T.C.

HARRAN ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
MALİYE BİLİM DALI

(YÜKSEK LİSANS TEZİ)

KAMU ÖZEL İŞ ORTAKLIĞI UYGULAMALARI: TÜRKİYE ÖRNEĞİ ÜZERİNE İNCELEME

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Esma KARACABEY

ŞANLIURFA-2021

T.C.
HARRAN ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
MALİYE BİLİM DALI

(YÜKSEK LİSANS TEZİ)

KAMU ÖZEL İŞ ORTAKLIĞI UYGULAMALARI: TÜRKİYE ÖRNEĞİ ÜZERİNE İNCELEME

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Esma KARACABEY

Danışman

Doç. Dr. Hasan TÜRKAL

ŞANLIURFA-2021

TEZ ONAY SAYFASI

T.C.
HARRAN ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Enstitünüz Maliye Anabilim Dalı **185218003** numaralı **Esma KARACABEY**'nın hazırladığı "**Kamu Özel İş Ortaklığı Uygulamaları: Türkiye Örneği Üzerine İnceleme**" konulu yüksek lisans tezi ile ilgili tez savunması, .../...../ 2021 tarihinde, saat ……'te yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin KABUL (başarılı) olduğuna oybirliği/oy çokluğu ile karar verilmiştir.

...../...../ .....

Sınav Jürisi	**Unvan, Adı Soyadı**	**Kanaati**	**İmzası**
Danışman	Doç. Dr. Hasan TÜRKAL		
Üye	Doç. Dr. Hülya DERYA		
Üye	Dr. Öğrt. Üyesi Emine YÖNEY		

Bu tezin Maliye Anabilim Dalında Yapıldığını ve Enstitümüz

Kurallarına Göre Düzenlendiğini Onaylarım.

……/…../…..

Prof. Dr. Şevket ÖKTEN

Müdür

Not: a) Bu tezde kullanılan özgün ve başka kaynaktan yapılan alıntıların, çizelge, şekil ve fotoğrafların kaynak gösterilmeden kullanımı, 5846 sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanunundaki hükümlere tabidir.

b) Tez, HÜBAK'tan Bilimsel Araştırma Projesi mali destek

☐ Almıştır

☐ Almamıştır.

HARRAN ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

ORJİNALLİK RAPORU VE BEYAN BELGESİ

ÖĞRENCİ BİLGİLERİ

Adı-Soyadı	Esma KARACABEY
Öğrenci Numarası	185218003
Enstitü Anabilim Dalı	Maliye
Programı	Yüksek Lisans
Başlık (Türkçe)	Kamu Özel İş Ortaklığı Uygulamaları: Türkiye Örneği Üzerine İnceleme

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Yukarıda başlığı belirtilen tez çalışmamın a) Kapak sayfası, b) Giriş, c) Ana bölümler ve d) Sonuç kısımlarından oluşan toplam … sayfalık kısmına ilişkin, ../…./2021 tarihinde şahsım/ danışmanım tarafından **Turnitin** adlı intihal tespit programından aşağıda belirtilen filtrelemeler uygulanarak alınmış olan orijinallik raporuna göre, benzerlik oranı % … dur.

Uygulanan filtrelemeler:

1- Kabul/Onay ve Bildirim sayfaları hariç,

2- Kaynakça hariç

3- Alıntılar hariç/dâhil

4- 6 kelimeden daha az örtüşme içeren metin kısımları hariç

Yukarıda bilgileri verilen tezli/tezsiz lisansüstü programlarda seminer, dönem projesi, tez vb Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Kurulu tarafından kabul edilen lisansüstü orijinallik raporu alınması uygulama esasları ile belirlenen azami benzerlik oranlarını aşmadığını ve bütün bilgilerin, akademik kurallara uygun olarak toplanıp sunulduğunu, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçları andığımı, blok şeklinde alıntılar yapmadığımı ve tüm alıntıların bilimsel atıf kuralları çerçevesinde kaynağını gösterdiğimi, Yükseköğretim kurulu bilimsel araştırma ve yayın etiği yönergesi ile Harran Üniversitesi bilimsel araştırma ve yayın etiği yönergesinin 8. maddesinde yer alan etik ihlallerden her hangi birisinin yer almadığını, etik ihlal tespiti halinde, Enstitü yönetim kurulunca, diplomamın iptal edilmesini kabul ediyorum.

Gereğini saygılarımla arz ederim.

…/../2021

Esma KARACABEY

Yukarıda yer alan raporun ve beyanın doğruluğunu onaylarım. …/…./2021
Doç. Dr. Hasan TÜRKAL

ÖZET

KAMU ÖZEL İŞ ORTAKLIĞI UYGULAMALARI: TÜRKİYE ÖRNEĞİ ÜZERİNE İNCELEME

KARACABEY, Esma

Yüksek Lisans Tezi

Maliye Ana Bilim Dalı

Tez Danışmanı: Doç. Dr. Hasan TÜRKAL

Haziran, 2021, 78 sayfa

Türkiye'de son zamanlarda Kamu Özel İş Ortaklığı (KÖİO) modeli ile çok önemli projeler gerçekleştirilmektedir. Ulaşım, sağlık, enerji ve eğitim gibi sektörlerde bu model ile önemli yatırımlar gerçekleştirilmiştir. KÖİO modeli ile yapılan yatırımların tutarı oldukça fazla olması nedeniyle ülkede bu yatırımlar ilgi ile takip edilmektedir. Bu projeler ekonomik ve sosyal açıdan önemli getiriler sağlamaktadır.

Bu araştırmada devletlerin kendi ekonomik imkânları ile yapamadığı yatırımların gerçekleştirilmesine olanak sağlayan KÖİO uygulamaları incelenmiştir. Türkiye'de KOİO modeli ile birçok proje çok kısa bir süre içerisinde tamamlanmıştır. Bu projelerin etkisi ile istikrarlı bir büyüme dönemine girilerek sosyal, ekonomik ve mali açıdan birçok etki meydana getirmiştir. Bu projeler ile gerçekleştirilen yatırımlar vasıtasıyla insanlar kamu hizmetlerine daha sağlıklı, kaliteli ve etkin bir şekilde ulaşma imkânına kavuşmuştur.

KÖİO modeli ile gerçekleştirilen yatırımların tutarı milyarca dolara varmaktadır. Bundan dolayı ekonominin paydaşları arasında etkin bir denetim ve kontrol mekanizması kurularak ekonomik açıdan maliyetler düşürülmeli, ihracatın gelişmesine olanak sağlamalı, ekonomik büyümeye destek sağlamalı ve halkın sosyal açıdan refah seviyesini yükseltmelidir.

Türkiye'de KÖİO ile gerçekleştirilen projelerde yer alan firma sayısı oldukça yetersizdir. Ülkede bu faaliyetlerin üstesinden gelebilecek pek çok işletme ve holdingler yer almaktadır. Ayrıca ekonominin paydaşları arasında risk paylaşımı mümkün olduğunca geniş kitlelere yayması konusu önemli bir unsurdur.

Çalışmada KÖİO Yatırımları, Milli Gelir ve Gayri Safi Yurtiçi Hasılası arasındaki ilişkiyi belirlemek maksadıyla Doğrusal En Küçük Kareler Modeli ve Johansen testi kullanılmıştır. Doğrusal En Küçük Kareler Modelinde Gayri Safi Yurtiçi Hasıla (GSYİH)'daki %10'luk artış, KÖİO yatırım değerini %42 arttırmaktadır. Johansen testinde ise KÖİO yatırımları ile GSYİH arasında uzun dönemli ilişki saptanarak GSYİH'deki her %1'lik artış KÖİO yatırımlarında %5 artışa neden olmaktadır. GSYİH'ın artması KÖİO yatırımlarını da arttıracağı sonucuna ulaşılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Özel İş Ortaklığı, Yap İşlet Devlet Modeli.

ABSTRACT

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP APPLICATION: REVIEW ON THE CASE OF TURKEY

KARACABEY, Esma

Master's Thesis

Department of Finance

Advisor: Assoc. Prof. Dr. Hasan TÜRKAL

June, 2021, 78 pages

In Turkey, very important projects have been carried out with the Public-Private Partnership (PPP) model recently. Significant investments have been made with this model in sectors such as transportation, health, energy and education. Since the amount of investments made with the PPP model is quite high, these investments are followed with interest in the country. These projects provide significant economic and social returns.

In this research, PPP practices that enable the realization of investments that states cannot make with their economic means have been examined. Many projects in Turkey with the KOIO model have been completed in a very short time. With the impact of these projects, a period of stable growth has entered into a period of social, economic and financial impacts. Thanks to the investments made with these projects, people have the opportunity to access public services in a healthier, more qualified and efficient manner.

The amount of investments made with the PPP model reaches billions of dollars. Therefore, by establishing an effective control and control mechanism among the stakeholders of the economy, costs should be reduced economically, it should allow the development of exports, support economic growth and increase the social welfare level of the people.

The number of companies involved in projects carried out with PPP in Turkey is quite insufficient. Many businesses and holdings in the country can handle these

activities. In addition, the issue of spreading the risk sharing among the stakeholders of the economy as wide as possible is an important element.

Linear Least Squares Model and Johansen test were used to determine the relationship between PPP Investments, National Income and Gross Domestic Product. In the Linear Least Squares Model, a 10% increase in the Gross Domestic Product (GDP) increases the PPP investment value by 42%. In the Johansen test, a long-term relationship between PPP investments and GDP is determined, and every 1% increase in GDP causes a 5% increase in PPP investments. It is concluded that the increase in GDP will also increase the PPP investments.

Keywords: Public Private Partnership, Build-Operate-State Model.

KAMU ÖZEL İŞ ORTAKLIĞI UYGULAMALARI: TÜRKİYE ÖRNEĞİ ÜZERİNE İNCELEME

İÇİNDEKİLER

TEZ ONAY SAYFASI ii
ORJİNALLİK RAPORU VE BEYAN BELGESİ iii
ÖZET iv
ABSTRACT vi
İÇİNDEKİLER viii
KISALTMALAR xi
TABLOLAR LİSTESİ xii
ŞEKİLLER LİSTESİ xiv
GİRİŞ 1

BİRİNCİ BÖLÜM
KAMU ÖZEL İŞ ORTAKLIĞI TANIMI VE ÇEŞİTLERİ

1.1. KAMU ÖZEL İŞ ORTAKLIĞI (KÖİO) KAVRAMI 3
1.2.KAMU ÖZEL İŞ ORTAKLIĞI MODELİNİN TEMEL ÖZELLİKLERİ 5
1.3. KAMU ÖZEL İŞ ORTAKLIĞI MODELİNİN ÇEŞİTLERİ 7
1.3.1. İmtiyaz Modeli 7
1.3.2. Yap-İşlet-Devret Modeli (YİD) 7
1.3.3. İşletme ve Bakım Sözleşmeleri 8
1.3.4. Kiralama Sözleşmeleri 8
1.3.5. Hizmet Sözleşmeleri 9
1.3.6. Tasarla-Yap Modeli (TY) 10
1.3.7. Tasarla-Yap-İşlet Modeli (TYİ) 10
1.3.8. Yap-Devret-İşlet Modeli (YDİ) 10
1.3.9. Yap-Devret Modeli (YDM) 11
1.3.10. Yap-Sahip Ol-İşlet Modeli (YSOİ) 11
1.3.11. Yap-Sahip Ol-İşlet-Devret Modeli (YSOİD) 12
1.3.12. Yönetim Sözleşmeleri 12
1.4. KAMU ÖZEL İŞ ORTAKLIĞI UYGULAMALARI HAKKINDA GÖRÜŞLER 12

1.5. KAMU ÖZEL İŞ ORTAKLIĞI'NA İLİŞKİN POLİTİKALAR 14
1.5.1. Kamu Özel İş Ortaklığı'na İlişkin Başarı Faktörleri 14
1.5.2. Kamu Özel İş Ortaklığı'nda Riskler 14

İKİNCİ BÖLÜM

DÜNYADA VE TÜRKİYE'DE KAMU ÖZEL İŞ ORTAKLIĞI UYGULAMALARI

2.1. KAMU ÖZEL İŞ ORTAKLIĞI MODELİ İLE İLGİLİ DÜNYA UYGULAMALARI 17
2.1.1. Avrupa Birliği (AB) Ülkelerinde Kamu Özel İş Ortaklığı 19
2.1.2. Rusya Federasyonun Kamu Özel İş Ortaklığı İle Gerçekleştirdiği Yatırımları 24
2.1.3. Hindistan'ın Kamu Özel İş Ortaklığı ile Gerçekleştirdiği Yatırımlar 25
2.1.4. Çin Halk Cumhuriyeti'nin Kamu Özel İş Ortaklığı ile Gerçekleştirdiği Yatırımlar 27
2.1.5. İngiltere'de Kamu Özel İş Ortaklığı Uygulamaları 28
2.2. KAMU HİZMETİ KAVRAMI 30
2.3. KAMU ÖZEL İŞ ORTAKLIĞININ TARİHSEL GELİŞİMİ 32
2.4. HUKUKSAL ÇERÇEVESİ 33
2.5. TÜRKİYE'DE KAMU ÖZEL İŞ ORTAKLIĞI YÖNTEMİNİN AVANTAJ VE DEZAVANTAJLARI 35
2.5.1. Avantajları 36
2.5.2. Dezavantajları 37

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE UYGULANAN KAMU ÖZEL İŞ ORTAKLIĞI ÖRNEKLERİ

3.1.TÜRKİYE'DE FARKLI SEKTÖRLERE GÖRE UYGULANAN KAMU ÖZEL İŞ ORTAKLIĞI MODELLERİ 40
3.1.1. Avrasya Tüneli 40
3.1.2. Osmangazi Köprüsü ve Bağlantı Yolları Dâhil Gebze-Orhangazi-İzmir Otoyolu 41
3.1.3 Yavuz Sultan Selim Köprüsü 41
3.1.4. Üçüncü Havalimanı 42
3.1.5. Raylı Sistemler 43
3.1.5.1. Ankara Yüksek Hızlı Tren (YHT) Garı 44

3.1.5.2. 3 Katlı Büyük İstanbul Tünel Projesi 44
3.1.5.3. Kuzey Marmara Otoyolu (3. Boğaz Köprüsü Dâhil) Odayeri-Paşaköy Kesimi 44
3.1.6. Otobanlar 45
3.1.6.1. Kuzey Marmara Otoyolu (Kınalı-Odayeri Kesimi) 46
3.1.6.2. Kuzey Marmara Otoyolu (Kurtköy-Akyazı Kesimi) 46
3.1.6.3. Ankara-Niğde Otoyolu 47
3.1.7. Entegre Sağlık Kampüsleri 47
3.1.7.1. Bursa Entegre Sağlık Kampüsü 49
3.1.7.2. Kocaeli Entegre Sağlık Kampüsü 49
3.1.7.3. Gaziantep Entegre Sağlık Kampüsü 49
3.1.7. Kanal İstanbul Projesi 50
3.2.TÜRKİYE'DEKİ KAMU ÖZEL İŞ ORTAKLIĞI UYGULAMALARININ EKONOMİK, SOSYAL VE MALİ ETKİLERİ 50
3.2.1. Kamu Özel İş Ortaklığının Üç Başlıkta Etkileri 50
3.2.1.1. KÖİO Modeli İle Gerçekleştirilen Projelerin Ekonomik Etkileri 50
3.2.1.2. KÖİO Modeli İle Gerçekleştirilen Projelerin Mali Etkileri 56
3.2.1.3. KÖİO Modeli İle Gerçekleştirilen Projelerin Sosyal Etkileri 61
3.3.MATERYAL VE METOD 64
3.4. BULGULAR VE ANALİZ SONUÇLARI 66
SONUÇ VE ÖNERİLER 69
KAYNAKÇA 72

KISALTMALAR

BKK : Bakanlar Kurulu Kararı

EPEC : European Public Private Partnership Expertise Centre-

ESCAP : Economic And Social Commission For Asia And The Pacific

IMF : Uluslararası Para Fonu

GSYIH : Gayri Safi Yurtiçi Hasıla

s : Sayfa

TL : Türk Lirası

KÖSİ : Kamu Özel Sektör İşbirliği

KÖİ : Kamu Özel İşbirliği

KÖO : Kamu Özel Ortaklığı

KÖİO : Kamu Özel İş Ortaklığı

KÖSO : Kamu Özel Sektör Ortaklığı

KÖOM : Kamu Özel Ortaklığı Modelleri

OECD : Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü

PPP : Public Private Partnership

PPIAF : Public-Private Infrastructure Advisory Facility

PwC : Price Waterhouse Coopers

PFI : Private Finance Initiative

YSOİ : Yap-Sahip Ol-İşlet Modeli

YM : Yap Devret Modeli

YDİ : Yap Devret İşlet

TYİ : Tasarla-Yap-İşlet Modeli

YİD : Yap-İşlet-Devret

$: Dolar

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: 2018 Yılında Az Gelişmiş Ve Gelişmekte Olan Ülkelerin En Çok Yatırım Yaptığı Sektörlerin Proje Sayısı 18

Tablo 2: 1990-2020 döneminde Tüm Avrupa Ülkelerinde KÖİO Modeli ile Yatırım Yapılan En Büyük Sektörlerin Yatırım Tutarı 21

Tablo 3: 1990-2020 döneminde Tüm Avrupa Ülkelerinde KÖİO Modeli ile Yatırım Yapılan En Büyük Sektörlerin Proje Sayıları 22

Tablo 4: Rusya Federasyonu'nun Kamu Özel İş Ortaklığı ile 1990-2019 Yılları Arasında Gerçekleştirdiği Projeler 24

Tablo 5: Rusya Federasyonu'nun Kamu Özel İş Ortaklığı ile 2015-2019 Yılları Arasında Gerçekleştirdiği En Büyük Projeler 25

Tablo 6: Hindistan'ın Kamu Özel İş Ortaklığı ile 2000-2019 Yılları Arasında Gerçekleştirdiği Projeler 26

Tablo 7: Hindistan'ın Kamu Özel İş Ortaklığı ile 2015-2019 Yılları Arasında Gerçekleştirdiği En Büyük Projeler 26

Tablo 8: Çin Halk Cumhuriyeti'nin Kamu Özel İş Ortaklığı ile 2000-2019 Yılları Arasında Gerçekleştirdiği En Büyük Projeler 27

Tablo 9: Çin Halk Cumhuriyeti'nin Kamu Özel İş Ortaklığı ile 2015-2019 Yılları Arasında Gerçekleştirdiği En Büyük Projeler 28

Tablo 10: Türkiye'de Son Yıllarda KÖİO İle Yapımı Devam Eden Yol Projeleri 45

Tablo 11: Türkiye'de Sağlık Alanında Yapımı Devam Eden KÖİO projeleri 48

Tablo 12: 2018 Yılında Hizmete Açılan KÖİO Projeleri 48

Tablo 13: Türkiye'de Son 10 Yılda KÖİO Modeliyle Gerçekleştirilen Projeler 51

Tablo 14: Türkiye'de Sağlık Alanında KÖİO modeli yapımı devam eden ve biten projelerden bazıları 52

Tablo 15: Türkiye'de Son On Yılda Gerçekleştirilen En Büyük KÖİO Projeleri 57

Tablo 16: Türkiye'de Son On Yılda Gerçekleştirilen KÖİO Projelerinde Yer Alan Şirketler veya Holdingler 58

Tablo 17: Eş Bütünleşmede Kurulabilen Hipotezler 65
Tablo 18: KÖİO Yatırımları İle Milli Gelire ve Gayri Safi Yurtiçi Hasılası Arasındaki İlişki 66
Tablo 19: KÖİO Yatırımları İle Milli Gelire ve Gayri Safi Yurtiçi Hasılası Arasındaki İlişkinin Doğrusal EKK Modeli(Yatırım Sayısı Bağımlı Değişken) 67
Tablo 20: KÖİO Yatırımları İle Milli Gelire ve Gayri Safi Yurtiçi Hasılası Arasındaki İlişkinin Doğrusal EKK Modeli(Yatırım değeri Bağımlı Değişken) 67

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1: 1990-2018 Döneminde Gelir Grubuna Göre Ülkelerin KÖİO Yatırımlar(Milyar $) 17

Şekil 2: Bölgelere Göre KÖİO Yatırım Projeleri (Milyar $) 19

Şekil 3: Avrupa KÖİO Projelerinin Yıllara Göre Dağılımı 20

Şekil 4: 2018 yıl Sonu Mali Kapanışa Göre Avrupa KÖİO Piyasasının Toplam Değeri (Milyon Avro) ve Proje Sayıları 21

GİRİŞ

Devletler doğaları gereği vatandaşların ihtiyacı doğrultusunda kamu hizmeti sağlamakla sorumludurlar. Söz konusu kamu hizmetinin kim tarafından sunulacağına ilişkin tartışmalar bulunmaktadır. Kamu hizmetlerinin sunulması için gerekli altyapı ve üst yapıların finansmanının, devlet tarafından veya özel sektör tarafından sağlanmasını savunanlar yer almaktadır. Neoklasik iktisadın piyasa başarısızlığı üzerine bina edilen refah devleti yaklaşımı hizmetin devlet tarafından sunulmasını, devletin ekonomiye müdahale edebilmesini savunurken, devletin müdahaleci kimliğinin onu aşırı büyüteceğini ve verimsiz kılacağını savunan devlet başarısızlığı teorisyenleri kamu hizmetinin özel girişimci eliyle sunulmasını savunmaktadır. Son yıllarda kamu hizmetlerinin sadece devlet veya sadece girişimci tarafından sunulmasına ek olarak bu aktörler arasında yapılacak iş birlikleri ile de sunulmasını ifade eden fikirler geliştirilmiştir.

Zamanla değişen ekonomik koşullar, hükümetleri veya devletleri farklı örgütlerle iş birliği geliştirmeye yönelttiği günümüz kamu yönetiminde sektörün özelliklerine göre çok çeşitli iş birliği örüntülerini ortaya çıkarmıştır. Çeşitli iş birliği yöntemleri ile kamu kuruluşlarının kendi aralarında, özel şirketlerin kendi aralarında, kar amacı gütmeyen örgütlerle kamu sektörü ve özel sektör arasında olabileceği gibi kamu sektörü ile özel sektör arasında da olmaktadır.

Bu iş birliği yöntemlerini hükümetler daha çok karayolları, sağlık ve eğitim sektöründe altyapılarını geliştirmek için kullanmaktadır. Altyapı yatırımları, dünya genelinde 1980'li yıllara kadar kamu kaynakları ile gerçekleştirilmiştir. 1980 sonrası dönemde ise altyapı yatırımlarının çok yüksek maliyetli olması, artan talep ve kamu kaynaklarının sürdürülebilir altyapı finansmanında yetersiz kalması nedenleriyle ülkeler yeni finansman yöntemleri arayışına girmiştir. Bu süreçte altyapı yatırımlarının yürütülmesinde, devletin rolünün azaldığı, özel sektörün rolünün ise arttığı görülmektedir. Bu anlamda kamu hizmetlerinin etkinliği ve kalitesini artırmak için altyapı yatırımlarının finansmanında Kamu Özel İş Ortaklığı (KÖİO) modelinin kullanımı yaygınlaşmıştır. Liberal ekonomik anlayışın hâkim olmasıyla, devletin ekonomideki rolü ve fonksiyonu doğrudan mal veya hizmet üretimi yapmaktan ziyade kamu yatırımlarını kontrol etme veya düzenleme yönüne kaymıştır.

Ülkeler genelde yüksek meblağlı altyapı yatırımlarını kendi imkanları ile gerçekleştiremediği durumlarda KÖİO yöntemlerine başvurmaktadır. KÖİO uygulamalarına, geleneksel olarak uygulanan kamu yatırımlarına göre mali, ekonomik, siyasal ve sosyolojik açıdan oldukça özen ve itina gösterilmesi gerekmektedir. Planlama aşamasından, programlama, finansman, işletme, uygulama, devir aşamasına kadar birçok paydaşı ve süreci kapsayan bu tür projelerin her bir aşaması ayrı ayrı önem taşımaktadır.

Bu çalışmada ülkelerin veya devletlerin kaynak noksanlığından dolayı gerçekleştiremediği kamu altyapı yatırımlarının finansman ihtiyacına cevap veren KÖİO uygulamaları incelenmiştir. Bu amaç doğrultusunda, KÖİO kavramı, özellikleri, avantajları ve dezavantajları tartışılmıştır.

Çalışmanın ilk bölümünde, KÖİO'nın tanımı, temel özellikleri, çeşitleri, başarı faktörleri ve riskleri açıklanmıştır. İkinci bölümde dünyada ve Türkiye'deki kamu özel iş ortaklığı uygulamaları; AB ülkeleri, Rusya Federasyonu, Hindistan, Çin ve İngiltere örnekleri yardımıyla anlatılmıştır. Çalışmanın üçüncü ve son bölümünde ise Türkiye'de uygulanan kamu özel iş ortaklığı örnekleri ve Türkiye'de farklı sektörlere göre uygulanan kamu özel iş ortaklığı modelleri tartışılmıştır. Türkiye'de uygulamaya konulan KÖİO projelerinin ekonomik, mali ve sosyal etkileri açıklanmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU ÖZEL İŞ ORTAKLIĞI TANIMI VE ÇEŞİTLERİ

1.1. KAMU ÖZEL İŞ ORTAKLIĞI (KÖİO) KAVRAMI

KÖİO'nın literatürde üzerinde anlaşmaya varılmış bir tanımı bulunmamaktadır. Kavramsal tanımlama bakımından ayrılıklar yaşanmıştır. Türkçe karşılık olarak da kavramı belirtmede farklı ifadeler kullanılmaktadır. Buna göre KÖİO'nın tanımlamasında fikir ayrılıkları yaşandığından belirli ve kesin bir tanımı bulunmamaktadır. Public Private Partnership (PPP)'nin karşılığı olarak ''Kamu Özel Sektör İş birliği (KÖSİ)'', ''Kamu Özel İş birliği (KÖİ)'', ''Kamu Özel Ortaklığı (KÖO)'', ''Kamu Özel Sektör Ortaklığı (KÖSO)'', ''Kamu Özel Ortaklığı Modelleri (KÖOM)'' gibi kavramlar kullanılmaktadır. Kavramsal açıdan başka fikir ve görüşler olsa da içerik açısında da fikir birliği mevcuttur. Bu çalışmada Kamu Özel İş Ortaklığı (KÖİO) ifadesi kullanılmıştır.

KÖİO kavramı karışıklığı sadece Türkiye'de bulunmamaktadır. Public-Private Partnerships (PPP) ifadesi dünya genelinde kullanılsa da başka devletlerde ülkelerde alternatif KÖİO adları kullanılmaktadır. Bunlar; dünyada ve Güney Kore pek çok kalkınma finansmanı sahasında geçerli olan ve Dünya Bankası (DB) tarafından ortaya atılan "Private Participation in Infrastructure (PPI), Kalkınma Bankacılığı sahasında geçerli olan Private-Sector Participation (PSP); Kuzey Amerika'da Public-Private Partnership (P3), Avustralya'da geçerli olan Privately-Financed Projects (PFP); satın alma gücünü açıklayan İngilizce kısaltması olan PPP (Purchasing Power Parity) ile karıştırılmaması için kullanılan PP Partnership (PP), ilk kullanımı Britanya olan ancak son zamanlarda Malezya ve Japonya'da da kullanılan Private Finance Initiative (PFI-(Özel Finansman Girişimi) terimleridir (Yescombe, 2007, s. 4).

KÖİO kavramı "Kamu ile özel sektör arasında bir malın veya hizmetin topluma sunulması için yapılan kurumsal ve anlaşmaya bağlı bir iş birliği" olarak ifade edilebilir. Bu iş birliğinin iki temel özelliğinden birincisi gerçek bir ortaklık bağı olması ikincisi ise özel sektöre yeterli miktarda riskin devredilebilmesidir (Joyner, 2007, s. 217).

Dünya üzerinde KÖİO modeline ilişkin yapılan tanımlamalara bakıldığında her bir tanımın farklı uygulama esaslarına göre oluşturulduğu görülmektedir. Yerel ve uluslararası tanımlar birbirinden farklı şekilde ifade edilmiştir. Bu tanımların her birinde modelin farklı özelliklerinin ön plana çıkarıldığı gözlenmiştir. Bu çerçevede KÖİO tanımları şu şekilde ifade edilebilir:

Avrupa Birliği "KÖİO kavramının topluluk düzeyinde tanımlanmamış olduğunu, tasarı niteliğinde genel olarak KÖİO'nın bir hizmetin sunumu ya da altyapının finansmanı, yapımı, yenilenmesi, işletilmesi, bakımını sağlamak amacıyla kamu otoriteleri ve iş dünyası arasında iş birliği kurulmasına ilişkin yöntemleri işaret ettiğini ifade etmektedir" (Avrupa Komisyonu, 2004, s.3). Yeşil Kitap'ta (Green Paper), KÖİO kavramı topluluk düzeyinde tanımlanmamıştır. Genel anlamda hizmetin sunumu veya altyapı finansmanı, yapımı, bakımı, yenilenmesi, işletilmesini sağlamak için kamu otoritesi ile özel sektör arasında iş birliğinin sağlanmasını ifade etmektedir (Avrupa Komisyonu, 2004, s. 3).

Ekonomik Kalkınma ve İş birliği Örgütüne (OECD) göre, "KÖİO, kamunun hizmet alım isteğinin özel sektörün kâr amacı ile örtüşen kamu ve özel sektör arasındaki uzun süreli anlaşmadır" (OECD, 2008, s.24).

Uluslararası Para Fonu'na (IMF) göre kamu özel iş ortaklığı, "... Geleneksel olarak kamu tarafından sağlanan altyapı varlıklarının ve hizmetlerin özel sektör tarafından sunulmasına yönelik düzenlenmelerdir" şeklinde tanımlanmıştır (IMF, 2004, 21).

Kalkınma Bakanlığı'na göre KÖİO; "bir sözleşmeye dayalı olarak, yatırım ve hizmetlerin, projeye yönelik maliyet, risk ve getirilerinin, kamu ve özel sektör arasında dengeli bir şekilde paylaşılması yoluyla gerçekleştirilmesini" ifade etmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2016, s.6).

Sonuç olarak KÖİO modeli, devletin tüzel kişiliği ile özel ortaklığın uzun vadeli olarak, kamu hizmetinin gerçekleştirilmesi için ihtiyaç duyulan projenin inşası, onarımı, bakımı ve kullanılabilir halde olmasını sağlayan ve karşılığında da devletin sözleşme vadesince özel ortaklığa her sene kira vasıtasıyla belli bir miktar ücretin ödenmesini taahhüt ettiği bir sözleşmedir.

Bu tanımlamalar ile KÖİO modelinin geniş bir perspektiften tanımlandığı fakat KÖİO modeline ilişkin bakış açısının kamunun hizmet sunumunda ve altyapı projelerinin gerçekleşmesinde devlet ile özel ortaklığın iş birliği ile risk paylaşımı yaparak ortaya konulan bir model olduğu yorumu yapılabilir (OECD, 2008, s.45).

Tüm bu farklı yorumların gelişim sürecini gözlemlemek açısından KÖİO modelinin tarihsel gelişimine bakmanın uygun olacağı düşünülmektedir.

1.2.KAMU ÖZEL İŞ ORTAKLIĞI MODELİNİN TEMEL ÖZELLİKLERİ

Akintoye vd. ortak bir tanımlama konusunda mutabakata varılamamasına rağmen modelin beş karakteristik özellik üzerinde temellendiğini ifade eder. Bunlar; (Akintoye, Beck ve Hardcastle., 2003, s. 5-6);

i- Kurulan iş birliği en az iki ya da daha fazla tarafı içerir. Taraflardan en az biri yerel kuruluş veya merkezi hükümetten oluşan kamu kesimini temsil ederken, diğer taraf özel sektörü temsil etmelidir. Özel sektör "özel amaçlı şirket *(special purpose vehicle),* özel ortak, konsorsiyum veya proje şirketi" olarak adlandırılan ve tasarım firmaları, inşaat şirketleri, tesis işletiminde uzmanlaşmış şirketler, bankalar, danışmanlık firmaları, üretim girdisi sağlayan firmalar, sigorta şirketleri gibi birçok farklı tarafın katılmasıyla oluşturulan ortaklıklar kurmaktadırlar[1]

ii- Taraflar kendi adına pazarlık yapabilme serbestisine sahip aktörlerdir.

iii- Yapılan iş birliği taraflar arasında sürekli ve uzun süreli bir bağa dayanmaktadır. Sözleşmeler genellikle projenin ekonomik ömrünün tamamını göz önünde bulundurularak hazırlanır.

iv- Tarafların her biri kurulan iş birliğine maddi veyahut maddi olmayan kaynak aktarımı sağlar. Bu para, arazi gibi belirgin kaynaklar olabileceği gibi nüfuz, sembolik değerler gibi daha az belirgin kaynaklarda olabilir (Sıklıkla vurgulandığı üzere, özel sektörden sermayesini, üretim organizasyonu becerisi ve inovasyon yeteneğini aktarması beklenirken, kamunun politika belirleme ve denetleme işlevlerini

[1] Özel sektörün kendi arasında oluşturduğu ortaklıklar Akintoye, Beck ve Hardcastle (2003)'ın belirttiği karakteristlik özellikler arasında geçmemektedir. Ancak ileride de ifade edileceği üzere, Kamu Özel İşbirliği modelinin ayırt edici özelliklerinden biri de hizmetin özel sektörden blok halinde temin edilmesi olduğu için firmalar arasında oluşturan bu ortaklıklar da karakteristlik bir özellik olarak görülebilir; bu nedenle buraya dercedilmiştir.

yerine getirmesi beklenir.).

v- İş birliği gerçekleştirilen faaliyete veya elde edilen sonuçlara bağlı bazı faaliyetlerin/sorumlulukların paylaşılması üzerinde temellenir (Bu paylaşım taraflardan hangisinin kendisine verilecek faaliyeti/sorumluluğu daha etkin yöneteceğine bağlı olarak değişmektedir.).

Tanımlamalar ve özellikler incelendiğinde KÖİO ile bir altyapı projesi ve/veya hizmetinin gerçekleştirilmesinde, söz konusu projeye bağlı faaliyetlere özel sektör katılımını ve katkısını arttırmanın amaçlandığı ve bunun kamu ile özel sektörün yapabilecekleri en iyi işe odaklanmalarını sağlayarak büyük bir sinerji yaratılacağı savunusu ile temellendiği söylenebilir.

Uygulamada, kamunun belirlediği standartlar çerçevesinde özel ortağa şu faaliyetler devredilebilmektedir;

- Tasarım (Mühendislik işleri): Hedeflenen hizmet üretimi/çıktısına göre inşa edilecek projenin dizaynı,
- Yapım (İnşaat): Belirlenen standartlara göre özel ortağın yeni bir tesisi inşa etmesi ve hizmete bağlı olarak tüm ekipmanları temin etmesi veya mevcut bir tesisin rehabilite edilmesi,
- Finansman: İnşa edilecek veya rehabilite edilecek tesise bağlı gerekli yatırım harcamalarının tamamını veya bir kısmını üstlenmesi,
- Bakım: Sözleşme süresi boyunca, belirlenen standartlara göre tesis bakımının yapılması,
- İşletme: Tesisin işletilmesi, tesisin niteliğine ve hizmet sunumuna bağlı olarak değişmekle birlikte oldukça çeşitlidir. Özel ortak tesis işletilmesine bağlı olarak şunları yapabilir;

- Tesisin teknik olarak işletilmesi ve hizmet sunumunun alıcı niteliğindeki idareye yapılması,

- Tesisin teknik olarak işletilmesi ve hizmet sunumunun doğrudan kullanıcılara yapılması, o destek hizmetlerinin sunulması (World Bank, 2017a, s. 6).

Grimsey ve Lewis (2004) KÖİO ile ilgili en yanlış kanının, modelin kamu

altyapı varlıklarının özel sektör katılımıyla finanse edilmesine indirgenmesi olduğunu belirtir. Bu bakımdan özel sektöre devredilebilecek birçok faaliyet göz önüne alındığında, finansman boyutunun modelin sadece bir unsuru olduğu görülür (Grimsey ve Lewis, 2004, s.84).

1.3. KAMU ÖZEL İŞ ORTAKLIĞI MODELİNİN ÇEŞİTLERİ

1.3.1. İmtiyaz Modeli

AB Komisyonuna göre imtiyaz sözleşmelerinin farklı türleri bulunmaktadır. Bunlardan en önemlisi kamunun elindeki haktan vazgeçtiği sözleşmeler (private divestiture) olarak bilinmektedir. AB bu tür sözleşmeleri, kamu sektörünün elinde bulunan varlıkları veya hisseleri özel sektöre satması olarak tanımlamaktadır. Bu sözleşmeler tam veya kısmı imtiyaz sözleşmeleri de olabilmektedir. Bu noktada "özelleştirme" konusu devreye girebilmekte özellikle su hizmeti gibi hassas konularda kamuoyunun oldukça tepkili olduğu uygulamalardan anlaşılmaktadır. Ayrıca, kamuya ait varlıkların veya hisselerin bir kısmının satılması durumunda, yönetim ve yatırım sorununu ortaya çıkarmaktadır. Bununla birlikte özel sektörün yatırıma katılması hizmetlerin kalitesinin artırılması açısından da yeni olanaklar sunmaktadır (European Comission, 2003, s. 25-26).

1.3.2. Yap-İşlet-Devret Modeli (YİD)

Yap-işlet-devret modeli, kamunun görev alanına giren bir yatırım veya hizmetin, yatırım ve işletme döneminde yapılacak masrafları yüklenen ve karşılığında yatırım sonucu ortaya çıkacak tesisi, önceden belirlenen bir süre ve tarife üzerinden işletme hakkına sahip olan bir şirket eliyle gerçekleştirmesi yöntemidir (Emek, 2002, s.3).

Yap-İşlet-Devret modelinin özellikleri aşağıdaki gibi özetlenebilir:

- YİD modelinde özel sektör eliyle bir kamu yatırımı yapılmakta ve yapılacak yatırımlar yüksek maddi kaynak ve ileri teknoloji gerektirmektedir. Projenin tüm mali riski özel sektör tarafından üstlenilmektedir.

• Altyapı yatırımlarında yerli şirketlerin yanı sıra yabancı sermayeli şirketlerin de katılımı amaçlanmaktadır.

• Özel sektör eliyle yapılarak işletilen kamu yatırımları, sözleşme süresi bitiminde her türlü borç ve taahhütten arındırılmış, bakımlı, çalışır ve kullanılabilir durumda idareye devredilmektedir.

• Kamunun yatırım kapsamına giren konularda denetleme hakkı bulunmaktadır.

• Kamu tarafı üretilen mal veya hizmet için yapılan sözleşmeye göre belirli bir fiyat üzerinden satın alma ve ödeme garantisi verebilmektedir (Özkan ve Uçar, 2008, s.32).

1.3.3. İşletme ve Bakım Sözleşmeleri

İşletme ve bakım onarım yöntemi var olan bir işletmenin bakım ve onarımını gördürmek amacı ile geliştirilmiş bir yöntem olup uluslararası literatürde "brownfield project" olarak ifade edilmektedir. Ödeme mekanizmasının idare sorumluluğunda olduğu bu yöntemde, bakım ve onarım görevleri özel sektör yükümlülüğündedir. Uzun dönemli bir sözleşme olan ve performansa dayanan yöntem, kimi zaman "performansa dayalı bakım onarım sözleşmeleri" olarak da ifade edilebilmektedir (Dönertaş, 2018, s.13).

1.3.4. Kiralama Sözleşmeleri

Kira sözleşmesi ile özel firma bir bütün olarak belli standart ve kalitede hizmetin sağlanmasından sorumludur. Ancak, işletmede ihtiyaç duyulan yenileme yatırımları kamunun sorumluluğundadır. Hizmeti sağlama riski ve işletme giderleri tamamen özel firmaya aittir (Public-Private Partnerships - IMF 2004, s. 7). Süresi ortalama bir yıl olarak uygulanmaktadır[2]. Daha sonraki zamanlarda da kira sözleşmesi uzatılabilir. Bu sözleşme türünün en belirgin vasfı; hizmet sağlama, işletme sermayesi ve bakım onarım riskinin tamamen özel sektöre devredilmesi ile hizmetin karşılığının

[2] Başlangıçta bir yıl süreli sözleşme imzalayıp daha somaki yıllarda uzatma yoluna gidilmesi mümkün olmakla beraber, baştan daha uzun süreli (2-5 yıl arası) sözleşme imzalayıp daha soma birer yıllık süreyle sözleşme uzatılması yolu da izlenebilir.

ödenmesi sorumluluğunun özel firmaya ait olmasıdır. Başlangıçta her türlü yatırım ve sistemin kurulması kamu tarafından gerçekleştirilir, işletme ve bakımı sözleşme ile özel sektöre devredilir. Dolayısıyla mülkiyet tamamen kamuda kalmaktadır. Hizmet bedellerini özel sektör toplar, kamuya sadece sözleşmede belirlenmiş kira bedelini öder.

Bu modelde özel sektörün kârlılığı tamamen maliyet ve satışlara bağlı olacağı için, satışların yükselmesi ve etkinlik açısından teşvik unsuru doğacaktır. Özel yatırımcı açısından yatırımın dezavantajlı yönleri kamu tarafından belirlenmesi hassas bir durum arz eder [Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF); World Bank 2017a, s. 34]. Şebeke ve tesis işletmesinde bu yöntem rahatlıkla uygulanabilir. Sözleşmenin uygulanması bakımından imtiyaz sözleşmesiyle benzerlik gösterir hatta imtiyaz sözleşmesiyle takip edilmesi gereken zorlu hukuki süreçlerin olmaması uygulamayı daha pratik hale getirebilir. Türkiye'de dağıtım şirketlerinin özel sektöre devredilmesi bir anlamda uzun vadeli kira sözleşmeleri yoluyla gerçekleşmiştir.

1.3.5. Hizmet Sözleşmeleri

Bir hizmet sözleşmesiyle, tanımlanmış bir görev ya da hizmetin belli bir periyod içerisinde (1-3 yıl) özel sektör eliyle yerine getirilmesi amaçlanır. Burada işletmenin tamamı değil işletme içerisindeki belli hizmetlerin özel sektöre devredilmesi söz konusudur. Kamu kurumu hizmet sağlayıcı özelliğini devam ettirmektedir. Özel sektör yüklenimi altında bulunan hizmet sözleşmesinde özel sektör; belirlenen maliyet ve performansı yerine getirmekten sorumludur. Özel firmaya ödemeler; bir defalık ödeme, birim maliyet esaslı ödeme ya da "maliyet +..." yöntemleriyle yapılabilmektedir. Sabit ödeme yapıldığı durumda özel firma maliyetlerini minimize ederek kârını arttırmaya çalışır ve böylelikle hem maliyet minimizasyonu hem de hizmet standardı üzerinde odaklanması gerekecektir. "Maliyet +..." yönteminde ise, işçilik, malzeme ve benzeri sabit giderler kamu tarafından ödendiği için, performans ve kalite üzerinde odaklanılır. Bu modelde özel firmanın nihai hizmet kullanıcısıyla herhangi bir teması bulunmamaktadır. Her türlü yatırım ve iyileştirme kamunun sorumluluğu altındadır. Özel firma açısından yok denecek kadar bir risk unsuru taşır çünkü hiçbir yatırımı bulunmamaktadır. İşletmede kısa süreli etkinlik sonucunu görmek bakımından pratik bir yöntemdir. Ancak, genel işletme

performansı üzerinde, özel firmanın derin bir etkisinin olduğu söylenemez. Zira operasyonun sadece bir parçasında vardır (Atasoy, 2011, s.98).

Bu uygulama, hizmet tanımının net olarak yapılabildiği durumlarda kolayca uygulanabilmekte ve kamu tarafından kontrol ve denetimi etkin bir şekilde yapılabilmektedir (World Bank 2006, s.29).

1.3.6. Tasarla-Yap Modeli (TY)

TY modeli, proje sahibi ile tasarlayıcı ekip tarafından oluşturulan, tek bir sözleşmenin çatısı altında yapı faaliyetlerini ve tasarlama işlemini sağlayan bir tasarı doğrulama metodudur. Bu model, ulusal ve uluslararası düzeyde alınan projeleri yüksek düzeyde nitelik ile sonuca vardırır ve teslim eder. TY modelinde özel kesim temsilcisi, genellikle standart bir fiyattan anahtar teslim sistemi ile kamu kesiminin başarı kriterlerini dikkate alarak altyapıyı tasarlar ve inşasını gerçekleştirir. Böylelikle yüksek miktarlardaki maliyet rizikosu özel kesime aktarılır (United Nations, 2008).

1.3.7. Tasarla-Yap-İşlet Modeli (TYİ)

Bu model, klasik elde etme modelinin pek çok unsurunu içerir ve genellikle işletme-hizmet ile dizayn-yapma yaklaşımının birleşimi şeklinde seçilmektedir. Tasarla-Yap-İşlet Modeli (TYİ), tek sözleşmenin altyapının dizaynı, inşaatı ve bakımını içermesi açısından avantaj olarak anlaşılmaktadır. Kamu sözleşme bitimi ile altyapı ya da işi satın almaktadır. Bu süreçten sonra da kamu sektörü altyapıya sahiplik etmeye devam eder (Hodge ve Greve, 2005, s. 64).

1.3.8. Yap-Devret-İşlet Modeli (YDİ)

Devlet yapılacak proje için finansman ve inşaat ortağı bulur. Projenin inşaat aşaması bittikten sonra mülkiyet kamuya devredilir. Kamuya devredilen mülkiyet daha sonra özel girişimci tarafından uzun süreli olarak kiralanır. Özel girişimci bu uzun süreli kiralama karşılığında hizmet bedeli ve ticari kazancı ile hem kamuya ödeyeceği kazancı hem de yatırım maliyetini karşılamaktadır ve bunun dışında elinde makul bir kâr da kalmaktadır. Bu modeldeki amaç bir önceki modelde de ifade edildiği gibi kamu mülkiyetinde olan bir varlığın özel sektöre devri sırasında çıkacak yasal sorunları engellemektir (Güney, 2005, s.7). Bu modelin avantajı ise kamunun, özel

sektörün inşaat ve işletim deneyiminden yararlanması ve bu şekilde maliyet tasarrufu sağlamasıdır. Kamunun bu aşamaların hepsini denetleme yetkisi vardır. Bunun yanında gelir ve giderleri de denetleyebilmektedir. İşletme performansının belirtilen standartları sağlamaması durumunda KÖİO özel sektör ortağını değiştirebilme yetkisi vardır (Teker, 2008, s. 6).

1.3.9. Yap-Devret Modeli (YDM)

Yap Devret modelinde kamu, tasarım ve inşaat aşamasındaki birtakım kriterleri kendisi belirler ve özel sektör ortağını kontrol eder. Ortaya çıkan proje inşaatın tamamlanması ile işletim için kamuya devredilir. Bu modelde önemli olan özel sektörün inşaat tecrübelerinden yararlanırken diğer bir taraftan da sahipliğin kamu kesiminde kalıyor olmasıdır. Yap devret modelinin başlıca avantajları ise inşaat riskinin özel ortakta olması, şartnamenin ve tasarım ilkelerinin belirlenmesinde özel ortaktan fikir alınması ve buna bağlı olarak kısa sürede kaliteli projelerin hayata geçirilmesidir (Teker, 2008).

1.3.10. Yap-Sahip Ol-İşlet Modeli (YSOİ)

ABD'nin Virginia ve Kaliforniya eyaletlerindeki ücretli yollar ile Çin Halk Cumhuriyeti'nde ki ücretli yollar için tercih edilen bu modelde, özel ortak kamunun işletme ve fiyatlama konusunda belirlediği prosedüre uyma yükümlülüğü altında, devletle yaptığı bir imtiyaz sözleşmesi ile sınırsız süreli olarak bir projenin finansmanını sağlayıp inşaatını bitirdikten sonra mülkiyetini üstlenme ve işletme yükümlülüğü altına girmektedir. Modelin temel prensibi özel girişimci kamunun koyduğu kurallara bağlıdır ve iki taraf arasındaki imtiyaz anlaşmasının süresiz olması sebebiyle de yatırımcı kamunun koyduğu kısıtlamalara karşı çıkamamaktadır. Sınırsız süreli olarak sağlanan işletme hakkı, yatırımcı açısından etkin bir finansal teşvik kadar önem arz etmektedir. Ayrıca Filipinler ve Endonezya'da da çoğu termik santral ve Güney Doğu Asya'da özel limanlar da bu model ile hayata geçirilmiştir (Güney, 2005).

1.3.11. Yap-Sahip Ol-İşlet-Devret Modeli (YSOİD)

Özel sektör sözleşmede belirtilen zaman dilimi içinde taşınmazın planlamasını, yapımını, finansmanını ve işletilmesini üstlenmektedir (Aydın, 2014). Bu zaman dilimi sonunda özel sektör mülkiyeti ve işletmeyi gerçek bakiye değerinden daha az, bedelsiz veya sembolik bir bedelle kamu idaresine devreder. Bu model, Yap-İşlet-Devret modelinden sahiplik noktasında farklılaşır. Yap- Sahip Ol-İşlet-Devret modelinde işletme süresi boyunca özel sektör, projenin mülkiyet hakkına sahip olmaktadır ve bu hakkın sağladığı imkânları kullanabilir. Bu imkâna özel sektörün kamu idaresinin iznini almadan tesisleri devredebilmesi örnek gösterilebilir (Evren, 2016, s. 360).

1.3.12. Yönetim Sözleşmeleri

Bu yöntemde; bir kamu tesisinin işletmesi veya yönetiminin sözleşme vasıtasıyla özel bir firma eliyle gerçekleştirilmesi aşamasını içermektedir. (arıtma tesisleri, elektrik santralleri, hastane, liman, okul vb.) Hizmet verme mesuliyeti kamuya ait olmakla birlikte, günlük her türlü yönetim uygulamaları özel sektör vasıtasıyla gerçekleştirilmektedir. Özel firma işletme sermayesi sağlayabilmekte, ancak sabit sermaye yatırımına gitmemektedir. Bu işi gerçekleştiren işletmeye, sözleşmede daha evvel belirlenmiş sabit veya "maliyet +..." olarak ödeme gerçekleştirilir (Atasoy, 2011, s. 115).

Bu modelin en önemli avantajı, kamu varlıklarının mülkiyetini özel sektöre devretmeden özel sektör yönetim dinamizmini kamu alanına transfer etmektir. Birçok KÖİO modellerine göre, daha yalın, daha düşük maliyetli, daha az kaynakla özel sektör iş birliği imkânı getiren bir yapıya sahiptir. Örneğin, yeterli teknik elemana sahip olmayan belediyeler, hizmet sunumunda kontrolün tamamen kendi ellerinde bulunmasını istemeleri halinde atık su arıtma tesisleri ile katı atık tesislerinin işletmesini bu yöntemle özel firma aracılığıyla rahatlıkla yapabilirler. Öte yandan yönetim sorumluluğu ile yatırım ve genişleme plânlarının farklı mercilerin elinde olması, bu modelin sıkıntılı tarafını oluşturur (World Bank, 2017a, s.29).

1.4. KAMU ÖZEL İŞ ORTAKLIĞI UYGULAMALARI HAKKINDA GÖRÜŞLER

Akademik dünyanın KÖİO tanımlamalarında farklılık bulunmakla beraber benzerlikler de mevcuttur. Gerek liberal gerekse Marksist geleneği takip eden akademisyenler KÖİO'nı, hükümetlerin uzun vadeli kamu hizmetlerini yerine getirmek amacıyla bir araç olarak görmektedirler (Wall, 2013, s.2). Bununla birlikte, KÖİO'nın tanımının dışında, Marksist eğilimli ve liberal yaklaşımlı akademisyenlerin ciddi bir şekilde ayrıştıkları görülmektedir.

Wall, Liberal akademik dünyaya katılarak KÖİO'nı, kamu hizmetlerinin daha kaliteli ve daha ucuza sunulmasının hatta kamu hizmetlerinin sunulamaması riskine karşı yeni bir hizmet modeli olarak nitelendirmekte ve olumlu karşılamaktadır. Ayrıca bu projelerin uygulanmasıyla kamu harcamalarının azaldığı ve hizmetlerin kalitesinde de artış olduğu konuya bağlı raporlarla desteklendiğini (Wall, 2013, s.7-8) belirtmektedir.

Hodge ise Marksist eğilimli davranarak, KÖİO uygulamalarını neoliberal ekonomik teori bağlamında eleştirmekte ve özelleştirme kaynaklı KÖİO'nı yeni bir kâr transferi ve birikim yöntemi (Hodge ve Greeve, 2005, s. 52-53) şeklinde açıklamaktadır.

Liberal akademik dünya özellikle uluslararası örgütlerin KÖİO'na yönelik bu desteklerini ise koşullara bağladıkları görülmektedir. Başta hukuki düzenlemelerin yapılması gerekliliği bu bağlamda uluslararası örgütler tarafından bir "sine qua non"[3] olarak görülmektedir. Aksi takdirde AB ve WB olmak üzere uluslararası örgütler tarafından KÖİO uygulamalarının başarısız olmasının bilinmesi gerektiği dile getirilmektedir (World Bank, 2006, s. 1).

2014 Yılı KÖİO Özel İhtisas Komisyonu Raporu'nda Wall and Scott'tan alıntı yapılarak; devletin ekonomideki rolünün azaldığı ölçüde kişilerin özgürlüğünün dolayısıyla ekonomik özgürlüğün de artacağı fikrinin yaygınlaşması ve liberal ekonomi ekolünün 1970'lerde yeniden gündeme gelmesiyle kamu kurumlarındaki verimsizliği gidermek için Chicago Ekonomi Okulu'nun KÖİO'nı önerdiği (Kalkınma Bakanlığı, 2014a, s.5) ifade edilmektedir.

[3] Sine qua non:Latincede "olmazsa olmaz" anlamına gelmektedir. Dünya Bankasının KÖİO projeleri kriterleriyle ilgili raporlarında sıklıkla kullandığı bir terimdir.

Uluslararası ve Türk literatüründe KÖİO (Public Private Partnerships); toplum yararına sunulan kamu hizmetlerinin özel sektör eliyle yapımını ifade etmekte ve KÖİO'nın başarısı için ihalelerde rekabet edebilirlik, kredi derecesinin artırılması, etkili tedarik süreci gibi birçok farklı faktörün bir arada olması gerektiği de belirtilmektedir. Bu konular ilerleyen bölümlerde daha detaylı bir şekilde incelenecektir.

1.5. KAMU ÖZEL İŞ ORTAKLIĞI'NA İLİŞKİN POLİTİKALAR

1.5.1. Kamu Özel İş Ortaklığı'na İlişkin Başarı Faktörleri

KÖİO modeli ile gerçekleştirilen faaliyetler her zaman başarılı olmamaktadır. Devletler (Ülkeler) içerisinde oldukları durumun etkisiyle KÖİO ile yapılan projelerde başarı elde edebilir / elde edemeyebilir. KÖİO modeli yapılan faaliyetlerin başarısına ya da başarısızlığa neden olabilmektedir. Corrigan vd., (2005), tarafından Ten "Principles for Successful Public Private Partnerships" adlı bir çalışma gerçekleştirilmiştir. Bu çalışmada araştırmacılar tarafından, KÖİO modelinde başarılı olabilmenin on ana unsuru olduğu vurgulanmıştır. Bu ana unsurlar KÖİO modelini iyi bir şekilde hazırlayıp düzenlemek, ortak bir vizyon oluşturmak, hissedarlar ve anahtar rol gösteren hissedarı bilmek, bütün tarafların kâr ve risklerinin açık ve belirgin olmasını sağlamak, mantıklı karar alma aşaması ve bu aşamanın açık olmasını sağlamak, bütün tarafların sorumlu olduğu görevleri yaptıklarına dair güvenilir olmak, dengeli ve uyumlu liderlik örneği göstermek, yoğun ve süratli iletişim sağlamak, dürüst iş yapısının meydana getirilmesi amacıyla istişareler yapmak, içten gelen bir doğrulukla süreci değerlendirmek (Corrigan vd., 2005, s. 1). Buna göre dürüst bir şekilde hazırlanan bir KÖİO modelinin başarılı olma olasılığı oldukça fazladır.

1.5.2. Kamu Özel İş Ortaklığı'nda Riskler

KÖİO kapsamında bir riskin oluşması durumunda özel sektör ve devlet bu riski arasında paylaşma özelliği bulunmaktadır. Bu paylaşım riski hangi taraf en iyi çözecekse riskin çözümü için o taraf görevlendirilir. Bu çözümler önceden belirlenmeli ve sözleşmelerde yer alması gerekmektedir. Bu da proje için maliyet

avantajı yakalanmasını sağlayacaktır ve bu sayede tarifelerde sürpriz bir artış ile karşılaşılmayacaktır. Buna bağlı olarak da özel girişimciler içinde işin kârlılığı konusunda tereddütleri ortadan kalkmış olacaktır.

KÖİO'ndaki riskler kısaca şu şekilde açıklanabilir:

Ticari risk; ticari riski dört başlık şeklinde inceleyebiliriz. Bunlar; beklenmeyen maliyetler, işletme riski, gelir riski ve maliyetten (Cost-overrun) oluşmaktadır. Beklenmeyen risk; çeşitli nedenlerden dolayı inşaatın gecikmesi, tasarımdaki değişiklikler, projenin uygulanacağı alanda sonradan ortaya çıkan sorunlar, bazı izinlerin alınmasında yaşanan gecikmeler diğer beklenmeyen veya sonradan ortaya çıkan sorunları bu kapsamda değerlendirebilir. Genellikle bu sorunlar yatırım maliyetlerini artışına neden olmakta ve bu nedenden dolayı da yatırım kararları ertelenmekte hatta yatırımdan vazgeçilmeye bile sebep olmaktadır. İşletmeden kaynaklanan risk; özel girişimciye mal olan ve işletme maliyetlerinin beklenenin aksine daha yüksek çıkmasından doğan risktir. Buna örnek olarak; grev ve lokavtı verebiliriz. Gelir riski ise, beklenen gelir seviyesinin proje kapsamında yakalanamamasıdır. Bu noktada en büyük sorun, hizmetten faydalanacak kişi sayısının beklenen etkide olmaması, tarifelerin düşük tutulması nedeniyle gelirinin beklenen seviyede elde edilememesidir. Bu durumda devlet özel sektöre garanti verir ve belirli bir tarifeden en az seviyede hizmet alımını gerçekleştirir (Güney, 2005, s.13).

Finansal risk; faiz oranı, kurlardaki beklenmedik değişiklikler, borcun geri ödenme garantisi ve maliyeti etkileyen diğer finansal öğelerden kaynaklanmaktadır (Atasoy, 2011, s. 115).

Borcun geri ödenme garantisi riski, proje kapsamında alınan anapara ve faiz ödemelerinin işletme gelirleri ile ödenememesinden kaynaklanır. Bu riski tek başına özel girişimci üstlenebileceği gibi borcun bir kısmını devlet ödeme garantisi de verebilir. Kur riskinde ise, yerli para cinsinden alınan işletme gelirlerinin borcu yabancı para ile ödenmesinden kaynaklanan risktir. Burada ki sorun yerli paranın devamlı değer kaybetmesi ve devletin kuru isteyerek düşük tutmasından kaynaklanmaktadır. Bu da gelirlerin değerlerinin düşmesine neden olmaktadır. Burada da riski özel sektör tek başına üstlenebilir veya devlet bir kısım borcu ödemeye garanti verebilir (Güney, 2005, s.13).

Siyasi risk; bu riskin içerisinde tarife düzenleme, kamulaştırma, gelirin transfer edilememesi, anlaşmazlığın çözülememesi (Güney, 2005, s.13), uluslararası projelerde hükümet desteğinin olmaması (Tekin, 2010, s. 44), hükümetin istikrarı, mali sistemdeki değişiklikler (Durucasu ve Acar, 2015, s.308) bulunmaktadır.

Tarife düzenleme riskinde devlet veya düzenleyici otorite işletmenin iyi bir şekilde sürdürmesi için tarifelerde gerekli artışı yapmayıp hatta düşmesi için çalışmalar yapmaktadır. Bu riskin ortadan kalkması için tarifeler devlet yerine otomatik artış mekanizması tarafından gerçekleşmelidir.

Kamulaştırma riskinde ise devlet yatırımı tekrardan devletleştirme yaparak veya yüksek oranlı vergilerle özel girişimciye zarar verir. Bu riski ortadan kaldırmak için uluslararası tahkime ilişkin hükümler sözleşmeye konularak yatırımcının bulunduğu ülke ile ilgili sorununu uluslararası tahkim organlarıyla daha güvenli şekilde çözümünün sağlanması amaçlanmıştır.

Gelirin transfer edilmeme riskinde özel girişimci işletme faaliyet gelirlerini istediği ülkeye transfer edememe durumudur. Bu sorunun çözümü için Dünya Bankasına bağlı Çok Taraflı Yatırım Garanti Ajansı (MIGA) gibi kurumlarla daha önceden anlaşma yapılarak, yatırımlar garanti altına alınmaktadır (Güney, 2005, s.14).

Diğer riskler; diğer risklerde ise, teknoloji riski, çevre riski ve mücbir sebep bulunmaktadır.

Teknoloji riski, yeni kullanılmaya başlanan teknolojik yapıdan dolayı oluşan aksaklıklardır (Escap, 2011, s.34).

Çevre riski, işletme devletin elindeyken bazı uygulamalara önem verilmez iken özel girişimciye aktarıldıktan sonra ek yenilikler yapılması konusunda baskı yapması ve ilave maliyetler gerektiren yatırımlara neden olmasıdır (Escap, 2011, s.34).

Mücbir sebepler, devletin ve özel sektörün kontrolü dışında meydana gelen sel, yangın, deprem, savaş, ayaklanma gibi olayların meydana gelmesi doğrultusunda özel girişimcinin kâr oranının bu durumlardan olumsuz etkilenmesidir. Bu riske karşı özel girişimci özel veya devlet sigorta ve garanti ile korunmaktadır (Güney, 2005, s. 14).

İKİNCİ BÖLÜM

DÜNYADA VE TÜRKİYE'DE KAMU ÖZEL İŞ ORTAKLIĞI UYGULAMALARI

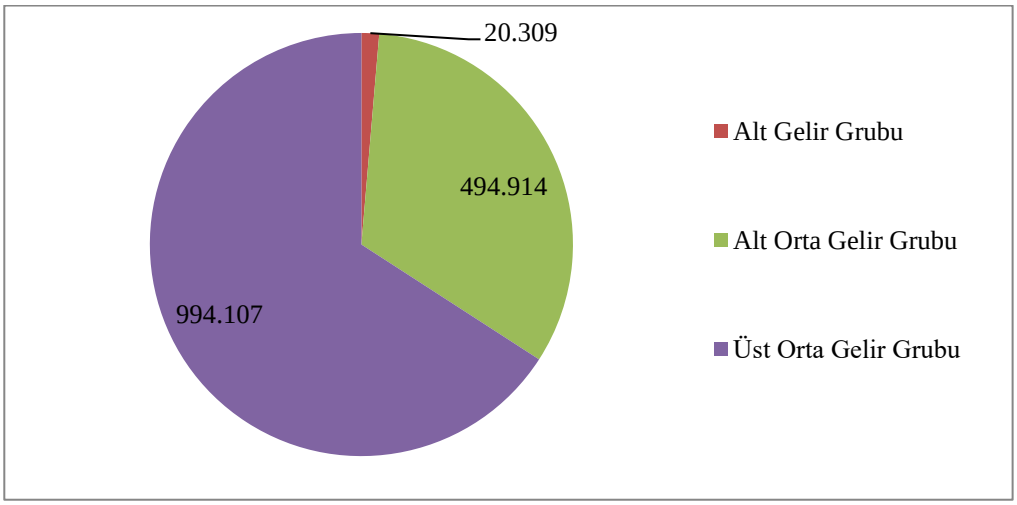
2.1. KAMU ÖZEL İŞ ORTAKLIĞI MODELİ İLE İLGİLİ DÜNYA UYGULAMALARI

Ekonomik açıdan gelişmekte olan ülkeler altyapı finansmanını sağlamak, ekonomik gelişmeyi sürdürebilir duruma getirebilmek ve eğitim, ulaştırma ve sağlık alanlarında daha iyi, kaliteli ve verimli kamu hizmeti sunabilmek için kamu özel iş ortaklığı modelini tercih etmektedirler.

Dünya genelinde verilere bakıldığında 2017 yılının ilk yarısında önceki yıllara kıyasla altyapı yatırımlarında bir artış gözlenmiştir. Bu artış, Çin ve Türkiye'deki yol projeleri sayısındaki artış ile Vietnam, Hindistan ve Güney Afrika'daki yatırımların artışına bağlanabilir. Proje sayısı da ise %6 artarak 2017 yılının ilk çeyreğinde 154'den 2018'de 164'e çıkmıştır (PPI, 2020).

Gelir grubuna göre ülkelerin KÖİO modelleri verilmiştir (Şekil 1).

Şekil 1: 1990-2018 Döneminde Gelir Grubuna Göre Ülkelerin KÖİO Yatırımlar(Milyar $)



Kaynak: World Bank, (2020). Https://Ppi.Worldbank.Org/Visualization/Ppi

1990 ile 2018 arasında alt gelir grubu ülkelerin 20,309 milyar $ alt-orta gelir grubu ülkelerin 494 914 milyar $ ve üst-orta gelir grubu ülkelerin ise 994 107 milyar $ KÖİO modeli ile yatırım yaptıkları saptanmıştır. 2000 yılından 2006 yılına kadar PPP modeli ile oluşturulan proje yatırım tutarlarında bir artış gözlenmektedir. 2012 yılında finansal kapanışa erişen proje yatırım tutarı tarihin en yüksek değeridir. 2012 yılından itibaren yatırım tutarlarında ve sayılarında azalış yaşanmıştır. 2015 yılından sonra ise yeniden yükselişe geçmiştir (World Bank, 2020).

Tablo 1'de 2018 yılında az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin en çok yatırım yaptığı sektörlerin proje sayısı verilmiştir.

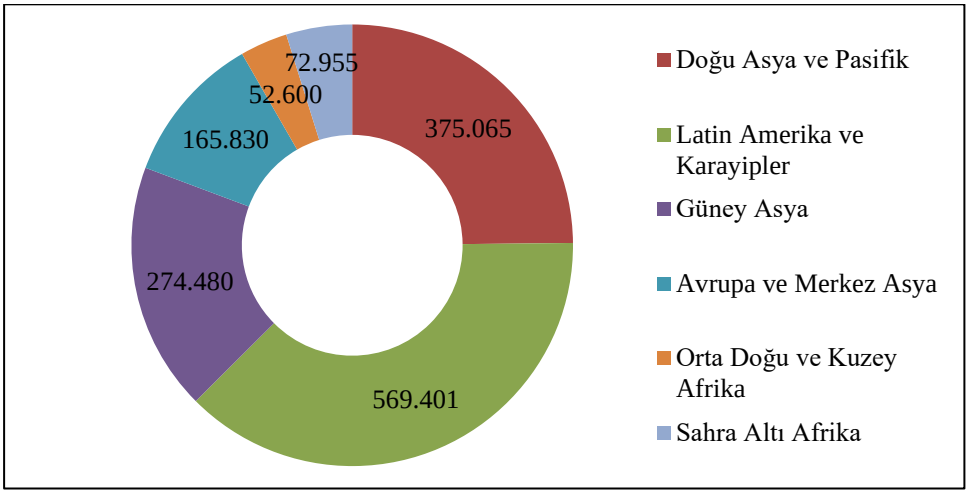
Tablo 1: 2018 Yılında Az Gelişmiş Ve Gelişmekte Olan Ülkelerin En Çok Yatırım Yaptığı Sektörlerin Proje Sayısı

Sektör	**Sayı(adet)**
Elektrik	1.219
Karayolu	419

World Bank, (2020). Https://Ppi.Worldbank.Org/Visualization/Ppi

2018 yılında az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde 58 PPP projesi bulunurken bu projelerin yatırım tutarı 11 671 milyar $ olmuştur. Proje sayısına göre finansal kapanışı yapılan ilk sektör 1219 projeyle elektrik altyapı sektörü iken onu 491 proje sayısı ile karayolu yatırımları takip etmektedir. 1990-2018 yılları sektörel bazda yatırım miktarları incelendiğinde finansal kapanışı yapılan PPP projelerinin, elektrik altyapısı yatırımları ilk sırada yer almaktadır. Bu sektördeki projelerin yatırım tutarları toplamı yaklaşık 320 milyar $'a ulaşmıştır. Karayolu projeleri yaklaşık 90 milyar $ ile ikinci sırada yer alırken, 34 milyar $ ile havalimanı projeleri sektörü takip etmektedir 2018 senesindeki sektörel dağılım incelendiğinde enerji sektöründeki elektrik altyapı yatırımlarının tüm yatırımları yönlendirdiği görülmektedir. Hemen arkasından karayolu projeleri gelirken, en az yatırım havalimanı ve demiryolu projelerinde tespit edilmiştir (Dünya Bankası, 2020).

Şekil 2: Bölgelere Göre KÖİO Yatırım Projeleri (Milyar $)



Kaynak: World Bank, (2020). Https://Ppi.Worldbank.Org/Visualization/Ppi

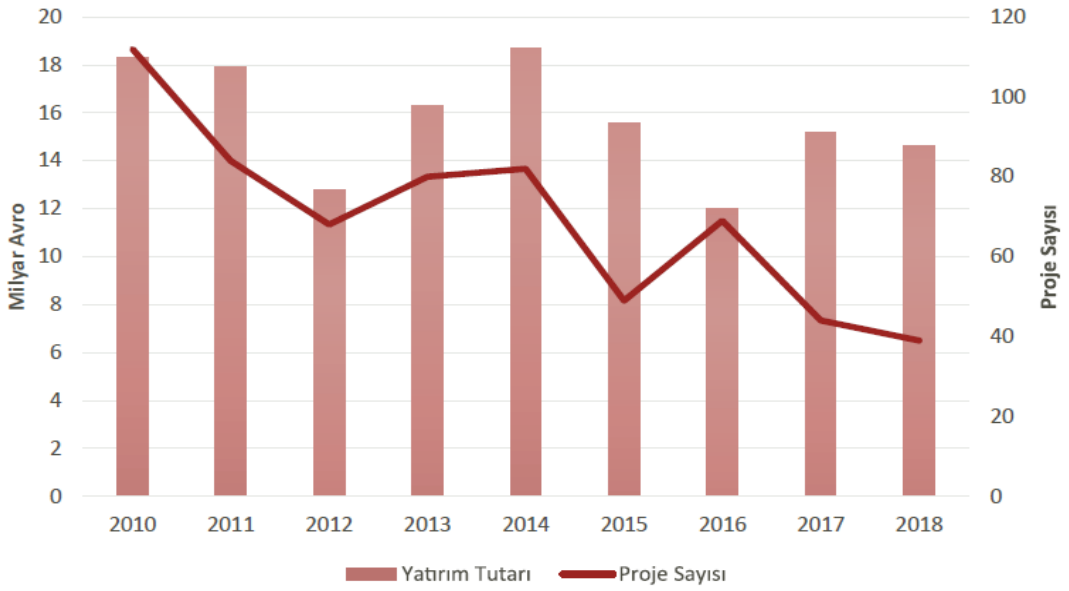
1990-2018 yıllarındaki projeler bölgesel bazda incelendiğinde proje büyüklüğüne göre düşük paya sahip bölge Orta Doğu ve Kuzey Afrika (52 600 milyar $) iken Latin Amerika ve Karayipler (569 501 milyar $) ilk sırada yer almaktadır (Dünya Bankası, 2020). KÖİO modeli ile Doğu Asya ve Pasifik ülkeleri 375 065 milyar $ ve Güney Asya Ülkeleri ise 274 480 milyar $ yatırım gerçekleştirmiştir (Şekil 2).

Avrupa ve Orta Asya ülkelerinde ise Türkiye'de ve Rusya'da gerçekleşen otoyol projeleri sebebiyle 2017 yılının ilk altı ayında, 2016 yılının toplam değerinin % 89'una ulaşılmıştır (Şekil 2).

2.1.1. Avrupa Birliği (AB) Ülkelerinde Kamu Özel İş Ortaklığı

KÖİO yöntemi, uzun yıllardır Avrupa'da çeşitli sektörlerdeki altyapı tasarılarının gerçekleştirilmesi için uygulanmaktadır. Bu alanda ileri seviyede faaliyetleri başta İngiltere olmak üzere Türkiye, Fransa, İtalya, Hollanda, Almanya ve İrlanda gerçekleştirmektedir. Prosedür son zamanlarda başlıca ulaşımda, eğitimde, sağlıkta ve benzer umumi amme hizmetleri gibi sektörlerde daha fazla uygulanma alanı bulmaktadır. Avrupa'da 2018 yılı mali kapanışa göre KÖİO projelerinin toplam değeri 14,6 milyar Avro'dur (EPEC, 2018).

Şekil 3: Avrupa KÖİO Projelerinin Yıllara Göre Dağılımı

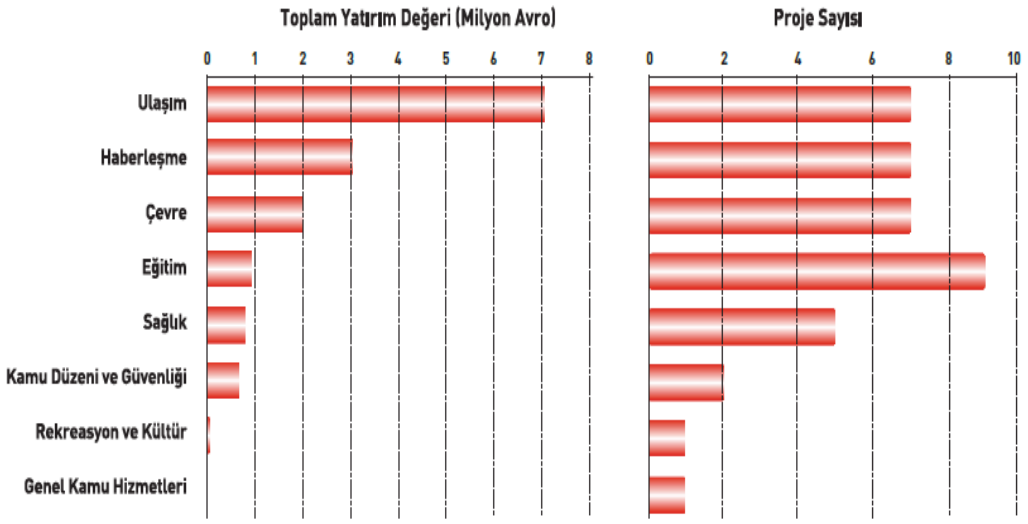


Kaynak: European PPP Expertise Centre. (2018). Review of the European PPP Market In 2018, https://www.eib.org/attachments/epec/epec_market_update_2018_en.pdf

2018 yılı mali kapanışa ulaşan 39 KÖİO projesi bulunmaktadır. Bu rakam 2017 yılındaki KÖİO projeleri ile değerlendirildiğinde bir düşüş olduğu anlaşılmaktadır (Şekil 3). 2018 yılında ulaştırma sektörüne KÖİO modeli ile 7 milyar Avro yatırım yapılmıştır. KÖİO modeli ile ulaştırma sektörüne en fazla yatırım yapılsa da mali kapanışa ulaşan proje sayısı ile son 20 yılın en düşük seviyesinde yatırım yapılmıştır. 2018 yılı mali kapanışa göre ulaştırma sektöründeki proje sayısı 7 adettir (EPEC, 2018).

2018 Mali Kapanışa Göre Avrupa KÖİO Piyasasının Toplam Değeri (Milyon Avro) ve Proje Sayıları Şekil 4'te verilmiştir. Buna göre Toplam yatırım tutarı açısından en fazla yatırım yapılan sektör ulaştırma sektörü olurken proje sayısı bakımından en fazla yatırım yapılan sektör ise eğitim sektörü olmuştur (EPEC, 2018).

Şekil 4: 2018 yıl Sonu Mali Kapanışa Göre Avrupa KÖİO Piyasasının Toplam Değeri (Milyon Avro) ve Proje Sayıları



Kaynak: European PPP Expertise Centre, (2018). Review of the European PPP Market İn 2018, https://www.eib.org/attachments/epec/epec_market_update_2018_en.pdf

Şekil 4 ayrıntılı olarak incelendiğinde, Avrupa'da 2018 yıl sonu mali kapanışa KÖİO modeli ile gerçekleştirilen toplam yatırım tutarı (Milyon Avro) açısından yatırım yapılan sektörler büyükten küçüğe doğru sırasıyla ulaşım, haberleşme, çevre, eğitim, sağlık, kamu düzeni ve güvenliği, rekreasyon ve kültür ve genel kamu hizmetleridir (EPEC, 2018).

Tablo 2: 1990-2020 döneminde Tüm Avrupa Ülkelerinde KÖİO Modeli ile Yatırım Yapılan En Büyük Sektörlerin Yatırım Tutarı

Sektör	Yatırım Tuturı(milyar Avro)
Ulaştırma	218,3
Sağlık	50,7
Eğitim	37,2
Çevre	24,3

Kaynak: European PPP Expertise Centre**,** 2020, https://data.eib.org/epec

1990-2020 yılları arasında mali bitişe ulaşan KÖİO projelerinin yatırım tutarlarının sektörel bazda dağılımına bakıldığında 218,3 milyar avro ile ilk sırada ulaştırma altyapısına yapılan harcamaların olduğu görülmekte, onu sağlık alanındaki

yatırımlar (50,7 milyar avro) izlemektedir. Üçüncü sırada eğitim (37,2 milyar avro) ve dördüncü sırada çevre (24,3 milyar avro) öne çıkan diğer sektörlerdir (Tablo 2).

Tablo 3: 1990-2020 döneminde Tüm Avrupa Ülkelerinde KÖİO Modeli ile Yatırım Yapılan En Büyük Sektörlerin Proje Sayıları

Sektör	Proje Sayıları(adet)
Eğitim	451
Ulaştırma	402
Sağlık	393

Kaynak: European PPP Expertise Centre, 2020, https://data.eib.org/epec.

1990-2020 yılları arasında mali bitişe ulaşan KÖİO projelerinin sayısal dağılımına bakıldığında ilk sırada 451 proje ile eğitim sektörünün geldiği, onu ulaştırma (402) ve sağlık (393) sektörlerinde yapılan yatırımların izlediği tespit edilmiştir (Tablo 3).

2018 yılında 7 milyar avro değerinde işlem ile ulaştırma sektörü değer bakımından en büyük sektör olmaktadır. Haberleşme, değeri 3 milyar Avro olan ikinci sırada yer almaktadır. Üçüncü sırada KÖİO modeli ile Avrupa'da yatırım yapılan sektör çevre düzenlemedir. Bu sektöre Avrupa'da 2 milyar Avro yatırım yapılmıştır. Eğitim sektörüne de yaklaşık 1 milyar Avro yatırım yapıldığı görülmektedir. Sağlık sektörüne de yaklaşık 900 milyon Avro yatırım gerçekleştirilmiştir. 2018 yılında mali kapanışa ulaşan KÖİO projelerinin sayısının sektörel dağılımına bakıldığında ise eğitim (9) ve ulaştırma (7) sektörlerinin ilk sırada yer aldığı, onları sağlık (5) sektörünün takip ettiği görülmektedir (EPEC, 2018).

2017 yılında, Avrupa pazarında mali kapanışa giren KÖİO işlemlerinin toplam değeri 2016'daki 11,8 milyar avro seviyesinden %22 artarak 14,64 milyar Avro'ya ulaşmıştır. Buna rağmen, mali kapanışa ulaşan KÖİO işlemlerinin sayısı 2016'daki 69'la karşılaştırıldığında 42'ye düşmüştür. Bu, 1997'den beri en düşük işlem sayısıdır. 2017' de toplam değerleri 10,2 milyar Avro tutarında olan 8 büyük proje yapılmıştır (EPEC, 2017).

2018' de mali kapanışa göre büyük projeler şunlardır:

2017 yılında sekiz büyük proje tamamlanmıştır. Bunların toplam değeri 9,6 milyar Avro olmuştur ve toplam piyasa değerinin % 66'sını temsil etmiştir.

- Türkiye'de Çanakkale köprüsü - (3,1 milyar Euro);
- Türkiye'de Ankara-Niğde otoyolu - (1,2 milyar Euro);
- Fransa'da Gironde geniş bant ağı - (1,2 milyar Euro);
- Hollanda'da Blankenburg tüneli - (1 milyar Euro);
- Hollanda'da A16 Rotterdam karayolu - (930 milyon Euro)
- Hollanda'da EAfsluitdijk barajı- (810 milyon Euro);
- Türkiye'de Bilkent laboratuvarı - (711 milyon Euro); ve
- Almanya'da A10 / A24 Neuruppin-Pankow yolu - (652 milyon Euro) (EPEC, 2018)

2017 yılında mali kapanışı gerçekleşen toplam 42 işlemden 13'ü kurumsal yatırımcılar tarafından çeşitli finansman modelleri aracılığıyla borç sağlanmasını içermiştir (örn; sigorta şirketleri, emeklilik fonları). Beş ülkenin (Fransa, İtalya, İspanya, Türkiye ve İngiltere) proje finansmanlarını kurumsal yatırımcı borcunu içeren işlemler oluşturmaktadır. Bazı uluslararası finans kurumları (örn; Avrupa Yeniden Yapılanma ve Kalkınma Bankası, Uluslararası Finans Kurumu) özellikle Türkiye'deki sağlık projeleri gibi büyük KÖİO' ların finansmanında yer almıştır.

Ayrıca 2017 yılı sonundaki gelecekteki Avrupa KÖİO pazarı, mevcut verilere göre şu şekilde görünmektedir:

- KÖİO boru hattında güncel olarak toplam 18,1 milyar Euro değerinde 61 proje bulunmaktadır.
- Türkiye şu anda ihale sürecinde olan toplam 4,2 milyar Avroluk proje ile en büyük KÖİO boru hattı projesine sahiptir.
- Fransa ise halen ihale sürecinde olan 12 proje ile proje sayısı bakımından boru hattında önde gelmektedir.
- İhale sürecinde 11 ülkede en az KÖİO projesi ve 21 ülkede en az bir proje vardır.

• Ulaştırma sektörünün 19 ihalesi sonuçlandırılmış 12,6 milyar Avronun üzerinde değeri olan PPP projesi ile hem değer hem de proje sayısı bakımından en büyük kalması beklenmektedir.

• Çevre sektörü, KÖİO'da değer bakımından ikinci en aktif olanıdır.

Türkiye, Hollanda ve İngiltere, tedarik sürecinin son aşamasında olan oldukça fazla projeleri bulunmaktadır (EPEC, 2017).

2.1.2. Rusya Federasyonun Kamu Özel İş Ortaklığı İle Gerçekleştirdiği Yatırımları

Rusya Devleti KÖİO yönetimi ile önemli projeler gerçekleştirmiştir. Rusya Federasyonu'nun 1990- 2019 yılları arasında KÖİO ile gerçekleştirdiği yatırımlar Tablo 4'de sunulmuştur. Tablo 4'te sektörlere göre yapılan projelerin sayısı ve yatırım tutarları verilmiştir.

Tablo 4: Rusya Federasyonu'nun Kamu Özel İş Ortaklığı ile 1990-2019 Yılları Arasında Gerçekleştirdiği Projeler

Sektörler	Proje Sayısı	Toplam Yatırım (Milyon $)
Havalimanı	10	3.196
Toplama ve Taşıma	1	2.318
Elektrik Energy(Electricity)	123	35.538
Bilişim ve İletişim Teknolojileri	173	3.126
Entegre Belediye Katı Atık Tesisi	1	46
Doğal Gaz	3	12.993
Limanlar	14	2.649
Demiryolları	2	4.519
Yollar	13	12.129
Atık Yönetimi (Treatment/ Disposal)	6	708
Su ve Kanalizasyon	24	3.185

Kaynak: The World Bank, (2020a). https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/country/russian-federation

Buna göre 1990 ile 2019 yılları arasında Rusya Federasyonun proje sayısı açısından en çok Bilişim ve İletişim Teknolojilerine (173 adet) yatırım yaptığı görülmektedir. Daha sonra 123 projenin de Elektrik Enerjisi alanında yapıldığı görülmektedir.

Rusya Federasyonu'nu 1990-2019 yılları arasında toplam yatırım tutarı açısından en çok Elektrik Enerjisi (35.538 Miyar $) alanına yatırım yapmıştır. Daha

sonrada Doğalgaz sektörüne 12.992 milyar $ yatırım yapmıştır. Görüldüğü üzere Rusya Federasyonu'nun KÖİO yöntemi ile gerçekleştirdiği yatırımlarda yatırım tutarları ile proje sayısı bakımından farklılıklar mevcuttur. Proje sayısı daha az olmasına rağmen bir projenin birim tutarı daha fazla olması neticesinde ilgili sektörün yatırım tutarı daha fazla olmuştur.

Rusya Federasyonu'nun 2015-2019 yılları arasında KÖİO ile gerçekleştirdiği en büyük projelerin tutarları Tablo 5'te verilmiştir.

Tablo 5: Rusya Federasyonu'nun Kamu Özel İş Ortaklığı ile 2015-2019 Yılları Arasında Gerçekleştirdiği En Büyük Projeler

Proje	Yatırım (Milyon $)
Moskova Belediye Katı Atık İhraç Hizmetleri	3.196
Taman Kuru Yük Terminali	1.384
Moskova Merkez Çevre Yolu 3. Kısım	1.373
Volgograd Su Ortak Altyapı Projesi	1.200
Sheremetyevo Havaalanı	943
Kutuzovsky Kuzey baypas yolu	773
Port Vera Kömür Terminali	664
Moskova Merkez Çevre Yolu 4. Kısım	628
Habarovsk karayolu	627
M11 Moskova-St Petersburg yolu (543-684km)	529

Kaynak: The World Bank, (2020a). https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/country/russian-federation

Buna göre Rusya Federasyonu'nun KÖİO yolu ile Moskova Belediye Katı Atık İhraç Hizmetlerine 3.196 Milyar $ yaptığı görülmektedir. Daha sonra anılan ülke, Taman Kuru Yük Terminaline 1.384 milyar $ ve Moskova Merkez Çevre Yoluna (3. Kısım) 1.373 milyar $ yatırım yapmıştır.

2.1.3. Hindistan'ın Kamu Özel İş Ortaklığı ile Gerçekleştirdiği Yatırımlar

Hindistan'ın KÖİO ile 2000-2019 yılları arasında yaptığı yatırımlar verilmiştir (Tablo 6). Anılan ülkenin havalimanları, toplama ve taşıma, elektrik enerjisi, bilişim ve iletişim teknolojileri, entegre belediye katı atık tesisi, doğal gaz, limanlar, demiryolları, karayolları, tedavi hizmetleri, su ve kanalizasyon sektörlerine farklı sayılarda ve değişik miktarlarda yatırım yaptığı görülmektedir.

Tablo 6: Hindistan'ın Kamu Özel İş Ortaklığı ile 2000-2019 Yılları Arasında Gerçekleştirdiği Projeler

Sektörler	Proje Sayısı	Toplam Yatırım (Milyon $)
Havalimanları	11	10.252
Toplama ve Taşıma	6	18
Elektrik Enerjisi	412	140.004
Bilişim ve İletişim Teknolojileri	6	1.249
Entegre Belediye Katı Atık Tesisi	29	1.273
Doğal Gaz	3	222
Limanlar	37	7.951
Demiryolları	11	8.037
Karayolları	458	88.710
Tedavi Hizmetleri	14	372
Su ve Kanalizasyon	20	1.258

Kaynak: The World Bank, (2020b). https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/country/india

2000-2019 döneminde Hindistan'ın KÖİO ile yaptığı yatırımları, proje sayısı açısından incelendiğinde Hindistan'ın en çok karayollarına (458 adet) yatırım yaptığı anlaşılmaktadır. Hindistan'ın proje sayısı bakımından en çok yatırım yaptığı ikinci alan elektrik enerjisi (412 adet) olduğu görülmektedir.

Hindistan Devleti'nin KÖİO ile 2000 ile 2019 yılları arasında yaptığı yatırımlar yatırım tutarları açısından incelendiğinde ise Hindistan'ın 140 milyar $ ile en çok elektrik enerjisine yatırım yaptığı tespit edilmiştir. Hindistan KÖİO ile en fazla ikinci sırada yatırım yaptığı alan Karayollarıdır (88.710 milyar $). Hindistan'ın KÖİO yöntemi ile gerçekleştirdiği yatırımlarda yatırım tutarları ile proje sayısı bakımından farklılıklar mevcuttur. Proje sayısı daha az olmasına rağmen bir projenin birim tutarı daha fazla olması neticesinde ilgili sektörün yatırım tutarı daha fazla olmuştur.

Tablo 7: Hindistan'ın Kamu Özel İş Ortaklığı ile 2015-2019 Yılları Arasında Gerçekleştirdiği En Büyük Projeler

Proje	**Yatırım (milyon $)**
Navi Mumbai Uluslararası Havalimanı	2.359
Bangalore Kempegowda Uluslararası Havalimanının Genişletilmesi – Faz 2	1.890

Agra-Etawah NH-2 Uzantısı	513
Yedeshi Aurangabad Ücretli Yolu	505
Coimbatore Dağıtım Sözleşmesi	497
SB Güneş Enerjisi Santrali- 350-MW	495
Delhi Agra Ücretli Yol	493
Hapur-Moradabad bölümü arasında NH-9 üzerindeki Hapur Bypass Yolu	480
Pandoh-Takoli Karayolunun Dört Geçişi	452
L&T Deccan Tollways Limited	448

Kaynak: The World Bank, (2020b). https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/country/india

Hindistan'ın Kamu Özel İş Ortaklığı ile 2015-2019 yılları arasında gerçekleştirdiği en büyük projeler Tablo 7'de gösterilmiştir. Hindistan, 2015 ile 2019 yılları arasında KÖİO ile yaptığı en büyük proje 2.359 milyar $ ile Navi Mumbai Uluslararası Havalimanı projesidir. Daha sonra en fazla harcama yaptığı proje Bangalore Kempegowda Uluslararası Havalimanının Genişletilmesi (Faz 2) projesidir (1 890 Milyar $).

2.1.4. Çin Halk Cumhuriyeti'nin Kamu Özel İş Ortaklığı ile Gerçekleştirdiği Yatırımlar

Çin Halk Cumhuriyeti Devleti'nin 2000 ile 2019 yılları arasında KÖİO ile gerçekleştirdiği yatırımlar Tablo 8'de verilmiştir. Bu zaman aralığında anılan devlet mali kapanışa göre toplam 1 585 adet proje gerçekleştirmiştir ve bunların yatırım tutarı ise toplam 186 140 milyar $'dır.

Tablo 8: Çin Halk Cumhuriyeti'nin Kamu Özel İş Ortaklığı ile 2000-2019 Yılları Arasında Gerçekleştirdiği En Büyük Projeler

Sektörler	Proje Sayısı	Toplam Yatırım (Milyon $)
Havalimanları	14	3.047
Toplama ve Taşıma	3	20
Elektrik Enerjisi	375	34.863
Bilişim ve İletişim Teknolojileri	3	7.408
Entegre Belediye Katı Atık Tesisi	4	543
Doğal Gaz	195	3.974
Limanlar	55	12.762
Demiryolları	23	26.010
Karayolları	164	62.073

Tedavi Hizmetleri	201	17.318
Su ve Kanalizasyon	548	18.122

Kaynak: The World Bank, (2020c). https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/country/china

Çin'in 2000-2019 yılları arasında KÖİO ile yaptığı yatımlar, sayı bakımından incelendiğinde Çin'in en çok yatırım payına sahip sektör, su ve kanalizasyon (548) sektörüdür. Sayı bakımından en fazla yatırım yapılan ikinci sektör 375 adet ile Elektrik Enerjisi sektörüdür.

Çin'in 2000-2019 yılları arasında KÖİO ile yaptığı yatımlar, yatırım tutarı bakımından incelendiğinde Çin'in en çok yatırım payına sahip sektör, karayollarıdır. Bu sektöre anılan ülkenin yaptığı toplam yatırım tutarı 62 milyar $'dır. Yatırım tutarı bakımından en fazla yatırım payına sahip ikinci sektör 34.863 milyar $ ile Elektrik Enerjisi sektörüdür.

Tablo 9: Çin Halk Cumhuriyeti'nin Kamu Özel İş Ortaklığı ile 2015-2019 Yılları Arasında Gerçekleştirdiği En Büyük Projeler

Proje	**Yatırım (milyon $)**
Hangzhou - Shaoxing - Taizhou Demiryolu	6.882
Yibin ile Zhaotong Otoyolu arasında bağlantı projesi	3.804
Yunnan Eyaleti Ulusal Otoyolu	2.987
Qingdao Metro Hattı -4	2.654
Pekin Metro Hattı -16	2.295
Niu Tianyang Hızlı Yol ve Jinsha West Road Xiyan Paketleme	2.067
Guanyang-Pingle Otoyolu	1.971
Xi'an Kemer İnşaat Projesi	1.875
Guilin-Liucheng Otoyolu	1.776
Dakaimen - Yushang Otoyolu	1.589

Kaynak: The World Bank, (2020c). https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/country/china

Çin Halk Cumhuriyeti'nin Kamu Özel İş Ortaklığı ile 2015-2019 Yılları Arasında Gerçekleştirdiği En Büyük Projeler Tablo 9'da verilmiştir. Çin Halk Cumhuriyeti Hangzhou - Shaoxing - Taizhou Demiryolu projesine 6 milyar 882 milyon $ yatırım yapmıştır. Çin Ülkesinin ikinci en büyük projesi de Yibin ile Zhaotong Otoyolu arası Bağlantı Projesi'dir.

2.1.5. İngiltere'de Kamu Özel İş Ortaklığı Uygulamaları

Kamu özel iş ortaklığı uygulamalarını dünyada kurumsallaştıran ilk ülke İngiltere olmuştur. Eğitimden sağlığa, hapishanelerden çöp atık sistemine kadar pek

çok alanda, 900'den fazla projenin yapılmasında KÖİO yöntemleri İngiltere'de kullanılmıştır. İngiltere sadece kendi ülkesinde yöntemi kurumlaştırmakla kalmamış diğer ülkelerde de kurumsallaştırmak için çalışmalar yürütmüştür (Tekin, 2010, s. 65).

Özel Finansman Girişim Modeli İngiltere'de hükümetin en yaygın kullandığı KÖİO modelidir. Bu model hükümetin daha önceki girişimleri neticesinde gelişmiş bir model olup, özelleştirme ve eksiltme ile başlayan sürecin üçüncü aşaması konumundadır (Tekin, 2010, s. 65).

Uygulamaya bakıldığında KÖİO modelleri genel olarak üç şekilde görülmektedir. Bunlar; İş birliği Modeli, İşletmeci Modeli, İmtiyaz Modeli'dir. İş birliği Modelinde devlet ile özel sektör bir şirket kurarak kamu hizmeti sunar. İşletmeci Modelde ise kamu hizmeti için görevlendirilen kişi sadece özel sektör işletmecisidir ve bu görevlendirilme özel hukuk sözleşmesi ile yapılır. İmtiyaz Modelinde ise devlet imtiyazı özel sektöre devreder ve özel sektör vatandaşa karşı doğrudan sorumluluk taşır. Son iki modelde de hizmet sunumunun %100 özel sektöre ait iken, ilk modelde sermaye şirketinde devlet ortak olarak bulunmaktadır (Tekin, 2004a, s. 2).

1990'lı yılların başından itibaren 2010 yılına kadar 24 milyar Pound tutarında KÖİO projesi imzalanmış olup şuan bu tutarlarda daha da artış olmuştur. Bu tutarın 17 milyar Pound kadarı, 1997 yılında KÖİO tipi projelere ilişkin engellerin kaldırılmasının ardından gerçekleşmiştir. Ulaştırma Bakanlığı tarafından yapılan projeler, anlaşılan projelerin üçte birinden fazlasını oluşturmaktadır ve ayrıca sağlık, savunma ve eğitim bakanlıklarının önemli payları bulunmaktadır (Tekin, 2010, s. 65). Sağlık alanında 1987 yılından 2008 yılları arasında toplam 13.074 milyon Sterlin tutarında 113 tane Özel Finansman Girişim anlaşması imzalanmıştır. Bu projelerin değerleri 3 milyon ile 1 milyar Sterlin arasında değişme göstermektedir. Günümüzde bu tutarlar daha da artmıştır (Gürkan, 2014, s. 148).

İngiltere'de yapılan bir araştırmaya göre, KÖİO modeli ile gerçekleşen uygulamaların klasik yöntemlere göre %17 oranında bir tasarruf sağlandığı belirtilmiştir. Yine İngiltere'de 2001 yılında yapılan bir araştırma neticesinde KÖİO modeli uygulayan devlet dairelerinin %80'i sağlayan hizmetin fiyat-kalite bakımından çok iyi ve tatmin edici olduğunu, kalan %15'i KÖİO modeli ile sağlayan avantajın

büyük olmadığını, kalan %5'i ise konuyla ilgili kötü deneyimleri olduğunu belirtmiştir. Ayrıca KÖİO modeli ile yapılan projelerde, özel sektör sayesinde hizmet teminindeki risklerin daha hassas şekilde analiz edildiği görülmektedir (Tekin, 2004b, s. 3).

2.2. KAMU HİZMETİ KAVRAMI

Kamu hizmeti kavramı M.Ö. V. Yüzyıldan itibaren toplumsal ihtiyaçları karşılama bağlamında "ortak yarar" olarak kavramsallaşmıştır. Platon'da, toplumun ortak yarar arayışı üzerinde kurulması şeklinde izleri görülen kavram Aristo'da özel alan-siyasal alan ayrımında kendisini göstermektedir. Kamu hukuku özel hukuk ayrımını gerçekleştiren Roma Hukuku da kavramın gelişiminde (özellikle Geç İmparatorluk döneminde) önemli bir yer sahibidir. Fransız İhtilali aşamasında kamunun sunduğu hizmeti, bir bireyin başka bir bireye sunduğu bir hizmet olmayıp, bütün cemiyeti alakadar eden hizmetler şeklinde açıklanarak özellikle bireysel hizmetlerle zıt anlamlı kullanılmıştır. 1789 İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi'nde yer alan 12. maddesinde kamu otoritesinin, tevdi edilenlerin özel çıkarlarına değil de herkesin faydasına olacak şekilde olması gerektiği açıklanmıştır. XVIII. Yüzyıldan itibaren gelişen ve yaygınlaşan kamu hizmeti kavramı XIX. Yüzyılda mevzuata da girmiştir. Kavram ilk olarak Fransız Uyuşmazlık Mahkemesinin 1873 tarihli Blanco kararında kullanılmıştır. Blanco kararı daha önceleri kamu gücü anlayışı etrafında gelişen idari yargıda kamu hizmeti ölçütünün benimsenmesinin ilk uygulaması olarak değerlendirilmektedir (Karahanoğulları, 2004, s. 45).

Kamu hizmeti kavramının idarenin faaliyet alanını belirlemede, idari yargının görev alanını saptamada, idare hukukuna ilişkin memur, idari sözleşme vb. pek çok konuda kilit rol oynaması yani kamu hizmeti kavramından yola çıkarak diğerlerinin sınırlarının çizilebilmesi, kavramın idare hukuku açısından önemini ve merkezi konumunu göstermektedir. Bu nedenle idare hukukuna ilişkin pek çok kavramı açıklayabilmek için kamu hizmeti kavramının da açıklanması gerekmektedir. Dünyadaki birçok ülke gibi Türkiye 'de kamu hizmeti teori, rejim ve sistematiğini benimserken Fransa'dan esinlenmiştir (Ulusoy, 1999, s. 165).

Duguit, kamu hizmeti kavramını idare hukuku teorisinin merkezine oturtmakta ve idare hukukunu 'kamu hizmetleri hukuku' olarak sunmaktadır (Duguit'ten Aktaran:

Yılmaz, 2008, s. 1217).

Kamu hizmeti yaklaşımının kurucusu olan Bordeaux Ekolü tarafından, idare hukukunun kamu hizmeti fikri üzerinde imal edildiği ifade edilmiştir. Buna göre devlet, kamu hizmetlerinin bütün teşkilatını oluşturmaktadır. Kamu hizmeti fikri hem yönetimin ve yönetimin organizasyonunu ve görevlerini kaidelere göre dizayn eden kamu hukukunun varlık nedenini hem de kapsamını saptar. Devlet, insanlarının ihtiyaç duydukları gereksinimlerini temin etmek ve insanlarının arzularını yerine getirmekle yükümlüdür. Diğer bir görüşe göre Orak (2007), kamu hizmeti kavramına ilişkin sınırların tespit edilmesi, esasen idari organizasyonun da içerisinde olduğu devletin varoluş felsefesinin kanıtı manasına geldiğini ifade etmiştir (Orak, 2007, s. 165).

Kamu hizmeti bu fikre göre, idare hukukunda her çeşit probleme çare olabilecek bir unsurdur ve Duguit tarafından ifade edildiği üzere idare hukuku, kamu hizmetleri hukukundan farklı olmayıp, idare hukukunun mevzusunu kamu hizmeti faaliyetleri meydana getirmektedir (Yılmaz, 2008, s. 1218).

Ülkenin en yüksek yargı merci Anayasa Mahkemesi verdiği bir kararda, "kamu hizmeti kavramına ilişkin belirsizlik olduğu ile ilgili olarak görüş birliği/ fikir ortaklığı bulunmaktadır ve yine aynı kararda bu kavramın çeşitli şekillerde tanımlanmaya çalışıldığı" ifade edilmiştir. Anayasa Mahkemesi bu karardan sonra da kamu hizmeti kavramını şöyle ifade etmiştir.

"En geniş tanımına göre kamu hizmeti, devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetimleri altında, genel ve ortak gereksinmeleri karşılamak, kamu yararı ya da çıkarını sağlamak için yapılan ve topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinliklerdir" (Anayasa Mahkemesi, 2012).

Başka bir yargı mercii olan Danıştay'ın verdiği birtakım kararlarda kamu hizmeti kavramı tanımlanmıştır. Buna göre Danıştay tarafından verilen kararda bu kavram şöyle açıklanmıştır (Danıştay, 2000):

> "*…umuma arz edilen sürekli ve düzenli bir biçimde işlemesi zorunlu, toplumun genel ve ortak gereksinimlerini karşılamak amacıyla kanunla kurulan idarenin, doğrudan ya da yakın gözetim ve sorumluluğu altında kamusal yetki ve usuller kullanarak yürüttüğü faaliyetlerdir. Bu faaliyetler, Anayasanın 128. maddesinde de belirtildiği gibi genel idare esaslarına göre yürütülür."*

Kamu hizmeti kavramının, bileşenlerinin hangi öğelerden meydana geldiği, hangi özelliklerden oluştuğu, bu kavramı meydana getiren sebep-sonuç ilişkilerinin genellikle karıştırılması, tarihsel ve felsefi bakımdan geri plandaki unsurların uzun süre daha tartışılması beklenmektedir.

Kamunun insanlarda sağlamış olduğu hizmetler, onların hayatlarını devam ettirebilmesi için gereksinim duyulan faaliyetlerin ya da unsurların devlet tarafından, üretim bağları bölümünün kaidelerinden belli miktarda muaf tutularak yapılmasıdır. Devlet veya ülkenin üstlendiği hizmetler hususu, anayasa hukukunda (sosyal haklar) siyasi literatürde (siyasi, liberal ve sosyalist devlet), ekonomide (kalkınmacılık, fordizm, Keynesyen birikim modeli, piyasa ekonomisi, devletçilik, ithal ikamecilik, dışa açık ekonomiler,), kamu maliyesinde (kamu ve mali ürünler), önemli unsurları kapsamaktadır (Karahanoğluları, 2004, s. 165).

2.3. KAMU ÖZEL İŞ ORTAKLIĞININ TARİHSEL GELİŞİMİ

1990'lı yıllara gelindiğinde sunulan politikaların yarattığı başarısızlıkla birlikte yükselen yönetişim anlayışı ve yükselen yönetim anlayışının devlete biçtiği "girişimcilik" vasfı ile kamu hizmetlerinin sunumunda arayışlar farklı bir kerteye ulaşmış, "kürek çeken değil dümen tutan devlet" söyleminin ruhuna uygun olarak devletin hizmet sunumundan tamamen çekilmediği ancak sermayenin farklı düzeylerde katılımının sağlandığı alternatif politikalar öne çıkmıştır. Üçüncü yol yaklaşımı olarak da belirtilen çeşitli iş birliği modelleri ki özellikle KÖİO (Public Private Partnership – PPP (Yescombe, 2007, s.4) modeli [4] bu alternatif politika arayışlarını oluşturur.

Buna göre "kazan-kazan" (Miraftab, 2004, s. 89), kamu hizmetlerinin sunumunda "bir devrim" (Price Waterhouse Coopers (PwC), 2010) olarak lanse edilip gerek hükümetler gerekse uluslararası finans kuruluşları, IMF, Dünya Bankası ve OECD gibi ulus üstü kuruluşlar tarafından teşvik edilen Kamu Özel İş Ortaklıkları kamu yönetiminde reform başlığı altında tartışılan hâkim söylemlerden biri haline

[4] Çalışmanın ilerleyen aşamalarında da kullanacağımız "model" kavramı Kamu Özel İşbirliklerine atfen kullanılmaktadır.

gelmiştir. Avustralyalı bir bakanın *"Şimdiye kadar Kamu Özel İş Ortaklıkları üzerine okuduğum bütün bulgular olumlu"* beyanı da (Hodge ve Grave, 2007, s. 551) bu hâkim söylemin ne derece yanlı olduğunun önemli bir örneğidir.

Modelin bu hâkim söylemine rağmen tanımının ve içeriğinin oldukça muğlak olduğu görülür. Bu, Kamu Özel İş Ortaklıklarının birçok ülkede farklı uygulamalar şeklinde teşekkül etmesine dayandırılsa da Hall vd. (2003) göre uygulamanın politik tartışmaların odağındaki özelleştirmeye benzerliği ve dolayısıyla oluşan meşruluk krizinin aşılma gerekliliğinden kaynaklanır.

Hesap verilebilirlik, şeffaflık, etkinlik ve verimlilik gibi ideolojiler üstü bir dille kurgulanarak bu meşruluk krizinin aşıldığı ve kamuoyu rızasının sağlandığı KÖİO modelinin arkasındaki dinamiklerin ve kamu hizmetine ilişkin faaliyetlerin piyasa ilkelerine göre yürütülmesi sürecinin "perçinleştirilmesi" gibi önemli etkilerinin ele alınması gereksinimi, bu çalışmanın motivasyonunu da teşkil etmektedir.

2.4. HUKUKSAL ÇERÇEVESİ

Bu kısımda Türkiye'de farklı uygulamalar için yürürlüğü girmiş KÖİO mevzuatından bahsedilmiştir.

KÖİO alanında 1980'lerden günümüze kadar birçok yasa, yönetmelik, Bakanlar Kurulu Kararı (BKK), veya proje anlaşması, yürürlükte olan hukuksal çerçeveye uyumlu olmaması neticesinde Danıştay ve ya Anayasa Mahkemesinin vermiş olduğu kararlar ile sonlandırılmıştır. Sonlandırılan kararlar, yönetmelikler ya da yasaların yerlerine acele ve hızlı bir şekilde yama özelliğinde yeni yönetmelikler hazırlanarak çözüm üretilmeye gayret gösterilmiştir. Bunun neticesinde de çıkarılan birçok yönetmelik, yasa ve düzenlemeler mahkemelerce sonlandırılmış ve uzunca süre bu konuda devam eden tartışma, istişareler nedeniyle de yeni yasaların/yönetmeliklerin çıkması gecikmiştir. Sözleşmesi sonlandırılan ya da problem yaşanılan yerli ve yabancı yatırımcılarla uluslararası tahkim mahkemesinde uyuşmazlıklar yaşanmıştır ve bu mahkemelerin yargılamaları da çok uzun yıllar devam etmiştir. Uyuşmazlıklardan dolayı tazminatlar ve yargılama masrafları ödenmek zorunda kalınmıştır. Devam eden bu kompleks durum içerisinde ilk yirmi

yıllık süreçte yapılan ihaleler için Hazine Kontrolör Kurulu, Devlet Denetleme Kurulu, Sayıştay gibi resmi kurumların yaptıkları denetlemelerde taraflara çok ağır ithamlarda bulunulmuştur. Bununla birlikte devletin resmi kurumlarının yapmış oldukları teferruatlı denetleme, inceleme ve kontrolleri neticesinde ortaya çıkan unsurlar tekrar düzeltilmemiştir. Bu sürecin başarılı şekilde ikamesi sağlamaması ile birlikte hem yerli ve yabancı yatırımcılar için hem de devletin resmi kurumları ve kurum çalışanları için önemli bir kaynak, enerji ve zaman kaybına yol açmıştır. Böyle problemler yabancı yatırımcıların KÖİO projelerine alakasını olumsuz yönde etki bırakmıştır. Kamuoyunda da KÖİO projeleri ile ilgili olumsuz fikirler meydana gelmesine yol açmıştır. Bunun üzerine Kalkınma Bakanlığı (Devlet Planlama Teşkilatı öncülüğünde) tarafından 2008 yılında KÖİO modeline ilişkin yürürlükte bulunan dağınık haldeki mevzuat tek bir yasa altında toplanmak istenmiştir. Fakat bu yasa TBMM'ye sevk edilmeden atıl bir durumda kalmıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2014b, s. 25-26).

Özel sektör ve Kamunun iş ortaklığına ilişkin faaliyetler Osmanlı Devleti'ne kadar uzandığı görülüp, kamu hizmeti ile ilgili olarak ayrıcalıklar 10 Haziran 1326 (1910) tarihinde yürürlüğe giren Menafii Umumiyeye Müteallik İmtiyazat Hakkında yasa ile yasal bir durum almıştır. Yasada genel açıdan kamu hizmeti imtiyaz metodunun yasal çerçevesi tespit edilmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2012, s.23).

KÖİO modelinin temeli Anayasa'nın 47. maddesinde "Devletleştirme ve Özelleştirme" başlığı altında (Ek fıkra: 13/8/1999-4446/1 md.) "Devlet, kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişileri tarafından yürütülen yatırım ve hizmetlerden hangilerinin özel hukuk sözleşmeleri ile gerçek veya tüzel kişilere yaptırılabileceği veya devredilebileceği kanunla belirlenir." kanununa dayanır.

Kullanılan yönteme bağlı olarak KÖİO ile ilgili olarak Türkiye'de dağınık bir mevzuat bulunmaktadır. Yap-İşlet-Devret (YİD) modelinde projeler, 3996, 3096 ve 3465 sayılı Kanun ve ilgili yönetmelikler kapsamında, Yap-Kirala-Devret (YKD) modelinde, sağlık projeleri 6428 sayılı Kanun kapsamında, Yap-Kirala-Devret (YKD) modelinde, yurt ve eğitim projeleri 351 sayılı Kanun ve 652 sayılı KHK kapsamında, Yap-İşlet (Yİ) modelinde projeler, 4283 sayılı Kanun kapsamında ve İşletme Hakkı Devri (İHD) modelli projeler ise 4046 ve 5335 sayılı Kanunlar yolu ile yürütülmektedir (Kalkınma Bakanlığı Raporu, 2015, s. 17-18).

Ortaklık sözleşmelerine Hazine garantisi verilebilmektedir. 6428 nolu "Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İş Ortaklığı Modeli ile Tesis Yaptırılması, Yenilenmesi ve Hizmet Alınması Hakkındaki Kanun" ve 4749 sayılı "Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun" ile getirilen önemli yenilik ise yurtdışından sağlanan finansmana tamamen veya kısmen borç üstlenim garantisi verilebilmesidir. Böylelikle, yatırımcılar daha düşük maliyetli ve uzun vadeli finansman bulma olanağı sağlamakta ve bu da projelerin yatırımcılar için cazip hale gelmesini olanaklı hale getirmektedir (Üstün, 2015, s.64-67).

Türkiye'de mevzuat kapsamında KÖİO paydaşları şu şekilde sıralanabilir: Kalkınma Bakanlığı, makroekonomik planlama ile ilgili konular; Hazine Müsteşarlığı, devlet garantileri ile ilgili konular; Maliye Bakanlığı, bütçe uygulamaları ile ilgili konular; Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, işletme hakkı devri (İHD) ile ilgili konular; icracı bakanlıklar, yap-işlet-devret, yap-işlet, yap-kirala-devret ve işletme hakkı devri uygulamaları; yerel yönetimler, yap-işlet-devret, yap-işlet uygulamalarıdır (Tekin, 2008, s.17).

2.5. TÜRKİYE'DE KAMU ÖZEL İŞ ORTAKLIĞI YÖNTEMİNİN AVANTAJ VE DEZAVANTAJLARI

KÖİO yöntemi ile yapılan projeler incelendiğinde bu yöntemin tercih edilmesinin iki önemli sebebi vardır: Kamu kaynağının yetersiz olması ve zamanın kısıtlı olmasıdır (Avrupa Yatırım Bankası Raporu, 2005). KÖİO yöntemi ile artan altyapı yatırımı ihtiyacının etkin ve verimli bir şekilde karşılanması sağlanmaktadır. Ayrıca bu yöntem sayesinde uluslararası sermayenin altyapı yatırımlarına yönlendirilmesi sonucunda kamu borçlanmasının önüne geçilebilmektedir (Şahin ve Uysal, 2008, s.40).

KÖİO yönteminde, kamu tarafı genel amaçları belirleyip proje yönetimini, tasarımını ve bakımını özel sektöre bırakmaktadır. Dolayısıyla KÖİO'nın beklenen avantajı risk dağılımıdır. Riskler, teşvik tabanlı sözleşmeler vasıtasıyla daha verimli olarak idaresi sağlanmaktadır (Parker ve Hartley, 2003, s.98). KÖİO'nın seçilmesinin başka bir sebebi bu modelin içeriğinde mali riskin özel sektör tarafından üstlenmesi sağlanarak, bu yatırımları bilanço dışı (off-balance) takip eden kamunun borç yükünün yükselmesinin engellenmesidir (Değertekin, 2010, s.29).

Özel sektör projenin faaliyet süresi boyunca oluşacak maliyetlerin en aza indirilmesine çalışır. Özel sektör, kamuya göre daha yüksek maliyet ile borçlanacağından fazladan oluşacak finansman maliyetlerini projenin diğer kısımlarında oluşacak tasarruflarından mahsup etme yoluyla karşılamaya çalışacaktır (Parker ve Hartley, 2003, s.99).

Kâr amacı güden özel sektör, hizmet ve yatırımların daha kısa süre içinde daha az maliyetle yapılmasını sağlayabilir. Diğer taraftan, başarısız olan projelere yapılan yatırımlar tüketicilere büyük finansal yük olarak dönebilir (Değertekin, 2010, s. 29). Özel sektörün öz kaynak bulmadaki ve kamu sektörünün ise verimlilik, etkinlik konularındaki başarısızlıkları, bu iki sektörün birbirleri ile yaptıkları iş birliği dolayısıyla giderilebilmektedir (Mcquaid, 2000, s. 11). Bu modelin sorunsuz işleyebilmesi için kamu ve özel sektörün yetki ve sorumluluklarını, maliyet ve risklerini, gelir ve yararlarını sözleşme çerçevesinde en uygun noktada paylaşmaları gerekmektedir (Maskin ve Tirole, 2008, s.412-420).

2.5.1. Avantajları

Modelin avantajlarına bakarken 'Kamu PPP modelini neden tercih etmelidir ?' sorusunun cevabını aramak daha anlamlı olacaktır. Modelin bu soruya cevap verecek birçok avantajı bulunmaktadır. Bu avantajlar şu şekilde ifade edilmiştir: Özel sektörün projeleri zamanında ve bütçe dâhilinde teslim etmek için teşvik edilebilmesi, zaman içinde altyapı projelerinin mevcut ve gelecekteki maliyetlerini belirleyerek bütçe kesinliklerini belirleme açısından bir adım önde olmasıdır. Ayrıca PPP'leri, büyük uluslararası firmalarla ortak girişimler yoluyla yerel özel sektör yeteneklerini geliştirmenin bir yolu olarak kullanmanın yanı sıra inşaat işleri, elektrik işleri, tesis yönetimi, güvenlik hizmetleri, temizlik hizmetleri, bakım hizmetleri gibi alanlarda yerel firmalar için taşeronluk fırsatları sağlaması da önemli bir avantajıdır (World Bank, 2017a, s.17).

Diğer bir avantajı ise daha fazla proje elde etme şansını artırması ve daha fazla kâr elde edebilmesiyle beraber projenin hizmet kalitesini daha da çıkartabilmesidir (Grimsey ve Lewis, 2004, s.65). Bunun nedeni, kamu sektörünün hizmet kalitesinin seviyesini düzenleyebilmesi ve reçete edebilmesidir (Alexandersson ve Hulten, 2009, s. 119).

Yukarıda anlatılanlara ek olarak avantajlarını şu şekilde özetlenmesi mümkündür: Projelerin inşa, finans ve işletmeyle alakalı risklerinin özel ortağa transferi, bilanço dışı finansman yoluyla devlet borçlarının azalması, yerel ekonomiye fayda yaratması, projelerin daha kısa sürede bitmesi ve mal/hizmet sunumunun başlaması, kamunun tam manasıyla işler halde bir tesise sahip olması, projelerin yaşam döngüsü maliyetini azaltması ve hizmet süresini arttırması, kaynakların en uygun şekilde kullanılması, teknoloji transferi, teknik yenilik ve özel sektörün yönetim becerilerinde istifade edilmesidir (Zhang, 2006, s.110).

2.5.2. Dezavantajları

• KÖİO yatırımları, geleneksel girişimlere oranla daha yüksek değerler karşılığında özel kesime ihale edilmektedir. KÖİO tesislerinde, özel sektörlere oldukça yüksek kullanım ücreti ödenmekte, bu durum süreçte kamunun zararına yol açabilmektir (Hardcastle vd., 2005, s.461).

• KÖİO projeleri genellikle büyük ve karmaşıktır. Özel kesim temsilcisi, kamu idaresi, mali finansörler, lokal yönetimler ve finans danışmanlarının yer aldığı karmaşık müzakereler ve temaslarla yürüyen meşakkatli bir süreç söz konusudur (Nijkamp vd., 2002, s.1870).

• KÖİO nispeten yeni bir modeldir ve farklı uygulama alanlarında yeni teknik uygulamalar içerir, bahse konu nedenle pek çok ülke KÖİO konusunda istenilen düzeyde yetkin değildir (Zhang, 2005, s.5).

• KÖİO projelerinin ve bütçelerinin büyük hacimli olması yapılabilecek bir hatanın telafisini de zorlaştırmaktadır. Bunun yanı sıra, KÖİO ile ilgili tecrübe, eğitim ve donanım yetersizliği söz konusu olduğunda KÖİO projelerinde aksamalar yaşanabilmektedir. Bu nedenle, işlemlerin yapımı çok uzun sürebilmekte, süreç yavaş ilerlemektedir (OECD, 2012, s.42).

• KÖİO'nda özel kesim çalışanları ile kamu kesimi çalışanları arasında uygulama esnasında çatışmalar yaşanabilmektedir. Bunun da en önemli nedeni her iki taraf arasında bulunan bariz amaç farklılığıdır. Bu çıkar çatışması KÖİO faaliyetlerinde aksamalara ve koordinasyon bozukluklarına yol açabilmektedir (Hardcastle vd., 2005, s.462).

• KÖİO'nın en çok eleştiri alan kısmından biri olan ihale süreci ve inşa aşamaları yeteri kadar halka açık, şeffaf olmaması ve sırlarla kaplı bir uygulama gibi görünmesi nedeniyle bir dezavantaj oluşturmaktadır (Price, 2011, s. 290).

• Ülkelere ve projelerin türüne göre değişiklik göstermekle birlikte KÖİO sözleşmeleri çok uzun iş birliği süreleri içerebilmektedir. KÖİO tesisleri dönem sonunda her çeşit vecibe ve taahhütten arındırılmış temiz, bakımlı ve kullanılabilir vaziyette bedelsiz olarak kamu idaresine devrilmesi planlansa da uzun süreler sözleşme sonucu ile ilgili soru işaretleri doğurmaktadır (Karasu, 2011, s.254).

• KÖİO içerisinde birçok alt model barındırmakta ve birçok ülkede kendi ihtiyaçları dâhilinde manipüle edilerek uygulanmaktadır. Bu nedenle küresel bir standardizasyon sağlanması zorlaşmaktadır ve ülkeler KÖİO uygulamalarını amaç dışı yorumlayabilmektedir (İsmail, 2013, s.6-19).

• KÖİO projeleri genel olarak büyük çaplı ve oldukça yüksek hacimli projeler olması sebebiyle, yatırım maliyetine uluslararası finans kuruluşlarının katılması veya özel kesime destek olması oldukça önemlidir. Ülkenin ekonomik ve siyasi durumu bahse konu dış finansörlerin ve yatırımcıların çekineceği bir durumda ise, KÖİO projeleri için gerekli finansman kaynağını bulmak zor olmaktadır (World Bank, 2017b, s.1-26).

• Karmaşık sözleşme ve uzun ihale süreçleri nedeniyle sözleşme tasarımında, risklerin dağılımında veya diğer esaslı noktalarda yapılan kusurlar uzun vadeli olan bahsedilen modelde ciddi sorunlara yol açabilmektedir. Kamu kesiminde yeterli deneyimin olmaması riski artırabilmektedir.

• Özel kesim temsilcisinin yatırım amacıyla borçlanması, kamu idaresinin borçlanmasına nazaran kaynak maliyetini daha da artırmaktadır. Özel kesim temsilcisinin iflas etme riski planlanan projelerin aksamasına yol açmaktadır. Ayrıca özel kesime bağımlılığın artması, özel kesimin bu bağımlılığı kötüye kullanım riskine neden olabilmektedir (Tekin, 2008, s.49).

• Proje tasarımı veya projenin amacında kamunun değişiklik talep etmesi halinde, proje üstlenicisi olan özel kesim temsilcisi bu talebi reddedebilir (Grimsey ve Lewis, 2004, s.69).

• İhale edilen projelerin yüksek maliyetli olması ve yüksek bütçeler gerektirmesi ihaleye katılacak rakip firmaların sayısını azaltmaktadır, bu da rekabet ortamını zayıflatmaktadır.

• KÖİO projeleri bazı bürokratik ve politik engeller, uzun süreli müzakereler nedeniyle gecikebilir, hatta kamusal protestolara maruz kalması halinde sürenin gecikmesine veya iptaline neden olabilmektedir.

• KÖİO projeleri genel olarak şeffaf olmadığından hesap verilebilir olmasını değerlendirmek çok zordur. Bunun nedeni ise özel kesim firmaları arasında bulunan rekabet nedeniyle ticari sırların diğer firmaların eline geçeceğinden kaygılanmaları olarak karşımıza çıkmaktadır (Kwak vd., 2009, s.51-78).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE UYGULANAN KAMU ÖZEL İŞ ORTAKLIĞI ÖRNEKLERİ

3.1.TÜRKİYE'DE FARKLI SEKTÖRLERE GÖRE UYGULANAN KAMU ÖZEL İŞ ORTAKLIĞI MODELLERİ

3.1.1. Avrasya Tüneli

Yavuz Sultan Selim, 15 Temmuz Şehitler ve Fatih Sultan Mehmet köprülerindeki trafiği azaltmak amacıyla, Anadolu Yakası'nda bulunan E-5 karayolu ile Avrupa Yakası'nda sahil yolu bağlantısını sağlayacak ve yalnızca hafif araçların kullanabileceği proje totalde 14,6 km uzunluğunda bir karayolu projesidir. YİD modeli ile yapılan yaklaşık 1,25 milyar $ bedel ile ihalesi yapılmış olması, bu projeyi imtiyazlı hale getirmektedir. Oldukça önemli projelerden biri olan Avrasya Tüneli 30 Ocak 2013 tarihiyle birlikte inşaat sürecine başlamıştır. Proje bitiş tarihi 30 Ağustos 2017 olmasına rağmen, Avrasya tüneli 2016 yılının Aralık ayında bitirilerek halkın hizmetine sunulmuştur. İstanbul trafiğinin yoğun olduğu zamanlarda trafik akışını önemli ölçüde dengelemeye yardımcı olmakta ve şehir içi yolculuğuna önemli destek sunmaktadır. Özellikle Kazlıçeşme ve Göztepe arasındaki ulaşım süresini 15 dakika gibi kısa süreye düşürmüştür. Avrasya tünelinin işletme süresi 24 yıl 5 aydır (Kalkınma Bakanlığı, 2015, s.42).

Bu tünel yolculuk süresini kısaltmakta, trafikte güvenliği sağlamakta, konforlu bir seyahat imkânı sunmakta, kış şartlarında da kesintisiz yolculuk hizmeti sağlamaktadır. Ulaşım süresini azaltması nedeniyle fosil yakıt kullanımı azalmaktadır. Buna bağlı olarak da yakıt tüketiminden tasarruf sağlanması ile birlikte çevre güvenliğine ve sağlığına önemli katkılar sunmaktadır (https://www.avrasyatuneli.com/kurumsal/neden/projenin-kazandirdiklari, Erişim Tarihi: 29.12.2020).

3.1.2. Osmangazi Köprüsü ve Bağlantı Yolları Dâhil Gebze-Orhangazi-İzmir Otoyolu

2013 yılında yapımına başlanan Osmangazi Köprüsü 2x3 şeritli olup, toplam yatırım tutarı 6,9 milyar $'dır. Gebze-Orhangazi-İzmir otoyolunun en büyük ayağını oluşturan köprü; 384 km uzunluğunda otoyol ile 49 km bağlantı yollarından oluşmaktadır. 252 metre kule yüksekliğine, 35,93 metre tabliye genişliğine, 1.550 metre orta açıklığına ve 2.682 metre uzunluğuna sahiptir. Köprü 30 Haziran 2016 tarihinde hizmete açılmıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2017, s. 30).

Osmangazi Köprüsü, "Gebze-Orhangazi-İzmir Otoyolu" Projesidir. YİD modeli ile gerçekleştirilen proje için 27.09.2010 tarihinde "Otoyol Yatırım ve İşletme A.Ş." ile sözleşme imzalanmıştır. 421 km uzunluğunda otoyol, asma köprü, 29 adet viyadük, 2 adet tünel, 199 adet köprü, 20 adet gişe alanı, 25 adet kavşak, 6 adet otoyol bakım ve işletme merkezi, 2 adet tünel bakım ve işletme merkezi, 18 adet çift taraflı servis alanını içeren proje 6.3 milyar dolarlık maliyete sahiptir". Sözleşme süresi yapım ve işletme dâhil 22 yıl 4 aydır. "Projenin Osmangazi Köprüsü'nü de kapsayan 1. kesimi için günlük 40.000 otomobil eşdeğeri geçiş garantileri verilmiştir (Yusufoğlu, 2017, s.167).

Osman Gazi Köprüsü bağlantı yolları ile birlikte Gebze-Orhangazi-İzmir Otoyolunun ülkeye ve ekonomisine doğrudan olumlu etkileri olması beklenmektedir. Yolculuk süresini kısaltması ve ulaşım süresini azaltması nedeniyle fosil yakıt kullanımı azalmaktadır. Buna bağlı olarak da yakıt tüketiminden tasarruf sağlanması ile birlikte çevre güvenliğine ve sağlığına önemli katkılar sunması beklenmektedir. Bununla birlikte yakıt ve ulaşım süresinden sağladığı tasarruf sayesinde üretime de destek sağlamaktadır.

3.1.3 Yavuz Sultan Selim Köprüsü

Bu proje "Kuzey Marmara Otoyolu Projesinin", Odayeri-Paşaköy etabında yer almaktadır. Proje kapsamında yaklaşık 115 km uzunluğunda otoyol ve bağlantı yolları, viyadükler, otoyol köprüleri ve tüneller ile 3. Boğaz Köprüsü yer almaktadır (İctaş, 2020).

Yavuz Sultan Selim Köprüsü ya da Üçüncü Boğaz Köprüsü, İstanbul Boğazı'nın Karadeniz'e bakan kuzey tarafında inşa edilen bir köprüdür. İsmi 9. Osmanlı padişahı olan Yavuz Sultan Selim'in ismi verilmiştir. Köprü güzergâhı, Avrupa Yakası'nda Sarıyer'in Garipçe mahallesi ile Anadolu Yakasında Beykoz'un Poyrazköy semtinde bulunmaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2017, s.42).

YSS Köprüsü, üstünde 2x4 otoyolu ve 2x1 raylı sistem geçişi olan, dünyanın en geniş, raylı sistemi dünyanın en uzun ve dünyanın en yüksek kulesine sahip asma köprüsüdür. İstanbul'daki var olan havalimanları arasındaki transit temas sağlanmakta, ayrıca boğazdaki trafik yoğunluğunun azalması hedeflenmektedir. 13.05.2014 tarihinde imzalanan anlaşma yatırım değeri yaklaşık 2,4 milyar $ tutarında olup 2 yıl 6 ay yatırım müddeti, 7 yıl 8 ay işletim müddeti bulunmaktadır. Projenin bitmesiyle hali hazırda 2,5 kat kabiliyetle çalışan Boğaz Köprülerindeki trafik sıkışıklığının azalması ve bölgenin iktisadi taraftan güçlenmesi hedeflenmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2015, s.42).

İstanbul şehrinin trafik yoğunluğunun azalmasına katkı sağlayacaktır. Ulaşım süresini kısaltması, yakıttan tasarruf sağlaması, konforlu seyahat imkânını desteklemesi, yakıttan sağladığı tasarruf sayesinde çevre kirliliği, sağlığı ve güvenliğine katkı sunması ve maliyetleri düşürmesinden dolayı üretime destek sağlaması beklenmektedir.

3.1.4. Üçüncü Havalimanı

İGA (İstanbul Grand Airport), havalimanı inşa etmek ve 25 yıl süresince işletmek amacıyla 7 Ekim 2013 tarihinde kurulmuştur. İstanbul Havalimanı, kent merkezinden 3-5 km mesafede ve İstanbul'un kuzey bölgesinde yer almaktadır. İnşaat aşaması, dört faz şeklinde tamamlanacak şekilde tasarlanmıştır. Birinci faz kapsamında, 2 pist ve 90 milyon yolcu kapasiteli terminal binası hizmete açılmıştır. Bütün fazlar bittiğinde İstanbul Havalimanı, yıllık ortalama 200 milyon yolcu kapasitesiyle ve 300'den fazla varış noktası ile uçuş olanağı sunması beklenmektedir. 29 Ekim 2018 tarihinde açılışı yapılan İstanbul Havalimanı'nın ilk adımda, 16 bin kişinin istihdam edilmesi planlanmaktadır. Küresel olarak en büyük havalimanı tasarısı olarak bilinen İstanbul Yeni Havalimanı Projesi; İstanbul'un Avrupa tarafında

Yeniköy ve Akpınar ikametleri arasında Karadeniz kıyı şeridinde bulunan ortalama 76,5 milyon m2 büyüklüğündeki düzlüğe yapılmaktadır. Bahse konu tasarının YİD metoduyla 03.05.2013 tarihinde ihalesi gerçekleştirilmiş olup 19.11.2013 tarihinde sözleşmesi imza altına alınmıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2016). İhale sonucunda projenin uygulama sözleşmesi DHMİ Genel Müdürlüğü ile ihalede galip gelen firmaların oluşturduğu İstanbul Grand Airport Havalimanı İşletme A.Ş. arasında 19.11.2013 tarihinde imzalanmıştır. 2015 yılı fiyatlarıyla 25 yıllık sürede toplam 35,5 milyar $ kira bedeliyle ihale sonuçlanmış olup, proje kapsamında yaklaşık 14 milyar $ tutarında yatırım yapılması hedeflenmektedir (T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019, s.49).

Bu projenin toplam maliyeti de yaklaşık 36 Milyar $'a ulaşmıştır (World Bank, 2020d).

Türkiye Cumhuriyeti'nde ekonomik anlamda önemli gelişmelerinden biri İstanbul Havalimanı projesidir. Önceki dönemlerde başlanıp yarım, atıl kalan ve bitmeyen proje süreçlerini düşündüğümüzde KÖİO uygulamalarının çok etkili olduğu söylenebilir. Projenin inşaatı sürecinde doğrudan binlerce insana doğrudan iş imkânı sunmuştur. İstanbul'da mevcut havalimanlarından hizmet sunulabilecek yolcu sayısı bu havalimanı ile oldukça artması ile birlikte Türkiye'de uzun ve orta vadede ülke ekonomisinin gelişmesine başta turizm sektörü olmak üzere birçok sektörün gelişmesinde önemli katkılar sunması beklenmektedir. İstanbul'un Bizans döneminden ve günümüze gelen süreçte pek çok medeniyete ev sahipliği yaptığını düşündüğümüzde gezilip görülecek turistik yerlerin sayısı çok fazladır. Bu mevcut potansiyele altyapı anlamında yeni yapılan İstanbul Havalimanı'nın önemli katkı sunması beklenmektedir.

3.1.5. Raylı Sistemler

Son dönemlerde Türkiye'de raylı yatırımların arttığını görülmektedir. Bu yatırımların daha çok yolcu taşımacılığında hızlı tren projelerine yönelik olduğu görülmektedir. Bu projelerin birçoğu KÖİO modeli ile yapılmaktadır. Raylı sistemlerini geliştirmek maksadıyla önemli altyapı projeleri de yapılmaktadır. Hızlı tren projeleri kamunun vatandaşlarına sunmuş olduğu hizmet kalitesini arttıran projelerden biridir. Aynı zamanda hızlı tren sistemleri, birlikte konforlu ve sağlıklı

ulaşım imkânı sunmaktadır. Yine hızlı tren projelerinin genellikle elektrikli olması sebebiyle fosil yakıtların kullanımı ortadan kalmakta ve doğa, çevre sağlığı ve güvenliği de önemli oranda korunmuş olmaktadır. Çalışmanın bu bölümünde KÖİO ile yapılan raylı sistem projelerinin bazıları açıklanmıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2017, s.30).

3.1.5.1. Ankara Yüksek Hızlı Tren (YHT) Garı

Ankara Yüksek Hızlı Tren (YHT) Garı projesi 29 Ekim 2016 tarihinde tamamlanarak faaliyete geçmiştir. Geniş bir alanda kurulmuş olan garda alışveriş merkezi, otel, restoran ve otoparklar bulunmaktadır. Demiryolu sektöründe KÖİO modeli ile yapılan proje sayısı diğer ulaşım sektörlerine göre çok daha azdır. Ankara YHT Garı, enternasyonal ölçüler dikkate alınarak ve diğer ülkelerdeki YHT istasyonlarının yapısı, düzeni, kullanma ve işletim şekilleri incelenerek projelendirilmiştir. Ankara Gar ve çevresini başkent için cazibe merkezi haline dönüştürmeyi hedefleyen proje, günümüz teknolojisi ve mimari anlayışının yanında hız ve dinamizmi simgeleyecek ve sektörün yeni yüzünü temsil edecek şekilde tasarlanmıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2015, s.30).

3.1.5.2. 3 Katlı Büyük İstanbul Tünel Projesi

3 Katlı Büyük İstanbul Tünel Projesi Türkiye'de ilk defa YİD modelli metro projesi olarak tasarlanmıştır ve tünel 29.05.2017 tarihinde sözleşmesi imzalanmış olup proje tamamlanma süresi olarak 07.12.2018 olarak belirlenmiştir. Raylı sitemin hat uzunluğu 30,2 km, istasyon sayısı 15 ve yolcu kapasitesi olarak 75.000 yolcu/s olarak tasarlanmıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2015, s.25).

3.1.5.3. Kuzey Marmara Otoyolu (3. Boğaz Köprüsü Dâhil) Odayeri-Paşaköy Kesimi

Toplam 148 km olan Yavuz Sultan Selim Köprüsü ve Kuzey Çevre Otoyolu 26 Ağustos 2016 tarihinde tamamlanarak trafiğe açılmıştır. İlave işler kapsamında yapım çalışmaları tamamlanmıştır.

8 şeritli karayolu ve 2 şeritli demiryolu içeren asma köprü dünyada 59m genişlik ile en geniş, 1408m ana açıklık ile üstünde raylı sistem bulunan en uzun,

kulelerinin 320m'yi aşan yüksekliği ile en yüksek kuleye sahip asma köprüdür (Kalkınma Bakanlığı, 2015, s.33).

3.1.6. Otobanlar

Uzun süredir Türkiye ulaşım sektöründe yatırım yapmaktadır. Bu konu ülkenin gelişmesinde oldukça önemli rol oynamaktadır. Bölünmüş otoyollar ve otobanlar başta olmak üzere ulaşım sektöründe çok önemli projelerin gerçekleştiği görülmektedir. Aynı zamanda pek çok projenin de inşaat aşamasında olduğu görülmektedir. Otoyollar ülke ekonomisi için çok önemlidir. Ülkeye yatırım yapılmasında yollar anahtar rol oynamaktadır. Üretim maliyetlerinin düşmesinde de doğrudan etki sağlamaktadır. İhraç ve ithal ürünlerin ülke içinde kolayca ve hızlı bir şekilde ulaşma imkânını otoyolları sağlamaktadır (Türkiye Cumhuriyeti Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2018, s.37).

Şehir içi ve şehirlerarası ulaşımda otoyollar önemli görevler görmektedir. Özellikle otoban ve otoyolların ülkede faaliyete geçmesi ile birlikte konforlu ve rahat yolculuk dönemi başlamıştır. Türkiye'nin her yöresinde büyük ve geniş otoyollarının yapılması ile birlikte yerli ve yabancı pek çok turist ülkenin farklı yerlerine gezi ve seyahatler yapar duruma gelmiştir.

Tablo 10: Türkiye'de Son Yıllarda KÖİO İle Yapımı Devam Eden Yol Projeleri

Proje	Yatırım Tutarı (milyon $)	Yapıma Başlama Tarihi	Tahmini Bitiş Tarihi
Gebze-Orhangazi-İzmir (İzmit Körfez Geçişi ve Bağlantı Yolları Dahil] Otoyolu Projesi	7.961	2013	2019
Kınalı-Tekirdağ-Çanakkale- Balıkesir Otoyolu	2.968	2017	2022
Kuzey Marmara Otoyolu Kurtköy-Akyazı Kesimi	2.090	2016	2020
Ankara-Niğde Otoyolu	1.614	2017	2021
Kuzey Marmara Otoyolu Kınalı-Odayeri Kesimi	1.251	2016	2020
Menemen-Aliağa-Çandarlı Otoyolu	668	2017	2019

Kaynak: Türkiye Cumhuriyeti Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2018. Dünyada **v**e Türkiye'de kamu-özel iş birliği uygulamalarına ilişkin gelişmeler raporu. Sektörler ve Kamu Yatırımları Müdürlüğü.

Türkiye'de son dönemde KÖİO ile yapımı devam otoyol projeleri kısaca Tablo 10'da açıklanmıştır. Bu projelerin daha çok Batı illerinde olduğu görülmektedir. Sadece İç Anadolu Bölgesinde olan Ankara-Niğde otoyolunun KÖİO ile yapımı devam etmektedir. En büyük projenin Gebze-Orhangazi-İzmir (İzmit Körfez Geçişi ve Bağlantı Yolları dâhil) Otoyolu Projesi (7,96 milyar $) olduğu görülmektedir. Son yıllarda KÖİO ile yapımı devam en büyük projelerden biri de Kınalı-Tekirdağ-Çanakkale-Balıkesir Otoyolu projesidir (Türkiye Cumhuriyeti Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2018, s.37).

3.1.6.1. Kuzey Marmara Otoyolu (Kınalı-Odayeri Kesimi)

Proje, Avrupa yakasında, Kuzey Marmara Otoyolunun hali hazırda işletmede olan Odayeri-Paşaköy kesiminin Odayeri ucundan başlayarak Kuzey Marmara Otoyolunu mevcut Ankara-İstanbul Otoyoluna (TEM Otoyolu) Kınalı bölgesinde bağlamaktadır. Toplam uzunluğu 80,2 km olan 2x4 şeritli projenin, 69,9 kilometrelik kısmı otoyol, 10,3 kilometrelik kısmı ise bağlantı yollarından oluşmaktadır. Projenin ihalesi, 04.05.2016 tarihinde gerçekleştirilmiş ve 10.06.2016 tarihinde sözleşmesi imzalanmıştır. Yatırım bedeli yaklaşık 1,2 milyar $ olan ve 3 yıl yatırım süresi bulunan projenin işletme süresi 6 yıl 9 ay 12 gündür. 2018 yılında otoyolun 25 km'lik bölümü açılmış olup tüm kesimlerin 2020 yılında tamamlanması öngörülmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2017, s.34).

3.1.6.2. Kuzey Marmara Otoyolu (Kurtköy-Akyazı Kesimi)

Proje, Anadolu yakasında Kuzey Marmara Otoyolunun hali hazırda işletmede olan Odayeri-Paşaköy kesiminin Paşaköy ucunda yer alan Kurtköy bölgesinden başlayarak Kuzey Marmara Otoyolunu mevcut Ankara-İstanbul Otoyoluna (TEM Otoyolu) Akyazı bölgesinde bağlamaktadır. Toplam uzunluğu 170,2 km olan 2x4 şeritli projenin, 121,6 kilometrelik kısmı otoyol, 48,6 kilometrelik kısmı ise bağlantı yollarından oluşmaktadır.

Projenin ihalesi, 04.05.2016 tarihinde gerçekleştirilmiş ve 01.07.2016 tarihinde sözleşmesi imzalanmıştır. Yatırım bedeli yaklaşık 2 milyar $ olan ve 3 yıl yatırım süresi bulunan projenin işletme süresi 5 yıl 9 ay 12 gündür. 2018 yılında otoyolun 33 km'lik bölümü açılmış olup tüm kesimlerin 2020 yılında tamamlanması

öngörülmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2017, s.35).

3.1.6.3. Ankara-Niğde Otoyolu

Proje, Ankara ili Gölbaşı, Bala, Şereflikoçhisar, Evren İlçeleri; Konya ili Kulu ilçesi; Kırşehir ili Merkez ilçesi; Aksaray ili Ortaköy, Sarıyahşi, Gülağaç, Ağaçören, Merkez ilçeleri; Nevşehir ili Acıgöl, Derinkuyu ilçeleri ve Niğde ili Merkez ilçesi sınırları içerisinden geçmektedir. Toplam uzunluğu 330 km olan proje 275 km otoyol ve 55 km bağlantı yolundan oluşmaktadır.

Projenin ihalesi, 14.04.2017 tarihinde gerçekleştirilmiş ve 18.08.2017 tarihinde sözleşmesi imzalanmıştır. Yatırım bedeli yaklaşık 1,4 milyar $ olan ve 3 yıl yatırım süresi bulunan projenin işletme süresi 10 yıl 8 ay 1 gündür (T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2018, s.33).

3.1.7. Entegre Sağlık Kampüsleri

Türkiye'de sağlık alanında KÖİO modeli ile önemli yatırımlar yapılmıştır. Sağlık alanında gerçekleştirilen bu yatırımlar vasıtasıyla kamunun, kaliteli, hızlı ve verimli bir şekilde hizmet vermesine imkân tanıdığı gibi sosyal devlet olma ilkesine de yardımcı olacaktır.

KÖİO modeli ile gerçekleştirilen yatırımların inşaat sürecinde binlerde doğrudan insana iş imkânı tanıyacaktır. Faaliyet geçen hastanelere de birçok doktor, hemşire, memur ve yardımcı personel alımı yapılmaktadır.

Tablo 11: Türkiye'de Sağlık Alanında Yapımı Devam Eden KÖİO projeleri

Proje	Yatırım Tutarı ($)	Yapıma Başlama Tarihi	Tahmini Bitiş Tarihi
İkitelli Entegre Sağlık Kampüsü	1.560	2017	2020
Etlik Entegre Sağlık Kampüsü	1.167	2015	2019
Bilkent Entegre Sağlık Kampüsü	1.289	2015	2019
Gaziantep Entegre Sağlık Kampüsü Projesi	932	2017	2020
Fizik Tedavi Rehabilitasyon, Psikiyatri ve Yüksek Güvenlikli Adli Psikiyatri Hastaneleri	697	-	2020
İzmir Bayraklı Entegre Sağlık Kampüsü	614	2017	2020
Şanlıurfa Şehir Hastanesi	605	-	2021
Bursa Entegre Sağlık Kampüsü	400	2017	2019
Kocaeli Entegre Sağlık Kampüsü Projesi	396	2017	2020
Konya Karatay Entegre Sağlık Kampüsü	270	2016	2020
Tekirdağ Devlet Hastanesi	252	2018	2020
Kütahya Şehir Hastanesi	187	2018	2020

Kaynak: Türkiye Cumhuriyeti Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2018. Dünyada ve Türkiye'de kamu-özel iş birliği uygulamalarına ilişkin gelişmeler raporu. Sektörler ve Kamu Yatırımları Müdürlüğü.

Türkiye'de son dönemde sağlık alanında KÖİO ile yapımı devam projeler kısaca Tablo 11'de verilmiştir. Bu projelerden en büyüğünün İkitelli Entegre Sağlık Kampüsü (1 560 milyar $)'dür. Ayrıca Etlik Entegre Sağlık Kampüsü'nün yatırım tutarı 1 167 milyar $, Bilkent Entegre Sağlık Kampüsü'nün yatırım tutarı, 1 289 milyar $ ve Gaziantep Entegre Sağlık Kampüsü'nün yatırım tutarı 932 milyon $'dır. (Türkiye Cumhuriyeti Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2018, s.54-56.)

Tablo 12: 2018 Yılında Hizmete Açılan KÖİO Projeleri

Projeler	Yatırım Tutarı ($)
Manisa Eğitim Araştırma Hastanesi	217.890.955
Elazığ Entegre Sağlık Kampüsü	390.774.052
Eskişehir Şehir Hastanesi	461.138.906
Kayseri Entegre Sağlık Kampüsü	498.131.439

Kaynak: Türkiye Cumhuriyeti Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2018. Dünyada ve Türkiye'de kamu-özel iş birliği uygulamalarına ilişkin gelişmeler raporu. Sektörler ve Kamu Yatırımları Müdürlüğü.

2018 yılında faaliyete geçen sağlık projeleri Tablo 12'de verilmiştir. Anılan dönemde açılan en büyük projenin Kayseri Entegre Sağlık Kampüsü olduğu görülmektedir (498 milyon $). Ayrıca Elazığ Entegre Sağlık Kampüsü'nün yatırım tutarı, 391 milyon $, Eskişehir Şehir Hastanesi'nin 461 milyon $ olduğu görülmektedir.

3.1.7.1. Bursa Entegre Sağlık Kampüsü

366.046 m^2 alan üzerinde inşa edilen proje, 468 yataklı Bölge Hastanesi, 275 yataklı Kalp ve Damar Hastalıkları Hastanesi, 264 yataklı Onkoloji Hastanesi, 48 yataklı Psikiyatri Hastanesi, 200 yataklı Fizik Tedavi ve Rehabilitasyon Hastanesi ve 100 yataklı Yüksek Güvenlikli Adli Psikiyatri Hastanesi olmak üzere toplam 1.355 yataklı bir entegre sağlık kampüsü projesidir. Yatırım tutarı 399 milyon $ olan projenin yapım süresi 3 yıl, işletme süresi ise 25 yıldır (Kalkınma Bakanlığı, 2017, s.38).

3.1.7.2. Kocaeli Entegre Sağlık Kampüsü

364.589 m^2 alan üzerinde inşa edilen proje, 494 yataklı Bölge Hastanesi, 116 yataklı Onkoloji Hastanesi, 246 yataklı Kadın Doğum ve Çocuk Hastanesi, 124 yataklı Kalp ve Damar Hastalıkları Hastanesi, 100 yataklı Fizik Tedavi ve Rehabilitasyon Hastanesi ve 100 yataklı Yüksek Güvenlikli Adli Psikiyatri Hastanesi olmak üzere toplam 1.180 yataklı bir entegre sağlık kampüsü projesidir (Kalkınma Bakanlığı, 2018). Yatırım tutarı yaklaşık 396 milyon $ olan projenin yapım süresi 3 yıl, işletme süresi ise 25 yıldır (Kalkınma Bakanlığı, 2017,s.37).

3.1.7.3. Gaziantep Entegre Sağlık Kampüsü

330.090 m^2 alan üzerinde inşa edilen proje, 636 yataklı Bölge Hastanesi, 174 yataklı Onkoloji Hastanesi, 498 yataklı Kadın Doğum ve Çocuk Hastanesi, 205 yataklı Kalp Damar Hastalıkları Hastanesi, 112 yataklı Psikiyatri Hastanesi, 150 yataklı Fizik Tedavi ve Rehabilitasyon Hastanesi ve 100 yataklı Yüksek Güvenlikli Adli Psikiyatri Hastanesi olmak üzere toplam 1.875 yataklı bir entegre sağlık kampüsü projesidir. Yatırım tutarı yaklaşık 932 milyon $ olan projenin yapım süresi 3 yıl, işletme süresi ise 25 yıldır (Kalkınma Bakanlığı, 2017, s.39).

3.1.7. Kanal İstanbul Projesi

Kanal İstanbul Projesi, İstanbul Avrupa yakasında Karadeniz'den Marmara'ya Batı İstanbul cephesinde denizden denize bir ulaşım ve/veya taşımacılık amaçlı kanal açılması projesidir (Fidan, 2015, s.53).

Kanal İstanbul Projesi ile ilgili olarak Resmi Gazete'de 11.03.2021 tarihli ve 7297 Kanun no'lu bir yönetmelik yayımlanmıştır. Bu yönetmelik şöyledir;

MADDE 2 – 8.6.1994 tarihli ve 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanuna aşağıdaki geçici madde eklenmiştir.

"GEÇİCİ MADDE 4 – 15.3.2020 tarihinden sonra ihalesi yapılmış ancak bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihte henüz uygulama sözleşmesi imzalanmamış, yurt dışından finanse edilmesi planlanan yap-işlet-devret projeleri kapsamında, 1l/A maddesi uyarınca Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığına bağlı özel bütçeli kamu idareleri tarafından imzalanacak borç üstlenim anlaşmalarına, ilgili idarenin borç üstlenim anlaşmasından kaynaklanan yükümlülüklerinin yerine getirilmesini sağlayacak şekilde, 4749 sayılı Kanunun 4 üncü maddesi ile 8/A maddesi hükümlerine tabi olmaksızın, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı da taraf olabilir."

3.2.TÜRKİYE'DEKİ KAMU ÖZEL İŞ ORTAKLIĞI UYGULAMALARININ EKONOMİK, SOSYAL VE MALİ ETKİLERİ

3.2.1. Kamu Özel İş Ortaklığının Üç Başlıkta Etkileri

3.2.1.1. KÖİO Modeli İle Gerçekleştirilen Projelerin Ekonomik Etkileri

Yoksulluğu ortadan kaldırmak, sağlıklı bireyler yetiştirmek, nitelikli eğitim vermek, temiz su ve sıhhi koşulların temini, ekonomik büyüme, yaşanabilir kentler gibi temel unsurlara katkı sağlayabilmek için hükümetler/devletler KÖİO modeline yönelmektedir. Günümüzde gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler bu yöntem ile sağlık, ulaşım, eğitim, enerji ve alt yapı yatırımlarını gerçekleştirmektedir. Gerçekleştirilen bu yatırımlar vasıtasıyla insanlara daha güzel, kaliteli ve sağlıklı kamu hizmeti sunabilmektedirler. Özellikle, istikrarlı ekonomik büyüme için gerekli olan altyapı

yatırımlarının geliştirilmesi ve toplumun değişen ihtiyaçlarının karşılanmasına KÖİO projelerinin katkı sağladığı ortak bir görüş olarak kabul görmektedir.

Kamu özel iş ortaklığı verimlilik, daha yüksek hizmet kalitesi açısından ve ayrıca ek değer elde etmek amacıyla kamu projelerini temin etmenin bir yoludur. KÖİO aracılığıyla proje geliştirilmesi birçok ülkede ve Türkiye'de oldukça yaygın bir hal almıştır. Çünkü sundukları avantajlar, mevcut sorunların üstesinden geldiği varsayılmaktadır. Kamu hizmetlerinin verimsizliği, kamu fonlarının israf ile kullanılma riski, projelerin geç ve bütçenin üzerinde teslim edilmesi gibi sıkıntılar hükümetleri özel sektör ile ortak yapılan projelerin daha verimli, daha hızlı sürede ve özel sektörün tecrübelerinden yararlanma açısından daha avantajlı olduğu konusunda ikna etmektedir.

Tablo 13: Türkiye'de Son 10 Yılda KÖİO Modeliyle Gerçekleştirilen Projeler

Sektörler	Proje Sayısı	Toplam yatırım (milyon $)
Havalimanı	5	37.010
Elektrik Energy (Electricity)	170	51.397
Entegre Belediye Katı Atık Tesisi	1	17
Doğal Gaz	3	397
Limanlar	8	2.469
Demiryolları	1	86
Otoyollar	9	22.496
Tedavi hizmetleri (Treatment/ Disposal)	6	578
Toplam	203	115.331

Kaynak: The World Bank, (2020). https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/country/turkey

Türkiye'de son 10 yılda KÖİO ile yapılan projeler sektörler halinde verilmiştir (Tablo 13). Bu model vasıtasıyla çok önemli yatırımlar gerçekleştirilmiştir. Türkiye'de bu modelin etkili bir şekilde kullanıldığını göstermektedir. Dünya Bankasının verilerine göre havalimanı, elektrik, entegre belediye katı atık tesisi, doğal gaz, limanlar, demiryolları, yollar, tedavi hizmetleri gibi sektörlerinde bu model vasıtasıyla önemli yatırımlar yapılmıştır (Tablo 13).

Tablo 14: Türkiye'de Sağlık Alanında KÖİO modeli yapımı devam eden ve biten projelerden bazıları

Proje	Yatırım Tutarı (milyon $)
İkitelli Entegre Sağlık Kampüsü	1.560
Etlik Entegre Sağlık Kampüsü	1.167
Bilkent Entegre Sağlık Kampüsü	1.289
Gaziantep Entegre Sağlık Kampüsü Projesi	932
Fizik Tedavi Rehabilitasyon, Psikiyatri ve Yüksek Güvenlikli Adli Psikiyatri Hastaneleri	697
İzmir Bayraklı Entegre Sağlık Kampüsü	614
Şanlıurfa Şehir Hastanesi	605
Manisa Eğitim Araştırma Hastanesi	218
Elazığ Entegre Sağlık Kampüsü	391
Eskişehir Şehir Hastanesi	461
Kayseri Entegre Sağlık Kampüsü	498

Kaynak: Türkiye Cumhuriyeti Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2018. Dünyada Ve Türkiye'de kamu-özel iş birliği uygulamalarına ilişkin gelişmeler raporu. Sektörler ve Kamu Yatırımları Müdürlüğü.

Tablo 14'te ise Türkiye'de gerçekleştirilen sağlık kampüsleri verilmiştir. Buna göre bu projelerin maliyetleri şu şekildedir. İkitelli Entegre Sağlık Kampüsü 1.560 milyar $, Etlik Entegre Sağlık Kampüsü, 1.167 milyar $, Bilkent Entegre Sağlık Kampüsü, 1.289 milyar $, Gaziantep Entegre Sağlık Kampüsü Projesi, 932 milyar $'dır. Sağlık alanında da bu model vasıtasıyla önemli projeler gerçekleştirildiği görülmektedir.

KÖİO projelerin ekonomik açıdan somut etkileri Tablo 14 ve Tablo 15'te özetlenmiştir. Türkiye'nin KÖİO uygulamaları ile en büyük projesi 35 milyar $ maliyeti ile İstanbul Havalimanı projesidir. Bu projenin KÖİO modeli ile kısa sürede tamamlanmış ve ülkenin hizmetine sunulmuştur. Bu projelerin etkisi ile istikrarlı bir büyüme periyoduna girilmiştir. Ayrıca sosyal, ekonomik ve mali açıdan birçok etkilerinin olduğu aşikârdır. Bu gerçekleştirilen yatırımlar ülkenin altyapı ihtiyaçları için elzemdir. Bu yatırımlar vasıtasıyla insanlar kamu hizmetlerine daha sağlıklı, kaliteli ve etkin bir şekilde ulaşma imkânına kavuşmuştur. Bununla birlikte bu projeler, maliyet ve verilen taahhütler açısından hem bazı araştırmacılar hem de muhalefet tarafından yoğun eleştiriler almaktadır (Alagöz ve Yokuş, 2017, s.121).

KÖİO modeli ile gerçekleştirilen uygulamalarda, etkinlik, verimlilik ve kalite

gözetilmektedir. Bunun yanında bu projelerin saydam, açık ve uygun rekabet ortamında ihale süreçlerinin sağlanması oldukça önemlidir. Bu gerçekleştirilen projelerin ekonomideki gelişmeleri olumlu katkı sağlayacak şekilde izlenmesi, takip edilmesi ve kontrol edilmesi gerekmektedir. Böylece ülkenin büyümesine, gelişmesine ve ürün maliyetlerinin aşağı yönlü düşmesine katkı sağlamalıdır. Bu etkinin uzun süreli olması için de ekonomi paydaşları arasında etkili bir kontrol ve denetim olmalıdır. Bu etkin ve kontrol mekanizmasının sağlanması ile ülke ekonomisinde önemli gelişmeler yaşanmıştır. Bu önemli gelişmelere KÖİO uygulamaların etkisinin de olduğu düşünülmektedir. Çünkü bu uygulamalar vasıtasıyla önemli yatırımlar gerçekleştirilmiştir. Daha önce anlattığımız üzere KÖİO modeli ile başta sağlık ve ulaşım sektörü gibi önemli alanlarda büyük yatırımlar gerçekleştirilmiştir. İstanbul Havalimanı projesi çok kısa süre içerisinde tamamlanmıştır. Birçok sağlık kompleksi yine bu modeller vasıtasıyla yapılmaktadır. Devlet imkânları ile gerçekleştirilen GAP projesini düşündüğümüzde bu projenin tamamlanması yıllar almıştır. Hala bu projenin devam ettiğini düşündüğümüzde KÖİO uygulamaların etkili ve verimli şekilde kullanıldığı durumlarda oldukça yararlı bir mekanizma oldukları söylenebilir. Ama bu projelerde mutlaka kontrol ve denetim mekanizmasının olması kesinlikle düşünülmektedir. Bu hususun en uygun şekilde yönetilmesi için;

-Mümkün olduğunca yabancı kaynaklar veya yatırımlar kullanılmalıdır.

-İhalelerde üretim maliyetlerini düşürücü unsurlar dikkate alınarak planlamalar yapılmalıdır.

-İhracata katkı sağlayacak şekilde ihale kapsamı düzenlenmeli ve buna uygun stratejiler ortaya konulmalıdır.

-Yerli firmaların ihaleyi alacağı düşünülürse bir firmaya çok fazla sayıda proje verilmemelidir. Bunun nedeni de kredi kullanma yerine kendi imkanlarını kullanması sağlanmaktır.

-Yerli firmaların ihaleyi kazandığı durumlarda mümkün olduğunca birden fazla firmaların ihaleyi kazanmasını sağlayacak düzenlemeler yapılarak risk paylaşımı sağlanmalıdır.

-Yerli firmaların dışarıdan yabancı döviz cinsli kredi kullanması desteklenmeli ve buna uygun düzenlemeler yapılmalıdır.

-İhracata ve üretim maliyetlerini aşağı yönlü destek sağlamayan projeler daha uzun süreli zamana yayılarak yapılmalıdır. Burada bahsedilen zamana yayılma konusu bir projenin zamanında bitirilip birden fazla aynı alanda yapılan projelerin aynı zaman diliminde yapılmamasıdır.

Bu kontrol ve denetim mekanizmasının uygulanması ise ekonomi paydaşları arasında uygulanması ve yönetilmesi gereken hususlardır. Bu hususlardan en önemlisi bu KÖİO yatırımlarında mümkün olduğunca mevcut kaynaklar kullanılmalı ve dışarıdan yatırım gelecek şekilde düzenlemeler yapılmalıdır. Mevcut kaynakların kullanılmasının sebebi de bu yatırımlar oldukça maliyetli olması neticesinde piyasaya sürülebilen para, bankalardan kredi kullanma şeklinde olduğunda ekonomi üzerinde enflasyonist baskı oluşturabilmektedir. Yani piyasada olan parayı arttırdığında bu enflasyonist baskı oluşmaktadır. Bunu somut bir örnek ile şu şekilde açıklayabiliriz: Her yıl inşaatına başlanılan sağlık komplekslerini düşündüğümüzde her yıl milyarlarca liralık paranın piyasaya sürülerek ekonominin ısınmasına ve bunun neticesinde enflasyonun artmasına neden olabilmektedir. Bu sebeple KÖİO uygulamalarının enflasyonist etkiye dolaylı olarak etkisinin olduğu düşünülmektedir. Nitekim her yıl Türkiye'de hedef enflasyonun son yıllarda hiç tutturulmaması bu düşünceyi desteklemektedir.

Tablo 13 ve Tablo 14'te gösterildiği üzere KÖİO modelleri ile yapılan projelerin maliyeti dolar ($) bazlıdır. Dolar bazlı olarak projelerin belirlenmesi birçok firmayı etkilemekte ve ihalelere katılmasına neden olmaktadır. KÖİO projelerinin Türkiye'de kısa sürede bitirilmesinin en büyük etkenlerinden biri de budur. Daha önceki dönemlerde klasik veya geleneksel ihale yöntemlerinde ihaleler yerli para cinsinden olması ihale süreci oldukça olumsuz etkilemekteydi. Döviz kurunda en küçük oynaklık ihaleyi alan firmayı güç durumda bırakmaktaydı ve ihalenin tekrar gözden geçirilmesi zorunlu hale gelmekteydi. Ancak daha sonra döviz cinsinden olması ihaleyi alan firmalara önemli bir isteklendirme aracı olmakta ve ihale sürecinin sağlıklı bir şekilde yürümesine etken olmaktadır. Bununla birlikte siyasi otoritenin ülkenin gerçek durumuna göre ihale maliyetlerini belirlemesi oldukça önemli bir unsurdur. Gelir düzeyi orta ve düşük sınıf bir vatandaşın sağlık hizmetlerinden yararlanma durumunu ve yol ve köprülerinden yararlanma imkânını gözeterek bu maliyetleri dikkate almalıdır. Ayrıca Çin, Hindistan ve Rusya gibi devletlerin bu

model ile yaptıkları projelerin maliyetleri açıklanmıştır (Tablo 5, Tablo 7, Tablo 9). Türkiye ile kıyasladığımızda Türkiye'de KÖİO modeli ile yapılan ihale maliyetlerinin bahsi geçen ülkelere nazaran açıkçası pahalı olduğu görülmektedir.

Projelerin döviz cinsinden olması ve devletin kasasından herhangi bir para kullanılmaması oldukça avantajlı bir noktadır. KÖİO modeli ile yapılan projelerde ihaleyi alan firmalara birtakım taahhütler verilmektedir. Bu taahhütlerden belirli süre kira karşılığında işletme hakkının verilmesi oldukça makul, anlaşılır ve sağlıklı bir durum olarak anlaşılmaktadır. Bununla birlikte sağlık kompleksleri, yol ve köprülerin yapımında bazı taahhütler verilmesi de birtakım araştırmacılar tarafından eleştiri unsuru olabilmektedir (Alagöz ve Yokuş, 2017, s.121; Tokatlıoğlu ve Şen, 2019). Ekonomik açıdan pahalı olması ile ilişkin Tekin, (2008) tarafından özel müteşebbislerin yatırım amacıyla borçlanması, kamu yönetiminin borçlanmasına göre proje/yatırım maliyetini daha da arttırdığı vurgulanmıştır. Hatta bu durumu gelecek neslin imkânlarının da çalındığına dair yorumlar yapılmasına sebep olmaktadır. Özel kesim temsilcisinin iflas etme riski planlanan projelerin aksamasına yol açması ve gelişmekte olan ülkelerde KÖİO modeli yapılan faaliyetlerin maliyet hesaplamalarının tam açık ve şeffaf bir şekilde açıklanmaması da ayrı bir eleştiri konusudur (Tokatlıoğlu ve Şen, 2019). Ayrıca Price (2011, s. 290) tarafından ihale süreci ve inşa aşamaları yeteri kadar vatandaşa açık, şeffaf olmaması ve gizli, kapalı bir yöntem şeklinde görülmesi, KÖİO'nın en çok eleştiri alan bölümlerinden biri olarak açıklanmaktadır.

Bununla birlikte KÖİO sürecinde yapılan projelerde, kamu kesimi ve özel sektörün bu riski birlikte paylaşımı beklentisi hâkimdir. Özellikle özel sektör tarafından yapılan projelerin, hizmetlerin ve faaliyetlerin daha verimli, kaliteli ve daha üstün olduğu düşünülmektedir. Bunun neticesinde kamu tarafından sunulan hizmet kalitesinin de artması söz konusudur (Kılıçaslan, 2017, s.46; Şahin ve Uysal, 2008, s. 39). Ülkeler KÖİO modeline başvurması ile kendisine ek bütçe oluşturabilmekte ve bu oluşan bütçe, yeni kaynaklara yatırım olarak dönmesi söz konusudur. Bu model ile gerçekleştirilen yatırımlar başlangıçta maliyetli ve pahalı olsa da devletlerin (hükümetlerin) acil bütçe kullanımını önemli oranda azaltmaktadır.

Devlet tarafından gerçekleştirilen projelerde yeterli kaynak olmaması sebebiyle bir yatırım yıllarca sürebilmekte hatta anılan yatırımın bitmemesi söz

konusu olmaktadır. Yatırımların uzun sürmesi ile birlikte döviz fiyatındaki dalgalanmalar yatırımların maliyetini arttırmakta ve bu yatırım için kamu bütçesinden ek bütçe ayrılması zorunluluğu doğmaktadır. Bu durum Türkiye'de sık sık görülmüştür. Ülke kaynaklarının verimli kullanılmaması neticesinde kaynak israfı olmakta ve devletlerin (hükümetlerin) halka sunmuş olduğu hizmetin kalitesi ve etkinliği düşmektedir. Bu durum seçim dönemleri ve siyasi gelişmeler ile birleştiğinde daha kötü neticeler doğurmakta ve gerçekleştirilen yatırım bitmemektedir. Kamu bu yatırımları KÖİO modeli ile özel sektör ile birlikte yaptığında ise yatırımlar siyasi baskılardan uzak kalabilmekte, mali gerçeklik ilkesine uygun olabilmekte ve kısa dönemli beklentilerden ziyade uzun dönemli beklentiler dikkate alınabilmektedir (Köstekçi, 2017, s. 316).

Bununla birlikte KÖİO karmaşık yapılı proje modelidir. KÖİO modeli ile gerçekleştirilen faaliyetlerinin karmaşık yapı içerdiğini şöyle açıklayabiliriz: KÖİO modelinde yapılacak faaliyetlerde uzun vadeli bir ihale hazırlık süreci gerekmektedir. Projenin yapılacağı bölge için mühendislik proje raporları, çevre risk belgeleri ve ihale maliyetlerine ilişkin çok detaylı bilgilerin hazırlanması gerekmektedir. Nihayetinde bu benzeri raporlar çok fazla sayıda risk içermekte ve buna bağlı olarak riskin yönetilmesinin ehemmiyeti ortaya çıkmaktadır.

Daha önce belirtildiği üzere KÖİO modeli ile gerçekleştirilen projelerin pek çok ülkenin ihtiyacı olan projelerdir. Özellikle yol ve otoban projeleri başta olmak üzere bu projeler üretim maliyetlerini düşürmekte kalmayıp ülkenin itibar ve imajına katkı sağlayacak projelerdir. Aynı zamanda sağlık kompleksleri halka bu alanda verilecek hizmet kalitesini daha hızlı ve etkin bir şekilde sunmasını sağlayacaktır. Burada üstünde durulması gereken hususlar tekrar özetlenirse, projelerin maliyetleri düşürülmeli, talep ve miktar bazlı ihale maliyetleri gözden geçirilmelidir.

3.2.1.2. KÖİO Modeli İle Gerçekleştirilen Projelerin Mali Etkileri

Türkiye'de bu model ile havalimanı, elektrik, entegre belediye katı atık tesisi, doğalgaz, limanlar, demiryolları, yollar, tedavi hizmetleri sektörlerinde yatırımlar yapılmıştır.

Tablo 15: Türkiye'de Son On Yılda Gerçekleştirilen En Büyük KÖİO Projeleri

Proje Adı	Yatırım Tutarı (Milyon $)
İstanbul Hava Limanı Projesi	35.587
Gebze-Orhangazi-İzmir Otoyolu	9.756
Kemerköy veYeniköy Termik Santrali	7.576
3. Boğaz Köprüsü ve Güney Marmara Otoyolu	2.900
Malkara - Çanakkale Otoyolu	2.842
Seyit Ömer Termal Santrali	2.248
Bogazici Elektrik Dağıtım A.S. (BEDAS)	1.960
Toroslar Elektrik Dağıtım A.S.	1.725
Kuzey Marmara Otoyolu (Kurtköy - Akyazı Bağlantısı)	1.634
Enerjisa Tufanbeyli Kömür Santrali	1.350

Kaynak: World Bank, (2020d), https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/country/turkey

Tablo 15'de İstanbul Hava Limanı Projesi'nin 35,587 milyar $, Gebze-Orhangazi-İzmir Otoyolunun 9,756 milyar $, Kemerköy Yeniköy Termik Santralinin 7,576 milyar $, 3. Boğaz Köprüsü ve Güney Marmara Otoyolu Bağlantısı, 2,900 milyar $ ve Malkara- Çanakkale Otoyolu'nun 2,842 milyar $ olduğu görülmektedir. Tablo 16'ya göre İstanbul Havalimanı Projesinin maliyetinin 35,587 milyar $ olduğu anlaşılmaktadır.

Tablo 15'de Türkiye'de son on yılda gerçekleştirilen en büyük KÖİO projeleri verilmiştir. KÖİO modeli ile gerçekleştirilen en büyük 10 projeden 6'sının ulaşım sektörü, 4'ününde enerji sektöründen olduğu anlaşılmaktadır (Tablo 15). Tablo 15'te ve daha önce sunulan Tablo 14'te verildiği üzeri KÖİO modeli ile birçok farklı sektöre yatırım yapıldığı görülmektedir. Türkiye'de KÖİO modeli ile gerçekleştirilen projelerde başta ulaşım olmak üzere sağlık, enerji, demiryolu ve liman sektörlerine KÖİO modeli ile yatırımlar yapılmıştır.

KÖİO modeli ile otoyol, enerji ve liman sektörlerinde yapılan yatırımlar ülkenin birçok alanda ihtiyaç duyduğu gereksinimleri karşılayabilecek boyuttadır. Bu anılan projeler ülkenin üretimine önemli katkılar sağlamakta ve daha da sağlaması beklenmektedir. Türkiye'de üretilen malların çok hızlı şekilde gerekli yerlere ulaşmasına olanak sağlayacak ve komşu ülkelere yapılacak ihracat ürünlerinin de düşük maliyetle ile ulaşmasına katkı sunacaktır. Günümüzde üretimde oluşan maliyetlerin önemli bir kısmı taşıma ve nakliyattan kaynaklanmaktadır. Ülke içerisinde yeni yapılan otoyollar ulaşım sürelerini önemli oranda düşürmektedir. Yol, otoban ve benzeri projelerin avantajı ile Türkiye'nin üretimle ilgili rekabette önemli

avantajlar elde etmesi muhtemeldir. Aynı zamanda ulaşım sektöründe yapılan bu yatırımlar üretime katkısının yanında ihracata da dolaylı yoldan katkı sağlaması beklenmektedir. Ulaşım sektöründeki kolaylıklar uluslararası alanda büyük yatırımcıların ilgisini çekebilme potansiyeli mevcuttur. Yine Türkiye sağlık sektörüne son yıllarda önemli yatırımları KÖİO modeli ile gerçekleştirmiştir. Sağlık alanında Türkiye önemli bir yatırımcı konumunda olup yurtdışından pek çok müşterinin ülkeye gelme potansiyeli mevcuttur.

Tablo 16: Türkiye'de Son On Yılda Gerçekleştirilen KÖİO Projelerinde Yer Alan Şirketler veya Holdingler

Şirket veya Holdingler	Toplam yatırım (milyon $)	Proje Sayısı
Limak Holding	46.596	15
Kolin Group	40.331	8
Cengiz Holding	20.775	7
IC Holding	13.651	8
Kalyon Group	12.197	2
MNG Holding	7.117	1
Ozaltın	5.207	6
Astaldi SpA	4.761	6
Sabancı Holding	3.270	9
Elsan	2.671	3

Kaynak: Dünya Bankası, (2020d), https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/country/turkey

Tablo 16'da ise son 10 yılda KÖİO modeli ile gerçekleştirilen projeleri yapan firmalar verilmiştir. Bazı firmaların aldığı projeler, hem sayıca hem de yatırım tutarı açısından oldukça yüksek olduğu görülmektedir.

Aslında Tablo 16'da verilen bilgiler bu çalışmada yapılan eleştirilerin en somut örneğidir. Risk paylaşımın yeterince yapılmadığı görülmektedir. Türkiye yıllardır milyarlarca dolarlık ihracat yapmakta ve ülke bütçesi, bir 1 trilyon liranın üzerinde vergi toplar hale gelmiştir. Buna bağlı olarak da başkaca holding ve şirketlerinde böylesine büyük projeleri yönetme ve idare etme kabiliyeti bulunmakta olduğu düşünülmektedir.

Tablo 16 ayrıntılı incelendiğinde KÖİO projelerin ihalelerini ülkede son 10 yıllık periyotta yerli firmaların kazandığı anlaşılmaktadır. Daha önceki özelleştirme stratejilerine bakıldığında ise daha çok yabancı firmaların kazanması teşvik edilerek ülkeye döviz girmesi arzu edilmekteydi. KÖİO projelerinde ise tam tersi durum yaşanarak yerli firmaların ilgi gösterdiği anlaşılmaktadır. Yerli firmaların doğrudan ihaleleri aldığı görülmektedir. Bunun için ihalelerin yerli firmaların alması ile birlikte yabancı firmaların doğrudan almasına yönelik düzenlemeler yapılabilir. Böylece ülkeye doğrudan yabancı sermaye girmiş olur.

Türkiye Merkez Bankası'nın brüt rezervinde son yıllarda önemli değişimler olmasında dikkat çeken bir husus $ rezervinin sürekli azalış gösterir iken altın rezervi artmaktadır. Döviz rezervindeki azalışın en önemli etkenlerinden biri de bu projelerin yapım ve inşaat aşamasında pek çok ürün ithal edilerek yapılıyor olmasıdır. Dolayısıyla merkez bankasının rezervleri de azalmaktadır. Burada şunu da ifade etmekte yarar vardır: KÖİO modelleri sadece döviz rezervine etki eden bir faktör değildir. Bu durumun oluşmasına pek çok etki neden olabilmektedir.

Bu çalışmanın KÖİO modelinin ekonomik etkilerinde ekonomi paydaşlarının kendi aralarında iyi bir kontrol ve denetim mekanizması kurarak vatandaşı önceleyen, üretim maliyetlerini düşüren, kaliteli/verimli bir kamu hizmeti sunan ve ülkenin ihracatını arttıran bir yapıyı mutlaka dikkate alması gerektiği açıklanmıştır. Bu dört unsuru bu projeler sağlayabilmektedir. Bu projelerin birçoğu bu unsurları uzun vadede sağlayabilecek nitelikler taşımakla birlikte bir takım sakıncalar yer almaktadır.

KÖİO modeli ile gerçekleştirilen projeler, hizmetin vergi ile finanse edilerek devlet eliyle sunulduğu geleneksel yönteme göre daha maliyetlidir. Çünkü devlet, kamu hizmetlerini sunarken ilkesel olarak kâr etmez iken KÖİO projesi altında gerçekleşen kamu hizmetinin sunumunda, özel kesimin temel motivasyonu kâr elde etmektir. Temeli devlet ile özel kesim arasındaki risk ve yönetim sorumluluğunun bölüşümüne dayanan KÖİO projelerinin kamu maliyesi açısından yarattığı sakıncalar ise risk paylaşımının adil gerçekleşmeyerek, devlet aleyhine sonuçlar ortaya çıkarmasından ileri gelmektedir. Özel kesimin KÖİO projelerine olan ilgisini arttırmak adına verilen kamu garantileri hükümetlerin koşullu yükümlülüklerini arttırmaktadır (Alagöz ve Yokuş, 2017, s. 121).

Bu çalışmada projelerin maliyetli olması ve proje risklerinin tam olarak dağıtılmadığı saptanmıştır. Çeşitli çalışmalarda da benzer sorunlar vurgulanmıştır. Buna göre kâr amacı güden özel sektör, hizmet ve yatırımların daha kısa süre içinde daha az maliyetle yapılmasını sağlamakla birlikte, başarısız olan projelere yapılan yatırımlar kamuya büyük finansal yük olarak dönebilir (Değertekin, 2010, s. 29; Hardcastle vd., 2005, s.461; Parker ve Hartley, 2003, s.99). Ayrıca projelerin finansmanı için finansal kaynak problemi söz konusudur (Tekin, 2008, s.49).

KÖİO modeli ile yapılan yatırımların dezavantajları ile ilgili bazı araştırmacıların bulguları şöyledir; KÖİO modeli ile gerçekleştirilen yatırımların karmaşık ve büyük olmasıdır (Nijkamp vd., 2002, s.1870; World Bank, 2017b, s.1-26). KÖİO'nda özel kesim çalışanları ile kamu kesimi çalışanları arasında uygulama esnasında çatışmalar yaşanabileceğinden KÖİO faaliyetlerin de aksamalara ve koordinasyon bozukluklarına yol açabilmektedir (Hardcastle vd., 2005, s.462). KÖİO modelinde ihale süreci ve inşa aşamaları yeteri kadar vatandaşa açık, şeffaf olmaması ve sırlarla kaplı bir uygulama gibi görünmesi en çok eleştiri alan hususlardan biridir (Price, 2011, s. 290; Kwak vd., 2009, s.51-78). Ülkelere ve projelerin türüne göre değişiklik göstermekle birlikte KÖİO sözleşmeleri çok uzun iş birliği süreleri içerebilmektedir (Karasu, 2011, s.254).

KÖİO projelerin yapım ve işletilmesi sürecinde şu yapı bulunmaktadır: yatırımlar için borçlanan firma/firmalar devletin müşterisi, yatırım sonucu oluşan hizmetlerden yararlanan vatandaş ve vergi toplayan devlettir. Buna göre bu yapı içerisinde ihaleyi alan firmanın kâr edebilmesi ve ihaleyi alan işletmenin faaliyetleri devam edebilmesi için devletin firmalara verdiği taahhütler ve projenin maliyeti devlete ödediği vergiden (devlete ödenen kiralar dâhil) fazla olması zorunlu olmalıdır. Bunun süresini de projenin maliyetleri belirlemektedir. İşletme süresi kabul edilebilir olarak görülmektedir. Bununla birlikte maliyetlerin dağıtımı ile ilgili konu oldukça önem arz etmektedir (Şahin ve Uysal, 2008, s. 39).

KÖİO modelinde gerçekleştirilen projelerin birçoğu dövize endeksli para cinsi dikkate alınarak ihaleler düzenlenmektedir. Son dönemlerde Türkiye'de gerçekleştirilen ihalelerin genellikle bu şekilde yapılmıştır. Türkiye'de son dönemlerde ihalelerde kâr taahhüttü verilerek ihaleler, daha cazip hale getirilmektedir.

Böyle olması ile birlikte hem finansman sağlayıcılara hem de ihaleyi kazanan/kazanacak firmaya önemli bir motivasyon aracı olmakta ve ülke içerisinde yatırımlar daha cazip hale gelmektedir. Daha önce bahsettiğimiz üzere ekonomi paydaşları arasında iyi bir kontrol denetim mekanizması burada devreye girmelidir. Orta ve alt seviye gruba bu ülkenin vatandaşı bu hizmetlerden yararlanma durumu göz önüne alınmalıdır. Bunu şu şekilde açıklayabiliriz: Eğer gelir düzeyi düşük ve orta sınıf vatandaş İstanbul'da yapılan yol ve köprüleri kullanamıyorsa veya pahalı şekilde kullanılabiliyorsa bu önemli bir eleştiri konusu olmaktadır. Aynı zamanda sağlık komplekslerinde verilen hizmetler doktorlara, hemşirelere ve memurlara verilecek ek ödemelerden kesiliyorsa ve halk bu hizmetlerden pahalı şekilde yararlanıyorsa yine eleştiri konusu olabilmektedir. Burada verilen talep ve miktar bazlı taahhütlerin vatandaşa ek yük getirmeden makul seviyede olacak şekilde planlamalar yapılması gerekmektedir.

Buna göre özetlenecek olursa, bulunduğumuz döneme kadar KÖİO yatırımlarının tamamlanması ve idaresi geri ödemeler açısından herhangi bir sorun teşkil etmemiştir. Bilhassa içerde veya dışarı meydana gelebilecek ekonomik veya siyasi olayların istenmeyen durumlara dönüşmesi ile birlikte KÖİO projeleri, kamu borç stokunda ve kamu harcamalarında beklenmeyen artışlara ve mali disiplinin bozulmasına etkileri olabilir. Kamu kesimi firmalara vermiş olduğu talep ve miktar bazlı taahhütleri haricinde bu projelerin finansmanı konusunda garantörlüğü bulunmaktadır. Bu bağlamda hizmet sunumlarında olduğundan yüksek fiyatların ortaya çıkması kaliteden ödün verilme riskini beraberinde getirebilmektedir. Hizmet sunumlarına ilişkin hazırlanan ya da hazırlanması gereken performans parametreleri dikkatle hazırlanmalı ve bu hizmet performans parametrelerinin denetimini sağlayacak mekanizmaların kurulması sağlanmalıdır.

3.2.1.3. KÖİO Modeli İle Gerçekleştirilen Projelerin Sosyal Etkileri

Türkiye'de sağlık alanında son yıllarda büyük yatırımlar yapılmıştır ve yapılmaya da devam etmektedir. Sadece sağlık alanında değil ulaşım ve enerji sektörleri başta olmak üzere pek çok alanda önemli yatırımlar yapılarak sosyal devlet olma anlayışına uygun bir politika benimsemiştir (Tablo 14 ve Tablo 15).

Bu yatırımlar vasıtasıyla ülke vatandaşı iyi bir altyapı ve üst yapı hizmetine kavuşurken kamu hizmetlerinden daha hızlı ve verimli yararlanma imkânı bulmuştur. Ulaşım alanındaki yatırımlar seyahat sürelerini kısaltmakta, sağlık alanındaki yatırımlar tedavi ve bakım hizmetlerini iyileştirmekte, enerji alanındaki yatırımlar ülke üretimine katkı sunmaktadır. Bunun yanında altyapıya ve üst yapıya yapılan yatırımlar, insanların kamu kesiminden daha yararlı ve etkin bir şekilde yararlanmasına olanak sağlamaktadır.

Çalışmanın üçüncü bölümünde açıklandığı üzere sağlık alanında pek çok yatırım yapılmış olmakla birlikte birçok sağlık kompleksinin de yatırımları yapılmaya devam etmektedir. Bu sağlık yatırımları ile birlikte tedavi ve bakım hizmetleri iyileşmiş ve bu verilere yansımıştır. Bunlar şu şekilde özetlenebilir:

- Toplam doğurganlık hızının, nüfusun yenilenme seviyesi 2,1'in altına düşmüştür ve bu durum Türkiye'de hayat koşullarında sağlanan düzelmeler sebebiyle bireylerin yaşam sürelerinin uzamasının göstergesidir. Son dönemlerde, doğuşta hayatta kalma süresi, kadın ve erkek ortalaması takriben 5,8 yıl artmıştır. 2019 yılı itibarıyla kadınların doğuşta hayatta kalma yaşı 81,0 yıl iken, bu seviye erkek bireylerde 75,6'dır.
- Demografik açıdan önem taşıyan göstergelerden birisi de bebek ölüm hızıdır. Sağlık hizmetlerinde ve yaşam standartlarında yaşanan iyileşmenin sonucunda bebek ölüm hızı 2002 yılında binde 25 düzeyinde iken bu değer 2019 yılında binde 9 seviyesine düşmüştür (T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2020).

KÖİO modeli ile gerçekleştirilen yatırımlar ekonomik ve mali açıdan büyüme sağlaması ile birlikte on binlerce yeni istihdamın kapısını aralamıştır. Aynı zamanda KÖİO modeli ile yapılan sağlık komplekslerine binlerce, doktor, hemşire, memur ve destekleyici personel alımı sağlanmıştır.

Türkiye, daha sürdürülebilir kalkınma ve gelişme stratejileri doğrultusunda ulaştırma, sağlık, çevre koruma ve eğitim alanlarında önemli yatırımlar KÖİO modeli ile yapılmıştır. Bunlardan biri de ulaştırma sektörüdür. Ulaştırma sektörü devasa yatırımların yapıldığı sektörlerden biridir. İnsanların ülke içerisinde uçak, otomobil ve otobüs gibi ulaşım araçları ile ulaşımları kolaylaşmıştır. Özellikle havacılık sektöründe

sağlanan vergi indirimi sayesinde insanların havacılık sektöründe yer alan ulaşım araçlarını daha çok tercih eder duruma gelmiştir. Bu sebeple, insanlar kamu hizmetinden daha iyi, kaliteli ve hızlı bir şekilde yararlanabilir duruma gelmiştir.

KÖİO ile ulaşım sektöründe iki şeritli yollar ve otoyolları ulaşım sürelerini önemli oranda azaltmıştır. Bu yatırımlar insanların seyahat ve gezmeye ilgisini arttırmıştır. Gezi ve turizm alanında önemli ilerlemeler yaşanmıştır.

Buna göre KÖİO, 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.

KÖİO 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 arttırılması gibi alanlara yönelim olabilmektedir (Grimsey ve Lewis, 2004, s.23).

3.3.MATERYAL VE METOD

Çalışmanın bu aşamasının materyal ve yöntem kısmında kullanılan bazı eşitlikler açıklanmıştır. Çalışmada nicel analiz tekniklerinden en küçük kareler yöntemi araştırma amaçları doğrultusunda seçilmiştir. Bu yöntem regresyon analiz türlerinden birisidir. Regresyon analizleri, iki değişken arasındaki veya tek bir değişken ile çok sayıda değişken arasındaki ilişkilerin modellenmesinde kullanılan istatistik yöntemlerden biridir (Miran, 2018, s.31).

Çalışmada KÖİO yatırımlarının ilişki için şu veriler kullanılmıştır;

-2015 ile 2019 yılları arasında KÖİO yatırımlarının değeri ve sayısı

-2015 ile 2019 yılları arası GSYİH değeri

-2015 ile 2019 yılları arası Milli Gelir değerleri

KÖİO Yatırımları İle Milli Gelire ve Gayri Safi Yurtiçi Hasılası arasındaki ilişkiyi saptamak için Doğrusal En Küçük Kareler Modeli ve Johensen testi kullanılmıştır.

Doğrusal En Küçük Kareler Modelinde bazı eşitlikler kullanılmıştır. Bunlar;

Yarı eğim (miktar):

Bağımsız değişkendeki % değişmenin, bağımlı değişkende meydana getirdiği değişim miktarıdır (kg, TL, dekar gibi).

$$Y = b_0 + b_1 \ln X \qquad 1$$

şeklindeki fonksiyonda yarı eğimi aşağıdaki gibi hesaplanabilir.

$$EY = Eğim \times x = Turev \times x{=}b_1 \qquad 2$$

Esneklik (oran):

Bağımsız değişkendeki % değişmenin, bağımlı değişkende meydana getirdiği % değişmedir.

$$\ln Y = b_0 + b_1 \ln X \qquad 3$$

şeklindeki fonksiyonda yarı eğimi aşağıdaki gibi hesaplanabilir:

$$E = \frac{dY/dX}{Y/X} = b_1 \qquad 4$$

Johansen testte kullanılan eşitlikler şunlardır;

Üç veya daha fazla zaman serisi arasındaki uzun dönem ilişkisini belirlemede Johansen eşbütünleşme testinden yararlanılır. Johansen eşbütünleşme analizinde aşağıdaki gibi π matrisi tanımlanır:

$$\pi = \alpha\beta' \quad (5)$$

Burada β eşbütünleşme matrisini, α ise her bir eşbütünleşme vektörünün parametrelerine ilişkin ağırlıkları temsil etmektedir. Johansen eşbütünleşme analizinde π matrisinin rankı (r) bulunur. *Rank*, eşbütünleşme sayısını verir. Eğer:

- r(π) = 0 ise eşbütünleşme yoktur,
- r(π) = 1 ise 1 eşbütünleşme ilişkisi,
- r(π) = 2 ise 2 eşbütünleşme ilişkisi,
- r(π) = r ise r sayıda eşbütünleşme ilişkisi vardır.

π matrisinin rankının belirlenmesinde 2 istatistikten yararlanılır:

Maksimum özdeğer istatistiği (λ_{max})

$$\lambda_{max} = -T\ln(1-\lambda_i) \quad (6)$$

İz (trace) istatistiği (λ_{iz})

$$\lambda_{iz} = -T\sum_{i=0}^{k}\ln(1-\lambda_i) \quad (7)$$

λ_{max} ve iz istatistiklerini kullanarak, hiç eşbütünleşme olmama durumundan başlayıp tüm içsel değişkenler arasında eşbütünleşme olduğunu gösteren hipotezler tek tek test edilir. Örneğin 3 içsel değişken varsa hipotezler Tablo 17'de sunulmuştur.

Tablo 17: Eş Bütünleşmede Kurulabilen Hipotezler

Rank	Sıfır hipotezi	Sıfır hipotezi reddedilirse
0	Hiç eşbütünleşme yok	Değişkenlerden en az biri diğerleriyle eşbütünleşmeye sahip
1	1 eşbütünleşme var	Değişkenlerden en az ikisi diğerleriyle eşbütünleşmeye sahip
2	2 eşbütünleşme var	Değişkenlerin üçü de diğerleriyle eşbütünleşmeye sahip

Kaynak: Miran, B. (2018). Ekonometri, Lambert Academic Publishing.

Johansen eşbütünleşme analizinin son aşamasında normalleştirilmiş α ve β vektörleri kullanılarak eşbütünleşme ilişkilerine ulaşılır. Eşbütünleşme sonuçları normalleştirilmiş β vektörü olarak verilir (Miran, 2018, s.465).

3.4. BULGULAR VE ANALİZ SONUÇLARI

Bu bölümde KÖİO yatırımları ile milli gelire ve Gayri Safi Yurtiçi Hasılası arasındaki ilişki incelenmiştir.

Tablo 18'de KÖİO yatırımları ile milli gelire ve gayri safi yurtiçi hasılası arasındaki ilişki sunulmuştur.

Tablo 18: KÖİO Yatırımları İle Milli Gelire ve Gayri Safi Yurtiçi Hasılası Arasındaki İlişki

Yıl	Proje sayısı*	Yatırım değeri ($)*	Milli gelir ($)	GSYİH ($)
2005	7	9.460	7.456,39	506.314.592.067
2006	6	540	8.102,12	557.076.027.809
2007	5	2.660	9.791,65	681.321.211.458
2008	15	5.926	10.940,99	770.449.330.198
2009	19	3.817	9.103,71	649.289.324.631
2010	25	5.760	10.742,43	776.967.610.957
2011	45	9.968	11.420,77	838.785.707.000
2012	25	5.303	11.795,32	880.555.967.207
2013	23	16.807	12.614,48	957.799.371.566
2014	18	15.815	12.157,34	938.934.394.764
2015	11	45.000	11.006,25	864.314.287.106
2016	18	3.616	10.895,32	869.683.121.563
2017	9	1.802	10.591,47	858.988.610.574
2018	11	8.019	9.455,59	778.381.859.841
2019	9	1.038	9.126,56	761.425.499.358

*Kaynak: The World Bank, (2020). https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/country/turkey

Tablo 19'da KÖİO Yatırımları İle Gayri Safi Yurtiçi Hasılası arasındaki ilişkinin Doğrusal EKK Modeli (yatırım sayısı bağımlı değişken) sunulmuştur.

Tablo 19: KÖİO Yatırımları İle Milli Gelire ve Gayri Safi Yurtiçi Hasılası Arasındaki İlişkinin Doğrusal EKK Modeli(Yatırım Sayısı Bağımlı Değişken)

	Katsayı	Std. Hata	t-rasyosu	p-değeri	
Sabit Değer	−699.308	379.232	−1.844	0.0881	*
l_gsyih	26.1525	13.8571	1.887	0.0816	*

Mean dependent var	16.40000	S.D. dependent var	10.41153	
Kalıntı Kareler Toplamı	1191.217	S.E. of regression	9.572463	
R^2 Değeri	0.215065	Düzeltilmiş R^2 Değeri	0.154686	
F(1, 13)	3.561890	P-değeri (F)	0.081648	
Log-likelihood	−54.09418	Akaike kriteri	112.1884	
Schwarz kriteri	113.6045	Hannan-Quinn	112.1733	
Rho	0.515570	Durbin-Watson istatistiği	0.968349	

Tablo 19'a p değeri, P(F(1, 13) > 4.26994) olmasından dolayı α=0.05 düzeyinde otokorelasyon olmadığı tespit edilmiştir.

Bağımsız değişkendeki % değişmenin, bağımlı değişkende meydana getirdiği değişim miktarına göre l_GSYİH'nin katsayısı yarı eğimi verir. GSYİH'daki binde 1'lık artışın, yatırım sayısını 2.6 adet artıracağı anlamına gelmektedir.

Tablo 20'de KÖİO Yatırımları İle Gayri Safi Yurtiçi Hasılası arasındaki ilişkinin Doğrusal EKK Modeli(yatırım değeri bağımlı değişken) verilmiştir.

Tablo 20: KÖİO Yatırımları İle Milli Gelire ve Gayri Safi Yurtiçi Hasılası Arasındaki İlişkinin Doğrusal EKK Modeli(Yatırım değeri Bağımlı Değişken)

	Katsayı	Std. Hata	t-rasyosu	p-değeri	
Sabit Değer	−105.819	56.1006	−1.886	0.0837	*
l_gsyih	4.20716	2.06685	2.036	0.0645	*
Time	−0.0942696	0.0853258	−1.105	0.2909	

Mean dependent var	8.563049	S.D. dependent var	1.127352	
Kalıntı Kareler Toplamı	13.10548	S.E. of regression	1.045047	
R^2 Değeri	0.263443	Düzeltilmiş R^2 Değeri	0.140684	
F(2, 12)	2.146010	P-değeri (F)	0.159675	
Log-likelihood	−20.27143	Akaike kriteri	46.54286	
Schwarz kriteri	48.66702	Hannan-Quinn	46.52024	
Rho	−0.246571	Durbin-Watson	2.179788	

P değeri, P(F(1, 11) > 0.709323) = 0.417604 olması neticesinde α=0.05 düzeyinde otokorelasyon olmadığı tespit edilmiştir.

Bağımsız değişkendeki % değişmenin, bağımlı değişkende meydana getirdiği % değişmedir.

GSYİH'daki %10'luk artış, yatırım değerini %42 artıracaktır.

Buna göre l_GSYİH'nin katsayısı esnekliği verir. Bunu GSYİH'deki %10'luk artış, yatırım değerini %42 artıracağı anlamına gelmektedir.

Johansen Testi sonucuna göre;

Rank Trace test p-değeri (df=11)

0 23.100 [0.0088]

1 6.8100 [0.0220]

olarak tespit edilmiştir.

Her iki p değeri de 0.05'ten küçük olduğundan, iki farklı eşbütünleşme olduğunu söyleyebiliriz. Buna göre yatırım ile GSYİH arasında uzun dönem ilişkisi vardır. Uzun dönemde GSYİH'daki her %1'lik artışın yatırımlarda %5 artışa yol açması beklenmektedir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

KÖİO modelinin tanımı çeşitli uygulama kriterlerine göre ifade edilmektedir. Bu modelin ulusal ve uluslararası kabul edilen açık ve belirgin bir tanımı bulunmamaktadır.

Kamu Özel İş Ortaklığı TY, TYİ, YDİ, YDM, YSOİ, YSOİD gibi farklı modelleri kapsamaktadır. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde KÖİO modelinin yaygın kullanımı söz konusudur. Bilhassa son dönemlerde KÖİO modeli ile en çok yatırım yapan ülkelerden biri de Türkiye'dir.

Türkiye'de son dönemlerde KÖİO modeli ile çok önemli projelere imza atılmıştır. Birçok sektörde bu model ile yatırımlar yapılmıştır. Bu yatırımların tutarı oldukça fazla olması sebebiyle böylesine büyük yatırımlar ülkede ilgi ile izlenmektedir. Türkiye'de bu projeler vasıtasıyla altyapı, kanalizasyon, ulaşım ve taşıma hizmetlerinin kalitesi ve verimi artmaktadır. Karayolları, demiryolları, sağlık hizmetleri, altyapı ve üst yapı hizmetleri alanında KÖİO ile ekonomik değeri oldukça büyük olan projeler yapılmıştır ve yapılmaya da devam etmektedir. Bu projeler mali, ekonomik ve sosyal açıdan önemli getiriler sağlamaktadır.

Kısaca sektör bazında son on yılda KÖİO modeli ile gerçekleştirilen yatırımlardan bazıları şöyledir; havacılık sektöründe, 37.010, enerji sektöründe, 51. 397 ve karayolu sektöründe, 22.496 milyar dolarlık yatırım gerçekleştirilmiştir. Aynı zamanda sağlık sektöründe de KÖİO modeli ile çok önemli yatırımlar yapılmıştır.

KÖİO projelerin ekonomik açıdan çok somut etkileri olmuştur. Türkiye'nin KÖİO uygulamaları ile en büyük projesi 35 milyar dolar maliyeti ile İstanbul Havalimanı projesidir. Bu projenin KÖİO modeli ile kısa sürede tamamlanmış ve ülkenin hizmetine sunulmuştur. Bu projelerin etkisi ile istikrarlı bir büyüme periyoduna girilmiştir. Ayrıca sosyal, ekonomik ve mali açıdan birçok etkilerinin olduğu aşikârdır. Bu yatırımlar vasıtasıyla insanlar kamu hizmetlerine daha sağlıklı, kaliteli ve etkin bir şekilde ulaşma imkânına kavuşmuştur. Buna göre KÖİO modeli ile yapılan yatırımlar ekonomik açıdan büyüme, mali açıdan üretime destek ve sosyal açıdan da insanların kamudan daha kaliteli ve verimli hizmet almasını sağlamıştır.

Çalışmada KÖİO yatırımlarında kamu kaynaklarının kullanımı ile ilgili olarak etkinlik ve verimlilik ön plana çıkmıştır. Çeşitli çalışmalarda da benzer yararlar ifade edilmiştir. Buna göre kamu kaynağının yetersiz olması ve zamanın kısıtlı olması nedeniyle KÖİO yatırımları tercih edilmektedir. Bu sayede KÖİO modeli ile kamunun gereksinim duyduğu yatırımlar etkin ve verimli bir şekilde karşılanmaktadır. Finansal risklerinin özel sektör tarafından üstlenilmesi ile birlikte kamunun borç yükünün artmasının önüne geçilmektedir. Özel sektörün öz kaynak bulmadaki ve kamu sektörünün ise verimlilik, etkinlik konularındaki problemler, bu iki sektörün birbirleri ile yaptıkları ortaklıkla önüne geçilmektedir.

KÖİO ortaklık modeli ile kamunun yaptığı yatırımlar sosyal, mali ve ekonomik açıdan büyüme ve gelişmeye olumlu katkı sağladığı görülmektedir. KÖİO modeli ile gerçekleştirilen yatımlar bu döneme kadar projelerin tamamlanması ve finansörlere yapılan geri ödemler konusunda herhangi bir problem teşkil etmemiştir. Geleneksel yatırım modellerinden de oldukça etkili olduğu görülmektedir. Eski dönemlerde geleneksel yöntemler ile gerçekleştirilen yatırımlarda yarım kalan ve bitmeyen yatırımlar ülkenin kanayan yarası olmuş, ülke bütçesine önemli sorunlar açarak mali açıdan zor dönemler geçirmesine neden olmuştur.

KÖİO modeli ile gerçekleştirilen kamu yatırımlarında etkinlik, verimlilik ve kalite gözetilmelidir. Bunun yanında bu projelerin saydam, açık ve uygun rekabet ortamında ihale süreçlerinin sağlanması oldukça önemlidir. Yapılan yatırımların ekonomideki gelişmelere olumlu katkı sağlamakla birlikte sürdürebilir kalkınmanın yolunu da açmaktadır. Bunun yanında ekonomik, mali ve sosyal açıdan büyüme, gelişme ve kalkınmada süreklilik sağlanması için ekonominin paydaşları arasında bir takım önlemler alması oldukça önemli görülmektedir.

KÖİO modeli ile gerçekleştirilen yatırımların tutarı milyarca dolara varmaktadır. Bundan dolayı ekonominin paydaşları arasında etkin bir denetim ve kontrol mekanizması kurulmalıdır. Bu denetim ve kontrol mekanizması üretimde maliyetleri düşürmeli, ihracatı arttırmalı, ekonomik büyümeye destek sağlamalı ve halkın sosyal açıdan refah seviyesini yükseltmelidir. Ayrıca ekonominin paydaşları arasında risk paylaşımı mümkün olduğunca geniş kitlelere yayması konusu önemli bir

hususdur. Ülkede bu faaliyetlerin üstesinden gelebilecek pek çok işletme ve holdingler yer almaktadır.

Doğrusal En Küçük Kareler Modelinde Gayri Safi Yurtiçi Hasıla (GSYİH)'daki %10'luk artış, KÖİO yatırımlarında %42 artışa yol açarken Johansen testinde ise GSYİH'deki her %1'lik artış KÖİO yatırımlarında %5 artışa yol açmaktadır. GSYİH'ın artması KÖİO yatırımlarını da arttıracağı sonucuna ulaşılmaktadır.

KAYNAKÇA

Akintoye, A., Beck M. ve Hardcastle C., (2003). *Public private partnerships: managing risk and opportunities.* Blackwell Publishing Company. https://books.google.com.tr/books?hl=tr&lr=&id=Y_hAmDKmJM0C&oi=fnd&pg=PR5&dq=Public+Private+Partnership:+Managing+Risks+and+Opportunities&ots=Gt5MCDuk4G&sig=jh4a0MH2Bs45UUde1OB2wKBjLO0&redir_esc=y#v=onepage&q=Public%20Private%20Partnership%3A%20Managing%20Risks%20and%20Opportunities&f=false, (Erişim Tarihi: 21.08.2020)

Alexandersson, G. ve Hulten, S. (2009). Prospects and pitfalls of public- private partnerships in the transportation sector - theoretical ıssues and empirical experience. *International Journal of Transport Economic. 36(1),* 97-119.

Alagöz, M. ve Yokuş, T. (2017). Kamu özel iş birliği (KÖİ) yatırımları ve ekonomik illüzyon etkisi. KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi 19 (32): 115-122
Anayasa Mahkemesi, (2012). 22.2.2012 tarihinde verdiği E.2011/53 K.2012/27 nolu karar.

Atasoy, H. (2011). *Kamu-özel iş birliği modeli ve Türkiye'de belediyelerin altyapı projelerinin finansmanında uygulanabilirliği* (Yayınlanmamış doktora tezi). Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü: Kayseri

Avrupa Yatırım Bankası Raporu, (2005). *Evaluation of ppp projects financed by the EIB.* https://www.eib.org/attachments/ev/ev_ppp_en.pdf, Erişim Tarihi: 23 Ağustos 2020

Avrupa Komisyonu (Commission Of The European Communities) (2004). Green paper on public -prıvate partnerships and communıty law on public contracts and concessions, Brussels. https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/94a3f02f-ab6a-47ed-b6b2-7de60830625e/language-en (Erişim Tarihi: 25.08.2020)

Aydın, E. V. (2014). *Yerel yönetimlerde altyapı yatırımlarının finansmanı: Kamu özel sektör ortaklığı model.* (Yayımlanmamış Doktora Tezi). Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü: İstanbul.

Corrigan, M. B., Hambene, J., Hudnut W., Levitt, R.L., Stainback, J., Ward, R. Ve Witenstein N. (2005). *Ten Principles for successful public private partnerships.* Urban Land Institute Washington
https://www.yumpu.com/en/document/read/43028218/ten-principles-for-successful-public-private-partnerships-city-of- (Erişim Tarihi: 21.08.2020).

Danıştay Mahkemesi, (2000). 1. Dairesi, 17 .04.2000 tarih E. 2000/29, K. 2000/59 sayılı kararı

Darvish, H., Zou, P.X.W., Loosemore, M. ve Zhang, G.M. (2006) Risk management, public interests and value for money in ppp projects: literature review and case studies. *Internatonal Symposium on Advancement of Construction Management and Real Estate.* China, November 2006. http://www.irbnet.de/daten/iconda/CIB5826.pdf (Erişim Tarihi: 02.08.2020).

Değertekin, E. A. (2010). Kamu özel sektör iş birliği yöntemleri. *Sermaye Piyasasında Gündem*, 91, 27-36.

Dönertaş, A. S. (2018). *Kamu özel iş birliği modelinin kentsel içme suyu ve atık su projelerine uygulanması*. Ankara: Kalkınma Bakanlığı

Durucasu, H. ve Acar, E. (2015). Yap işlet devret modeli, tarafları, önemli sözleşme unsurları ve belirsizlikleri. *Akademik Sosyal Araştıma Dergisi,* 12, 296-313.

Emek, U. (2002). *Yap-işlet-devret (yid), yap-işlet (yi) ve kamu hizmeti imtiyazı mevzuatı*. Ankara: DPT. http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/EkveDegisikliklerIle-Yap-Islet-DevretYID_Yap-IsletYIve_Kamu_Hizmeti_Imtiyazi_Mevzuati%E2%80%8B.pdf, (Erişim Tarihi: 20 Ağustos 2020).

Escap (2011). A Guidebook on Public- Private Partnership in Infrastructure.
European PPP Expertise Centre (2017). Review of the European PPP Market In 2017, s. 7

https://www.eib.org/attachments/epec/epec_market_update_2017_en.pdf.
European PPP Expertise Centre (2018). Review of the European PPP Market İn 2018. https://www.eib.org/attachments/epec/epec_market_update_2018_en.pdf.
Epec, (2020), https://data.eib.org/epec.
https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf, (Erişim Tarihi: 10.08.2020).

European Commission, (2003). Guidelines for Successful Public-Private Partnerships,

Evren, Ç. C. (2016). *Kamu-özel işbirlikleri.* Ankara:Seçkin Yayınları.

Fidan, A. (2015). Kanal İstanbul projesi ve çılgın İstanbul Uydukent projesi üzerine bütünleşik fütz analizi. *Kent Akademisi*, 8 (22), 53-62. https://dergipark.org.tr/tr/pub/kent/issue/34398/379896

Grimsey, D. ve Lewis, M. K. (2004). *PPP-the world wide revolution in infrastructure provision and project finance.* UK: Edward Elgar Publishing Limited.
Grimsey, D. ve Lewis, M. K. (2017). *Global Developments in Public Infrastructure Procurement Evaluating,* Edward Elgar Publishing Limited.

Güney, E. (2005). Kamu hizmetleri ve altyapıda kamu özel iş birliği. *E-Yaklaşım Dergisi* 19, 1-15.

Gürkan, M. F. (2014). *Kamu Özel Ortaklığı.* Ankara:Adalet Yayınevi.

Hall, D., Motte R. ve Davies, S., (2003). *Terminology of Public-Private Partnerships* (PPPs). Public Services International Research Unit (PSIRU**).** https://www.epsu.org/sites/default/files/article/files/PPPs-defs.doc, (Erişim Tarihi: 20.08.2020)

Hardcastle, C., Edwards, P. J., Akintoye, A. ve Li, B. (2005). Critical success factors for PPP/PFI projects in the UK construction industry: a factor analysis approach. *Construction management and economics*, 23(5), 459-471.

Hodge, G. ve Greve, C. (2005). *The challenge of public-private partnerships*. UK: Edward Elgar Publishing Limited.

Hodge, G. A. ve Greve, C., (2007). Public-private partnerships: An International performance review. *Public Administration Review*, 67 (3), 545-558.
IMF, (2004). Puplic-Private Partnerships,
https://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.pdf, (Erişim Tarihi: 20.08.2020)

İctaş, (2020) http://www.İctas.Com.Tr/TR/Altyapi/Projedetay/6, (Erişim Tarihi: 22.08.2020)

İsmail, S. (2013). Critical success factors of public private partnership (PPP) implementation in Malaysia. *Asia-Pacific Journal of Business Administration.* 5(1). 6-19.

Joyner, K. (2007). Dynamic evolution in public-private partnerships. *Managerial Law,* Cilt: 49, No. 5/6.

Karahanoğulları, O. (2004). *Kamu hizmeti*. Ankara: Turhan Kitabevi
Kalkınma Bakanlığı, (2012). *Kamu özel iş birliğine ilişkin mevzuat.* Yatırım Programlama İzleme ve Değerlendirme Genel Müdürlüğü, Kamu Özel İşbirliği Daire Başkanlığı.

Kalkınma Bakanlığı, (2014a). *Kamu özel iş birliği özel ihtisas komisyonu raporu,* Onuncu Yıl Kalkınma Planı 2014-2018". Kalkınma Bakanlığı: Ankara

Kalkınma Bakanlığı, (2014b). *Kamu özel iş birliği Özel İhtisas Komisyonu Raporu 2023*. Kalkınma Bakanlığı: Ankara.

Kalkınma Bakanlığı, (2015). *Dünyada ve Türkiye'de KÖİ uygulamalarına ilişkin gelişmeler.*
http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/10/D%C3%BCnyada-ve-T%C3%BCrkiyede-Kamu-%C3%96zel-%C4%B0%C5%9Fbirli%C4%9Fi-Uygulamalar%C4%B1na-%C4%B0li%C5%9Fkin-Geli%C5%9Fmeler-2015-.pdf, Erişim Tarihi: 20 Ağustos 2020)

Kalkınma Bakanlığı (2016). *Dünyada ve Türkiye'de kamu özel iş birliği uygulamalarına ilişkin gelişmeler.* Ankara: Kalkınma Bakanlığı

Kalkınma Bakanlığı (2017). *Dünyada ve Türkiye'de kamu özel iş birliği uygulamalarına ilişkin gelişmeler.* Ankara: Kalkınma Bakanlığı

Kılıçaslan, H. (2017). *Devletin değişen rolü ve kamu özel iş birliği*. Ankara: Savaş Yayınevi.

Köstekçi, A. (2017). *Kamu ve özel sektör ortaklıkları: Dünyada ve Türkiye'de yaşanan gelişmeler*. (Ed. Yıldız, F. & Tuncer, G.,). Ankara: Yayınevi, 309-338.

Kwak, Y. H., Chih, Y. ve Ibbs, C. W. (2009). Towards a comprehensive understanding of public private partnerships for infrastructure development. *California management review*, 51(2), 51-78.

Maskin, E. ve Tirole, J. (2007). P*ublic-private partnerships and government spending limit***.** International Journal of Industrial Organization, 26, 412-420

McQuaid, R.W. (2000) "The Theory of Partnerships - Why have Partnerships", in: S.P. Osborne (ed.), *Managing public-private partnerships for public services: an international perspective* (Routledge, London) pp. 9-35.

Miraftab, F. (2004). Public-Private Partnerships: The Trojan Horse of Neoliberal Development. *Journal of Planning Education and Research*, 24(1), 89-101.
Miran, B. (2018). *Ekonometri*. Lambert Academic Publishing.

Nijkamp, P., Van Der Burch, M. ve Vindigni, G. (2002). A comparative institutional evaluation of public-private partnerships in Dutch urban land-use and revitalisation projects. *Urban studies*, 39(10), 1865-1880.

Orak, C. (2007). Kamu hizmeti: Tabula rasa Avrupa Birliği sürecinde nasıl doldurulacak? *TBB Dergisi*, 68, 161-240

Organisation for Economic Co-Operation and Development, (OECD). (2012). Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public Private Partnerships.
https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/275/275.en.pdf, (Erişim tarihi: 20.08.2020)

OECD. (2008). Public-private partnerships: ın pursuit of risk sharing and value for Money,https://www.oecd-ilibrary.org/governance/public-private-partnerships_9789264046733-en, (Erişim Tarihi: 21.08.2020)

Özkan, G. ve Uçar, S. (2008). Özel hukuk kişileri arasında yapılan yap-işlet-devret sözleşmelerinin hukuki boyutu ve sözleşme süresinin sona ermesinin vergisel sonuçları. *Vergi Dünyası Dergisi*, 324.

Parker, D. ve Hartley, K. 2003. Transaction costs, relational contracting and public private partnerships: a case study of UK defence. *Jourrnal of Purchasing & Supply Management*, 98, 97-108.

Price, D. (2011). Dünyada sağlıkta kamu özel ortaklığı: kavram ve değişimler. *Toplum ve Hekim*, 26(4), 289-296.

Price Waterhouse Coopers (PwC), (2010) *Build and beyond: the (r)evolution of healthcare*. PPPs, https://pwc.blogs.com/files/hri-ppp-paper.pdf, (Erişim tarihi: 20.08.2020).

Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPI), (2020). Https://Ppiaf.Org/Sites/Ppiaf.Org/Files/Document, (Erişim Tarihi 03.08.2020).

Şahin, M. ve Uysal, Ö. (2008). *Kamu ekonomisi perspektifinden kamu-özel sektör ortaklıkları*. Bursa:Ekin Basım Yayın Dağıtım.

T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2018. Dünyada ve Türkiye'de kamu-özel iş birliği uygulamalarına ilişkin gelişmeler raporu. Ankara:Sektörler ve Kamu Yatırımları Müdürlüğü.

T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2019). 11. Kalkınma Planı (20192023) Kamu Özel İşbirliği Özel İhtisas Komisyonu Ön Raporu. http://onbirinciplan.gov.tr/wp-content/uploads/2018/01/Kamu-%C3%96zel-%C4%B0%C5%9Fbirli%C4%9Fi-Uygulamalar%C4%B1nda-Etkin-Y%C3%B6netim-%C3%96n-Rapor.pdf, (Erişim Tarihi: 22.08.2020).

T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2020, https://www.sbb.gov.tr/demografik-gostergeler/#prettyPhoto[rel-19643-372664100]/0).

T.C. Anayasa, 47. Madde, Ek fıkra: 13/8/1999-4446/1 md.)

Teker, D. (2008). Sağlık sektöründe proje finansman modelleri: Türkiye için bir model önerisi ve bir hastane projesinin fizibilite analizi. *Muhasebe ve Finansman Dergisi*, 37, 1-18

Tekin, A. G. (2004a), Özelleştirmede ikinci dalga: kamu özel iş birliği (PPP Modeli), *Ekonomistler Bülteni*, http://www.angelfire.com/ok4/aligunertekin/200406KOO.pdf, (Erişim Tarihi: 15.08.2020)

Tekin, A. G. (2004b), Özelleştirmede İkinci Dalga: Kamu Özel İşbirliği (PPP Modeli), *Ekonomistler Bülteni*, http://www.angelfire.com/ok4/aligunertekin/200405KOO.pdf, (Erişim Tarihi: 15.08.2020)

Tekin, A. G. (2008). Kamu-özel işbirlikleri/ortaklıkları [PPP] ve Türkiye deneyimi.

Ankara: TC Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı Yayınları

Tekin, P. (2010). *Türkiye'de sağlık sektöründe bir finansman yöntemi olarak kamu-özel ortaklığı politikasının politika haritalama yöntemi ile analiz edilmesi.* (Yayınlanmamış doktora tezi). Hacettepe Üniversitesi Sağlık Bilimleri Enstitüsü: Ankara.

Tokatlıoğlu, M , Şen, S . (2019). Kamu hizmetlerinin sunum ve finansmanında kamu özel iş birliği modeli: Avrupa Birliği ve Türkiye . *International Journal of Public Finance* , 4 (2) , 205-235 . DOI: 10.30927/ijpf.624471

Ulusoy A. (1999). Fransız ve Avrupa Birliği Kamu hizmeti anlayışlarının Türk hukukuna etkisi. Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, s.165- 177.

United Nations, (2008). Guidebook on promoting good governance in public-private partnerships (Vol. 8). Economic Commission For Europe, United Nations Publications.

Üstün, A. (2015). Yeni bir ortaklık modeli. *KPM Gündem,* 21, 64-67, https://home.kpmg/content/dam/kpmg/pdf/2015/02/KPMGGundem-Sayı-21.pdf, (Erişim tarihi: 20.08.2020).

Wall, A. (2013). *Public-private partnership in the usa: lessons to be learned for the United Kingdom.* Routledge, New York. https://www.researchgate.net/publication/287470261_Public-private_partnerships_in_the_USA_Lessons_to_be_learned_for_the_United_Kingdom, (Erişim Tarihi: 21.08.2023)

Wettenhall, R., (2005), "The public-private interface: surveying the history" içinde *The Challenge of Public- Private Partnerships Learning from International Experience*, Ed. Graeme Hodge ve Carsten Greve, Edward Elgar Publishing Limited. https://www.academia.edu/34475195/The_Challenge_of_Public_Private_Partnerships, (Erişim Tarihi: 15.09.2020)

Wikipedia, (2020). Yavuz Sultan Köprüsü. https://tr.wikipedia.org/wiki/Yavuz_Sultan_Selim_K%C3%B6pr%C3%BCs%C3%BC, (Erişim Tarihi: 22.08.2020)

World Bank, (2017a). *Public-private partnerships reference guide* (Version 3). http://hdl.handle.net/10986/29052, (Erişim Tarihi: 21.08.2020)

World Bank. (2017b). Private participation in infrastructure (PPI) Annual Report; 1-26.

World Bank, (2006). *Public-private partnerships laws /concession laws*. EBRD, EBRD Core Principles for a Modern Concessions Law: Selection and Justification Principles, s.1.

World Bank, (2020a). https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/country/russian-federation, (Erişim Tarihi: 14.08.2020)

World Bank, (2020b). https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/country/india, (Erişim Tarihi: 14.08.2020)

World Bank, (2020c). https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/country/china

World Bank, (2020d). https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/country/turkey

World Bank, (2020). https://Ppi.Worldbank.Org/Visualization/Ppi, (Erişim Tarihi:18 Haziran 2020).

Yescombe, E.R.(2007). *Public-private partnerships: principles of policy and finance.* Elsevier, UK. https://www.researchgate.net/publication/287466757_Public-Private_Partnerships_Principles_of_Policy_Finance, (Erişim Tarihi: 21.08.2023)

Yılmaz, D. (2008). Türk hukukunda kamu hizmeti kavramı ve kriterleri. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,* 12, 1215-1234.

Yusufoğlu, A. (2017). Kamu özel ortaklıklarında koşullu yükümlülükler ve mali riskler: Avrasya Tüneli, Osmangazi ve Yavuz Sultan Selim köprüleri üzerine bir değerlendirme. *Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, Gazi Akademi Genç Sosyal Bilimciler Sempozyumu,* Özel Sayısı, 156-174.

Zhang, X. (2005). Critical success factors for public-private partnerships in infrastructure development. *Journal of construction engineering and management,* 131(1), 3-14.

Zhang, X. (2006). Public clients' best value perspectives of public private partnerships in ınfrastructur development. *Journal of Construction Engineering and Management,* 132(2).107-114

https://www.avrasyatuneli.com/kurumsal/neden/projenin-kazandirdiklari, (Erişim Tarihi: 29.12.2020)