman kaynaklarının KÖİ projelerinde etkin bir şekilde yer alması ve finansman maliyetlerinin düşürülmesi açısından problem yarattığı ifade edilmiştir.

Proje bonusu, kira sertifikaları gibi alternatif finansman yöntemleri değerlendirilirken, söz konusu yatırım araçlarının borç üstlenim taahhüdü gibi hâlihazırda kullanılan garanti mekanizmaları kapsamında mevzuat açısından uygulanabilirliğinin de değerlendirilmesi gerektiği vurgulanmıştır.

Proje finansmanı genel olarak değerlendirildiğinde, bankaların yükümlülüklerinin arttığı eleştirilerinin yükseldiği tespit edilmiştir. Sermaye piyasalarından faydalanılması da dahil olmak üzere finansal kaynakların çeşitlendirilmesi, projelere farklı bankaların da çekilmesinin sağlanması bir çözüm olabilecektir. Bankalar, emeklilik fonları gibi yurtdışı finansman olanaklarının araştırılması, ülke proje portföyünün, kamuoyu ve yatırımcılarla paylaşılması gerektiği vurgulanmıştır.

4.1.9. KÖİ Projelerinin Geleceği ve Yeni Sektörlerin Değerlendirilmesi

KÖİ projelerinin yeni dönemde daha çok stratejik sektörler yöneldiği, günümüzün ihtiyaçları değil, geleceğin ihtiyaçları öngörülerek tasarlanması, kaynakların iyi kullanılması ve mevcut kaynakların iyi yatırımlara dönüştürülmesinin sağlanması gerektiği vurgulanmıştır. Stratejik öneme sahip ve ithal ikamesi olan teknolojik projelere öncelik vermenin; KÖİ projelerinde bölgesel ve sektörel çeşitliliği sağlamanın önemi dile getirilmiştir.

Kısa vadede yeni projelerin hayata geçirilmesinin beklendiği su ve atık su sektörlerinde kaliteli tasarımın çok önemli olduğu ve farklı teknolojik gereksinimlerin gündeme gelebileceği ifade edilmiştir. Bu sebeple, söz konusu sektörlerde yenilikçi yaklaşımlardan faydalanmak için proje geliştiriciliğini özel sektöre bırakmak gerektiği ve daha çok serbestlik sağlayacak bir ihale yaklaşımının proje başarısı için önemli olduğu dile getirilmiştir.

İç gümrüklerin KÖİ modeli ile yapılması hususunda çalışıldığı, bu sürecin devamı niteliğinde, ulaştırma ve lojistik ana planlarının tamamlanması ve gümrüklerin dinamik bir yapıyla revize edilmesinin düşünüldüğü dile getirilmiştir.

Mevcut stratejilere uygun olarak belirlenen yerlerde kış ve termal turizm alanlarındaki yatırımların KÖİ projeleri ile hayata geçirilmesi hususunda çalışmalar yapılması gerektiği belirtilmiştir.

Tartışılan çerçeve kanununun KÖİ modelinin yeni alanlarda kullanılmasının önünü açması gerektiği dile getirilmiştir. Yerel yönetimler, eğitim, çevre alanları yeni alanlar olarak görülmektedir. Proje gelirlerinde istikrar için kamu garantilerinin çok önemli olduğu, ülkenin güven endeksinin hangi tarafın borçlandığına bakmadan borçlanma maliyetini doğrudan etkileyen bir faktör olduğu, gelir artıcı hususlarda isteklilerin önünün açılması gerektiğine değinilmiştir.

Demiryolu sektörünün yeni bir KÖİ uygulama alanı olabileceği ifade edilmiştir. Demiryollarının ve üstündeki araçların birlikte düşünüldüğünde son derece ağır yatırımlar olduğu ve genel anlamda mali fizibilite yönünden olumsuz projeler olduğu belirtilmiştir. Bu sebeple, ilgili projelerin bir blok olarak KÖİ modeline pek uygun olmadığı, ancak belli hatların işletmesinin özel sektöre devredildiği ya da taşımacılık gelirleri ile diğer gelirlerin tek yapı altında toplandığı modeller gibi karma modellerin hayata geçirilmesinin mümkün olacağı kaydedilmiştir. Yurtdışı örneklere de bakıldığında demiryolu işletmelerinin gayrimenkul gelirleri sayesinde ayakta durdukları görülmektedir. Bu çerçevede, söz konusu sektörde KÖİ uygulamaları için gayrimenkul sertifikalarının geliştirilmesinin düşünülebileceği ifade edilmiştir.

KÖİ modelinin geleceğinin, daha çok AR-GE ve teknoloji gerektiren alanlara yönelmesi gerektiği de vurgulanmıştır. Özellikle orta gelir tuzağından çıkmayı sağlayacak sektörlerle yönelerek, daha yenilikçi yaklaşımlarla, geniş anlamda teknoloji gelişimini sağlayacak sağlık endüstrisi gibi alanlara yönelinebileceği vurgulanmıştır. KÖİ projelerinin geliştirilmesi ve etkinlik alanları açısından teknoloji transferi konusu da oldukça önem arz etmektedir. Bu alanda kamu alım garantileri katalizör olacaktır. Türkiye'nin pazar büyüklüğü yeni teknoloji geliştirilmesi için yeterli olmasa da çevresindeki ülkeleri kapsayarak yeterli bir büyüklük elde edilebileceği ve proje geliştirme imkânına erişilebileceği değerlendirilmektedir. Örnek olarak Amerika Birleşik Devletleri'nde firmaların internet altyapı yatırımlarını KÖİ modeli ile yaptıkları dile getirilmiştir. Paralel olarak, kent içi ulaşım, akıllı şehir uygulamaları, kentsel dönüşüm alanlarında da KÖİ modeli bir tercih olarak kullanılabilir.

Yenilenebilir enerji projelerinin ekonominin gelişimi açısından bir kaldıraç etkisi oluşturabileceği ifade edilmiştir. KÖİ projelerinin sadece ülkenin ihtiyaç duyduğu altyapı yatırımlarının hayata geçirilmesi açısından değil, aynı zamanda ithalata bağımlılığın yüksek olduğu ve/veya üretim yetkinliğinin geliştirilmesine ihtiyaç duyulan ürünlerde üretim yetkinliğinin artırılması açısından da büyük önem taşıdığı belirtilmiştir. Sanayideki dijital dönüşüm de göz önüne alınarak, KÖİ projelerinin stratejik bir yaklaşımla önceliklendirilmesi ve tasarlanması gerektiği, bunun yapılabilmesi halinde KÖİ projelerinin ve bunlarla bağlantılı kamu alımlarının yaratacakları ölçek ve kaldıraç etkileri ile yerli sanayinin üretim yetkinliklerinin geliştirilmesine ve teknoloji kazanımına önemli katkılarda bulunabileceği ifade edilmiştir.

Ulaştırma, sağlık, çevre, atık su, katı atık, geri dönüşüm gibi sektörlerin yanı sıra eğitim tesisleri, üniversiteler, araştırma kurumları, savunma sanayiinin de gelecek için uygun KÖİ projeleri olarak görülebileceği dile getirilmiştir. Bu çerçevede birden fazla idarenin koordinasyonuna ihtiyaç duyulacağı görülmekte olup süreçlerin iyi yönetilmesinin önem arz ettiği de ifade edilmiştir.

Gelecekte risk yönetimi konusunda kamunun daha fazla söz sahibi olması gerektiği, projelerin finansmanı kadar sürdürülebilirliklerinin de bir o kadar önemli olduğuna değinilmiştir. Projelere dahil olan özel sektörün sadece proje için kurulan özel amaçlı şirketler olmadığı, alt yüklenicilerin de olduğu hatırlatılmıştır. Bu konuda da risk yönetimi ne kadar detaylı yapılabilirse projelerin sürdürülebilirliğinin kolaylaşacağı görüşüne yer verilmiştir.

KÖİ modelinin geleceği için temel sorunların tespitinin önemli olduğu, geçmiş deneyimlerin kullanılması gerektiği, KÖİ projelerinin performanslarının iyi bir şekilde ölçülmesi gerektiği, kamu yükümlülüklerinin kontrol edilmesi gerektiği hususlarına özel vurgu yapılmış, uluslararası standartlarda KÖİ projelerinin muhasebeleştirilmesinin, koşullu yükümlülüklerdeki belirsizlikleri gidereceği ve uluslararası piyasalara olumlu mesaj verilmesini sağlayacağı belirtilmiştir.

4.1.10. KÖİ Projelerinin Yerel Yönetim Düzeyinde Gerçekleştirilmesi Hususunun Değerlendirilmesi

Şehirlerin ülke ekonomisindeki yerinin her geçen gün artması, nüfus artışı ve şehirleşme ile birlikte, yerel yönetimlerin hayata geçirmeleri gereken yatırımların hacmi de paralel oranda artmaktadır. Alternatif finansman tekniklerinin kullanımının, yerel yönetim projelerinin finansmanında gün geçtikçe daha önemli hale geldiği vurgulanmıştır. KÖİ modelinin de, bu kapsamda üzerinde önemle durulması gereken bir yöntem olduğu ifade edilmiştir.

KÖİ modelinin yerel yönetimlerde uygulanmasına ilişkin değerlendirmeler çerçevesinde, belediyelerin bazı alanlarda bu modele ihtiyaç duyduğu dile getirilmiştir. Özellikle, atık su tesislerinin yapımı, rehabilitasyonu ve işletilmesinde, katı atık yakma ve bertaraf tesislerinin ve ulaştırma projelerinin gerçekleştirilmesinde, kentsel ulaşım ve projelerinin hayata geçirilmesinde KÖİ modelinin bir alternatif olabileceği ortaya konmuştur.

Yerel yönetimlerin yeni hizmet alanlarındaki proje ihtiyaçlarının ve buna bağlı olarak finansman ihtiyaçlarının günden güne arttığı ancak, yerel yönetimlerin gerçekleştirilmeyi düşündüğü yatırımların kendini finanse etmesine yetecek ölçüde gelir üretememesinden dolayı

KÖİ projelerinin gerçekleştirilemediği ifade edilmiştir. Bu kapsamda proje maliyetlerinin yüzde elli oranında merkezi bütçeden karşılanması hususunda görüşler dile getirilmiştir.

Yerel yönetimlerde KÖİ projelerinin gerçekleştirilmesinden önce projelerin geliştirilmesi hususunda da finansal problemler bulunduğu ifade edilmiştir. Yerel düzeyde gerçekleştirilecek projelerin fizibilite çalışmalarının çok iyi yapılması gerektiği ancak belediyelerin bunu karşılayacak mali kaynaklarının olmadığı belirtilmiştir. Yerel yönetimlere proje hazırlığında kullanılmak üzere finansal destek sağlanması gerektiği paylaşılmıştır. Uluslararası finans kuruluşlarının hibeleri de bu kapsamda kullanılabilir kaynaklar arasında değerlendirilmiştir.

Özellikle, birden fazla disiplini bir arada bulunduran KÖİ uygulamalarına ilişkin olarak, yerel yönetimlerde yeterli kurumsal kapasitenin bulunmadığı hususu tespit edilmiştir. Bu sorunların, İbank gibi doğrudan faaliyet alanları yerel yönetimlerle ilgili kurumlar tarafından hayata geçirilecek eğitim faaliyetleri ve projeye özel danışmanlık alınması ile aşılabileceği üzerinde durulmuştur.

Yerel düzeydeki proje önerileri çerçevesinde, her bir kentin stratejik altyapı geliştirme projelerine ihtiyacı olduğu dile getirilmiştir. Yerel yönetimlerin ihtiyaçlarının objektif kriterlerle belirlenmesi ve proje seçiminin ihtiyaç temelli bir yapıya dayanması gerektiği dile getirilmiştir.

Merkezi hükümetin yerel yönetim projelerini gerek kurumsal kapasite gerekse finansman anlamında desteklemesi gerektiği, bu doğrultuda yerel yönetimlerin küçük projelerinin merkezi yönetim tarafından birleştirilerek ihale edilebileceği ifade edilmiştir. Bu bağlamda, yerel yönetim projelerinin, bir paket haline getirilmek suretiyle, yatırım tutarının belirli bir hacme taşınarak, küresel yatırımcıların ilgisinin çekilebileceği, daha uygun maliyetli fona erişebileceği ve işlem maliyetlerinin daha düşük seviyelere çekilebileceği belirtilmiştir.

KÖİ modelinin uygulanma sürecinde, her bir yerel yönetimin konuyu farklı bir biçimde ele alabileceği olması nedeniyle, uzmanlık gerektiren alanlarda danışmanlık ve yönlendirme hizmetini verecek merkezi bir KÖİ biriminin kurulmasının, işlerin daha standart bir çerçevede yürütülmesini, izlenebilirliğinin sağlanmasını ve yerel yönetim projelerine bütüncül bakılabilmesini mümkün kılacağı hususunda mutabık kalınmıştır. Ayrıca, sözleşmelerin standartlaştırılmasının ve çerçeve bir KÖİ kanununun yerel yönetimlerin proje geliştirmesini kolaylaştıracağı belirtilmiştir.

4.1.11. KÖİ Projelerinde Elde Edilen Deneyimlerin Yurtdışına İhracı Konusunun Değerlendirilmesi

Türkiye'nin KÖİ bilgi birikimlerinin ihracı konusunda önemli gelişmeler kaydedildiği ifade edilmiştir. 1970'lerde başlayan yurt dışı müteahhitlik hizmetlerinden çok daha gelişmiş bir yapıda, programlama, planlama, finansal, hukuki ve yönetsel danışmanlık ve nihai olarak işletme, bakım-onarım ve devir süreçlerini kapsayacak paket bir hizmet sunumu ile Türkiye'nin KÖİ tecrübelerini pazarlayabilir duruma geldiği vurgulanmıştır.

1980'lere dayanan ülke KÖİ tecrübesi, özellikle son on yıl içinde küresel gelişmelere de paralel olarak büyük bir ivme kazanmış ve hayata geçirilen projeler, birçok ülke tarafından takdirle karşılanmıştır. Türkiye, özellikle son dönemde ulaştırma, sağlık ve diğer altyapı yatırımları sektörlerinde ciddi bir tecrübe birikimine ulaşmıştır. Bu birikim, ülkemiz firmalarının da başka ülkelerde bu tarz projelerde yer almalarını sağlayacak bir temel oluşturmuştur. Türk firmaları, dünya çapında uygulanacak KÖİ modellerinde özel sektör ayağını oluşturabilecek bir olgunluğa erişmiştir. Bu itibarla, gerek kamu gerek özel sektör olarak, kazanılan KÖİ deneyiminin bir iş modeli olarak üçüncü ülkelere aktarılacağı ve firmalarımıza önemli iş imkânları sağlayabileceği düşünülmektedir. Bu çerçevede, özellikle hâlihazırda ülkemizin müteahhitlik ve teknik müşavirlik sektörlerinde güçlü olduğu Bağımsız Devletler Topluluğu (BDT), Ortadoğu ve Afrika gibi bölgelerin, özellikle de Türkiye'nin rol-model konumunda olduğu Kazakistan, Fas, Tunus, Romanya, Özbekistan, Gürcistan gibi altyapı yatırımlarını KÖİ modeli ile hayata geçirmeyi planlayan ülkelerin Türkiye açısından önemli ihrac pazarları olabileceği dile getirilmiştir.

KÖİ bilgi ve deneyimlerini üçüncü ülkelere daha fazla tanıtmak ve ihrac edebilmek için öncelikle yapısal sorunların tespiti ve giderilmesi önem arz etmektedir. Gelecek dönemde Türk şirketlerinin, işletmecilik dahil bilgi birikimlerini ihrac edecekleri imkanların doğacağı dile getirilmiştir. Bugün Türk işletmelerinin 12 farklı ülkede havalimanı yapıyor ve işletiyor olduğu, otel ve yat limanı işletmelerinde de Türk şirketlerinin yurt dışında yatırımlar yaptığı dile getirilmiştir. KÖİ projelerinin ihracı konusunda, kamunun görevinin ise özel sektörü yurtdışına çıkartacak ezber bozan bir sürecin yönetilmesi olması gerektirdiği vurgulanmıştır.

4.2. Temel Amaç ve Politikalara Dönük Uygulama Stratejileri ve Tedbirler

4.2.1. Mevzuat Alanında Yapılması Gereken Düzenlemeler

KÖİ-ÖİK toplantılarının her ikisinde uzunca bir süre tartışılan çerçeve kanun başlığında katılımcıların, Türkiye'nin KÖİ özelinde bir çerçeve kanuna ihtiyacı olduğunu dile getirenler ve mevcut yasal durumun iyileştirilmesi ile yola devam edilebileceğini dile getirenler olarak iki gruba ayrıldığı gözlemlenmiştir. Türkiye'nin KÖİ projelerinde nasıl daha başarılı olabileceğine ilişkin ortaya konan iki ayrı görüş, grupların kendi özel uygulama deneyimlerinden elde ettikleri argümanlar çerçevesinde toplantılarda tartışılmıştır.

Bir çerçeve kanuna ihtiyaç olmadığını dile getiren katılımcıların en çok vurgu yaptıkları husus, bugüne kadar on milyarlarca dolarlık KÖİ projesinin test edilip eksiklikleri giderilen mevcut yasal zeminde gerçekleştirildiği olmuştur. Örneğin, sağlık projeleri özelinde hemen her maddesi Anayasa Mahkemesine gönderilmiş ve denetim maddesi haricinde tüm maddeleri AYM (Anayasa Mahkemesi)'den geçmiş 6428 sayılı mevcut Kanunla devam edilmesinin etkin olacağı önerilmiştir.

Çerçeve kanunun acilen gerekli olmadığını düşünen katılımcıların ikinci temel savı ise ülkemizdeki hukuki altyapının birçok alanı içine alacak, birçok kanuna etki yapacak çerçeve bir kanun sistemine izin vermiyor olması olarak öne çıkmıştır. Yine üçüncü temel endişe ise bazı koordinasyon sorunlarını çözmesi beklenirken, çerçeve kanunun yeni belirsizlik alanları oluşturabileceğidir.

Bu bağlamda, mevcut mevzuatla tamamlanan başarılı örnekler dile getirilmiş, bu süreçte, özel sektörün mevcut deneyiminin ana kaynağının kamuda yıllardır biriken tecrübeden kaynaklı olduğu vurgulanmıştır. Bu doğrultuda mevcut mevzuatın bütün bu projeler için yeterli ve kaliteli düzeyde olduğu dile getirilmiştir. Kamu tecrübelerinden hareketle, özellikle Altyapı Yatırımları Genel Müdürlüğü'nün, Devlet Hava Meydanları İşletmesinin önemli tecrübelere sahip olduğu, aynı şekilde Karayolları Genel Müdürlüğü'nün uzmanlık açısından son derece önemli bir kurum olduğu ve söz konusu kurumların insan kaynaklarının ve kendi alanlarındaki projelerine ilişkin mevcut mevzuatlarının yeterli olduğu görüşü dile getirilmiştir. Bu noktada önemli hususun, mevzuatların günümüz ihtiyaçlarına göre revize edilmesi olduğu belirtilmiştir. 3996 sayılı Kanun kapsamında yürürlükte olan Bakanlar Kurulu Kararının (2011/1807) birçok proje türünü kapsadığı, projelere esneklik sağlayacak mevcut kanunların üzerine çalışılması gerektiği, çerçeve kanunun mevcut kurumsal kapasiteyi geliştirmeyeceği dile getirilmiştir.

Çerçeve bir kanunun geçmiş tecrübeleri yeniden tartışmaya açabileceği, kanunların ve eklerin sürekli güncellenmeye ihtiyacı olduğu dile getirilmiştir. Söz konusu görüşe ek olarak, her sektörün uygulama süreci veya işleyişi farklı olduğundan her alana özgü hukuki altyapının oluşturulması yönünde bir değerlendirme yapılmıştır.

Bu argümanlara karşın, çerçeve kanunun KÖİ projelerinin daha fazla başarı getirmesi adına gerekli olduğunu dile getiren katılımcılar, kapsayıcı, kuşatıcı ve farklı alanları koordine edecek böyle bir kanunun yöntem ve içeriğinin detaylarına odaklanması gerektiğinin altını çizen hususlar üzerinde mutabık kalmışlardır. Mevcut yasal düzenlemelerin sayıca çok olmasının bir yandan karışıklığa sebep olduğu ortak bir kabul olarak vurgulanmıştır. Farklı düzenlemelerin farklı sektörler özelinde proje yönetim sürecine esneklik kattığı ifade edilmiş olmakla birlikte, Türkiye'deki KÖİ projelerinin geleceği düşünüldüğünde etkin bir koordinasyona ihtiyaç duyulacağı güçlü bir öngörü olarak dile getirilmiştir. Bu noktada, ortak görüş, çerçeve kanunun açık ve esnek olması, alternatif finansman modellerine izin vermesi, uluslararası tahkim imkânı sunması ve uluslararası standartlara uygun olması gerektiğidir. Çerçeve kanunun oluşturulmasıyla;

- Bakanlıklar arasında tecrübe paylaşımının daha rahat ve hızlı şekilde yapılabileceği, KÖİ projelerini ilk defa uygulayacak kurumlara yol gösterilebileceği,
- Bilgi eksikliği, anlayış farklılığı gibi sebeplerle kurumlar arasında projelerin uygulanmasında yaşanan farklılıkların ortadan kalkacağı,
- Sözleşmelerin standardizasyona kavuşturulacağı,
- Projelere ilişkin mevzuatta kamu görevlilerinin takdir yetkisinin sınırlarının belirleneceği, bu bağlamda, öngörülebilir ve okuyan herkes tarafından aynı şekilde anlaşılabilir düzenlemelerin yapılabileceği,
- Uluslararası yatırımcılara daha güvenli ve şeffaf bir KÖİ ortamı sunulacağı,
- KÖİ projelerinin ilk başladığı dönemlerde eksiksiz bir yasal bir zemine sahip olunmamasının doğurduğu, sosyal ve ekonomik maliyetlerin tekrar üstlenilmek zorunda kalınmayacağı,
- Yeni çerçeve kanunla ortaya çıkması muhtemel belirsizliklerin en aza indirilmesi amacıyla, çerçeve kanun oluşturulurken geniş paydaşların katılımı ile çalıştaylar düzenlenmesinin yerinde olacağı,

- Çerçeve kanunun yeniden müzakere yolunun açılması, finansman temini planlanmadan ihaleye başlanmaması, prosedürlerin yoruma açık olmadan tanımlanması gibi hususlara yer vermesi gerektiği,
- Performans kriterleri çerçevesinde müdahale hakkının nasıl kullanılacağına iyi belirlenmesi gerektiği,
- Deneyimlerin bir yasal zemine taşınmış olacağı ve yaparak öğren modelinden elde edilen derslerin farklı idarelerde ve farklı sektörlerde tekrar yaşanmayacağı vurgulanmıştır.

Oluşturulacak KÖİ Çerçeve Kanununun, aynı zamanda uyuşmazlık çözüm yöntemlerinin ve süreçlerinin tanımlanması anlamında da yol gösterici olacağı, dostane uyuşmazlık çözümü yöntemlerinin KÖİ projeleri açısından ne şekilde uygulanacağına ilişkin düzenlemelere kanunda yer verilebileceği ifade edilmiştir. Yine, ilgili kanunun uyuşmazlıkların çözümüyle ilgili hükümlerinde tarafların aralarındaki uyuşmazlığı çözmek için azami düzeyde gayret göstermelerini sağlamak amacıyla belirli bir müzakere süresinin tayin edilmesinin önemli olduğu değerlendirilmiştir.

Bu değerlendirmeye paralel olarak, çerçeve kanunun projenin işlerliğine engel olmaması gerektiği hususuna da vurgu yapılmıştır. Mevcut durumda, kanunlara, gerektilçe bazı eklemeler yapılması durumunun süreçlerin uzamasına yol açtığı ve kafa karışıklığına neden olduğu, çerçeve kanunun çok fazla atıf içermeyen, genel alanları tanımlayan yol gösterici bir işlevinin olması gerektiği değerlendirilmiştir.

Kalkınma bankalarının, ticari bankaların ve sermaye piyasası kuruluşlarının da sağlayacağı katkılar ile model olacak tip sözleşmelerin her sektörün gereksinimleri göz önüne alınmak sureti ile tasarlanması gerektiği belirtilmiştir. KÖİ sözleşmelerinin özel hukuk sözleşmesi olduğu ve bunun yasal zeminde boşluk bırakılmayacak şekilde yer alması gerektiği vurgulanmıştır.

Mevcut hukuki durumun, her sektör ve olası proje açısından, proje üstlenicilerinin önünü açmadığı, genel çerçeveyi oluşturan bir kanunun gerekli olduğu ve bu oluşturulurken detayların sözleşmelerde yer alacağı bir yapının avantajlı olacağı büyük bir çoğunluk tarafından vurgulanmıştır. Özellikle, ihale öncesi taslaklar oluşturulurken, çerçeve kanun göz önüne alınarak dokümanlar oluşturulduğunda, detayların proje anlaşmasında yer almasının

kolaylaşacağı, finansman sağlayıcıların arzu etmediği belirsizliklerin bu sayede en aza indirilebileceği görüşü ortaya konmuştur.

Çerçeve kanun ile mevcut durumda yaşanan temel sorunlara neden olan yasal zemin eksikliklerinin giderilebiliyor olması önem arz etmektedir. Bu çerçevede, yeni kanunun mevcut deneyimlerden beslenmesi gerekmektedir. Örneğin, büyük alanlar üzerinde inşa edilen KÖİ projelerinin üst hakkı kullanımı konusunda, Medeni Kanun çerçevesinde üst hakkının ipoteğe konu olması için bağımsız ve sürekli bir hak olması; bunun için de en az 30 yıl süreli ve bağımsız bir şekilde devredilebilir nitelikte olması gerekmektedir. Sağlık kampüsü projelerinde bu sorun 6428 sayılı Kanunu kapsamında üst hakkı sözleşmesi tanımı (“Üst hakkı sözleşmesi: ... otuz yılı geçmemek şartıyla, bağımsız ve sürekli nitelikte üst hakkı tesis edilmesi amacıyla düzenlenecek sözleşme ve eklerini,”) ile giderilmiştir. Ancak, 6428 sayılı Kanun yürürlüğe girene kadarki sürede sağlık kampüsü projeleri kapsamında tanınan üst haklarının bağımsız ve sürekli olma nitelikleri tartışılmış ve bankalar nezdinde de projenin kredilendirilebilirlik (*bankability*) seviyesinin sorgulanmasına yol açmıştır. Dolayısıyla her bir KÖİ modeli uygulanacak sektör için çıkartılması gereken kanunda tek tek bu sorunun yaşanması yerine çerçeve kanun kapsamında bir düzenleme yapılarak; 30 yıldan az süreli olan ve devir engelleri içeren üst hakkı sözleşmelerinin bağımsız ve sürekli olma niteliği düzenlenebilir. Buna ilaveten, üst hakkı kullanımlarında mevcut ortamda var olan vergisel muafiyetlerde yaşanan somut sorunların dikkate alınması son derece önemlidir. Sağlık kampüsü projelerinde üst hakkı ve sonrasında imzalanan üst hakkı ipoteği sözleşmeleri tapu sicil müdürlükleri nezdinde imzalanmakta ve ilgili tapu sicil kaydına kaydedilmektedir. Tapularda yaşanan en büyük sıkıntı kanunda tanınan vergi muafiyetinin tapu memurları tarafından uygulanması konusunda çekinceler yaşanmasıdır. Bu bağlamda, çerçeve kanuna istinaden yapılacak ikincil ve ilişkili olabilecek diğer mevzuat kapsamında doğrudan vergi muafiyetlerine referans verilmesinin çözüm olabileceği tartışılmıştır. Ayrıca tapu, noter ve belediye gibi KÖİ projelerinde işlem yapılan resmi kurumlara vergi ve harç muafiyetlerine ilişkin ilgili resmi kurumun tabi olduğu mevzuat kapsamında yetkili idari kuruluş tarafından muafiyetin bildirilmesi gerekliliğine dikkat çekilmiştir.

Hukuki altyapının eksikliğinden dolayı, projelerin hazırlık, yapım ve işletme aşamalarında zaman ve para kayıpları yaşandığı, bu sebeple çerçeve kanunla süreçlerin iyi koordine edilmesinin elzem olduğu dile getirilmiştir. Bununla birlikte, çerçeve kanunun yapısı itibarıyla, projelere ilişkin genel hususlara yön vermesi gerektiği, sektörel ihtiyaçların farklılığı

ve hizmetlerin farklı doğaları gereği, her bakanlığın kendi uzmanlığından yararlanarak ikincil mevzuatını oluşturması gerektiği gibi bir görüş de ortaya konmuştur.

Projelerin hukuki altyapısına bakıldığında ise, şartnamelerin olmazsa olmazlarının listelenmesinin önemine değinilmiştir. Çerçeve kanunda ve ilgili hukuki metinlerde, yapılabilecekleri değil, yapılamayacakları önceden belirtmenin gerekli olduğu, yapılabileceklerin ise bir nebze sözleşme serbestisine bırakılmasının yerinde olacağı vurgulanmıştır.

Ülkemizde KÖİ'ye yönelik bir çerçeve kanunun yürürlüğe konulması gerektiğine dair değerlendirmelere benzer bir değerlendirme son dönemde Avrupa Komisyonu tarafından ülkemize yönelik olarak hazırlanan İlerleme Raporlarının kamu alımları faslına ilişkin bölümlerinde de yer almakta ve KÖİ uygulamalarında kapsamlı bir yasal çerçevenin olmaması eleştiri konusu edilmektedir.

Diğer taraftan, On Birinci Plan döneminde hayata geçirilmesi öngörülen Gümrük Birliği'nin güncellenmesi çalışması kapsamında da KÖİ dâhil olmak üzere AB kamu alımları mevzuatına yakınsamayı da içerecek düzenlemelerin müzakere edilmesi söz konusu olabilecektir. Bu çerçevede, Plan kapsamında yürütülecek çalışmalarda kanunun hazırlanması/yürürlüğe konulmasına dair bir perspektif ve takvimin oluşturulmasında yarar görüldüğü de dile getirilmiştir.

Sözleşme revizyonu kavramının literatürde çok önemli olduğu, yukarıda değinildiği üzere², sözleşmelere ilişkin değişikliklerin makul bir süre içinde yapılması gerektiği, özellikle projeler için düzenleyici etki analizi çalışmalarının yapılmasının son derece önemli olduğu tespiti paylaşılmıştır.

İkincil düzenlemelere ilişkin yapılacak çalışmalarda, FIDIC sözleşme uygulamaları standartlarına uyumu sağlayacak, ihtilaf çözüm kurulları benzeri yapıların mutlaka eklenmesi gerektiği dile getirilmiştir. İdarenin ve özel sektörün temsilcilerinden oluşan bu kurulun, proje

² 6428 sayılı Kanununun 4. Maddesinin 9. Fıkrasının İptali için Anayasa Mahkemesinde açılan iptal davasında Anayasa Mahkemesinin 2014/92 E.,2016/6 K.sayı 28.012016 karar tarihli karar gerekçesi örnek olarak gösterilerek; sağlık hizmetlerinin nitelikleri gereği diğer kamu hizmetlerinden farklı olduğu; bu sebeple kamunun sağlık hizmetinin önemi ve ivediliği nedeniyle çeşitli tedbirler almasının doğal ve zorunlu olduğu, KÖİ modelinin geleneksel kamu hizmeti sunumundaki dinamizm eksikliğine çare olarak öngörüldüğü, modelin çok sayıda hizmet unsurunu içermesi nedeniyle karmaşık ve uzun süreli bir ilişki barındırdığı gerekçeleri ile KÖİ sözleşmelerinin tadil edilebileceğinin Anayasa Mahkemesi tarafından da uygun görüldüğü vurgulanmıştır.

başlangıcından itibaren taraflar arasında oluşması muhtemel ihtilaflara çözüm getirmesi beklenmektedir.

İhalesi gerçekleştirilecek olan projelere ilişkin yatırım tutarı, trafik tahmini gibi fizibilite raporunda yer alan bilgilerin güncel olması büyük önem arz etmektedir. Nitekim “Hazine Müsteşarlığı Tarafından Gerçekleştirilecek Borç Üstlenimi Hakkında Yönetmelik” in 4. Maddesinde borç üstlenim taahhüdü verilebilecek projelere ilişkin yatırım tutarının tespitinde, Yüksek Planlama Kurulu kararına esas teşkil eden fizibilite raporunda yer alan yatırım tutarının dikkate alınacağı ifade edilmektedir. Bu kapsamda, söz konusu bilgilerin güncelliğini koruması bakımından YPK kararlarının belli süre ile sınırlandırılması gerekmektedir.

Bu yöndeki tartışmalara yönelik olarak, On Birinci Kalkınma Planı çalışmaları döneminde tüm görüşler dikkate alınarak yeni sektörler de göz önünde bulundurularak çerçeve bir kanuna ihtiyaç duyulacağı, geçmiş tecrübelerden ders alınarak, böyle bir çalışmanın yeni projelerin geliştirilmesine katkı sağlayacağı belirtilmiştir.

4.2.2. Kurumsal Yapıyı İyileştirmeye Yönelik Düzenlemeler

Merkezi bir koordinasyon biriminin kurulmasının gerekliliği konusu tartışılırken, mevcut durumun tespitini yapmak adına, bugüne kadar, oluşturulması tartışılan merkezi bir KÖİ birimi olmadan da birçok başarılı projenin tamamlanmış olmasını sağlayan ilgili kamu kurumlarının (Kalkınma Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı ve ilgili bakanlıklardaki KÖİ birimleri gibi) varlığının altını çizmenin yararlı olduğu paylaşılmıştır. Ancak, bununla birlikte, kurumlar arası eşgüdüm olmaması ve personel sirkülasyonu nedeniyle koordinasyon sorunları yaşanmaktadır. İdare içinde bu sürece kolay adapte olacak uzman kişilere çok ihtiyaç duyulduğu, kamu tarafında bu anlamda deneyim hafızasının kayıt altına alınamadığı, bu sürecin ise işletme aşamasında projelere zarar verdiği dile getirilmiştir.

Gelecekte, merkezi bir KÖİ biriminin hangi rolü üstlenmesi gerektiğinin de tartışılmaya devam edilmesinin gerekli olduğu belirtilmiştir. Yine, birçok ülkede bu birimin danışmanlık rolünü üstlendiği ifade edilmiştir. Merkezi bir KÖİ biriminin ihaleyi gerçekleştirecek kuruma ve/veya idareye yol gösterebileceği gibi, süreçleri koordine edebileceği yönünde görüşler de beyan edilmiştir.

KÖİ merkezinin yerine getirebileceği diğer işlevlerin, KÖİ politikalarını oluşturmak, piyasa ile iletişimi sağlamak, ilgili mevzuatı hazırlamak ve koordinasyon görevini üstlenmek olduğu dile getirilmiştir. Uygulama aşamasına ilişkin görevlerin ilgili kurumlarda kalmaya

devam etmesiyle birlikte, KÖİ biriminin denetleme görevi üstlenerek ve KÖİ projelerine geniş perspektiften bakarak genel değerlendirme yapabilen bir teşkilatlanma olarak tasarlanabileceği paylaşılmıştır.

KÖİ politikalarının oluşturulması çerçevesinde, standart dokümanların hazırlanması, en iyi örneklerin paylaşımı, piyasa farkındalığının geliştirilmesi, eğitim faaliyetlerinin düzenlenmesi, veri tabanının oluşturulması ve yönetilmesi KÖİ biriminin gerçekleştirebileceği faaliyetler olarak sıralanmıştır. Kurumlar arası koordinasyon bağlamında ise icracı kurumlara proje seçimi, fizibilite hazırlığı ve danışmanlık sağlanması kapsamında teknik destek sunulabileceği ifade edilmiştir. Diğer taraftan, projelerin gelişimi ve ihale süreçlerinin takibinin de merkezi KÖİ birimi üzerinden sağlanması görüşü dile getirilen öneriler arasında olmuştur.

Piyasa ile iletişim bağlamında özellikle proje portföyünün oluşturulması ve takibi ile ülkemizdeki KÖİ ortamının yatırımcılara tanıtımı gibi hususlar üstlenilebilecek görevler olarak dile getirilmiştir. KÖİ merkezi biriminin yerel düzeyde bu modelle proje gerçekleştirmek isteyen kurum ve kuruluşlara da rehberlik edebileceği ve koordinasyon sağlayabileceği dile getirilmiştir. Son olarak, kuruma verilecek görevlerin çıkar çatışmasına neden olmayacak şekilde belirlenmesine dikkat edilmesi gerektiği vurgulanmıştır³.

Merkezi bir birimin oluşturulması konusuna genel bir yaklaşımla bakıldığında, merkezi kurumun mevcut projeler için mi yoksa gelecekteki projeler için mi belirleyici olacağı, hangi tür bir yapı altında kurulabileceği, bazı kurumların bünyesindeki KÖİ birimleri bir araya getirilerek mi oluşturulması gerektiği, bu konuda farklı alternatiflerin neler olabileceğinin tartışılması ve iyi tasarlanması gerektiği vurgulanmıştır. Bu doğrultuda, tarafların ortaya çıkan sorunları eş zamanlı olarak takip edebileceği, bu sayede sorunların zamanında çözülebileceği bir dokümantasyon merkezinin de merkezi birimle birlikte düşünülmesinde yarar olacağı paylaşılmıştır.

KÖİ projelerinin koordinasyonun sağlama amacıyla ihdas edilecek yeni bir birimin aşağıda sıralanan alanlarda olumlu katkılar sağlaması öngörülmektedir:

- KÖİ dokümantasyon ve ihale hazırlık süreçleri ile proje yaşam süresi boyunca bir standartlaşma sağlanacaktır.

³ <http://www.eib.org/infocentre/publications/all/epec-establishing-and-reforming-ppp-units>

- Kurumsal bir standartlaşma sağlanacak, idarelerdeki hızlı ve sürekli kadro değişikliklerinin olumsuz etkilerinin projelerin akışına yansımaları engellenecektir.
- KÖİ projeleri etkin ve yerinde bir denetim süreci ile izlenebilecek, bilgiler bir merkezde arşivlenecek ve gerektiğinde raporlama yapılabilecektir.
- KÖİ proje süreçlerinin belirlenmesine katkı sağlayacak, bu durum Türkiye'nin KÖİ projelerinin marka değerini artıracaktır.
- Farklı idarelere hizmet içi eğitim programları düzenlenecektir. Benzer şekilde KÖİ projelerinde yer alan özel şirketlere, alt yüklenicilere yol gösterici bir kurum oluşacaktır.
- KÖİ projelerine ilişkin bilgi birikimi havuzunda sektörel zenginlik elde edilecektir.
- Yerel yönetimlere KÖİ projeleri kapsamında bir kılavuzluk hizmeti sunulacak ve projelerin hassas ve detaylı inceleme sonrası hayata geçmeleri sağlanacaktır.
- KÖİ projelerinin bir merkezden koordine edilmesi halinde projelerin daha fazla sahiplenilmesine katkı sağlanacaktır.
- KÖİ projelerinin yapım, işletme ve bakım süreçlerinde ilgili idare ile özel sektör arasındaki ihtilaflara yorum getirebilecek, ihtilafların çözümüne katkı sağlayabilecek yapıların oluşmasına destek olunabilecektir.
- Uluslararası tahkime taşınmayacak, günlük, anlık sorunların çözümüne katkı sağlayacaktır.
- KÖİ projelerinin yurt dışı finansman çekme potansiyelini harekete geçirebilecek yurt dışı tanıtım turlarını organize edecek ve KÖİ projelerinin ülke içinde tek bir merkezden yönetiliyor olması, yabancı yatırımcıya daha fazla güven sağlayacaktır.

Son olarak, uzun soluklu sözleşme kültürü kazanmanın kolay olmadığı, KÖİ ekosisteminin geliştirilmesine ihtiyaç duyulduğu tespitinden hareketle, projelerin eksiksiz ve aksamadan devamı için, idare içindeki farklı birimlerin konuyu bayrak değişimi gibi görmesi ve projenin her aşamasında yer alarak sürece bütünüyle hakim olması gerektiği vurgulanmıştır. Ayrıca proje süreçlerinin iyileştirilmesi başlığı altında, performans denetimi hususunun KÖİ projelerinin hizmet kalitesinin istikrarı için son derece önemli olduğu, bu noktada gelecekte, KÖİ projelerinin performanslarının çerçevesi belli bir alanda Sayıştay tarafından incelenmesi hususu değerlendirilmiştir.

4.2.3. İnsan Kaynakları Alanında Yapılması Gerekenler

KÖİ projelerinde elde edilen tecrübelerin gelecek projelerde kullanılabilmesinin önemine birçok kez vurgu yapılmıştır. Elde edilen tecrübelerin yalnızca kamu tarafı olarak değerlendirilmemesi gerektiği, aynı zamanda özel sektörün de bu tecrübeleri daha iyi uygulayabilmesinin önemi belirtilmiştir. Zira, proje şirketleri ilgili sözleşmeleri daha doğru ve yerinde uyguladıkça, finansörlerin karşısında itibarlarının ve kredibilitelerinin artacağı yönünde görüşler ortaya konulmuştur. Bu doğrultuda, deneyimlerin kaybedilmemesi için e-proje yönetimi gibi yeni yaklaşımların devreye alınması, geliştirilmesi ve /veya KÖİ dijital yönetim platformu benzeri bir yapı üzerine çalışılması gerektiği önerisi getirilmiştir.

Projelerin hazırlanma aşamasından, inşaat ve işletme dönemine kadar kamu tarafında mevcut kadrolarda meydana gelen değişikliklerin yarattığı sorunlara değinilmiştir. Hukuk, sigorta, teknik ve finans ekiplerinin projelere dağınık bir yapıda dahil olmasından kaynaklı sorunların altı çizilmiştir.

Kamuda ve özel sektörde var olan bilgi birikimi ve tecrübelerin projelere istenildiği ölçüde yansıtılamaması nedeniyle tüm ilgili ekiplerin bütünleşik bir şekilde proje hazırlık sürecine başlamasının önemi ortaya konulmuştur. KÖİ projelerinin proje hazırlığından işletme aşamasına kadar blok bir yapı olduğunun, bu yapıya başlarken idareden farklı bir birimle, inşaat aşamasında farklı bir birimle, işletme aşamasında ise bambaşka bir birimle sürecin yönetilmek zorunda olmasının büyük sorunlara neden olduğu vurgulanmıştır. Bu çerçevede, KÖİ projesi olarak hayata geçirilen yatırımların buldukları bölgelerdeki sorumlu idarelerle, projenin işletme aşamasına geçmeden bir araya gelmesi gerektiği de paylaşılmıştır.

Özellikle KÖİ projelerinin genel anlamda yürütülmesine ilişkin deneyim sahibi insan kaynağının azlığının gelecekte belli sektörlerde sorunlara neden olacağı dile getirilmiştir. Büyük enerji, ulaştırma, eğitim, teknoloji, sağlık, çevre, atık ve atık su sektörlerinde nitelikli teknik eleman ihtiyacı artacaktır. Bu çerçevede, KÖİ alanında uzmanlaşmaları sağlayacak eğitim programları desteklenmeli, akademik camia ile işbirliği halinde üniversitelerde ilgili bölümler altında programlar desteklenmelidir.

Son olarak, gerek merkezi idarelerin gerekse yerel yönetimlerin kurumsal kapasitelerinin artırılması için özel bir bütçe ayrılması değerlendirilmelidir.

4.2.4. Halkla İlişkiler Alanında Yapılması Gerekenler

Proje programlama ve planlama aşamalarında gözden kaçan diğer bir hususun da, kamunun iletişim sorunu olduğu vurgulanmıştır. Şeffaflıktan uzak, bilgilerin paylaşılmadığı bir proje ortamında, modele karşı yıkıcı eleştirilerin gelmesinin mümkün olduğu belirtilmiştir. Bu sebeple, KÖİ projelerindeki başarı hikâyelerinin toplumun tüm kesimlerine anlatılmasının ve paylaşılmasının yerinde olacağı dile getirilmiştir.

Özellikle son yıllarda ülkemizde sağlık alanında önemli ölçüde artış gösteren KÖİ projelerinin; kamu ve özel sektör arasında pek örneği olmayan türden bir işbirliğini ve beraber çalışmayı beraberinde getirdiği, bu yeni yapının klasik hizmet alımının çok ötesinde olduğu göz önüne alınarak dikkatli değerlendirilmesi gerektiği vurgulanmıştır.

Kalkınma Bakanlığının hazırladığı yıllık yatırım programlarına benzer şekilde, KÖİ modelli projelerin yer aldığı bir yatırım programı hazırlanması ve KÖİ portföyünün güncel, şeffaf ve devamlı bir şekilde yayımlanması yerinde olacağı belirtilmiştir. KÖİ projelerinin uzun dönemli planlanması ve kamuoyu ile paylaşılması, farkındalığın artırılması ve proje tarafı olacak yeni paydaşların yaşayacağı veri eksikliklerinin giderilmesi açısından da faydalı olacağı ifade edilmiştir.

5. PLAN HEDEF, AMAÇ VE POLİTİKALARININ SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA HEDEFLERİYLE İLİŞKİSİ VE UYUMU

KÖİ projeleri değerlendirilirken projelerin sosyal faydalarını da dikkate almak gerekmektedir. KÖİ projelerinin hayata geçirilmesi ile topluma kazandırılacak sosyal faydanın yanı sıra, kamunun hizmet kalitesinin artırılması, özel sektörün bilgi birikiminin kamuya aktarılması gibi hususlarda da fayda sağlayacağına dikkat çekilmiştir. Ayrıca, projelerin KÖİ modeli ile daha hızlı şekilde hayata geçirilmesinin de, projelerin başarısına ilişkin değerlendirmelerde dikkate alınması vurgulanmıştır.

Sürdürülebilir Kalkınma Hedeflerinin, yoksulluğu ortadan kaldırmak, sağlıklı bireyler yetiştirmek, nitelikli eğitim vermek, temiz su ve sıhhi koşulların temini, ekonomik büyüme, yaşanabilir kentler için işbirliğinin geliştirilmesi gibi temel başlıklarına KÖİ modeli ile hayata geçirilecek projeler olumlu katkılar sağlayacaktır. Özellikle, istikrarlı ekonomik büyüme için gerekli olan altyapı yatırımlarının geliştirilmesi ve toplumun değişen ihtiyaçlarının karşılanmasına KÖİ projelerinin katkı sağladığı ortak bir görüş olarak kabul görmektedir.

6. TOPLANTI VE GÖRÜŞLERDE GÜNDEME GELEN DİĞER UZUN VADELİ VE KALKINMA PLANI HEDEFLERİ

Katılımcılar tarafından, önem sırasına göre puanlanan KÖİ alanında kısa ve uzun vadeli hedefleri içeren politikalardan puan ortalaması 4'ün altında olan hedeflere aşağıda yer verilmiştir.

Uzun Vadeli Hedefler:

- Kamunun hizmet alanlarında ihtiyaçlarının yaklaşık yüzde 60 oranında KÖİ modeli ile yerine getirmesi
- 2050-2060 yılında hukuk, yürütme, idare dışındaki tüm alanlarda KÖİ modelinin uygulanması

Kalkınma Planı Hedefleri:

- Eğitim sektöründe, üniversitelerde, kamu binalarında, hapisanelerde, savunma sanayinde KÖİ modelinin yaygınlaştırılması
- KÖİ projelerinin ölçek ve kaldıraç etkileriyle ithalat bağımlılığını azaltıcı ve yerli üretim yetkinliğini artırıcı etkisinin değerlendirilmesi
- Atık su/katı atık alanında KÖİ modelinin uygulanması
- Ülkemiz KÖİ tecrübesinin önemli bir ihracat alanına dönüştürülmesi
- Toplam yatırım içerisinde yer alan yüzde 14 oranındaki KÖİ projeleri payının 2023 yılına kadar yüzde 30'a ulaşması
- KÖİ projelerinde gelir getirici yeni uygulamaların değerlendirilmesi (örneğin, sağlık turizmi)
- Kamu ve üniversitelerden özel sektöre insan kaynağı transferi
- Ülke filomuzun, yabancı bayraklı gemilere karşı taşımacılık açısından rekabetçiliğini kaybetmemesi ve navlun kayıplarının olmaması için devletle armatörlerin işbirliğinde yeni gemi inşa ve işletim modellerinin kurgulanması

7. GENEL DEĞERLENDİRMELER VE ÖZET

Onuncu Kalkınma Planı döneminde birçok KÖİ projesinin ihale hazırlık ve ihale süreçlerinin başarılı bir şekilde yönetildiği, finansal kapanışa ulaştığı ve işletmeye alınarak hizmet sunumuna başladığı görülmektedir. Türkiye'deki KÖİ projeleri genel anlamda değerlendirildiğinde, ihale mekanizmaları, işletme süreci, performans ölçüm kriterleri gibi hususlarda kamuoyuna doğru bir anlatım stratejisi geliştirilmesi gerektiği gözlemlenmektedir. Gelecekteki KÖİ projelerinin karar aşamasından itibaren, sunulacak hizmetin genel çerçevesinin, kamu ve özel sektörün sorumluluklarının, projelerin bütçe üzerindeki muhtemel etkilerinin, hizmetin işletme aşamasına geçtikten sonra hangi ölçüm ve denetim kriterleri ile izleneceğinin, hangi sıklıkta takibinin yapılacağı, performans kriterlerini karşılamayan hizmet sunumuna karşı hangi yaptırımların uygulanacağı ve cezai müeyyidelerinin son derece net ve şeffaf bir şekilde kamuoyu ile paylaşılmasının, KÖİ projelerinin başarısı için temel yapı taşı olduğu değerlendirilmektedir. Özellikle, kamunun politika belirleyici ve uygulayıcı yanını dikkate alarak bazı risklerin özel sektöre devredilip kamuya ek maliyet getirmesi yerine, kamu tarafından üstlenilmek ve iyi yönetilmek suretiyle projelerin hizmet kalitesinin arttığı ve maliyetlerin düştüğü bir yapının oldukça başarılı olduğu da görülmektedir.

Türkiye'nin bugüne kadar edindiği KÖİ tecrübesi göz önünde bulundurulduğunda On Birinci Kalkınma Planı döneminde projelerde sayısal artışın yanı sıra, KÖİ modelinin sektörel çeşitliliğinin de artacağı kolaylıkla dile getirilebilir. Hayata geçirilen kamu altyapı projeleri kamu ya da kullanıcı ödemeli olarak iki gruba ayrılırken önümüzdeki dönemde projelerin finansmanında daha karma modellerin yaygınlaşması da beklenmektedir.

Ulaştırma, sağlık, enerji gibi projelerde sağlanan başarının farklı sektörlerde çeşitlenerek artması beklenmektedir. Bugüne kadar olduğu üzere, yeni sektörlerde ve yeni projelerde “yaparak öğren” modelinin bir proje yönetim metodu seçeneği olmadığı kabul edilmesi gerekmektedir. Ortak kanı, tecrübelerin hem kamu ve özel sektör arasında, hem de kamunun kendi içindeki farklı idareleri arasında paylaşılmasına imkân verecek bir sistem içerisinde projelerin yönetiminin yapılması gerektiğidir.

Bu çerçevede, bu sistemin kuruluş sürecini tamamlayacak iki ana parametrenin birisinin KÖİ Çerçeve Kanunu, diğersinin ise KÖİ Koordinasyon Birimi olacağı konusunda yaygın bir görüş ortaya çıkmıştır. Bu iki konuda yapılan tartışmalar ise çerçeve kanunun yapısı, içeriği ve

konuyu ele alış şeklinin nasıl olması gerektiği ile koordinasyon biriminin yapısı, görevleri ve yetkisinin nasıl olması gerektiği hususlarında yoğunlaşmıştır.

Sektörel çeşitliliğe değinilirken farklı merkezi birimler ve özellikle yerel yönetimler tarafından hayata geçirilmesi muhtemel KÖİ uygulamalarının geleceği tartışılmıştır. Bu bağlamda, merkezi yönetim birimlerinde dahi karşılaşılan insan kaynağı probleminin, yerel yönetimlerin proje süreçlerinde büyük sorunlara yol açabileceği genel olarak kabul görmüştür. Buna çözüm olarak tüm projelerin iyi bir koordinasyon ve kontrol sürecine tabi olması; farklı idare ve sektörlerin deneyimlerinin KÖİ'yi yeni kullanacak merkezi birimlere ve yerel yönetimlere aktarılması gerektiği dile getirilmiştir. Ek olarak, uygulama başarısı adına, gerek merkezi birimlerde, gerekse yerel yönetimlerde KÖİ projeleri özelinde yoğun kapasite geliştirme programlarının yürütülmesi gerektiği vurgulanmıştır.

Toplantılarda, KÖİ projelerinin hazırlık, ihale, finansman, yapım, işletme, bakım- onarım ve performans ölçüm ve denetleme süreçleri, çerçeve kanun ve KÖİ koordinasyon birimi hususları geniş bir yelpazede tartışılmış ve Türkiye'nin KÖİ stratejisinin nasıl olması gerektiğine ilişkin kıymetli görüş ve öneriler elde edilmiştir. Söz konusu toplantılarda, özellikle üzerine vurgu yapılan, katılımcıların büyük çoğunluğu tarafından kabul gören, önemli başlıklar ve genel değerlendirmeler şu şekilde özetlenmiştir.

KÖİ projelerinin karar süreçleri

- Ülke ekonomisinin yeni yatırımlara çok hızlı şekilde ihtiyacı olduğunun bilincinde olunarak ve gerek maliyetler gerekse sosyal faydalar da dikkate alınarak gerçekten KÖİ modeline uygun olan projelere öncelik verilmelidir.
- Proje hazırlık safhasında yapılan çalışmaların projelerin işletme aşamasına etkileri detaylıca incelenmelidir. Sadece kaynak sıkıntısı için KÖİ'ye başvurulmamalı, hazırlık sürecinde harcama getiri analizi yapılmalı ve koşullu yükümlülükler iyi tespit edilmelidir. İyi hazırlanmış projeler, finansman teminini de kolaylaştıracaktır.
- Projelerin karar aşamasında, tüm paydaşları bir araya toplayacak çalıştaylar tertip edilmesi, ihale süreçlerini ve projelerin finansmanını kolaylaştıracaktır. Ayrıca, süreçlerde asgari standardizasyona gidilmesi projelerin başarılı olmasını sağlayacaktır.

- KÖİ projelerinde teknoloji transferine önem verilmeli, özel sektörün bu konudaki adaptasyonundan ve hareketliliğinden yararlanılmalıdır.
- KÖİ projeleri ile ilgili olarak kamuoyu ile etkin bir iletişim mekanizmasının oluşturulması, söz konusu projelere ilişkin şeffaflığı artıracak, kamuoyunda KÖİ projelerine ilişkin oluşan/oluşabilecek olumsuz önyargının giderilmesine katkı sağlayacaktır.
- Kamu adına sunulacak hizmetlerin standartlarının belirlenmesi, şeffaf ve ölçülebilir denetim kriterlerinin oluşturulması ve sağlıklı bir yönetim ortamının tesis edilmesi gerekmektedir.
- Kamu ve özel sektör çalışanları için projenin yürütülmesine ilişkin kılavuzlar hazırlanmalıdır. Yine, hem özel sektör hem de kamu sektörü çalışanlarını yönlendirecek genel bir kılavuz, davranış kuralları rehberine (code of conduct) ihtiyaç bulunmaktadır.
- KÖİ projeleri çerçevesinde edinilen tecrübe ve bilginin (know-how) geliştirilmesi, kamu tarafından edinilen tecrübelerin kalıcı olarak saklanabilmesi, bilgi birikimi olarak korunabilmesi, diğer modellerde edinilen tecrübelerin tek bir yerden ulaşılabilecek şekilde tutulması amacıyla güvenli ve sağlıklı işleyen bir arşiv sisteminin oluşturulması gerekmektedir.

Proje finansman süreçleri

- KÖİ projelerinin kamu, özel sektör ve finansman sağlayıcılar olmak üzere üçlü bir yapıya sahip olduğu unutulmamalıdır. Risklerin, en iyi yönetebilecek tarafın üstlenmesi suretiyle paylaşılması gerekmektedir.
- Alternatif finansman alanında gelir ortaklığı senetleri, kira sertifikaları, varlık fonu, halka arzlar, yeşil ve sosyal bonolar, kamu katkı payları, emeklilik fonları, BES'ler ve Sukuk modeli gibi kaynakların değerlendirilmesi gerekmektedir.
- KÖİ projeleri için doğrudan yabancı yatırımcının önünün nasıl açılacağı sorusuna cevap geliştirilmelidir.
- Projelerde finansman sağlayanlara verilen müdahale hakkı yetkisi finansman konusunda avantajlar sağlamaktadır. Ancak, gelecekteki projelerde söz konusu

hakkın kullanımına ilişkin daha objektif kriterler ve mevzuat alt yapısı belirlenmelidir.

- Özellikle kamu varlıklarının devrinde veya ipotek/teminat altına alınmasında alternatif finansman kaynağı olan sermaye piyasaları (VDMK) ve İslami finansman yapısı için ilgili sözleşmelerde varlığın ve/veya kullanım hakkının devrine imkân verecek düzenlemelerin yapılmasının değerlendirilmesi gerekmektedir.
- Türk Parası Kıymetini Koruma Hakkında 32 Sayılı Kararda değişiklik yapılarak KÖİ projelerinin sermaye piyasaları yoluyla finansmanına yönelik yabancı para birimleri cinsinden yurtiçinde menkul kıymet ihracı yapılabilmesinin değerlendirilmesi gerekmektedir.
- Ankara ve İstanbul'un KÖİ Proje Merkezi olarak kurgulanması, Türkiye'nin bölgesinde bu konudaki uzmanlığını kullanması, İstanbul'un Finans Merkezi olmasına ilişkin projeksiyona büyük katkı sağlayacaktır.
- İstanbul Uluslararası Finans Merkezi (İFM) hedefleri doğrultusunda İstanbul'un küresel bir finans merkezi olabilmesi için KÖİ proje finansmanının yurtiçi menkul kıymet ihraçları vasıtasıyla yapılabilmesini kolaylaştıracak ve teşvik edecek vergi teşviki düzenlemeleri yapılması değerlendirilebilir.

İhale Hazırlık ve İhale Uygulama Süreçleri

- Ön projeler, uygulama projeleri, ÇED'ler, ilgili kamu izinlerinin alınması gibi kamu tarafından çözülebilecek işlemler ihale süreci öncesi netleştirilmelidir.
- KÖİ sözleşmelerinin idare hukukuna tabi ve idarenin üstün niteliklere haiz olduğu bir imtiyaz sözleşmesi değil, özel hukuka tabi sözleşmeler olduğu unutulmamalıdır.

Çerçeve Kanun ve KÖİ Koordinasyon Birimi

- Çerçeve kanun açık ve esnek olmalı, alternatif finansman modellerine izin vermeli, uluslararası tahkim imkânı sunmalı ve uluslararası standartlara uygun olmalıdır.
- YİD ve diğer tüm KÖİ modellerinin başarıya ulaşmasını sağlayan temel husus projelerin ilgili birimler tarafından sahiplenilmesidir. Kamu kesiminin sahiplenmediği durumlarda mevzuat tek başına yeterli olmamaktadır.

- Merkezi birimin rolünün ne olması gerektiği tartışılmaya devam edilmelidir. Koordinasyon rolü üstlenen, danışmanlık veren ve projeleri izleyip değerlendiren bir yapı faydalı olacaktır.

Performans Ölçüm ve Denetleme Süreçleri

- Uzun vadeli sözleşmelerde kamunun performans denetimi önemlidir. Performans kriterlerinin uygun sayıda olması denetimlerin işlevsel olmasını sağlayacaktır.
- Kurumsal kapasite artırılması için farklı kurumlar arası koordinasyon gerekmektedir. Tecrübelerin paylaşılması azami ölçüde önemlidir.

KAYNAKÇA

(i) YAYINLAR

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

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

Aydın, Eyüp Vural, Kamu Özel İşbirliği Modeli Olarak, Osmanlı'da Tımar Sistemi, İstanbul PPPCOE Yayını, 2016

Booth, Lorna and Vasilisa Starodubtseva, PFI: Costs and Benefits, House of Commons Library, Briefing Paper, Number 6007, p. 3, 2015

Boussabaine, Abdelhalim, Risk Pricing Strategies for Public-Private Partnership Projects, Wiley Blackwell, London, 2013

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

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

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

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

European PPP Expertise Centre (EPEC), Market Update Review of the European PPP Market in 2015, Luxembourg, 2016

Grimsey, Darrin, Mervyn K., Lewis, Evaluating Risks of Public Private Partnerships for Public Infrastructure Projects, International Journal of Project Management, 2002

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

Grimsey, Darrin, Mervyn K., Are Public Private Partnerships Value for Money?: Evaluating alternative approaches and comparing academic and practitioner views, 2005

Grimsey, Darrin, Mervyn K., Global Developments in Public Infrastructure Procurement Evaluating Public-Private Partnerships and Other Procurement Options, 2017

Ibanez, Tony Gomez, VfM Analysis of PPP, World Bank PPP Series, coursera 2015

Karaman, Burak, Kamu-Özel İşbirliği Projelerinde Harcama Getirisi Analizi: Kamu Sektörü Karşılaştırıcısı Yöntemi, Kalkınma Bakanlığı, Yayınlanmamış Planlama Uzmanlığı Tezi, Ankara, 2016

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

Kulaksız, Sıla, Altyapı Yatırımlarında Alternatif Finansman Araçlarının Değerlendirilmesi: Türkiye Uygulaması İçin Öneriler, Hazine Uzmanlık Tezi, Ankara, 2017.

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

OECD, Dedicated Public-Private Partnership Units, 2010

OECD, Policy Guidance for Investment in Clean Energy Infrastructure, 2014

Quereshi, Zia, The Role of Public Policy in Sustainable Infrastructure, 2015

Sofuoğlu, Ayşe, Kamu-Özel İşbirliği Modelinin Kentsel İçme Suyu ve Atıksu Projelerine Uygulanması, Kalkınma Bakanlığı, Yayınlanmamış Planlama Uzmanlığı Tezi, Ankara, 2017

T.C. Kalkınma Bakanlığı, Kamu Özel İşbirliği Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 2014

T.C. Kalkınma Bakanlığı, Dünyada ve Türkiye’de Kamu Özel İşbirliği Uygulamalarına İlişkin Gelişmeler, 2016

Thodey, David, Roadblocks to Global Growth, Australian, 30 July, 2014

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

Yetgin, Ülker, Kıyı Yatırımları ve Kamu Özel Sektör İşbirliği Modeli, 7. Kıyı Mühendisliği Sempozyumu
World Bank, 2016 Global PPI Update, 2016

World Bank, (2017-Half Year), Global PPI Update, 2017

World Bank, PPP Reference Guide 3.0, April 2017

(ii) WEB SAYFALARI

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

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

EPEC, PPP Database, <http://www.eib.org/epec/>

EPEC, A Guide to the Statistical Treatment of PPPs, September, 2016,
<www.eib.org/epec/resources/epec-eurostat-statistical-treatment-of-ppps.pdf> Son Erişim Tarihi 21.12.2017.

Lagarde, Christine, Decisive Action to Secure Durable Growth, April, 2016, Son Erişim Tarihi

21.12.2017 <<https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/sp040516>>

OECD, PPP tanımı, <<https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=7315>> Son Erişim Tarihi: 21.12.2017

Summers, Lawrence H., “The Age of Secular Stagnation”, Son Erişim Tarihi: 21.12.2017

<<http://larrysummers.com/2016/02/17/the-age-of-secular-stagnation/>>



T.C.

KALKINMA BAKANLIĞI

YÖNETİM HİZMETLERİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ
BİLGİ VE BELGE YÖNETİMİ DAİRESİ BAŞKANLIĞI

Ankara 2018

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.