

ANKARA ÜNİVERSİTESİ  
FEN BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ

DOKTORA TEZİ

TÜRKİYE'DE HAZİNE TAŞINMAZLARININ KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİ İLE  
DEĞERLENDİRİLMESİ: HASTANE, LİMAN VE GÜMRÜK KAPILARI  
UYGULAMALARI ÖRNEĞİ

İbrahim KARA

GAYRİMENKUL GELİŞTİRME VE YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

ANKARA  
2024

Her hakkı saklıdır

## ÖZET

Doktora Tezi

### TÜRKİYE’DE HAZİNE TAŞINMAZLARININ KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİ İLE DEĞERLENDİRİLMESİ: HASTANE, LİMAN VE GÜMRÜK KAPILARI UYGULAMALARI ÖRNEĞİ

İbrahim KARA

Ankara Üniversitesi  
Fen Bilimleri Enstitüsü  
Gayrimenkul Geliştirme ve Yönetimi

Danışman: Prof. Dr. Harun TANRIVERMİŞ

Kamu yatırımlarında finansman türünün belirlenmesi, projenin sürdürülebilirliği ve başarısı açısından kritik öneme sahiptir. Doğru finansman türü, proje maliyetinin optimize edilmesini, risklerin dengelenmesini ve kaynakların daha bir şekilde etkin kullanımını sağlamaktadır. Ayrıca, finansman modeli, projenin uzun vadeli ekonomik etkilerini ve kamuya olan mali yükünü de doğrudan etkilemektedir. Bu nedenle, finansman türünün dikkatli bir şekilde seçilmesi hem kamu maliyesi, hem de proje başarısı açısından hayati bir rol oynamaktadır. Bu araştırmada, kamu hizmeti teorilerinden başlayarak, kamu özel işbirliği (KÖİ) modellerinin ortaya çıkış nedenleri, idarelerin bu modelleri bütçelerinden karşılama yerine neden tercih ettikleri, planlama, ihale, değerlendirme şekilleri, hızlılık, erken işletmeye geçme, yatırım süresini kısaltıp kısaltmama, hesap verilebilirlik, şeffaflık, ulusal ve uluslararası muhasebe ilkelerinin uygulanması, yatırım maliyetine karşılık işletme/kiralama süresinin nasıl dengelendiği, modele ilişkin sorunlar ve çözüm önerileri irdelenmektedir. Hazine taşınmazları üzerinde uygulamaya konulan şehir hastanesi, liman ve gümrük kapıları projeleri, KÖİ modelinin ülke ve dünya uygulamalarının gelişim süreci, gerekçesi, türleri, riskleri, olumlu ve olumsuz yönleri, muhasebeleştirilmeleri ve mali istatistiklere yansıtılma şekilleri, yasal düzenlemeleri, imtiyaz süresi teorileri ve belirlenme esasları kapsamında ele alınmaktadır. Önceki çalışmalardan faydalanılarak, yapısal sorunlar ve risk faktörlerine yönelik Beşli Likert Ölçeği’nde anket soruları hazırlanmış ve araştırma konusunun paydaşlarına uygulanmıştır. Paydaşlara gönderilen anketten 114 cevap alınmış ve ilgili istatistik program kullanılarak değerlendirilmiştir.

Araştırma sonuçlarına göre ekonomik istikrar, KÖİ’lerle ilgili genel yasal bir düzenleme bulunmaması, nitelikli personel bulunmaması ve bilgi birikiminin paylaşımaması önemli yapısal sorunlar olarak görülmektedir. Döviz kurlarındaki dalgalanma riski, enflasyon oranı oynaklığı riski ve finansman riski de ilk üç sırada yer alan risk faktörleridir. Anket sonuçları PESTEL ve SWOT analizi ile değerlendirilmiştir. Analiz sonuçlarına göre KÖİ üst birimi kurulması, personeli ve görev tanımının yapılması, şartname geliştirilmesi, teşvik ve desteklerde seçicilik ve GSYİH’nin belli bir oranını aşmama, mücbir sebep ve olağanüstü durumlar için fon bulundurma, kamu hukuku-özel hukuk çelişkisi sorunları, küresel krizlere karşı ek önlemler ve toplum talebinin dikkate alınması ve projelerin ulusal para biriminden yapılabilmesi hususları ön plana çıkmaktadır. Seçilmiş ülke KÖİ üst birimlerinin incelenmesi ile Türkiye için bir merkezi KÖİ birimi modeli önerilmiştir. Hazine arazilerinin KÖİ modeli kapsamında tahsis edilmesi, kaynak maliyetlerini düşürmekte ve modelin riskleri üzerinde olumlu bir etki oluşturmaktadır.

**Haziran 2024, 343 sayfa**

**Anahtar Kelimeler:** Hazine taşınmazı, kamu özel işbirliği, imtiyaz süresi, risk faktörleri, işletme süresi ve işletme modelleri.

## ABSTRACT

Ph.D. Thesis

### EVALUATION OF PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP IN PUBLIC REAL ESTATES IN TURKEY: THE CASE OF HOSPITALS, PORTS, CUSTOMS GATES IMPLEMENTATIONS

İbrahim KARA

Ankara University  
Graduate School of Natural and Applied Sciences  
Department of Real Estate Development and Management

Supervisor: Prof. Dr. Harun TANRIVERMİŞ

Determining the type of financing for public investments is critical for the sustainability and success of the project. The right type of financing considers the cost while the risk is lowest and resources are efficiently used. The fact that, the financing model directly affects the long-term economic impact of the project and its financing imposes burdens on the public sector makes it crucial. Therefore, careful selection of the type of financing plays a vital role in both public finances and project success. Thus research investigates the factors driving public-private partnership (PPP) models in public service delivery. This research explores why governments prefer PPPs over traditional budget financing, analyzing aspects such as planning, tendering, valuation methods, implementation speed, and accountability/transparency. The study also examines ways to implement accounting standards and balance operating/leasing periods with investment costs. Potential issues with PPP implementation are addressed, and solutions are proposed to overcome these problems. The study specifically focuses on constructing city hospitals, ports, and customs gates on public land, simultaneously discussing the development process, reasons, risks, benefits, financial reporting, legal rules, and principles used to determine the concession period under the PPP model. Using academic literature and survey questions, regarding structural problems and risk factors were prepared on a Five-Point Likert Scale and directed to stakeholders. Based on previous studies, survey questions regarding structural issues and risk factors were prepared using a Five-Point Likert Scale and administered to the stakeholders of the research topic. 114 responses were received from the survey sent to the stakeholders and were evaluated using the relevant statistical program.

The analysis revealed several structural issues, including the lack of a general legal framework in the PPP approach, a shortage of qualified personnel, and inadequate knowledge sharing. The top three risk factors identified were the volatility of exchange rates, instability of inflation rates, and financing risks. Recommendations were made based on PESTEL and SWOT analyses, including creating a PPP unit, developing staff and job descriptions, establishing contingency funds, resolving conflicts between public and private laws, and ensuring projects are carried out in the national currency. Selective incentives and support not exceeding a certain proportion of GDP should also be considered, along with additional measures against global crises and public demand. A centralized PPP unit model for Turkey is proposed by examining selected country PPP super-units. The allocation of Treasury lands under the PPP model reduces resource costs and has a positive impact on the risks of the model.

**June 2024, 343 pages**

**Key Words:** Public real estates, public private partnership, concession period, risk factors, operating period and operating models.

## TEŞEKKÜR

Altyapı projeleri ve büyük ölçekli projelerin finansmanında alternatif yöntemlerin başında proje finansmanı yöntemleri gelmekte ve bu yöntemlerden yap-işlet-devret modeli ülkemizde en fazla uygulamada yer bulmaktadır. Bu modellerde; kuruluş yeri seçimi, kamu arazilerinin değerlendirilmesi, yatırımların niteliği, riskleri, işletme süresi, hizmet sunum biçimleri, kamu garantileri ve hizmetlerin fiyatlandırılması konularında toplumun hemen her kesimi tarafından olumlu ve/veya olumsuz değerlendirmelerin yapıldığı dikkati çekmektedir. Bu gerekçe ile kamu arazilerinin değerlendirilmesi modeli olarak kamu-özel işbirliğinin ele alınması ve seçilmiş yatırım alanları çerçevesinde modelin risklerinin analizi ve kamu yönetiminde yeniden yapılanma olanaklarının irdelenmesi yararlı görülmektedir. Lisansüstü çalışmalarımı yönlendiren, araştırmaların her aşamasında bilgi, öneri ve yardımlarını esirgemeyerek akademik ortamda olduğu kadar beşeri ilişkilerde de engin fikirleriyle yetişme ve gelişmeye katkıda bulunan danışman hocam Ankara Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Gayrimenkul Geliştirme ve Yönetimi Bölümü Başkanı ve Ankara Üniversitesi Uygulamalı Bilimler Fakültesi Dekanı sayın Prof. Dr. Harun TANRIVERMİŞ'e, çalışmalarım süresince maddi manevi desteklerini esirgemeyen Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi Öğretim Üyesi sayın Prof. Dr. A.Menaf TURAN'a, Ankara Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Gayrimenkul Geliştirme ve Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi sayın Prof. Dr. Erol DEMİR'e, tez çalışmamın tamamlanması konusunda yapıcı davranan ve çalışma fırsatı veren Dışişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanı sayın Tufan BÜYÜKUZUN'a, anket aşamasında sağladığı destek için Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Milli Emlak Genel Müdür Yardımcısı sayın Mehmet VURAL'a, çalışmalarım süresince birçok fedakârlıklar göstererek beni destekleyen eşim Dilek ve çocuklarım Elif İrem ve Murat Çağrı'ya en derin duygularla teşekkür ederim. Araştırma sonuçlarının daha sonra yapılacak çalışmalar için yararlı ve yol gösterici olmasını temenni ederim.

İbrahim KARA

Ankara, Haziran 2024

## İÇİNDEKİLER

### TEZ ONAYI

|                                                                                      |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| ETİK.....                                                                            | i   |
| ÖZET.....                                                                            | ii  |
| ABSTRACT .....                                                                       | iii |
| TEŞEKKÜR .....                                                                       | iv  |
| 1. GİRİŞ .....                                                                       | 1   |
| 1.1 Araştırmanın Önemi ve Amaçları .....                                             | 1   |
| 1.2 Araştırmanın Kapsamı, Sınırlılıkları ve Varsayımları .....                       | 4   |
| 1.3 Materyal ve Yöntem.....                                                          | 5   |
| 1.4 Literatür Özeti.....                                                             | 8   |
| 2. KAMU HİZMETİ VE HAZİNE TAŞINMAZLARI .....                                         | 37  |
| 2.1 Kamu Hizmeti Tanımları .....                                                     | 37  |
| 2.2 Kamu Hizmeti Hukuku .....                                                        | 39  |
| 2.3 Kamu Hizmeti İlkeleri .....                                                      | 40  |
| 2.3.1 Süreklilik (devamlılık, kesintisizlik, düzenlilik) ilkesi .....                | 40  |
| 2.3.2 Değişkenlik (uyarlanabilirlik, değişebilirlik, uyarlanma, uydurma) ilkesi .... | 41  |
| 2.3.3 Eşitlik (yansızlık, tarafsızlık, nesnellik, laiklik) ilkesi.....               | 41  |
| 2.3.4 Karşılıksızlık (bedavalık, bedelsizlik) ilkesi.....                            | 42  |
| 2.3.5 Kamu hizmeti ilkelerinde çeşitlenme .....                                      | 43  |
| 2.4 Kamu Hizmetinin Kurulması ve Kaldırılması .....                                  | 44  |
| 2.5 Kamu Hizmetinin Yerine Getirilme Usulleri .....                                  | 45  |
| 2.5.1 Kamu hizmetlerinin kamu tüzel kişilerince yerine getirilme usulleri.....       | 46  |
| 2.5.1.1 Emanet usulü .....                                                           | 46  |
| 2.5.1.2 Kamu kurumları .....                                                         | 46  |
| 2.5.2 Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde özel kesimden yararlanılması ....     | 47  |
| 2.5.2.1 Kamu ihaleleri .....                                                         | 47  |
| 2.5.2.2 Kamu hizmetinin yerine getirilmesinin özel kesime bırakılması.....           | 47  |
| 2.5.2.2.1 Ruhsat veya lisans usulü.....                                              | 47  |
| 2.5.2.2.2 Müsterek emanet usulü .....                                                | 48  |
| 2.5.2.2.3 İltizam usulü .....                                                        | 48  |
| 2.5.2.2.4 Kurma usulü .....                                                          | 48  |

|                                                                                                            |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 2.5.2.2.5 İmtiyaz usulü .....                                                                              | 49  |
| 2.6 Kamu-Özel İşbirlikleri (KÖİ) .....                                                                     | 49  |
| 2.7 Kamu Hizmetlerinin Özel Hukuk Kişilerince Yapılmasına İlişkin<br>Düzenlemeler ve Yargı Kararları ..... | 50  |
| 2.8 Hazine ve Hazine Taşınmazı Kavramı .....                                                               | 56  |
| 3. KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİ MODELLERİ VE UYGULAMALARI .....                                                     | 60  |
| 3.1 KÖİ'lerin Tarihsel Gelişimi .....                                                                      | 60  |
| 3.1.1 Küreselleşme ve liberal politika etkisi .....                                                        | 61  |
| 3.1.2 Kamu hizmeti temel ilkelerinin değişimi .....                                                        | 63  |
| 3.1.3 Kamu hizmetinin işletilmesi ve düzenleme .....                                                       | 63  |
| 3.1.4 Diğer etkiler .....                                                                                  | 65  |
| 3.2 Kamu Özel İşbirlikleri .....                                                                           | 66  |
| 3.2.1 Kamu özel işbirliği tanımları .....                                                                  | 66  |
| 3.2.2 Kamu özel işbirliği gerekçeleri .....                                                                | 68  |
| 3.2.3 Avantajları-dezavantajları .....                                                                     | 70  |
| 3.2.4 Kamu özel işbirliği türleri .....                                                                    | 75  |
| 3.2.5 Kamu özel işbirliği riskleri .....                                                                   | 77  |
| 3.2.6 Kamu özel işbirliği sözleşmeleri ve paydaşları .....                                                 | 88  |
| 3.2.7 İmtiyaz süresi .....                                                                                 | 93  |
| 3.2.7.1 İmtiyaz dönemi terminolojisi .....                                                                 | 95  |
| 3.2.7.2 İmtiyaz belirleme süreci ile ilgili mevcut uygulama .....                                          | 96  |
| 3.2.7.3 İmtiyaz süresini etkileyen faktörler .....                                                         | 97  |
| 3.2.7.4 İmtiyaz süresi belirleme yöntemleri .....                                                          | 97  |
| 3.2.7.5 İmtiyaz parametreleri (değişkenleri) .....                                                         | 98  |
| 3.2.7.6 İmtiyaz süresi belirleme .....                                                                     | 98  |
| 3.2.8 Kamu özel işbirliği modelinde devlet, uluslararası kuruluş teşvik ve<br>destekleri .....             | 100 |
| 3.2.8.1 İmtiyaz süresinin belirlenmesinde makul risk paylaşımı (adalet tercihi) ..                         | 106 |
| 3.2.8.2 İmtiyaz süresinin belirlenmesinde reel opsiyonlar ve oyun teorisi .....                            | 107 |
| 3.2.8.3 İmtiyaz süresinin belirlenmesinde Gri Sistem Teorisi .....                                         | 112 |
| 3.2.8.4 İmtiyaz süresinin belirlenmesinde erken fon oluşturma (EFG) .....                                  | 112 |
| 3.2.9 Kamu özel işbirlikleri ve finansal krizler .....                                                     | 115 |
| 4. TÜRKİYE'DE KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİ MODELİNE İLİŞKİN YASAL<br>DÜZENLEMELER .....                             | 118 |
| 4.1 İmtiyaza İlişkin Düzenlemeler .....                                                                    | 118 |

|                                                                                                                                                                                                                                             |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 4.1.1 1910 Tarihli “Menafii Umumiyyeye Mütcellik İmtiyazat Hakkında Kanun” .....                                                                                                                                                            | 118 |
| 4.1.2 5302 Sayılı “İl Özel İdaresi Kanunu” .....                                                                                                                                                                                            | 118 |
| 4.1.3 5393 Sayılı “Belediye Kanunu” .....                                                                                                                                                                                                   | 119 |
| 4.1.4 406 Sayılı “Telgraf ve Telefon Kanunu” .....                                                                                                                                                                                          | 119 |
| 4.1.5 2813 Sayılı “Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunun Kuruluşuna İlişkin Kanun” .....                                                                                                                                                | 120 |
| 4.1.6 5809 Sayılı “Elektronik Haberleşme Kanunu” .....                                                                                                                                                                                      | 120 |
| 4.1.7 4483 Sayılı “İzmir Tramvay ve Elektrik Türk Anonim Şirketi İmtiyazıyla Tesisatının Satın Alınmasına Dair Mukavelenin Tasdiki ve Bu Müessesenin İşletilmesi Hakkında Kanun” .....                                                      | 121 |
| 4.1.8 4501 Sayılı “Kamu Hizmetleri ile İlgili İmtiyaz Şartlaşma ve Sözleşmelerinden Doğan Uyuşmazlıklarda Tahkim Yoluna Başvurulması Halinde Uyulması Gereken İlkeler Dair Kanun” .....                                                     | 121 |
| 4.2 İmtiyaz Sözleşmelerinin Unsurlarını İçeren Düzenlemeler .....                                                                                                                                                                           | 122 |
| 4.2.1 Yap-İşlet-devret modeli ile ilgili düzenlemeler .....                                                                                                                                                                                 | 122 |
| 4.2.1.1 3996 Sayılı “Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun” ve ilgili yönetmelik .....                                                                                               | 122 |
| 4.2.1.2 3096 sayılı “Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun” ve ilgili yönetmelikler .....                                                     | 127 |
| 4.2.1.3 3465 Sayılı “Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Erişme Kontrollü Karayolu (Otoyol) Yapımı, Bakımı ve İşletilmesi ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun” ve ilgili yönetmelikler .....                                | 130 |
| 4.2.1.4 5302 Sayılı “İl Özel İdaresi Kanunu” .....                                                                                                                                                                                          | 133 |
| 4.2.1.5 5393 Sayılı “Belediye Kanunu” .....                                                                                                                                                                                                 | 133 |
| 4.2.2 Yap-işlet modeli ile ilgili düzenlemeler .....                                                                                                                                                                                        | 134 |
| 4.2.2.1 4283 Sayılı “Yap-İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun” .....                                                                            | 134 |
| 4.2.2.2 5302 Sayılı “İl Özel İdaresi Kanunu” .....                                                                                                                                                                                          | 135 |
| 4.2.2.3 5393 Sayılı “Belediye Kanunu” .....                                                                                                                                                                                                 | 135 |
| 4.2.3 Yap-kirala modeli ile yapılanlar .....                                                                                                                                                                                                | 135 |
| 4.2.3.1 3359 Sayılı “Sağlık Hizmetleri Temel Kanununa da Ek Bir Madde Eklenmesi Hakkında 5396 sayılı Kanun” .....                                                                                                                           | 135 |
| 4.2.3.2 6428 Sayılı “Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İş Birliği Modeli İle Tesis Yaptırılması, Yenilenmesi ve Hizmet Alınması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ve ilgili yönetmelik ..... | 136 |

|                                                                                                                                                                                                                   |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 4.2.3.3 351 Sayılı “Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurt Hizmetleri Kanunu” .....                                                                                                                                         | 142 |
| 4.2.4 İşletme hakkı devri ile ilgili düzenlemeler .....                                                                                                                                                           | 142 |
| 4.2.4.1 4046 Sayılı “Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun” .....                                                                                                                                              | 142 |
| 4.2.4.2 3096 Sayılı “Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı Ve Ticareti İle Görevlendirilmesi Hakkında Kanun” .....                                                   | 144 |
| 4.2.4.3 5335 Sayılı “Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” .....                                                                                                         | 145 |
| 4.2.4.4 3465 Sayılı “Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Erişme Kontrollü Karayolu (Otoyol) Yapımı, Bakımı ve İşletilmesi ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun” .....                              | 145 |
| 4.2.4.5 4458 Sayılı “Gümrük Kanunu” .....                                                                                                                                                                         | 146 |
| 4.2.5 Kurumsal kamu özel işbirlikleri .....                                                                                                                                                                       | 146 |
| 4.2.5.1 233 Sayılı “Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” .....                                                                                                                           | 146 |
| 4.2.5.2 5302 sayılı “İl Özel İdaresi Kanunu” .....                                                                                                                                                                | 147 |
| 4.2.5.3 5393 Sayılı “Belediye Kanunu” .....                                                                                                                                                                       | 147 |
| 4.3 Kamu Özel İşbirliğine İlişkin Borç Üstlenimi ve Mali Hususlardaki Mevzuat.                                                                                                                                    | 148 |
| 4.3.1 4749 Sayılı “Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun” .....                                                                                                                         | 148 |
| 4.3.2 6288 sayılı “Katma Değer Vergisi Kanunu ile Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanunda ve Kamu İhale Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ..... | 149 |
| 4.3.3 4706 Sayılı “Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” .....                                                                   | 150 |
| 4.4 Kamu Özel İşbirliği İle İlgili Birimler .....                                                                                                                                                                 | 150 |
| 4.4.1 Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı’nda (SBB) KÖİ ile ilgili daireler .....                                                                                                                       | 150 |
| 4.4.2 Sağlık Bakanlığı’nda KÖİ ilgili daireler .....                                                                                                                                                              | 151 |
| 4.4.3 Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığında KÖİ ile ilgili daireler .....                                                                                                                                             | 152 |
| 4.5 Türkiye’de KÖİ Düzenlemelerine İlişkin Genel Değerlendirme .....                                                                                                                                              | 153 |
| 5. DÜNYADA VE TÜRKİYE’DE KÖİ YATIRIMLARI VE UYGULAMA SONUÇLARININ İZLENMESİ VE MUHASEBELEŞTİRİLMESİ .....                                                                                                         | 156 |
| 5.1 Türkiye’de Kamu Özel Yatırımları .....                                                                                                                                                                        | 156 |
| 5.2 Dünyada Kamu Özel Yatırımları .....                                                                                                                                                                           | 167 |
| 5.3 Hazine Taşınmazlarının KÖİ Modeline Göre Hastane, Liman ve Gümrük Kapıları Yatırımlarına Konu Edilmesi .....                                                                                                  | 176 |

|                                                                                                                                            |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 5.3.1 KÖİ modelinin sağlık, liman ve gümrük kapıları uygulamalarının kuramsal çerçevesi.....                                               | 176 |
| 5.3.2 Hukuksal çerçeve .....                                                                                                               | 183 |
| 5.3.3 Kamu istatistiklerinde KÖİ modeline konu edilen hastane, liman ve gümrük kapıları.....                                               | 185 |
| 5.3.4 Seçilmiş KÖİ modeli projelerine ilişkin örnek fizibilite raporları .....                                                             | 204 |
| 5.3.5 KÖİ modeli tercihlerinde ileri değerlendirme yöntemlerine yer verilmesi .....                                                        | 214 |
| 5.4 Kamu Özel İşbirliklerinin Muhasebeleştirilmesi .....                                                                                   | 216 |
| 5.4.1 Ulusal ve uluslararası standartlar, muhasebe uygulamaları .....                                                                      | 217 |
| 5.4.2 Özel sektörün KÖİ'lere ilişkin muhasebeleştirme işlemleri .....                                                                      | 219 |
| 5.4.3 Kamu kesiminin KÖİ'lere ilişkin muhasebeleştirme işlemleri.....                                                                      | 228 |
| 5.4.4 KÖİ'lerin muhasebeleştirilmesinde kamu kesiminde yaşanan sorunlar .....                                                              | 240 |
| 6. TÜRKİYE'DE SEÇİLMİŞ SEKTÖRLERDE KÖİ YAPISAL SORUNLARI VE RİSK FAKTÖRLERİNE İLİŞKİN SAHA ÇALIŞMASI SONUÇLARININ ANALİZİ VE TARTIŞMA..... | 243 |
| 6.1 Araştırma Yöntemi .....                                                                                                                | 243 |
| 6.1.1 Amaç.....                                                                                                                            | 243 |
| 6.1.2 Katılımcılar .....                                                                                                                   | 243 |
| 6.1.3 Veri toplama araçları ve süreç.....                                                                                                  | 243 |
| 6.1.4 Veri analizi.....                                                                                                                    | 244 |
| 6.2 Sonuç ve Bulgular .....                                                                                                                | 245 |
| 6.3 PESTEL ve SWOT Analizi .....                                                                                                           | 255 |
| 6.3.1 PESTEL değerlendirmesi.....                                                                                                          | 256 |
| 6.3.1.1 Politik .....                                                                                                                      | 256 |
| 6.3.1.2 Ekonomik.....                                                                                                                      | 260 |
| 6.3.1.3 Sosyal.....                                                                                                                        | 263 |
| 6.3.1.4 Teknolojik .....                                                                                                                   | 266 |
| 6.3.1.5 Çevre.....                                                                                                                         | 267 |
| 6.3.1.6 Yasal .....                                                                                                                        | 268 |
| 6.3.2 SWOT analizi .....                                                                                                                   | 270 |
| 7. TÜRKİYE'DE MERKEZİ KÖİ YAPILANMASI İÇİN MODEL GEREKLİLİĞİ .....                                                                         | 273 |
| 7.1 Seçilmiş Ülke Örneklerinin Değerlendirilmesi.....                                                                                      | 273 |
| 7.1.1 İngiltere uygulamalarının incelenmesi.....                                                                                           | 273 |
| 7.1.2 Portekiz uygulamalarının incelenmesi .....                                                                                           | 288 |

|                                                                                                               |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 7.1.3 Kuzey İrlanda uygulamalarının incelenmesi.....                                                          | 299 |
| 7.2 Seçilmiş Ülke Örnekleri ve Araştırma Sonuçlarına Göre Uygun Model<br>Önerilerinin Değerlendirilmesi ..... | 305 |
| 8. SONUÇ VE ÖNERİLER.....                                                                                     | 312 |
| KAYNAKLAR .....                                                                                               | 321 |
| EK-1 KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİ (KÖİ) ANKET SORU FORMU .....                                                         | 331 |
| ÖZGEÇMİŞ.....                                                                                                 | 342 |



## KISALTMALAR DİZİNİ

|       |                                                  |
|-------|--------------------------------------------------|
| AB    | Avrupa Birliği                                   |
| ABD   | Amerika Birleşik Devletleri                      |
| AHP   | Analitik Hiyerarşı Süreci                        |
| ANOVA | Varyans Analiz                                   |
| BBO   | Satın Al, Yap, İşlet                             |
| BDO   | Yap, Geliştir, İşlet                             |
| BLO   | Yap, Kirala, Sahip Ol                            |
| BLOT  | Yap, Kirala, İşlet, Devret                       |
| BOO   | Yap, Sahip Ol, İşlet                             |
| BOOT  | Yap, Sahip Ol, İşlet, Devret                     |
| BOT   | Yap, İşlet, Devret                               |
| BROT  | Yap, Rehabilitate Et, İşlet, Devret              |
| BT    | Bilgi Transferi                                  |
| BTO   | Yap, Devret, İşlet                               |
| BY    | Bilgi Yönetimi                                   |
| CFU   | Merkezi Finans Birimi                            |
| COD   | Ticari İşletme Tarihi                            |
| ÇŞB   | Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı |
| DCF   | İndirgenmiş Nakit Akışı                          |
| DCMF  | Tasarla, İnşa Et, Yönet, Finanse Et              |
| DHMI  | Devlet Hava Meydanları İşletmesi                 |
| DMS   | Devlet Muhasebe Standartları                     |
| EBRD  | Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası                  |
| EFG   | Erken Fon Oluşturma                              |
| EIB   | Avrupa Yatırım Bankası                           |
| EPU   | Ekonomi Politikası Birimi                        |
| ERG   | Verimlilik ve Reform Grubu                       |
| ESA   | Avrupa Hesaplar Sistemi                          |
| GFSM  | Devlet Mali İstatistikleri Kılavuzu              |
| GMGM  | Gümrük Muhafaza Genel Müdürlüğü                  |
| GTİ   | Gümrük ve Ticaret İşletmeleri Ticaret A.Ş.       |

|        |                                                 |
|--------|-------------------------------------------------|
| GYMY   | Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği              |
| HMB    | Hazine ve Maliye Bakanlığı                      |
| IAAP   | Entegre Güvence ve Onay Planı                   |
| IDA    | Uluslararası Kalkınma Derneği                   |
| IFRIC  | Uluslararası Finansal Raporlama Yorum Komitesi  |
| IMF    | Uluslararası Para Fonu                          |
| IPSAS  | Kamu Sektörü Uluslararası Muhasebe Standartları |
| IRR    | İç Kârlılık Oranı                               |
| ISNI   | Kuzey İrlanda Yatırım Stratejisi                |
| IUK    | Birleşik Krallık Altyapı (KÖİ Birimi)           |
| İHD    | İşletme Hakkı Devri                             |
| JV     | Ortak Girişim                                   |
| KBF    | Kritik Başarı Faktörleri                        |
| KDV    | Katma Değer Vergisi                             |
| KGM    | Kara Yolları Genel Müdürlüğü                    |
| KHGM   | Kamu Hastaneleri Genel Müdürlüğü                |
| KHK    | Kanun Hükmünde Kararname                        |
| KKK    | Kamu Kesimi Karşılaştırmacı                     |
| KÖİ    | Kamu Özel İşbirliği                             |
| KYGM   | Sektörler ve Kamu Yatırımları Genel Müdürlüğü   |
| LDO    | Kirala, Geliştir, İşlet                         |
| LP     | Yerel Ortaklıklar                               |
| MDB    | Çok Taraflı Kalkınma Bankaları                  |
| MGDD   | Hükümet Borç ve Açıkları Kılavuzu               |
| MIGA   | Çok Taraflı Yatırım Garanti Ajansı              |
| MPA    | Büyük Projeler Yetkilisi                        |
| MRG    | Minimum Gelir                                   |
| MYMY   | Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği            |
| NAO    | İngiltere Ulusal Denetim Ofisi                  |
| NBD    | Net Bugünkü Değer                               |
| OFMDFM | Birinci Bakan ve Başbakan Yardımcısı Ofisi      |
| ÖFG    | Özel Finans Girişimi                            |
| PFI    | Özel Finans Girişimi                            |
| PKA    | Paranın Karşılığı Analizi                       |

|        |                                                 |
|--------|-------------------------------------------------|
| PPPIRC | Dünya Bankası Altyapı Kaynak Merkezi            |
| PSC    | Kamu Kesimi Karşılaştırmacı                     |
| PUK    | Birleşik Krallık Ortaklıkları                   |
| RLRT   | Rehabilite Et, Kirala, Devret                   |
| RO     | Reel Opsiyonlar                                 |
| ROA    | Reel Opsiyon Analizi                            |
| ROT    | Rehabilite Et, İşlet, Devret                    |
| ROV    | Reel Opsiyon Değerleme                          |
| RTÜK   | Radyo ve Televizyon Üst Kurulu                  |
| SBB    | Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı   |
| SHGM   | Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğü               |
| SIB    | Kuzey İrlanda Stratejik Yatırım Kurulu          |
| SNA    | Ulusal Hesaplar Sistemi                         |
| SPSS   | Sosyal Bilimlerde İstatistik Paketi             |
| SPV    | Özel Amaçlı Şirket                              |
| TBMM   | Türkiye Büyük Millet Meclisi                    |
| TEAŞ   | Türkiye Elektrik Üretim İletim Anonim Şirketi   |
| TEK    | Türkiye Elektrik Kurumu                         |
| TFRS   | Türkiye Finansal Raporlama Standardı            |
| TOBB   | Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği              |
| TÜFE   | Tüketici Fiyat Endeksi                          |
| UAB    | Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı                  |
| UN     | Birleşmiş Milletler                             |
| UTAP   | Portekiz'in Maliye Bakanlığına bağlı KÖİ birimi |
| WACC   | Ağırlıklı Ortalama Sermaye Maliyeti             |
| WB     | Dünya Bankası                                   |
| WTO    | Dünya Ticaret Örgütü                            |
| YDA    | Yatırımın Değer Analizi                         |
| Yİ     | Yap, İşlet                                      |
| YİD    | Yap, İşlet, Devret                              |
| Yİ-ÜFE | Yurt İçi Üretici Fiyat Endeksi                  |
| YKD    | Yap, Kirala, Devret                             |
| YKİ    | Yeni Kamu İşletmeciliği                         |

## ŞEKİLLER DİZİNİ

|                                                                                                                                                         |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Şekil 3.1 KÖİ projesinde risk analizi .....                                                                                                             | 87  |
| Şekil 3.2 KÖİ modelinde taraflar ve sözleşmeler .....                                                                                                   | 88  |
| Şekil 3.3 Geliştirilmiş KÖİ modeli .....                                                                                                                | 89  |
| Şekil 3.4 YİD projesinin tipik net bugünkü değeri (NBD) yapısı.....                                                                                     | 95  |
| Şekil 3.5 Tipik KÖİ proje yaşam döngüsü.....                                                                                                            | 99  |
| Şekil 3.6 EFG dahil KÖİ-YİD projesinin kümülatif nakit akışı .....                                                                                      | 114 |
| Şekil 3.7 EFG dahil KÖİ-YİD projesinin yaşam döngüsü bileşenleri.....                                                                                   | 114 |
| Şekil 5.1 Türkiye’de KÖİ projelerinin 1986-2023 yılları dağılımı.....                                                                                   | 159 |
| Şekil 5.2 Türkiye’de İHD bedellerinin yıllara göre dağılımı .....                                                                                       | 165 |
| Şekil 5.3 Kamu özel işbirliği piyasası gelişmişlik eğrisi .....                                                                                         | 166 |
| Şekil 5.4 2011-2020 dünyada yükselen piyasalarda ve gelişmekte olan ülkelerde özel katılımlı altyapı projelerinde yatırım taahhütleri (milyar \$) ..... | 168 |
| Şekil 5.5 Avrupa’da 1990-2021 döneminde bütün sektörler yıllık yatırım tutarı (milyar Euro).....                                                        | 169 |
| Şekil 5.6 Avrupa’da 1990-2021 yılları tüm sektörler yıllık proje sayıları.....                                                                          | 170 |
| Şekil 5.7 Avrupa’da 1990-2021 döneminde sektörlere göre KÖİ projeleri yatırım tutarları .....                                                           | 171 |
| Şekil 5.8 Küresel altyapı yatırımlarının bölgelere dağılımı (2007-2040).....                                                                            | 172 |
| Şekil 5.9 Altyapı yatırım ihtiyacında ilk 10 ülke (2016-2040) .....                                                                                     | 172 |
| Şekil 5.10 Altyapı yatırım ihtiyacı diğer ülkeler (2016-2040).....                                                                                      | 173 |
| Şekil 5.11 Küresel altyapı yatırımlarının sektörlere göre dağılımı (2007-2040).....                                                                     | 174 |
| Şekil 5.12 Gelişmekte olan ülkelerde KÖİ projeleri tutarlarının sektörel dağılımı (Bin \$) (1990-2018) .....                                            | 174 |
| Şekil 5.13 Gelişmekte olan ülkelerde sektörlere göre KÖİ toplam proje sayıları (1990-2018) .....                                                        | 175 |
| Şekil 5.14 Bölgelere göre KÖİ projelerinin yüzdesel dağılım .....                                                                                       | 175 |
| Şekil 5.15 Bursa Şehir Hastanesi .....                                                                                                                  | 189 |
| Şekil 5.16 Başakşehir Çam ve Şakura (İkitelli) Şehir Hastanesi .....                                                                                    | 190 |
| Şekil 5.17 Ankara Etlik Şehir Hastanesi .....                                                                                                           | 190 |
| Şekil 5.18 Kocaeli Şehir Hastanesi .....                                                                                                                | 191 |
| Şekil 5.19 Makmarin Kaş Marina İşletme T.A.Ş.....                                                                                                       | 194 |
| Şekil 5.20 Teos Marina İşletme A.Ş .....                                                                                                                | 194 |
| Şekil 5.21 Gökova Ören Marina Tur.Tic. A.Ş .....                                                                                                        | 195 |

|                                                                           |     |
|---------------------------------------------------------------------------|-----|
| Şekil 5.22 Setur Yalova Marina İşletme A.Ş .....                          | 195 |
| Şekil 5.23 Kapıkule sınır kapısı modernizasyon öncesi.....                | 200 |
| Şekil 5.24 Kapıkule sınır kapısı modernizasyon sonrası .....              | 201 |
| Şekil 5.25 Muratbey gümrük müdürlüğü modernizasyon öncesi .....           | 201 |
| Şekil 5.26 Muratbey gümrük müdürlüğü modernizasyon sonrası .....          | 202 |
| Şekil 5.27 Dilucu sınır kapısı modernizasyon öncesi .....                 | 202 |
| Şekil 5.28 Dilucu sınır kapısı modernizasyon sonrası .....                | 203 |
| Şekil 5.29 Hamzabeyli sınır kapısı modernizasyon öncesi.....              | 203 |
| Şekil 5.30 Hamzabeyli sınır kapısı modernizasyon sonrası.....             | 204 |
| Şekil 5.31 İmtiyaz sözleşmeleri için özet muhasebeleştirme .....          | 218 |
| Şekil 7.1 Hazine Müsteşarlığı bünyesinde IUK'nin organizasyon yapısı..... | 274 |
| Şekil 7.2 İngiltere KÖİ uygulamalarında kilit varlıklar .....             | 276 |
| Şekil 7.3 Proje değerlendirme döngüsü .....                               | 281 |
| Şekil 7.4 UTAP'ın raporlama hatları ve organizasyon şeması .....          | 289 |
| Şekil 7.5 Kuzey İrlanda'da kilit kuruluşların işbirliği ve çalışması..... | 302 |
| Şekil 7.6 Türkiye'de SBB KÖİ birimi mevcut durumu .....                   | 309 |
| Şekil 7.7 Türkiye'de KÖİ üst birimi model önerisi .....                   | 309 |

## ÇİZELGELER DİZİNİ

|                                                                                                                                                                                                                                                                    |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Çizelge 3.1 KÖİ seçiminde paydaşların yararları ile ilgili kriterler.....                                                                                                                                                                                          | 71  |
| Çizelge 3.2 Ana KÖİ türleri ve özellikleri .....                                                                                                                                                                                                                   | 75  |
| Çizelge 3.3 KÖİ modelinin özellikleri .....                                                                                                                                                                                                                        | 76  |
| Çizelge 3.4 KÖİ/ÖFG proje risk faktörlerinin sınıflandırılmış kataloğu .....                                                                                                                                                                                       | 80  |
| Çizelge 3.5 Altyapı yatırımlarının kamu/özel sektör için risk matrisi .....                                                                                                                                                                                        | 83  |
| Çizelge 3.6 KÖİ risk faktörleri listesi .....                                                                                                                                                                                                                      | 85  |
| Çizelge 3.7 Projelerin ekonomik fizibilitesindeki temel konular.....                                                                                                                                                                                               | 90  |
| Çizelge 3.8 KÖİ projelerinde finansal modelleri kullanan paydaşlar .....                                                                                                                                                                                           | 91  |
| Çizelge 3.9 İmtiyaz dönemi hesaplama modelleri .....                                                                                                                                                                                                               | 94  |
| Çizelge 5.1 Türkiye’de KÖİ projelerinin sektörlere göre dağılımı.....                                                                                                                                                                                              | 156 |
| Çizelge 5.2 Türkiye’de KÖİ projelerinin modellere göre dağılımı.....                                                                                                                                                                                               | 157 |
| Çizelge 5.3 Türkiye’de KÖİ projelerinin 1986-2023 yılları dağılımı.....                                                                                                                                                                                            | 157 |
| Çizelge 5.4 Türkiye’de KÖİ yatırım tutarlarının 1986-2023 yılları dağılımı .....                                                                                                                                                                                   | 159 |
| Çizelge 5.5 Türkiye’de KÖİ yatırım tutarlarının modellere göre dağılımı .....                                                                                                                                                                                      | 161 |
| Çizelge 5.6 Türkiye’de KÖİ yatırım tutarlarının sektörlere göre dağılımı .....                                                                                                                                                                                     | 161 |
| Çizelge 5.7 Türkiye’de İHD bedellerinin sektörlere göre dağılımı .....                                                                                                                                                                                             | 162 |
| Çizelge 5.8 Türkiye’de İHD bedellerinin modellere göre dağılımı .....                                                                                                                                                                                              | 163 |
| Çizelge 5.9 Türkiye’de İHD bedellerinin yıllara göre dağılımı .....                                                                                                                                                                                                | 163 |
| Çizelge 5.10 2020’de yatırım taahhütleri olan ilk beş ülke .....                                                                                                                                                                                                   | 168 |
| Çizelge 5.11 2020’de yatırım taahhütleri olan ilk beş ülke .....                                                                                                                                                                                                   | 169 |
| Çizelge 5.12 Avrupa’da 1996-2021 döneminde KÖİ projeleri yatırım tutarı.....                                                                                                                                                                                       | 171 |
| Çizelge 5.13 KÖİ projelerinin seçilmiş sektörlere göre yatırım tutarları, sayıları ve<br>İHD bedelleri (\$) (1986-2018) .....                                                                                                                                      | 185 |
| Çizelge 5.14 6428 Sayılı Kanun kapsamında sağlık kampüslerinin bulunduğu iller ve<br>tapu bilgileri .....                                                                                                                                                          | 186 |
| Çizelge 5.15 Şehir hastaneleri .....                                                                                                                                                                                                                               | 188 |
| Çizelge 5.16 Bütçe ve Kesin Hesap Kanunlarında* Sağlık Bakanlığı bütçesi ve YKD<br>kira-hizmet bedeli ödenekleri (TL) (2017-2021) (2017, 2018, 2019, 2020<br>ve 2021 Merkezi Yönetim Bütçe kanunları ve 2017, 2018 Merkezi<br>Yönetim Kesin Hesap kanunları) ..... | 191 |
| Çizelge 5.17 3996 Sayılı Kanuna göre kullanma izni/irtifak hakkı verilen yat limanları<br>yüzölçümleri ve yatırım tutarları .....                                                                                                                                  | 193 |
| Çizelge 5.18 Kara hudut kapıları .....                                                                                                                                                                                                                             | 196 |

|                                                                                                                          |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Çizelge 5.19 3996 Sayılı Kanun kapsamında YİD sözleşmesi imzalanan gümrük kapıları.....                                  | 197 |
| Çizelge 5.20 YİD modeli kapsamında tamamlanan tesislerin özellikleri .....                                               | 199 |
| Çizelge 5.21 X yılları yatırım kalemleri (\$).....                                                                       | 205 |
| Çizelge 5.22 X yılları boyunca elde edilecek kira gelirleri (\$) .....                                                   | 205 |
| Çizelge 5.23 Çeşme Yat Limanı yıllık gider kalemleri (\$).....                                                           | 206 |
| Çizelge 5.24 Çeşme Yat Limanı işletme dönemi giderleri (\$).....                                                         | 207 |
| Çizelge 5.25 Çeşme Yat Limanı fon akış tablosu ve mali değerlendirme kriterleri (\$).....                                | 208 |
| Çizelge 5.26 Çeşme Yat Limanı'na ilişkin genel ekonomik kabuller .....                                                   | 209 |
| Çizelge 5.27 Turgut Reis Yat Limanı yatırım maliyeti tahmini (\$).....                                                   | 210 |
| Çizelge 5.28 Turgut Reis Yat Limanı finansman bilgileri .....                                                            | 211 |
| Çizelge 5.29 Turgut Reis Yat Limanı geri ödeme süresinin hesaplaması .....                                               | 213 |
| Çizelge. 5.30 Kullanılan kredi itfa planı .....                                                                          | 221 |
| Çizelge. 5.31 Sözleşme toplam hasılatı, işletme sözleşmesi gider ve hasılatı, nakit akışları .....                       | 222 |
| Çizelge. 5.32 Finansal varlık tutarları ve etkin faiz oranı hesaplanması ve .....                                        | 222 |
| Çizelge 5.33 İşletme faaliyet hasılatı .....                                                                             | 225 |
| Çizelge 5.34 Finansal varlık ve finansal olmayan varlık oranının belirlenmesi .....                                      | 226 |
| Çizelge 5.35 Finansal varlık ve finansal olmayan varlık tutarlarının belirlenmesi.....                                   | 226 |
| Çizelge 5.36 Finansal varlıklara ilişkin nakit akışları ve etkin faiz oranı .....                                        | 226 |
| Çizelge 5.37 Finansal varlık tutarları .....                                                                             | 227 |
| Çizelge 5.38 İşletme döneminde tahsil edilecek toplam tutarlar .....                                                     | 227 |
| Çizelge 5.39 KÖİ modelinde kullanılan hesaplar .....                                                                     | 231 |
| Çizelge 5.40 Örnek KÖİ bilançosu .....                                                                                   | 231 |
| Çizelge 5.41 Mali verileri düzenleme .....                                                                               | 232 |
| Çizelge 5.42 A şehir hastanesi projesine ait bilgiler .....                                                              | 232 |
| Çizelge 5.43 A hastanesi (alternatif 1'e ilave) bilgileri .....                                                          | 237 |
| Çizelge 6.1 Katılımcılara ilişkin genel özellikler.....                                                                  | 245 |
| Çizelge 6.2 Paydaş kategorilerinin dağılımları .....                                                                     | 246 |
| Çizelge 6.3 Yapısal sorunlara ilişkin anket sorularına verilen cevapların dağılımları .....                              | 247 |
| Çizelge 6.4 Risk faktörlerine ilişkin anket sorularına verilen cevapların dağılımları.....                               | 249 |
| Çizelge 6.5 Çalışılan sektöre göre yapısal sorunlara ilişkin anket sorularına verilen cevapların değerlendirilmesi ..... | 250 |
| Çizelge 6.6 Çalışılan sektöre göre risk faktörlerine ilişkin anket sorularına verilen cevapların değerlendirilmesi ..... | 253 |

|                                                                                                                            |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Çizelge 6.7 Çalışılan sektöre göre yapısal sorunlar ve risk faktörlerine ilişkin toplam puanlarının değerlendirilmesi..... | 255 |
| Çizelge 6.8 Hazine taşınmazlarının seçilmiş sektörlerde KÖİ modeline konu edilmesine yönelik SWOT analizi.....             | 271 |
| Çizelge 7.1 Merkezi KÖİ biriminin genel yapısı .....                                                                       | 275 |
| Çizelge 7.2 Merkezi KÖİ biriminin işleyiş çerçevesi .....                                                                  | 287 |
| Çizelge 7.3 KÖİ biriminin genel yapısı .....                                                                               | 291 |
| Çizelge 7.4 KÖİ Proje Döngüsünün Ana Hatları.....                                                                          | 297 |
| Çizelge 7.5 KÖİ biriminin işleyiş çerçevesi .....                                                                          | 298 |
| Çizelge 7.6 SIB tarafından sunulan hizmetler.....                                                                          | 301 |
| Çizelge 7.7 Kuzey İrlanda’da KÖİ işlemlerinde görev alan kamu kuruluşları.....                                             | 303 |
| Çizelge 7.8 Kuzey İrlanda proje döngüsünde temel adımlar .....                                                             | 304 |
| Çizelge 7.9 Merkezi KÖİ biriminin genel yapısı .....                                                                       | 305 |
| Çizelge 7.10 KÖİ proje döngüsünün ana hatları.....                                                                         | 311 |

# 1. GİRİŞ

## 1.1 Araştırmanın Önemi ve Amaçları

Kamu hizmeti, toplumun ortak ve sürekli ihtiyaçlarının giderilmesine yönelik olup, idarelerin yaptığı faaliyetler olarak tanımlanabilmektedir. Bu faaliyetlerin, mutlaka idareler tarafından doğrudan yapılma zorunluluğu bulunmamaktadır. İdarelerin yakın gözetim ve denetimi altında özel kişilerce de yerine getirilebilmektedir. Devletin yakın gözetiminin bulunmasına büyük önem verilmektedir. Bu sayede, devlet elinde bulundurduğu imtiyaz aracını kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde tam ya da parçalı olarak kullanma olanağına sahip olmaktadır. Kamu hizmetlerinin belirlenmesi ve yerine getirilmesinde, kanuni düzenlemeler ve ülkelerin tercih ettiği devlet örgütlenmesi ön plana çıkmaktadır.

Hazine taşınmazı, devlet tüzel kişiliği adına tapuda tescilli ve tescil harici (devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerler) taşınmazları kapsamaktadır. Bu taşınmazlar sayı, çeşit ve yüzölçüm açısından büyük bir portföyü temsil etmektedir. Arazi bir üretim faktörü olarak, etkin ve verimli kullanıldığında ekonomiye büyük katkı sağlayabilmektedir. Bu açıdan bakıldığında, Hazineye ait taşınmazların yönetiminin, kamu yönetiminde stratejik bir öneme sahip olduğu değerlendirilmektedir. Hazine taşınmazlarının ülke kalkınmasında kullanılabilecek kaynaklar arasında yer alması, yatırım ve üretimde kullanılmasıyla sağlanan maliyet avantajının, başta ülke ekonomisi olmak üzere topluma yararı bulunmaktadır. Türkiye’de Hazine taşınmazlarının değerlendirilmesine ilişkin çok sayıda kanun ve alt düzenlemelerin bulunduğu görülmektedir. Hastane, liman ve gümrük kapıları inşaatı ve işletmeciliği ile ilgili düzenlemeler de bunlar arasında sayılabilmektedir.

Kamu hizmetlerinin özel sektöre yaptırılmasının yeni bir uygulama olmadığı bilinmektedir. Tarihsel süreçte kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde kamunun ya da özel sektörün ağırlığının öne çıktığı dönemler olduğu söylenebilmektedir. 1929 Dünya Ekonomik Krizi ile birlikte Klasik İktisadi Görüş’ün “görünmez elinin” piyasaları kendi kendine düzenleyeceği anlayışının sarsılması ve Keynes’in devletin ekonomiye

müdahalesi anlayışıyla imtiyazların devletleştirilmesi, kamu iktisadi teşebbüslerinin kurulması, kamu hizmetlerinin karşılanmasında devleti (kamu kesimini) ön plana çıkarmaktadır. 1970’lerde yaşanan petrol kriziyle birlikte, piyasa ekonomisinin yeniden gündeme geldiği, devletin rolü, işleyişi, örgütlenişi ve kamu hizmetlerini yerine getirmede daha az yer alma ve özel sektöre gördürmenin ön plana çıktığı ifade edilebilmektedir.

Kamu hizmetlerinin özel sektöre gördürülmesinde kullanılan modellerin de süreç içinde çeşitlendiği gözlemlenmektedir. İmtiyazdan yap-kirala-devret (YKD) modeline kadar farklı adlar altında ifade edilen ve kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde geleneksel tedarik yöntemi ile özelleştirme arasında yer verilen modeller kamu-özel-işbirliği (KÖİ) modeli olarak adlandırılmaktadır (Tokatlıoğlu ve Şen 2019).

1980’lerden itibaren yükseliş eğiliminde olan KÖİ’lerin gündeme gelmesinin çeşitli gerekçelerinden söz edilebilmektedir. Birincisi, küreselleşme ve liberal politika etkisidir (Eriçok 2023). Liberal anlayışta devlete, ekonomide kamu payının azaltılması, özelleştirmeye öncelik verilmesi, uluslararası ticaretin önündeki engellerin kaldırılması, tam rekabet koşullarının sağlanması, piyasaların kurumsallaşması, alt yapının sağlanması, eğitim, bilim ve teknolojinin geliştirilmesi ve refahı artırma rolü biçilmektedir. İkincisi, kamu hizmeti temel ilkelerinin değişimidir. Kamu hizmetlerinin gelişimine paralel olarak bu kavramın yerine “genel yarar hizmeti”, “asgari hizmet” ve “evrensel hizmet” kavramlarının kullanıldığı görülmektedir. Bu gelişmenin sonucu olarak ülke sınırlarını aşan hizmet anlayışıyla ve serbest piyasa ekonomisiyle kamu hizmetinin sağlanabileceği ifade edilmektedir (Us 2010). Üçüncüsü, kamu hizmeti işletmeciliği ve düzenleme, başlığında incelenebilir. Kamu hizmetlerinin yürütülmesi ile düzenleme ve denetlenmesinin ayrılabilmesi, böylelikle devletin verimsiz olması nedeniyle işletmecilik alanından çekilmesi, düzenleme ve denetleme fonksiyonuna yönelmesi gerektiği belirtilmektedir. Devletin kaynak israfına yol açmaması için özel sektör işletmecisi gibi hareket ederek, yasal düzenlemelerini kâr odaklı özel sektör ile devlet işbirliğini sağlayacak şekilde planlayarak küreselleşme avantajlarından yararlanabileceği ileri sürülmektedir (Anonim 2014). Dördüncüsü, diğer (gerekçeler) başlığı altında toplanabilmektedir. Bunlar, kamu hizmetlerinin, bütçe kısıtlamaları

nedeniyle özel sektör yoluyla gerçekleştirilebilmesi, özel sektörün etkin ve dinamik yapısından yararlanarak düşük maliyetle yapılabilmesi, uluslararası standartlarda sağlanabilmesi, ülkelerin ekonomik büyüme, istihdam, kamu harcamalarının ekonomik ve sosyal faydasının yükseltilmesine katkı sağlayabilmesi, yenilik getirebilmesi, hizmet bedellerinin uzun vadede düşebileceği beklentisi, hızlı nüfus artışının getirdiği altyapı gereksinimi, kentleşme oranına bağlı olarak hizmet taleplerindeki artış, gelişmekte olan ülkelerden kaynaklanan küresel krizler, çok uluslu şirketlerin kâr maksimizasyonuna dayalı uzun süreli proje arayışları, özelleştirme uygulamalarıyla devletlerin finansman yaratma çabaları, olarak sayılabilir.

Araştırmanın amacı, kamu hizmeti teorilerinden hareketle, KÖİ modellerinin ortaya çıkış sebeplerini ve idarelerin bu modelleri bütçe kaynakları yerine neden tercih ettiklerini incelemektir. Ayrıca, Hazine taşınmazlarının planlanması ve tahsis süreçleri, yasal altyapıları, bu süreçlerin olumlu ve olumsuz yönleri, riskleri ve bu risklerden korunma yolları, sürece dahil olan taraflar, planlama, ihale ve değerlendirme yöntemleri gibi konular ele alınmıştır. Çalışma, KÖİ projelerinin hızlı uygulama, erken işletmeye geçiş, yatırım süresini kısaltma, hesap verebilirlik ve şeffaflık gibi açılardan avantaj ve dezavantajlarını, ulusal ve uluslararası muhasebe standartlarına uygunluğunu, mali istatistiklere yansımalarını, yatırım maliyetine karşılık işletme veya kiralama sürelerinin nasıl dengelendiğini analiz edilmesi hedeflenmiştir. Son olarak, modelin karşılaştığı sorunlar ve olası çözüm önerileri, katılımcı bir yaklaşım benimsenerek ortaya konulmuştur.

Yapılan çalışma, beş bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, kamu hizmeti, ilkeleri, kurulması, kaldırılması, yerine getirilmesi usulleri ile Hazine kavramı ve Hazine taşınmazları incelenmiştir. İkinci bölümde, KÖİ'lerin tarihsel gelişimi, tanımları, gerekçeleri, olumlu-olumsuz yönleri, türleri, riskleri, paydaşları ve sözleşme, imtiyaz süresi ve belirlenme yöntemleri, kamu özel işbirliklerinin ulusal ve uluslararası teşvik ve destekleri ile finansal krizlerle ilişkisine yer verilmiştir. Üçüncü bölüm, KÖİ'lere ilişkin düzenlemeleri imtiyaza ilişkin, imtiyaz sözleşmesinin unsurları içeren, borç üstlenimi ve mali mevzuat ve ilgili birimlere ilişkin düzenlemeler başlıklarıyla ele alınmış ve genel bir değerlendirme yapılmıştır. Dördüncü bölümde, Türkiye'de ve dünyada KÖİ yatırımları ve muhasebeleştirilmesi konusunda, Türkiye'de ve dünyada KÖİ yatırımlarının niceliksel

yönü, Hazine taşınmazlarının hastane, liman ve gümrük kapılarına konu edilmesinin kuramsal ve niceliksel durumu, ulusal ve uluslararası muhasebe ilkelerine göre muhasebeleştirilme ilkeleri ve sorunlarına değinilmiştir. Beşinci bölümde, KÖİ modeline konu edilen hastane, liman ve gümrük kapıları projelerinin yapısal sorunları ve risk faktörlerine ilişkin anket çalışması ve elde edilen sonuçlar ile literatür ve uygulama istatistikleri yorumlanarak PESTEL ve SWOT analiziyle incelenmiştir. Son bölümde araştırma bulgularına dayalı olarak genel değerlendirme, temel sorunların çözüm önerileri ve stratejilerine yer verilmiştir.

## **1.2 Araştırmanın Kapsamı, Sınırlılıkları ve Varsayımları**

Araştırmada kamu hizmeti teorisi, ilkesi ve yerine getirilme usullerinden hareket edilerek Türkiye’de Hazine taşınmazları üzerinde KÖİ modeli çerçevesinde şehir hastanesi, liman ve gümrük kapıları projelerinin ülke ve dünya uygulamalarının gelişim süreci, gerekçesi, türleri, riskleri, olumlu ve olumsuz yönleri, muhasebeleştirilmeleri ve mali istatistiklere yansıtılma şekilleri, yasal düzenlemeleri, imtiyaz süresi teorileri ve belirlenme esasları gibi temel konulara değinilmektedir. Araştırma kapsamında KÖİ modelini Türkiye uygulamaları çerçevesinde seçilmiş örnekler üzerinden irdelemek ve sistemin geleceğine ilişkin görüşler özetlenmiştir. Ancak, Hazine taşınmazlarıyla ilgili olarak mevzuatta yer verilen KÖİ düzenlemelerinden, şehir hastaneleri, limanlar ve gümrük kapıları uygulamaları seçilerek sınırlandırma yapılması yoluna gidilmiştir.

Araştırmanın temel varsayımları aşağıdaki gibi tespit edilmiştir.

- KÖİ modeli ekonomi politikaları temelli değişim ve dönüşümlere göre şekillenmekte, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde Klasik İktisadi Görüş ile Keynesyen Görüş’ün hâkimiyetine göre özel sektör ağırlığı değişmektedir.
- Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde, küreselleşme ve liberal politika, kamu hizmeti anlayışında değişim ve dönüşüm, kamu hizmetinin işletilmesi ve düzenleme, küresel aktörlerin (IMF, WB, UN vb.) etkileri, özel sektör ağırlığını arttırmaktadır.
- Ortak hukuk, kamu hukuku-özel hukuk ayrımı KÖİ gelişmişlik seviyesi üzerinde etkili olmaktadır.

- Model, oligopolistik yapıyla çalışmaya uyumlu olup, yapısal sorunlar ve risk unsurlarını içermektedir.

KÖİ modeli çerçevesinde uygulamaya konulan şehir hastanesi, liman ve gümrük kapıları projelerine ilişkin fizibilite raporu ve sözleşme örneklerine inceleme kapsamında yer verilmek istenmişse de kamu idareleri ve özel sektör paydaşları ticari sır gerekçesiyle bu hususta paylaşım yapmamışlardır. Bunlardan sadece yat limanları fizibilite raporları incelenebilmiştir. Aynı gerekçelerle KÖİ modeli kapsamında uygulanan projelere ilişkin veriler de kamuoyu ile paylaşılmamaktadır. Bu nedenle, yapılan çalışmalarda KÖİ'ye ilişkin sağlıklı değerlendirilme yapılması konusunda önemli bir engel bulunduğu söylenebilir.

Kamu hizmetlerinin ve altyapı projelerinin KÖİ modeliyle yürütülmesinin yaygınlaşmasıyla birçok ülke bu süreçleri yönetmek için merkezi KÖİ birimleri kurmuştur. Çok sayıda birimin oluşturduğu olumsuzlukları gidermek amacıyla, bu modelin uygulandığı bazı ülkelerde merkezi birimlere başvurulmuştur. Örneğin, İngiltere'de, Maliye Bakanlığı'na bağlı Birleşik Krallık Altyapı (IUK) birimi, KÖİ projelerinin yönetiminde merkezi bir rol üstlenmiş, en iyi uygulamaları yaygınlaştırma ve rehberlik sağlama görevini yürütmektedir (EPEC 2012a). Kuzey İrlanda'da, SIB adlı merkezi KÖİ birimi, kamu yararına çalışan bir danışmanlık şirketi olarak büyük altyapı projelerinde kamu fonlarının etkin kullanılmasını sağlamaktadır (EPEC 2012b). Portekiz'de ise, UTAP adıyla kurulan merkezi KÖİ birimi, KÖİ projelerinin hazırlık ve yönetim süreçlerini geliştirmek ve dış danışmanlara olan bağımlılığı azaltmak amacıyla Maliye Bakanlığı'na bağlı olarak faaliyet göstermektedir (EPEC 2014).

### **1.3 Materyal ve Yöntem**

Araştırmada literatür çalışması ve KÖİ modeli kapsamında Hazine taşınmazları üzerinde uygulanan şehir hastaneleri, liman ve gümrük kapıları projelerinin kamu, özel ve akademik paydaşlarının KÖİ modeli yapısal sorunları ve risk faktörlerine ilişkin görüşlerine yönelik anket uygulaması ve analizi yapılmıştır. Akademik çalışmalar ve internet ortamında erişilebilen kaynakların ve raporların incelenmesini kapsayan literatür

araştırması yöntemi ile konunun hem tarihsel gelişimi hem de mevcut durumu değerlendirilmiştir. Araştırma kapsamında; Hazine taşınmazlarının değerlendirilme yöntemleri içerisinde KÖİ uygulamalarının durum analizi ve tarihsel gelişimi konu alanlarına göre ele alınarak kavramsal çerçevesi ortaya konulmuştur. KÖİ modelinin özellikleri, kapsamı, amaçları, yasal altyapısı, olumlu ve olumsuz yönlerine değinilmiş, dünyada ve Türkiye’de bu modelin gelişimine yer verilmiştir. Modelin uygulanma süreci ve modele konu Hazine taşınmazlarının proje sayısı, planlama, arazi tahsis işlemleri, protokol işlemleri, ihale süreçleri, değer takdiri ve kullanılan yöntemler, ulusal ve uluslararası muhasebe ilkelerine göre yapılan işlemler ve mali istatistiklere yansımaları incelenmiştir. Son olarak KÖİ modeline ilişkin sorunlar ve çözüm önerilerine yer verilmiştir.

Çalışmada, Türkiye’de KÖİ modelinin yasal durumu ve idari yapılanması detaylı olarak ele alınmıştır. Konu ile ilgili yasal düzenlemeler; imtiyaza ilişkin, imtiyaz sözleşmelerinin unsurlarını içeren (YİD, Yİ, YKD, İHD, kurumsal KÖİ’ler), KÖİ’lere ilişkin borç üstlenimi ve mali hususlar ile ilgili birimler olmak üzere dört başlıkta analiz edilmiştir. Bu kapsamda, 1910 Tarihli Kamu Yararına İlişkin İmtiyaz Hakkında Kanun<sup>1</sup>, 5302, 5393, 406, 2813, 5809, 4483, 4501, 3996, 3096, 3465, 4283, 3359, 5396, 6428, 351, 4046, 5335, 4458, 4749, 6288, 4706 sayılı kanunlar ve 233 sayılı KHK ile Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı’nda (SBB), Sağlık Bakanlığı, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı’nda KÖİ ile ilgili dairelere ilişkin mevzuat ve uygulama alanları ve idari yapılanmaları değerlendirilmiştir. Diğer taraftan kamu hizmetlerinin özel hukuk kişilerince yapılmasına ilişkin düzenlemelerin yargıya taşınması ve bu organlarca verilen kararlar irdelenmiştir.

Araştırma kapsamında, KÖİ modeline yönelik yapısal sorunlar ve risk faktörlerine ilişkin kamu, özel sektör ve akademik kesim paydaş görüşleri (liman hak lehdarı yetkilileri ve çalışanları; Ulaştırma Bakanlığı idareci, uzman ve memurları; gümrük kapıları hak lehdarı yetkilileri ve çalışanları; Gümrük Bakanlığı idareci, uzman ve memurları; şehir hastaneleri özel amaçlı şirket yetkilileri ve çalışanları; Sağlık Bakanlığı idareci, uzman ve memurları; finansal kurum, danışmanlık şirketi; inşaat şirketi, akademik ve diğer

---

<sup>1</sup> 13 Haziran 1326 tarih ve 576 sayılı Takvimi Vakai’de yayımlanmıştır.

(sayılanlar dışında kalıp KÖİ ile ilgisi olanlar)), dijital anket uygulamasıyla hazırlanarak elektronik postayla paylaşılmıştır.

Anket soruları, akademik tezler, kitaplar, araştırma raporları, konferans sunumları, makaleler ve internet araştırmalarını kapsayan yayınlardan faydalanılarak hazırlanmıştır. KÖİ'lerle ilgili yapısal sorun (32 soru) ve risk faktörlerine (44) ilişkin toplam 76 değişken belirlenmiş, olası değişkenler bulunabileceğinden hareketle her iki grup için birer açık uçlu soru eklenmiştir. 10 soru katılımcıların özelliklerine ilişkindir. Ankette 5'li Likert Ölçeği ("1: çok önemsiz; 2: önemsiz; 3: ne önemli ne önemsiz; 4: önemli; 5: çok önemli") kullanılmıştır. Anket, 28.08.2021 ila 25.10.2021 tarihleri arasında uygulanmıştır. Paydaşlara gönderilen anket, her girişle birlikte bilgisayar ortamında doğrudan toplam sonuçlara yansımıştır. 219 katılımcıya gönderilen anket çalışmasında 114 cevap alınmıştır. Bulgular, ilgili istatistik programına aktarılmıştır. Yapısal sorunlar ve risk faktörü kategorisinde açık uçlu soruların hiçbirinin değişken olarak değerlendirmeye uygun olmadığı anlaşılmıştır. Değişkenlerin "Kolmogorov-Smirnov Testi" sonucu normal dağılıma uymadığı saptanmıştır. Verilerin değerlendirilmesinde "ortalama", "standart sapma", "medyan", "sıklık" yanında değişkenlerin çalışılan sektör grupları arasındaki karşılaştırmalarında "Kruskal Wallis Testi" ve farklılığa neden olan grubun tespitinde "Post Hoc Dunn's Testi" kullanılmıştır. Anlamlılık %5 ( $p < 0.05$ ) düzeyinde değerlendirilmiştir.

İlgili kurumların KÖİ modeli uygulayan birimlerinin yönetici ve uzmanları, üst hakkı sahibi (veya hak lehdarı) ile özel amaçlı şirket (SPV) yöneticileriyle yapılan anket çalışması ile sorun tespiti ve çözüm önerileri katılımcı bir yaklaşım ile ele alınmıştır. İnceleme sonuçlarına göre KÖİ modeliyle Hazine taşınmazlarının değerlendirilmesi modelinin PESTEL ve SWOT analizi yapılmış ve mevcut politikaların iyileştirilmesi gereken yönleri ve Hazine taşınmazlarının etkin ve verimli kullanımı yönünden konu değerlendirilerek yeni yol haritası önerisinde bulunulmuştur. Anket ile elde edilen sonuçlardan genel eğilimin ölçülmesi ve sorun tanımlama ile çözüm önerilerinin katılımcı bir yaklaşım ile değerlendirilmesi yoluna gidilmiştir. Ayrıca araştırmada farklı yatırım projeleriyle ilgili analizlere yer verilerek sonuçlarının birlikte analizi ve değerlendirilmesi yapılarak karar organları için yol gösterici bilgilerin elde edilmesine özen gösterilmiştir.

#### 1.4 Literatür Özeti

KÖİ modeliyle ilgili farklı başlıklarla ele alınan çok sayıda akademik çalışma yapılmış olup, bunlardan konu ile ilgili olanlarının kısa özetleri aşağıda sıralanmıştır.

Bing vd. (2005), İngiltere’de KÖİ inşaat projelerinin risk tahsisini (risk allocation) ele aldıkları araştırmalarında, modelin rekabetçi ihale ve esnek müzakere avantajlarını birleştirme ve riskin kamu sektöründen uzaklaştırılması yönüne dikkat çekmişlerdir. Literatür araştırması ile belirlenen risklerin, KÖİ konusunda deneyimi olan kişilerin görüşlerine başvurulmuş bir anket uygulamasıyla makro, orta ve mikro düzeydeki risklere ayrıldığı görülmektedir. İnşaat projelerinde, alan kullanılabilirliği ve politik risklerin kamuda; mücbir sebep, mevzuat değişiklikleri risklerinin paylaşılan; bunlar dışında kalan risklerinin çoğunun özel sektöre tahsis edilmesi gerektiği belirtilmektedir. Kamu ve özel tarafın sözleşme öncesinde karşılıklı ve kabul edilebilir bir risk tahsis planına ulaşmaları, kamu tarafı temsilcilerinin daha verimli sözleşme müzakeresi yapabilmesi için etkili risk tahsis stratejisi ve çerçevesini geliştirmesi gerektiği ifade edilmektedir.

Ng ve Loosemore (2007), kamu altyapısının özel kesimden sağlanmasında risk tahsisini irdeledikleri araştırmalarında, toplumun, risklerin kamu ve özel sektör arasında uygun şekilde dağıtılması halinde yarar sağlamakla birlikte, bu projelerin teknik, yasal, politik ve ekonomik karmaşıklığı dikkate alındığında bunun kolay olmadığı belirtilmektedir. Çoğunlukla risklerin yeterince tahmin edilemediği, etkili bir şekilde yönetmek için bilgi, kaynak ve yeteneğe bakılmadan tahsis edildiği vurgulanmaktadır. Bunun sonucunda, maliyet artışı, proje gecikmeleri ve topluma paranın karşılığını verme konusunda başarısızlık yaşandığı ileri sürülmektedir. Avustralya Sidney’deki bir demiryolu projesi esas alınarak kamu ve özel sektör arasındaki risk dağılımlarına ilişkin kararların arkasındaki mantık ve sonuçlarının analizine yer verilmektedir.

Roumboutsos ve Anagnostopoulos (2008), Yunanistan’daki KÖİ projelerinin risk sıralaması ve risk tahsisiyle ilgili incelemelerinde, risk değerlendirmesi ve tercihlerinin yer aldığı bir anket gerçekleştirildiği, belirlenen 44 riskten 9’nun kamuda, 22’sinin özel sektörde kaldığı, 5’inin paylaşılan ve 8 risk konusunda fikir birliğine varılamadığı

belirlenmektedir. Paydaşların risklere verilen önem açısından büyük farklılık gösterdiklerine yer verilmektedir. Anket sonuçlarının, gelişmiş KÖİ modelinin uygulandığı İngiltere’de yapılan anket sonuçlarıyla karşılaştırılarak, özel sektörün riskleri üstlenme açısından olgunlaşan bir süreç içerisinde bulunduğu sonucuna varılmaktadır. Belirlenen risklerin, paydaşların riske yönelik ilk eğilimleriyle ilgili olduğu, zaman ve proje aşaması boyunca olası bir değişikliğe dair herhangi bir gösterge olamayacağı, bunun ise, paranın karşılığını sağlamanın ve KÖİ sözleşmelerinde gerçek seçeneklerin sunulmasının temelini oluşturması nedeniyle giderek önemli hale geldiği ileri sürülmektedir.

Ongun’un (2009), Türkiye’de kara sınır kapılarının YİD modeliyle modernizasyonunu ele aldığı yüksek lisans tezinde, kamunun gümrük birimlerine tahsisli olup ülke sınırında bulunan ve inşaları üzerinden uzun süre geçmiş tesisler ile bu tesislerdeki alt yapının günün koşullarına cevap veremediği, hizmetin sağlıklı ve hızlı bir şekilde yerine getirilme kabiliyetinin bulunmadığı ve ülke imajını olumsuz etkilediği belirtilmektedir. Etkinlik ve verimlilik koşulları kısıtlı kara sınır kapılarının, mimari ve teknolojik yapısının gümrük işlemlerinin hızlı ve kolay yapılacağı şekilde planlandığı, kullanıcılara iyi bir ortam sağlanarak, kapasite artışıyla birlikte gümrük işlem sürelerinin kısaltılarak zaman ve mali kayıpların minimuma düşürülebileceği ifade edilmektedir. Ayrıca ülkeler arasındaki ticaretin ve ilişkilerin gelişebileceği, ithalat ve ihracat işlemlerinin kolay ve hızlı ilerlemesi ve kolaylıklar sağlanmasıyla birlikte kara sınır kapılarının tercih potansiyelinde yükselme olacağı, kapılardaki modern teknolojik cihazların kullanılmasıyla birlikte kaçakçılık ve yasa dışı işlerle mücadelede yüksek başarı oranına ulaşılabileceği ileri sürülmektedir. Modernizasyonda YİD modelinin kullanılmasıyla bütçe kısıtlarından kaynaklanan olumsuzluklar yaşanmadan yatırımlar finanse edilmektedir. Bunun yanında, devlet ek vergi kazancı sağlayabileceği gibi özel sektörün yönetim deneyim ve esaslarından yararlanılabilecek, işletme süresi sonunda da modernize edilen tesis devletin mülkiyetine geçebilecektir.

Ongun (2009), Türkiye’nin YİD modeliyle kara sınır kapılarında yapılan modernizasyon çalışmalarını hem kamu kurumlarında iyileştirme çalışması kapsamında hem de Avrupa Birliği’ne uyum kapsamında yapılan uygulamalar olarak nitelendirmektedir. Çalışmada,

17 kara sınır kapısı bulunduğu, modernizasyona 2002 yılından itibaren başlandığı ve 2009 yılına kadar 7 adedinin tamamlandığı, belirtilmektedir.

Zhang (2009), Hong Kong'daki KÖİ altyapı projelerinin imtiyaz sürelerinin belirlenmesine ilişkin değerlendirmesinde, sabit, esnek, bir dönem veya iki dönemlik imtiyaz sürelerinin altyapı geliştirmede önemli bir konu olduğu, uygun sürenin belirlenmesinde proje özellikleri ve içinde bulunulan sektörün önemi üzerinde durmaktadır. İmtiyazın, yeniliği, verimliliği, maliyetlerden tasarrufu ve projenin erken tamamlanmasını teşvik etmek için yapım ve işletmeyi bütünleştirmeyi sağlaması gerektiği belirtilmektedir. Risk ve belirsizlik analizinin imtiyaz süresi belirlemede ön koşul olduğu, Monte Carlo simülasyonu ile bunların ölçülebileceği, önerilen yöntemlerin, altyapı projelerinin imtiyaz sürelerinin belirlenmesinde kamuya ve teklifte bulunacak özel sektöre yardımcı olabileceği değerlendirmesi yapılmaktadır. Ayrıca, özel sektörün potansiyel altyapı projeleri için talep edilmemiş imtiyaz teklifleri geliştirmesini ve kamu sektörünün istenmeyen teklifleri değerlendirmesini kolaylaştıracak ileri sürölmektedir.

Us (2010), “Hukuki Boyutuyla Evrensel Hizmet” adlı doktora çalışmasında liberal devlet anlayışında savunma, adalet gibi kamu hizmetlerinin, kârlı olmaması ya da boyutunun büyüklüğü nedeniyle özel kesimin yapamadığı alanlarla sınırlı iken sosyal devlet anlayışının gelişmesiyle devletin ekonomiye ve sosyal alana müdahalesi sonucu özel kesim tarafından yapılan faaliyetleri de kapsamına aldığını, 1970’li yılların sonundan itibaren Avrupa Topluluğu’nun liberal ekonomi sistemini esas alan rekabetçi iç piyasa hedeflerinin kamu hizmetlerde kamu tekeline son verdiğini belirtmektedir. Kamu hizmetleri için kullanılmaya başlanan “genel ekonomik yarar hizmeti”, “evrensel hizmet” ve “minimum hizmet” kavramlarının kamu hizmeti kavramını dönüştürdüğü ifade edilmektedir. AB üye ölkelerinin telekomünikasyon sektörünün liberalizasyonu için hukuki düzenleme yapılmasını kabul etmeleri “herkes için evrensel hizmet” olarak değerlendirilmektedir. Telekomünikasyon sektörünün piyasa rekabetine açılmasıyla, hizmet uygulama ilkeleri, sektörün aktörleri ve evrensel hizmet yükümlüğünün yerine getirilmesinin ekonomik ve hukuki koşullarının belirlenmesi gerektiği görüşüne yer verilmektedir. Türkiye’de de telekomünikasyon sektörünün 2005 yılında çıkarılan 5369 sayılı evrensel hizmetin sağlanmasıyla ilgili Kanun ile evrensel hizmet kavramının yasal

kimliğine kavuştuğu, sabit telefon ve altyapısındaki devlet tekelinin sona erdiği ve Türk Telekomünikasyon Kurumu'nun evrensel hizmet alanı düzenleyici kurumu olduğu ifade edilmektedir.

Us (2010) çalışmasında, enerji, su ve taşımacılık, uzaktan eğitim, sağlık, bilgi teknolojileri gibi alanların evrensel hizmet kavramı kapsamına alınabileceğini ancak, herkesin erişim sağlayabileceği belirli bir kalitede ve uygun fiyatla elde edilebilme sorunu bulunduğu vurgu yapmaktadır. Rekabet nedeniyle hizmet kalitesinde düşme, fiyatlarda artış yaşanabileceğine, büyük işletmecilerin rekabet ortamında kendi tekellerini oluşturabileceğine dikkat çekilmektedir. Evrensel hizmet kavramının ve kavramın hukuksal niteliğinin Avrupa'da tartışılmasının, Türk Hukuku açısından da belirsizliklere neden olabileceğine işaret etmektedir. Kavramın tanımı ve niteliğinin, kamu hizmeti ve bu yönde yargı organlarınca verilen kararlarla belirleneceği üzerinde durulmaktadır.

Xu vd. (2010)'nin, bulanık yapay değerlendirme yaklaşımıyla Çin'deki KÖİ projeleri için risk değerlendirme modeli geliştirmeye yönelik araştırmasında, proje başarısı için nesnel, güvenilir ve pratik bir risk değerlendirme modeli ihtiyacı bulunduğu belirtilmektedir. Literatürden elde edilen risk faktörlerinin iki turlu Dephi anket araştırmasıyla yeniden belirlendiği, belirlenen risk faktörlerinin korelasyonunun faktör analizi yoluyla kritik risk gruplarının oluşturulduğu ifade edilmektedir. Elde edilen risk faktörleri ve gruplarının, Çin'deki 27 karayolu projesi esas alınarak risk değerlendirme modeli geliştirmek amacıyla kullanıldığı, bu sistemin öznel yargı yerine nesnel kanıta dayalı olarak risk düzeyini değerlendirme ve ardından iyileştirme alanlarını belirleme fırsatı sunduğu ileri sürülmektedir.

Yihua vd. (2010), bir otoyol projesinin esas alınarak Monte Carlo simülasyonu KÖİ projelerinde devlet desteğini değerlendirdikleri makalelerinde, yatırımın geri dönüş seviyelerinin büyük ölçüde devlet desteğinin yoğunluğuna bağlı olduğu ileri sürülmektedir. İncelemede, iç getiri oranı ile öz sermaye beklenen getiri oranları arasındaki farkın hesaplanarak, simülasyon yardımıyla farklı tür ve yoğunluk kombinasyonları altında devlet desteğinin nicel olarak değerlendirildiği belirtilmektedir. Ayrıca, beklenen getiri oranlarında devlet desteği eşiğinin hesaplanabileceği, duyarlılık

analizi yoluyla yatırımcıların devletin desteklediği iç getiri oranını öğrenerek talep ya da iptal edilebilecekleri ifade edilmektedir.

Atasoy (2011), belediyelerin altyapı projelerinin finansmanında KÖİ modelinin uygulanabilirliğini irdelediği doktora tezinde, yerel yönetimlerin görev alanlarının genişlemesine karşın kaynak, yetki ve sorumluluk açısından merkezi yönetimin gerisinde kaldığı ve vesayet denetimine tabi oldukları, mali ve idari özerklik konusunda anayasal engellerinin bulunduğunu, vurgulamaktadır. Görev genişlemesine paralel olarak yerel yönetimlerin yatırım ihtiyaçlarının arttığı, ancak siyasi ya da ekonomik kısıtların yatırımların yapılabilirliğini azaltabileceği ya da kesintiye uğratabileceği, belirtilmektedir. Belediyelerin temel altyapı hizmetleri kapsamında içme suyu, kanalizasyon ve bunların arıtma tesislerinin sosyal nitelikleri gereğince bütçe kısıtı ileri sürülerek yerine getirilememesinin söz konusu olamayacağı, alternatif bir finansman modeli olan KÖİ modeliyle bu hizmetlerin sağlanabileceği, üzerinde durulmaktadır.

Atasoy (2011) yaptığı analizde, belediyelerin nüfusuna ve gelişmişlik endeksine göre vergi gelirlerinden pay almalarının, büyükşehir ve il belediyeleri ile 100.000 ve üzeri nüfusa sahip belediyelerin altyapı yatırımlarını kendi başlarına yapabildikleri, diğerlerinin yardım alma zorunluluğu bulunduğuna dikkat çekmektedir. Nüfus ve gelir yetersizliği bulunan belediyelerin, hem temel altyapı yatırımlarını geleneksel yöntemlerle tamamlamada hem de yatırım ölçeği, yatırımın geri dönüşünün özel sektör yatırımcısı açısından güçlüğü, tarife ve fiyatlandırma sorunları nedeniyle KÖİ modeli ile sağlamada sorunlar yaşayabilecekleri, diğer belediyelerin hizmet, kira, imtiyaz sözleşmelerini uygulayabilme olanağı bulunduğu, belirtilmektedir. Belediyelerin temel altyapı projelerinde özel sektör ile işbirliğine gittiği uygulamaların her iki tarafın yatırım yapma isteğini teşvik edebildiği ancak KÖİ modeli uygulamalarından yap-işlet ve yap-işlet-devret modelinin ölçek, tarife politikası, gelir kaynaklarının sürekliliği ve kurumsal yönetim kapasitesi düzeltilmeden hiçbir belediyeye önerilmediği dile getirilmektedir.

Delmon (2011), finansal ve ekonomik kriz dönemlerinde politika yapıcılara altyapı KÖİ'leriyle ilgili nasıl hareket edilebileceği konusuna değinmektedir. 2008-2009 ekonomik ve mali küresel krizinin KÖİ'lere yapılan yatırımı yaklaşık %50'ye yakın

azalttığı üzerinde durmaktadır. Kriz durumlarında devletlerin, mevcut ya da ihale sürecini tamamlamamış KÖİ'lerin yapılandırılma biçiminin değiştirebileceği belirtilmektedir. Bu uygulamalar arasında, gelir desteği ve maliyet azaltmaları, özel borç/öz sermayenin devlet kaynaklarıyla değiştirilmesi, yerel kaynaklı borç/öz kaynak, vade uzatma, rekabet koşullarını belirleme, artan koşullu destek, proje geliştirme finansmanı, anlaşmazlık çözümü görüşlerine yer verilmektedir.

Hanaoka ve Palapus (2012), Filipinler'de YİD modeliyle yapılan otoyol projelerinin makul imtiyaz sürelerine yer verdikleri incelemelerinde, Monte Carlo simülasyonu ve oyun teorisi kullanılarak risklerin dikkate alındığı finansal değerlendirmelerde, kamu ve özel taraf için avantajlı bir sürenin belirlenebileceğine yer verilmektedir. Özellikle, finansal değerlendirmelerde kullanılacak imtiyaz değişkenlerinin en iyi tahminlerinin varsayıldığı gibi gerçekleşmeyeceğinin anlaşılması halinde daha uzun imtiyaz süresinin özel sektöre yatırımdan bekledikleri getiriyi elde etme şansı verebileceği üzerinde durulmaktadır. Simülasyon ile müzakere edilebilecek bir dizi imtiyaz süresi üretildiği ve oyun teorisiyle belirli bir imtiyaz süresi bulma girişiminde kullanıldığı belirtilmektedir. YİD modeline göre yapılan iki otoyol projesinin örnek alındığı ve analiz sonuçlarına göre ortaya çıkan imtiyaz süresinin, özel sektöre tanınan fiili süreden daha uzun tespit edildiği belirtilmektedir. Önerilen yöntemin altyapı yatırımlarına özel sektör katılımını arttırabileceği ileri sürülmektedir.

Erekmeççi (2012), YİD modelinin hukuki ve ekonomik yönlerini incelediği çalışmada; üst hakkı modelinin uygulanma aşamalarını ele almıştır. Çalışmada, YİD modeli, büyük altyapı projelerinin gerçekleştirilmesi sürecinde karşılaşılan finansman sıkıntısının giderilmesinde önemli bir alternatif olarak ifade edilmiştir. YİD modelinden beklenen faydanın elde edilebilmesi için ülkenin ekonomik ve siyasi istikrarlılığı, ülkede rekabetçi bir ortam bulunması, yasal düzenlemelerin yapılmış olması ve özellikle yabancı yatırımcılar bakımından uluslararası tahkim yolunun açık olmasının önemli olduğu vurgulanmıştır. Ülkemizde YİD modeli çerçevesinde üst hakkının yeterince anlaşılamadığı ve etkin kullanılmadığı ifade edilmiş olup, YİD modelleri kapsamında üst hakkı tesisi yoluyla arazi edinimine ilişkin bir yasal düzenlemenin yapılması, çalışma bulgularına dayalı olarak önerilmiştir.

Javed vd. (2013), hastane KÖİ/ÖFG projeleri için model şartname düzenlemesini ele aldıkları çalışmalarında, Avustralya ve İngiltere'deki hastanelerde kullanılan standart ve örnek şartnamelerin en iyi uygulamalarının analizine ve iki ülke paydaş görüşmelerine yer vermektedir. KÖİ hastane projeleri için şartnamelerin hazırlanmasında, gelişen sağlık politikası, teknoloji ve tıbbi ilerlemenin getirdiği karmaşıklık ve değişen ihtiyaçlar nedeniyle zorluklar bulunduğu, iyi bir şartname hazırlamanın kapsayıcı hedefinin, para değeri, yenilik, risk transferi, yaşam boyu varlık performansı ve ödeme mekanizmalarıyla hastane üretim tanımlamalarındaki birbiriyle ilişkili çok sayıda alanla bağlantı kurarak performans kriterleri oluşturmak olduğu ileri sürülmektedir. Önerilen çerçevenin şartnamelerin kalitelerinin artmalarına, hastane tasarım, inşaat ve işletme aşamalarındaki potansiyel tuzaklardan kaçınılmasına yardımcı olacağı üzerinde durulmaktadır.

Oladapo ve Wood (2013) çalışmalarında, İngiltere'deki sağlık sektörü ÖFG projelerinin analizini, kamu harcama kesintilerinin en çok sağlığı etkilenmesi nedeniyle ele aldıkları, ÖFG kullanımına ilişkin bazı paydaş görüşlerinin beşli Likert ölçeğiyle uygulanan anket ile analizine yer vermektedir. Ankete katılanların %90'dan fazlasının bu modele göre yapılan sağlık tesislerinin yaşam boyu bakımının ÖFG tercihinin anahtarı olarak kabul edildiği ve paranın karşılığını verdiğini kabul ettikleri ileri sürülmektedir. Ancak, ÖFG aleyhine gündeme getirilen ana sorunun ulusal sağlık kurumlarının işletme, yenileme ve diğer maliyetlerine ilave olarak yüksek ömür boyu "mortgage" ödemek zorunda olduğu yönündedir. İncelemede, örneklem küçüklüğü nedeniyle genelleştirme yapılmasının zorluğuna dikkat çekilmektedir.

Li vd. (2013), Çin hastanelerinde hastaların mali yükünün KÖİ modeli ile değerlendirilmesinde gri ilişkisel analiz uygulamasına yer verdikleri araştırmalarında, dört yıllık verileri kullanarak bu modele göre hastaların hastaneye olan mali yüklerinin gelişim durumunun tahmin edilebileceği ve değerlendirilebileceği ileri sürülmektedir. Gri tahmin modelinin sınırlı verilerle, hastaların finansal yükü göstergeleri açısından yüksek doğruluk seviyesine sahip olduğu, KÖİ modeli hastaneleri ile diğer model hastaneler arasında yatay karşılaştırmayı sağladığı belirtilmektedir. Yöntemin finansal yük dışında, hastanelerin sosyal fayda, mali, insan kaynakları ve modelin birçok göstergesinin değerlendirilmesi ve tahmininde kullanılabileceği ifade edilmektedir. Hastanelerin beş

mali yük esas alınarak yapılan değerlendirme sonucunda, en iyiden başlayarak kamu, KÖİ modeli ve özel hastane sıralamasının yapılabileceği belirtilmektedir.

Durna'nın (2014), KÖİ modelinin kullanıldığı inşaat projelerinde kritik başarı faktörlerinin neler olabileceğine ilişkin yüksek lisans tezinde, KÖİ modeliyle yapılan projelerin en önemli kritik başarı faktörlerinin ortaya çıkarılması amacıyla yüklenici, kamu ve özel kesime yönelik anket çalışmasına yer vermektedir. İnceleme, KÖİ'lerin dünya, AB ve Türkiye uygulamaları, literatür taraması ve anket çalışması ana başlıklarıyla ele alınmıştır. Anket çalışmasında, literatür taramasıyla belirlenen 73 KÖİ kritik başarı faktörü alt başlıklar altında toplanarak 23'e düşürülmüş ve bu faktörler proje finansmanı, proje yönetimi, işletmeye ilişkin faktörler, tedarik ve organizasyona ilişkin (örgütsel) faktörler olarak 5 başlık altında ele alınmıştır. Üç bölümden oluşan anketin birinci bölümünde kuruluşların temel yetkinliği, katılımcının deneyimi, ikinci bölümünde kritik başarı faktörlerine odaklanan örgütsel ve kişisel bilgiler, üçüncü bölümde katılımcıların meslek deneyimleri ele alınmıştır. Anket aracılığıyla toplanan veriler SPSS kullanılarak faktör analizi ve tek yönlü ANOVA ile analiz edilerek Türkiye inşaat sektöründeki farklı taraflar için yorumlanmıştır.

Analiz sonuçlarına göre, Türk inşaat sektöründeki KÖİ projeleri için en kritik başarı faktörünün olumlu yasal çerçeve, ikinci en kritik faktörün ayrıntılı/net proje tanımlaması ve üçüncü kritik faktörün makul maliyet-fayda değerlendirmesi olduğu belirtilmektedir. Kalkınma stratejisi olan Türkiye'nin kamu altyapı yatırımlarının hızlı ve doğru bir şekilde karşılanması gerektiği göz önüne alındığında KÖİ modelinin gerekli olduğu, ancak bu modelin uygulanacağı projelerde, fizibilite çalışmalarının ilgili bakanlık tarafından tek bir kaynaktan titizlikle ve dikkatle yapılması gerektiği ifade edilmektedir (Durna 2014).

Yalçın (2014) "Kamu Özel İşbirlikleri" adlı doktora tezinde, 1970'li yıllardan itibaren devletçi politikaların neden olduğu ekonomik sorunların neoliberal politikaları ön plana çıkardığını belirtmektedir. Bu kapsamda, finansal kısıtlamaların kaldırılması, devletin sosyal politikalardan çekilmesi, sermayeye tam serbestlik sağlanması, devlet müdahalelerinin ekonomik kalkınma ve refahı, rekabeti, bireysel girişimi olumsuz etkilemesinin özelleştirme ve kamu hizmetlerinin kamu özel işbirliği modeliyle özel

kişilere gördürülerek önlenebileceğinin gündeme geldiği hususları üzerinde durmaktadır. Kamu hizmetlerinin özel sektör tarafından yerine getirilmesiyle, kamu örgütünün ve hukukunun tasfiye edildiği, kamuya özel sektöre kârlı yatırım altyapısı hazırlama görevini yüklediği, kamu çalışanlarının ekonomik kazanımları, iş koşulları ve güvenliğinin olumsuz etkilendiğine ilişkin duraksamaya neden olabileceği, modelin uygulanmasında bu çelişkilerin dikkate alınması gerektiği, belirtilmektedir.

Yalçın (2014) çalışmasında, KÖİ modelinin kamuya getirebileceği yük ve şeffaflıktan uzak bir şekilde şirketler lehine düzenlemeler içermesinin bu model ile yapılması planlanan projelere tepki doğurabileceği, modelin sağlıktan başlayarak eğitim ve diğer kamu hizmetlerine yayılması beklendiğinden kamu hukukunun temel ilkelerinin gözetilerek KÖİ'den kaynaklanan olumsuz etkilerin minimuma indirilmesi yöntemlerinin geliştirilmesi gerektiğine vurgu yapmaktadır. Modelin küresel piyasalar ve şirketlerle birlikte uluslararası örgütler sayesinde ulus devletlerin olanaklarını sınırlandırarak büyümede önemli başarı kaydettiklerini belirterek, kamu hukuku ilkeleri çerçevesinde KÖİ süreçlerinin teorik altyapısının oluşturulması, mevzuattaki çelişkilerin giderilmesine yönelik akademik çalışmaların artması gerektiği ifade edilmektedir. Ayrıca, özgürlük ve demokratik işleyiş açısından KÖİ şirketleri lehine fayda sağlanmasının taraflar arasındaki asimetriyi derinleştireceği, bunun bireylerin modele bakışını olumsuz yönde etkileyebileceği ve bu durumun kurumlarda ve bireylerde güvensizlikle birlikte sistem krizi ve sosyal çözülmeye yol açabileceği belirtilmektedir.

Carbonara vd. (2014), KÖİ'lerin imtiyaz dönemini adil risk paylaşımı yoluyla kazan-kazan modeli çerçevesinde ele aldığı değerlendirmesinde, imtiyaz süresinin başarılı bir sözleşme düzenlenmesinin önemli karar değişkeni olduğu, asgari bir kâr garantisi elde edilmesi ve adil risk dağılımıyla tarafların tatmin edilebileceği belirtmektedir. Belirsizliklerin giderilmesinde rastgele girdi değişkenlerinin istatistiksel dağılımlarının oluşturulmasını gerektiren Monte Carlo simülasyonu, İtalya'da YİD modeliyle yapılan bir liman projesi imtiyaz süresi örnek uygulama olarak ele alınmaktadır. Geliştirilen modelin kamu tarafını desteklemek için geçerli bir araç olabileceğini gösterdiği ifade edilmektedir. Modelin önemli değişkenlerinden biri olan iskonto oranı üzerinde duyarlılık

analizi yapıldığı ve müzakere sürecini desteklemede faydalı görüldüğü, maliyetli yeniden müzakereyi önlediği ileri sürülmektedir.

Hamzaha vd. (2014), Endonezya limanlarının sürdürülebilir yönetimine, KÖİ ihtiyaç ve strateji planlamasıyla özel sektör katılımının sağlanabileceğine ilişkin çalışmalarında, limanların kırsal ve kentsel bölgeler arasındaki farkın giderilmesinde bir çözüm olabileceği belirtilmektedir. Sektörün hizmet performansı ile finansal sınırlamalarının, kamu tarafını limanların sürdürülebilir yönetimini tasarlamaya zorladığı, bunun da özel sektörden talep edilen yatırım ve finansmanın yapılan bir ortaklık yönetimiyle, liman hizmetleri, altyapı, ağ, destekleyici ekonomik faaliyet merkezleri gibi yönlerini ilerletilebileceği üzerinde durulmaktadır.

Min ve Jun (2014), liman geri bölgesinin geliştirilmesi için KÖİ ve bunların küresel tedarik zinciri yönetimi için sonuçlarını ele aldıkları araştırmalarında, örnek olay çalışmasıyla liman geri saha geliştirme projesinde karşılaşılan KÖİ ile ilgili sorunlara ve liman yönetiminin bu modelden daha iyi yararlanmasına yardımcı olacak pratik yönergeler geliştirmeye ağırlık verilmektedir. Geri saha gelişim hedeflerinin, limanların ve bunların geri sahalarının belirlenmiş rolleriyle tutarlı olması, KÖİ girişimlerinin saha geliştirme ve iyileştirme yaşam döngüsü maliyetlerini tahmin etme, hedef endüstri kümelerinin seçiminin bölgesel güçlü yönleri ve önceliklerine dayanma esas alınarak yapılması istenilmektedir. İç bölge gelişiminde doğru teşvik uygulamalarına (daha düşük giriş engelleri, ayrımcı vergi avantajları vb.) yer verilmesi, o bölgedeki çalışma ve yaşam koşullarının iyileştirilmesine yer verilmesi tavsiye edilmektedir. Ayrıca, geri saha geliştirme projesinin periyodik olarak izlenebilmesi amacıyla çok sayıda paydaşın çıkarlarını yansıtan performans yönetim sisteminin oluşturulması gerektiği sonucuna varılmaktadır.

Aerts vd. (2014), liman altyapısının KÖİ ile sağlanmasında KBF'nin çok katılımlı bir bakış açısıyla tespitine yönelik incelemelerinde, anket sonuçlarının 8 faktörün çok önemli olduğunu gösterdiği belirtilmektedir. Bunlar, somut ve kesin bir imtiyaz sözleşmesi, uygun bir risk tahsis ve paylaşım yeteneği, proje teknik fizibilitesi, ortakların verdikleri taahhüt, mali paketin çekiciliği, net sorumluluk tanımı, güçlü konsorsiyum ve gerçekçi

fayda/maliyet değerlendirmesi olarak sayılmaktadır. KBF'lere, tasarım ve geliştirme aşamalarının projelerin tamamen başarısız olmasına neden olabilecek nitelikte olmaları nedeniyle büyük önem verilmektedir. Bu faktörler, proje planlaması açısından yüksek oranda kesinlik, istikrar ve güvenilirlik sağlayarak risklerin azaltılmasını, ayrıca, KÖİ projesinin çekiciliği ve rekabetçi teklif olasılığını güçlendirebilmektedir. KBF'lerin önem algısının liman yetkilileri ile terminal işletmecilerinde farklı olduğu, bunun finansal ve organizasyonel özelliklerden, terminal işletmecilerinin kâr maksimizasyonu ve maliyetlerin geri kazanılması, liman yetkililerinin artan pazar payları/ticaret ilişkilerinden kaynaklandığı ifade edilmektedir.

Ürel'in (2015), Türkiye'de KÖİ modeliyle yapılan inşaat projelerini değerlendirdiğı yüksek lisans tezinde, modelin ekonomik kalkınma ve kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde yaygınlaştığı, projelerin uygulanması sırasında karşılaşılan sorunlar ile sorunların giderilmesini sağlayabilecek başarı faktörleri belirlenmesinin önemli olduğu belirtmektedir. Türkiye'de inşaat sektöründe KÖİ modeliyle yapılan projelerin iyileştirilmesinin birçok ülkede yapılan araştırma, sektör profesyonellerine uygulanan anket sonuçları ve sektör öncüleri ile yapılan görüşmeye göre bulunabilecek kritik çözüm faktörlerinin belirlenmesine bağlı olduğu konusuna yer vermektedir.

Yapılan anket sonuçlarına göre, KÖİ projeleri süreçlerinde en başarılı olunan alanın işletme dönemi yönetimi olduğu, projelerinin yürütülmesinde en temel üç problemin ihale öncesi kamu kesiminde hazırlık eksikliği, maliyeti büyük projelerin eşzamanlı sunulmasının finansal piyasada yüksek ek maliyet ve gerileme neden olması, halka sunulmadan önce projelerin yetersiz planlanması ve önceliklendirilmesi olduğu tespit edilmiştir. KÖİ projelerinde ihaleden önce ayrıntılı hazırlık yapılmamasının, proje uygulama ve finansman modeli belirlenmeden önce geleneksel yöntem ya da KÖİ modeli ile karşılaştırma yapılmaması, kamu kuruluşlarından sadece görüş alınması nedeni gibi yetersizliklerin ihalenin iptaline, uluslararası yatırımcıların projelere katılımda isteksizliğe, projelerde gecikmelere ve maliyet artışlarına neden olacağı ifade edilmiştir. KÖİ projelerinin finansmanın zorluğu ve büyüklüğü, eşanlı olarak sunumu ile birlikte piyasada gerileme ve ek maliyet artışına neden olduğundan ihaleyi alan firmaların finansman bulamamasına, tekliflerin uzamasına ya da ihalenin iptaline neden

olabilmektedir. Ayrıca, KÖİ konusunda uzmanlaşmış ve koordinasyon niteliklerine sahip “Yeni Yüksek Kurul”un kamu kurumlarına yol gösterebileceği belirtilmiştir (Ürel 2015).

Kurniawan vd. (2015), KÖİ finansal modelinin en iyi uygulamalarıyla ilgili araştırmasında, proje finansmanının mali kapanıştan önce değerlendirme süreci yaratacağı ve müzakere aracı olarak kullanılabileceği belirtilmiştir. Bu amaçla belirlenen finansal 26 girdi ve 16 çıktı değişkeni üç finansal model ile karşılaştırmalı olarak ele alınmıştır. Hindistan ve İngiltere’deki pilot çalışmanın, yapılandırılmış anket araştırması yoluyla dünya çapında talep edilen uzman görüşleriyle doğrulandığı ileri sürülmüştür. Finansal girdiler; proje maliyetleri, talep, gelir tahmini, işletme maliyeti, bakım maliyeti, kredi geri ödeme planı, finansman maliyeti, proje zaman çizelgeleri, sermaye yapısı ile faiz ve ücretler olarak sayılmaktadır. Çıktılar; iç verim oranı, net nakit akışı, faiz, amortisman ve vergi öncesi kâr, borç servisi için kullanılabilir nakit, kredi ömrü karşılama oranı, faiz karşılama oranı, geri ödeme süresi, gelir, net bugünkü değer, işletme maliyeti, öz kaynak getirisi, borç servisi karşılama oranı olarak belirlenmiştir. Analizde, paydaşların girdi varsayımları ve çıktıları konusunda farklı tercihlere sahip olduklarının görüldüğü ifade edilmiştir.

Wang ve Liu (2015)’nin, kamu kesiminin asil özel kesimin vekil olduğu modelleri kullanarak KÖİ projelerinde fazla gelir paylaşım oranını değerlendirdikleri çalışmalarında, kamu tarafından garanti edilen asgari gelir ile elde edilen fazla gelirin beklenenden fazla olması halinde kamu kesiminin paylaşma hakkı irdelenmiştir. Bu bağlamda, risk dağıtımında yatırımcıların adalet tercihlerinin dikkate alınması gerektiği üzerinde durulmaktadır. Oluşturulan asimetrik bilgi durumuna dayalı KÖİ projesi risk tahsis modelinin analiziyle, elde edilen gelir fazlasından kamuya düşen payın yatırımcıların adalet tercihleri arttığında her zaman artmadığı, onlara yönelik çaba maliyetinden de etkilendiği belirtilmiştir. Bununla birlikte, kamu tarafının beklediği faydanın yatırımcıların adalet tercihlerindeki artışla büyüdüğü, işletmelerin personel istihdamında sıkıştırma yetenekleri, ekip çalışması becerilerinin psikolojik testlerle belirlenmesinin bu artışı sağlayabileceği ifade edilmektedir. Benzer şekilde, kamu tarafının ihale teklif sahiplerinin ekonomik gücü ve teknolojik yeteneklerine odaklanmak yerine, proje uygulaması sırasında sorumluluktan kaçınma, risk paylaşma isteksizliği, fiili

gelirin gizlenmesi gibi ahlaki tehlikelere odaklanılması gerektiği vurgulanmıştır. Sonuç olarak, kamuya olan faydanın artırılması ve risk paylaşım oranının makul bir aralıkta tutulmasında en uygun seçeneğin daha yüksek adalet tercihlerine sahip yatırımcılarla çalışılması gerektiği ortaya konulmuştur.

Farrell (2015), liman sektöründeki KÖİ modellerine ilişkin gözlemleri ele aldığı çalışmada, bunların temel özelliklerinin ortaya koyularak diğer ulaştırma KÖİ'leriyle karşılaştırılabileceği belirtilmiştir. Bu amaçla, 400'den fazla konteyner terminalinin imtiyazının kesitsel analizinin esas alındığı, ulusal kültür ve ulaşım türünün KÖİ'leri nasıl etkileyeceği konularına odaklanıldığı ifade edilmektedir. Ulusal kültürün model seçimi üzerinde çarpıcı etkiye sahip olduğu ve özellikle süreyi etkilediği, projeler arasında farklılıkları hesaba katmadan anlaşma maddelerini kopyalama eğiliminde olunmakla birlikte standart uluslararası KÖİ modellerinin kullanıldığı değerlendirme yapılmıştır. Ulaşım şeklinin, karayolu ve demiryolu bağlantısı ile limanlar ve havaalanları düğümlerini belirlediği üzerinde durulmuştur.

NAO (2015), İngiltere'de özel finans girişimi işletme sözleşmelerinden tasarruf edilebileceğine ilişkin değerlendirmede, 25 ila 30 yılı kapsayan ve birim ücretler ödenen 684 sözleşmenin ele alındığı, 2011 yılında Hazine incelemesi sonucunda bu sözleşmelerin kalan ömrü boyunca 1,5 milyar Sterlin tasarrufun sağlanabileceği sonucuna varıldığı belirtilmiştir. Bu amaçla, İngiliz Hazinesince hazırlanan ve sözleşmelerinde tasarrufların belirlenmesine yardımcı bir rehberin hazırlandığı ifade edilmektedir. Raporlar, üçer aylık sürelerle tasarrufları belirleme ve kabul etme konusundaki ilerlemeleri esas almaktadır. Yapılan tasarrufların en kesin olduğuna inanılanlardan oluştuğu ve gelecekte yapılabilecekleri gösterdiğine değinilmektedir.

Tarazona ve Consuelo (2016), İspanya'daki KÖİ ve kamu hastanelerinin maliyet ve performanslarını karşılaştırdıkları incelemelerinde, KÖİ'lerin geleneksel halk sağlığı sistemlerinde bir yenilik olarak dünyada yaygınlaştığı, bu alanda yapılan sözleşmelerin, basit yapıdan başlayarak hizmetin tamamen özelleştirilmesine kadar uzanabildiği vurgulanmıştır. Özel sektör katılımının kamu altyapısı ve dağıtım hizmetleriyle, geliştirilmesi ve finansmanını kapsadığı, her iki hastanenin performansının maliyet ve

kalite göstergelerinin karşılaştırılmasıyla, özel yönetim etkinliğinin etkisini belirlemek için ele alınan beş hastanedeki KÖİ deneyimi etkinliğinin değerlendirildiği belirtilmiştir. Analiz sonucunda, KÖİ hastanelerinin performans ve verimliliğinin ortalamanın üzerinde çıktığı ifade edilmiştir.

Şimşek'in (2017), Türkiye'de KÖİ modelinin demiryolu sektöründe uygulanabilirliğine ilişkin yüksek lisans tezinde, demiryolu başta olmak üzere ulaşım sektöründe bu modelinin hızlı gelişme gösterdiği, projelerin karayolu ve köprü projelerini de içermesi, otoyol projelerine ek olarak demiryolu projelerinin anılan modelle yapılabileceği beklentilerini güçlendirdiğini, belirtmiştir. Türkiye'deki altyapı açığının tüm altyapı projeleri yatırımlarıyla ele alındığı ifade edilmiştir. İncelemede, Türkiye'de olası demiryolu KÖİ projelerinde yararlanılabilecek kritik başarı faktörlerinin (KBF), farklı araştırmacıların çalışmalardan yararlanılarak tanımlandığı, demiryolu projeleri için KBF tanımlaması yapıldığı, analiz sonuçlarına göre, “uygun risk dağılımı” ve “güçlü konsorsiyum” un önemli faktörler olarak ortaya çıktığı, “sağlam sözleşmeler” ve “gelir akışları” nın da son derece önemli olduğu belirtilmiştir. KÖİ modeliyle yapılabilecek demiryolu projelerinin kötü işçilik, politik istikrarsızlık risklerinin bu modelle yapılan diğer projelerin içerdiği risklerden daha fazla risk içerdiği ifade edilmiştir. Mevcut ve ihtiyaç duyulan demiryolu altyapısı arasındaki farkın, özel sektörün altyapı sahibi veya işletmecisi olmasına izin veren 655 Sayılı Kanun, 3996 Sayılı Kanun ve 6461 Sayılı Kanun ile giderilebilmesine izin veren hukuki düzenlemelerle, özel sektörün finansal gücü, deneyim ve uzmanlığından yararlanarak demiryolu sektöründe rekabet ve ticaretin artırılabilceği, daha verimli demiryolu sisteminin kurularak süreçte kamuya gerekli altyapının sağlanabileceği ifade edilmiştir. Araştırmada, güvenlik, sözleşme esası, alternatif finansman, fiyatlandırma, müşteri memnuniyeti ve halkın katılımı gibi diğer unsurların da önemli faktörler olarak bulunduğu ancak bu konuların düzenlemelerde daha az tanımlandığı ifade edilmektedir. KÖİ modeli ile demiryolu projelerinin Türkiye'de ve dünyada uygulama örneklerinin riskler, başarı faktörleri, yasal yönden karşılaştırmalarının her türlü riskin hesaba katılması açısından önemli olduğu vurgulanmıştır.

Su (2017), Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü'nün KÖİ projelerinin etkinliği ve verimliliğini yeni kamu işletmeciliği (YKİ) yönünden ele aldığı tezinde, kamu hizmetlerinin finansmanının özel sektörün katılımıyla yerine getirilmesiyle süreç yönetiminin yerini sonuç odaklı yönetimin aldığı, belirtmektedir. Devletin, özel sektörün gelişimi için her türlü önlemi alması ve iyi yönetişimi sağlamasıyla kamu hizmetlerini piyasa değerleriyle yönetebileceğini belirtmektedir. Modelin, hava limanları için de alternatif bir finansman modeli olarak YKİ anlayışıyla gündeme gelmesiyle, devletin asli görevlerine dönebileceği, bürokratik hantallığın dünyadaki değişim ve gelişimi izleyememesi nedeniyle ortaya çıkan ekonomik belirsizlik, yetersiz teknoloji, nitelikli ve iyi eğitilmiş personel bulunmaması sorunlarının çözülebileceği ileri sürülmektedir. Hazine Müsteşarlığı, Kalkınma Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ve Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'na paylaştırılmış görevler, uzmanlaşmış ve koordinatör nitelikli bir üst KÖİ biriminin kurulmasıyla uygun zamanda uygun projelerin seçilerek verimliliğin sağlanabileceği, kamu finansman yükünün azalacağı, rekabet ortamıyla etkinlik ve verimliliğin artacağı ve sürdürülebilir kalkınmaya katkısı olacağı öngörülmektedir.

Su (2017), hava limanlarının yapımı ve işletilmesinin özel sektöre yaptırılmasıyla, kamu bütçesinden kaynak ayrılmadığı, yapım ve işletme döneminde özel sektörün sinerjisini tesislere yansıttığı, pazarlama, finans, muhasebe ve insan kaynakları yönetiminde sektöre vizyon kattığına işaret etmektedir. Projelerin kamu tarafından gözetim ve denetime tabi tutulması, modelin yerli ve yabancı şirketlere açıklığının bürokratik engelleri aşabilmesi, yabancı ortağın finansal desteğinin yanında mesleki, teknik ve teknolojik birikimini aktarabileceği üzerinde durulmaktadır. Biten projelerin kurum sermayesini ve milli ekonominin verimliliğini artırdığı, modelin özel sektöre havalimanı yapımı ve işletmesi konusunda deneyim kazandırdığı, DHMİ'den personel istihdam ederek havacılık tekniklerini öğrendiği, yabancı sermaye ile ortaklık yaparak kendi misyon ve vizyonunu oluşturabildiği, kendi markasını oluşturarak havalimanı yapım ve işletmeciliğinde talep edilen duruma geldiği vurgulanmaktadır. Projelerin etkin bir risk analizi yapılarak risklerin maliyetlerinin belirlenmesinin proje başarısını etkileyeceği, devletin teşvik ve destekleriyle bunun daha da artabileceği, toplumsal desteğin alınmasının projeleri başarıya ulaştıran en önemli kritik başarı faktörleri arasında yer aldığı belirtilmektedir.

Karabulut'un (2017), dünyada ve Türkiye'de YİD modelini incelediği tezinde, nüfus ile birlikte ihtiyaçların artması, teknolojik ilerlemeler ve refah seviyesinin yükseltilmek istenmesi karşısında kaynakların kıtlığı nedeniyle YİD modelinin Türkiye'de ve dünyada yaygınlaştığı, model ile bütçe kaynaklarına ve borçlanmaya başvurmaksızın topluma sürekli, hızlı ve kaliteli hizmetin sağlanabildiği, yapılan projelerin borçsuz ve işleyebilir durumunda kamu idaresine devredilebildiği belirtilmektedir. Modelin istihdama önemli bir katkı sağladığı, yatırımlardan acil ihtiyaçları içeren ve yüksek maliyetli olanlara öncelik verilerek öz kaynaklarıyla kısa süre işletim sunan tekliflerin hedeflenmesi gerektiği, yapılan sözleşmelerde işletme süresince ücret ya da tarifelerin tekelleşmeye yol açmaması konusunda analiz yöntemleriyle ön çalışma yapılmasının önemine dikkat çekilmektedir. Bu kapsamda, risk ve belirsizliklerin iyi belirlenmesi, herhangi bir aksaklık durumunda doğrudan destek yerine özel sektörün elindeki mal ve hizmetin satılmasının sağlanması, kârı düşük projelere katkı payı verilmesi, ayrıca işletme süresi sonunda kamuya devir söz konusu olduğundan devir konusu unsurların ilgili idarelerin teknik ve idari personeli tarafından kontrol ve denetiminin yapılması gerektiği belirtilmektedir.

Karabulut (2017), yatırım öncesi teknik, sosyal, ekonomik, fayda-maliyet analizlerinin Türkiye'de ve dünyadaki YİD modellerinin dikkatle incelenerek yapılması ve projelerde uzman kişilerin görevlendirmesi, mevzuatının uluslararası mevzuatla uyumlu hale getirilmesi, YİD ve inşaat hukuku konusunda üniversitelerin programlarında düzeltmeye gitmesi, düzenlenecek sözleşmelerde kamu tarafının menfaatlerinin korunmasının öncelikli olması ifade edilmektedir. Diğer yandan, YİD modelinin ülkelere yabancı sermaye girişi sağlama potansiyelinin istikrarlı siyasi ortama, iç ve dış savaş koşullarının bulunmamasına bağlı olduğu değerlendirilmektedir.

Nguyen ve Notteboom (2017), Vietnam'da kuru liman gelişimi için KÖİ modeli seçimini inceledikleri makalelerinde, bunun için ihale modeli, iç terminal imtiyazı, saha imtiyazı ve özelleştiriliş mülkiyet modeli olmak üzere dört kategoriye odaklanıldığı belirtilmektedir. Model, risk-fayda yaklaşımıyla çok kriterli analize dayanmaktadır. Fayda kriterleri, kamu ve özel amaçlı ortaklık, yatırımcılar ve finansörler ile kuru liman kullanıcıları olmak üzere üç grup paydaşları; riskler, makro, orta ve mikro seviyelerde

olmak üzere her alternatif risk yönetimini kapsamaktadır. Analiz sonuçlarına göre, alan imtiyazının en uygun model olduğu çalışmada, KÖİ modellerinin genel sıralamasının kriterlerin göreceli ağırlıklarının bir fonksiyonu olarak nasıl değiştiğinin bir duyarlılık analizi test edildiği belirtilmektedir. Kuru liman geliştirmenin belirli bir bölgeyle ilgili olmasının potansiyel önyargı taşıması nedeniyle, bunun giderilebilmesi için ağırlık dağılımının tüm paydaşları kapsayacak şekilde ve geniş bir katılımcı örneklem büyüklüğü ile mümkün olabileceğine değinilmektedir.

Attarzadeh vd. (2017), KÖİ-YİD projelerinin opsiyonlara dayalı müzakere yönetimini ele aldıkları değerlendirmelerinde, bu projelerdeki başarının büyük ölçüde risk ve belirsizliklerin, özellikle zaman içinde geliri etkileyen unsurların etkisini azaltmaya bağlı olduğu ifade edilmektedir. Gelir istikrarsızlığı, KÖİ talebini etkileyen önemli engeller arasında görülmektedir. İmtiyaz sözleşmelerinde devlet desteği maddesinin dikkatli tasarlanması ve iyi formüle edilmesi gerektiği belirtilmektedir. Sözleşmelerde yer verilen belli maddeler, riskli projeler için daha değerli hale gelmektedir. Araştırmada, erken fon oluşturma seçeneklerinin değerlendirilmesi yanında belirsizlik ve risk altında yatırımcılar için adil sınırlarda garantili bir gelir hesaplamasına yer verilmektedir. Kullanılan modelin gelir riski endişesini hafifletmek amacıyla tasarlandığı, uygulanabilirliğinin örnek bir otoyol ve elektrik santrali projesiyle test edildiği belirtilmektedir. Analiz sonuçlarının, opsiyon değerinin gerçekten önemli olabileceğini ve önerilen sistematik müzakere mekanizmasını uygulayarak hem kamu hem de özel sektörün yararlanabileceğini gösterdiği ifade edilmektedir.

Khoteeva ve Khoteeva (2017), İngiltere’de KÖİ modelinin uygulandığı Londra Metrosu üzerinden, bu modelin altyapı projeleri geliştirmede çözüm olup olmadığını tartışmaktadır. KÖİ gelişiminin teorik analizi ile Londra Metrosu’nun başarısızlıkla sonuçlanmasına ilişkin olgusal ve istatistiksel bilgiler incelenmektedir. Buradan elde edilen sonuçların diğer KÖİ projelerine bağlanıp bağlanamayacağı tartışılmaktadır. Bu projenin başarısızlığı, zayıf altyapı koşulları, finansman ve risk yönetimi eksikliği, özel sektör şirketinin zayıf kurumsal yönetişimi, kamu tarafının sözleşmeyi yönetememesi ve bağlı tedarik zinciri vb. faktörlerin bileşiminden kaynaklandığı görüşlerine dayandırılmaktadır. Başarısızlıkla ilgili elde edilen bulguların diğer altyapı geliştirme

projelerinde meydana gelip gelmeyeceği konusunda netlik bulunmadığı ancak yakından değerlendirilmesi gerektiği ifade edilmektedir.

Engel vd. (2017), teori ve bulguya dayalı olarak KÖİ'lerin yeniden müzakerelerinin incelendiği çalışmada, bu modelin kamu tarafının harcama limitlerini aşma ve bilançonun bir parçası olmama özelliklerine vurgu yapılmaktadır. KÖİ modeli kapsamında yeniden müzakere yoluyla kamu harcamalarının artabileceği belirtilmektedir. Yeniden müzakere yoluyla harcama artışının kamu tarafının isteğinden kaynaklanabileceği gibi, teklif veren firmaların zararlarını telafi edeceklerini bekleyerek düşük teklif vermelerinden de doğabileceği ifade edilmektedir. Bu konuda, Şili, Kolombiya ve Peru'daki otoyol imtiyazlarının yeniden müzakere edildiğine ilişkin örnekler ele alınmaktadır.

Eroğlu (2018), KÖİ projelerinde bilgi yönetimi ve transferini incelediği yüksek lisans tezinde, öğrenmeyi ve performansı artırmak için her türlü ortamda bilgi oluşturan, elde eden, takip eden, paylaşan ve kullanan herhangi bir süreç veya uygulamayı bilgi yönetimi (BY); kurumlardaki bir birimin diğerinin deneyiminden etkilendiği bir süreci, başka bir ifadeyle projelerle elde edilen bilgileri diğerinden elde edilecek potansiyel faydalarla yani transfer edilen bilginin stratejik değeriyle ve maliyetiyle karşılaştırarak değerlendirmeyi bilgi transferi (BT) olarak ele almaktadır. Modelin özellikle bütçe kısıtlarına karşı kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelere tercih edildiğini, kamu ve özel sektör, kredi verenler, inşaat müteahhitleri, devlet, tesis yönetimi müteahhitleri gibi tarafların farklı uzmanlıklarını gerektiren karmaşık yapısı nedeniyle bilgi yönetimi ve bilgi transferinin öneminin ortaya çıktığını belirtmektedir.

Eroğlu (2018), Türkiye'de BY ve BT uygulamalarının tanımlanmasına yönelik yapılan anket çalışması sonuçlarına göre, ön fizibilite çalışmalarının yapılması BY ve BT'ye ihtiyaç duyulan en önemli unsur olarak ortaya çıktığı, fizibilite sürecinde ekonomik, politik ve teknolojik incelemeler, projenin finansal analizi, riskin unsurları ve paylaşımının yapıldığı, burada yapılacak bilgi aktarımının kamu ve özel sektör paydaşlarına faydasının yüksek olabileceği belirtilmiştir. Merkezi bir KÖİ birimi ile kamu dairelerinin know-how birikimi, standartlaşma ve projelerin uygulanmasının

kolaylaşabileceği, daha önceden uygulanan projelerin incelenmesinin BY ve BT'yi olumlu yönde etkileyebileceği ifade edilmektedir. Bu konuda yapılan anket sonucunun, BY'de teknoloji kullanımıyla bilgi elde edilmesi, depolanması, yönetilmesi ve aktarılmasının kurumların ve çalışanların bilgi paylaşımındaki isteksizliğini yenebileceğini gösterdiği belirtilmektedir. Ayrıca, KÖİ projelerinin aşamalarına göre farklı çerçeveler oluşturularak spesifik konular üzerine yoğunlaşılması gerektiği ve Türkiye'de KÖİ projelerinin BT'de en önemli engellerinin zaman kısıtı, örgütsel bağlam ve yapı olduğu yönündeki sonuçlardan söz edilmektedir.

Karabaş (2018), yüksek lisans tezinde, 2002-2017 döneminde Ak Parti'nin YİD modeliyle toplumsal refaha nasıl yaklaştığını irdelemektedir. Tezde, toplumsal refah, ülkede yaşayanların genel olarak bolluk ve varlık içinde yaşam sürebildiği bir durum olarak ele alınarak, YİD modelinin toplumsal refaha doğrudan fayda sağlamadığı, refahın adil bölüşülmediği, devlet borçları azalırken özel kesim ve hane halkı borçlarının artırıldığı, modelin sermaye kesimi lehine olmasının sosyal devlet anlayışıyla bağdaşmadığı, iktidarların kendilerinden sonra gelecek olan iktidarlara 49 yıl gibi uzun süreli bağlayıcı kararları devretmesinin demokratik olmadığı ifade edilmektedir. Modelin işleyiş tarzının serveti hane halklarından sermaye ve kamu kesimine aktaran bilinçli bir tercih olduğu, ayrıca, modelin ve özelleştirme uygulamalarının gösterge ekonomisi verilerini olumlu etkilerken toplumsal refahı yansıtmadığını belirtmektedir.

Karabaş (2018), AK Parti'nin anılan dönem için kurumsal bir toplumsal refah hedeflemesinin öncelikleri arasında bulunmaması, sermaye kesiminin ekonomideki seçkin konumunu sürdürmesine izin vermesi nedeniyle toplumsal refahın adil dağıtılamadığı, YİD modelinin kamu hizmetini sağlamadığını ileri sürmektedir. Çalışmada, büyük şehirler yerine Anadolu illerinde YİD modelinde olduğu gibi devlet desteğiyle üretim işletme tesisleri kurulmasıyla büyük şehirlere göçün önlenebileceği ve ekonomik kalkınmanın sağlanabileceği, toplumsal refah konusunda hane halklarının sivil toplum örgüt ve hareketleri ile bilinçlendirilebileceğini ifade etmektedir. Akademik çevrenin borçlanma konusunda bilinçlen(dir)me görevi üstlenebileceği, sermaye kesimi ve belirli gruplar lehine bankaların karşılıksız para yaratmasını sağlayacak mekanizmalar yerine senyoraj konusunun gündeme getirilmesinin yararlı olabileceği ileri sürülmektedir.

Siyasetin ülke genelinde yapılıyor olmasının sermaye bağımlılığına neden olduğundan yerel düzeyde yapılması halinde olumlu sonuçları olabileceği belirtilmektedir. Sermaye kesiminin ayrıcalıklı olması, sermaye, devlet ve hane halkı arasında adil olmayan ve çarpık bir ilişkinin bulunması nedeniyle siyasal ve ekonomi sisteminde reform yapılarak toplumsal refah anlayışına dönük politikaların ön plana çıkarılması gerektiğinden bahsedilmektedir.

Kulaksız (2018), bir sağlık sektörü projesi üzerinde, KÖİ ve geleneksel yöntemlerle kamu hizmetinin sağlandığı durumu incelediği doktora tezinde, “Yatırımın Değer Analizi” (YDA)’nın “Kamu Kesimi Karşılaştırmacı” (KKK) ile projenin kamu kesimince geleneksel yöntemle karşılanması durumunda katlanılması gereken maliyetlerin bugünkü değeri ile KÖİ yöntemine göre alınan en avantajlı teklife ait maliyetin bugünkü değeri arasında karşılaştırma yapılabileceğini, belirtmektedir. YDA, projenin uygulanma sürecinde karşılaşılabilecek risklerin belirlenmesi, analizi ve en az maliyetle en iyi şekilde yönetebilecek tarafa devrine dikkat çekmektedir. Paydaşların, riskler ve olası etkilerinin belirlenmesini takiben sözleşme hükümleri, garantiler, sigorta ve finansal araçlar kullanılarak risklerin azaltılabileceği (örneğin; cezai şart getirilmesi, fiyat ve miktar garantisi, kredi, kur, riskinin ve yurtdışı kredilerin üstlenilmesi), ancak bu üstlenimlerin mali riski arttırabileceği, vurgulanmaktadır. YDA’nın nicel kısmında kullanılan KKK bileşenleri, ana KKK, rekabetçi tarafsızlık, özel sektöre devredilebilen ve kamuda kalan “üstlenilen” riskler olmak üzere dört başlıkta ele alınmaktadır. Ana KKK, temel maliyet, yatırım sermayesi ve faaliyet giderlerinden oluşmaktadır. KKK hesaplanırken kamunun sahip olduğu birtakım bağışıklık ve üstünlüklerin çıkarılması rekabetçi tarafsızlık olarak adlandırılmaktadır. Özel sektör teklifinin (gölge teklif), KKK maliyetleriyle devralınan risklerin toplamının kullanım ücreti olarak alınarak yıllar itibarıyla bugünkü değerleri toplamı arasındaki farkın yatırım değerini vereceği ifade edilmektedir. Nitel değerlendirmeler sabit tutulduğunda, KKK’nın bugünkü değerinin özel sektör KÖİ teklifinin bugünkü değerinden büyük olması durumunda, projenin KÖİ modeliyle yapılmasının en iyi seçenek olabileceği belirtilmektedir.

Kulaksız (2018), tedarik yöntemine karar vermede YDA yanında, makroekonomik veriler ve piyasa koşullarının da etkili olduğuna ve iskonto oranının seçiminin sorun

oluşturabileceğine vurgu yapmaktadır. Özel sektörün verimliliğinin kamudan daha yüksek olmasına rağmen borçlanma maliyetinde kamunun daha avantajlı olduğu, yüksek borçlanma maliyetinin bu kesimce nakit akışlarına yansıtılması gerektiği, belirtilmektedir. KÖİ modelinin karmaşık yapısı ve bunun sözleşme ile düzenlenmesinin bazen kamu riskinin artmasına neden olabileceği, koşulların değişmesiyle yeniden müzakere yapılması zorunluluğunun doğabileceği, revize zorunluluğunun doğmasıyla tahminler revize edilerek yatırımın değer analizinin tekrarlanabileceğine işaret edilmektedir. Modelin oligopolistik bir yapıyla çalışmaya uygunluğunun rekabeti engelleme potansiyelinin, geleneksel yöntemin sağladığı yatırım avantajını sağlamayabileceği, bu nedenle sözleşmelerin net, anlaşılır ve tüm konuları kapsamaması, sözleşme tasarımı ve yönetiminin profesyonellerce yapılmasının önemine değinilmektedir.

Kulaksız (2018), KÖİ modelinin sağladığı süre ve maliyet avantajlarının devam edebilmesi için kamu kesiminin yasal mevzuat düzenleyicisi, yöneten veya denetleyen olma yanında projenin tasarımından itibaren her aşamada rol alması ve fizibilite çalışmasına önem vermesi, riskleri iyi analiz etmesi gerektiğine vurgu yapmaktadır. YKD modelinin sağlık sektöründe yaygınlaştığı, yatırım döneminde herhangi bir bedel ödenmemekle birlikte uzun süreli işletme döneminin gelecek nesilleri borç yükümlülüğüne maruz bıraktığı ifade edilmektedir. Bu projelerin, inşaat dışında önemli ölçüde tıbbi ve bilgi işlem alt yapısını da gerektirdiği, hastanelerin büyüklüğüne bağlı olarak işletme süreçlerinin karmaşık bir hal aldığı, bu nedenle, süreç yönetiminin iyi analiz edilmesi, ulaştırma ve enerji sektöründe KÖİ yönteminden elde edilen deneyimlerin kullanılması gerektiğinin önemine değinilmektedir. Projelerde olumsuz örneklerin bulunduğu, ilgili mevzuat düzenlemeleri ve uygulanması, sözleşme yönetiminin etkililiği, analizlerin yerindeliği, yönetim kademesinin yeterliliği ve deneyimi, kamu bütçe sınırlamasının özel sektör atıl kaynaklarını harekete geçirerek reel üretimde etkinlik ve verimliliği sağlayarak her iki taraf için kazanç sağlayabileceği gibi kamu zararına yol açabileceği, vatandaşa yük getirebileceği, projeyi tek bir finansmanla yönetmenin doğru olmadığı, proje özellikleri ve ülke koşulları dikkate alınarak seçimler yapılması gerektiği üzerinde önemle durulmaktadır.

Kuru'nun (2018), fizibilite aşamasında KÖİ projeleri için etüd kanvası geliştirilmesini incelediği yüksek lisans tezinde, KÖİ projelerinin karmaşık yapısı ve paydaş sayısının çokluğu nedeniyle iyi yönetilmesi gereken projeler olduğu, ülke kalkınmasında vazgeçilmeyen önemli bir seçenek olduğu, taraflardan birinin kamu olması nedeniyle tüm toplumu etkilediği için bu projelerin diğer inşaat projelerinden ayrı tutulması gerektiği ifade edilmektedir. Yüksek öneme sahip bu projelerin iyi yönetilebilmesi için proje süreci boyunca karşılaşılabilecek olası durumlar ve bunların sıklığının analizinin iyi yapılmasının proje başarısını artırabileceği, bu yönüyle değerlendirildiğinde inşaat sektörünün ön hazırlık etaplarının yetkinlikten uzak ve özensizliği sonucu hedeflenen başarıyı sağlayamadığı belirtilmektedir. KÖİ modeliyle yapılan projelerin etüd süreçlerinde kullanılabilecek belli bir standardın bulunmaması karşısında, projelere ilişkin faktörler ve kriterlerin ortaya konularak genel bir çerçeve çizilmesinin sağlıklı bir değerlendirme yapılarak olası olumsuzluklara karşı önlem alınmasını kolaylaştırabileceği, bu amaçla bir kanvas<sup>2</sup> geliştirildiği, bununla proje değerlendirilmesi, değerlendirme sonucu proje için belirlenen risklere yönelik olarak ceza/tazminat mekanizması, analizi gerçekleştirilen kanvasın kriter ve faktörlerine verilen puan ve önem ağırlıklarıyla proje için bir başarı kestiriminin yapılabilmesi belirtilmektedir.

Kuru (2018) kanvasta, risklerin gerçekleşmemesi halinde alınacak önlemler ile gerçekleşmesi halinde uygulanacak yaptırımlara yer verildiği, işlevsel olabilmesi için “performansın öngörülmesine” yönelik olarak yürütülen analitik hiyerarşi süreci (AHP<sup>3</sup>) ile “ana başarı grupları” ve “ana kriter ve faktörler” in önem ağırlığının uzman görüşleriyle saptandığı ifade edilmektedir. Çalışmadaki uzman kişilerin değişmesinin sonucu değiştirebileceği, ancak proje değerlendircisinin proje analizini kanvas üzerinde yapabileceği, AHP ile de proje faktör ve kriterlerini karşılaştırarak önem derecelerini elde edebileceği ve değerleri kanvasa işleyerek bir başarı tahmini yapılabilmesi, dolayısıyla

---

<sup>2</sup> Proje kanvası, proje başlangıcında kapsamı doğru tanımlamada kullanılmaktadır. Proje paydaşları ve projedeki görevleri, proje hedefleri, projeden üretilen çıktılar, olası riskler, sınırlılıklar ve proje çıktısı ürün ya da hizmetin kullanıcıları ve bunlara sağlayacağı yararlar gibi projeyi geniş bir şekilde irdelleyen bir çalışma olarak tanımlanmaktadır (Web Sitesi: <https://sharpe.blog/sozluk/proje-kanvasi-project-canvas-nedir>, Erişim Tarihi: 24.02.2022)

<sup>3</sup> Gülenç ve Bilgin (2010) AHP'yi, karar verme ölçütleri ve karar alternatifleriyle bir önem sırası belirten ve alternatifleri nispi önemlerine göre sıralamayı amaçlayan çok kriterli karar verme yöntemi olarak ele almaktadır.

projede risk analizini her paydaşın kendisinin yapabileceği ve herkesin kullanabileceği vurgulanmaktadır.

Karakaya'nın (2018), YİD modeliyle ihale edilen otoyol projelerinin stokastik<sup>4</sup> bir yöntemle optimum imtiyaz süresinin belirlenebilmesine ilişkin tezinde, YİD modeli içinde imtiyaz süresi belirlenmesinin en önemli ölçütlerden birisi olduğu, bu sürenin hesabında inşaat projelerine özgü içerisinde birbirinden farklı çok sayıda parametrenin bulunduğu belirtilmektedir. YİD projelerinde belirli ve belirsiz parametre ayırımına gidilebileceği; yatırım inşa süresi, proje ömrü, yatırımcının beklediği kâr oranı, geçiş ücreti, vergi oranı, öz kaynak oranı, kamulaştırma gideri, kira ve reklam gelirlerinin belirli, inşaat maliyeti, enflasyon seviyesi, kredi finansman faiz oranı, geçiş ücreti yıllık artış oranı, yıllık ortalama günlük taşıt hacmi, otoyol bakım ve işletme maliyetlerinin belirsiz parametreler olarak sayılabileceği, her iki parametreye ilişkin risk ve belirsizlerin olasılık dağılımıyla tanımlanabileceği belirtilmektedir.

Karakaya (2018), yapım süresinin belirsiz parametre olarak kabul edilmesinin geniş aralıklı dağılımlara neden olmasından kaçınmak için sabit değer kabul edildiği, olasılık dağılımlarının belirli ve belirsiz parametreler ile net bugünkü değer (NBD) finansal modeli ile değerlendirildiği, Monte Carlo simülasyon hesap yönteminin kullanıldığı, hem devlet hem de özel sektörün kârını maksimuma ulaştıran modelin esas alındığı belirtilmektedir. Finansal modelin, “Ankara-Niğde Otoyolu Projesi” ( ihalesi 14 Nisan 2017’de yapılmış) üzerinde uygulandığı, ihalede 11 yıl 10 ay 17 gün olarak verilen teklifin, kullanılan yöntemlerdeki pazarlık (oyun teorisi) öncesi en düşük süreye çok yakın olduğunun tespit edildiği belirtilmektedir.

Uysal'ın (2018), KÖİ literatürünün 1979-2017 dönemi içerik incelemesini kapsayan doktora tezinde, YKİ'nin bir yansıması olarak kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde KÖİ modelinin gündeme geldiği, modelin, kamu hizmetinin yönetimi, kaynak ve tedarik etme modeli olduğu, kamu kesimine altyapı yatırım harcamalarını azaltma seçeneği, özel

---

<sup>4</sup> Stokastik model, en az iki değişken arasındaki ilişkinin hatası konusunda belli istatistiki varsayımlar altında bu ilişkilerin bir model içinde gösterilmesidir. Model, hata payı nedeniyle değişkenler arasında derecesi tam olarak bilinmeyen bir ilişkiyi ifade etmektedir. Bu modellerin ortaya koydukları ilişki bir hata payı içermektedir (Web Sitesi: <https://www.nedir.com.stokastik-model>, Erişim Tarihi: 24.02.2022).

sektöre de ilave yatırım yapma ve devlet garantili gelir elde etme olanağı sunduğu belirtilmektedir.

Uysal (2018) çalışmasında, KÖİ modelinin İngiltere'den başlayarak yaygınlaşmasıyla modele yönelik akademik literatürün geliştiğine ve genişlediğine vurgu yapmaktadır. Bu doğrultuda, KÖİ literatüründeki yönelimler ve örüntüleri ortaya koyarak uluslararası literatürden elde ettiği bulgular çerçevesinde Türkiye KÖİ literatürü için öneriler ortaya konulmuştur.

Ma vd. (2018), reel opsiyonlar ve risk tahsisine dayalı olarak KÖİ projeleri için imtiyaz dönemi ve fiyat belirlenmesini ele aldıkları makalelerinde, geliştirdikleri modelin, Pekin'deki bir kanalizasyon arıtma tesisinin Monte Carlo simülasyonu aracılığıyla test edilmesinde kullanıldığı, reel opsiyon ve risk paylaşımının aynı anda ya da sırasıyla dikkate alındığında imtiyaz süresi ve fiyatının farklı bulunduğu ifade edilmektedir. Bunun, kamunun projeyi kontrol etme gücünü artırdığı, yatırımcılara kararları için daha fazla müzakere alanı sağladığı ve proje riskini azalttığı belirtilmektedir. İmtiyaz süresinin kısaltılması halinde özel yatırımcılara nispeten daha yüksek arıtma fiyatı ya da düşük garanti verilmesi, imtiyaz süresi sonrası kamuya arıtma miktarı, politikası ve dış ortam değişikliği gibi riskler kaldığından özel sektör kadar verimli bir yönetim ekibine sahip olması gerektiği ifade edilmektedir. Model, fiyat ve imtiyaz süresi dışındaki işgücü fiyatı ve hammadde maliyetindeki artış, teknolojik yenilik, küresel faktörler gibi unsurları dikkate almaması, aşırı esnek ele alınması, daha kesin simülasyon yöntemlerine yer verilmemesi nedeniyle eksik bulunmaktadır.

Jett (2018), gelişmekte olan ülkelerde KÖİ'ler için risk azaltma ve devlet garantilerini ele aldığı değerlendirmesinde, gelişmekte olan ülkelerin MDB'lerden alınan borçlarının riskli kabul edildiği, ülke risklerinin KÖİ altyapı projelerinin mali kapanışıyla ilgili olduğu, anılan bankaların sağladığı garantiler yoluyla bu risklerin azaltılabileceği belirtilmektedir. Kenya ve Türkiye örnek projeleriyle ilgili yapılan çalışmaların, MDB'lerden kredi artırımlarının, ülke makro ortamlarından etkilenmeyen risk azaltan garantilerle proje notunu ülke notu üzerine yükselterek finansal kapanışı sağladıkları ifade edilmektedir. Ayrıca, şeffaflık sağlanarak yatırım koşullarının iyileştirilmesi, risk

tahsisi ve devlet desteği yoluyla kredi artırımı yapılmadan risklerin azaltılabileceği üzerinde durulmaktadır.

Jin vd. (2019), KÖİ projelerinin imtiyaz süresinin finansal riskin adil dağıtımıyla optimize edilebileceğine ilişkin incelemesinde, bir otoyol projesinin belirli ve belirsiz değişkenlerinin NBD analizi ve Monte Carlo simülasyonu ile birleştirildiği belirtilmektedir. Simülasyon sonuçlarına göre imtiyaz karar aralıklarının, kamu tarafı ve yatırımcılar arasındaki finansal risk açığını en aza indiren imtiyaz dönemlerinin seçildiği farklı öznel değişken kombinasyonlarıyla hesaplanabileceği ifade edilmektedir. Hesaplanan imtiyaz süreleriyle yatırımcıların kârlarının makul bir aralıkta kontrol edildiğine vurgu yapılmaktadır. Analiz sonuçlarına göre, kamu tarafının yatırımcıların kârları üzerindeki kontrolü ne kadar güçlüyse, imtiyaz dönemi karar aralığının daraldığı, kâr kontrolüne yönelik aşırı sıkı politikanın yatırımcıların kabul edilemeyeceği düzeyde bir finansal riske yol açabileceği ve kamunun yatırımcıların kâr kontrolüne dar bir şekilde odaklanmalarının finansal riskin adil bir şekilde paylaşılmasına yararı olamayacağı üzerinde durulmaktadır. Önerilen modelin etkililiğinin, öz sermaye katılımı, uzun vadeli krediler, asgari gelir garantileri gibi devlet desteği içeren KÖİ'lere uygulanarak güçlendirilebileceği ileri sürülmektedir.

Kubilay (2019) tarafından yapılan çalışmada; KÖİ modeli ile inşa edilen ve işletmeye açılan şehir hastaneleri örneğinde üst hakkı kurulması ve buna ilişkin örnek üst hakkı sözleşmeleri değerlendirilmiştir. Şehir hastaneleri inşaatı için üst hakkının kurulması, süresi, başlangıcı, sona ermesi, niteliği, bedeli, kapsamı ve içeriği gibi hususların hem hukuki, hem teknik, hem de gayrimenkul geliştirme ve değerlendirme alanlarında güçlü bilgi gerektirdiği ifade edilmiştir. Gerek şehir hastaneleri için üst hakkı tesisi, gerekse diğer yatırımlarda üst hakkı tesisine yönelik kapsamlı analiz, proje geliştirme ve değerlendirme ile risk analizi ve yönetimi konularının incelenmesi ve sonuçlarına göre işin şartname ve sözleşmelerinin hazırlanabilmesi için başta Sağlık Bakanlığı olmak üzere ilgili bütün kamu ve özel kurumlar ile hak sahibi firmalar (SPV) ve yönetim şirketlerinde mutlaka gayrimenkul geliştirme ve yönetimi uzmanlarının istihdam edilmesinin rasyonel karar verme açısından önemli olduğu vurgulanmıştır.

Top ve Sunğur (2019), Türkiye’de KÖİ şehir hastaneleri uygulamalarına ilişkin paydaş görüşlerini değerlendirdikleri araştırmalarında, sağlık hizmetlerinin eşitlik, verimlilik, kalite, sağlık turizmi ve ulusal ekonomiyi ne yönde güçlendirdikleri ya da müdahale ettiklerinin nitel araştırma yöntemleriyle belirlenmeye çalışıldığı belirtilmektedir. Örneklemin Sağlık, Kalkınma, Maliye Bakanlıkları, SGK, STK ve diğer devlet kurum ve kuruluşlarından bürokrat ve uzmanlardan seçildiği, toplam 83 kişiden elde edilen yarı yapılandırılmış anket verilerinin nitel araştırma programıyla analiz edildiği ifade edilmektedir. Katılımcılarının çoğunun, sağlık KÖİ’lerinin uygulanabilirliği, mali yeterliliği ve kapsamı hakkında olumlu görüş bildirdiği, kurulan ortaklıkların amaçları, avantaj ve dezavantajları konusunda yorum yaptıklarına yer verilmektedir. Sağlık KÖİ’lerinin uygun bir finansman modeli olduğu konusunda kamu ve özel sektör olumlu, bazı STK temsilcilerinin ise olumsuz görüş bildirdikleri belirtilmektedir.

Nel (2020), bilgi ve iletişim teknolojileri KÖİ’lerinde risk tahsisini ele aldığı incelemesinde, bu projelerin e-devlet geliştirme için fırsat sunduğu, kamu tarafının dördüncü sanayi devrimine katılma kapasitesine sahip değilken hizmet sunumunda dijital yeteneklerini geliştirdiği ifade edilmektedir. Kamunun bu modele ilişkin sağlam strateji geliştirmeleri, risk tahsisi ve paylaşım çerçevelerinin sözleşme yönetimini etkili bir şekilde sağlayacağı belirtilmektedir.

Mirzaee vd. (2022), nedensel tahmine dayılı model ile İran’daki KÖİ projelerindeki anlaşmazlıkların nedenleri ve önlenmesine ilişkin makalelerinde, yaşam döngüsü ve paydaş odaklı bir risk tahsis modeline yer vermektedir. Bununla ilgili bir anket ve örnek olay çalışması yoluyla uzman görüşlerinin toplandığı belirtilmektedir. Yaşam döngüsünde, yanlış risk tahsisinin, yapım aşamasında, sözleşmenin zamanından önce sonlandırılması halinde uygun olmayan ödeme mekanizmasının önemli sorunlar olduğu ifade edilmektedir. Kolaylaştırıcı onay süreci ile tercih edilen risk tahsisinin çoğunlukla kamuya tahsis edilen etkili unsurlar olduğu değerlendirilmektedir. Örneklerin İran’dan olması, ülkeye özgü bulguların coğrafi olarak sınırlılık içermesinin genelleme yapılmasını engellediği, araştırmanın tek seviyeli olması ve kısmi açıklamaya imkân vermesi hususlarına dikkat çekilmektedir. Bununla birlikte, çalışmanın diğer ülkeler için

asil-vekil yaşam döngüsü sorunlarını ele alma stratejilerini kullanarak yerel uygulayıcıları KÖİ projelerinin performansını artırmaya teşvik edebileceği ileri sürülmektedir.

Polat (2023) KÖİ modelinin büyük altyapı projelerindeki rolünü araştırdığı çalışmada; projelerin başarısında, proje özelliklerinin yanı sıra karar verme süreçlerinin de kritik öneme sahip olduğu vurgulanmakta olup projenin gereksinimleri, maliyetleri, riskleri ve operasyonel etkinliği gibi faktörlerin dikkatlice analiz edilmesi gerektiği ifade edilmiştir. KÖİ modelinin kamu kaynaklarının etkin bir şekilde kullanılmasına yardımcı olduğu, proje finansmanını çeşitlendirdiği ifade edilmiştir. Ayrıca, söz konusu model ile özel sektörün teknolojik altyapı ve işletme deneyimi, hastanelerin modern teknolojiyi benimsemesini ve en iyi uygulamaları kullanmasını sağlamakta olup riskleri paylaşmaya da olanak tanıdığı belirtilmiştir.

Bostancı'nın (2023) Türkiye'de kent içi raylı sistem yatırımları finansmanı, yatırım analizi ve yönetim modellerini incelendiği çalışmada; altyapı yatırımlarının özellikle yurtdışı örneklerinde genel bütçe ödenekleri, özel amaçlı ve menkul kıymetleştirmeye borçlanma, kamu özel ortaklığı, imtiyazlar, proje finansmanı gibi yöntemlerin sıklıkla kullanıldığını belirtmiştir. Araştırmada EGO Genel Müdürlüğü ve Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı'nda (UAB) görevli yönetici ve uzmanlarla belirlenen örneklem çerçevesinde altyapı yatırımları finansmanına yönelik anket uygulanmıştır. Kent içi raylı sistemlerin finansmanını merkezi yönetim-yerel yönetim iş birliği şeklinde yapılması gerektiği araştırma bulgularına dayalı olarak ortaya konulmuştur.

Literatür özetlerinde 2005 ile 2022 yılları arasındaki çalışmalara yer verilmiştir. En çok 2018 (8 adet) yılında yapılan çalışmalara yer verilmiş olup, bunu 2017 (7 adet), 2015 (5 adet) ve 2014 (4 adet) yıllarındaki çalışmalar izlemektedir. KÖİ modeline ilişkin çalışmalar, tanımlarının yapılması, gerekçeleri, avantaj ve dezavantajları, türleri, riskleri, sözleşme ve paydaşları, imtiyaz süresi, türleri, belirleme yöntemleri ve etkileyen faktörler üzerine yoğunlaştığı gözlemlenmiştir. Az sayıda çalışma, şartname geliştirilmesi, en iyi uygulama örnekleri, sözleşmelerden tasarruf yapılabilmesi, yeniden müzakere yapılabilmesi, bilgi yönetimi ve transferi, toplumsal refaha etkisi ve literatür içeriğine ilişkin incelemeleri içermektedir.

Sektör temelinde bakıldığında inşaat, karayolu/otayol, sağık/hastane ve liman sektörüne ilişkin çalışmalar çoğunluktadır. Bunun yanında demiryolu, içme suyu / kanalizasyon / arıtma tesisleri, hava meydanları ve telekominikasyona ilişkin incelemeler de görölmektedir.

Özetine yer verilen yabancı kaynakların önemli bir kısmında, KÖİ modelinin tercihinde etkili olabilecek gelir ve gider verilerinin yer aldığı, verilerin bir denkleme dönüştürölerek Monte Carlo Simölasyonu ile iç karlılık oranı, NBD, imtiyaz veya işleme süresi gibi hesaplamalarının yapıldığı dikkat çekmektedir. Yerli kaynaklarda, bahsedilen hususlara ilişkin örneklerin kamu ve özel kesimden yeterli veri elde edilememesi nedeniyle, yaygın nicel değerlendirilmelere konu edilemediği saptanmıştır. Burada yer verilen çalışmalarda öne çıkan bir başka husus da anket uygulamalarıdır. Anketlerden elde edilen sonuçların uygulamaya yön verme açısından değerlendirilmesinde ihtiyatlı bir yaklaşım sergilendiği görölmüştür. Özellikle, katılım yetersizliği ve örneklem sorunu, aynı konunun sektöre, ölke gelişmişlik seviyesine göre değişebileceği, çalışmaların öncü, yol gösterici olma hususlarına vurgu yapılmaktadır.

Kamu hizmetlerinin tanımı, ilkeleri, kaldırılması, yerine getirilmesi konusunda Karahanoğulları (2011), (2015), Akgüner (2017), Çağlayan (2020), Günday (1996), Gözler ve Kaplan (2020) ve Örnek (1989), Emek (2009), (2014) görüşlerine yer verilmiştir. Tarihsel süreç içerisinde kamu hizmetlerinin imtiyaz sözleşmeleriyle yerine getirilmesinde kamu tarafına tanınan üstünlüğün, tarafların sözleşmelerinde özel hukuk hükümlerini kabul etmeleri yönündeki düzenlemelere evrilmesi Anayasa Mahkemesi kararlarıyla birlikte ele alınmıştır.

Hazine ve Hazine taşınmaz kavramı Kardeş (1999), Kırbaş (1988), 5018 Sayılı Kanunun<sup>5</sup> 3'üncü ve 5'inci maddeleri, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin<sup>6</sup> 101'inci maddeleri çerçevesinde incelenmiştir.

<sup>5</sup> 24.12.2003 tarih ve 25326 Sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

<sup>6</sup> 10.07.2018 tarih ve 30474 Sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

KÖİ'lerin tarihsel gelişimi, küreselleşme ve liberal politika etkisi, kamu hizmeti temel ilkelerinin değişimi, kamu hizmetinin işletilmesi ve düzenleme ve diğer etkiler kapsamında, Kalkınma Bakanlığı, Kepenek (1990), Kilci (1994), Saylan (2003), Ataay (2006), İnsel (2015), Doğan (2008), Aktan (2003), Günal (2006), Kozanoğlu (2008), Us (2010), Karahanoğulları (2015), Yalçın (2014), Güzelsarı (2003), Özer (2014), Üstüner (2000), Atasoy (2011) çalışmalarıyla değerlendirilmiştir.

Türkiye'de KÖİ mevzuatına ilişkin düzenlemelerde, imtiyazla ilgili kanunlar ve yönetmelikler, imtiyaza ilişkin hükümler, imtiyaz sözleşmelerinin unsurlarını içeren düzenlemeler, KÖİ'lerle ilgili borç üstlenimi ve mali hususlar, kurumsal KÖİ birimleri, Sağlık, Ulaştırma ve Altyapı bakanlıkları ile SBB teşkilatının KÖİ görev ve birimleri, başlıkları altında sınıflandırılarak analiz edilmiştir.

Dünyada ve Türkiye'de KÖİ yatırımlarına ilişkin veriler; SBB, Dünya Bankası (WB), EPEC'ten alınmıştır. Hazine taşınmazlarının KÖİ modeline göre hastane, liman ve gümrük kapıları yatırımlarına konu edilmesi, Top ve Sunğur (2018), Kerman vd. (2012), Ayhan ve Önder (2018), Javed vd. (2013), Tarazona ve Consuelo (2016), Farrel (2015), Hamzaha vd. (2014), Yetgin (2011), Ongun (2019), Çevre, Şehircilik ve İklim Bakanlığı Milli Emlak Genel Müdürlüğü istatistikleri, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB), Ticaret Bakanlığı Gümrükler Muhafaza Genel Müdürlüğü (GMGM) istatistik ve yayınları incelenerek ele alınmıştır.

KÖİ'lerin muhasebeleştirilmesi, IPSAS, DMS, GYMY, MYMY, Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün düzenlemeleri ve Sayıştay raporlarıyla birlikte, Akdoğan (2017), Akdoğan ve Aydın (2018), Parlak vd. (2020)'nin konuyla ilgili çalışmaları çerçevesinde incelenmiştir. Türkiye'de KÖİ modeli ile mülkiyeti Hazine'de olan taşınmazların hastane, liman ve gümrük kapılarına konu edilmesiyle ilgili yapısal sorun ve risk faktörlerinin tespitine ilişkin olarak anket çalışması yapılmıştır. Ankete, kamu ve özel sektör paydaşlarıyla akademik kesimden katılım sağlanmıştır. Anket sonuçları PESTEL ve SWOT analizi ile değerlendirilmiş, sorun tanımlama ve mevcut durum analizi sonuçları dikkate alınarak gelişme eğilimleri irdelenmiş ve politika önerileri ve model önerisi geliştirilmiştir.

## 2. KAMU HİZMETİ VE HAZİNE TAŞINMAZLARI

### 2.1 Kamu Hizmeti Tanımları

Kamu hizmeti kavramının, ilk olarak Fransız Uyuşmazlık Mahkemesi'nin, kamu hizmetinde çalışanların bireylere verdiği zararlardan devletin sorumlu olduğuna ilişkin 1873 tarihli Blanco kararında kullanıldığı ifade edilmektedir. I. Dünya Savaşı ile birlikte devlet faaliyetlerinin artmasıyla kamu hizmetlerinin gelişmesi, özellikle yapılan millileştirmelerle devletlerin doğrudan iktisadi sektöre girerek kamu ekonomisi yaratması, II. Dünya Savaşı ile birçok alanda yapılan millileştirmeler de eklendiğinde kamu sektörünün daha da genişlediği ileri sürülmektedir. Özel usullerle işleyen sınai ve ticari faaliyetlerin kamu hizmeti sayılmasının idari yargının görev alanını genişlettiği üzerinde durulmaktadır (Karahanoğulları 2015).

Karahanoğulları (2015), kamu hizmetlerini, toplumsal yaşamın devam ettirilebilmesinde zorunlu olan toplumsal gereksinimlerin devlet tarafından kısmen üretim ilişkilerinden bağımsız tutularak yerine getirilmesi olarak tanımlamaktadır. Kamu hizmeti üretiminin bizzat devlet tarafından yerine getirilme zorunluluğu bulunmadığı ifade edilmektedir. Devletin üretim araçlarının tümünü kendisinin üretmesinin mümkün olmamasının, özel kesimden aldığı her türlü mal ve hizmetin (araç-gereç, inşaat vb.) bu kesim için kâr sağlayabileceği bir alan olarak görülmektedir. Kamu alımlarında özel girişimci kısa süreli ve dışsal bir konumda iken mal ve hizmet üretim imtiyazını alarak kamu hizmetlerini yerine getirmeleri durumunda süreklilik kazandıklarına dikkat çekilmektedir. İmtiyaz olarak nitelendirilme nedeni, idarenin piyasa işleyiş kurallarından hariç tutulma ayrıcalığının siyasi bir kararla çok sayıda girişimciden sadece birine verilmesidir. Özel girişimci uzun süreliğine hizmetin içindedir. Bir başka durum da, üretim sürecinin parçalanarak asıl (çekirdek) üretimin idarede, parçalardaki üretimin özel girişimciye yaptırılması yöntemidir. Özel girişimci burada üretimin içinde olup, kısa süreli ilişkilerin sözleşmelerle uzatılmasıyla uzun süre kamu hizmeti alanında kalmaktadır (Karahanoğulları 2011).

Kamu hizmeti, kamusal ihtiyaçların kamu yararı gözetilerek giderilmesine yönelik olarak doğrudan kamu tüzel kişilerince ya da onun gözetim ve denetimi altında özel kişilerce üzerinde anlaşmaya varılan hukuki yapı içinde yürütölen faaliyetler olarak tanımlanmaktadır. Kamu hizmetinin yürütölmesinde görevli kamu tüzel kişi ya da kişilerine yer verilmesi organik unsur olarak ifade edilmektedir. Kamu hizmetiyle ilgili para, mal ve araçlar da kamu tüzel kişine ait olmalıdır. Tarihsel süreç, kamu hizmetlerinin kamu tüzel kişileri yanında belirli koşullar altında özel kişilere gördürölebileceğı yönünde gelişmiştir. Ancak, özel kişiler üzerinde devletin denetim ve gözetim yetkisi devam etmektedir. Kamu hizmetinin maddi unsuru olarak kamu yararı koşulundan bahsedilebilir. Kamu tüzel kişilerinin kendi yürüttükleri kamu hizmetlerinde doğrudan kamu yararı bulunmaktadır (Akgöner 2017).

ağlayan (2020), kamu hizmetini, kamu yararına yönelik olarak toplumun müşterek, genel ve sürekli ihtiyaçlarının devletçe veya devletin belirlediğı usul ve esaslara uyulmak kaydıyla özel kişilerce karşılanması olarak tanımlamaktadır. Yasama organının, Anayasa ya da kanunla toplumsal ihtiyacın karşılanması için bir kamu tüzel kişisini görevlendirmesi durumunda o faaliyet kamu hizmeti olarak adlandırılabilir. Nitekim Anayasanın 123'öncü maddesi, idarenin, kurulma ve görevlendirilmelerinin bütönlük içermesi gerektiğı ve bunun kanunla yapılabileceğı yönündedir. Hizmetin yerine getirilmesinden sorumlu kamu tüzelkişiliğinin, kanunla ya da Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulabileceğı yönündeki hükümler, kamu hizmetlerinin kanunla kurulabileceğine vurgu yapmaktadır. Kamu hizmetinin kaldırılması, kurulurken izlenen usul ve yetkili makam tarafından yapılmaktadır.

Gönday (1996), kamu hizmetlerinin Anayasa'da, kanunlarda, yargı içtihatlarında bir tanımının yapılmadığı, öğretide çeşitli tanımlara değinildiğine vurgu yapmaktadır. Gönday (1996) ve Gözler ve Kaplan (2020) organik ve maddi anlamda kamu hizmeti tanımına yer vermektedir. Anayasa'nın 70'inci maddesinde herhangi bir ayrıma tabi tutulmaksızın her Türk'e kamu hizmetine girme hakkı tanınmasının, hizmetin yürütölmesini sağlayacak personel ve araçların bütöünü ifade ettiğı belirtilerek organik anlamda, 47'nci maddesinde yer verilen, kamu yararının zorunlu olduğı durumlarda

kamu hizmeti niteliğine sahip özel teşebbüslerin devletleştirilmesi hükmü de maddi anlamda kullanıldığı ifade edilmektedir.

İdareler devletin yüklendiği görevi yerine getirirler. İdarenin görevleri devletin niteliğine ve tipine bağlıdır. Liberal modelde idarenin görev ve faaliyet alanları dar, sosyalist modelde geniştir. Liberal modelde özel girişim esas aldığından idarenin faaliyet alanı istisnadır ve devletin yerine getirmek zorunda olduğu alanları kapsamaktadır. Sosyalist modelde ise devlet sosyal faaliyetlerin tümünü kapsayan müdahale olanağına sahiptir. Liberal düşünce, ekonomiyi ve sosyal yaşamı devlet müdahalesi dışında bırakarak kişi hak ve özgürlüklerini devlete karşı korumayı amaçlar. Bu yüzden devlet müdahalesinin genişlemesi istenmemektedir. Bu anlayışta kamu kesimi ile özel kesim katı bir şekilde ayrılmaktadır. 19'uncu yüzyılın birinci yarısındaki dünya savaşları ve ekonomik bunalımlar devlet müdahalesini artırmıştır. Devlet giderek geleneksel kamu düzenini aşan yeni sorumluluklar üstlenmeye başlamıştır. Büyük konjonktürel dalgalanmaları azaltmak, sosyal gerilimleri hafifletmek ve toplumsal dayanışmayı sağlamak amacıyla piyasa ekonomisinin işleyişine daha fazla müdahale etmeye başlamıştır. Diğer yandan, demiryolları, karayolları gibi zorunlu altyapının sağlanması ya da toplumsal, ekonomik, kültürel alanlarda kamu yararına hizmetlerin yürütülmesini sağlamak üzere özel teşebbüsün yerini almaktadır. Kamu müdahalesinin ve kamu hizmetlerinin genişlemesi toplumsal güvenlik ve korunma beklentilerinden kaynaklanmaktadır. Devletin görevindeki değişimler idare yapısına yansımaktadır. Görevlerin artması ve çeşitlenmesiyle bu görevi yerine getiren çok sayıda kamu örgütü ve personeli ortaya çıkmaktadır (Örnek 1989).

## **2.2 Kamu Hizmeti Hukuku**

Karahanogulları (2015) ortak hukuk-farklı hukuk ve kamu hizmeti, kamusal rejim, idare hukuku ve idari yargı ayrımı üzerinde durmaktadır. İktisadi olarak kamu hizmeti, kamusal gereksinimleri giderecek mal ve hizmet üretim ve sunumunu içerdiğinden genel esaslara göre yapılması gerektiği düşünülerek kamu hizmeti üretenlerin de piyasa kurallarına uymasından bahsedilebilir. Anglo-Amerikan hukuk sistemlerinde ortak hukukta (common law), devlet dahil tüm öznelere eşit kabul edilmektedir. Amerika ve İngiltere,

Kıta Avrupası hukuk geleneğindeki özel hukuk kamu hukuku ayrımı dışında bir hukuk sistemini benimsemişlerdir. Ortak hukuk sisteminde kamu hizmetine bağlı bir hukuksal öğretilen söz edilememektedir. Kamu hizmeti serbest piyasa aracılığıyla kurulmakta, piyasa farklı araçlarla süreklilik kazanmaktadır. Bu görüşler karşısında, kural olarak kamu hizmetinin varlığının kamusal rejimi gerektirdiği söylenebilir. Kamusal rejim, kamu hizmetinin yerine getirilmesinde piyasa aktörlerinden farklı olarak ayrıcalık ve yükümlülöklere, ayrı bir hukuk ve yargı düzenine sahip olmayı ifade etmektedir. Kamu mallarının özel hukuktaki mülkiyet rejiminden farklı statüsü kamusal yükümlölük olarak değerlendirilmektedir. Kamu hizmetlerinin hukuki rejimi eşitsizlik içermektedir. Özel hukuk çatışan menfaatlerin eşitliğine dayanırken kamusal yöntem çatışan menfaatlerin eşitsizliğine dayanmaktadır. Kamu gücü ayrıcalıkları kamu hizmeti kavramıyla bütönlük oluşturmaktadır.

## **2.3 Kamu Hizmeti İlkeleri**

### **2.3.1 Süreklilik (devamlılık, kesintisizlik, düzenlilik) ilkesi**

Karahanogulları (2015) süreklilik ilkesini, karşılanan toplumsal ihtiyacın sürekli olarak yerine getirilmesi, savunma, iç güvenlik ve acil yardım hizmetlerinde kesintisizliği, diğer hizmetlerde işleyişin düzenliliği olarak ele almakta, Anayasa'nın 128'inci maddesinde kamu hizmetlerinin karşılanmasında görev sürekliliğinin sağlanmasına vurgu yapılması ve 657 sayılı "Devlet Memurları Kanunu"nın çekilmeye ilişkin hükümlerinin kamu hizmetlerinin sürekliliği nedeniyle kamu görevlilerine ilişkin kısıtlamaları içerdğine değinmektedir. İdarenin takdir yetkisini kullanmasında süreklilik ilkesi gözetilmektedir. Kamu mallarının devredilmemesi, zamanaşımıyla kazanılamaması, haczedilememesi kamu hizmetlerinin sürekliliğiyle ilişkilendirilmektedir. Kamu hizmetlerinin hiç ya da geç işlemesi hizmet kusuru sayılarak süreklilik ilkesinin yaptırımı olarak görölmektedir. Çağlayan (2020), sürekliliğin zaman (kronolojik) ve içerik (yoğunluk) yönüne vurgu yapmakta, idari sözleşmelerde uygulanan öngörölmezlik teorisiyle, önceden öngörölmeyen olayların ortaya çıkması hizmetin yürütölmesini önemli ölçüde güçleştirdiğinde, idarenin sözleşmeciye kolaylık sağlamasını süreklilik ilkesiyle açıklamaktadır.

Günday (1996) sürekliliği, idare hukuku ilke ve kuralının varlık nedeni olarak görmektedir.

### **2.3.2 Değişkenlik (uyarlanabilirlik, değişebilirlik, uyarlanma, uydurma) ilkesi**

Toplumsal ihtiyaçlar ve kamu yararı değişimlerinin kamu hizmetlerine yansıtılmasındaki uyumu içerir. Kamu hizmetleri değişen teknik, ekonomik, sosyal, kültürel vb. koşullara uyum sağlamalıdır. Değişim, yönetsel ya da sınai ve ticari kamu hizmetleri için söz konusu olabilir. Bu ilkenin gereği olarak idare, imtiyaz sahibi, kullanıcı ve personel üzerinde, sözleşmelerin yürütülüş şekli ve koşullarını tek taraflı değiştirme, kullanıcıların hizmetten yararlanma koşullarını değiştirme, hizmeti yürüten personelin çalışma saatlerini değiştirme gibi işlemleri yapabilir (Gözler ve Kaplan 2020). Akgüner (2017), değişikliklerin yasama organınca ya da idarenin takdir yetkisiyle yapılabileceğini belirtmektedir.

### **2.3.3 Eşitlik (yansızlık, tarafsızlık, nesnellik, laiklik) ilkesi**

Anayasa'nın 10'uncu maddesi herkesin, din, dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri unsurlar açısından eşit konumda olduğu, eşitliğin kişilerin devletle olan ilişkilerini ifade ettiği, devletin hukuku yapan ve uygulayan olarak bireylere yansız davranması gerektiği söylenebilir. Hukuksal eşitlik ilkesiyle, eşitsizlik olabileceği, 10'uncu maddede sayılan unsurların devletin faaliyetlerinde eşitsizlik unsuru olarak yasaklandığı belirtilmektedir (Karahanoğulları 2015).

Anayasanın başlangıç bölümünde vatandaşların haklardan, eşitlik ilkesine göre yararlanabileceği düzenlenmiştir. Dolayısıyla, kamu hizmetlerinden de aynı şekilde yararlanılabilecektir. Anayasanın 10'uncu maddesinin son fıkrası, devlet örgütünün ve onun yönetsel kademesinin tüm işlemlerinin kanun karşısında eşitlik ilkesine uyma zorunluluğu bulunduğunu belirterek idareye eşit muamele yükümlülüğü ortaya konulmaktadır. Yansızlık, eşitlik ilkesinin bir yansıması olup, hizmetlerin yerine getirilmesinde görev alanların ve kullanıcıların kanaatleriyle hareket etmemeleri

düşüncesine dayanmaktadır. Anayasanın 70'inci maddesi, kamu hizmetlerini yerine getirme görevine girmede her Türk'e fırsat tanındığını, bunun için sadece görev niteliklerinin bulunup bulunmadığının arandığı yönündeki hükümleri eşitlik ilkesinin bir gereğidir (Karahanoğulları 2015).

Çağlayan (2020) ve Gözler ve Kaplan (2020), kamu hizmetinden yararlanmak isteyenlerin, hizmete ulaşma ve eşit şekilde yararlanma hakkına sahip oldukları, kamu görevine girme açısından görevin nitelikleri dışında herhangi ayırım yapılamayacağı, farklı durumlarda bulunan kullanıcılar arasında ayırım (farklı tarife uygulamak gibi) yapılabileceğini belirtmektedirler. Diğer bir anlatımla, bireylerin kamu hizmetleri karşısındaki eşitliği mutlak olmayıp, kanunlar ve alt düzenlemelerle belirlenen nesnel koşul ve niteliklere sahipliği içeren bir eşitliktir (Günday 1996).

Tarafsızlık ilkesi, eşitlik ilkesinin, laiklik ilkesi de tarafsızlık ilkesinin bir uzantısı olarak görülmektedir (Gözler ve Kaplan 2020).

#### **2.3.4 Karşılıksızlık (bedavalık, bedelsizlik) ilkesi**

Bireyler doğrudan ya da dolaylı olarak kamu hizmeti maliyetine katılırlar ancak yararlanırken para ödemeyebilirler. Her kamu hizmetinin bedeli (maliyeti) bulunmaktadır. Bu maliyet, insanların üretime katılarak elde ettikleri gelirlerinden vergi ya da başka adlarla yapılan kesintiler (kamu gelirleri) ile karşılanmaktadır. Diğer bir ifadeyle kamu hizmetleri, nakdi veya ayni olarak kamudan karşılanmaktadır. Zaten Anayasa'da, hukukçular ve Anayasa Mahkemesi kararlarında ilköğretim dışında hiçbir kamu hizmeti için parasızlık öngörülmediği ifade edilmektedir. Devlet, kamu hizmetlerinden yararlanma ilişkisini önemli bir gelir kaynağına dönüştürebilir. Zorunlu kamu hizmetlerinden birel yarara yönelik olanlar paralı sunulabilir. Anayasa'nın 73'üncü maddesi, kamu hizmetleri için yapılan harcamaların mali gücün esas alındığı vergilerden karşılanabileceğini belirtmektedir. Anılan maddede, vergi ve benzeri mükellefiyetlerin kanunla konulma, değiştirilme ve kaldırılması yer almaktadır. Anayasa'nın 42'nci maddesi, ilköğretimin herhangi bir bedel ödenmemek ve cinsiyet ayrımı gözetmeksizin tüm vatandaşlar için yerine getirilmesi gerekli olduğu belirtilmektedir (Karahanoğulları

2015). Bazı kamu hizmetlerinden yararlanmada belli bedeller (harçlar, geçiş ücretleri gibi) alınabilir. Ticari ve sanayi kamu hizmetlerinde kârlılık esas geçerli olduğundan bedel alınmaktadır (Günday 1996, Çağlayan 2020).

Tarihsel gelişim sürecinde kamu hizmetlerinin bedelli olması gerektiği anlayışı, ücretli olması gerektiği anlayışına geçmiştir. Kamu hizmeti bedelinin tahsil edilmesi anlayışı ise satılabilir anlayışına geçilmiş ve gelir kaynağı olarak görülmeye başlanmıştır. Bu geçişle birlikte, kamu hizmetleri kullanıcısının yerini kamu hizmetleri müşterisi almaktadır. Hizmet sunumunun alım satım ilişkisi olarak yeniden oluşturulmak istenmesi, daha çok ticari ilkelerin uygulanmasına, kamusal faaliyetlerin piyasaya devredilmesi amacıyla açıklanabilir. Ancak, kamu hizmetlerinin niteliği gereği, yararlanılması ve bedel ödenmesi halinde bunun piyasadaki rızaya dayalı alım satım ilişkisinden farklı olduğu söylenebilir. Kamu hizmetlerinin, örneğin; doğal ve siyasi tekellerle gerçekleştirilmesinde alıcının taraf seçememe, bedel ve koşullarda belirleyiciliğinin olmaması ve eşitliğin bulunmaması nedeniyle gerçek bir satıştan söz edilemeyeceği belirtilebilir. Kamu hizmetlerine ilişkin satış, bir tür vergi toplama niteliğinde görülmektedir. Son yıllarda, kamu hizmetleri için bütçeden verilen ödeneklerin azalmasına paralel olarak döner sermaye işletmeleri, işletmeler, fonlar ve vakıfların kurulduğu ve kamu hizmeti kullanıcılarından bedel alındığı söylenebilmektedir (Karahanoğulları 2015).

### **2.3.5 Kamu hizmeti ilkelerinde çeşitlenme**

Klasik ilkelerin yanında, kamu hizmetinin işleyişinin, kamusal açıklık, denetim, hesap verme ve kamusal belirlemeyi sağlama yönünde düzenlemeler yapılması önemli bir gelişme olarak görülmektedir. Türkiye’de yeni ilkelerle ilgili bir düzenleme bulunmadığı, kamu hizmetlerinin verimlilik ve etkenlik anlayışıyla değerlendirildiği söylenebilir. “Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Alt Komisyon Raporu”nda, kamu hizmetlerinin vatandaşlar tarafından olumlu karşılanmasının yeterli ve nitelikli hizmet sunumuyla sağlanabileceği, niteliğin ise kamu hizmetlerinde tarafsızlık, devamlılık, düzenlilik, açıklık, yeterlik ve etkinlik ilkelerinin benimsenmesiyle artabileceği belirtilmektedir. Fransız Kamu Hizmetleri Şartı’nda; kullanıcıların bilgilendirme hakkı, idare edilenleri

dinleme, idari kararların gerekçeli ve kararlara karşı başvuru yollarının bulunması, vatandaşların kendilerini ilgilendiren kararlar hakkında idare, bağımsız kurul veya yargıya başvurma ilkelerine yer vermektedir (Karahanoğulları 2015).

Kamu hizmetleri coğrafi olarak yaygın ve ulaşılabilir olmalıdır. Ulaşılabilirlik, zaman boyutuyla süreklilik ilkesi ile ilgilidir (Karahanoğulları 2015).

## **2.4 Kamu Hizmetinin Kurulması ve Kaldırılması**

Kurulma konusu, yasama, yürütme ve yargı yönüyle yatay, merkezi yönetim, yerel yönetim yönüyle dikey boyutta değerlendirilmektedir. Kamu hizmetlerinin kurulması, kamusal örgütün (devletin) iradesiyle kurulabilir. Devletin kamu hizmetinin kurulması yönünde irade açıklaması kural olarak parlamentolara aittir. İrade açıklamasında, parlamento dışında mahkemeler gibi birimler de kamu hizmetinin kurulma sürecinde yer alabilirler. Diğer bir anlatımla kurulma, idarenin fiilen örgütlenmesi ve faaliyette bulunmasını, personel, araç ve gereçlere sahip olmayı ifade etmektedir (Karahanoğulları 2015).

Kamu hizmetini kurma yetkisinin kimde olduğu, ulusal kamu hizmetleri ve yerel kamu hizmetleri ayrımıyla ortaya konulabilir. Ulusal kamu hizmetleri kurma yetkisi yasama organına ait olup, kanunla kurulabilir. Bir kamu hizmetinin kurulması özel teşebbüs hürriyetine getirilen bir sınırlama niteliğinde ise, kanunla yapılabilir. Anayasa'nın 104/17<sup>7</sup> maddesindeki şart ve sınırlamalara uyulmak ve özel teşebbüs hürriyetini sınırlandırmamak kaydıyla Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle de kamu hizmeti kurulabilir. Anayasa Mahkemesinin, kamu hizmetinin kurulması ve kaldırılmasıyla ilgili kanunu ya da KHK'yi denetleme yetkisinin bulunmadığı belirtilmektedir. Açık takdir hatası bulunan düzenlemelerin ise mahkemenin yetkisine girdiği söylenebilir. İdare

---

<sup>7</sup> 1982 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 104/17 fıkrasında, Cumhurbaşkanına, yürütmeye ilişkin konularla sınırlı olmak üzere kararname çıkarma yetkisi verilmektedir. Temel haklar, kişi hakları ve ödevleri, siyasi haklar ve ödevler ile kanuni düzenleme yapılması gerektiği yönünde Anayasa'da hüküm bulunan hususlarda kararname çıkarılamamaktadır. Kararname ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde kanun hükümlerinin esas alınacağı, kararname konusunun kanunla düzenlenmesi halinde hükmünü yitireceği belirtilmektedir (09.11.1982 tarih ve 17863 Mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır).

edilenlerin de kamu hizmetinin kurulmasını isteme hakları bulunmamaktadır. Yasama organı ya da Cumhurbaşkanının takdir yetkisi Anayasa ile sınırlandırılmış olabilir. Bu kapsamda, milli savunma, adalet, eğitim, sağlık, gençliğin korunması, sosyal güvenlik, şehitlerin dul ve yetimlerini, gazileri, sakatları, yaşlıları, muhtaç çocukları koruma, tarih, kültür ve tabiat anlıklarını koruma, yükseköğretim, radyo ve televizyon yayıncılığı” gibi Anayasa’da sayılarak sınırlandırılan kamu hizmetleridir. Yerel kamu hizmetlerinin kurulması için kanuna ihtiyaç bulunmamaktadır. Bu konuda yetki il özel idaresi, belediye ve köye ait olup, karar organları il genel meclisi, belediye meclisi, ihtiyar heyetidir. Yerel idarelerin yetkisi mutlak olmayıp yasak ya da sınırlamalar getirilmesi şeklinde olabilir (Gözler ve Kaplan 2020).

Kamu hizmetinin kaldırılması faaliyet ve teşkilat bakımından incelenebilir. Kamu hizmeti olan bir faaliyet kamu hizmeti olmaktan çıkarılır ve bütünüyle özel teşebbüs faaliyeti olabilir. Teşkilat bakımından kaldırmada ise bu faaliyeti yürütecek teşkilatın varlığının sona erdirilmesi söz konusudur. Çoğunlukla bir faaliyetin kaldırılması ile teşkilatın kaldırılması arasında paralellik bulunmamaktadır. Örneğin bir KİT’in kaldırılması yürüttüğü kamu hizmetinin kaldırılması anlamına gelmemektedir (Gözler ve Kaplan 2020).

Kamu hizmetini kurma yetkisini elinde bulunduran makam kaldırmaya da yetkilidir. Hangi şekil ve usulde kurulmuş ise ona uygun kaldırılabilir. Bu durumda kaldırma yetkisi yasama organına, yerel yönetimlerin karar organlarına aittir. Kural olarak kamu hizmetini kaldırma yetkisi bulunan makamın takdir yetkisi bulunmaktadır. Yasama organının takdir yetkisi Anayasayla, yerel yönetimlerinki kanunla sınırlıdır (Gözler ve Kaplan 2020).

## **2.5 Kamu Hizmetinin Yerine Getirilme Usulleri**

Devlet bazı mal ve hizmetlerin üretimini kendi örgütleri aracılığıyla yapabileceği gibi yakın gözetim ve denetimi altında özel kişilere yaptırarak kamu hizmetlerini yerine getirebilir.

Devlet faaliyetlerinin piyasa lehine genişlemesiyle piyasa yöntem ve hukukunun da kamuya girdiği gözlenmektedir (Karahanoğulları 2015).

## **2.5.1 Kamu hizmetlerinin kamu tüzel kişilerince yerine getirilme usulleri**

### **2.5.1.1 Emanet usulü**

Kamu hizmetinin bu görevin verildiği devlet, il özel idaresi, belediye veya köyün, kendi personel ve kaynaklarıyla yerine getirilmesi emanet usulü olarak adlandırılmaktadır. Emanet usulüne konu kamu hizmetlerine savunma, güvenlik, adalet, ilk ve orta öğretim, sağlık hizmetleri örnek verilebilir. Bu usul kamu idarelerince yerine getirilebilir. Emanet usulünde kamu hizmetlerinin yerine getirilebilmesi için ayrı bir tüzel kişilik ve personel bağımsızlığı bulunmamaktadır. Personel genellikle memur statüsündedir. Emanet usulünde malvarlığı bağımsızlığı bulunmamakta, kamu idaresinin malvarlığıyla yürütülmektedir. Buradaki kamu hizmetlerin gelir giderleri kamu idaresinin bütçesinden karşılanır (Gözler ve Kaplan 2020).

### **2.5.1.2 Kamu kurumları**

Kamu kurumları, kamu hizmeti örgütlenmesinde hizmet yerinden yönetim ilkesi uygulamasını tercih edebilir. Buna, TRT, Sosyal Güvenlik Kurumu, KİT'ler örnek verilebilir. Ayrı tüzel kişilik olarak örgütlenen kamu hizmetleri bir bakanlık ile ilişkili, bağlı ya da vesayete tabi olarak ilişkilendirilebilir. Kamu kurumları kanunla ya da kanunun tanıdığı yetkiye dayanılarak yönetsel işlemle kurulabilir (Karahanoğulları 2015).

## **2.5.2 Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde özel kesimden yararlanılması**

### **2.5.2.1 Kamu ihaleleri**

Kamu hizmetinin kamu örgütü tarafından sağlanabilmesi için ihtiyaç duyulan mal ve hizmetin satın alınması, kiralama gibi sözleşme yöntemlerine başvurulmaktadır. Bu usul kamu hizmetlerinin özel kesime gördürülmesinden farklıdır. Kamu örgütünün piyasaya sözleşme iradesini oluşturmalarının özel yöntemi ihaledir. Her türlü kamu hizmeti, yasal yetki verilip verilmediği irdelenmeksizin özel girişimcilere ihale yoluyla gördürülmektedir. Yerel yönetimlerde ihale, belediye hizmetlerinin özelleştirme yöntemleri kapsamında ele alınmaktadır. İhalenin, özelleştirme yöntemi kapsamında değerlendirilerek kamu hizmetlerinin özel kişilere gördürülmesini içermediği söylenebilir. Kamu hizmetlerinin özel kişilere gördürülmesi ruhsat ve sözleşme yöntemleriyle gerçekleştirilebilir. İhaleyle kamu hizmetinin doğrudan gördürülmesi söz konusu değildir. Kamu hizmetlerinin doğrudan özel kişilere gördürülmesi idari sözleşmeler kapsamında değerlendirilmektedir. İhale sonucu yapılan sözleşmelerin idari sözleşme zorunluluğu bulunmamaktadır. Her sözleşme ayrı değerlendirmeye tabi tutulabilir. Sözleşme yapılana kadar olan süreç idari nitelikte ve idari yargının yetki alanında kabul edilmektedir (Karahanoğulları 2015).

### **2.5.2.2 Kamu hizmetinin yerine getirilmesinin özel kesime bırakılması**

#### **2.5.2.2.1 Ruhsat veya lisans usulü**

Devlet, yerel yönetimler, istisnai olarak kamu kurumlarının kendi üstlendikleri kamu hizmetlerini yürütme görevini özel hukuk tüzel kişilerine verebilirler. Bunun için özel hukuk kişisi bunu kamu idaresi, yerel yönetim ya da kamu kurumundan istemelidir. Bu istek üzerine tek taraflı bir işlem olan ruhsat (izin) veya lisans verilmektedir. Türkiye’de özel ilköğretim okulları, özel hastaneler, belediye toplu taşıma hizmetleri ruhsat usulüyle yürütülmektedir. Özel radyo ve televizyonlar Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK)’ten yayın izni ve lisansı almalıdır. 6446 sayılı “Elektrik Piyasası Kanunu”na

göre elektrik üretim ve dağıtım hizmetlerinin özel kişilere gördürülmesi lisansa, 5809 sayılı “Elektronik Haberleşme Kanunu<sup>8</sup>” uyarınca elektronik haberleşme hizmeti sunmak, ya da şebekesini veya altyapısını kurarak işletilmesini talep eden şirketlerin uygun bildirimle yetkilendirilmesi söz konusudur. 6475 sayılı “Posta Hizmetleri Kanunu”nda posta hizmetlerinin yürütülmesi için özel hukuk kişilerine yetkilendirilme yapılabileceği belirtilmektedir (Gözler ve Kaplan 2020).

#### **2.5.2.2.2 Müşterek emanet usulü**

Kamu hizmetinin, idare ve özel hukuk kişisiyle birlikte yürütülmesi durumunda müşterek emanet usulünden söz edilmektedir. Bu usule göre, taraflar arasında düzenlenen sözleşmeyle kâr ve zararın idareye ait olduğu, özel hukuk kişisine de gelir üzerinden payın verildiği söylenebilir. Diğer bir ifadeyle, sermaye ve faaliyetlerden kaynaklanan zararlar idareye ait olurken, özel hukuk kişisi sadece emeği ile faaliyete katılarak kâra ortak olmaktadır. Deniz fenerleri, şehir tiyatroları emanet usulüne örnek gösterilebilir (Çağlayan 2020).

#### **2.5.2.2.3 İltizam usulü**

Kamu tüzel kişileri ile özel kişiler arasında yapılan yönetsel bir sözleşmeyle kamu hizmetinin toptan ya da oransal bir bedel alınarak yürütülmesi, iltizam usulü olarak adlandırılmaktadır. Özel kişi, idareye toptan ya da oransal bir bedel ödemekte, kamu hizmetinden yararlananlardan aldığı bedele göre kâr ya da zarar edebilmektedir. Ayrıca, iltizam süresi imtiyaza göre daha kısadır (Çağlayan 2020).

#### **2.5.2.2.4 Kurma usulü**

Devlet ve yerel yönetimlerin kanunla verilen yetkiye dayanılarak kamu kaynaklarıyla özel hukuk tüzel kişisini (dernek, vakıf, şirket) kurarak bunlara kamu hizmetini yürütme

---

<sup>8</sup> 10.11.2008 tarih ve 27050 Mükerrer Sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

görevi vermesidir. Örneğin; Tarım Satış ve Kredi Kooperatifleri Birlikleri bu şekilde kurulmuştur (Gözler ve Kaplan 2020).

#### **2.5.2.2.5 İmtiyaz usulü**

Kamu tüzel kişileri ile özel kişiler arasında yapılan bir idari sözleşmeyle, kâr ve zararın özel hukuk tüzel kişisinde olduğu bir kamu hizmetinin kurulması ve işletilmesini ifade etmektedir. Bu usulde özel hukuk kişisine, kurma ve işletme giderlerini hizmetten yararlananlardan tahsil etme yetkisi verilmektedir. Bedelin belirlenmesi idare tarafından yapılmaktadır. Sözleşme süresi uzun belirlenmekte ve özel hukuk kişisine bazı ayrıcalıklar (lehe kamulaştırma, muafiyetler) tanınabilmektedir. Elektrik üretimi, iletimi, liman, gümrük kapıları, köprü ve otoyol işletmesi, haberleşme, imar faaliyetleri gibi farklı alanlarda bu yöntemle başvurulduğu görülmektedir. Sözleşmenin sona ermesiyle yapı ve tesisler idareye geçmektedir (Çağlayan 2020).

Türkiye’de, 04.12.1984 tarih ve 3096, 14.03.2013 tarih ve 6446, 08.06.1994 tarihi ve 3996, 28.05.1988 tarih ve 3465, 04.02.1924 tarih ve 4502 Sayılı Kanun ile Değişik 406, 09.05.2013 tarih ve 6475, 16.07.1997 tarih ve 4283, 05.11.2008 tarih ve 5809, 21.02.2013 tarih ve 6428 sayılı kanunlar imtiyaz usulü kapsamında yapılan düzenlemelerdir.

### **2.6 Kamu-Özel İşbirlikleri (KÖİ)**

Ülke ekonomilerinin gelişmesiyle kamu kesiminin alt yapı talebinde bir artış olduğu söylenebilir. Son yıllarda kamu idarelerinin altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesinde özel finansmana yöneldiği görülmektedir. YİD, Yİ, İHD, YKD ve imtiyaz gibi yöntemler altyapı yatırımlarının finansmanını sağlayan projeler kamu-özel işbirlikleri (KÖİ) olarak adlandırılmaktadır (Emek 2014).

Emek (2009), alt yapı hizmetlerinde özel sektörün katılım yöntemlerinin, doğrudan kamu alımları ile kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesi arasında değişik biçimlerde yer alabileceğinin göz ardı edilememesi gerektiğini belirtmiştir.

## 2.7 Kamu Hizmetlerinin Özel Hukuk Kişilerince Yapılmasına İlişkin Düzenlemeler ve Yargı Kararları

KÖİ modeline ilişkin mevzuatın gelişiminde hukuki anlaşmazlıkların yaşandığı ifade edilebilir. Özellikle kamu hizmetinin yerine getirilme yöntemleri, hangi hukuk dalının konusu olduğu ve uygulanacak hukuk dalına ilişkin aynı konuda birbirinden farklı kararlara rastlanılmaktadır. KÖİ modelinin tarihsel gelişim süresi içerisinde Anayasa Mahkemesi tarafından muhtelif tarihlerde verilen önemli kararlara değinilmektedir. Bu kararların, modelin uygulanmasında yaşanacak tereddütleri giderebileceği değerlendirilmektedir.

- Anayasa Mahkemesinin, E:1994/4309, K:1994/42-2, 09.12.1994 tarihli kararında<sup>9</sup>; 3974 Sayılı Kanun'un, 1986 tarih ve 3291 sayılı Özelleştirme Kanununa ek madde eklenmesine ilişkin maddelerinin Anayasa'ya aykırılığı nedeniyle iptal davasına konu edilmektedir. İptal davasına konu maddeler aşağıdaki gibidir:
- Ek Madde 1'in 4'üncü fıkrası; Türkiye Elektrik Kurumu'nun (TEK) hisse ve varlıklarının satışının Kamu Ortaklığı İdaresince yapılması.
- Ek Madde 4; TEK'nin mevcut ve yeniden yapılanma sonucu oluşacak birimlerinin özelleştirilmesinde "Özelleştirme Kanunu"nun 3974 Sayılı Kanun'a aykırı olmayan hükümlerinin uygulanması.
- Ek Madde 5; Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile faaliyet konusu enerji olan İDT'lerin ve diğer kanunların özel sektörün yeni enerji üretim, iletim ve dağıtım sistemleri kurma ve işletmeleri ya da halihazırdakilerin işletme hakkı devirlerine ilişkin üçüncü kişilerle yapacakları sözleşmelerde özel hukuk hükümlerinin uygulanması ve imtiyaz olarak kabul edilmemesi, hükümlerini içermektedir.

Anayasa Mahkemesi iptal başvurusunu, sözleşmelerin özel hukuk hükümlerine tabi olması (Ek Madde 1 ve 4) ve imtiyaz sözleşmesi kapsamında değerlendirmeme (EK Madde 5) olmak üzere iki başlıkta ele almaktadır.

---

<sup>9</sup> 24.01.1995 tarih ve 22181 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

Anayasa'nın 46 ve 47'nci maddelerinde sırasıyla kamulaştırma ve devletleştirme konusunun düzenlendiği, özelleştirmeye yer verilmediği ancak özelleştirmenin devletleştirmenin tersi olduğundan buna yetkili organın özelleştirmeye de yetkili olduğu belirtilmektedir. Dolayısıyla, kamu varlıklarının özelleştirilmesinde yetkinin yasama organında olduğu, esas ve usullerinin yasayla yapılması gerektiği belirtilmektedir. Ayrıca, TEK'in birimlerinin hisse ve varlıklarının hiçbir sınırlama getirilmeden yerli ve yabancılara satılarak özelleştirmesinin, karşılıklılık ilkesine aykırı olduğu, ülke savunması, güvenliği ve bağımsızlığı açısından sakıncaları bulunduğu yer verilmektedir.

Anayasa'nın 167'nci maddesi Devletin tekelleşme ve kartelleşmeyi önleme, 172'nci maddesiyle de tüketiciyi koruma görevi bulunduğu, getirilen yasayla tekelleşme ve kartelleşmeyi önleyecek düzenlemelere yer verilmediğinden Anayasaya aykırı olduğu ifade edilmektedir. Ayrıca, elektrik üretilmesinde yararlanılan doğal servet ve kaynakların işletme hakkının sınırlama getirmeksizin süresiz devredilmesinin, Anayasanın 168'inci maddesinde tüm toplumun yararlanması gereken doğal servet ve kaynaklar ile ilgili maddesine aykırı olduğu belirtilmektedir.

3291 Sayılı Kanun'a eklenen ek madde 5'te, idarelere üçüncü kişilerle yapılan sözleşmelere kamu hukuku kuralları yerine özel hukuk hükümlerinin uygulanmasını kabul etme ve imtiyaz sayılmamasına ilişkin olarak, bu madde kapsamındaki sözleşmelerin idari sözleşme koşullarının tamamını taşıdığı belirtilmektedir. Sözleşme taraflarının idare ve özel kişilerden oluşması, kamu hizmetinin yerine getirilmesi ya da mevcut hizmete katılma ve idarenin özel hukuk yetkisinin üzerinde yetkilerinin bulunması açısından bakıldığında getirilen düzenlemenin idari sözleşme olduğu, ancak niteliklerine bakılarak kamu hizmeti kararının verilebileceği, idari sözleşmelerin idari yargının görev alanında bulunduğu, niteliklerinden idari sözleşme olduğu anlaşılan sözleşmelere yasal düzenlemelerle özel hukuk hükümleri uygulanmasının Anayasaya aykırılık teşkil ettiği ifade edilmektedir.

Anayasa'nın 155'inci maddesi imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinin Danıştay'ın incelemesinden geçmesi gerektiği hükmüne yer verilmiştir. Kamu hizmetlerinin özel

kişilerce yerine getirilmesinde olumlu ve olumsuz durumların bu kişilere ait olduğu, idarenin denetim ve gözetim yetkisi bulunduğu uzun süreli sözleşmeler imtiyaz olarak tanımlanmış, 3096 Sayılı Kanun’da düzenlenen YİD modelinin imtiyaz sözleşmesi olduğuna yer verilmiştir. 3096 Sayılı Kanun’da geçen görevlendirme sözcüğünün Danıştay incelemesi yapılmasını engellemeye yönelik olduğu değerlendirilmesi yapılmaktadır. İmtiyaz sözleşmelerinin Kanuna göre değil niteliğine bakılarak belirlenebileceği ifade edilmektedir. Kamu hizmetinin uzun süreli sözleşmelerle gördürülmesi imtiyaz sözleşmesi olarak değerlendirilmektedir. Bu nedenle Kanunla imtiyaz sözleşmesi kapsamında olmadığı düzenlemesine yer verilerek Danıştay incelemesinden çıkarılmasının Anayasa’ya aykırı olduğu belirtilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin, E:2004/114, K:2007/85, 22.11. 2007 tarihli kararında<sup>10</sup>, sağlık hizmetlerinin satın alınarak tedarik edilmesine ilişkin “usul ve esasları” belirleyen ve 657 “Devlet Memurları Kanunu” 36’ncı maddesine eklenen düzenlemenin iptali irdelenmektedir.

657 Sayılı Kanun’un, sağlık hizmetleri ve yardımcı sağlık hizmetleri sınıfının yer aldığı bendine, gerekmesi halinde bu sınıftaki personelin yerine getirdiği hizmetlerin hizmet alımı yoluyla yapılabilmesi, döner sermaye gelirlerinden ödemesinin yapılabilmesi, bunlara ilişkin usul ve esasların Bakanlıkça belirlenebileceği yönündeki hükümlerin Anayasa’ya aykırı olduğundan iptali istenmiştir.

İptal başvurusunda, dolaylı bir özelleştirme yönteminin öngörülmesi ve Anayasa’nın 128’inci maddesinin kamu hizmetlerinin memurlar ve diğer kamu görevlilerince asli ve sürekli görevler kapsamında yerine getirilmesi hükmüne aykırılık teşkil ettiği ileri sürülmektedir.

Kararda, kamu hizmetinin geniş anlamda tanımı yapıldıktan sonra sağlık hizmetlerinin toplumsal hayatın zorunlu ihtiyaçlarından kesintisizlik ve devamlılık isteyen yönüne vurgu yapılmaktadır. Ayrıca, Anayasa’nın 47’nci maddesine eklenen dördüncü fıkrayla

---

<sup>10</sup> 24.12.2007 tarih ve 26736 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

kamu hizmetlerinin özel hukuk sözleşmeleri düzenlenerek özel kişilere yaptırılması ya da devredilmesi hükmüne yer verilmektedir.

Sağlık hizmetlerinin diğer kamu hizmetleriyle karşılaştırıldıklarında niteliklerinin farklı olduğunun belirtildiği kararda, bu hizmetin temel hedefinin insan sağlığının geri bırakılmama ve yerine koyulmama niteliğine değinilerek, artan sağlık hizmeti talebinin karşılanabilmesi için yüksek sermaye içeren teknoloji temini, makine teçhizat, bakım, yenileme, yapı, insan kaynağı, kurumlar ve halkın memnuniyetinin sağlanması gibi yönlerinin Devletin yerine getirmesi gereken kamusal zorunluluğu olarak görülmektedir. Anayasa'nın 2'nci maddesinde sosyal hukuk devleti düzenlemesi yer almaktadır. Bireylerin sağlık hizmetlerinden yeteri kadar yararlanmasının sosyal hukuk devletinin gereği olduğu, 47'nci maddeyle de bunların özel hukuk sözleşmelerine konu edilerek üçüncü kişilere yaptırılabilceği belirtildiğinden, iptal talebinin reddedildiği görülmektedir.

Anayasa Mahkemesinin Esas: 2013/50, Karar: 2015/38, 01.04.2015 tarihli kararında<sup>11</sup>; Sağlık Bakanlığının KÖİ modeliyle yeni tesis yapımı ya da yenilenmesiyle hizmet alımına yer veren 21.02.2013 tarih ve 6428 Sayılı Kanun'un<sup>12</sup> bazı maddelerinin iptal istemi incelenmektedir.

6428 Sayılı Kanun'un, muhtelif maddelerinde geçen, özel hukuk hükümlerinin uygulanması, hizmetlerin yüksek teknoloji veya finansman gerektirmesi, yapılacak tesislerdeki belli hizmetlerin sunulması, idarenin mali ve teknik yönden ölçüt belirleyebilmesi ve denetleme yetkisini başkasına bırakmasıyla ilgili ifadelerin Anayasa'ya aykırılığı nedeniyle iptal davası açılmıştır.

Kararda ilk olarak, 6428 Sayılı Kanun'un, KÖİ modelinin temel unsurlarını düzenlediği, sözleşmelerin özel hukuk hükümlerine tabi olduğu, Sağlık Bakanlığı ve ilgili birimlerinin yeni veya yenileme yatırım ve hizmetlerinin tedarik edilmesi amacıyla geliştirilen bir finansman modeli olduğu açıklanmaktadır. Hizmetin özel sektöre gördürüldüğü ancak

<sup>11</sup> 15.04.2015 tarih ve 29327 Sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

<sup>12</sup> 09.03.2013 tarih ve 28582 Sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

idarenin hizmetten elini çekmediği, tıbbi hizmetlerin sorumluluğunu üstlenerek hizmet görmeye devam ettiği, hastane binalarının yapımı, bakımı ve işletilmesi gibi tıbbi hizmetler dışındaki hizmetlerin özel sektörün sorumluluğunda kaldığı belirtilmektedir. Ayrıca, yükleniciden %20'si öz kaynaktan karşılanmak üzere finansman sağlaması, sabit yatırım dönemi hariç 30 yıllık bir süre için idarece tesislerin kiralanacağı ve bedelinin ödeneceği, Hazine taşınmazı için üst hakkı verileceği, kiralama süresinin sonunda herhangi bir sınırlama içermeyecek şekilde, bakımlı ve kullanılabilir bir halde idareye bırakılacağı yönündeki hükümlere değinilmiştir.

İncelemede, Anayasa'nın hukuk devleti olma ve kamu hizmetlerinin memurlar ve diğer kamu görevlilerince kesintiye uğratılmadan yapılması yönündeki 2 ve 128'inci maddelerine vurgu yapıldığı görülmektedir. Takiben 47'nci maddedeki devlet, KİT ve bunların dışındaki kamu tüzel kişilerinin yürüttükleri yatırım ve hizmetlerin özel hukuk sözleşmelerine konu edilerek gerçek ve tüzel kişilere yaptırımları ya da devretmelerinin kanunla belirleneceği hükmüyle, idarelerin asli ve sürekli görevler dışındaki hizmetleri özel kişilere yaptırabileceklerinin mümkün olduğu ifade edilmektedir. Sağlık hizmetlerinin, insan sağlığının geri bırakılmama ve yerine koyulmama hedefleri belirtilerek, sürekli büyüyen sağlık hizmeti talebinin eksiksiz bir şekilde karşılanması, büyük sermaye gerektiren güncellenmiş teknoloji elde edilmesinden, aygıt donanımlarına, insan kaynağından hastane ve diğer tesislere kurumlar arası işbirliği yaparak ve halk memnuniyetini artırmanın Devletin kamusal zorunluluğu ve sosyal devlet ilkesinin gereği olduğu vurgulanmaktadır. Mahkemenin E:2004/114, K:2007/85, 22.11.2007 tarihli Kararı'nda da bu durumun teyit edilerek sağlık hizmetlerinin özel kişilere gördürülmesinin Anayasa'ya aykırı bulunmadığı vurgulanmaktadır. Yine Mahkemenin E:2011/150, K: 2013/30, 14.02.2013 tarihli kararının da sağlık hizmetlerinin KÖİ modeli çerçevesinde yapılabileceği, Anayasa'nın 47'nci maddesinde sözleşmelere hukuki nitelik anlamında bir sınırlama getirilmediği, ölçüt olarak kamusal yararının kolay ve etkili bir şekilde gerçekleştirilmesinin esas alındığı belirtilmektedir.

İptal davasının açılma gerekçeleri arasında, düzenlemenin kamu hizmeti imtiyazının bütün unsurlarını taşıması nedeniyle Anayasa'nın 155'inci maddesine göre Danıştay'a bildirilmesi gerektiği yönündedir. Anılan maddede, imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerine

ilişkin Danıştay'ın iki aylık bir sürede düşüncelerini bildirmeleri görevi düzenlenmiştir. Anayasa Mahkemesi, imtiyaz sözleşmelerinin kamu hukukuna tabi olması gerektiği, bu sözleşmelere özel hukuk hükümlerinin uygulanmasının Anayasa'ya aykırı olduğu, isimlendirmeleri farklı olsa bile imtiyaz sözleşmesi unsurlarının bulunmasının özel hukuk hükümlerine tabi olamayacağı, bu tür sözleşmelerin Danıştay incelemesinden geçmesi gerektiği yönünde iptal kararları vermiştir. Nitekim, anılan mahkemenin 28.06.1995 tarih ve E:1994/71, K:1995/23<sup>13</sup>, 26.03.1997 tarih ve E:1996/63, K:1997/40<sup>14</sup> kararlarının da bu yönde olduğu belirtilmiştir.

Kamu hizmeti imtiyaz sözleşmeleri ile ilgili iptal kararlarından sonra, Anayasa'nın 47 ve 155'inci maddelerinin değiştirilmesiyle yapılan yasal düzenlemelerin anayasal dayanağa kavuşabileceği düşüncesinden hareketle 13.08.1999 tarih ve 4446 Sayılı Kanun ile anılan maddelerde değişiklik yapılmıştır. 155'inci maddede Danıştay'ın incelemesi ifadesi, iki ay içinde düşüncesini bildirme şeklinde değişmiştir. 47'nci maddede ise kamu idarelerince yerine getirilen yatırım ve hizmetlerin özel hukuk sözleşmelerine konu edilerek özel kişilerden temin edilebileceği ya da devredilebileceği hususlarının kanunla belirlenebileceği hükmü getirilmiştir.

Anayasa Mahkemesi iptal başvurusunu değişen bu maddelerle birlikte ele alarak, imtiyaz sözleşmeleri unsurları bulunsu dahi sözleşmelerin özel hukuk hükümlerine göre düzenlenerek özel kesime gördürebileceği, bu nedenle Anayasa'ya aykırılıktan söz edilemeyeceği yönünde değerlendirmelerde bulunmaktadır.

İptali istenilen, yüksek teknoloji ya da büyük finansman gerektiren bir kısım hizmetler hususunda Mahkeme, bu durumun KÖİ modeli çerçevesinde sağlık hizmetlerinin tıbbi hizmetler dışındaki hizmetler kapsamında değerlendirilmesi gerektiği, bunun belirlenmesinin idari ve teknik bir sorunu yansıttığı ve Anayasa'ya aykırı bir durumun bulunmadığı, yorumunda bulunmaktadır. “Belli hizmetler” ile ilgili itirazlara da, tıbbi hizmetler dışındaki diğer hizmetler kapsamında bir değerlendirme yapılabileceği belirtilmektedir. Çok sayıda tesisin yapım ve yenilemesinin sadece bir ihaleyle

<sup>13</sup> 26.08.1995 tarih ve 22586 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

<sup>14</sup> 26.06.2001 tarih ve 24446 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

yapılmasının içinde bulunulan sektörde rekabet ortamından uzaklaşmaya neden olabileceği ve Anayasa'nın 167'nci maddesine aykırılık teşkil edeceği iddiasının, idarenin tıbbi hizmetleri yapmaya devam edeceği, birden fazla tesis ve yenilemenin tek bir ihalede yapılmasının ancak gerek görülmesi halinde başvurulacak bir yöntem olması nedeniyle aykırılığın bulunmadığı değerlendirilmesi yapılmaktadır.

Mahkeme, idareye Kanun kapsamındaki yapım ya da yenileme ihalelerinde tanınan finansman ve yeterli teknik kapasiteye ilişkin ölçüt belirleme yetkisi verildiği, Anayasa'da kamu ihalelerinde uyulacak esas ve usuller hakkında bir hüküm bulunmadığı gerekçeleriyle Anayasa'ya aykırı görmemiştir.

Anayasa Mahkemesi, idarenin, sözleşmeyle yüklenicinin yerine getirmesi gereken iş ve işlemleri her aşamada denetlemesi ya da denetlettirmesine ilişkin düzenlemeyi, icrai işlemleri kapsamaması koşuluyla özel kişilere denetim yaptırılabilmeyle birlikte denetimi gerçekleştirecek kişilerle ilgili nitelik ve yükümlülükler yer verilmesi gerektiği, usulsüzlük durumunda karşılaşılabilecek yaptırım ve sonuçların açık ve net düzenlemesi gerektiği, mevcut haliyle bir belirsizliğin söz konusu olduğu ve Anayasa'nın 2'nci maddesinde belirtilen hukuk devleti ilkesine aykırı olduğu değerlendirilmesi yapılmaktadır.

## **2.8 Hazine ve Hazine Taşınmazı Kavramı**

Kardeş (1999), “hazine” kelimesinin Arapça'dan dilimize geçtiği ve devlet malının, parasının saklandığı yer anlamına geldiği, günümüzde genel bütçe kapsamında bulunan kamu kuruluşlarının menkul ve gayrimenkulleri, hakları, alacakları ve borçları yönüyle devlet tüzel kişiliğini temsil ettiğini belirtmektedir.

Hazine ve Hazine taşınmazı için kanunlarda “emlak-ı emiriye”, “emlak-ı milliye”, “maliyeye ait”, “emval-u metruke”, “devlete ait”, “maliye hazinesi”, “milli emlak”, “millet” kelimelerinin kullanıldığı belirtilmektedir. Hazine malları ile kamu mallarının birbirleriyle karıştırıldığı ileri sürülmektedir (Kardeş 1999).

Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi, personel, örgütlenme, taşınır ve taşınmazlara sahip olunmasıyla mümkün olabilir. Kamu hizmetlerinde farklı nitelikte taşınır ve taşınmaz kullanıldığı söylenebilir. Bunlar, özel mülkiyet konusu mallardan farklı olup kendi aralarında da farklılaşmaktadır. Ancak, Türk Hukukunda bu mallara ilişkin belirsizlik bulunduğu söylenebilir. Bu malların ifade edilmesinde kavram birliği bulunmadığı, kamu hizmetinde kullanılan mallarla ilgili olarak; “devlet malları”, “devlet emlaki”, “idare malları”, “idare emlaki”, “milli emlak”, “kamu malları”, “hazine malları”, “kamusal alan”, deyimlerine yer verildiği görülmektedir (Kırbaş 1988).

Devletin özel malları kamu hizmetlerine tahsis edilmeyen, özel hukuk hükümlerine tabi mallardır. Devlet tüzel kişiliğini temsilen tapuda Hazine adına, medeni hukukun öngördüğü mülkiyet hakkına dayanılarak tescil yapılmaktadır. Malik hak ve yetkileri bakımından özel kişilerle Hazine arasında fark bulunmamakla birlikte bu malların edinimi, yönetimi ve elden çıkarılmasında kamu hukuku sınırlamaları söz konusu olabilir (Kırbaş 1988).

5018 Sayılı Kanun’un 3’üncü maddesinde, borçlanarak elde edilenlerle birlikte, kamu gelirleri, menkul ve gayrimenkulleri, nakit, alacak ve haklar ve her türlü değerlerin, kamu kaynaklarını oluşturduğu tanımına yer verilmektedir.

Anılan Kanunun 45’inci maddesinde, genel bütçeli idarelerin edindiği taşınmazların devlet tüzel kişiliğini temsilen Hazine adına tapuda tescil edileceği belirtilmektedir. Bu şekilde tescil edilen taşınmazların yönetiminden Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı sorumlu tutulmuştur.

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 101’inci Maddesi’nde Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ana hizmet birimleri arasında yer verilen, Milli Emlak Genel Müdürlüğü’nün görevleri düzenlenmiştir. Anılan maddeyle Milli Emlak Genel Müdürlüğü’ne önemli görevler verilmektedir.

Genel Müdürlük, Hazine özel mülkiyetinde bulunan taşınmazlar ile yapısı gereği tescile konu edilmeyen (devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler (DHT)) taşınmazları yönetmekte ve bu konuda diğer kamu idareleri ile işbirliği yapabilmektedir. Hazine özel mülkiyetinde bulunan taşınmazlar satış, kira, trampa ve üst hakkına konu edilebilir. DHT yerler kiralanabilir ya da bunlara kullanım izni (tapuda tescil edilme dışında irtifak hakkı kurulmasına benzer bir uygulama) verilebilir. Taşınır, taşınmaz ve haklardan devlete intikal etmesi gerekenlerin tasfiyesi ve tescil işlemleri ile tescilli ya da tescilsiz taşınmazların kamu hizmetinde kullanılması gerekli olanları kamu idarelerine tahsis etme, kaldırma görevleri Genel Müdürlükçe yapılmaktadır.

Devlete ait taşınmazların, hukuki durumları ve tabi oldukları hukuki mevzuat yönüyle farklı olduğu söylenebilir. Kamu hizmeti ile doğrudan ilgisi bulunmayan taşınmazlar, kira, ecrimisil<sup>15</sup> ya da satış yoluyla değerlendirilerek devlet bütçesine gelir sağlayabilir ve bu gelir kamu giderlerinin finansmanında kullanılarak kamu hizmetiyle dolaylı bağlantısı kurulabilir. Hazine taşınmazlarının önemli bir bölümünün doğrudan ya da dolaylı olarak kamu ortak kullanımına ayrıldığı ya da bir kamu hizmetine tahsis edildiği ifade edilebilir. Kamu malları, Hazine özel mülkiyetindeki taşınmazlardan farklı hukuki statüye tabi kılınmıştır. Devlete ait taşınmazların işlevleri açısından kamusal mallar ve devletin tescilli malları olarak iki başlık altında ele alınması konusunda genel bir uzlaş olduğu söylenebilir (Şimşek 2021).

Diğer bir husus, Hazine taşınmazlarıyla ilgili tüzel kişiliği kimin temsil ettiğine ilişkindir. 2018 yılına kadar Hazine, taşınır, taşınmaz, haklar, alacaklar vb. açısından Maliye Bakanlığı, borç yönetimi açısından Hazine Müsteşarlığı/Ekonomi Bakanlığı ile temsil edilmekte iken, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinden sonra taşınmazlar açısından Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, diğer unsurlar itibarıyla Hazine ve Maliye Bakanlığına bırakılarak ikiye bölündüğü söylenebilir. Başka bir ifadeyle, 2018 yılında Hazinenin, tek bir Bakanlık bünyesine toplanamadığı, Devlet tüzel kişiliğinin

---

<sup>15</sup> 19.06.2007 tarih ve 26557 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Hazineye ait taşınmazların yönetimine ilişkin Yönetmeliğin 4/g Maddesinde ecrimisil, tescilli ya da tescilsiz Hazine taşınmazının izin alınmadan gerçek ya da tüzel kişilerce işgali ya da her türlü tasarrufu halinde Hazinenin zararı veya işgalcinin kusurlu olup olmadığı dikkate alınmadan istenebilen bir tazminat, olarak tanımlanmaktadır.

taşınmaz ve diğer unsurlar açısından iki ayrı bakanlık tarafından temsil edilmeye devam edildiği belirtilebilir.



### 3. KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİ MODELLERİ VE UYGULAMALARI

#### 3.1 KÖİ'lerin Tarihsel Gelişimi

Roma İmparatorluğu döneminde liman, yol, pazar yeri ve hamam gibi kamusal hizmetlerin imtiyaz usulüyle özel girişimcilere gördürüldüğü ve buna ilişkin düzenlemelerin 539 yılına kadar uzandığı ileri sürülmektedir. İmtiyaza ilişkin düzenlemelerin Batı Avrupa'da 12. yüzyıldan itibaren tekrar gündeme geldiği, başta Fransa olmak üzere 16. ve 17. yüzyıllardan itibaren süreklilik kazandığı, bu kapsamda yollar, su kanalları, posta işleri, taşıma, şehir aydınlatması, opera binası gibi tesislerin yapıldığı ifade edilmektedir. 19. yüzyılda demiryolu ve elektrik hatlarında imtiyaz yönteminin yoğun kullanıldığı belirtilmektedir (Anonim 2014). Osmanlı İmparatorluğu'nda 1850'lerden itibaren Terkos Suyu, İstanbul Şirketi Hayriye deniz hatları işletmesi, Beyoğlu Tüneli, havagazı, tramvay, elektrik, tren yolları gibi kamu hizmetlerinin imtiyaz yoluyla gerçekleştirildiği belirtilmektedir (Anonim 2014).

Dünyada Klasik İktisadi Görüş'ün 1929'da başlayan krize kadar etkili olduğu söylenebilir. Klasik İktisadi Görüş'ün, görünmez el ile ekonomiyi düzenleyeceğine ilişkin anlayışı, 1929 büyük ekonomik buhranı ile sarsılmıştır. Bu dönemde devletin piyasaya müdahale ederek yıkılan sisteminin yeniden kurulmasını savunan Keynes'in görüşleri ön plana çıkmıştır (Kepenek 1990).

1929 Ekonomik Buhranının maddi yıkımları ve enflasyon nedeniyle imtiyaz sözleşmelerinin yerine getirilmesinin zorluğu karşısında imtiyaz sahipleri devletlerle anlaşma yapmaya başlamışlar ve kamu iktisadi teşebbüslerinin kurulmasının da yolunu açmışlardır. Bu dönemde Türkiye'de imtiyazların sonlandırıldığı, altyapı şirketlerinin millileştirildiği söylenebilir (Anonim 2014). 1929 Ekonomik Krizi ve İkinci Dünya Savaşı sonrasında ekonominin yeniden yapılanmasında devletin müdahalesi ve sınai ve ticari işletmelerle doğrudan üretim içinde yer almasının ekonomi içinde kamunun payını artırdığı ifade edilmektedir (Kilci 1994, Anonim 2014).

1970’li yıllarda yaşanan petrol krizi yeniden piyasa ekonomisini gündeme getirmiştir. Bunda, devletin ekonomiye müdahalesi, ekonomideki payını artırması ve kıt kaynakları etkin kullanmamasının ekonomik büyüme hızını düşürdüğü yönündeki gerekçelerinin etkili olduğu söylenebilir (Kilci 1994). Petrol kriziyle birlikte Keynesyen politikalara güvenin sarsılmasıyla liberal politikalar yeniden gündeme gelmiştir. Bu kapsamda devletin rolü tartışılmış, kamu kesiminin daraltılarak hizmet etkinliğinin sağlanabileceği ileri sürülmüştür. Devletin yeniden yapılandırılmasıyla krizlere karşı kapitalist sistemin kendini koruyabileceği belirtilmektedir. Bu anlayış, gelişmekte olan ülkelerde yavaş işleyişe sahip olduğu ileri sürülen devlet işletmelerinin tasfiyesi yönünde olmuştur. Gelişmekte olan ülkelerin yeni yatırım alanları olarak belirlenmesi, devletin rolünün azaltılarak liberal ekonomik politikaların izlenmesi halinde daha yüksek büyüme düzeyinin sağlanabileceği düşüncelerinin etkili olduğu görülmektedir (Saylan 2003, Ataay 2006). Bu dönemde ekonomik özgürlüğü kişi özgürlüğü ile eş tutan, devletin ekonomide daha az görünmesiyle özgürlüklerin artacağı liberal anlayışını savunan Chicago Okulu’nun etkisinden söz edilebilir. İngiltere’nin kamu kurum ve kuruluşlarının verimsizliği ve işsizlik sorunları nedeniyle yoğun özelleştirme programı uyguladığı ve dünyaya düşünsel öncülük ettiği söylenebilir. Bunun, dünyada piyasa ekonomisini güçlendirdiği, Doğu Bloku ülkelerinin çöküşünü hızlandığı ileri sürülmektedir (Anonim 2014).

KÖİ modellerinin gündeme gelmesi birçok başlıkta incelenebilmektedir. En genel sınıflandırma, küreselleşme ve liberal politika etkisi, kamu hizmeti temel ilkelerinin değişimi, kamu hizmetinin işletilmesi ve düzenleme ve diğer etkiler şeklinde yapılabilmektedir.

### **3.1.1 Küreselleşme ve liberal politika etkisi**

Küreselleşme, kapitalist sermaye birikiminin toplum ve siyasi denetim mekanizmalarına girmeden dünyanın her yerinde her çeşit mal ve hizmeti kapsamı ve bunları kendi birikim işleyişine uydurması olarak tanımlanmaktadır (İnsel 2015). Küreselleşme kavramı, serbest rekabet ve neoliberalizm kavramlarının yerine kullanılsa da bunlardan daha geniş kapsamlı olduğu söylenebilir (Doğan 2008). Aktan (2003), sermayenin yapısı

gereği yerel olmadığı, teknoloji ve bilgi iletişim araçlarının gelişmesiyle küresel özelliğinin uluslararası bir boyut kazandığı, bundan dolayı korumacı devlet yerine küresel devletin ön plana çıktığı ve uluslararası ticaretin engelle karşılaşmamasına yönelik politikaların gündeme geldiği hususuna dikkat çekmektedir.

Bu dönemde, özelleştirmelerin krizden çıkışta önemli bir uygulama olabileceği üzerinde durulmaktadır. Kapitalist ülkelerin yanında sosyalist ülkelerde de ekonomide kamu payının azaltılarak kaynak kullanımında etkinlik ve tam rekabet piyasasının oluşabileceği, sermaye piyasasının gelişebileceği ileri sürülmektedir. Dolayısıyla 1980’li yıllardan itibaren uygulanmaya başlanan zelleştirme uygulamaları sonucu devlete, piyasaların kurumsallaşması, alt yapının sağlanması, eğitim, bilim ve teknolojinin geliştirilmesi ve refahı artırma rolü biçilmektedir. Dünya Bankası (WB) gibi uluslararası örgütlerin zelleştirme ve devletin rolü konusundaki teşviklerinin de etkili olduğu ifade edilmektedir (Günal 2006).

Tam rekabet koşullarının oluşabilmesi için şirket faaliyetlerinin karşılaşabileceği kısıtlamaları kaldırması görevinin de devlete yüklendiği söylenebilir. IMF, WB ve Dünya Ticaret rgt (WTO) ve Avrupa Birliği gibi çok sayıda uluslararası kurum ya da birliğin kısıtlamaların kaldırılmasını desteklediği söylenebilir (Kozanoğlu 2008).

Birleşmiş Milletler’in sürdürülebilir kalkınma hedeflerinin 17’ncisi, uygulama araçlarının güçlendirildiği küresel ortaklıkların kurulmasıyla ilgilidir. Anılan hedefin 17 numaralı amacı, sürdürülebilir kalkınmanın çok paydaşlı ortaklıkların bilgi, uzmanlık, teknoloji ve finansal kaynaklarının harekete geçirilmesinde önemli bir fonksiyonu bulunduğu yönündedir. Gelişmekte olan ülkeler başta olmak üzere tüm ülkelerin, kamu, kamu özel ve sivil toplum ortaklıklarının deneyim ve kaynak bulma stratejilerini temel olarak teşvik amacı bulunduğuuna vurgu yapılmaktadır (Anonymous 2023)

### **3.1.2 Kamu hizmeti temel ilkelerinin değişimi**

Us (2010), kamu hizmetlerinin evrimine paralel olarak bunlara uygulanan ilkelerin değiştiğini belirtmektedir. Avrupa Birliği'nde (AB), kamu hizmetleri için genel yarar hizmeti, asgari hizmet ve evrensel hizmet kavramlarının kullanılmaya başlanması, serbest piyasa ekonomisiyle kamu hizmetinin sağlanabileceği fikrinden kaynaklandığı ifade edilmektedir. Piyasa kurallarının esas alınmasıyla girişimcinin kârlılık ilkesine göre hareket etmesiyle kârlı olmayan bazı alanlara yatırım yapılmaması sonucu süreklilik, bedelsizlik, eşitlik ilkelerinin aşınabileceği ileri sürülmektedir.

### **3.1.3 Kamu hizmetinin işletilmesi ve düzenleme**

Liberal politikaların uygulanması sonucu kamu hizmetlerinin yürütölme biçimleri ve denetlenmesinin değişime uğradığı belirtilebilir. Diğer bir anlatımla, hizmetlerin yürütölmesi ile düzenlenme ve denetlenmesi ayrılabilir. Kamu hizmetlerinin idare edilmesi yerine işletilmesi gerektiği tartışılmaktadır (Karahanoğulları 2015).

Böyle bir ayrıma gidilmesinde, devletin işletmecilik alanından çekilmesi, düzenleme ve denetleme fonksiyonuna yönelmesi gerektiği düşüncesinin bulunduğu, devletin işletmecilik alanından çekilmesinin, bu alanda verimsiz olduğuna ilişkin görüşlerle desteklendiği söylenebilir.

Kamu kesiminin yeniden yapılandırılmasında, işletmecilik yaklaşımlarının etkili olduğu belirtilmektedir. Bu dönemde, devletin kaynak israfına yol açmaması için özel sektör işletmecisi gibi hareket etmesi gerektiği fikrinin gündeme geldiği, kamu harcamalarının kısıldığı, bütçe disiplininin sağlandığı, sosyal yardımların azaltıldığı, özelleştirmeye ağırlık verildiği gözlemlenmektedir. KÖİ modeli, devlete yüklenen yeni görevle uyumlu bir uygulama olarak görölmektedir. Minimum devlet ve piyasa dostu devlet anlayışının yansıması olarak değerlendirilmektedir (Yalçın 2014).

Kamu kesiminin yeniden yapılandırılması yeni kamu işletmeciliği olarak ifade edilmektedir. Devletin yasal düzenlemelerini kâr odaklı özel sektör ile devlet işbirliğini sağlayacak şekilde planlayarak küreselleşme avantajlarından yararlanabileceği ileri sürülmektedir. Devlete yüklenen görevler açısından yasama faaliyetinde bulunma ve toplumsal düzeni sağlama rolünün artarak genişleyeceği, idare hukuku karşısında işletmecilik anlayışı gereği özel hukuk alanında kanun yapılmasının daha güçlü olacağı üzerinde durulmaktadır. Diğer yandan, yönetimin devletle sınırlandırılmayarak yerel, ulusal, uluslararası boyutlarıyla ele alınması gerektiği belirtilmektedir. Bu nedenle, özel kesimin katılımıyla yeni bir yönetim şekli ortaya konulmasıyla devlet yapılanmasının KÖİ'ler aracılığıyla piyasalaştırılabileceği ifade edilmektedir (Güzelsarı 2003).

Yeni kamu işletmeciliğinin, geleneksel anlayışın merkezindeki bürokrasiyi zayıflatarak piyasa kökenli anlayışla kazanımlar sağlamakla birlikte, etkin yapısı ve becerikli yöneticilerle uygulamaya geçmediği ve teoride kaldığı belirtilmektedir. Kamu yönetiminin yoğun etkileşim içinde bulunduğu sosyoloji, psikoloji ve işletme gibi alanlardan farklı alanlara açılarak büyümesinin, özgünlüğünü kaybetmesine ve kimlik bunalımına yol açabileceği ifade edilmektedir (Özer 2014).

Kamu ve özel sektörün yönetim farklılığı, yönetimle ilgili teknikler, ilkeler ve yöntemlerin her iki taraf için uygulanıp uygulanamayacağı yönünden ele alınabilir. Kamu-özel yönetim ayrımının geçerliliği, uygunluğu ve uygulanabilirliği, kamu yönetimi kimliğinin önemli bir parçası olarak görülmektedir. Bu durumda, kamu yönetiminin işletmecilik temelinde bir ayrıma tabi tutulmasının daha da karmaşık bir duruma yol açabileceği ileri sürülmektedir. Kamu işletmeciliğinin kamu örgütlerini esas alması nedeniyle, kamu örgütlerinin yürütme erki ile özdeş kabul edilemeyeceği ve bu şekilde örgüt odaklı değişkenlerle sınırlandırılmasının zor olabileceği belirtilmektedir. Ayrıca, kamu yöneticilerinin hukuk ve siyasetten bağımsız fonksiyonunu yerine getiremeyeceği ifade edilmektedir (Üstüner 2000).

### 3.1.4 Diğer etkiler

Kamu hizmetlerine özel sektörün dâhil edilmesinin, nüfus artışı, refah düzeyi artış beklentileri, siyasi rekabet, ihtiyaçların çeşitlenmesi, standart mal ve hizmetlerin yaygınlaşmasıyla kamu kesiminin toplum taleplerini dinleyerek kamu hizmetlerinin yüksek kalitede üretmesi zorunluluğundan kaynaklandığı ileri sürülmektedir. KÖİ modelinin uygulanmasında her ülkenin gerekçelerinin farklı olduğu söylenebilir. Modelin uygulanmasının ortak nedenlerini Atasoy (2011) şu şekilde sıralamaktadır:

- Bütçe kısıtlamaları nedeniyle yapılamayan kamu hizmetlerinin özel sektör yoluyla gerçekleştirilebilmesi, yapılan harcamaların bütçe dışında gerçekleştirilmesi nedeniyle borç olarak görülmemesi,
- Özel sektörün etkin ve dinamik yapısından yararlanılarak kamu hizmetlerinin düşük maliyetle yapılabilmesi,
- Kamu hizmetlerinin uluslararası standartlarda sağlanabilmesi,
- Ülkelerin ekonomik büyüme, istihdam, kamu harcamalarının ekonomik ve sosyal faydasının yükseltilmesine katkı sağlayabilmesi,
- Kamu hizmetlerine yenilik getirebilmesi,
- Hizmet bedellerinin uzun vadede düşebileceği beklentisi,

KÖİ modelinin 1980’li yıllardan itibaren tercih edilmesinin gerekçe ve gelişmeleri beş başlık altında açıklanmıştır (Anonim 2018a):

- Hızlı nüfus artışının getirdiği altyapı gereksinimi,
- Kentleşme oranına bağlı olarak hizmet taleplerindeki artış,
- Gelişmekte olan ülkelere kaynaklanan global bunalımlar,
- Çok uluslu şirketlerin kâr sürekliliğine dayalı proje arayışları,
- Uluslararası kuruluşların yönlendirmelerine bağlı olarak özelleştirme uygulamalarıyla devletlerin finansman yaratma çabaları.

## 3.2 Kamu Özel İşbirlikleri

### 3.2.1 Kamu özel işbirliği tanımları

Nguyen ve Notteboom (2017), literatürde ortak bir KÖİ tanımının bulunmadığı, her ülkenin bu tür ortaklıklar için kendi tanımını ve uygulama çerçevesini oluşturduğu, Dünya Bankası Altyapı Kaynak Merkezi'nin (PPPIRC) KÖİ'lere ilişkin olarak; (1) uzun vadeli anlaşma olması, (2) kamu ve özel tarafın risk ve sorumluluk paylaşımında birlikte hareket etmesi, (3) kamu hizmeti ve kamu altyapısının sağlanması, özelliklerine yer vermektedir. Geleneksel kamu alımları ve tam özelleştirme KÖİ olarak kabul edilmemektedir.

Nel (2020), KÖİ'nin, stratejik bir hedefe ulaşmak için kamu ve özel taraf arasında yapılan bir anlaşma olması, modelin risk dağıtımı ve transferi, ekonomiklik ve paranın karşılığı olmak üzere üç ilkeye dayandığını belirtmektedir.

KÖİ projeleri, karmaşık işlemleri ve çeşitli ilgi alanlarına sahip çok sayıda katılımcıyı içermeleri, finansmanı, değerlendirme ve müzakere aracı olarak kullanılmaları, paydaşların karşılıklı bir anlaşma ve risk paylaşımı dengesini içermektedir (Kurniawan vd. 2015).

KÖİ'ler, kamu sektörü kuruluşlarının, kamu sektörü altyapı tesislerinin özel sektör kuruluşu tarafından inşası veya yönetimi için özel sektör kuruluşlarıyla uzun vadeli sözleşmeye dayalı anlaşmalara girdiği veya hizmetlerin özel sektör kuruluşu tarafından bir kamu sektörü kuruluşu adına topluma sağlanması olarak tanımlanmaktadır (Carbonara vd. 2014).

KÖİ'ler, kamu altyapısını ve hizmetlerini geleneksel satın almalara göre daha uygun maliyetli ve verimli bir şekilde gerçekleştirmek amacıyla kamu ve özel sektörün uzun dönemli sözleşme düzenlemesi olarak kabul edilmektedir (Jin vd. 2019).

KÖİ, kamu tesisleri projelerinin inşaat aşamasında işbirliği yapan veya kamu malları ve hizmetleri sağlayan kamu ve özel yatırımcılar arasındaki ortaklığı ifade etmektedir. Devlet ile özel yatırımcılar arasında sözleşme imzalanması, her iki tarafın hak ve yükümlülüklerini netleştirmektedir (Ma vd. 2018).

Özel finans girişimi (ÖFG), kamu hizmetlerinin satın alınma şeklini serbestleştiren bir KÖİ biçimidir. Bu model, kamu hizmetlerinin sunumunu, sadece kamu sektörü kuruluşlarından değil, aynı zamanda iki sektör arasında bir tür ortaklık şeklinde hem kamu hem de özel sektörden temin edilebilmesini içermektedir. ÖFG’de kamu tarafı, kamu hizmeti talebini karşılamak üzere bir tesise mali kaynak temini, dizaynı, yapımı ve işletilmesi için özel sektörü görevlendirmektedir (Oladapo ve Wood 2013).

KÖİ, kamu hizmetlerinde verimliliğin sağlanabilmesi için kamu ve özel sektör arasında düzenlenen ve uzun döneme yayılan bir sözleşmeyle, bilgi birikimi, hazır fonlar, sermaye, personel konusunda işbirliği içeren, tarafların mevcut proje risklerini yetkinliklerine göre yönetmeyi üstlendikleri bir modeli ifade etmektedir (Li vd. 2013).

KÖİ, yönetim uzmanlığı (örneğin, tasarım ve işletme) ve/veya mali katkılar (örneğin, finansman ve yatırım) gibi hizmetlerin bir kısmının özel sektör tarafından sağlandığı, paydaşlarının kamu ve özel sektör olduğu yıllara yaygın bir sözleşmeye dayalı hukuksal işlem olarak tanımlanmaktadır. KÖİ, hem kamu hem de özel tarafların becerilerini ve kaynaklarını ortak stratejik hedefler, paylaşılan riskler ve paylaşılan finansal sorumluluklarla birleştirerek sinerji yaratmayı amaçlamaktadır (Min ve Jun 2014).

KÖİ’ler, kamu varlıklarının geçici özel mülkiyetini içerir. Süreç, altyapıyı inşa etme, işletme ve ardından nihayetinde devlete devretme amacına sahip imtiyazlar aracılığıyla sağlanmaktadır. KÖİ’lerin yapısı sözleşmelere göre farklılık gösterebilmektedir (Khoteeva ve Khoteeva 2017).

### 3.2.2 Kamu özel işbirliği gerekçeleri

KÖİ'lerin altyapı geliştirmede kaldıraç, teknolojik yenilikler ve kalkınmanın teşvik edilmesinde önemli mekanizma olarak kullanılarak yeni fırsatlar ve riskler yarattığı hususuna dikkat çekilmektedir (Nel 2020).

KÖİ'lerin, kamu altyapısı sunumunun hızlandırılması, inşaat, işletme ve bakıma özel katılım sayesinde daha hızlı uygulama yapılarak yaşam döngüsü maliyetinin azaltılması, riskin onu en iyi yönetebilecek tarafa aktararak en iyi risk tahsisinin sağlanması, özel sektör işletmeciliğiyle daha iyi performans ve daha verimli kaynak kullanımı, kamu yönetiminin düzenleme, planlama ve izleme rollerine odaklanmasını sağladıkları söylenebilir (Nguyen ve Notteboom 2017).

Kamu kesiminin genellikle teknolojik ilerlemenin bir adım önünde olacak kapasite ve kaynaklardan yoksunluğu nedeniyle özel sektör kapasitesinden ve kaynaklarından yararlandığı ileri sürülmektedir. KÖİ'lerin doğru şekilde uygulanmasıyla sosyoekonomik hedeflerin harekete geçebileceği, özel sektörün yeterliliğinin harekete geçmesiyle ve riskin aktarılmasıyla kamu hizmetlerinin sunumunu teşvik edebileceği belirtilmektedir. Başka bir anlatımla KÖİ'lerin, kamu kaynaklarının yetersizliğini ve kamu sektörü verimsizliklerini gidermek için önemli bir mekanizma olduğu, hızlandırılmış altyapı geliştirme, iyileştirilmiş hizmet kalitesi, ekonomiklik, risk paylaşımı ve paranın karşılığını almayı sağladığı ileri sürülmektedir. Ancak, kamu değeri elde etmede ve devlet yatırımlarının geri dönüşünde, risk paylaşımı ve risk yönetiminde ve KÖİ yönetişimi ve kamu hesap verebilirliğinde yönetim zorluklarının bulunduğu konusuna da dikkat çekilmektedir (Nel 2020).

Farklı ülkelerdeki deneyimlerin, KÖİ modelinin, verimli, düşük maliyetli ve güvenilir hizmetler sağlayarak altyapı hizmetleri için harcanan “paranın değerini” artırabileceği, altyapı kalitesini ve verimliliğini artırarak hizmetleri ve yerel ekonomide büyümeyi ve istihdam fırsatlarını teşvik edeceği, ayrıca, kamu sektörünün projelerinin yapımı, finansmanı ve işletilmesi ile ilgili riskleri özel sektöre aktarmasına ve kamu sektörünün

bütçe yetersizliklerini düşük tutmasına izin verebileceğini gösterdiği ileri sürülmektedir (Carbonara vd. 2014).

Ekonomilerin gelişmesiyle kamu altyapı talebinde meydana gelen artışların hükümetleri borçlu hale getirmesi, KÖİ'lerin bir çözüm olarak görülmesini sağladığı söylenebilir. Bu modelde, özel sermaye kullanılarak kamu talebinin en kısa sürede gerçekleştirilebildiği, özel inşaat yatırımcılarının deneyimlerini güçlendirecek ve yönetim becerilerini geliştirecek büyük ölçekli projelere katılma fırsatlarını artırdığı belirtilmektedir (Wang ve Liu 2015).

Bing vd. (2005), İngiltere'de KÖİ projelerinin, altyapı maliyetlerini kamu bilançosundan çıkarmak suretiyle yatırım seviyelerini yüksek tutmak (Engel vd. 2017) ve Maastricht Anlaşmasının<sup>16</sup> kamu harcamalarına getirdiği kısıtlamalardan kaçmak için tercih edildiğini, kamu harcamalarının kısılması ve kamunun borçlanma limitlerinden kaçınmasının bir yolu olarak uygulamaya sokulduğunu ileri sürmektedir. Uygulamaların yaygınlaşmasıyla devlet borçlanması üzerindeki etkisinin tahmin edilenden daha az öneminin olduğunun ortaya çıkması, temelde kamu altyapı projelerinde risk dağılımına yönelik yeni bir yaklaşım olarak görülmüştür.

Oladapo ve Wood (2013), 1990'lardan önce, İngiltere hükümetlerinin özel sektör sermayesinin kamu sektörü projelerini finanse etmede istekli olmadıklarını, 1998'den itibaren kamu sektörü projelerinde karma kamu-özel sektör finansmanı ve ortaklık planlarının uygulanmasına izin verecek şekilde revizelerin yapıldığını belirtmektedir. Kamu projelerinde özel finansmana başvurma, maliyet etkinliği sunmak ve hükümetin bunları kamu harcama planlamasına dâhil etmesiyle gerekçelendirilmiştir

---

<sup>16</sup> Maastricht Anlaşması (anlaşma Şubat 1992 imzalanmış, 1 Kasım 1993'te yürürlüğe girmiştir);  
- Üye ülke ile enflasyonda başarılı ilk üçte yer alan ülkelerin ortalama enflasyon oranları arasındaki farkın 1,5 puanı geçmemesi,  
- GSYİH'nin %3'ünü aşmayacak kamu açığı,  
- GSYİH'nin %60'dan daha kamu borcuna sahip olunması,  
- Uzun vadeli faiz oranlarının, 12 aylık süre itibarıyla en başarılı üç ülkenin faiz oranını 2 puandan fazla aşmaması,  
- Son iki yıl itibarıyla ülkelerin para birimlerinde devalüasyona başvurulmaması,  
Kriterlerine AB üye ülkelerinin uymasını istemektedir (Dilekli ve Yeşilkaya (2002).

Avrupa Yatırım Bankası (EIB) KÖİ'leri, hükümetler tarafından makul sürede kamuya ayrılan bütçe sınırları içinde mümkün olmayacak yatırım programlarını başlatmanın bir aracı, kamu mal ve hizmetlerinin sunumunda risk paylaşım yatırımları olarak ifade etmektedir. Tarafların riski nasıl paylaştıkları KÖİ düzenlemesinin merkezinde yer almaktadır. AB Kılavuz İlkeleri'nde; (1) riskin en iyi taşıyabilecek ve kontrol edebilecek kişiye tahsisi, (2) riski en düşük maliyetle üstlenebilecek tarafa yüklenilmesi gerektiğinden bahsedilmektedir. Sözleşme müzakeresi, paranın karşılığını elde etme, genel proje başarısı, KÖİ ile ilgili birlikte ele alınan hususlar olarak belirlenmektedir (Roumboutsos ve Anagnostopoulos 2008).

Bir projenin nihai tasarımı, finansmanı, inşası ve işletilmesinin tek bir sözleşmeyle düzenlenmesiyle verimlilik kazanımı sağlanabilir. KÖİ'lerin ek finansman kaynaklarına erişim sağladığı belirtilmektedir. Politik ekonomi yönünden yapılan değerlendirmelerde, KÖİ'lerin devlet varlıklarını geçici bir süre için özel sektöre devrederek özelleştirmenin olumsuzluklarından kaçınabilecekleri ileri sürülmektedir (Engel vd. 2017).

### **3.2.3 Avantajları-dezavantajları**

KÖİ'lerin yapısı sözleşmeden sözleşmeye değişir ancak KÖİ'leri geleneksel satın alma mekanizmasından ayıran iki ana özellikten söz edilebilir. Birincisi, inşaatın başlangıç aşamasında herhangi bir kamu harcaması gerektirmemeleridir. Özel ortağa ödenen tazminat altyapı kullanıcılarının doğrudan geçişleri yoluyla veya periyodik taksitlerle (kullanılabilirlik ödemeleri veya yıllık ödemeler) bütçeden yapılan ödemeler veya imtiyaz süresi boyunca ikisinin bileşimi yoluyla yapılabilir. Bu nedenle, hükümete faydası hem alternatif başlangıç sermayesi arzında hem de maliyetlerin gecikmiş geri ödenmesinde yatmaktadır. İkincisi, KÖİ modelinde, özel ortakla yapılan tek bir KÖİ sözleşmesi, altyapının geliştirilmesinden sorumlu devlet kurumları arasında geleneksel bir kamu ihale planına dâhil olan çeşitli tedarikçiler ve inşaatçılar arasındaki çok sayıda doğrudan sözleşmenin yerini almaktadır (Khoteeva ve Khoteeva 2017).

Tedarik sürecindeki şeffaflık, bu tür projelerin başarısı için kritik olarak görüldüğünden, risk tahsisinin taraflar arasında açıkça belirlenmesi ve anlaşılması önem taşımaktadır. Öte

yandan, KÖİ/ÖFG projeleri için teklif vermede geniş bir zaman aralığının olması, paydaşlar arasındaki bağlantı durumu ve koşulları üzerinde çok fazla müzakere süresinin kullanılmasına neden olmaktadır. Ayrıca, KÖİ/ÖFG tedarikiyle ilişkili en önemli olumsuz faktörün "sözleşme yapılmasında yönetimin çok fazla zaman harcaması, müzakerede uzun gecikmeler ve yüksek katılım maliyeti" olduğunu ileri sürülmektedir (Bing vd. 2005).

KÖİ'ler, riskleri ve sorumluluğu paylaşmak, verimliliği artırmak, maliyeti düşürmek, rekabeti başlatmak gibi konularda büyük avantajları bulunan imtiyaz projeleri olarak görülmektedir (Li vd. 2013). Aşağıda, liman geri alanı ile ilgili olarak paydaşların yarar ve kriterlerine yer verilmektedir (Çizelge 3.1). Liman sektörü esas alınarak elde edilen yarar ve kriterlerin çoğunun başka KÖİ projeleri için de örnek alınabileceği ifade edilebilmektedir.

Çizelge 3.1 KÖİ seçiminde paydaşların yararları ile ilgili kriterler (Nguyen ve Notteboom 2017)

| Kriter                          | Gösterge                                                                                                                                        | Açıklama                                                                                                                                                             |
|---------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Sermaye erişimi                 | Projeye özel yatırım oranı                                                                                                                      | Özel sektör ile ortaklık, kamu sektörünün finansman sorunlarını çözmesine yardımcı olacaktır.                                                                        |
| Doğrudan gelir                  | • Kullanıcılardan tahsilat (kullanıcı ücretleri)<br>• İmtiyaz ücretleri                                                                         | Geleneksel kamu alımlarında, kamu tarafı, bir imtiyazdayken kendi başına ücret alır ve tahsil eder, imtiyaz ücretlerinden gelir sağlar.                              |
| Varlıklar üzerinde kontrol      | Kuru limanın kamu mülkiyeti                                                                                                                     | Hükümetin siyasi, çevresel ve sosyal nedenlerden dolayı proje üzerindeki kontrolünü sürdürmesi gerekiyor.                                                            |
| Teknolojiye ve uzmanlığa erişim | • Sözleşmeden sonra transfer edilen teknoloji<br>• Eğitimli insan kaynağı                                                                       |                                                                                                                                                                      |
| Piyasa erişimi                  |                                                                                                                                                 | Özel katılımcının kuru limanlar için daha yüksek kargo talebine ulaşması bekleniyor.                                                                                 |
| İşlem maliyeti                  | • Özel ortağı araştırmak<br>• Sözleşmeyi müzakere etmek                                                                                         | İşlem maliyeti, Dahlman (1979) tarafından tanımlandığı gibi üç bileşen içerir. Bu, her bir KÖİ düzenlemesinde kamu sektörünün karmaşıklığına ve deneyimine bağlıdır. |
| Hizmet kalitesi                 | • Güvenliği sağlama ve yaptırım<br>• Konteyner depolama<br>• Kargoyu elleçleme<br>• Konteyner onarımı<br>• Gümrükleme<br>• Katma değerli hizmet | Özel katılımın kullanıcıya daha kaliteli hizmet sağlaması bekleniyor                                                                                                 |

Çizelge 3.1 KÖİ seçiminde paydaşların yararları ile ilgili kriterler (Nguyen ve Notteboom 2017) (devam)

| Kriter                      | Gösterge                                      | Açıklama                                                                             |
|-----------------------------|-----------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| Hizmet maliyeti             |                                               | Özel katılım, hizmet kalitesini daha iyi yansıtan maliyeti sağlamalıdır              |
| Pazar unsurları             | • Piyasa boyutu                               | Daha büyük boyut ve düşük rekabet, daha fazla özel katılımı çekecek                  |
|                             | • Rekabet                                     |                                                                                      |
| Bağlantılı ulaşım altyapısı | • Limanlara bağlantı                          | Kuru limanlar boyunca kargo akışları için iyi ulaşım bağlantıları gereklidir         |
|                             | • Endüstriyel bölgelere ve pazarlara bağlantı |                                                                                      |
| Yönetimsel katılım          | Özel yönetim derecesi                         | Daha yüksek özel katılımlı düzenlemeler yatırımcılara daha fazla fayda sağlayacaktır |
| Yatırım ortamı              | • Yasal ve kurumsal çerçeve                   | Daha iyi bir yatırım ortamı, daha yüksek özel katılımı kolaylaştıracaktır            |
|                             | • Finansal piyasa                             |                                                                                      |
|                             | • Devlet desteği                              |                                                                                      |

Günümüzde KÖİ'ler altyapı ihtiyaçları için hem kamu hem de özel sektöre fayda sağlayan bir kazan-kazan stratejisi olarak görülmektedir. KÖİ'ler, kamu tarafının mali sürdürülebilirliği üzerindeki baskıyı azaltmasına ve bütçenin daha verimli ve ihtiyatlı kullanılmasına izin vermektedir. Özel sektörün riskle mücadelede ve yönetmede daha başarılı olma eğiliminde olması, kamu sektörü için önemli bir avantaj olarak görülmektedir (Top ve Sunğur 2018).

Cruz ve Marques (2013), KÖİ'lerin avantaj ve dezavantajlarını belli başlıklar altında toplamaktadır. KÖİ'lerin avantajları şu şekilde sıralanmaktadır:

- Küresel ihtiyaçları gidermeye yöneliktir,
- Uzun vadeli ilişkiler içermektedir,
- Projeler finansmanı kısmen veya bütünüyle sağlayabilir,
- Sonuçlara yöneliktir,
- Bir projenin birçok aşamasını bir araya getirir,
- Yenilikçi çözümler geliştirir,
- Maliyet yaşam döngüsü bakış açısı sağlar,
- Maliyet ve teslim tarihlerinin daha etkin kontrolüne olanak tanır,
- Küresel düzeyde daha fazla rekabeti cazip hale getirir,
- Hükümetlerin temel görevlerine odaklanmalarına izin verir,
- Altyapı ve/veya hizmetlerin etkin ve dinamik yönetimini sağlar.

- Büyük altyapı planlarının geliştirilmesini destekler,
- İnşaat sektörü için piyasayı çeşitlendirir.

Uzun ve karmaşık ihale düzenlemeleri, aşırı iyimser kamu sektörü karşılaştırmaları, çok sayıda paydaş, ihtiyaç duyulan karmaşık sözleşmeler ağı, onları birbirine bağlayan finansal yapılanmadan kaynaklanan ihale sonrası müzakerelerin, imtiyaz sözleşmelerinde nispeten yüksek israfa, başlangıçta belirlenen işte değişiklik yapılmasına ve işlem maliyetlerine yol açtığı belirtilmektedir. Ayrıca, bu düzenlemelerin karmaşıklığının kamu sektörü riskini artırdığı, kamu hizmeti maliyetini yükselttiği ve küçük şirketlerin katılımını engelleyerek adaletsizliğe, rekabetten uzaklaşmaya neden olduğu ileri sürülmüştür (Ng ve Loosemore 2007).

KÖİ'ler kamu için aşırı risk içeren hizmetlerin özel sektöre ekonomik olarak uygun olmadıkları yönünde eleştirilmektedir. Bu riskleri telafi etmek için, özel sektör, bunlara hizmet veren finans kurumları ve tedarik zinciri üyeleri, yüksek riskli primler talep edebilir. Bu belirsizliklere bağlı olarak verilen hizmetler için daha yüksek ücretlerin halka aktarıldığı ileri sürülmektedir. Ayrıca, bu tür projelerde riskin boyutunu, kamu ve özel sektörler arasındaki uygunsuz risk dağılımını ve aşırı iyimser ticaret boyutunu tahmin etmenin zor olduğu ve bunun sonucunda vergi mükelleflerine aşırı maliyet getiren çok yüksek boyutlu başarısızlıklara yol açabileceği üzerinde durulmaktadır (Ng ve Loosemore 2007).

Sağlık hizmetleri ve diğer yüksek düzeyde uzmanlık gerektiren alanlar gibi bazı sektörlerde ciddi etkinlik sorunları bulunduğu, projelerin özel sektöre yaptırılmasının, bu sektörde yer alan teknolojilerin, kültürlerin ve politikaların anlaşılmasına neden olduğu belirtilmektedir. Bunun, özellikle yüklenici tarafından yönetilen durumlarda geçerli olduğu ifade edilmektedir. Örneğin Birleşik Krallık'ta cezaevi projelerinde, yüklenicilerin eğitim yönetimlerinin SPV'lere tercih edildiği ileri sürülmektedir (Ng ve Loosemore 2007).

Sendikaların özel kesimden altyapı tedarikinin kamu hizmetlerinin özelleştirilmesini temsil ettiğine dair korkuları bulunmaktadır. Bunun, kamu sektöründe istihdam edilen

Çalışanlar için çalışma koşulları üzerinde büyük bir kontrol kaybına, tekel gücünün kamu yararına zarar verecek şekilde kötüye kullanılmasına, daha düşük ulusal güvenliğe ve altyapı gelişmelerinin evre üzerinde potansiyel olumsuz etkisi olacağı ileri sürülmektedir. Son yıllarda, çevreciler ve küreselleşme karşıtı baskı grupları, büyük uluslararası KÖİ projelerinin sosyal, kültürel ve ekolojik etkilerine dikkat çekmektedir (Ng ve Loosemore 2007).

Duran (2018), Türkiye’de KÖİ uygulamalarında şeffaflık ve hesap verebilirlik yönüyle etik ilkelere uyulmaması, hukuki düzenlemelerin yetersiz olması, merkezi bir birimin yokluğundan kaynaklanan koordinasyon eksikliğinin bulunması, denetime yer verilmemesi, finansman ve risk yönetiminde risk ve maliyetlerin devlete yüklenmesi gibi olumsuzluklar üzerinde durmaktadır. Belirtilen olumsuzlukların KÖİ uygulamalarının ekonomi ve sektörel politikayla olan bağlarını koparabileceği, devlete aşırı maliyetler yükleyebileceği ve yolsuzluklara açık hale getirebileceği ileri sürülmektedir. Ayrıca, KÖİ uygulamalarına ayrılan bütçenin büyüklüğü göz önünde bulundurulduğunda dış finansmana da başvurulması nedeniyle kredi faizi ve döviz ihtiyacı nedeniyle ekonominin dış dengesini, kamu borcu, bt ve vergiler açısından da ekonominin i dengesinde mali risk oluşturabileceği belirtilmektedir.

KÖİ modeline yönelik ana tehditler aşağıdaki şekilde listelenmiştir (Cruz ve Marques 2013):

- Çok yüksek sermaye maliyeti,
- Sözleşme eksiklikleri,
- Uzun vadeli tahminlerdeki zorluklar,
- Tarafsız sözleşme yönetimi ve düzenlemeleri,
- Kamu bütçesini/aşırı harcamaları artırması,
- Maliyetlerin ana şirketlere aktarılması,
- Çok yüksek işlem maliyetleri.

Yukarıda belirtilen KÖİ modelinin avantaj ve dezavantajlarına ilişkin hususlara, sözleşme türü, içinde bulunulan sektör ve diğer nedenlere dayalı olarak eklemelerin yapılabileceği söylenebilir.

### 3.2.4 Kamu özel işbirliği türleri

KÖİ'lerin, devletin bir ortaklık tarafından ele alınan politika girişimlerini geliştirmeye aktif olarak katılmasına izin vermesi, özel sektörün devletin çalışma ve kaynaklarını, uygun şekilde her iki sektörden de yararlanarak değişen taleplere yanıt veren KÖİ ile tamamlayabileceği ve iki sektör arasında değerli bir beceri ve deneyim aktarımını teşvik edebileceği söylenebilir (Khoteeva ve Khoteeva 2017).

Yatırım, mülkiyet ve devredilen riskler açısından farklı özel katılım düzeylerine sahip çeşitli KÖİ modelleri, sektörel ve proje bağlamlarında farklı bir etkinliği ve uygunluğu vurgulanmaktadır (Nguyen ve Notteboom 2017). KÖİ türleri, (1) işletme ve bakım sorumluluğu, (2) yatırımlar, (3) mülkiyet ve (4) farklı KÖİ modellerinin ortalama süreleriyle ilgili kamu ve özel yükümlülükleri içermektedir (Çizelge 3.2). Bu modeller; yönetim sözleşmeleri, YİD, Yİ gibi modellerden tam özelleştirme sözleşmelerine kadar değişebilir (Aerts vd. 2014).

Çizelge 3.2 Ana KÖİ türleri ve özellikleri (Nguyen ve Notteboom 2017, Aerts vd. 2014)

| İndeks | KÖİ türü                        | Kısaltma | Giriş Biçimi            | İşletme ve Bakım | Yatırım | Nihai Sahiplik | Piyasa Riski | Süre (yıl) |
|--------|---------------------------------|----------|-------------------------|------------------|---------|----------------|--------------|------------|
| 1      | Yönetim sözleşmesi              |          | Sözleşme                | Özel             | Kamu    | Kamu           | Kamu         | 3-5.       |
| 2      | Kiralama (leasing)              |          | Sözleşme                | Özel             | Kamu    | Kamu           | Yarı özel    | 8-15.      |
| 3      | Rehabilite et, işlet ve devret  | ROT      | İmtiyaz                 | Özel             | Özel    | Kamu           | Yarı özel    | 20-30.     |
| 4      | Rehabilite et, kirala ve devret | RLRT     | İmtiyaz                 | Özel             | Özel    | Kamu           | Daha özel    | 20-30.     |
| 5      | Tacir (ticari)                  |          | Yeşilalan <sup>17</sup> | Özel             | Özel    | Kamu           | Daha özel    | 20-30.     |

<sup>17</sup> Yeşilalan: Doğrudan yabancı yatırım türü olup, bu yatırım türünde bir şirket asıl merkezinin bulunduğu ülke dışında bir ülkede üretim ve işletme faaliyetini yerine getirmektedir. Örneğin, yabancı otomotiv

Çizelge 3.2 Ana KÖİ türleri ve özellikleri (Nguyen ve Notteboom 2017, Aerts vd. 2014) (devam)

| İndeks | KÖİ türü                            | Kısaltma | Giriş Biçimi  | İşletme ve Bakım | Yatırım | Nihai Sahiplik | Piyasa Riski | Süre (yıl) |
|--------|-------------------------------------|----------|---------------|------------------|---------|----------------|--------------|------------|
| 6      | Yap, rehabilite et, işlet ve devret | BROT     | İmtiyaz       | Özel             | Özel    | Kamu           | Özel         | 20-30.     |
| 7      | Yap, sahip ol ve devret             | BOT      | Yeşilalan     | Özel             | Özel    | Yarı özel      | Özel         | 20-30.     |
| 8      | Yap, sahip ol, işlet ve devret      | BOOT     | Yeşilalan     | Özel             | Özel    | Yarı özel      | Özel         | 30+        |
| 9      | Yap, kirala ve sahip ol             | BLO      | Yeşilalan     | Özel             | Özel    | Özel           | Özel         | 30+        |
| 10     | Yap, sahip ol ve işlet              | BOO      | Yeşilalan     | Özel             | Özel    | Özel           | Özel         | 30+        |
| 11     | Tam özelleştirme                    |          | Elden çıkarma | Özel             | Özel    | Özel           | Özel         | 30+        |
| 12     | Kısmi özelleştirme                  |          | Elden çıkarma | Özel             | Özel    | Özel           | Özel         | Sınırsız   |

KÖİ'lerin farklı biçimlerini ve KÖİ planının özelliklerini anlamak için, mevcut genel KÖİ şemalarını analiz etmek gerekir (Çizelge 3.3). Bu çizelge, çizelge 3.2'yi farklı bir şekilde ele almaktadır.

Çizelge 3.3 KÖİ modelinin özellikleri (Khoteeva ve Khoteeva 2017)

| KÖİ modeli türleri | Model anlamı                                                                                                                                                                                                                                   |
|--------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| BOO                | Özel sektör, mülkiyeti devlete devretme yükümlülüğü olmaksızın bir varlığı tasarlar, inşa eder, sahiplenir, geliştirir, çalıştırır ve yönetir.                                                                                                 |
| BDO                |                                                                                                                                                                                                                                                |
| DCMF               |                                                                                                                                                                                                                                                |
| BBO                | Özel sektör, hali hazırda olan bir varlığın mülkiyetini devletten satın alır veya kiralar, bakımını sağlar, günceller ve/veya büyütür ve sonra varlığı tekrar mülkiyeti devlete devretme yükümlülüğü olmaksızın çalıştırır.                    |
| LDO                |                                                                                                                                                                                                                                                |
| Çevreleyen ekleme  |                                                                                                                                                                                                                                                |
| BOT                | Özel sektör bir varlığı dizayn eder, yapımı bitirir, işletir ve ardından sözleşme süresinin tamamlanmasıyla veya önceden belirlenmiş ise bu tarihte onu kamuya devreder. Özel ortak daha sonra varlığı devletten kira bedeliyle kiralayabilir. |
| BOOT               |                                                                                                                                                                                                                                                |
| BROT               |                                                                                                                                                                                                                                                |
| BLOT               |                                                                                                                                                                                                                                                |
| BTO                |                                                                                                                                                                                                                                                |
|                    |                                                                                                                                                                                                                                                |

Not: BOO (Build own operate): Yap, sahip ol, işlet, BDO (Build develop operate: Yap, geliştir, işlet, DCMF (Design construct manage finance): Tasarla, inşa et, yönet, finanse et, BBO (Buy build operate): Satın al, yap, işlet, LDO (Lease develop operate: Kirala, geliştir, işlet, BOT (Build operate transfer): Yap, işlet, devret, BOOT (Build own operate transfer): Yap, sahip ol, işlet, devret, BROT (Build rent own transfer): Yap, Rehabilite et, sahip ol, devret, BLOT (Build lease operate transfer): Yap, kirala, işlet, devret, BTO (Build transfer operate): Yap, devret, işlet

şirketlerinin Türkiye'den bulduğu yerli ortaklıklar yoluyla fabrika ya da başka yatırımları yapmaları (Anonim 2020b).

### 3.2.5 Kamu özel işbirliği riskleri

İmtiyaz sözleşmelerinin karmaşıklığı, boyutu ve zaman çerçevesi göz önüne alındığında, beklenen sonuçları etkileyebilecek çok çeşitli potansiyel riskler bulunmaktadır. Bu riskler, genel riskler ve proje riskleri olmak üzere iki ana gruba ayrılabilir. Proje riskleri, bir projenin yönetilme şeklinden veya yakın mikro ortamındaki olaylardan kaynaklanabilir. Zemin sorunları ve hava koşulları gibi doğal riskler, tasarım, tesis ve ekipmanla ilgili teknik sorunlar, tedarikçilerle ilgili malzeme sorunları, taşeronlarla ilgili örgütsel sorunlar, sendikalarla ilgili insan gücü sorunları, ortak girişim anlaşmalarıyla ilgili sözleşme sorunları ve kirlilik vb. ile ilişkili çevre sorunları olabilir (Ng ve Loosemore 2007).

Genel riskler, proje stratejileriyle doğrudan ilişkili olmadıkları halde sonuçları üzerinde önemli bir etkiye sahip olabilir. Bunlar, projeyi çevreleyen genel makro çevredeki doğal, politik, düzenleyici, yasal ve ekonomik olaylardan kaynaklanır (Ng ve Loosemore 2007).

Genel risk sınıflandırmaları yararlı olmakla birlikte, KÖİ tedarik süreciyle ilişkili özel risklerin dikkate alınması da önemlidir. KÖİ'nin, finansman, tasarım, inşaat ve işletim sorumlulukları geleneksel satın alma sürecinden oldukça farklıdır. Bunu yaparken, bir KÖİ projesinin kredi itibarını potansiyel olarak etkileyebilecek aşağıdaki durumlar dikkate alınabilir (Ng ve Loosemore 2007):

- Kamu kesiminin kredi riski: SPV, borç servisi yükümlülüklerini yerine getirmek için devlet karşı tarafının ödeme akışına dayandığından, karşı tarafın kredi itibarında önemli bir risk bulunmaktadır.
- İnşaat riskleri: inşaat, belki de 30 yıllık toplam borç riskinin sadece 3-4 yılını kapsamasına rağmen, inşaat döneminin başarılı bir şekilde tamamlanması bu borcun ödenmesi için çok önemlidir. İnşaatın tasarımı ve teknolojik karmaşıklığından kaynaklanan gecikmeler, yüklenicinin yönetim ekibi ve yaklaşımı, diğer projelerdeki mevcut iş yükleri ve sorunlar, itibar, tahvil ve garantiler yoluyla üçüncü şahısların desteği, yüklenicinin deneyimi, kaynakları ve yetenekleri sorun yaratabilir.

- Gelir yapısı: gelir akışı ne kadar kesin veya kontrol edilebilir, düşük performans için ceza ve indirim düzeyi nedir, endekse bağlı ödeme dönemleri nelerdir? gibi.
- İşletme riski: bakım ve yedek düzenleri ve maliyetleri nelerdir? Düşük performans için hizmet sağlayıcının sorumluluğu sınırlandırılıyor mu? Azaltılma seviyeleri uygun ve adil mi? Hizmet sağlayıcılar ne kadar güvenilir? İhale konsorsiyumunda varlıkları var mı? Hizmet sağlayıcılar için rekabet seviyeleri nelerdir? gibi.
- Mali ve yasal yapı: genellikle, KÖİ projeleri 30 yılda tamamen itfa edilebilen borçlara sahiptir. Projeler tipik olarak %80-90 oranında yüksek bir donanım içermektedir. Dolayısıyla, nakit akışlarının farklı potansiyel risklere karşı yeterliliği ve hassasiyeti, borcun nasıl ödeneceğinin belirlenmesi çok önemlidir. Bunu yönetmek için, garantiler veya tahviller, işletme hesapları ve rezervler gibi yapısal koruyucu mekanizmalar ve finansal güvenlik paketleri faydalı olabilir.

KÖİ projeleriyle ilişkili kamu riski, varlık riski, işletme riski, sponsor riski, finansal risk ve temerrüt riskinden bahsedilebilir. Kamu riski, devletin tesislerin, çalışanların ve tüketicilerin refahını sağlamak için mevzuata ve uygulama kurallarına uygun olarak inşa edilmesini sağlama göreviyle ilgilidir. Bir tesisin ömrünün beklenenden daha kısa olması durumunda varlık riski ortaya çıkabilir, bakım maliyetleri bekleneni aşarsa, varlık bir mücbir sebeple hasar görebilir veya yok edilebilir. İşletme riski, satın alınan hizmetlerin özellikleri, maliyetler veya zamanlama açısından kararlaştırıldığı şekilde teslim edilmeme olasılığını yansıtır. Sponsor riski, SPV sözleşmeden doğan yükümlülüklerini yerine getiremediğinde ve devlet bunları uygulayamadığında veya tazminat alınamadığında ortaya çıkmaktadır. Finansal risk, fiyatlar ve maliyet artışlarından, finansörlerin çekilmesinden, faiz oranlarının artmasından veya kötü tasarlanmış finansal yapılardan kaynaklanabilir. Son olarak, bir taraf sözleşmeden doğan yükümlülüklerini zamanında veya tanımlanmış standartlara göre yerine getiremediğinde temerrüt riski ortaya çıkabilir (Ng ve Loosemore 2007).

KÖİ projeleri tipik olarak büyük yatırım gerektirmeleri, karmaşık bir sözleşme yapısına sahip olma ve uzun bir inşaat süresine ihtiyaç duyma ile karakterize edilebilir. Bu projelerde, hem hükümetlerin hem de yatırımcıların büyük riskler alacağı planlama aşamasından tamamlanmasına kadar birçok belirsizlikle karşı karşıya kalınabilir. KÖİ

projelerinde riskler mikro, orta ve makro olmak üzere üç seviyeye ayrılabilir (Wang ve Liu 2015, Bing vd. 2005, Akintoye vd. 2001).

KÖİ projelerinin başarılı bir şekilde uygulanması için KÖİ projeleri için nesnel, güvenilir ve pratik bir risk değerlendirme modelinin gerekli olduğu belirtilebilir. Kapsamlı bir literatür taraması yoluyla belirlenen risk faktörlerine anket uygulamaları sonucu başka risk faktörlerinin eklenmesi mümkün olabilir (Xu vd. 2010).

Farklı risk türlerinin iki taraf arasında paylaştırılması gerekir. Yatırımcı tamamlama ve kalite riski gibi alanları, kamu tarafı hükümet müdahalesi, hükümet yolsuzlukları ve zayıf kamu karar alma süreçleri gibi alanları üstlenebilir. Piyasa riski ve mücbir sebep kaynaklı riskler her iki tarafça paylaşılabılır. Risk tahsisi ile yatırımcılara aşırı risk atanması, yatırım coşkusunun olumsuz etkilenmesi, kamunun aşırı riskle karşı karşıya kalması durumunda büyük bir mali baskıya maruz kalmasının önüne geçilebilir. Sonuç olarak risklerin kamu ve özel kesim arasında dağılımı proje finansmanının başarısını doğrudan etkilemektedir. Oyun teorisi, bulanık mantık, analitik hiyerarşi süreci ve yapay sinir ağları gibi matematik teorileri, riskleri nicel olarak analiz etmek ve risk tahsisi modelleri oluşturmak için seçilmektedir (Wang ve Liu 2015).

Makro seviyedeki riskler, dış kaynaklı, yani projenin kendisi dışındaki riskleri içerir. Bu düzey, ulusal veya sektör düzeyindeki risklere ve doğal risklere odaklanır. Bu seviyedeki riskler genellikle politik ve yasal koşullar, ekonomik koşullar, sosyal koşullar ve hava durumu ile ilişkilendirilir. Esasen, bu riskler, bir projenin sistem sınırlarının ötesinde meydana gelen ancak sonuçları, proje ve sonuçlarını etkilemek için proje sınırını aşan risk olaylarından kaynaklanır. Orta seviye riskler, içten kaynaklanan riskleri, yani risk olaylarını ve projenin sistem sınırları içerisinde meydana gelen sonuçlarını içerir. Bunlar, proje talebi/kullanımı, konum, tasarım ve inşaat ve teknoloji gibi konuları içeren risklerdir. Mikro seviyesi, sözleşme yönetiminde kamu ve özel sektör arasındaki içsel farklılıklar nedeniyle satın alma sürecinde oluşan paydaş ilişkilerinde bulunan riskleri temsil eder. Bunlar da içsel risklerdir, ancak proje ile ilgili olmaktan çok taraf ile ilgili olmaları bakımından orta risklerden farklılık gösterir. Bu risk kategorisini önermenin ana nedeni, tipik olarak kamu sektörünün sosyal sorumluluğa sahipken özel sektörün kar odaklı olmasına dayanır (Bing vd. 2005).

Her yüksek seviyeli risk gruplamasında, iktisadi, sosyal, hukuki, kültürel vb. risk kapsamında değerlendirilmeye yönelik koşullara ilişkin alt kategorileri belirlemek mümkündür. Proje risklerinin gruplandırılması ve sınıflandırılması, proje paydaşlarının risk yönetimine planlı bir şekilde bakışını kolaylaştırmaktadır. Ayrıca risk analizi, risk işleyişi ve müteakip risk izleme ve kontrolüne yönelik ortak yaklaşımların risk yönetimi sürecinde benimsenebileceği durumları da gösterebilir (Bing vd. 2005).

Risk faktörlerinin sınıflandırılmış kataloğu, İngiltere’deki KÖİ/ÖFG inşaat projeleri için risk tahsisi algılarını ortaya çıkarmak amacıyla kullanılmıştır (Çizelge 3.4).

Çizelge 3.4 KÖİ/ÖFG proje risk faktörlerinin sınıflandırılmış kataloğu (Bing vd. 2005)

| Risk Değişim Düzeyi     | Risk Faktörü Sınıf Grubu     | Risk Faktörü                                                                                                                                                                                                                  |
|-------------------------|------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Makro Düzeydeki Riskler | Siyasi ve Hükümet Politikası | <ul style="list-style-type: none"> <li>• İstikrarsız hükümet</li> <li>• Varlıkların kamulaştırılması veya devletleştirilmesi</li> <li>• Zayıf kamu karar alma süreci</li> <li>• Güçlü siyasi muhalefet / karşıtlık</li> </ul> |
|                         | Makroekonomi                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Zayıf finansal piyasa</li> <li>• Enflasyon oranı oynaklığı</li> <li>• Faiz oranı oynaklığı</li> <li>• Etkili ekonomik olaylar</li> </ul>                                             |
|                         | Yasal                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mevzuat değişikliği</li> <li>• Vergi düzenlemesinde değişiklik</li> <li>• Endüstriyel mevzuat değişikliği</li> </ul>                                                                 |
|                         | Sosyal                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kamu hizmetlerinin özel sunum geleneğinin olmaması</li> <li>• Projeye karşı halkın muhalefet düzeyi</li> </ul>                                                                       |
|                         | Doğal                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mücbir sebep</li> <li>• Jeoteknik koşullar</li> <li>• Hava</li> <li>• Çevre</li> </ul>                                                                                               |
|                         |                              |                                                                                                                                                                                                                               |
| Orta Düzeydeki Riskler  | Proje Seçimi                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Arazi edinimi (mekan kullanılabilirliği)</li> <li>• Proje için talep seviyesi</li> </ul>                                                                                             |
|                         | Proje Finansmanı             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Finansman bulunabilirliği</li> <li>• Yatırımcılar için projenin finansal çekiciliği</li> <li>• Yüksek finansman maliyeti</li> </ul>                                                  |
|                         | Risk Artışı                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Risk artışları</li> </ul>                                                                                                                                                            |
|                         | Tasarım                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Proje onaylarında ve izinlerinde gecikme</li> <li>• Tasarım eksikliği</li> </ul>                                                                                                     |

Çizelge 3.4 KÖİ/ÖFG proje risk faktörlerinin sınıflandırılmış kataloğu (Bing vd. 2005) (devam)

| Risk Değişim Düzeyi     | Risk Faktörü Sınıf Grubu | Risk Faktörü                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|-------------------------|--------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Orta Düzeydeki Riskler  | İnşaat                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kanıtlanmamış mühendislik teknikleri</li> <li>• İnşaat maliyeti aşımı</li> <li>• İnşaat süresi gecikmesi</li> <li>• Malzeme / işçilik kullanılabilirliği</li> <li>• Geç tasarım değişiklikleri</li> <li>• Kalitesiz işçilik</li> <li>• Aşırı sözleşme çeşitliliği</li> <li>• Alt yüklenici veya tedarikçilerin iflası / temerrüdü</li> </ul> |
|                         | İşletme                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• İşletme maliyeti aşımı</li> <li>• Beklenenin altında işletme geliri</li> <li>• Düşük işletme verimliliği</li> <li>• Beklenenden daha yüksek bakım maliyetleri</li> <li>• Beklenenden daha sık bakım</li> </ul>                                                                                                                               |
| Mikro Düzeydeki Riskler | İlişki (ilgi, bağ)       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Organizasyon ve koordinasyon riski</li> <li>• KÖİ/PFI konusunda yetersiz deneyim</li> <li>• Sorumluluk ve risklerin yetersiz dağılımı</li> <li>• Ortaklıkta yetersiz yetki dağılımı</li> <li>• Ortaklar arasındaki çalışma yöntemi ve bilgi birikimindeki farklılıklar</li> <li>• Her iki ortağın da taahhüt eksikliği</li> </ul>            |
|                         | Üçüncü Kişi              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Üçüncü Kişi Haksız Fiil Sorumluluğu</li> <li>• Personel krizleri</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                  |

Listelenen ve gruplandırılan risklerin kamu ve özel kesim arasında paylaşımı anket çalışmasıyla ortaya konulabilir. Bir riskin hangi kesime tahsis edileceği çoğunluk görüşü düzeyinin katılımcıların %50'sini geçmesiyle belirlenebilir. Paylaşılan riskin belirlenmesinde de %50 kuralı işletilebilir. %50'nin sağlamadığı risk faktörü ayrıntılı bilgilerine bağlı olarak güçlü bir şekilde dördüncü şekilde tahsis edilmiş olarak kabul edilebilir (Bing ve diğerleri, 2005).

Bing vd.'nin (2005) anket çalışması sonuçlarına göre risklerin taraflar arasında nasıl paylaşılacağı belirtilmiştir. Kamu tarafı, devletleştirme/kamulaştırma, zayıf siyasi karar alma süreci, siyasi muhalefet, mekân kullanılabilirliği ve istikrarlı hükümet risklerini alabilir. Toplam 46 risk faktörünün 32'sinin özel sektöre tahsisi gerektiğini, vergi düzenlemesi değişikliği, geç tasarım değişiklikleri, risk artışı, enflasyon, özel sektörün

kamu hizmetlerini sağlama geleneği, personel krizi, üçüncü şahıs haksız fiil sorumluluğu, etkili ekonomik olaylar, projenin finansal çekiciliği, projeye olan talep seviyesi ve farklı çalışma yöntemlerine ilişkin 11 risk faktörünün öncelikli olarak özel sektöre tahsis edilmesi gerektiği belirtilmektedir. Özel sektöre tahsisi gereken makro düzeydeki riskler, endüstriyel mevzuat değişikliği, faiz oranı oynaklığı, hava, çevre, zemin koşulları ve finansal piyasa riskleridir. Yalnızca özel sektöre tahsis edilmesi gereken 14 orta düzey risk, proje finansmanı, tasarım, inşaat ve işletme üzerine yoğunlaşmaktadır. Proje finansmanı risk faktörleri arasında yüksek finansman maliyeti ve finansman bulunabilirliği riskleridir. Organizasyon ve koordinasyon riski, tercihen sadece özel sektöre tahsis edilen tek mikro düzey risk faktörüdür. Mücbir sebep, mevzuat değişikliği, bir ortağın taahhüt eksikliği, sorumluluklar ve risk dağılımı ve ortaklıklar arasında yetki dağılımı risklerinin paylaşılması gerektiği belirtilmektedir. Halk desteği seviyesi, proje onayı ve izni, sözleşmede değişiklik ve deneyim eksikliği riskleri hiçbir tarafa tahsis edilmeyen veya paylaşılamayan riskler olarak görülmüştür.

KÖİ projelerinde risk tahsisi geleneksel projelerden farklıdır. Geleneksel tedarikte, kamu tarafı, yükümlülüğü tasarım ve inşa ile sınırlı olan özel sektör yüklenicilerinden ve danışmanlarından bir varlık satın almaktadır. Finans ve işletim riskleri kamu sektöründedir. KÖİ modelinde kamunun, nispeten risksiz uzun vadeli bir hizmet satın alması söz konusu olup, varlığa dayalı hiçbir riskin kabul edilmediği, ödeme yapılmadığı veya hizmet sözleşmesinde tanımlandığı gibi hizmet belirtilen standartlara göre sunulmazsa ödeme, indirim ve tazminat hakkı bulunmaktadır. Herhangi bir KÖİ projesi paranın değerini sağlayıp sağlamadığı yönünden değerlendirildiğinden, devletin riskleri KÖİ projesi paydaşları arasında en iyi şekilde nasıl tahsis edilebileceğine karar vermesi gerekmektedir. Kavramsal olarak, yalnızca tatmin edici hizmet için ödeme yapan hizmet alıcısı olarak, tüm proje risklerinin özel sektör tarafından karşılanması gerektiği varsayılmaktadır. Teoride, bir riskin başka bir tarafa devredilmesinin onu etkili bir şekilde yönetmesini teşvik edebileceği belirtilmektedir. Bununla birlikte, devletin paranın karşılığını alabilecek optimal bir risk dağılımına ulaşmada hangi riskleri üstlenmesi gerektiğini belirlemesi gerekmektedir. Bunlar, belirli hizmet yükümlülükleri, ödeme mekanizmaları ve sözleşme hükümleri yoluyla yapılabilir. Bununla birlikte risk tahsisinde aşağıdaki hususlara dikkat edilmelidir (Ng ve Loosemore 2007):

- Alınan risklerin tam olarak farkında olunmalıdır.
- Riskin yönetilmesinde etkinlik ve verimliliğin sağlanabileceği büyüklükte bir kapasiteye (uzmanlık ve yetki) sahip olunmalıdır (ve bu nedenle en düşük risk primi talep edilir).
- Oluşan risklerle baş edebilecek yeterlilik ve kaynaklara sahip olunmalıdır.
- Risk almak için gerekli risk iştahı bulunmalıdır.
- Alındığı için uygun bir prim alma şansı verilmelidir.

Grimsey ve Lewis'in (2004), KÖİ projelerinde uygun risk tahsisine rehberlik etmek için geliştirdikleri risk tahsis matrisi gösterilmektedir (Çizelge 3.5) (Ng ve Loosemore 2007).

Devlet ve özel sektör için bir rehber olarak faydalı olsa da, bu tür modellerin sınırlandırılmasının farkına varmak ve risklerin proje esas alınarak analiz edilmesi ve yönetilmesi çok önemlidir. Geniş risk kategorisi sunmaktadır ve her proje kapsamlı bir şekilde analiz edilmesi ve anlaşılması gereken farklı bir risk dizisine sahip olabilir (Çizelge 3.5). Risklerin uygun dağılımının, bir sözleşmenin taraflarının kaynaklarına ve yeteneklerine bağlı olduğunu ve bunun önemli ölçüde değişebileceğini kabul etmek de önemlidir (Ng ve Loosemore 2007).

Çizelge 3.5 Altyapı yatırımlarının kamu/özel sektör için risk matrisi (Ng ve Loosemore 2007)

| Risk Türü                           | Risk Kaynağı                                                                       | Risk Alan Taraf                 |
|-------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|
| Yer riskleri                        |                                                                                    |                                 |
| Yer koşulları                       | Zemin koşulları, destekleyici yapılar                                              | İnşaat müteahhidi               |
| Yer hazırlama                       | Siteden yararlanma, kullanım hakkı, kirlilik/boşaltma, izin alma, toplumla irtibat | İşletmeci şirket/proje şirketi  |
|                                     | Önceden var olan sorumluluk                                                        | Devlet                          |
| Arazi kullanımı                     | Yerli marka, kültürel miras                                                        | Devlet                          |
| Teknik riskler                      | İhale şartnamesinde hata                                                           | Devlet                          |
|                                     | Yüklenici tasarım hatası                                                           | Tasarım sorumlusu               |
| Yapım riskleri                      |                                                                                    |                                 |
| Harcama artışı                      | Çalışma verimsizliği ve materyal israfı                                            | İnşaat müteahhidi               |
|                                     | Kanun değişiklikleri, onayda gecikmeler vb.                                        | Proje şirketi/yatırımcılar      |
| Tamamlamada gecikme                 | Yüklenicilerin koordinasyon eksikliği, Standart planlama onaylarının alınmaması    | İnşaat müteahhidi               |
|                                     | Sigortalı mücbir sebep olayları                                                    | Sigortacı                       |
| Performans kriterlerini karşılamama | Yapım/devreye alma testlerinde kalite eksikliği/kusurlar                           | İnşaat müteahhidi/proje şirketi |

Çizelge 3.5 Altyapı yatırımlarının kamu/özel sektör için risk matrisi (Ng ve Loosemore2007) (devam)

| Risk Türü                         | Risk Kaynağı                                                                                     | Risk Alan Taraf                                                                              |
|-----------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|
| İşletme riskleri                  |                                                                                                  |                                                                                              |
| İşletme maliyeti aşımı            | Proje şirketi talebi veya uygulamada değişiklik                                                  | Proje şirketi/yatırımcılar                                                                   |
|                                   | Endüstriyel ilişkiler, iş sağlığı zararlarının karşılanması ve güvenlik, bakım, diğer maliyetler | İşletmeci                                                                                    |
|                                   | Çıktı şartnamelerinde devlet değişikliği                                                         | Devlet                                                                                       |
| İşletmede gecikmeler veya kesinti | İşletmeci hatası                                                                                 | İşletmeci                                                                                    |
|                                   | Hükümetin sözleşmeli girdiler sağlayan onayları verme veya yenilemede gecikmeleri                | Devlet                                                                                       |
| Hizmet kalitesinde eksiklik       | İşletmeci hatası                                                                                 | İşletmeci                                                                                    |
|                                   | Proje şirketi hatası                                                                             | Proje şirketi/yatırımcılar                                                                   |
| Gelir riskleri                    |                                                                                                  |                                                                                              |
| Girdi fiyatlarında artış          | Devlete ait destek ağı tarafından yapılan sözleşme ihlalleri                                     | Devlet                                                                                       |
|                                   | Özel tedarikçi tarafından yapılan sözleşme ihlalleri                                             | Özel tedarikçi                                                                               |
|                                   | Diğer                                                                                            | Proje şirketi/yatırımcılar                                                                   |
| Vergi ve tarifelerde değişme      | Gelirde düşüş                                                                                    | Proje şirketi/yatırımcılar                                                                   |
|                                   | Talepte azalma                                                                                   | Proje şirketi/yatırımcılar                                                                   |
| Finansal riskler                  |                                                                                                  |                                                                                              |
| Faiz oranları                     | Yetersiz riskten korunma ile dalgalanmalar                                                       | Proje şirketi/yatırımcılar                                                                   |
| Enflasyon                         | Enflasyon tarafından aşındırılan ödemeler                                                        | Proje şirketi/yatırımcılar                                                                   |
| Mücbir sebep riski                | Seller, depremler, isyanlar, grevler                                                             | Paylaşılan                                                                                   |
|                                   |                                                                                                  | Proje şirketi/yatırımcılar                                                                   |
| Yasal / politik riskler           |                                                                                                  |                                                                                              |
| Yasadaki değişiklikler            | İnşaat dönemi                                                                                    | İnşaat müteahhidi                                                                            |
|                                   | İşletme dönemi                                                                                   | Sözleşmeye göre devlet tazminatı ile proje şirketi                                           |
| Siyasi müdahale                   | Lisans ihlali/iptali                                                                             | Devlet                                                                                       |
|                                   | Kamulaştırma                                                                                     | Sigortacı, proje şirketi/yatırımcılar                                                        |
|                                   | Ayrımcı vergiler, ithalat kısıtlamaları onaylarının yenilenememesi                               | Devlet                                                                                       |
| Proje kusuru riskleri             | Risklerin kombinasyonu                                                                           | Hisse senedi yatırımcılarının ardından bankalar, tahvil sahipleri ve kurumsal kredi verenler |
|                                   | Sponsor uygunluk riski                                                                           | Devlet                                                                                       |
| Varlık riskleri                   | Teknik eskime                                                                                    | Proje şirketi                                                                                |
|                                   | Sonlandırma                                                                                      | Proje şirketi/işletmeci                                                                      |
|                                   | Artık transfer değeri                                                                            | Devlet ile bakım yükümlülüğü tazminatı                                                       |

Risk analizi, riske ve belirsizliğe maruz kalan karar değişkenlerinin sistematik olarak değerlendirilmesidir. Risk analizi süreci, olumsuz olayların gerçekleşme olasılıkları ve ilişkili belirsizliklerin varsayımsal sınırlarının belirlenmesi ile risk durumu sonuçlarının potansiyel etkisinin ölçülmesini içermektedir. Risk analizi hedefleri, tüm uygulanabilir seçenekleri tespit ederek herhangi bir kararın çeşitli sonuçlarını analiz etmektir. Bununla birlikte, KÖİ'lerde risk yönetimi için ek bir risk tahsisi seçeneği önem taşıyabilir. Bu,

tarafların KÖİ projesiyle ilişkili her bir risk faktörünün yönetimini optimize etmesini sağlayabilir. KÖİ risk faktörlerinin tahsisinde dikkate alınması gereken ana konular, riskin doğası ve boyutu ile her bir riskin projedeki her bir paydaş üzerindeki etkisidir (Akintoye vd. 2001).

Makro, orta ve mikro düzey riskler listesine aşağıda yer verilmiştir (Çizelge 3.6).

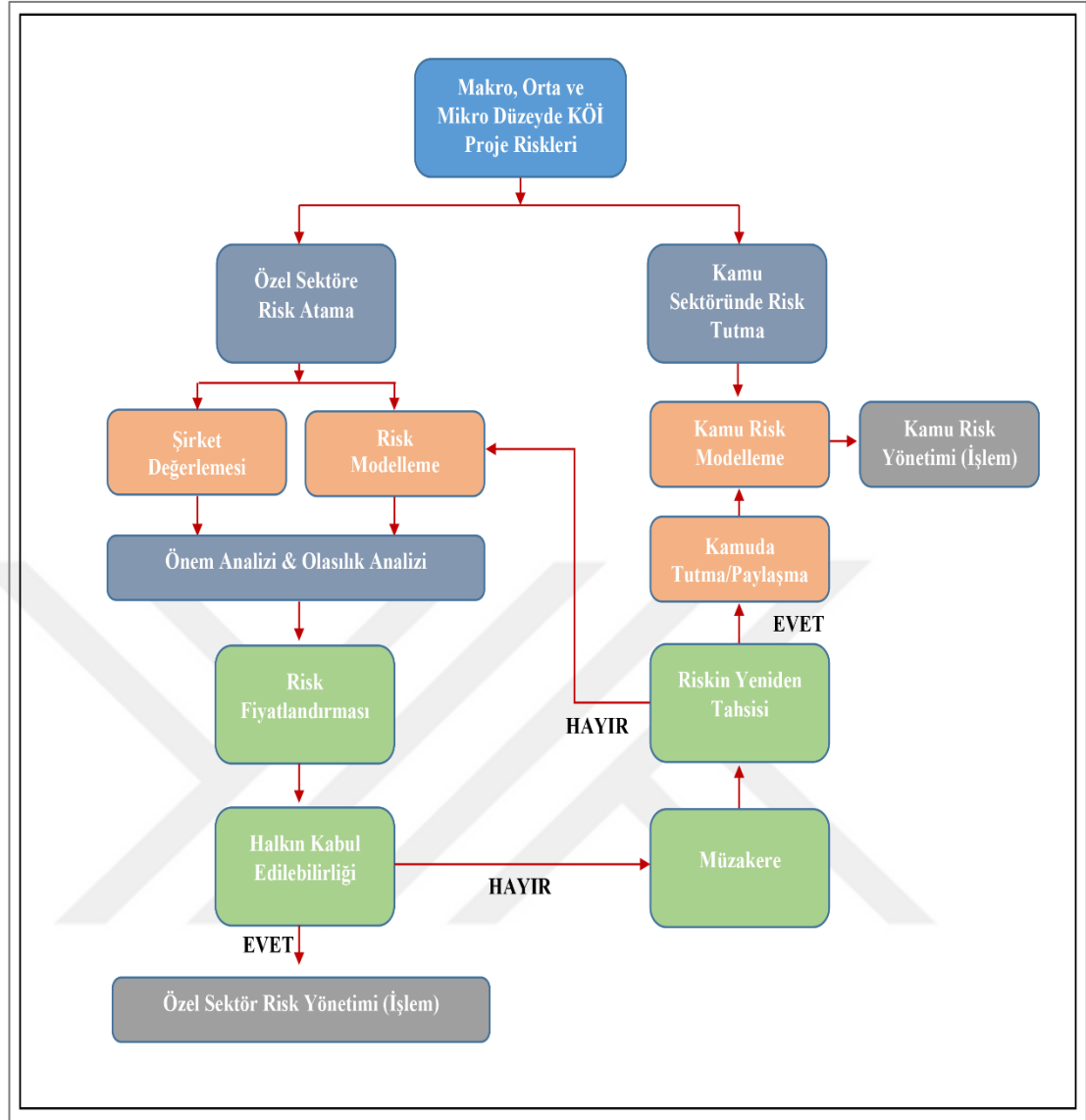
Çizelge 3.6 KÖİ risk faktörleri listesi (Akintoye vd. 2001)

| Risk seviyesi | Risk faktörleri                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|---------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Makro         | <p>Siyasi ve hükümet politikası</p> <p>İstikrarsız hükümet</p> <p>Kamulaştırma ve devletleştirme</p> <p>Yolsuzluk</p> <p>Makroekonomik başarı</p> <p>Yetersiz mali piyasa</p> <p>Enflasyon ve faiz oranı dalgalanması</p> <p>Döviz kuru dalgalanması</p> <p>Etkili ekonomik olaylar</p> <p>Yasal</p> <p>Devredilemez tedavüldeki para</p> <p>Dövizin mevcut olmaması</p> | <p>Mevzuat değişikliği</p> <p>Vergi düzenlemesinde değişiklik</p> <p>Sosyal</p> <p>Sosyal yozlaşma</p> <p>Gönüllü toplum eksikliği</p> <p>Geleneksel halk muhalefeti</p> <p>Belirlenmiş sanayi sektörü</p> <p>Endüstriyel mevzuat değişikliği</p> <p>İşçilik / malzeme yok</p> <p>Doğal</p> <p>Mücbir sebep</p> |
| Orta          | <p>Proje seçimi</p> <p>Proje talebi</p> <p>Arazi edinimi</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | <p>İnşaat süresi gecikmesi</p> <p>Malzeme tedarikini geciktirme</p> <p>Tasarım değişikliği riski</p>                                                                                                                                                                                                            |
|               | <p>Artık risk</p> <p>Proje finansmanı</p> <p>Proje yatırım cazibesi</p> <p>Finans maliyeti</p> <p>Tasarım</p> <p>Tasarım eksikliği</p> <p>İnşaat</p> <p>İnşaat maliyeti aşımı</p>                                                                                                                                                                                        | <p>Kötü kalite</p> <p>Teknolojik</p> <p>Coğrafi koşullar</p> <p>İşletme</p> <p>İşletme maliyeti aşımı</p> <p>Düşük gelir performansı</p> <p>Düşük verimlilik</p> <p>Bakım</p>                                                                                                                                   |
| Mikro         | <p>Kamu riski</p> <p>Daha yüksek proje maliyeti</p> <p>Özel şirket yeteneği</p> <p>Özel tekel riski</p> <p>Özel verimsizlik riski</p>                                                                                                                                                                                                                                    | <p>Her ikisi de</p> <p>Sözleşme varyasyonu</p> <p>Düzenleme ve eşgüdüm riski</p> <p>Tecrübe eksikliği</p> <p>Sorumluluk ve yetkilerin oransız paylaşımı</p>                                                                                                                                                     |
|               | <p>Özel Risk</p> <p>Onay ve izin riskleri</p> <p>Haksız sorumluluk riskleri</p> <p>Kamuoyuna hesap verebilirlik</p> <p>Personel Krizi</p> <p>Devletin güvenilirliği ve kredibilitesi</p>                                                                                                                                                                                 | <p>Yorucu siyasi karar alma süreci</p> <p>Çalışma yöntemi ve bilgi birikimi farkı</p> <p>Güç mücadelesi</p> <p>Yeterli taahhüt yok</p>                                                                                                                                                                          |

KÖİ projelerinin risk analizi ve tahsis süreci aşağıda gösterilmiştir (Şekil 3.1). Bu süreç inşaat projeleri için sistematik bir risk yönetimi yaklaşımını KÖİ ortaklarında risk

paylaşımı ilkesiyle birleştirmektedir. Bu çerçevede kamunun ve özel sektör katılımcılarının, KÖİ projesinin yaşam süresince karşılaşılabileceği olası riskleri belirlemesi beklenmektedir. Öncelikle riskin kaynağının belirlenmesi, ikinci olarak etkisinin değerlendirilmesi veya analiz edilmesi gerekmektedir. Riskler, özel sektör katılımcıları, kamu ve KÖİ projesinin üçüncü tarafları tarafından yönetilecek olanlar olarak bölünebilmelidir. Kamunun maruz kaldığı riskleri değerlendirebilmesi gerekir. Ayrıca özel sektör, risk etkisini ölçmek için şiddet ve sıklık olmak üzere iki boyutu kullanarak riskleri modelleyebilmeli ve şirketin bu risklerle başa çıkma yeteneğini değerlendirebilmelidir. Özel sektörün riski fiyatlandırması ve bunu ihale şeklinde kamu sektörüne aktarması yönünde bir eğilim bulunmaktadır. Risklerin maliyeti kamu tarafından kabul edilmesi halinde bir sözleşme yapılabilecektir. Özel sektörün sorumluluğunun yüksek olduğunun kabul edilmesi durumunda, kamunun özel sektörle müzakere ederek daha yüksek risk maliyetini kabul edip etmemeyi veya riskleri paylaşp paylaşmamayı veya riski kendisinde tutup tutmamayı düşünmesi gerekebilir. Özel şirket ile kamu arasındaki doğrudan müzakerenin bozulmasını önlemek ve kamu için en iyi değeri elde etmek için tasarlanması gerektiği ileri sürülebilir. Daha yüksek risk ile ilgili endişeler, kamunun projeyi bir KÖİ altında geliştirmeme kararı vermesine yol açabilir. Risk tahsisi kararlaştırıldığında, her iki taraf (kamu ve özel sektör) risk işleme aşamasına geçebilir (Akintoye vd. 2001).

Risk analizinde, risk modellemesi hem kamu ve özel sektör için çok önemlidir. Bu risk modellemesinin girdileri ve ardından gelen analizler, deneyime ve/veya istatistiksel verilere dayanmaktadır. Riskin değerini belirlemek için risk analizi teknikleri kullanılır. Bu teknikler nitel, yarı nicel ve nicel olarak sınıflandırılabilir (Akintoye vd. 2001).



Şekil 3.1 KÖİ projesinde risk analizi (Akintoye vd. 2001)

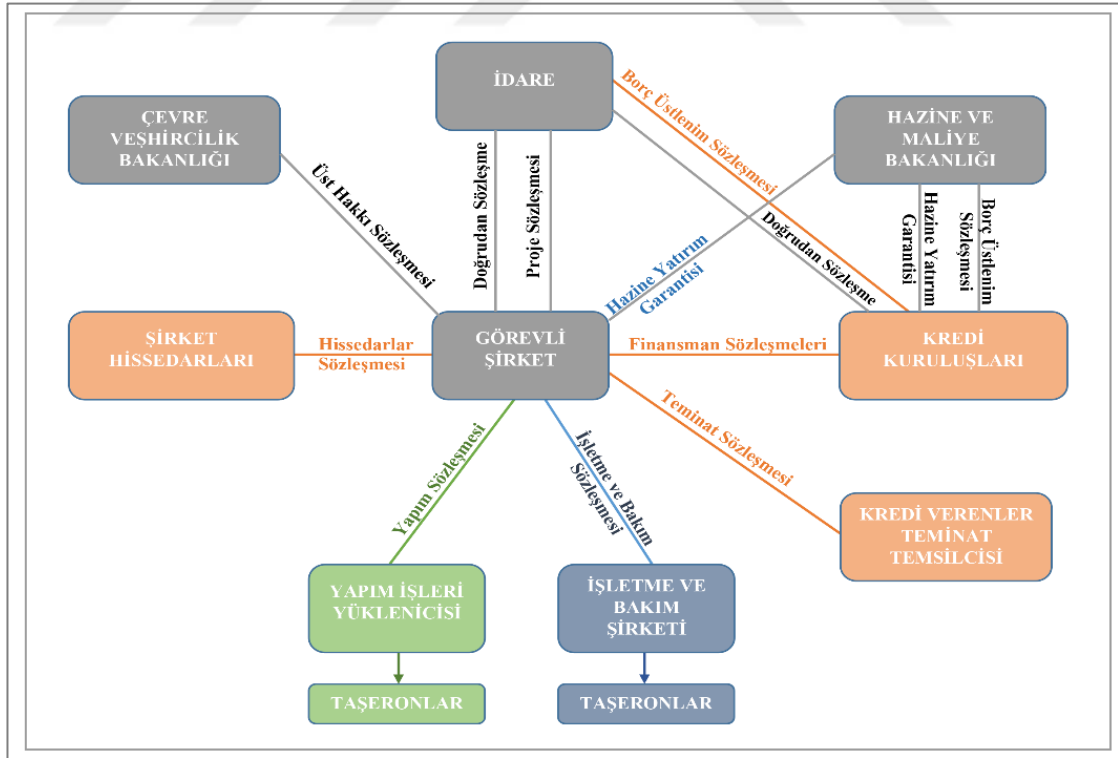
Mirzaee vd. (2022), İran’da KÖİ projeleriyle ilgili anket, büyük bir karayolu projesinin ele alındığı örnek ve uzman kurul görüşlerine dayanan çalışmada, yaşam döngüsü ve paydaş odaklı bir KÖİ risk tahsisi modeliyle, anlaşmazlık oluşturabilecek sorunların yönetilebileceği ve istenilen verimin elde edilebileceği belirtilmektedir. Nedensel tahmin modeli sonuçlarına göre, yanlış risk tahsisinin yaşam döngüsünün, süresinden önce sonlandırma nedeniyle uygun olmayan ödeme mekanizmasının, inşaat aşamasının en önemli sorunları olduğu söylenebilir. Kolaylaştırıcı onay sürecinin çoğunlukla kamuya tahsis edilen riskler içinde yer aldığı ifade edilmektedir. Projelerin zamanında

tamamlanması, yüksek ürün kalitesi ve KÖİ'lerden elde edilen verimin toplum memnuniyetini sağlayabileceği ileri sürülmektedir.

Mirzaee vd. (2022), KÖİ'lerin ülkelere özgü olması, coğrafi olarak sınırlılığı ve karmaşıklığı azaltmak amacıyla tek seviyeli bir araştırmanın tercih edilmesinin, çalışma bulgularına ihtiyatla yaklaşılması gerektiğine dikkat çekmektedir. Bununla birlikte, ülkelerin asil-vekil yaşam döngüsü sorunlarını ele alma stratejileriyle yerel uygulayıcıları, KÖİ projelerinin verimini artırmaya teşvik edebilecekleri belirtilmektedir.

### 3.2.6 Kamu özel işbirliği sözleşmeleri ve paydaşları

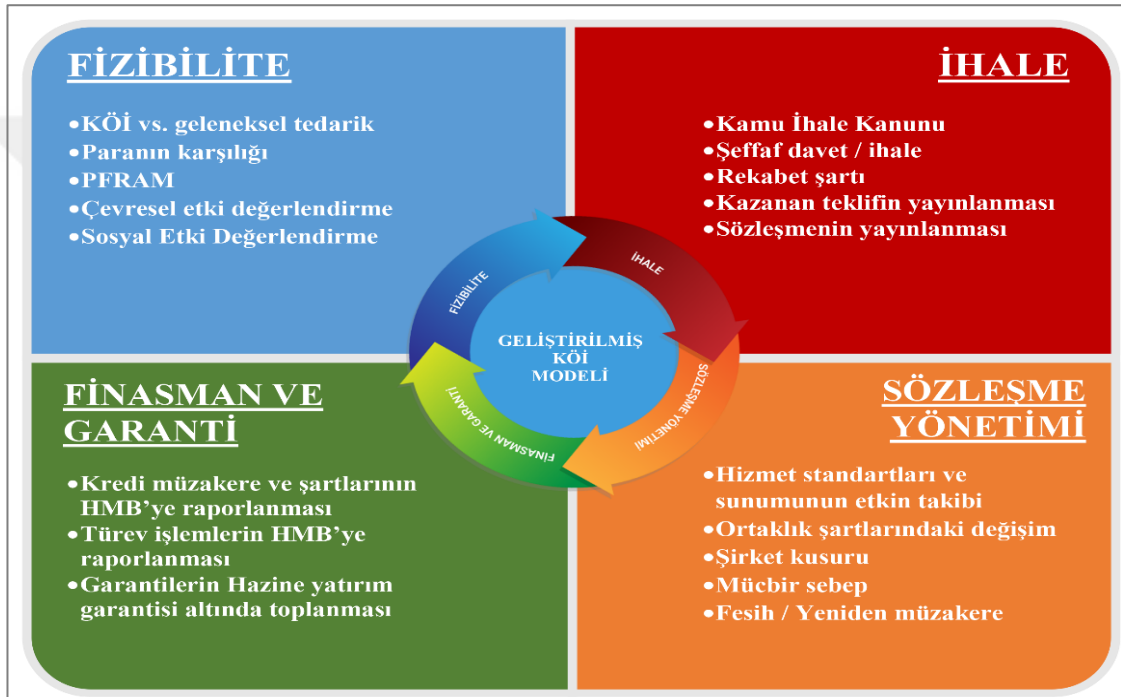
KÖİ modeli, alternatif tedarik yöntemi olarak tercih edilmekle birlikte karmaşık bir finansman ve risk paylaşımına dayanan, taraf sayısının fazla olduğu ve bunların birbirleriyle olan yasal ilişkilerinin ele alındığı çok sayıda sözleşmeyi içeren bir modeldir (Şekil 3.2) (Cangöz vd. 2021).



Şekil 3.2 KÖİ modelinde taraflar ve sözleşmeler (Cangöz vd. 2021)

Cangöz (2019), KÖİ projeleri kapsamında kamu ve özel sektör arasında görev paylaşımının tasarım, inşa veya yenileme, finansman, bakım ve işletme olmak üzere beş farklı alanı içerdiği belirtilmektedir.

Cangöz vd. (2021), KÖİ modelinin politika çerçevesi ilkelerinin belirlenerek içeriğinde ön yapılabilirlik, ihale, kaynak ve garanti sağlanması ve sözleşme yönetimi unsurlarını barındırması gerektiği üzerinde durmaktadır (Şekil 3.3).



Şekil 3.3 Geliştirilmiş KÖİ modeli (Cangöz vd. 2021)

Cangöz vd. (2021), KÖİ sözleşmelerini maksatlarına göre proje, inşaat ve işletme, finansman ve güvence sözleşmeleri olmak üzere dört başlık altında incelemektedir. Proje sözleşmeleri, yapım, finansman, işletme ve kamuya devre ilişkin hak ve yükümlülüklerin ele alındığı, idare ve görevli şirket arasında düzenlenen sözleşmedir. Bu sözleşmenin eki olarak idare, görevli şirket ve kredi sağlayanların temsilcisi bankayla düzenlenen sözleşme doğrudan sözleşme olarak nitelendirilmektedir. Yapım sözleşmesi görevli şirket ve yüklenici arasında, işletme ve bakım sözleşmesi proje sözleşmesi kapsamında görevli şirketle imzalanmaktadır. Finansman sözleşmesi görevli şirket ve kredi verenler arasında imzalanan ve ortak hükümler, kreditorler arası, hesaplar ve türev sözleşmeler adlarıyla

düzenlenebilen sözleşmelerdir. Teminat sözleşmeleri, kredi ödemelerinin teminat altına alınmasına yönelik olarak düzenlenen, banka teminat mektupları, ipotek ve rehinler, alacağın temliki, sigorta ve borç üstlenim sözleşmelerini içeren sözleşmeler olarak ifade edilmektedir.

KÖİ projeleri karmaşık işlemleri ve çeşitli ilgi alanlarına sahip çok sayıda katılımcıyı içermektedir. Proje finansmanı, değerlendirme ve müzakere aracı olarak kullanılmaları yönüyle ön plana çıkmaktadır. Başarılı bir KÖİ projesi, mali kapanıştan önce hükümet yetkilileri ve sponsorlar arasında karşılıklı bir anlaşma ve risk paylaşımı dengesini içermektedir. Sponsorlar, bir projenin ekonomik ve mali fizibilitesini çeşitli senaryolar ve varsayımlar altında gösteren oldukça karmaşık ve doğru modeller geliştirmiş olmalıdır. Kamu tarafı, harcamaları “paranın değeri” yönünden ele alabilir. Kredi verenler ise, (a) öngörülen gelirler, işletme giderleri, borç servisi için kullanılabilir nakit ve dağıtımların proje anlaşmalarıyla uyumluluğu; (b) gelecekteki proje gelirlerine ilişkin gerçekçi tahminler, işletme giderlerini karşılamak ve proje borcunu kabul edilebilir bir güvenlik marjıyla geri ödeme konuları üzerinde durmaktadırlar. Çizelge 3.7’de projelerin yapılabilirliğindeki ana konulara yer verilmiştir (Kurniawan vd. 2015).

Çizelge 3.7 Projelerin ekonomik fizibilitesindeki temel konular (Kurniawan vd. 2015)

| Ana katılımcılar             | Temel konular                                 | Açıklama                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|------------------------------|-----------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Kamu sektörü                 | Finansal maliyetler                           | Öz kaynak getirisi (ROE) ve daha kısa borç vadesi arasındaki denge, kullanıcılar için daha yüksek bir tarifeye sonuçlanabilir.                                                                                                                                                       |
|                              | Geliştirme maliyetleri                        | Durum tespiti yapmanın yasal ücretleri, geliştirme ücretleri ve maliyetleri.                                                                                                                                                                                                         |
|                              | Sigorta                                       | İnşaat, işletme ve belirli özel riskleri azaltmak için maliyetli sigorta poliçeleri.                                                                                                                                                                                                 |
|                              | Vergiler                                      | Pek çok ülkede, kamu sektörü vergi ödemiyor veya özel sektöre göre daha düşük bir oranda ödeme yapıyor.                                                                                                                                                                              |
|                              | Yapım maliyetleri                             | Kamu sektörü, bazı durumlarda ve şartnamelerde nadiren anahtar teslimi inşaat sözleşmeleri kullanmaktadır.                                                                                                                                                                           |
|                              | İşletme ve yönetim                            | Özel sektör, çok katı işletme ve bakım uygulamalarına güvenir.                                                                                                                                                                                                                       |
| Sponsorlar ve kredi verenler | Altyapı tesisinin tarife veya geçiş ücretleri | Gelecekteki kısıtlamaları kaldırmanın, sektörün yeniden yapılanmasının, rekabetin, yeni teknolojinin ve diğer benzer faktörlerin öngörülebilir etkileri göz önüne alındığında, tarifeler hizmet verilen tüketici araçları tarafından uzun vadede makul olarak gözden geçirilmelidir. |

Projelerin ekonomik fizibilitesindeki temel konular gösterilmiştir (Çizelge 3.7). Çizelgede, kamu sektörü ile sponsor ve kredi verenlerin, finansal maliyet, geliştirme maliyetleri, sigorta, vergi, yapım maliyeti, işletme ve yönetimi, altyapı tesislerinin tarife ve geçiş ücretleri gibi temel konuları ele alınmaktadır.

Çizelge 3.8 KÖİ projelerinde finansal modelleri kullanan paydaşlar (Kurniawan vd. 2015)

| Paydaşlar   | Açıklama                                                                                                                                          | Aşama                                                                                          |
|-------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Yetki       | KÖİ ve kamu sektörü karşılaştırmacıyla (PSC), iki tedarikin tahmini maliyetini değerlendirin,                                                     | Ön teklif aşaması                                                                              |
|             | Teklif verenlerle risk paylaşım mekanizmasını müzakere edin ve rekabetçi teklif sahiplerinin teklifini değerlendirin.                             | Teklif verme ve sözleşme görüşme aşaması                                                       |
|             | Yeni bir tarifeyi değerlendirin                                                                                                                   | İşletme aşaması                                                                                |
| Sponsor     | Teklifin sunulmasını kolaylaştırın                                                                                                                | Ön teklif aşaması                                                                              |
|             | Projenin risk paylaşım mekanizmasını ve sermaye yapısını diğer potansiyel sponsor (lar), kredi verenler ve hükümet yetkilileri ile müzakere edin. | Teklif verme ve sözleşme görüşme aşaması                                                       |
|             | Projenin performansını izleyin ve takip edin.                                                                                                     | İnşaat ve işletme aşaması                                                                      |
|             | Hükümet yetkilisi ile yeni bir tarife görüşmesi yapın                                                                                             | İnşaat tarife işletme aşaması                                                                  |
| Kredi veren | Projenin finansal uygulanabilirliğini test etmek için başlangıç modelini borç veren temel durum finansal modeline değiştirin.                     | İşletme aşaması                                                                                |
|             | Finansal modeli koruyun ve proje maliyetlerini izleyin                                                                                            | Finansman artırma aşaması                                                                      |
|             | Proje aracı tarafından kredi verenlere sunulan herhangi bir yıllık işletme bütçesinin etkisini değerlendirin                                      | İnşaat aşaması                                                                                 |
| Danışman    | Finansal modelleri geliştirin ve denetleyin.                                                                                                      | İşletme aşaması                                                                                |
|             | Sponsora, borç verene ve hükümet yetkilisine projenin değerlendirilmesinde yardımcı olun.                                                         | Teklif aşaması, sözleşme görüşme aşaması, finansman sağlama aşaması, inşaat ve işletme aşaması |

KÖİ projelerinde finansal modeli kullanan kamu, sponsor, kredi veren ve danışman taraflarının hangi aşamada finansal değerlendirmede bulunabilecekleri Çizelge 3.8’de belirtilmektedir.

KÖİ, pek çok biçim alarak gelişen bir kavram olup, temelde özel kesimin katıldığı veya altyapı hizmetlerin sağlanması için destek sağladığı bir düzenleme denilebilir. Kamu sektörünün geleneksel alımlarının aksine, KÖİ sistemi, belirli şartlar ve koşullar altında ayrıntılı bir hizmet sözleşmesinde tanımlanan bir hizmet akışının satın alınmasını içermektedir. Basit bir anlatımla devlet, SPV olarak bilinen tek amaçlı bir kuruluş kuran özel bir konsorsiyuma (imtiyaz sahibi, destekleyici veya sponsor) bir lisans veya imtiyaz

verilmesini içeren, imtiyazla ikincil sözleşmeleri kullanmak, bir altyapı projesini finanse etmek, tasarlamak, inşa etmek, işletmek ve imtiyaz dönemi olarak bilinen belirli bir süre boyunca sürdürülen bir imtiyaz sözleşmesi aracılığıyla bunları yapabilir. Özel konsorsiyum, projeye öz sermaye ve/veya kaynak vermeye istekli olan müteahhitler, tesis yöneticileri, bankalar, yatırımcılar ve tedarikçiler dahil olmak üzere bir dizi kuruluş arasındaki bir ortak girişim (JV) tarafından oluşturulmaktadır. Borç hizmetini finanse etmek için SPV'ye ödemeler inşaatın tamamlanmasından sonra hizmetler kamuya açık hale geldiğinde başlamaktadır. İşletme dönemi boyunca, SPV, sağlanan hizmetin bir dizi temel performans göstergesini karşıladığını varsayarak, tesisin kullanımına bağlı olarak (garanti edilebilen) gelir almaktadır (Ng ve Loosemore 2007).

KÖİ sözleşmelerinin mali boyutlarının çok yüksek olduğu söylenebilir. Bu nedenle, ülkeler sözleşmelerden tasarruf sağlanıp sağlanamayacağı konusunda çalışmalar yapmaktadır. Konuyla ilgili olarak İngiltere'de yapılan çalışma önemli görülmektedir.

İngiltere'de, 2013 itibarıyla 25 ila 30 yıl süreli birim ücret ödenen 684 sözleşme tespiti yapılmıştır. Sözleşme sonunda, varlığın mülkiyeti kamunun olmaktadır. 684 sözleşmenin büyük ölçüde ÖFG sözleşmeleri olduğu, ancak bir dizi diğer KÖİ sözleşmelerini de içerdiği belirtilmektedir (NAO 2013).

İngiltere Hazine'sinin 2011'de başlattığı incelemede, etkin sözleşme yönetimi veya varlığın daha yoğun kullanımıyla ÖFG işletme sözleşmelerinin kalan ömrü boyunca en az 1,5 milyar Sterlin tasarruf sağlayabileceği ifade edilmektedir. Bu amaçla, 2011 yılında Hazine, ÖFG işletme sözleşmelerindeki tasarrufları belirlemelerine yardımcı olmak için bakanlıklar ve diğer kamu kurumları için ayrıntılı bir rehber yayınlamıştır. 2012'de bakanlıkların tasarrufları belirleme ve kabul etme konusundaki ilerlemelerini üç ayda bir raporlamaları istenmiştir (NAO 2013).

2013 itibarıyla bakanlıkların, işletme sözleşmelerden 1,6 milyar Sterlin tasarruf sağlayabilecekleri yönünde (kesin tasarruf yapılabileceklerine inandıkları) imzalı bildirimde bulundukları görülmüştür. Bu tasarrufların çoğu sözleşmenin kalan yıllarında

gerçekleştirilecek tasarruflardır. Ayrıca, daha az kesinliğine inandıkları tasarrufları da rapor etmişlerdir (NAO 2013).

### 3.2.7 İmtiyaz süresi

KÖİ projelerinden olumlu sonuç alınabilmesi için projeye ilişkili risklerin değerlendirilmesi, uygun risk tahsisi ve azaltma stratejilerinin belirlenmesi, sağlam bir finansal planın tanımı, uygun imtiyaz sahibinin seçimi ve imtiyaz süresinin belirlenmesi gelmektedir. Kamu altyapısı sağlamak için tüm dünyada benimsenen KÖİ projelerinin kritik yönlerinin, bunlar arasında bulunan imtiyaz döneminin belirlenmesi ve yönetilmesi önemlidir. Uygulamada, genellikle imtiyaz süresinin sabit bir süre olarak önceden belirlendiği ve teklif alındığı, imtiyaz sahibine belirli bir düzeyde getiri oranının garanti edildiği söylenebilir. Ancak, genellikle etkin bir imtiyaz sahibi seçiminin olmaması, imtiyaz sözleşmelerinin sık sık başarısız olmasına veya yeniden müzakeresine neden olabilir. Bu sorunların üstesinden gelmek için tüm taraflara olumlu yansiyabilecek ve riskin eşitlikçi dağılımına izin veren imtiyaz dönemi hesaplanabilir. Başka bir anlatımla, imtiyaz süresi, her iki tarafı memnun edebilecek asgari bir kâr garantisi sağlayabilir. KÖİ projelerini etkileyen belirsizliklerin Monte Carlo Simülasyonu<sup>18</sup> kullanılarak giderilebileceği belirtilmektedir (Carbonara vd. 2014).

Jin vd. (2019), imtiyaz süresinin belirlenmesi için kullanılan mevcut modelleri üç yönden sınıflandırmaktadır. Bunlar, hesaplanan imtiyaz süresinin bir zaman anı mı, yoksa bir zaman aralığı mı olduğu, modelin risk faktörlerinin etkisini değerlendirip değerlendirmede ve modelin uygulanabilirlik aşamasıdır (Çizelge 3.9).

---

<sup>18</sup> Monte Carlo Simülasyonu (MCS), bir simülasyon modeli olup, mevcut denklemlerdeki bilinmeyenler rastgele sayı üreticileri ile belirlenmektedir. Yöntem, olasılık teorisini esas alarak çok sayıda deney ve örnek oluşturmada başarı kestiriminde bulunulmasını sağlamaktadır. Dört temel aşamadan oluşmaktadır. Bunlar; i) Matematiksel modelin belirlenmesi, ii) Modeli oluşturan etkenler için değişkenlerin tanımlanması, iii) Değişkenlere göre rastgele verilerin elde edilmesi rastgele verilerin oluşturulması, iv) Sürecin çıktısının simülasyonu ve incelenmesi. MCS, sonuçlar ve bunların olasılık dağılımlarını, farklı sonuçların ve gerçekleşme olasılıklarının grafiklerinin oluşturulmasını, değişkenlerin sonuca etki etme oranlarını ve birbirleriyle bağımlılık durumlarını faktörlerden birinde değişim olduğunda diğerlerini nasıl değiştirdiğini göstermektedir (Web Sitesi: <https://www.matematiksel.org/problem-cozumlerinde-monte-carlo-algoritmasının-yeri/>, Erişim Tarihi: 07.02.2022).

Çizelge 3.9 İmtiyaz dönemi hesaplama modelleri (Jin vd. 2019)

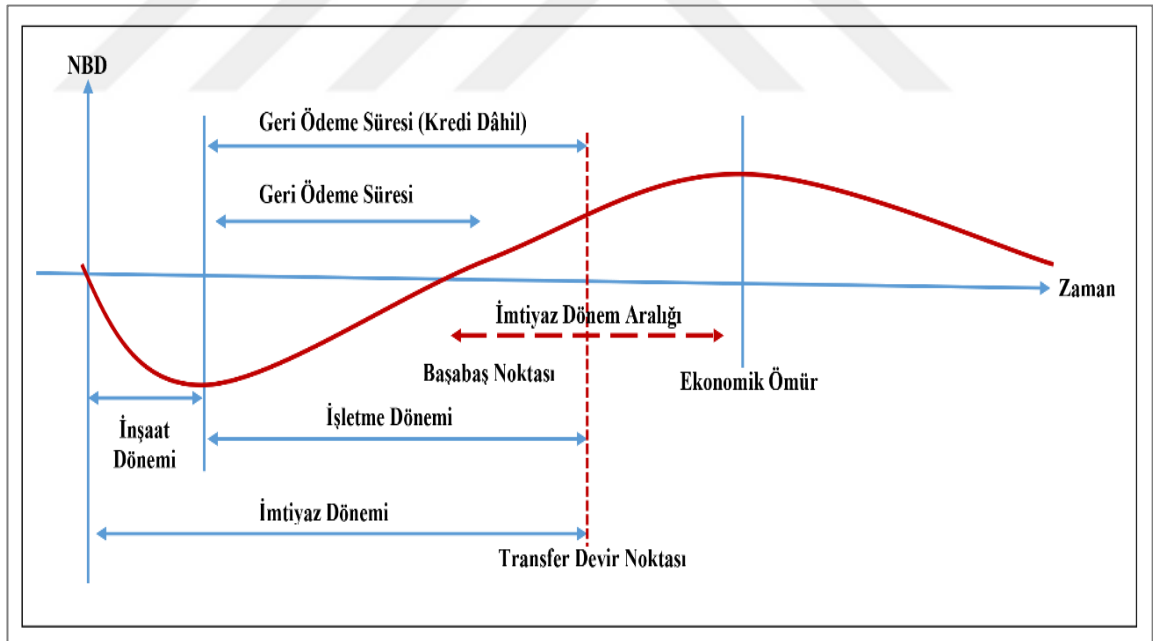
| Model                              | İmtiyaz süresi hesaplama        |               | Risk faktörleri | Uygulanabilir aşama   |                        | Kaynak                                                             |
|------------------------------------|---------------------------------|---------------|-----------------|-----------------------|------------------------|--------------------------------------------------------------------|
|                                    | Anında (İçinde bulunulan zaman) | Zaman aralığı |                 | Teklif önerisi öncesi | Teklif önerisi sonrası |                                                                    |
| YİD imtiyaz modeli                 |                                 | ✓             |                 | ✓                     |                        | Shen vd. (2002) and Wu vd. (2011)                                  |
| YİD imtiyaz modeli                 |                                 | ✓             | ✓               | ✓                     |                        | Zhang vd. (2016)                                                   |
| Gelirin en az bugünkü değeri       | ✓                               |               |                 |                       | ✓                      | Engel vd. (2001), Gómez-Lobo ve Hinojosa (2000) ve Vassallo (2006) |
| Simülasyon tabanlı pazarlık modeli |                                 | ✓             | ✓               |                       | ✓                      | Hanaoka ve Palapus (2012)                                          |
| YİD imtiyaz modeli Risk içeren     |                                 | ✓             | ✓               | ✓                     |                        | Shen ve Wu (2005)                                                  |
| Bulanık çok amaçlı model           |                                 | ✓             | ✓               | ✓                     |                        | Ng vd. (2007)                                                      |
| Simülasyon modeli                  |                                 | ✓             | ✓               | ✓                     |                        | Wang vd. (2009) ve Yu ve Lam (2013)                                |
| Simülasyon - kritik yol yöntemi    |                                 | ✓             |                 | ✓                     |                        | Zhang ve AbouRizk (2006) ve Zhang (2009)                           |
| Kazan kazan modeli                 | ✓                               |               | ✓               | ✓                     |                        | Carbonara vd. (2014a)                                              |
| Oyun tercihi modeli                | ✓                               |               |                 |                       | ✓                      | Lv vd. (2014) ve Wang vd. (2015)                                   |
| Pareto optimal modeli              | ✓                               |               |                 |                       | ✓                      | Niu ve Zhang (2013)                                                |
| Pazarlık oyun modeli               | ✓                               |               |                 |                       | ✓                      | Shen vd. (2007)                                                    |
| İmtiyaz süresi ve fiyat modeli     | ✓                               |               | ✓               |                       | ✓                      | Ma vd. (2018)                                                      |
| Ayrık stokastik model              | ✓                               |               |                 | ✓                     |                        | Xu vd. (2016)                                                      |

KÖİ proje imtiyaz süresi karar yöntemi, temelde NBD yöntemine, oyun teorisi ve Monte Carlo simülasyon yöntemine dayandırılabilir. İmtiyaz süresi, proje şirketi tarafından proje imtiyaz süresi boyunca elde edilen beklenen nakit akışının (indirimli nakit akışı) net bugünkü değerine dayanır. Projenin net nakit akışı imtiyaz sahibinin beklenen getirisine ulaştığında yatırım yapılabilir olduğuna inanılmaktadır; dolayısıyla koşulu sağlayan zaman noktası projenin imtiyaz süresidir. Ancak, imtiyaz sahibinin beklenen faydalarını karşılamasının yanı sıra, KÖİ proje imtiyaz döneminin, projenin devir tesliminden sonra da bir süre daha işletilebilmesi için kamu tarafı gereksinimlerini de karşılaması gerekir. Geleneksel NBD yönteminin tamamlayıcısı olarak hükümet kararı boyutu eklenmektedir. Önemli bir karar verme ölçütü olan sosyal verimlilik çoğu kez ihmal edilmektedir. Bu

nedenle, müzakerelerde kamu tarafı ve imtiyaz sahipleri için farklı sosyal hizmetlere sahip üç kriter ve sosyal fayda ve maliyetleri içeren teorik bir model öne sürülmektedir. NBD yöntemi temelinde, ilgili imtiyaz dönemi karar modeli farklı alanlardaki trafik, çevre koruma ve diğer KÖİ projelerinin belirli özelliklerine göre oluşturulmaktadır. Geleneksel imtiyaz dönemi karar verme yöntemleri, gelecekte üretilen nakit akışını iskonto etme fikrine dayanmaktadır. Gelirin istikrarlı ve yatırım riskinin düşük olduğu belirleyici koşullara sahip projeler için uygun olabilir. Bununla birlikte, yüksek risk, yüksek belirsizlik ve uzun geri ödeme süreleri olan projeler için, NBD yöntemi proje değerini zorlukla değerlendirebilir (Ma vd. 2018).

### 3.2.7.1 İmtiyaz dönemi terminolojisi

Hanaoka ve Palapus (2012), imtiyaz döneminin analizi ile ilgili bazı terimleri tanımlayarak bu terminolojilerin ilişkisini göstermişlerdir (Şekil 3.4).



Şekil 3.4 YİD projesinin tipik net bugünkü değeri (NBD) yapısı (Hanaoka ve Palapus 2012)

İmtiyaz süresi (concession period), proje sahibi ile yatırımcının sözleşmeyi imzalamaya başladıkları andan itibaren başlamakta ve şunları içermektedir:

- İnşaat dönemi (construction period): projenin imzalanmasından başlayıp projenin tamamlanmasına kadar süren dönem.
- İşletme dönemi (operation period): proje halka açıldığında ve gelir elde etmeye başladığında başlar.
- Başabaş noktası (breakeven point): net bugünkü değerin sıfıra eşit olduğu bir noktadır.
- Geri ödeme süresi (payback period): ilk yatırım maliyetini geri kazanmak için gereken süre. Proje başabaş noktasına ulaştığında sona ermektedir.
- Geri ödeme süresi (repayment period): borç yükümlülüğünün/kredinin geri ödeneceği dönem. Geri ödeme süresinden daha uzun olabilir, ancak transfer noktasından önce tamamlanmalıdır.
- Transfer (devir) noktası (transfer point) ( $T_C$ ): başabaş noktası ile ekonomik ömür sonu arasındaki herhangi bir zaman/yıl, (T): projenin özel sektörden devlete geri aktarılacağı nokta, imtiyaz süresinin sonu.
- İmtiyaz aralığı/imtiyaz dönemi aralığı (concession period interval): projenin başabaş noktasından ekonomik ömrünün sonuna kadar olan aralık/dönem; devlet ile özel sektör arasındaki müzakere sonucuna göre karar verilen transfer noktasının ( $T_C$ ) gerçekleşebileceği dönem.
- Ekonomik ömür (end of economic life): projenin net kazançlar sağlayacağı dönem.

### 3.2.7.2 İmtiyaz belirleme süreci ile ilgili mevcut uygulama

KÖİ'lerle ilgili imtiyaz süresinin belirlenmesinde mevcut durumun analizi Hanaoka ve Palapus (2012) tarafından incelenmiştir. Bir YİD projesinin finansmanı, inşası ve işletilmesinden özel sektörün sorumlu olduğu, özel sektöre devlet tarafından bir süre tanındığı belirtilmektedir. Bazı durumlarda, tesisin devlet tarafından sağlanabildiği, bu durumda imtiyaz süresinin sadece tesisin işletme ve bakımını içerdiği söylenebilir. Devletin altyapı uygulayıcı/ana kurumunun özel sektöre verilecek projelerin imtiyaz süresinin uzunluğunun belirlemesi ve imtiyaz sahibinden geçiş ücretleri ve diğer proje konuları için teklif vermesini istemesinin yaygın bir uluslararası uygulama olduğu belirtilmiştir. Devlet, özel sektöre uzun imtiyaz süresi verilmesi dışında, projeden elde edilen gelirlerinin düşüklüğü nedeniyle zararlarının telafi edilebilmesi için gerekli süre uzatımının belirlenmesinde ana karar verici taraftır.

### 3.2.7.3 İmtiyaz süresini etkileyen faktörler

İmtiyaz süresi, proje türü, kapsamı, varlık özgüllüğü, inşaat karmaşıklığı, proje ömrü, proje geliştirme maliyetleri, finansman araçlarının kombinasyonu, açılış varlık değeri, amortisman, işletme ve bakım maliyetleri, piyasa talebi, faiz oranı, enflasyon oranı, döviz kuru ve hükümet düzenlemeleri gibi bir dizi faktöre bağlıdır. İmtiyaz süresi, önemli batık yatırımlar söz konusu değilse, yerleşik imtiyaz sahibinin sosyal açıdan arzu edilen yatırım getirisini tehlikeye atmayacak şekilde kısa olmalıdır. Bununla birlikte, bir proje inşaat, inşaat/işletme ekipmanı ve diğer projeye özgü varlıklarda büyük başlangıç batık maliyetleri<sup>19</sup> içeriyorsa uzun bir imtiyaz süresi arzu edilir. Genel olarak imtiyaz süresi, projenin tasarlanan ömründen uzun olmamalıdır. Ayrıca, ister sabit vadeli ister esnek vadeli bir imtiyaz, ister bir dönemlik bir imtiyaz veya iki dönemlik bir imtiyaz olsun, imtiyaz sözleşmesinde belirtilen ve ilgili yasaların gerektirdiği koşulları, örneğin imtiyaz sözleşmesinde belirtilen risklerin tahsisini ve varsa yasa veya yönetmeliklerle sınırlandırılan azami imtiyaz süresini karşılamalıdır (Zhang 2009).

Proje değişkenleri, imtiyaz verilmeden önce veya verildiği sırada varsayılandan oldukça farklı olabilir, beklenmedik durumlar ortaya çıkabilir ve kamu tarafının imtiyazdaki hedefleri değişebilir. Değişen koşullar, orijinal imtiyaz sözleşmesine yansıtılarak değiştirilebilir. İmtiyaz sahibinin kontrolü dışındaki kendisine yüklenemeyen risklerin etkisini telafi etmek için imtiyaz uzatılabilir (Zhang 2009).

### 3.2.7.4 İmtiyaz süresi belirleme yöntemleri

İmtiyaz belirlemede çok sayıda yöntemden bahsedilebilir. İlk olarak, inşaat ve işletmeyi bütünleştiren imtiyaz süresi, yüksek hizmet fiyatı ile kısa imtiyaz, aşamalı yaşam süresi imtiyazı ve fiyatlandırma sistemi, ihaleye dayalı imtiyaz süresi, koşula bağlı (esnek) imtiyaz süresi, ayırımından söz edilebilir (Zhang 2009).

---

<sup>19</sup> Batık maliyet, harcanmış ve geri alınamayan parayı ifade etmektedir. Bu maliyetler, gelecekteki iş kararlarından bağımsız olup, bir kararın sonucuyla ilişkilendirilmeksizin aynı kalmaktadır. Web Sitesi: <https://tr.nesrakonk.ru/sunkcost/>, Erişim Tarihi: 07.02.2022.

İkinci olarak, simülasyon temelli imtiyaz süresi belirleme yöntemi, makul imtiyaz süresi, imtiyaz süresinin matematiksel tanımlanması ayrımlarından söz edilebilir. Çok sayıda araştırmada simülasyon temelli imtiyaz süresi belirleme yönteminin kullanıldığı söylenebilir (Zhang 2009).

Zhang (2009), Monte Carlo Simülasyonunun bir KÖİ projesinin imtiyaz süresinin uzunluğunu etkileyen riskleri ölçmek ve bunlarla ilgili mantık yürütmek için kullanılabileceğini belirtmektedir. Proje geliştirme parametrelerinin, belirli istatistiksel dağılımların ardından rastgele değişkenler olduğu varsayılmaktadır. Risk değişkenlerinden, inşaat süresi, proje geliştirme maliyeti NBD, piyasa talebi, satış fiyatı, proje işletme ve bakım maliyetleri ve iskonto oranına dikkat edilmesi gerektiği üzerinde durulmaktadır.

#### **3.2.7.5 İmtiyaz parametreleri (değişkenleri)**

NBD'ler hesaplanırken, belirsiz değişkenler: inşaat maliyeti, işletme ve bakım maliyetleri, trafik hacmi; belirli değişkenler: imtiyaz süresinin uzunluğu, iskonto oranı, geçiş ücreti, kamu tarafının sağladığı sübvansiyonlar olarak sınıflandırılmıştır (Jin vd. 2019).

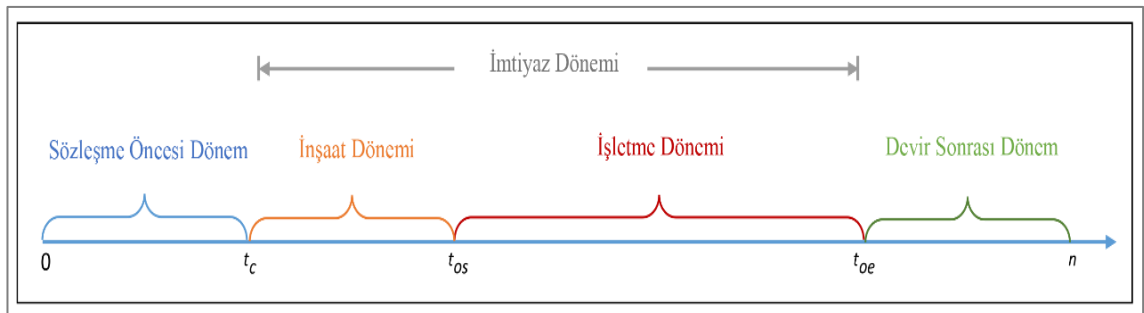
Belirli değişkenler: inşaat dönemi, vergi oranları, işletme sırasındaki giderler; belirsiz değişkenler: yatırım maliyeti, makroekonomik değişkenler (enflasyon, faiz oranı ve döviz kuru, beklenen getiri oranı (ağırlıklı ortalama sermaye maliyetine (WACC)), trafik hacmi geçiş ücreti, işletme ve bakım maliyeti, gelir, net bugünkü değer olarak sayılmıştır (Hanaoka ve Palapus 2012).

#### **3.2.7.6 İmtiyaz süresi belirleme**

Kamu tarafı ve yatırımcıların NBD'lerini etkileyen belirsiz değişkenler tanımlanabilir ve dağılımları belirlenebilir. KÖİ türüne göre tanımlanan belirsiz değişkenler ve olasılık dağılımları farklılık gösterebilir (Jin vd. 2019). Jin vd. (2019), yaptıkları çalışmada,

NBD’ler üzerindeki simülasyonların girdilerini ayırt etmek için sermaye sübvansiyonlu bir otoyol projesini örnek almaktadır. Simülasyon sonuçlarına dayalı olarak, imtiyaz süresi uzunluğunun alt ve üst sınırlarını tanımlayan imtiyaz dönemi karar aralığı kararlaştırılmaktadır. İmtiyaz döneminin optimal uzunluğu, finansal riskin kamu ve yatırımcılar arasında adil bir şekilde dağıtılmasına yardımcı olan imtiyaz dönemi karar aralığından seçilmektedir.

NBD analizi, proje yaşam döngüsü boyunca nakit giriş ve çıkış miktarlarının hesaplanmasını gerektirir. KÖİ’ler için tipik bir proje yaşam döngüsünde,  $t_c$ ’nin inşaat aşamasının (construction period) başladığı,  $t_{os}$  ve  $t_{oe}$ ’nin işletme döneminin (operational period) başlayıp sona erdiği ve  $n$ ’nin de proje ömrü olduğu aşağıdaki şekilde gösterilmiştir (Şekil 3.5). Sözleşme öncesi aşama (pre-contractual period), ilgi beyanları ve teklif almak için davet gibi faaliyetleri içerebilir. Bir KÖİ projesi için nakit çıkışı, esas olarak inşaat maliyetinin yanı sıra işletme ve bakım maliyetlerini de kapsar. Yatırımcılar, inşaat maliyetini toplu ödeme olarak veya inşaat sürecine göre ayrı ayrı ödemek için özel amaçlı bir şirket (SPV) oluşturabilirler. Bazen kamu tarafı da hissedarlardan biri olarak SPV’de yer alabilir. İşletme ve bakım maliyetleri genellikle projenin işleyişini sürdürebilmesi için yıllık olarak ödenir. Ek olarak, bazı KÖİ projelerinde, kamu tarafı, temel performans göstergelerinin belirli bir düzeyin altında kalması durumunda tazminat ödeyebilir. Örneğin, kamu tarafı, yatırımcılar için asgari yıllık geliri düzenleyen bir asgari gelir garantisi sağlayarak trafik hacmi riskini paylaşabilir. Yıllık net gelirin önceden belirlenen garanti seviyesinden düşük olması halinde açığı kamu telafi edebilir. Garanti seviyesi ne kadar yüksek olursa, kamuya aktarılan trafik hacmi riski ve maliyeti o kadar büyük olur (Jin vd. 2019).



Şekil 3.5 Tipik KÖİ proje yaşam döngüsü (Jin vd. 2019)

İmtiyaz süresi, KÖİ projelerinde inşaat aşaması ve işletme aşamasından özel sektörün sorumlu olduğu süreyi belirten, kamu tarafıyla özel sektör arasında imtiyaz sözleşmesinin imzalanmasından itibaren başlatılmaktadır. İmtiyaz süresinin uzunluğuna genellikle altyapı uygulayıcı/ana kurum tarafından karar verilmektedir (Hanaoka ve Palapus 2012).

Filipinler’de imtiyaz süresi 30 ve 35, biri faaliyette diğeri henüz yapım aşamasında olan iki otoyolu projesi örnek uygulama olarak seçilmiştir. Çalışma sonucunda imtiyaz süreleri, Monte Carlo Simülasyonunun nakit akışındaki risklerin etkisini gösteren yönteminin kullanılmasıyla daha uzun bulunmuştur. Gerçekte, finansal değerlendirmede kullanılacak imtiyaz değişkenlerinin en iyi tahminlerinin varsayıldığı gibi gerçekleştirilemeyeceği kabul edildiğinde, daha uzun imtiyaz süresi özel sektöre yatırımından beklenen getiriye aşma şansı verebilir. Daha uzun ama makul bir imtiyaz süresi vermek, devletin özel sektörün çıkarlarını korumasını sağlayarak, özel sektöre YİD yoluyla devlet altyapı projelerine yatırım yapma konusunda daha fazla güven verebilir. Ortaya çıkan imtiyaz süresi, özel sektöre verilenden daha uzun olsa da, proje ekonomik ömrü tamamlanmadan devletin işletebilmesi hâlâ kârlı olmasını sağlayabileceğinden devletin çıkarlarını koruduğu söylenebilir (Hanaoka ve Palapus 2012).

### **3.2.8 Kamu özel işbirliği modelinde devlet, uluslararası kuruluş teşvik ve destekleri**

KÖİ projeleri için, finansmanın çoğunun bankalardan ve finans kurumlarından kredi sermayesi şeklinde geldiği söylenebilir. Projeden elde edilen gelirler kredileri geri ödemek, bakım ve işletme maliyetlerini finanse etmek için kullanılmaktadır. Bu nedenle, proje sahipleri yalnızca gelecekteki beklenen gelirle değil, geliri zaman içinde etkileyen risk faktörleriyle de ilgilenirler. Gelir ve kârın, riski ve belirsizliği ne kadar yüksekse, gerekli getirinin de o kadar yüksek olması gerektiği söylenebilir. KÖİ projelerinin başarısı büyük ölçüde çeşitli risklerin ve belirsizliklerin etkilerinin önemli ölçüde azaltılmasına bağlıdır. Ayrıca, borç geri ödemeleri projenin nakit akışı yaratma kabiliyetine bağlı olduğundan, kredi verenler de projenin finansal performansı ile ilgilenirler. Proje yaşam döngüsünde yer alan risklerin çoğu yeterince ele alınmadıkça (özellikle gelir riski) borç vermeye isteksizdirler. Amaçları, teminatlı borcun derecesi ile faiz oranı arasında bir denge bulmaktır (Attarzadeh vd. 2017).

Gelir belirsizliğinden kaynaklanan gelir istikrarsızlığı ve nakit akışı oynaklığı, KÖİ düzenlemelerinin en sık dile getirilen engelidir. Hükümet desteğindeki eksiklik, makul getirilerle iyi nakit akışları ve öngörülebilir risk senaryoları, yakın zamandaki KÖİ proje başarısızlıklarının ana nedenleri olarak tanımlanmıştır. Proje nakit akışı, gelir istikrarsızlığına karşı daha hassastır ve yüksek gelir istikrarsızlığı öngörülmezlik yaratabilir. Üretim miktarı, gelir istikrarsızlığının ve nakit akışındaki oynaklığın önemli bir nedeni olabilir. Burada, gelir istikrarsızlığı ve gelir riskinin yönetilmesiyle ilişkili finansal risklerin ele alınmasında esneklik sağlamayı amaçlayan mekanizmaların önemi etkili bir şekilde vurgulanmaktadır. Finansman maliyetinin düşürülmesiyle, imtiyaz sahibinin yatırım yapma istekliliğinin artabileceği, bunda son kullanıcı için daha düşük bir tarifeyle sonuçlanabileceği söylenebilir. Ayrıca, ihale sürecinde teklif verenlerin rekabet gücünü artırabileceği ileri sürülebilir (Attarzadeh vd. 2017).

Uygulamada, KÖİ projelerinin geliştirme aşamasının diğer aşamalara göre başarısız olma olasılığının daha yüksek olduğu üzerinde durulmaktadır. Bazı projelerdeki yüksek risk ve belirsizliklerin belli bir kısmının devlet tarafından üstlenilerek müzakerelerin cazip hale gelmesiyle, özel sektörün beklenen getirisini karşılayabilecek noktaya getirebilir. Bu nedenle, devlet desteği, risk-getiri değiş tokuşunda ve proje başarısında önemli bir rol oynamaktadır. Bir KÖİ projesinin her bir tarafının kendi hedefleri ve endişeleri olduğundan, her birinin farklı bir risk-getiri takas analizi vardır. Özellikle belirsizlikler ve riskler altında, uygun devlet desteğini değerlendirmenin ve sağlamanın zor olduğu söylenebilir (Attarzadeh vd. 2017).

Devletin mali ve teşvik desteğinin temel amacı, özel yatırım tutarını düşürmek suretiyle yatırımcıların mali koşullarını doğrudan iyileştirmektir. Garanti, mali ve teşvik desteğinin finansal kuruluşlar için risk algısını azaltarak projenin finansal maliyetini düşürdüğü söylenebilir. Etkili bir şekilde, bu mekanizmalar nakit akışı oynaklığını azaltmalı, projeye esneklik katmalı ve risk ve belirsizliklere tabi olan imtiyaz kalemlerinin daha iyi yönetilmesine izin vermelidir. Bu mekanizmaların etkinliği, mevcut çalışmaların ana endişelerinden biridir. Proje sahibi firmayı en kaliteli ve verimli yatırımı yapmaya teşvik etmek için, devlet destekleri ve teşvikleri ile proje sözleşmesi tasarlanabilir. Devletler, KÖİ projeleri için ne zaman teşvik sunacaklarını belirleyebilmelidir. Destek, özel

sektörün katılımını ve motivasyonunu artırmak için projelerin uygulanabilirliği ile tutarlı olmalıdır. Sınırlı koşullar altında bir veya daha fazla hükümet desteği biçimi uygulanabilir ve proje iflasının önlenmesine katkıda bulunabilir. Devlet tarafından sağlanan garantiler, finansal ve teşvik destekleri, risk azaltma stratejileri ve altyapı imtiyazlarına yönelik mekanizmalar olarak temsil edilmektedir. Bu tür devlet garantileri proje risklerini ve belirsizlikleri azaltabilir ve dolayısıyla projenin değerini artırabilir. Ancak, devlet için gelecekte belirsiz bir taahhüt yaratırlar ve bunun da maliyeti bulunmaktadır (Attarzadeh vd. 2017).

Bir projenin tamamen kârlı olması beklendiğinde bile, proje sponsorları kredilere hizmet vermek ve işletme ve bakım maliyetlerini karşılamak için üretimin artırılması aşamasında kullanılabilir fon eksikliği ile karşılaşabilirler. Bu gibi durumlarda, proje sponsorları nakit yükümlülüklerini karşılamak ve uzun vadeli maliyetleri etkin bir şekilde azaltarak gelir elde etmek için mevcut en uygun maliyetli seçeneğe yönelebilirler. Bununla birlikte bu opsiyonun, planlama, projenin işletmecisinin erken aşamasında gelir istikrarsızlığı sorunlarını önlemek ve gelir açıklarını etkili bir şekilde kapatması için dikkatli yapılması gerekmektedir. Bu nedenle, imtiyaz sözleşmesinin, işletme ve bakım harcamalarının ve borç hizmetlerinin tam maliyetin geri kazanımı için gerekli geliri sağlamak üzere, işletme aşamasının erken aşamalarında düzenlenmesi gerekmektedir. KÖİ projelerinin hızlanma aşamasında, gelir istikrarsızlığını ve nakit akışı oynaklığını kontrol etmek için makul bir yol öneren çok az araştırma olduğu ifade edilmektedir (Attarzadeh vd. 2017).

KÖİ projelerinde, hükümetler genellikle yatırımcılara, özünde bir risk paylaşımı biçimi olan belirli garantiler sağlamaktadır. Garanti ile kamu tarafı etkili bir şekilde yerli ve yabancı sermaye girişine olanak tanımaktadır. Ancak, uygun garanti seviyesi sadece yatırımcıları tatmin etmemeli, aynı zamanda kamu tarafının satın alınabilir aralığı içinde kalmalıdır. KÖİ projelerinde devlet tarafından yaygın olarak kullanılan garantiler: imtiyaz (işletme süresi), satın alma, kısıtlayıcı rekabet, fiyat ayarlamaları, döviz, vergi desteği, arazi kiralama ve asgari gelir olarak sayılabilir (Wang ve Liu 2015).

Nakit sübvansiyonlara ek olarak, imtiyaz sahiplerine sunulabilecek, her biri kendi özelliklerine sahip bir dizi hükümet destek girişimi bulunmaktadır. Bunlar genel olarak

iki kategoriye ayrılabilir: garanti desteği ve mali ve teşvik desteği. "Garanti desteği" arasında öz sermaye, borç, döviz kuru, minimum talep, minimum gelir (MRG), tarife/geçiş ücreti ve maksimum faiz oranı garantileri sayılmaktadır. Benzer şekilde, "mali ve teşvik destekler", doğrudan sermaye katkılarını (örneğin hibeler, ikincil krediler (ekstra kredi), borç ve öz sermaye yatırımı), gölge geçiş ücreti/tarife, imtiyaz süresi uzatması, gelir iyileştirmeleri, ön uç maliyetlerin azaltılması, ücretsiz kullanımı içerir proje sahası ve ilgili tesisler, ayrıcalıklı vergi teşvikleri (örneğin, vergi indirimleri, belirli bir süre için vergi muafiyeti), teselli mektubu, faizsiz finansman, erteleme, terk etme, değiştirme, geçiş yapma ve büyüme seçeneği bu kapsamda sayılabilir (Attarzadeh vd. 2017).

Gelişmekte olan ülkelerde altyapı KÖİ projelerinde riskleri azaltmak ve paylaşmak için önlemler alınabilir. Yüksek risk nedeniyle hükümetler, arazi edinimi ve yeniden yerleşim maliyetleri, asgari talep ve gelir garantileri, ödeme yükümlülüğü garantileri, para birimine çevrilemezlik ve devredilebilirlik risk garantileri ve kredi garantileri gibi önlemleri alabilirler. MRG garantileri veya devlet taahhütleri yoluyla riskler azaltıldığında, projelerin daha düşük sermaye maliyetine sahip olması beklenir. Hükümetler, şeffaflığı teşvik ederek yerel yatırım ortamını iyileştirebilir, özellikle sektör düzeyinde yolsuzlukla mücadele, yatırımcı ve alacaklı haklarının ve korumasının iyileştirilmesi olumlu katkı sağlayabilir. Bununla birlikte, yatırımcılar, düşük kredi notları veya yüksek ülke risk görünüşleri nedeniyle devlet garantilerini veya benzer destek mekanizmalarını kabul etmeyebilirler (Jett 2018).

Yatırım yapılabilir derecesinin altındaki ülkelerde ve genel olarak gelişmekte olan piyasalarda KÖİ'ler için yatırımcı iştahının olmadığı söylenebilir. KÖİ altyapı projeleri için kredi desteği, zayıf kredi görünüşlerine sahip KÖİ projelerine fayda sağlayabilecek bağımsız, makroekonomik ve projeye özgü riskleri azaltmak için kullanılabilir. Bu durumda, çok taraflı kalkınma bankaları (MDB) yatırım için katalizör olabilir. MDB'ler tarafından sunulan kredi geliştirme ürünleri, etkili ve hedeflenmiş bir müdahale şekli olabilir. MDB'ler özel sektör işletmeleri, özel sigortacılar için garantiler, sendikasyon ve risk transferleri sunabilir. Bunlar, siyasi risk ve devlet ödemeleri için sözleşmenin ihlali

veya bir projenin feshedilmesi durumunda borç verenlere geri ödeme gibi birçok riski kapsar (Jett 2018).

Çok Taraflı Yatırım Garanti Ajansı (MIGA) ve Uluslararası Kalkınma Derneği (IDA), Kenya'daki bir KÖİ enerji projesi olan Kenya Power'a kısmi risk garantisi sağlamıştır. MIGA teminatlı fesih ödemesi ve IDA'nın teminatlı elektrik satın alma anlaşması ödemeleriyle temin edilen akreditif yoluyla kısmi risk garantisi ve tetikleme mekanizması sayesinde ödemelerin zamanında yapılması sağlanmıştır. Ayrıca, garanti kapsamı hükümetin şarta bağlı yükümlülüklerini azaltmaktadır. IDA'nın kısmi risk garantisi teminatı verilmemesi halinde hükümetin, enerji satın alma sözleşmesi süresince Kenya Power'ın tüm yükümlülüklerini karşılamak için açık bir devlet garantisi vermek zorunda kalması gibi bir durum söz konusudur (Jett 2018).

Türkiye'de, Elazığ Hastanesi'nin finansmanı için tahvil ihraç edilmiştir. Tahviller iki tür risk azaltma yönteminden faydalanmıştır. Bunlar, Dünya Bankası Grubu'nun MIGA'sından, klasik kapsamı (transfer kısıtlaması ve kamulaştırma) ve sözleşme ihlalini içeren genişletilmiş siyasi risk sigortası kapsamı ve Sağlık Bakanlığı tarafından bir sözleşmenin ihlali durumunda ProjectCo'yu koruyan Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası'ndan (EBRD) ikincil bir likidite kredisidir. MDB'ler tarafından sağlanan risk azaltma düzeyi nedeniyle, bu proje Baa2; yani Türkiye'nin Ba1 tavanının üstünde derecelendirilmiştir (Jett 2018).

Bu KÖİ'nin başarısında, MIGA ve EBRD tarafından sağlanan kredi artışı önemli bir faktör olarak görülmektedir. Bu kurumlar, Türkiye'nin o günkü koşullarından bağımsız kredi artırımını avantajına sahiptir. Türkiye'nin sağlık sektörüne yönelik çok taraflı destek daha yüksek derecelendirmeleri sağlamaktadır. Kredi ve teknik yardımın, KÖİ'lerin kredibilitesi üzerinde önemli bir etkiye sahip olduğu söylenebilir. EBRD tarafından bu projede kullanılan likidite kredisine benzer bir mekanizma kullandığı ve inşaat veya işletme aşamalarında proje maliyetinin %20'sini karşılayabilen fonsuz bir akreditifin dâhil edilmesi önemlidir. Bu imkân aynı zamanda yatırım yapılabilir seviyenin altındaki projeleri yatırım yapılabilir seviyeye yükseltebilir (Jett 2018).

Yüksek kredi riski derecelerine sahip gelişmekte olan ekonomilerde KÖİ'leri kolaylaştırmak için bağımsız risk azaltımına sıklıkla ihtiyaç duyulur. Gelişmekte olan Asya'da, MDB'lerden borç alan ülkelerin büyük bir yüzdesi riskli kabul edilmektedir. Devlet riski ve ülke riski, altyapı KÖİ projelerinin mali olarak kapatılmasıyla ilişkilidir. MDB'lerin sağladığı garantiler yoluyla bu riskleri azaltmak bir çözümdür, ancak bu, özel sigorta ve akreditifleri içeren birçok seçenekten yalnızca biridir. Kenya ve Türkiye'den alınan örnek çalışmalar, özel bir gelir kaynağı ve hizmetlere yönelik yüksek talep olan projelerde, MDB'lerden kredi artırımının finansal kapanışı sağlamaya yardımcı olduğunu göstermektedir (Jett 2018).

Özel yatırımcılar için temel riskler arasında, karşı tarafın ödemelerinin zamanında yapılması ve ödeme istekliliği sayılabilir. MDB tarafından verilen akreditifler ve bir ülkenin makro ortamından etkilenmeyen kısmi risk garantileri gibi risk azaltma araçları faydalıdır ve bazı durumlarda projenin kredi notunu devlet tavanının üzerine yükseltebilirler. Elazığ Hastanesi KÖİ'si, uygun risk azaltmanın enerji gibi geleneksel sektörlerin dışında kullanılabileceğini ve sosyal sektörlerde de etkili olduğunu göstermiştir. Dahası, EBRD'nin Türkiye sağlık sektörüne destek vermesi projenin kredi notunu belirleyen önemli bir faktör olarak kabul edilmiştir. Bu, KÖİ yatırımları üzerinde önemli bir etkiye sahip olabileceğinden, MDB'lerin yukarı yönde kapasite geliştirme çalışmalarına devam etmesi gerektiği anlamına gelmektedir (Jett 2018).

Bir başka önemli husus, kredi artırmaya geçmeden önce alınması gereken riski azaltmanın yolları olduğudur. Bunlar arasında artan şeffaflık yoluyla yerel yatırım koşullarının iyileştirilmesi, risk tahsisi uygulanması ve gerektiğinde devlet desteğinin kullanılması yer almaktadır. Kredi geliştirme MDB'ler tarafından kullanıldığında, yatırımın çekilmesinde önemli bir faktör olabileceği sonucuna varılabilir. Ancak bu müdahalelerin mali faydalarının hükümetçe uygulanabilmesi için, teklif vermeden önce yerinde olmaları gerekir. Bu, işlem danışmanlığı aşamasında hükümet ve MDB'ler arasında erken bir diyalog olması gerektiği anlamına gelmektedir (Jett 2018).

Cangöz vd. (2021), Türkiye'de verilen kamu garantileri ve borç üstlenimini dört başlıkta incelemektedir: 1) idarelerin mal ve hizmetlere verdiği garantiler (satın alma, girdi temin

etme (doğal gaz), köprü kredi temini, fesih bedeli, talep garantisi, tarife garantisi, döviz güncellemesi, asgari gelir garantisi (kullanım ve hizmet bedeli), katkı payı, 2) idarelerin öz sermaye ve kredi taahhüdü vermesi (proje sözleşmesinin feshi halinde öz sermaye ve kredilerin ödenmesi), 3) borç üstlenimi (feshedilme halinde idare ya da HMB türev ürünlerden kaynaklananlar dâhil üstlenilmektedir, YKD modeline konu edilen yatırımların üstleniminde belli limitler dâhilinde borç üstlenimi yapılmaktadır), 4) Hazine yatırım garantisi (3996, 3096, 3465, 4283 (sadece TEAŞ enerji satış sözleşmesinden kaynaklananlar için) sayılı kanunlarda düzenleme yapılmış olup, 3996 Sayılı Kanunda, idarenin satın almayı taahhüt ettiği ve hizmet bedelinin ödenmesi, girdi temin edilememesi halinde mali yükümlülüklerin ödenmesi, mali yükümlülük altına giren kurum, kuruluş ve fonlara garanti, köprü kredisi sağlama, sağlanan kredilerin geri ödenmesi, fesih halinde dış borçlanma için idareler lehine finansör kuruluşlara garanti).

### **3.2.8.1 İmtiyaz süresinin belirlenmesinde makul risk paylaşımı (adalet tercihi)**

Asgari gelir garantisi (MRG), kamu tarafının yatırımcıların zarar etmesi halinde gerçek gelir ile devlet garanti sınırı arasındaki farkı sübvansiyon etmesidir. Benzer projeler arasındaki rekabeti önlemek için, hükümet yatırımcılara kısıtlayıcı bir rekabet garantisi de sağlayabilir, bu da KÖİ projelerinin sınırlı bir tekele sahip olduğu anlamına gelmektedir. Yatırımcıların geliri, projeden beklenen faydayı sağlaması için kademeli olarak artırıldığından başlangıçta beklenenden önemli ölçüde fazla olabilir. Projelerin yatırımdan beklenen faydayı sağlamadığında kamu tarafının nasıl tazmin etmesi gerektiği üzerine çok sayıda çalışma bulunmaktadır. Bu çalışmalar, yatırımcıların örneğin; kanalizasyon arıtma veya otoyol projelerinde ücretlerin artırılmasının, kamu yararına aykırı olarak tekel karı elde etmek için fiyatları artırabileceğini göz ardı edebilir. KÖİ projelerinde risk paylaşımında temel ilke, bir tarafın elde ettiği faydaların, alınan risklere yaklaşık olarak eşit olmasıdır. Yatırımcıların geliri beklenenden düşük olduğunda, kamu tarafı gelir riskini paylaşmak için sübvansiyonlar sağlayabilir. Buna paralel olarak, risk paylaşım kurallarına dayalı olarak ve halkı korumak için devlet, yatırımcıların gerçek kazançları beklenen getirileri aştığında fazla gelirden pay alabilmelidir. Ancak, çok az akademisyenin, fazla getiriyi kamu ve özel taraflar arasında paylaşdırmak için makul bir yol önerdiği söylenebilir. MRG ile ilgili yapılan çalışma, yatırımcıların isteğini

sınırlamayacak ve kamuya zarar vermeyecek dağıtım oranlarını üzerinde durmaktadır (Wang ve Liu 2015).

Makul risk paylaşımı, KÖİ projelerinin finansmanı ve işletilmesinde hayati bir rol oynar. Risk dağıtım modelinin kullanımında yatırımcıların adalet tercihleri dikkate alınmalıdır. Kamunun asil, yatırımcıları vekil (temsilci) olarak belirlenerek, asimetrik bilgi durumuna dayalı bir KÖİ proje risk tahsis modelinin oluşturulmasıyla, devletin fazla gelir paylaşımı oranı, yatırımcıların adalet tercihleri arttığında her zaman artmadığı, çünkü yatırımcıların çaba maliyetinden etkilendiği belirtilmektedir. Bununla birlikte, hükümetin beklediği faydanın, yatırımcıların adalet tercihlerindeki artışla birlikte büyüdüğü ileri sürülmektedir. Bunun sonucu olarak, işletmelerin personel istihdam ettiğinde, sıkıştırma yeteneklerini, ekip çalışması becerilerini belirlemek için bazı psikolojik testler yapması, kamu tarafının ortaklarını seçerken, potansiyel davranış özelliklerini dikkate alması gerektiği üzerinde durulmaktadır. İhale sırasında, kamunun teklif sahiplerinin ekonomik gücüne ve teknolojik yeteneklerine odaklandığı ve psikolojik faktörleri genellikle göz ardı ettiği söylenebilir. Bu nedenle, projenin uygulanması sırasında sorumluluktan kaçınma, riski paylaşma isteksizliği ve fiili gelirin kasıtlı olarak gizlenmesi gibi ahlaki tehlikeler sık sık ortaya çıkabilir. Kamunun faydayı artırmak ve risk paylaşım oranını makul aralıkta tutmak için en uygun seçeneği, daha yüksek adalet tercihlerine sahip yatırımcıları belirleyebilmesidir. Adalet tercih değeri yeni bir çalışma alanıdır. Psikoloji, yönetim ve ekonominin ortak çabalarını, davranış biliminin proje yönetimine girişini gerektirmektedir (Wang ve Liu 2015).

### **3.2.8.2 İmtiyaz süresinin belirlenmesinde reel opsiyonlar ve oyun teorisi**

Oyun teorisi, KÖİ projesinin imtiyaz dönemini belirlemede imtiyaz sahibi ile kamu çıkarları arasında anlaşmazlık olduğunu savunmaktadır. Proje imtiyaz dönemi müzakere süreci, kamu tarafı ile imtiyaz sahibi arasındaki bir oyun sorusuna bağlanabilir. Tam bilgi altında dinamik oyun teorisi adil paylaşım modeli, nispeten istikrarlı gelecek getirileri ve öngörülebilir proje ömrü olan KÖİ projelerinin imtiyaz dönemini belirlemede yardımcı olabilir. İmtiyaz süresinin uygun şekilde uzatılması, proje şirketini inşaat yatırımını artırmaya ve proje inşaatının ve yönetim teknolojisinin kalitesini iyileştirmeye teşvik

etmek için elverişli olabilir. Oyun teorisi, imtiyaz döneminde kamu ile imtiyaz sahipleri arasındaki çıkar çatışmalarını ve riskleri etkili bir şekilde çözmektedir (Ma vd. 2018).

Opsiyon, uygun bir koşul ortaya çıktığında sınırlı bir zaman çerçevesi içinde faydalı bir eylemde bulunma fırsatı olarak tanımlanabilir. Buna göre, opsiyon teorisi, tipik olarak ya sözleşmeye dayalı bir hak ya da sistem esnekliği olan bu fırsatın nasıl modelleneceği ve fiyatlandırılacağı üzerine çalışmaktadır. Opsiyon mekanizması, riskleri ve belirsizlikleri sınırlayan ve özel sektör katılımını teşvik eden bir riskten korunma fırsatıdır. Opsiyonun devlete maliyeti olmasına rağmen, bunun tüm proje maliyetlerini üstlenmesinden önemli ölçüde daha az olduğu söylenebilir. Opsiyon mekanizmasının getirdiği mali avantajlar aracılığıyla özel sektörün müzakerelerde çok daha erken ortak karara ulaşması mümkün olabilir. Opsiyonlar, NBD'si negatif olan bir projenin, imtiyaz sahibinin opsiyon değerinin NBD'nin negatif değerinden ağır basması durumunda kabul edilebilecek şekilde projeye değer katmaktadır (Attarzadeh vd. 2017).

İmtiyaz sözleşmesinde yer verilen devlet desteği, devletin yükümlülüğü ve proje şirketinin bir varlığıdır. Bu nedenle, her iki tarafın da desteğin değerini tahmin etmesi ve ölçmesi hayati önem taşımaktadır (opsiyon değerlemesi olarak adlandırılan). Genellikle böyle bir opsiyonun değeri oldukça fazladır. Devlet tarafından opsiyon değerinin dikkate alınmaması, farkında olmadan imtiyaz sahibine aşırı destek sağlayacak, imtiyaz sahibi aşırı sübvansiyonlu olmaktadır. İmtiyaz sahibinin opsiyonun değerini dikkate almaması halinde, belirsizlik nedeniyle opsiyonu istemeden ihmal etmesi veya opsiyona tutucu bir değer ataması sonucu yatırım değerinin küçümsenmesi ya da fazla tahmin edilmesi söz konusu olmaktadır (Attarzadeh vd. 2017).

Opsiyon değerini ölçmek zor olmakla birlikte, destekli nakit akışının değeri ile desteksiz nakit akışının değeri arasındaki fark ile tahmin edilmektedir. KÖİ projelerinin mali uygulanabilirliğini ölçmek için en önemli değerlendirme ölçütü öz sermaye değeridir. Devlet desteğinin değeri, senaryo karşılaştırması ve karar alma amacıyla öz sermaye değerine yansıtılmaktadır. Bu seçenekleri birleştirerek, her iki taraf için de uygulanabilir pazarlık aralığını genişletecek müzakere sınırı oluşturulmaktadır. Teşvik programları ve geri ödeme özellikleri olarak opsiyon değeri göz ardı edilirse, kamu ve özel sektör

arasında uygulanabilir bir pazarlık aralığı bile mevcut olmayabilir. Bu avantaj, belirsizlikler ve riskler altında karar vermeyi kolaylaştırmaktadır (Attarzadeh vd. 2017).

Reel opsiyon teorisi, finansal olmayan veya gerçek varlıklara uygulanan opsiyon teorisidir. Reel opsiyon analizi, yatırımları esneklikle fiyatlandırmak için geleneksel NBD/iç kârlılık oranı (IRR) indirgenmiş nakit akışı (DCF) analizi ve sermaye bütçeleme yöntemlerinin bazı eksikliklerini gidermektedir. Alma ve satma seçeneği sunmaktadır. Bir opsiyon hakkı verir, ancak esas varlığı belirli bir gelecekte belirli bir fiyattan (kullanım fiyatı) satın alma (alım opsiyonu) veya satma (satma opsiyonu) yükümlülüğünü vermez (vade tarihi). Bu hak için, opsiyon alıcısı, opsiyon satıcısına (veya yazana) bir primi peşin (iade edilmez) ödemektedir. Bir varlığın kullanım fiyatından satılması veya satın alınması, "opsiyonun kullanılması" olarak adlandırılır. Bu hak, opsiyon alıcısına sınırsız kazanç ve sınırlı zarar (prim), opsiyon satıcısına sınırlı kazanç (prim) ve sınırsız kayıp getirmektedir (Attarzadeh vd. 2017).

Reel opsiyon analizi, geleneksel yaklaşım için güçlü bir tamamlayıcı olarak kabul edilmektedir. Sınırlı bir süre içinde, reel opsiyon sahipleri yatırım planını esnek bir şekilde seçmekte veya konunun fiyat değişikliklerine göre yönetim kararları verebilmektedir. Reel opsiyon değerlendirme yöntemi, yatırım projelerinin belirsizliğinin yatırımcılara yeni yatırım fırsatları, ekstra gelir ve çok daha fazla yatırım değeri getirebileceğini varsayarak yatırım projelerinin gelecekteki belirsizliğini analiz etmektir. Bu yöntemle, projenin stratejik önemi ve potansiyel değeri tam olarak değerlendirilmektedir. Bu tür esnek yönetimsel karar verme yöntemi, değişen projelere uyması, değişken piyasa ortamında yeni yatırım fırsatları yaratması ve daha fazla gelir elde etmeye olanak tanımaktadır (Ma vd. 2018).

Risk etkilerinin analizinde Monte Carlo Simülasyonu kullanılmaktadır. Kritik risk faktörleri arasında proje ürün akışı, inşaat maliyeti, inşaat süresi, geçiş ücreti fiyatı, indirim oranı, işletme ve bakım maliyetleri vb. yer almaktadır. Bu değişkenler, imtiyaz süresinin elde edilmesine yönelik koşulları sağlamak için doğrudan veya dolaylı olarak Monte Carlo yöntemleriyle simüle edilen fonksiyonel formlar olarak yapılandırılmaktadır (Ma vd. 2018).

Modelin, fiyat ve imtiyaz dönemini dikkate alması, işgücü fiyatı ve hammadde maliyetindeki artış, malzeme maliyetini düşürebilecek yeni teknoloji, enflasyon, hükümet politikası, küresel olarak göz önünde bulundurulması gereken faktörleri dışarda tuttuğu ifade edilmektedir (Ma vd. 2018).

KÖİ projelerinde devlet tüm sübvansiyonları ve garantileri, esas olarak üç şekilde temsil edebilir: (1) risk geri dönüşümü, KÖİ projesi devletin, ceza ve proje onay ve izinlerinde gecikme riski gibi riskleri alması anlamına gelmekte, temel çalışma (işletme) ortamı için güvence sağlar; (2) hükümet dışı riskleri paylaşmak, yatırımcıların yatırım riskini azaltır ve minimum getirileri için güvence ve kredi için geri ödeme sağlar. Bu tür riskler, işletme maliyeti aşımı riskini, piyasa riskini, finansal riski ve mücbir sebep riskini içerir; (3) makul teşvikler sağlamak, devlet, doğrudan yatırım sponsorluğu, finansman yardımı, yatırım vergisinin önceliği veya yatırıma öncelik vererek onlara makul teşvikler sağlayarak özel yatırımcıların isteğini artırmaktadır. Devlet destekleri, opsiyon benzeri özelliklere sahiptir ve bu garantilerin opsiyon fiyatlandırma yöntemleri kullanarak değerlendirilmesi yapılmaktadır (Yihua ve Jia 2010).

Yihua ve Jia (2010)'nın kullandığı yöntemde, yatırımcıların öz sermayesinin iç kârlılık oranını (IRR) değerlendirme endeksi olarak, beklenen minimum getiri oranı  $R_e$  ise referans endeksi olarak seçilmektedir.  $IRR \geq R_e$  ise, proje kabul edilmektedir. IRR'ler devlet destek parametrelerinin farklı kombinasyonları altında elde edilebilir. IRR, Monte Carlo simülasyonu aracılığıyla excel finansal işlevi IRR (değerler, tahmin) kullanılarak hesaplanmaktadır. IRR ve  $R_e$  arasındaki fark, hükümet desteği değerini yansıtan ölçüdür. Monte Carlo analiziyle, her simülasyonla bir IRR tahmin değeri elde edilmektedir. IRR hesaplanması için değişken ilişkilerinin formüle edilmesi, her değişken için olasılık dağılımları tanımlanması ve Monte Carlo Simülasyonunda rasgele sayılar oluşturularak yapılmaktadır. Model, hükümet dışı riski paylaşma biçimine uygulanmıştır.

Monte Carlo Simülasyon yöntemi, devlet desteği değerini veren IRR farkı ile farklı hükümet destek parametreleri bileşimlerinde yatırımcıların öz sermaye IRR'sini hesaplamada kullanılmıştır. Bir otoyol KÖİ projesi modelinin esas alındığı ve farklı hükümet desteği bileşimlerinin IRR üzerinde farklı etkilere sahip olduğu sonucuna

varılmaktadır. Ayrıca, duyarlılık analizi<sup>20</sup> yoluyla yatırımcılar, hangi devletin IRR'yi en çok desteklediğini ve hangisinin en az etkilediğini öğrenilebileceği, böylece yatırım kararı alınabileceği ya da iptal edilebileceği belirtilmektedir. Hükümet desteğinin eşiği, yatırım kararları için temel bilgiler sağlamak üzere benzer şekilde simüle edilmektedir. Yöntem, tahmin sürelerini azaltmakta ve daha gerçekçi elektronik tablo modelleri oluşturarak yatırım kararlarına yardımcı olmak için sonuçların doğruluğunu artırmaktadır (Yihua ve Jia 2010).

Minimum gelir garantili (MRG) satış opsiyonları, gelir riskini yönetmenin bir yolu ve aynı zamanda minimum bir gelir seviyesini garanti etmesi yönünden incelenmektedir. MRG, bir sözleşmenin koşullu hükümleri projede yer alan taraflar için simetrik kazançlar yaratmayacağı için opsiyon ortaya koymaktadır. Bu destek ve teşvik planı, olumsuz tarafı sınırlayarak proje şirketine nakit akışını artırmaktadır. Ancak devlet, imtiyaz sahibine çok fazla şey vermekten kaçınmak ve nihai kullanıcıya fayda sağlamak için tarife/geçiş ücretlerinde bir indirim talep etme ve bir üst sınır koyma gibi ek geri ödeme yükümlülükleri getirerek desteği dengelemeye çalışmalıdır. Alternatif olarak, devlet imtiyaz sahibine daha yüksek vergiler uygulayarak ek gelir arayabilir, hatta proje getirilerinin olumlu tarafında bir paylaşım mekanizması olarak doğrudan katılım çağrısında bulunabilir. Bu nedenle, yatırımcılarla müzakere aşamasında devlet, böyle bir senaryo gerçekleştiğinde, MRG'nin adil miktarı üzerinde anlaşma sağlamalıdır. Bu, reel opsiyonların (RO) hedging<sup>21</sup> özelliğine benzer. Bu nedenle, destekler ve geri ödemeler, devletin proje şirketine gerçek opsiyon değerlendirme ve analiziyle (ROV/ROA) sağladığı seçenekler olarak formüle edilebilir (Attarzadeh vd. 2017).

---

<sup>20</sup> Duyarlılık analizi, bir denklemdeki katsayı değerlerinde değişiklik olması halinde denklemin en uygun çözümü üzerindeki etkisinin belirlenmesini incelemektedir. Bu analizde, amaç denklemi, kısıtlayıcı katsayıların ve kaynak değer değişimleri yeni bir değişken ya da kısıt eklenmesi halinde en uygun çözümün ne olacağı aranmaktadır. Diğer bir ifadeyle bu analiz, değişkenlerde yapılacak değişikliğin etkisi, bunun istikameti ve değişim aralığını belirlemektedir (Web Sitesi: [https://www.ktu.edu.tr/dosyalar/ormanamenajmani\\_14912.pdf](https://www.ktu.edu.tr/dosyalar/ormanamenajmani_14912.pdf), Erişim Tarihi:07.02.2022).

<sup>21</sup> Hedging, bir riskten korunma yöntemi olup, yatırım yapanların potansiyel fiyat değişikliklerinden olumsuz etkilenmemek amacıyla finansal piyasalardaki araçların etkili ve doğru bir şekilde kullanılması esasına dayanmaktadır. Risklerin düşürülmesine yönelik olarak fiyatların artacağı tahmini ile vadeli işlem sözleşmesi satın alınması ya da gelecekte fiyatların ineceği tahmini ile vadeli işlem sözleşmesi satılmasıdır (Web Sitesi: <https://uzmanpara.milliyet.com.tr/terimler-sozlugu/riskten-korunma-hedging/>, Erişim Tarihi: 07.02.2022).

### 3.2.8.3 İmtiyaz süresinin belirlenmesinde Gri Sistem Teorisi

Bu yöntemin kullanıldığı çalışmada, Çin hastanelerindeki hastaların mali yükünün altı göstergesinin (her ayakta tedavi masrafı, her ayakta tedavi ilaç masrafı, her yatan hasta tıbbi masrafı, her yatan hasta ilaç masrafı, her günlük yatarak tedavi masrafı, her gün 2012-2015 yılları arasında KÖİ modeli, devlet ve özel hastanelerde yatan hasta ilaç giderleri) gelişim durumunu tahminine ve değerlendirilmesine yer verilmektedir. 2008 ile 2011 yılları arasında hastaların üç hastanedeki mali yükünü yansıtan göstergelerin verilerine dayanarak, 2012-2015 yılları arasında hastaların mali yükünü tahmin etmek için gri bir tahmin modeli oluşturulmuştur. Tahmin sonuçlarının, hastanedeki hastaların mali yükünün 2012-2015 yılları arasında KÖİ modelinde gelişiminin özel hastaneden daha iyi, ancak kamu hastanesinden daha düşük olduğu belirtilmektedir (Li vd. 2013).

Gri sistem teorisi, KÖİ modeli hastaneleriyle diğer model hastaneler arasındaki yatay karşılaştırmayı ve sınırlı verilerle sonuçların değerlendirilmesini sağlamaktadır. Bu yöntem, hastanelerin sosyal fayda, mali, insan kaynakları ve diğer değerlendirme gibi KÖİ modelindeki birden çok göstergenin tahmin ve değerlendirmesinde kullanılabilir. Hastane mali yükünün analiz edilmesi, sadece hastanelerin potansiyel yatırımcıları için karar vermesini sağlama yanında, KÖİ modelinin uygulanmasının fizibilitesi açısından da bir yargı oluşturabilir. Hastane katılımcıları, KÖİ modeline göre değerlendirme sonuçları aracılığıyla bazı yararlı bilgiler edinebilir ve hastanelerde tıbbi harcamaların hızlı ve mantıksız bir şekilde arttığı durumlarda tıbbi harcamaları kontrol etmek için belirli önlemlerin alınmasını kolaylaştırabilir (Li vd. 2013).

### 3.2.8.4 İmtiyaz süresinin belirlenmesinde erken fon oluşturma (EFG)

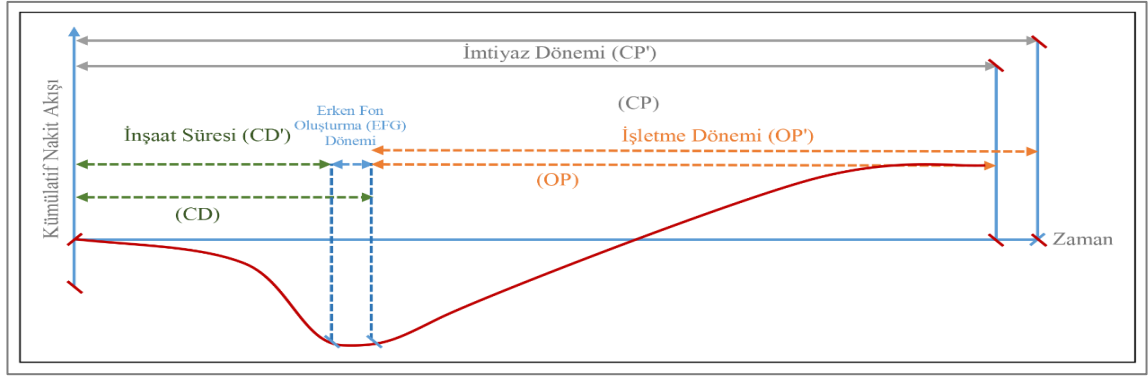
KÖİ projeleri için imtiyaz döneminin tasarımı, gelir riski yönetimi ve finansal uygulanabilirlik analizi için önemlidir. İmtiyaz süresi tek dönemli veya iki dönemli bir yapıya sahip olduğundan, uzunluğu sabit veya değişken olabilir ve teşvik planları ile birleştirilmektedir. Farklı tasarımlar, farklı gelir riski yönetimi stratejilerini yansıtır. Tek dönemli imtiyaz yapısı, bu sürenin inşaat veya işletme için kullanılıp kullanılmadığına

bakılmaksızın sabit bir süre içindir. İnşaat süresinin kısaltılması, otomatik olarak imtiyaz sahibinin ek ve daha erken gelir akışları kazanmasına izin verir ve herhangi bir devlet teşvikinden bağımsız olarak imtiyaz sahibinin yararınadır. Böylelikle proje şirketi gelir ve tamamlama riskini üstlenir ve EFG seçeneği gereksizdir. İki dönemlik imtiyaz yapısı, teşvik programlarına bağlı olarak proje şirketinin geliri ve tamamlanma riskini bir dereceye kadar azaltmaktadır (Attarzadeh vd. 2017).

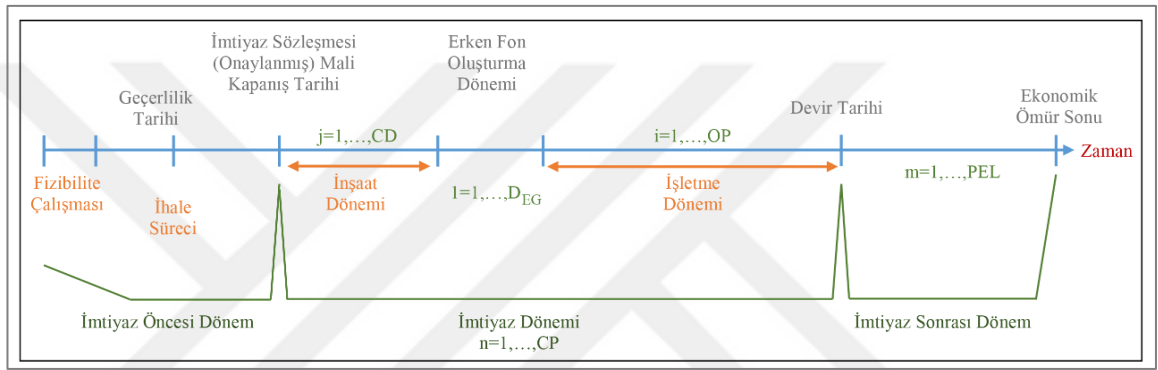
Bir KÖİ projesini erken tamamlamanın değeri, özellikle imtiyaz sahipleri için zorlu bir konudur. Bu, maliyette bir artışa neden olabilir, ancak gelir akışını daha erken sağlayarak projenin kârlılığını artırabilir. Projenin erken tamamlanmasının daha erken gelir akışı ile sonuçlanacağı varsayılmaktadır ve proje yapım süresini kısaltmak mümkündür, bu da genel proje maliyetinde bir artışa neden olabilir, ancak iyi proje yönetimi ve yenilikçi inşaat yöntemleri inşaat süresini azaltabilir ve maliyetler artırmayabilir. Ayrıca devletin imtiyaz sahibine EFG dönemine eşdeğer ek çalışma süresi ile tazminat ödediği varsayılmaktadır. Buna, planlanan ticari işletme tarihinden (COD) önce tamamlanan YİD enerji santrali projesi örnek verilebilir. Santralin, proje sahibi ülke ve bölgedeki endüstrilerin başlangıçta planlanandan daha erken mal ve hizmet üretmesini sağladığı belirtilmektedir. Projenin erken tamamlanmasıyla tesisin erken kullanımından yararlanıldığı için, tüm taraflar için bir kazan-kazan durumu söz konusu olduğu ileri sürülmektedir (Attarzadeh vd. 2017).

EFG, devlet tarafından projenin sponsoruna sağlanan bir satış opsiyonudur, proje inşaat maliyeti veya tasarrufları veya erken oluşturulan gelir akışı (temel nakit akışı) temel varlık olarak kabul edilir, cari fiyat beklenen inşaat maliyetidir veya gelir akışı ve uygulama fiyatı, sözleşmeye dayalı proje inşaat maliyeti veya gelir akışıdır. Fiili inşaat süresi (CD) sözleşme inşaat süresinden ( $t_c$ ) daha kısaysa, hükümet imtiyaz sahibine EFG dönemine eşdeğer ek işletme süresi vermek zorunda kalmaktadır (Attarzadeh vd. 2017).

EFG seçeneği hem devlet hem de imtiyaz sahibi tarafından değerlendirilmesi gerekir. Şekil 3.6, EFG seçeneği de dahil olmak üzere KÖİ projesinin tipik kümülatif nakit akışını göstermektedir. Şekil 3.7, EFG seçeneği de dahil olmak üzere bir KÖİ projesinin yaşam döngüsündeki tipik bileşenleri göstermektedir (Attarzadeh vd. 2017).



Şekil 3.6 EFG dahil KÖİ-YİD projesinin kümülatif nakit akışı (Attarzadeh vd. 2017)



Şekil 3.7 EFG dahil KÖİ-YİD projesinin yaşam döngüsü bileşenleri (Attarzadeh vd. 2017)

Bir enerji santrali projesi, EFG ve minimum maksimum gelir (MinMax-GR) opsiyonlarının gerçek opsiyon değerlemesi ile nasıl bir alım satım opsiyonu olarak dikkate alınabileceğini ve değerlendirilebileceğini etkili bir şekilde göstermesi açısından analiz edilmektedir. Sonuçların, opsiyonların hem devlet hem de yatırımcılar için değerlemesinin önemini gösterdiği, devlet desteği seviyesinde müzakere ederken onlara açık bir referans sağlamadığı belirtilmektedir. Tarifenin artmasıyla birlikte satma opsiyonunun değeri artarken, alım opsiyonunun değerinin düştüğü üzerinde durulmaktadır (Attarzadeh vd. 2017).

KÖİ projelerinin çok karmaşık olması, reel opsiyon modellerinin gerçek koşullarının en aza indirme zorunluluğu, personelin yüksek düzeyde bilgisini gerektirmektedir. İncelemenin, reel opsiyon değerinin (ROV) basit NBD'den daha güçlü bir değerlendirme yaklaşımı olduğunu doğruladığı ancak birkaç gerçekçi sınırlamayı da ihmal ettiği

belirtmektedir. Bunlar, RO modelleri teknik olarak daha zahmetli olmaları ve matematiksel olarak daha karmaşık bulunmaları, dalgalanma gibi varsayımların/girdi parametrelerinin tahmin edilmesinin sorunlu olması gerçeğinin ihmal edilmesi olarak açıklanmaktadır (Attarzadeh vd. 2017).

### 3.2.9 Kamu özel işbirlikleri ve finansal krizler

2008-2009 ekonomi ve mali krizi, küresel olarak KÖİ'leri etkileyerek yapılan yatırımları, 2008'in ikinci yarısında ilk yarısına göre %48 azalmıştır. Krizlerin etkisiyle KÖİ'lerde ortaya çıkan zorluklar şunlardır (Delmon 2011):

- Hâlâ hazırlık aşamasında olan KÖİ projelerinin ertelenmesi veya iptali,
- Henüz mali kapanışa ulaşmamış olan KÖİ projelerinin finansmanında zorluk hatta başarısızlık,
- Mevcut KÖİ projelerinin yeniden finansmanının sağlanamaması veya zorlukların ortaya çıktığı ölçüde yeniden yapılandırılmaması,
- Finansman maliyetleri artarken, tarifeleri maliyet kurtarma seviyesinde belirleyememekten dolayı artan mali kırılganlık,
- Hükümetlerin yeni projeler geliştirememesi, bu da KÖİ projelerinde önemli bir gecikmeye yol açması, yavaş bir büyümeyle sonuçlanması,

Herhangi bir büyük ekonomik kriz, tüketici güveni, kurumsal yatırım programları ve altyapı hizmetleri için bütçe tahsisleri (hem hane halkı hem de örgütsel) üzerinde olumsuz bir etkiye sahip olacaktır. Talep riski durumlarında, devlet proje şirketine ihtiyaç duyulan alımın algılanan değerini çok aşan ücretler veya ek tarifeler ödeyebilir. Talebin azalması ve finansman maliyetlerindeki artış, tarifelerin artmasına neden olabilir. Bir kısır döngüde, artan tarifeler, esnekliğine bağlı olarak talebin daha da düşmesine neden olabilir (Delmon 2011).

Henüz mali kapanışa ulaşmamış projeler için, para maliyetindeki (borç veya öz sermaye) büyük artışlar, projenin finansal uygulanabilirliğini tehdit edebilir. Borç vadeleri kriz

zamanlarında küçülebilir ve bu da tarifeler uygun şekilde artırılmadıkça veya devlet hibeleri boşluğu doldurmadıkça projelerin mali açıdan sürdürülebilir olmasını zorlaştırabilir (Delmon 2011).

Proje şirketleri, özellikle döviz ve faiz oranları ile ilgili olarak çeşitli finansal risklerin yönetilmesi için bir dizi farklı riskten korunma ve diğer finansal mekanizmalara girebilirler. Kriz zamanlarında, proje şirketleri bu mekanizmalara erişimde zorluk, mevcut olanlarda kısa vade ve yüksek fiyat ile karşı karşıya kalabilirler. KÖİ'ler yeniden finansman için uzun vadeli finansman kaynağından mahrum kalabilir (Delmon 2011).

KÖİ projelerinin uygulanabilirliği açısından doğrudan ya da koşullu devlet desteği temel öneme sahiptir. Finans veya ekonomik kriz zamanlarında devlet, vergi gelirlerinin düşmesi ve bütçesinin diğer öncelikli harcamalara tahsisini ileri sürerek, KÖİ projelerine sağlayabileceği destek miktarını azaltabilir. KÖİ projelerinin geliştirilmesi ve sürdürülmesinde devlet kaynaklarının finansmana olan katkısı üzerinde dikkatle durulmalıdır. Proje geliştirme için kamu finansmanı miktarındaki azalma, daha zayıf, daha savunmasız projelere ve pahalı başarısızlık olasılığının artmasına neden olabilir (Delmon 2011).

Dünyada mali gelirlerdeki azalmalar, yoksul ülkeler hibe finansmanını doğrudan etkilemektedir. Devletlerin kendi ekonomilerini kurtarmak için uğraşırken başkalarının sorunlarına odaklanmalarında azalma beklenebilir. Zengin ülkelerde geliştirilmekte olan teşvik paketlerinde açıkça milliyetçi bir eğilim görülmektedir. İmtiyazlı finansmana erişimdeki bu azalma, KÖİ projelerinin yüksek hazırlık maliyetinin finansmanını zorlaştırarak altyapı üzerinde doğrudan bir etkiye sahip olabilecektir. Bu durumda, devletler ihtiyaçlarına ve mali piyasaların gerçeklerine göre KÖİ'nin yapılandırılma şeklini değiştirebilirler. Bunlar, gelir desteği ve maliyet azaltmaları, özel borç/öz sermayenin kamu kaynaklarıyla değiştirilmesi, yerel kaynaklı borç/öz sermaye, alternatif borç/öz sermaye kaynakları, vade uzatma, rekabet koşullarını belirleme (özel sektör lehine hibe, daha düşük borç öz sermaye oranı, sponsor desteği), artan koşullu destek, proje geliştirme finansmanı, anlaşmazlık çözümü (devletin, projeleri izlemek ve

zamanında yanıt vermeyi sağlamak için yeterli finansman ve deneyimli personel tahsis etmesiyle yeniden müzakere sağlaması) olarak sıralanabilir (Delmon 2011).



## **4. TÜRKİYE’DE KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİ MODELİNE İLİŞKİN YASAL DÜZENLEMELER**

Türkiye’de KÖİ’ye ilişkin düzenlemeler dört ana başlıkta ele alınmaktadır. Bunlar, imtiyaza ilişkin düzenlemeler, imtiyaz sözleşmesinin unsurlarını içeren düzenlemeler (YİD, Yİ, YKD, İHD, kurumsal KÖİ’ler), KÖİ’lere ilişkin borç üstlenimi ve mali hususlar ile KÖİ ile ilgili birimlerden oluşmaktadır.

### **4.1 İmtiyaza İlişkin Düzenlemeler**

#### **4.1.1 1910 Tarihli “Menafii Umumiyye Muteallik İmtiyazat Hakkında Kanun”**

Kanunda, kamu yararına ait üretim imtiyazının bakanlar kurulunca verilebileceği, bunun için gelecekte mali yükümlülük ve harcama gerektirmeme, bütçeye dâhil bir kamu hizmeti ile ilişkili olmama, başka kanunlardaki muafiyet kapsamında bulunmama, yürürlükteki kanunların değiştirilmesini gerektirmeme ve il özel idaresi ve tahta teşkilatı yetkisinde bulunmama şartları getirilmiştir.

İmtiyaz için alınması gerekli veya geçici işgale konu olabilecek özel kişilerin ya da devletin elindeki taşınmazlar bedeli imtiyaz sahibi tarafından ödenmek suretiyle kamulaştırılabilir ya da devletçe imtiyaz süresi sonuna kadar bedelsiz tahsis edilebilir. İmtiyaz süresi bitiminde işletmeye özgü araç-gereçler ve malzemeler bilirkışı ya da defter değerleri veya uygun görülecek başka şekillere göre belirlenebilecek bedel üzerinden hükümetçe alınabilir. Hükümet imtiyaz sahibine tazminat ödeyebilir, sözleşme ve şartnamelerde belirli olan süreler içinde Osmanlı anonim şirketlerine devir yapılabilir.

#### **4.1.2 5302 Sayılı “İl Özel İdaresi Kanunu”<sup>22</sup>**

Kanun sorumluluk ve imtiyaza ilişkin hükümlerinin yetki açısından ele alındığı, imtiyaza ilişkin açık bir hüküm bulunmadığı söylenebilir. Bununla birlikte, kanunun saydığı görev

---

<sup>22</sup> 04.03.2005 tarih ve 25745 Sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

ve hizmetlerin yerine getirilmesine yönelik her türlü çalışma ve hizmetlerin yürütülmesi amacıyla sınırlı ayni hak tesis etmeyi düzenleyen 7/a ve 7/c fıkralarının imtiyaz ile ilgili olduğu değerlendirilebilir. Anılan idare adına imtiyaz verme yetkisi il genel meclisine tanınmıştır.

#### **4.1.3 5393 Sayılı “Belediye Kanunu”<sup>23</sup>**

Kanun’un 15’inci maddesinin (a), (e), (f), (g), (h) ve (j) bentlerindeki yerel ihtiyaçların karşılanması, temiz ve atık sular ile endüstri suyu sağlanmasına ilişkin işlemler, her türlü toplu taşıma, katık atık işlemleri, sınırlı ayni hak tesis etme, hâller, terminaller, mezbaha gibi yerlere verilen izinlerin imtiyazlarla ilgili olduğu değerlendirilebilir.

Anılan (e), (f) ve (g) bentlerinde belirtilen (içme, kullanma ve sanayi suyu, toplu taşıma ve katı atıklar ile ilgili) hizmetlerin kırkdokuz yılı aşmamak üzere imtiyaz yoluyla devrinde, Danıştay görüşü ve çevre ile ilgili bakanlığın kararı gerekmektedir. Toplu taşıma hizmetleri tekele yol açılmaması koşuluyla ruhsat verilmek suretiyle de sağlanabilir. Belediye adına imtiyaz verilme yetkisi belediye meclisine tanınmıştır.

#### **4.1.4 406 Sayılı “Telgraf ve Telefon Kanunu”<sup>24</sup>**

Kanunun ek 17’nci maddesinde, ekonomi ve güvenlikle ilgili milli menfaatlerin korunması amacıyla, Türk Telekom’un, yetkili kurullarının kararıyla, bir adet imtiyazlı hissenin Devletin söz ve onay hakkını temsilen bulunması, bunun dışındakilerin satılabileceği belirtilmektedir. Bu hisseyi temsilen Ulaştırma Bakanlığı’nın atadığı bir üyenin Türk Telekom yönetim kurulunda bulunacağı hükmüne yer verilmiştir. Ek 19’uncu Madde, kamu hissesinin satışı, GSM görev ve imtiyaz sözleşmeleri, iletişim ruhsat ve izinlerinden sağlanacak gelirin tümünün devlet bütçesine devredilmesine ilişkindir.

---

<sup>23</sup> 13.03.2005 tarih ve 25874 Sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

<sup>24</sup> 21.02.1924 tarih ve 59 Sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

#### **4.1.5 2813 Sayılı “Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunun Kuruluşuna İlişkin Kanun”**

2813 Sayılı Kanunun<sup>25</sup> adı “Telsiz Kanunu” iken, 5809 Sayılı Kanunun 67 nci maddesiyle değiştirilmiştir. Ayrıca, 5809 Sayılı Kanunun 65/1 Maddesiyle anılan Kanuna yapılan atıfların 5809 Sayılı Kanuna yapılmış sayılacağı hükmü getirilmiştir.

#### **4.1.6 5809 Sayılı “Elektronik Haberleşme Kanunu”**

Kanunun elektronik haberleşmenin amacına ilişkin 1’inci maddesinde, hizmetlerin yaygınlaştırılması, haberleşme altyapısı, şebeke ve hizmet kapsamında teknolojik ilerlemenin ve yeni yatırımların özendirilmesi düzenlenmiştir.

Kanunun 3’üncü maddesinde tanımlara yer verilmiştir. Bunlar arasında, elektronik haberleşme alt yapısı, anahtarlama ekipmanları, donanım ve yazılımlar, terminaller ve hatlar gibi şebeke birimleri, ilgili tesisler ve bunların bütünleyici parçalarından oluşmaktadır. Altyapı kapsamında elektronik haberleşme tesisleri kurulma, kurdurma kiralama ya da başka usullerle tedarik edilmesi ve bunların başka işletmeci ya da gerçek ve tüzel kişilere sunulması anlaşılmaktadır. Hizmet sunulması veya şebeke sağlanması kapsamında şirketlerin kayıt altına alınması, bunlara ayrıcalıklı hak ve sorumluluklar verilmesi, yetkilendirme olarak ifade edilmektedir. İşletmeciler, yetkilendirilerek haberleşme hizmeti sunan veya şebeke sağlayan ve altyapıyı işletenlerdir. Hizmet sunumu karşılığında kullananlardan çeşitli adlar altında alınan bedel tarife olarak tanımlanmaktadır.

Kanunun telsiz ücretlerini düzenleyen 46’ncı maddesinde, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu’nca ulusal düzeyde sayısı sınırlandırılarak, elektronik haberleşme kamu hizmeti imtiyaz sözleşmeleri ya da yetkilendirme belgeleriyle işletmelerin yetkilendirilebileceğine yer verilmektedir.

---

<sup>25</sup> 07.04.1983 tarih ve 18011 Sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

#### **4.1.7 4483 Sayılı “İzmir Tramvay ve Elektrik Türk Anonim Şirketi İmtiyazıyla Tesisatının Satın Alınmasına Dair Mukavelenin Tasdiki ve Bu Müessesenin İşletilmesi Hakkında Kanun<sup>26</sup>”**

Kanunda, İzmir İli için tramvay ve elektrikle ilgili kurulan şirketin imtiyaz ve tesislerinin satın alınmasına yönelik 24/6/1943 tarihinde Bayındırlık Bakanı ve şirket yetkilisiyle imzalanan sözleşmenin onaylandığı, satın alma sözleşmesinin damga vergisinden muaf olduğu belirtilmektedir.

#### **4.1.8 4501 Sayılı “Kamu Hizmetleri ile İlgili İmtiyaz Şartlaşma ve Sözleşmelerinden Doğan Uyuşmazlıklarda Tahkim Yoluna Başvurulması Halinde Uyulması Gereken İlkeler Dair Kanun<sup>27</sup>”**

Kanunun amacı, kamu hizmet sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıkların tahkim<sup>28</sup> yoluyla çözülebileceği konusunda sözleşmelerinde yer verilmesi halinde tarafların sözleşme yapılırken uyacağı esas ve usullerin belirlenmesi olarak açıklanmaktadır.

Kamu hizmetleriyle ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinin yabancılık unsuru taşıması ve anlaşmazlık durumu söz konusu olduğunda çözülebilmesi için milletlerarası tahkim anlaşması yapılabilir. Yabancılık unsuru belirlemede, kurulmuş ya da kurulacak sözleşmede şirket paydaşlarından en az birisinin “Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu”na göre yabancı kökenli olması ya da sözleşme şartlarının yurt dışından sağlanan sermaye, kredi veya teminat sözleşmeleri kapsamında olması göz önünde bulundurulmaktadır. Bu özellikleri taşıyan sözleşmelerden doğan anlaşmazlıkların Türkiye dışında görülme zorunluluğu bulunmamaktadır<sup>29</sup>.

<sup>26</sup> 27.07.1943 tarih ve 5464 Sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

<sup>27</sup> 22.01.2000 tarih ve 23941 Sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

<sup>28</sup> Tarafların aralarındaki anlaşmada bulunmak kaydıyla doğan ya da doğabilecek uyuşmazlıkları hakeme ya da hakem kuruluna götürebildikleri, usulünün taraflarca belirlenebildiği özel bir yargılama, tahkim olarak tanımlanmaktadır.

<sup>29</sup> Uyuşmazlıkların çözümüne ilişkin dava Türkiye’de, yabancı bir ülkede ya da kendi tahkim usulü bulunan milletlerarası tahkim kuruluşunda görülebilir.

Tahkim anlaşması, ayrı bir tahkim sözleşmesi ya da sözleşmeye konulan tahkim şartı konularak yapılabilir<sup>30</sup>. 4501 Sayılı Kanunda hüküm bulunmadığı hallerde 1086 sayılı “Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu” ile 2675 sayılı “Milletlerarası Özel Hukuk ve Usul Hukuku Hakkında Kanun”unda yer verilen tahkime ilişkin düzenlemelerin uygulanacağı belirtilmektedir.

## **4.2 İmtiyaz Sözleşmelerinin Unsurlarını İçeren Düzenlemeler**

### **4.2.1 Yap-İşlet-devret modeli ile ilgili düzenlemeler**

#### **4.2.1.1 3996 Sayılı “Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yapıtırılması Hakkında Kanun<sup>31</sup>” ve ilgili yönetmelik**

Kanunun amacı, KİT’ler dâhil kamu kurum ve kuruluşlarının yerine getirdikleri, yüksek teknoloji veya büyük fon kullanılması zorunluluğu bulunan bazı yatırım ve hizmetlerin YİD modeliyle yaptırılması, olarak belirtilmiştir. Yatırım ve hizmetler<sup>32</sup>, Kanunun öngördüğü kriterlere uygun şekilde yetkilendirilen yerli ya da yabancı şirketlerce YİD modeli çerçevesinde yapılabilmektedir. 2’nci madde kapsamının geniş tutulduğu söylenebilir.

Kanunun 3’üncü maddesinde YİD modeli, sermaye şirketi, anonim şirket, idare, katkı payı gibi belli başlı tanımlara yer verilmektedir<sup>33</sup>.

<sup>30</sup> Tahkim şartı ya da sözleşmesinde; hangi uyuşmazlıkları kapsadığı, hangi tahkim kurallarının istendiği, yer, hakem ya da hakem kurullarının belirlenmesi, ne kadar olacağı, hangi şartların arandığı, hakem kuruluna tanınan yetki ve hangi usulle yargılama yapabileceği, yargılama dili, esasa uygulanacak maddi hukukun seçimi, delil, bilirkişiler, tebligat şekilleri ve süresi, tahkim süresi, kurulun hangi usul ve yetkilerle delil toplayabileceği, alınacak ücret, yargılama giderleri, vekâlet ücreti gibi hususların detaylı düzenlenmesi gerekmektedir

<sup>31</sup> 13.06.1994 tarih ve 21959 Sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

<sup>32</sup> Bu maddede çok sayıda yatırım ve hizmetin sayıldığı görülmektedir. Kara, demiryolu, deniz ve hava yollarıyla ilgili ulaşım sistemlerine ilişkin yapı ve tesisler, sosyal, kültürel, spor ve turizm tesisleri, sulama, içme ve kullanma suyu, arıtma ve kanalizasyon sistemleri, haberleşme, elektrik üretim, iletim, dağıtım, ve ticareti, ısınma sistemleri, maden ve fabrika tesisleri, doğal parklar ve çevre korumaya ilişkin tesisler, bu maddede sayılanlardan bir kısmıdır. Madde kapsamına Kanal İstanbul, kara sınır ve gümrük yapılarının da eklendiği görülmektedir.

<sup>33</sup> YİD modeli; özel bir finansman, yüksek teknoloji ve büyük fon gerektiren projelerin tedarik edilmesinde kullanıldığı, kârı da içerecek şekilde yatırım harcamalarının hak sahibine, işletme döneminde ürettiği mal ve hizmetleri, idare ya da kullanıcılara satarak ödeyebildiği bir model,

Kanunda sayılan yatırım ve hizmetlerin YİD modeline göre yapılmasına ilişkin hususlar ve uygulanacak yöntemler, şirketlerde bulunması gereken şartlar, sözleşmelerin içeriği, üretilen mal ve hizmetin ücretini belirleme ölçütleri ve diğer ilkelerin yürürlüğe konulma yetkisi Cumhurbaşkanına<sup>34</sup> tanınmıştır.

YİD modeline yatırım ve hizmeti yaptırmak isteyen idare, proje fizibilite raporuyla Cumhurbaşkanına başvurarak yetkilendirilebilir. Bu modelin uygulandığı yatırım ve hizmetlere ilişkin sözleşmelerin uygulanabilmesi, idarelerin bağlı, ilgili veya ilişkili olduğu bakanın onayı ve hak sahibi şirket ile imzaların tamamlanmasına bağlıdır. Kanunun 5'inci Maddesi sözleşmede özel hukuk hükümlerinin uygulanacağını belirtmektedir.

Tarafların sorumluluklarını yerine getirmemeleri halinde tazminat ve gecikme faizi uygulanacağına ilişkin hükümler Kanunun 6'ncı maddesinde düzenlenmiştir. Özel sektörün projelendirme, finansman ve işletme ile ilgili sorumluluklarını ihlal etmesi halinde idarenin uğrayacağı zararı gidermeye yönelik sözleşmeye hükümler konulmaktadır. Benzer şekilde idarenin ödemeleri aksatması halinde sözleşmede gecikme faizi ödeyeceğine ilişkin hükümler konulabilir.

7'nci maddede, sözleşme süresinin belirlenmesinde yatırım bedelinin ve yatırım finansmanının geri ödenmesi, proje içeriği, sermaye büyüklüğü ve işletim esasları ön plana çıkmaktadır. Sözleşmelerin 49 yılı geçemeyeceği belirtilmiştir.

---

Sermaye şirketi; Türk yasalarına göre Türkiye'de kurulan ya da kurulacak olan, gerekmesi halinde kamu tarafının pay sahibi olduğu anonim şirket, yabancı şirket ise, "Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu"na göre Türkiye'de işlem yapma hakkı tanınan kuruluş,

İdare; Cumhurbaşkanınca (Kanunda geçen Yüksek Planlama Kurulu ifadesi 02.08.2018 tarih ve 30497 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2018/3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi Eki (1) Sayılı Liste ile Cumhurbaşkanı şeklinde değiştirilmiştir) uygun görülen yatırım ve hizmetleri, YİD modeline göre sermaye şirketi ya da yerli olmayan şirket ile sözleşme yapmaya yetkisi olan ve hizmetin asıl sahibi kurum ve kuruluş,

Katkı payı; üretilen mal ve hizmetin bedeli kullanıcılardan kısmen veya tamamen tahsil edilemediği durumlarda, idare tarafından hak sahibi şirkete kısmen veya tamamen yapılan ödeme,

Olarak tanımlanmaktadır.

<sup>34</sup> 2/7/2018 tarih ve 700 sayılı KHK'nin 118/3-(b) inci maddesiyle, Bakanlar Kurulu ibaresi bulunan ifadeler Cumhurbaşkanı, şeklinde değiştirilmiştir.

Kanunun 8'inci maddesi, YİD modeline göre üretilecek mal ve hizmetler karşılığı verilecek ücret veya katkı paylarının Cumhurbaşkanı kararıyla uygulamaya konulan yöntem ve esaslara göre bakan tarafından belirlenmektedir. Merkezi yönetim bütçesi<sup>35</sup> içerisinde yer alan kamu idarelerinin sözleşmede hüküm altına alınan katkı payları için idarelerin yılı bütçelerinde ödenek ayrılmalıdır.

Sözleşmelerde düzenlenmek kaydıyla idare tarafından talep garantisi verilebileceği, talebin beklenenin üzerinde gerçekleşmesi halinde hasılat paylaşımına gidilebileceği belirtilmektedir. Sözleşme süresinin sona ermesiyle, yatırım ve hizmetler herhangi bir borç ve taahhüt içermeksizin eskimeye karşı önlemler alınmış, işler ve kullanılabilir halde ödeme gerektirmeksizin doğrudan idareye geçmektedir.

Kamulaştırma yapılması gerekmesi halinde ilgili idarece 2942 Sayılı Kanuna göre yapılacağı, mülkiyetinin idareye ait olacağı, bedelinin kısmen veya tamamen şirketlerce ödenebileceği ifade edilebilir.

Kanunun 11'inci maddesi YİD modeli kapsamında şirketlere ve idarelere verilebilecek garantileri düzenlemektedir. Şirketlere üretilen mal ve hizmetin değerleriyle idarelerin şirketlere vadettikleri üretim unsurlarının sağlanamaması durumunda sözleşme kapsamında olası ödeme yükümlülüklerine ve finansman taahhüdü altına giren idarelere garanti vermeye, proje anlaşmalarındaki koşullara bağlı olarak gerekmesi halinde köprü krediler<sup>36</sup> sağlanmasına veya bu kredilere geri ödeme garantisi vermeye, YİD modeline göre yapılan tesisin ya da şirket paylarının anlaşmalarında belirtilen şartlarla satın alınması halinde de dış kredi borçlarını yüklenecek idareler lehine, kredi sağlayanlara garanti verilmesine ve buna ilişkin koşulların belirlenmesine Cumhurbaşkanı yetkili kılınmıştır.

<sup>35</sup> Merkezi yönetim bütçesi, 5018 sayılı Kanun ekinde yer alan genel ve özel bütçeli idareler ile düzenleyici ve denetleyici kurumları (I, II ve III sayılı cetveller) kapsamaktadır.

<sup>36</sup> Köprü kredisi, ilişkili kişi veya şirketlerin banka ve finans kurumlarından sağladığı ve aynı koşullarda kısmen veya tamamen ilişkili şirketlere kullandırdıkları kaynak ve fonlar olarak tanımlanabilir. Web Sitesi: <https://vergisozlugu.net/kopru-kredi-nedir/> Erişim Tarihi: 18.12.2021

Sözleşmede yer verilmesi koşuluyla, görevli şirketin sözleşmesinin süresinden önce feshedilmesiyle yatırım ve hizmetin idare tarafından üstlenilmesi halinde, gerçekleşen kısım için yurt dışından sağlanan finansman (türev ürünler dâhil) yükümlükleri idare tarafından üstlenilebilir, gerçekleşmeyen kısımlar idarenin talebine bağlı olarak kullanılabilir. Genel bütçe dışındaki idareler ve mahalli idarelerde süresinden önce fesih sonucu finansman yükümlülükleri üstlenmeye söz konusu idareler yetkilidir. Özel bütçeli idarelerde yükümlülüklerin üstlenilmesinde Cumhurbaşkanı yetkili kılınmıştır.

Hazine'nin borç üstlenimi 4749 Sayılı Kanuna<sup>37</sup> göre yapılmaktadır.

YİD modeli kapsamında yapılan işlerle ilgili olarak idare ve şirketler damga vergisi ve harçtan muaf tutulmuştur. Ayrıca, idarelerin müşavirlik hizmetleri “Kamu İhale Kanunu” kapsamından çıkarılmıştır. Cumhurbaşkanı kararına göre yapılacak yatırımlar 2886 Sayılı Kanun’a kapsamı dışında tutulmuştur. 3465 Sayılı Kanun hükümleri saklı tutulmuştur. Ancak, idarelerin istemesi halinde 3465 ve 3096 sayılı kanunlara göre yapılan işlerde 3996 Sayılı Kanunun sözleşme, garanti, kredi üstlenimi ve uygulanmayacak hükümlere ilişkin maddelerinin uygulanacağı belirtilmiştir.

Yatırım ve hizmetler için gerekli olan mülkiyeti idarelere ve Hazineye ait taşınmazlar ile idarenin bedelini ödeyip Hazine adına tescil edilen ya da tapudan terkin veya tescil harici yerler için kullanım bedeli ve elde edilen gelirlerden pay alınmamaktadır.

Kanunun Ek 2’nci maddesinde, Yassıada ve Sivriada için özel bir düzenlemeye yer verilmiştir.

3996 Sayılı Kanunun 8’inci maddesinde, ücret ve katkı payları ile Kanunda sayılan yatırım ve hizmetlerin YİD modeline göre yapılmasına ilişkin yöntem ve esaslar, şirketlerde bulunması gereken şartlar, sözleşmelerin içeriği, üretilen mal ve hizmetin ücretini belirleme ölçütleri ve diğer ilkelerin Cumhurbaşkanı kararıyla yürürlüğe konulacağı belirtilmiştir. 2011/1807 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı Eki “3996 Sayılı Bazı

---

<sup>37</sup> 09.04.2002 tarih ve 24721 Sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanunun Uygulama Usul ve Esaslarına İlişkin Karar”<sup>38</sup>ın, 3996 Sayılı Kanunda yer verilen hükümlerden bazılarını tekrarladığı, bazı hükümleri detaylandırdığı görülmektedir. Bu nedenle, tekrarlanan hükümlere değinilmeden ayrıntıları verilen hükümler üzerinde durulmaktadır.

Yönetmelikte, yetki, ilan, isteklilerde aranacak şartlar, şartnameler konusunda hükümler yer almaktadır. İhale ve ihale komisyonu yerine görevlendirme komisyonu ve görevlendirme usulleri kavramının kullanıldığı görülmektedir. Komisyonun kaç kişiden oluşacağı belirtilmiştir. Kapalı teklif, belli istekliler arasında kapalı teklif ve pazarlık usulü, ihale usulleri olarak sayılmaktadır.

Sözleşmede yer alması gereken hususlar<sup>39</sup> ayrıntılı düzenlenmiştir.

Kararda, Türk Lirası, banka teminat mektupları ve Hazine iç borçlanma senetleri ile bu senetler yerine kullanılabilecek belgelerin teminat olarak kabul edilebileceği belirtilmektedir.

“Görev devri” başlıklı 27’nci madde, 3996 Sayılı Kanun’da yer almayan bir düzenlemeyi içermektedir. Görevli şirketin, yapım ve işletme süreci aşamalarında başlangıç sözleşmelerinde belirtilen hak ve sorumluluklar değiştirilmemek kaydıyla başka bir şirkete idarenin olumlu görüşü ve bakan onayı ile devredebileceği belirtilmektedir. Cumhurbaşkanı onayıyla görevlendirmelerin yapıldığı sözleşme devirlerinde

---

<sup>38</sup> 11.06.2011 tarih ve 27961 Mükerrer Sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

<sup>39</sup> Bu hususlar:

Kamu hizmetinin yapılmasına ilişkin özel hukuk hükümlerine tabi sözleşmenin 1807 sayılı Karar ve Cumhurbaşkanının yetkilendirme kararı ve şartnamelere uygunluk, taraflar, sözleşme konusu, süresi, hizmetlerin genel esasları, kalitesi ve hazır bulundurma koşulları, başarı kriterleri, mali kaynak, ücret ve katkı payları, hazine yatırım ve talep garantisi, miktarı, süresi, yapım süresi, kabul, işletmeye alınma, gecikme ve maliyet değişiklikleri, kamulaştırma, arazi toplulaştırma, alınması gereken izinler, teminat, faaliyet raporları, denetim, güvenlik, emniyet ve çevre önlemleri, mücbir sebep, sigorta, bakım ve onarım, devir, fesih, süre sona ermeden ve süre sonunda tesisin devri, krediler, sorumluluk ve tazminat, gecikme faizi, eğitim, hangi hukukun uygulanacağı ve uyuşmazlıkların çözümü, sözleşme giderleri, bildirim, sözleşme dili, değişiklikleri, yürürlük tarihleri, diğer sözleşmeler v e diğer hususlar şeklinde düzenlenmiştir.

Cumhurbaşkanı kararı alınmalıdır. Yapılan devirle birlikte diğer sözleşmelerin de devredilmiş sayılacağı ifade edilmektedir.

36'ncı Madde, ücret ve/veya katkı payı belirlenmesinde, uluslararası iç verimlilik oranları dikkate alınarak maliyet üzerine eklenen kâr yöntemi ile üst sınır ücret yönteminin esas alınabileceği, gerekmesi halinde her ikisinin birlikte uygulanabileceği, belirtilmektedir.

Maliyet üzerine eklenen kâr yönteminde maliyetler, muhasebe standartları esas alınarak belirlenebilir. Üst sınır ücret uygulamasında, piyasada oluşan ücretten en çok indirimi yapan ve bunu işletme süresince sürdürülmesi konusunda güvence verilen tercih edilmektedir. Piyasada oluşan ücretlerin rayiç maliyetleri yansıtmaması ya da eş değer ücretin oluşmaması halinde en az ücreti işletme süresince sağlayanın teklifi tercih edilmektedir.

#### **4.2.1.2 3096 sayılı “Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun<sup>40</sup>” ve ilgili yönetmelikler**

Kanunun amacı ve kapsamına ilişkin 1 ve 2'nci maddelerinde, Türkiye Elektrik Kurumu dışında özel hukuk milli ve yabancı sermaye şirketlerinin elektrik üretimi, iletimi, dağıtımı ve ticareti ile görevlendirilebileceği, bunlara yönelik sözleşme, süre, tarife ve görevin sona erme halleri ve çerçevesinin düzenleneceği belirtilmektedir.

Şirketlere görevlendirme yetkisi Cumhurbaşkanınca verilmektedir. Karardan sonra Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile görevli şirket sözleşme düzenlemektedir.

Kanunun 4'üncü Maddesinde, anılan Bakanlık, DPT<sup>41</sup>'nin olumlu görüşünü alarak elektrik üretmek amacıyla kurulacak şirketlere tesis kurma ve işletme izni verebilir.

<sup>40</sup> 19.12.1984 tarih ve 18610 Sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

<sup>41</sup> Devlet Planlama Teşkilatı yerine 24.07.2018 tarih ve 30488 Sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 13 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile görev ve yetkileri belirtilen Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı kurulmuştur.

Tesiste üretilecek elektrik enerjisi, Bakanlığın belirlediği tarife göre TEK'e veya görevli şirkete satılır.

Bölgelerde üretimin yetersiz kalması ya da enerji ekonomisi sağlamak amacıyla Türkiye Elektrik Kurumu ve görevli şirketler arasında enerji alışverişine izin verilmektedir.

Görevlendirme ve üretim izni verilmesine ilişkin Kanun maddelerine uygun olarak düzenlenen sözleşmelerin süresi en çok 99 yıl olabilir. Görevlendirme sürelerinde tesislerin amortisman süreleri dikkate alınmakta, teknik amortisman yanında sermaye amortismanı ayrılmasına da izin verilebilmektedir.

Sözleşme süresinin sona ermesiyle tesisler, taşınır ve taşınmazlar borç ve taahhüt içermeksizin Devlete geçmektedir. Şirketin zor duruma düşmesi veya sözleşme koşullarını bozmasıyla sözleşme feshedilebilir. Buna ilişkin hükümler sözleşmede belirtilmelidir.

Görevli şirketin teklifi, Bakanlığın onaylamasıyla enerji tarifeleri uygulanabilir. Tarifeler, işletme, bakım ve onarım giderleri, faiz ve kur güvencesi yoksa kur farkları, amortismanlar, diğer masraflar ve temettülere göre belirlenmektedir. Cumhurbaşkanı Kararı ile görevli şirketler ve elektriği alacak kurumlar arasında bir yıldan uzun süreli sözleşme düzenlenerek tarifelerle özel hüküm konulabilir.

Görevli şirketlere projeleri gereği kamulaştırma ihtiyacı doğduğunda, rezervuarlı<sup>42</sup> tesisler dışında bedelinin şirket tarafından ödenmek koşuluyla Bakanlıkça 2942 Sayılı Kanuna göre kamulaştırma yapılır. Rezervuarlı tesislerde bu bedel Bakanlık bütçesine konulan ödenek ile Hazine tarafından ödenmektedir.

---

<sup>42</sup> Rezervuarlı santraller, baraj yapıldıktan sonra suyun kullanımının enerji gereksinimine göre ayarlanabileceği santrallerdir. Web Sitesi: [https://tr.wikipedia.org/wiki/Hidroelektrik\\_santrali](https://tr.wikipedia.org/wiki/Hidroelektrik_santrali). Erişim Tarihi: 18.12.2021.

Kanunun Ek 7'nci maddesiyle Elektrik Üretim Anonim Şirketi'ne görevlendirilen ya da üretim tesisi işletme hakkı devredilen şirketlere tahsis edilen alandan kömür alma hakkı verilmiştir.

3096 Sayılı Kanun ile ilgili olarak izin ve görevlendirmeleri kapsayan iki yönetmelikten bahsedilebilir.

İzinleri düzenleyen, 16.08.1985 tarih ve 85/9799 sayılı Bakanlar Kurulu Kararına dayanılarak çıkarılan “Türkiye Elektrik Üretim İletim Anonim Şirketi ve Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi Dışındaki Kuruluşlara Elektrik Enerjisi Üretim Tesisi Kurma ve İşletme İzni Verilmesi Esaslarını Belirleyen Yönetmelik”<sup>43</sup>'tir.

Yönetmeliğin 1'inci maddesinde, TEK dışında özel hukuk hükümlerine tabi milli ve yabancı sermaye şirketlerinin elektrik enerjisi üretim tesisi kurma ve işletme izni verilmesine ilişkin esas ve usullerin belirlenmesinin amaçlandığı, belirtilmektedir. 4'üncü maddesinde izin verme esasları ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

Başvuru ve başvuruların değerlendirilmesini düzenleyen 5'inci maddesinin kademelendirildiği görülmektedir. İlk başvuruda, vaziyet planı, ön rapor ve yatırımın gerçekleştirilme tarihi, donanımı, tesisin işletileceği süre gibi bilgiler istenilmektedir. İkinci aşamada bu bilgilerle ilgili Enerji ve Tabi Kaynaklar Bakanlığı ilgili kuruluşlardan aldığı görüş ve kendi görüşü de olumlu ise başvuru sahibi fizibilite raporunu bakanlığa sunmaktadır. Birden fazla başvuru yapılması halinde, yapının inşaa süresi, proje ekonomisi, elektrik üretim maliyeti ve tahmin edilen satış fiyatı, firmanın mali kapasitesi, deneyimi, organizasyon yeteneği, dikkate alınmaktadır.

Kamu kuruluşlarının yatırım programlarındaki tesisler için alınacak teklifte ilgili kamu kuruluşu ve Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile Enerji Bakanlığı görüşü bulunmalıdır. Olumlu görüş halinde başvurucudan iş ve işlemlerin nasıl yapılacağına ilişkin raporun Bakanlığa gönderilmesi istenmektedir. Aynı alana ilişkin çok sayıda

---

<sup>43</sup> 04.09.1985 tarih ve 18858 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

fizibilite raporu alınması durumunda teklif değerlendirme kurulu oluşturularak karar verilmektedir.

Görev verilmesini düzenleyen, 02.02.1987 Tarih ve 87/114488 sayılı Bakanlar Kurulu Kararına dayanılarak çıkarılan “Türkiye Elektrik Üretim İletim Anonim Şirketi ve Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi Dışındaki Kuruluşlara Elektrik Enerjisi Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti Konusunda Görev Verilmesi Esasları Hakkında Yönetmelik”<sup>44</sup>’tir.

Yönetmeliğin 1’inci maddesinde amacı, TEK haricinde milli ve yabancı sermaye şirketlerine belli bir bölgede elektrik enerjisi üretimi, iletimi, dağıtımı ve ticareti görevlerinin bazılarını ya da tamamını yapma yetkisine ilişkin esas ve usullerin belirlenmesi olarak açıklanmıştır.

Görev esaslarına ilişkin ayrıntılı düzenlemeye 4’üncü maddede yer verilmektedir. Görev vermede, görev bölgesi içerisindeki elektrik enerjisi üretiminden ticaretine kadar faaliyetlerinin tamamı veya bir bölümü olup olmadığı, 99 yıllık azami süre, şirketin görev bölgesinde yapacağı yatırım programları ile işletme programları, tesislerin bakım ve onarımlarının teknik ve ekonomik karakteristiklerine uygun olarak yapılması, yatırım programlarında olmak ve bölgesindeki enerji ihtiyacını karşılamak kaydıyla yerine getirme esasları gözetilmektedir.

#### **4.2.1.3 3465 Sayılı “Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Erişme Kontrollü Karayolu (Otoyol) Yapımı, Bakımı ve İşletilmesi ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun”<sup>45</sup> ve ilgili yönetmelikler**

Kanunun amacı ve kapsamı, özel hukuk hükümlerine tabi sermaye şirketlerinin<sup>46</sup> otoyolların ve üzerindeki bütün tesislerin yapımı, bakımı, işletilmesiyle görevlendirilmesi

<sup>44</sup> 23.02.1987 tarih ve 19381 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

<sup>45</sup> 02.06.1988 tarih ve 19830 Sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

<sup>46</sup> 3465 sayılı Kanunun 3’üncü Maddesine göre görevli sermaye şirketinin Türkiye’de kurulma şartı aranmaktadır.

ve süresi sonunda Karayolları Genel Müdürlüğüne (KGM) devredilmesi, sözleşme, süre, geçiş ücretleri ve sona ermeye ilişkin esas ve usullerinin belirlenmesi olarak ifade edilebilir.

KGM’ce yapılmış ya da yapılmakta olan otoyollar üzerindeki hizmet tesislerinin yapımı ve işletilmesi şirketlere verilebilir.

Sözleşmeler tüm tesislerin yapım, bakım ve işletilmeleri dâhil en çok 49 yıla kadar düzenlenebilir. Görevli şirket yapacağı işleri Genel Müdürlük izniyle kişi ya da kuruluşlara yaptırabilir.

Sözleşme süresi sonunda otoyol, tesisler ve eklentileri borç ve taahhüt içermeksizin bedelsiz olarak Genel Müdürlüğe geçmektedir. Şirketin acze düşmesi ya da sözleşme şartlarına aykırı davranması halinde sözleşmenin süresinden önce feshedilebileceği hükmü sözleşmede bulunmalıdır.

Otoyol geçiş ücret tarifesi görevli şirketin talebi, Karayolları Genel Müdürünün teklifi ve Bakan onayı ile tespit edilmektedir. Tarife belirlenmesinde makul otoyol geliri sağlayacak trafik hacmi maliyetler, yerel koşullar, işletme devresinde yapılan yatırımlar dikkate alınarak yatırımları teşvik edecek gelir seviyesi esas alınmaktadır.

Kamulaştırma gerekmesi halinde şirket tarafından kısmen veya tamamen kamulaştırma bedeli ödenir. Kamulaştırma işlemleri Genel Müdürlük tarafından yapılır ve kamulaştırılan yerdeki tesislerin mülkiyeti de kendisinin olur.

Görevin verilmesine ilişkin usullere göre devir yapılabilir.

3465 Sayılı Kanun ile ilgili 01.03.1993 tarih ve 93/4186 sayılı Bakanlar Kurulu Kararına dayanılarak “Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Erişme Kontrollü

Karayolu (Otoyol) Yapımı, Bakımı ve İşletilmesi İle Görevlendirilmesi Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliği”<sup>47</sup> çıkarılmıştır.

Yönetmeliğin 7’nci maddesinde, görev kapsamındaki işlerin finansman yükünün görevli şirkette olduğu, Karayolları Genel Müdürlüğünün herhangi bir mali yükümlülüğe giremeyeceği belirtilmektedir. Görevlendirmelerde, sözleşmenin özel hukuk hükümlerine tabi olması, garanti ve kredi üstlenimi, damga vergisi ve harçtan muaf olma ile “Devlet İhale Kanunu” nun uygulanmaması hükümlerinden yararlanma söz konusudur.

Onbirinci maddeye göre Genel Müdürlüğün teklif tarihi ile teklife dayanak olacak belgelerde her türlü düzeltme, değişiklik ve açıklama yapma yetkisi bulunmaktadır. Ayrıca, Genel Müdürlük projeleri hazırlayabilir, hazırlatabilir ya da nitelik, standart, teknik şartlar ve diğer hususlara uygun olarak görevli şirkete hazırlatabilir.

Onüçüncü maddede görevin niteliği gereği bedel tahmini yapılmasının zorunlu olmadığı belirtilmektedir.

Yapım aşamasında, görevli şirketten kaynaklanmayan, işin yapımını ve yürütülmesini engelleyen durumların ortaya çıkması ve şirketin süresinde bildirmesi halinde Genel Müdürlükçe süre uzatımı verilebileceği hususu 58’inci Maddede düzenlenmiştir. Süre uzatımı görev süresine eklenmekle birlikte 49 yıl sınırının aşılması söz konusu olmamaktadır.

KGM’nin uygun görmesi ve Bakan onayı ile görevlendirmedeki şartları taşıyan başka bir sermaye şirketlerine aynı şartlarla görev devredilebilir. İzinsiz devirde fesih hükümleri uygulanmaktadır. Şirketin acze düşmesi ve feshi halinde de sözleşme feshedilmektedir.

Yönetmelikte ihale usulü yerine görevlendirme usulleri kavramı kullanılmaktadır. 35’inci Maddede bu usullerin kapalı teklif ve pazarlık olduğu belirtilmiş ancak, 36’ncı

---

<sup>47</sup>14.04.1993 tarih ve 21552 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

Maddede belli istekliler arasında kapalı teklif usulünden bahsederek aslında üç usule yer verilmiştir.

Yönetmeliğin 76’ncı maddesinde, otoyol geçiş ücreti tarifesinin şirketin talebi, Genel Müdürlüğün teklifiyle Bakan onayı ile tespit edileceği belirtilmiştir. Diğer yandan, “Karayolları Genel Müdürlüğünün Sorumluluğu Altında Bulunan Otoyollar ile Erişme Kontrolünün Uygulandığı Karayollarında Geçiş Ücretlerinin Belirlenmesi ve Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik”<sup>48</sup> münhasıran geçiş ücretlerinin belirlenmesine ilişkin düzenlemeler içermektedir. Yönetmeliğin 1’inci Maddesinde amaç ve kapsamın, KGM’nin yetkili olduğu otoyollar ile erişme kontrolünün uygulandığı karayollarının geçişi ücretli olacak kesimlerinin geçiş ücretlerinin belirlenmesine ilişkin usul ve esasları düzenlemek, olduğu belirtilmiştir. Bu Yönetmeliğin, yukarıda 76’nci Maddede belirtilen geçiş ücreti belirlenme esasını koruyarak detaylı düzenlemeler getirdiği söylenebilir.

#### **4.2.1.4 5302 Sayılı “İl Özel İdaresi Kanunu”**

5302 Sayılı Kanunun 10’uncu maddesinde, il özel idaresi yatırımlarının YİD modeliyle yapılmasına karar verilmesi görevinin il genel meclisinin görevleri arasında bulunduğu belirtilmektedir. Kanunun görev ve sorumluluklar ile yetki ve imtiyazlarına ilişkin 6 ve 7’nci maddelerinden uygun olan projeler YİD modeli çerçevesinde yapılabilir. Ayrıca, il özel idaresinin 3996 Sayılı Kanun’a göre de YİD modelinin uygulayabileceği söylenebilir.

#### **4.2.1.5 5393 Sayılı “Belediye Kanunu”**

5393 Sayılı Kanunun 14’üncü maddesinde belirtilen görev ve sorumluluklar kapsamında YİD modeli çerçevesinde yapılması uygun olan yatırım projelerinin bulunması halinde, Kanunun meclis görev ve yetkilerini düzenleyen 18’inci Maddesine göre, bu yatırımların anılan model ile yapılmasına belediye meclisince karar verilmektedir. Ayrıca il özel

---

<sup>48</sup> 14.05.2012 tarih ve 28292 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanmıştır.

idarelerinde olduğu gibi belediyeler de 3996 Sayılı Kanuna göre YİD modeli uygulayabilirler.

#### **4.2.2 Yap-işlet modeli ile ilgili düzenlemeler**

##### **4.2.2.1 4283 Sayılı “Yap-İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun<sup>49</sup>”**

Kanunun amaç ve kapsamında, “Yap-İşlet Modeli”nin sadece termik santral kurma, işletme ve enerji satışıyla ilgili olduğu, kendi mülkiyetlerinin bulunması ve ulusal enerji strateji ve siyasetinin gerektirdiği elektrik enerjisi üreten şirketler olması gerektiği belirtilmektedir. Üretim şirketi yerli veya yabancı sermaye şirketi olabilir. Kamu tarafında Bakanlık ve TEAŞ bulunmaktadır.

Üretim tesisinin kurulması, işletme izni verilmesi ve satışına ilişkin esaslar Kanunun 3’üncü Maddesinde düzenlenmiştir. Üretim tesisleri için TEAŞ teklif almak üzere Resmi Gazete’de ilan yapmaktadır. Üretim şirketi, kapalı teklif, belli istekliler arasında kapalı teklif veya pazarlık usullerine göre seçilebilir. Şirketlerin üretim tesisi kurmak ve işletmek amacıyla TEAŞ’ye başvurmaları da mümkündür. Bu durumda, rekabet sağlanması açısından teklif almak üzere uygun ihale yöntemlerinden biri belirlenerek Resmi Gazete’de ilan yapılır. İlandan önce Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı’nın görüşü alınmalıdır.

TEAŞ tarafından değerlendirilen tekliflerden uygun görülen teklif Enerji Bakanlığına gönderilir, Bakanlığın uygun görmesi halinde tesis kurma ve işletme izni tamamlanmış olur. TEAŞ ile üretim şirketi arasında tesis kurulması, işletilmesi ve enerji satışına ilişkin özel hukuk hükümlerine tabi sözleşme düzenlenir.

---

<sup>49</sup> 19.07.1997 tarih ve 23054 Sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

TEAŞ'ın sözleşmelerinde değinilen satış taahhütlerine yönelik Hazine garantisi verilebilir.

#### **4.2.2.2 5302 Sayılı “İl Özel İdaresi Kanunu”**

5302 Sayılı Kanun'un 10'uncu maddesinde, il özel idare yatırımlarının yap-işlet modeliyle yapılmasına il genel meclisince karar verileceği belirtilmektedir.

#### **4.2.2.3 5393 Sayılı “Belediye Kanunu”**

5393 Sayılı Kanunun 18'inci maddesinde, belediye yatırımlarının yap-işlet modeliyle yapılmasına karar verme yetkisinin belediye meclisinde olduğu hükmüne yer verilmiştir.

#### **4.2.3 Yap-kirala modeli ile yapılanlar**

##### **4.2.3.1 3359 Sayılı “Sağlık Hizmetleri Temel Kanununa da Ek Bir Madde Eklenmesi Hakkında 5396 sayılı Kanun<sup>50</sup>”**

15.05.1997 tarih ve 19461 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 3359 sayılı “Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu”na 03.07.2005 tarih ve 5396 Sayılı Kanun ile ek 7'nci madde eklenmiştir.

Yap-kirala modeli, Kanunda yapılma gerekliliği kararının Yüksek Planlama Kurulu tarafından verildiği sağlık tesislerinin, Sağlık Bakanlığınca belirlenen ön proje ve standartlara göre, kendisine ya da Hazineye ait taşınmazlar üzerinde ihale yapılarak belirlenecek gerçek ve tüzel özel hukuk kişilerine kırkdokuz yılı geçmemek üzere belirlenen süreyle ve bedel üzerinden kiralama karşılığı yaptırılabilceği, şeklinde tanımlanmıştır.

---

<sup>50</sup> 15.07.2005 tarih ve 25876 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

Proje gereği gereken Hazineye ait taşınmazlar özel kişilere bedelsiz devredilerek, sözleşme amacı dışında kullanılmayacağı ve izinsiz devir yapılmayacağı konusunda tapuya şerh verilmektedir.

Kanunda, kiralama bedeliyle süresinin belirlenmesi ölçütleri yer almaktadır. Taşınmazın özel kişilere mi yoksa Hazineye mi ait olduğu, yatırım maliyeti, tıbbi teçhizatın kamu tarafı dışından sağlanması, tıbbi hizmetler dışındaki alan ve hizmetlerin işletilmesinin özel kişilere verilip verilmeyeceği gözetilmektedir. Belirlenen kira bedelinin Bakanlık döner sermaye işletmelerince ödeneceği belirtilmektedir.

Kanun, yeni yapım konusu tesisler dışında, Bakanlığın halen kullanımında bulunan sağlık tesislerinin yenilenmesi, buradaki tıbbi hizmet alanları dışındaki hizmet ve alanların işletilmesini de bedeli belirlenmek koşuluyla özel kişilere yaptırılabilir.

Yatırımların inşaat süresiyle sınırlı olarak otuzaltı aylık süreyi geçmeyecek şekilde, damga vergisi ve harç muafiyeti verildiği, Devlet ve Kamu İhale kanunları dışında tutuldukları, ayrıca eklenen maddenin uygulanmasına ilişkin esas ve usullerin, ihale yöntemleri, kişilerde aranan nitelikler, sözleşme kapsamı ve diğer hususların yönetmelikle düzenleneceği belirtilmektedir. Ek 7'nci madde, 19.03.2013 tarih ve 28582 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 6428 Sayılı Kanunun 12'nci maddesiyle kaldırılmıştır.

#### **4.2.3.2 6428 Sayılı “Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İş Birliği Modeli İle Tesis Yaptırılması, Yenilenmesi ve Hizmet Alınması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ve ilgili yönetmelik**

Kanunun 1'inci maddesinde amaç, kapsam ve tanımlara yer verilmiştir. Kanunun amacı, özel hukuk hükümlerinin uygulanmasının kabul edildiği KÖİ modelinin ihale ile Sağlık Bakanlığı ve bağlı kuruluşlarının gereksinim duyduğu tesislerin fizibilite raporları ve belirlenecek standartlara göre, Hazineye ait taşınmazlar üzerinde yatırım süresi hariç en

çok otuz yıl süreyle irtifak hakkı kurularak yaptırılması, halen kullanımda olan tesislerin yenilenmesi, gerekmesi halinde danışmanlık hizmeti alınması, araştırma-geliştirme hizmetleriyle yüksek teknoloji ve büyük fon kullanımını gerektiren bazı hizmetlerin gördürülmesi, bunlara ilişkin yöntem ve esasların belirlenmesi olarak açıklanmaktadır.

Kanunun 1'inci maddesinde çok sayıda tanıma<sup>51</sup> yer verildiği görülmektedir.

---

<sup>51</sup> Kanunda yapılan tanımlar aşağıdaki gibidir:

Aşama tamamlama; yapım işlerinin her aşamasında idarenin onayının alınarak tamamlanmasının gösterilmesi,

Bedel; sözleşmeye göre yapımı tamamlanan tesislerin kullanım ve belli hizmetlerin karşılığı olarak idarenin yükleniciye ödeyeceği bedel toplamı,

Dönemsel yatırım tutarı; yapım işlerini yürütenlerin sözleşmede yer verilen dönemlere ilişkin yapım işleri için ayrılan bedel,

Hizmet bedeli; Bina ve donanımların kullanıma hazır tutulması için yapılan bakım ve onarım bedeli ile belli hizmetlerin sunulması karşılığı yükleniciye ödenen, hizmet türüne göre beş ve on yıllık dönem için güncellenen değer,

İhtiyari ticari hizmet alanları; sözleşmesinde belirtilmek koşuluyla zorunlu ticari alanlar dışındaki tesis ve ticari alanlarda yapılacak her türlü hizmet alanı,

Kesin proje; sözleşmenin imzalanmasını takiben yüklenicinin hazırlayarak idarenin onayına sunduğu, ön proje, ihale dokümanı ve temel standartlara, inşaatla ait her türlü gereklilikler ile teknik özelliklere uygun proje,

Kullanım bedeli; yapıların kullanımının esas alınarak idarenin yükleniciye ödediği dönemsel bedel,

Mecburi ticari hizmet alanları; idare ve yüklenicinin piyasa rayiç fiyatlarına göre sağlanan hizmet karşılığı belirledikleri bedele göre, yapıların bulunduğu yerde bulunan ve hizmetten yararlananların ihtiyaçlarını karşıladıkları alanlar,

Ortak girişim; ihaleye teklif veren en az iki gerçek veya özel hukuk tüzel kişisinin oluşturdukları iş ortaklığı,

Ön fizibilite raporu; projenin teknik, mali, iktisadi, çevresel, sosyal ve hukuki açıdan yapılabilirliğini analiz eden, tahmini kullanım ve hizmet bedeli, garantiler, risk analizleri ve tahsisi ile projenin geleneksel tedarik usulü yerine KÖİ modelinin tercih edilme nedenini karşılaştırmalı mali ve iktisadi analizlerle ortaya koyan raporu,

Ön proje; yapı için gereken etütleriyle birlikte, bulunması halinde çevresel etki değerlendirmelerini içeren plan, kesit ve görünüşlerin belirtildiği, bir ya da daha fazla çözüme yer verilen, yapının ana tasarım özellikleriyle ihtiyaç listesi ve başka hizmet alanlarını gösteren proje,

Özel amaçlı şirket; KÖİ modeli kapsamında yapılan ihale sonucu sözleşme imzalanan, sözleşme dışında faaliyeti bulunmayan yüklenicinin kurmuş olduğu anonim şirketi,

Sözleşme; yapım, yenileme, araştırma geliştirme, danışmanlık hizmetleri ya da yüksek teknoloji ve büyük fon gerektiren işlerle ilgili olarak idare ile özel amaçlı şirket ya da yüklenici arasında yapılan sözleşme ve ekleri,

Sözleşme bedeli; işletme süresince yükleniciye güncellenerek ödenecek kullanım bedeli ile mecburi hizmet bedel toplamı,

Tesis; Sözleşme gereği yüklenicinin yaptığı ve Bakanlığın hizmetlerini yerine getireceği bina ve yapıları,

Ticari hizmet alanları; mecburi ve ihtiyari ticari hizmet alanları,

Toplam sabit yatırım tutarı; yüklenicinin yapım, yenileme işleri ile tıbbi teçhizattan oluşan toplam yatırım tutarı,

Uygulama projesi; yapılar ve hizmet alanlarını içeren kesin projeye göre yapılan, yapı detaylarının görüldüğü ve idare tarafından onaylanan proje,

Üst hakkı sözleşmesi; yüklenicinin tesis ve ticari hizmet alanlarını yapabilmesi için Hazine taşınmazları üzerinde, lehine yapım süresi hariç otuz yıl üzerinde olmamak üzere bedelsiz, müstakil ve daimi nitelikli üst hakkı kurulmasına ilişkin sözleşme,

Yenileme ve yapım işleri; mevcut tesislerin yenileme zorunluluğu durumunda Bakanlıkça belirlenecek proje ve esaslara göre yenilenmesi, Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığınca yapım kararı verilen

Kanun, ihalelerin Bakanlık, merkez teşkilatı ilgili birimi ve taşra üst birim yöneticileri tarafından yapılabileceğini belirtmektedir. İşletme döneminde yapıların sözleşmeye uygunluğu ile harcama yetkisi taşra birimleri üst yöneticine verilmiştir. Harcamaların döner sermaye işletmesinden yapılması durumunda Bakanlıkça harcama yetkililiğinin belirli sınırlar içerisinde yardımcılara ya da en yakın alt kademe yöneticilerine devredilebileceği belirtilmiştir.

İhalelere ilişkin usul ve esaslar 3'üncü maddede açıklanmıştır. Bakanlık ve bağlı kuruluşları ön proje, ön yapılabilirlik raporu, temel standartlar dokümanı ve ihale dokümanını hazırlamak veya hazırlamakla görevlidir. Birden fazla tesis ve yapım veya yenileme işi tek bir ihaleyle yapılabilir. Bu ihalelerde üç ihale türünden birinin en az maliyetli ve en yüksek fayda sağlayan teklif en avantajlı teklif olarak kabul edilmektedir. İhale komisyonu biri başkan olmak üzere beş ve tek sayıda kişiden oluşmaktadır. Bunlardan ikisi ihale konusu işte yetkin, birisi de muhasebe ve mali işlerde yetkin kişilerden seçilmelidir

Kanunun 4'üncü maddesine göre, sözleşme süresinin bitiminde yüklenici, yerleşkeyi borçsuz ve taahhüt içermeksizin yenileme işlemleri yapılmış, işler ve üretime elverişli biçimde Bakanlığa devretmelidir. İdare, bedelin ödenmesinde gecikme halinde faiz ödeme yükümlülüğü ile karşılaşmaktadır. Yüklenicinin sözleşmedeki taahhütlerini yerine getirmemesi halinde idare, cezai şart, ortaklık yapısını değiştirme, mahsup yapabileceği gibi, sağlık hizmetlerinin sürdürülemez hale gelmesi durumunda sözleşmeyi feshedilebilir. Yüklenici idarenin onayıyla ve sözleşmedeki aynı şartların kabul edilmesiyle devir yapabilir. İdarenin, sözleşme kapsamındaki tüm faaliyetleri denetleme ya da denetlettirme yetkisi bulunmaktadır. Mücbir sebep, olağanüstü hâl veya sözleşme ve eklerini etkileyen bir durumun bulunması veya sözleşme ve eklerinin anlaşmazlığa neden olması halinde önceden belirlenen sözleşme bedelini artırmaması koşuluyla Bakan onayıyla sözleşme ve eklerinde değişiklik yapılabilir. Sözleşme bedeli net bugünkü değer dikkate alınarak belirlenmektedir. Yapım işlerinde ön yapılabilirlik raporunun yatırım

---

tesislerin yapımı ile tesiste yer alan malzeme, teçhizat, tıbbi donanım gibi yüklenicinin üstlendiği bütün donanım işleri,  
Yerleşke; tesis ve ticari alanların tamamı.

maliyetlerinin değişikliğe uğraması halinde Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığının yeniden onayının alınmasından sonra sözleşmede değişiklik yapılır. Sözleşme karşılıklı sonlandırılabilir. Sözleşmenin feshi halinde Hazine taşınmazı üzerindeki üst hakkı iptal edilir. İşlerin mevcut durumu tespit tutanağında belirtilir. Fesih yüklenici kusurundan kaynaklanmışsa kesin teminatı gelir kaydedilir. Sözleşmenin uygulanmasından doğan anlaşmazlıklar Türk mahkemelerinde çözülebileceği gibi tarafların Türk hukukunun uygulanması şartıyla kararlaştırmaları halinde 4686 sayılı “Milletlerarası Tahkim Kanunu” na göre de çözülebilir.

Beşinci madde bedele ilişkindir. Kullanım bedelinin dönem sonunda TÜİK’in üretici ve tüketici fiyat endeksi ortalaması kadar artırılabileceği, yüklenicinin yabancı para birimi ile finansman sağlaması ve kullanım bedelinin güncelleneceği tarihteki döviz kuru değişiminin iki endeks ortalamasından yüksek ya da düşük olması halinde idarenin düzeltme katsayısıyla kur farkının hesaplanacağı ve yabancı para birimi ile borçlanma oranında kullanım bedeline eklenebileceği ya da çıkarılabileceği belirtilmektedir. Yapım işi tamamlanmadan ödeme yapılamayacağı ancak, aşama tamamlama ve aşamalı hizmete alınma durumunda ödeme yapılabileceği söylenebilir. Yüklenicinin finansal tablosunda yeniden finansman veya borç yapılandırması sonucu toplam borcunun azalması durumu idare ve yüklenici arasında eşit paylaşılarak kullanım bedeline yansıtılabilir. Bedel, döner sermaye bütçesinden veya bakanlık bütçesinden ödenmektedir.

Finansman sağlama yüklenicinin görevi olup, yapım işlerinde dönemsel yatırım tutarının en az %20’si oranında öz kaynağa sahip olması istenmektedir.

KÖİ projelerine konu alanların imar planları Sağlık Bakanlığının talebiyle Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca yapılır, yaptırılır ve onaylanır. Yatırım dönemiyle sınırlı olmak üzere yapılacak yatırımlarla ilgili damga vergisi ve harç muafiyeti bulunmaktadır. Ayrıca, iş ve işlemlerin Devlet ve Kamu İhale Kanunu kapsamında bulunmadığı vurgulanmaktadır.

6428 Sayılı Kanun’un 10’un maddesine dayanılarak, 21.03.2014 tarih ve 2014/6282 sayılı Bakanlar Kurulu Kararına dayanılarak “Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İş Birliği

Modeli ile Tesis Yaptırılması, Yenilenmesi ve Hizmet Alınmasına Dair Uygulama Yönetmeliği”<sup>52</sup> çıkarılmıştır. Yönetmeliğin, Kanundan farklı olarak ayrıntıları verilen hususları değerlendirilmektedir. Yönetmeliğin tanımlara ilişkin 4’üncü maddesinde;

Hesaplama dönemi; herhangi bir takvim yılının, ocak, nisan, temmuz ve eylül başından başlayarak takip eden üçer aylık dönemleri,

Hesaplama tarihi; Hesaplama döneminin kendinden önceki hesaplama döneminin son ayına ait TÜİK tarafından TÜFE’nin ve Yİ-ÜFE’nin açıklanmasından bir iş günü sonrasını,

NBD<sup>53</sup>; Yönetmelik ek-3’üncü maddede yer verilen yönteme göre hesaplanan değeri,

Kullanım bedeli<sup>54</sup>; sözleşmede yer verilmek koşuluyla idarelerin yapıların kullanımına bağlı, dönemsel olarak yükleniciye ödedikleri bedeli,

Sözleşme bedeli; Yönetmelik Ek-3’te yer verilen yönteme göre hesaplanan, işletme süresince yükleniciye güncellenerek ödenecek kullanım ve mecburi hizmet bedel toplamını, ifade edilmektedir.

<sup>52</sup> 09.05.2014 tarih ve 28995 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

<sup>53</sup> Yönetmeliğin Ek-3’üncü maddesine göre sözleşme bedelinin NBD hesaplanması, *Sözleşme Bedeli* =  $\sum_{n=0}^y (KB_n^{\circ} + MHB_n^{\circ})(1+r)^{y-n} + \sum_{n=y+1}^i \frac{(KB_n + MHB_n)}{(1+r)^{n-y}}$  formülüne göre yapılmaktadır.

<sup>54</sup> Kullanma bedeli Yönetmeliğin Ek-1 ve Ek-2’deki;

$$KB_D = (KB_0 \times \frac{g}{365} \times \%a \times \frac{\frac{TÜFE_{(D-1)} + Yİ - ÜFE_{(D-1)}}{2}}{\frac{TÜFE_0 + Yİ - ÜFE_0}{2}}) \times (1 - \%Kesintiler) \times DK$$

Düzeltilme Katsayısı:

$$D = \frac{DKR_{(D-1)}}{DKR_0} \quad E = \frac{\frac{TÜFE_{(D-1)} + Yİ - ÜFE_{(D-1)}}{2}}{\frac{TÜFE_0 + Yİ - ÜFE_0}{2}}$$

$$D - E \leq 0,25 \text{ ise} \quad DK = \left(\frac{D-E}{2} \times YP\right) + 1 \text{ eğer } DK = 0 \text{ ise, } DK = 1 \text{ alınır.}$$

$$D - E > 0,25 \text{ ise} \quad DK = ((D - E) - 0,125) \times YP + 1$$

Formüllerine göre hesaplanmaktadır.

Yönetmeliğin 48'inci maddesi, sözleşme dilinin Türkçe olduğu ancak, yüklenicinin talebi üzerinde İngilizce olarak da hazırlanabileceği, metinler arasında tutarsızlıklar olması halinde Türkçe metnin dikkate alınacağı belirtilmektedir.

Yenileme, hizmet ve danışmanlık işlerinde sözleşme süresinin onbeş yılı geçemeyeceği vurgulanmaktadır.

Ödemelerin hesaplanması ve ödeme usulleri 56'ncı Maddede ayrıntılı düzenlenmiştir. Ödemelerin sözleşmelere göre ve kullanım bedeli güncellemesinin Yönetmeliğin ek-1'inde belirtilen esaslara yapılacağı belirtilmiştir. Kullanım bedelinin her takvim yılı için üçer aylık dönemlere karşılık gelen peşin ödeme olduğu belirtilmektedir. Ödemeler ocak, nisan, temmuz ve ekim aylarında yapılmaktadır.

Yönetmeliğin geçici 2'nci maddesinde Yönetmeliğin 61'inci maddesi ile ek-1 ve 2'de yapılan değişiklikler ile yeni eklenen ek-3 ve ek-4<sup>55</sup>'ün, maddenin yürürlük tarihinden önce düzenlenen sözleşmelere de uygulanacağı belirtilmektedir.

Kullanım bedelinin hesabında peşin ödenme dikkate alınarak, sözleşme bedeli, hesabın yapıldığı tarihin esas alındığı üç aylık dönemlere ilişkin TÜFE ve Yİ-ÜFE, üç aylık dönem gün sayısı, aşaması tamamlanan yatırımın toplam yatırım içindeki payı, uluslararası esaslara göre sağlık tesisinin kullanımını engelleyecek soruna bağlı olarak yapılan oransal kesinti, yabancı para borçlanma oranı, yabancı para biriminden borçlanılması halinde döviz kurunun enflasyondan farklılaşan kısmının kullanım bedeline yansıtıldığı katsayı esas alınarak yapılmaktadır.

---

<sup>55</sup> Yönetmelik eki Ek-4'te kullanım bedeli tavanının hesaplanmasında;

$$KB_{tavan} = \left( \sum_{k=1}^n \left( KB_{D-1} \times \frac{(1+ype)^k}{(1+r)^k} \right) \right) \times \frac{r \times (1+r)^{n+1}}{(1+r)^{n+1}-1}$$

Formülüne göre hesaplama yapılacağı belirtilmektedir.

#### **4.2.3.3 351 Sayılı “ Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurt Hizmetleri Kanunu<sup>56</sup>”**

Yurt yapım ve onarımı 20’inci maddede düzenlenmiştir. Yapılmasında zorunluluk bulunduğu karar verilen yurt binası ve tesisler, proje ve temel standartlar belirlendikten sonra, Gençlik ve Spor Bakanlığının kendisinin ya da Hazine’nin bu bakanlığa tahsis ettiği taşınmazların üzerine yapılabilir. İhale ile 49 yılı geçmeyecek bedel ve kiralama karşılığı olarak gerçek veya özel hukuk tüzel kişilerine yaptırılabilir. Bu işlemle ilgili özel kişi lehine 49 yılı geçmeyecek şekilde bedelsiz bağımsız ve sürekli üst hakkı kurulmaktadır. Üst hakkının izinsiz devredilemeyeceği tapuya şerh verilmektedir.

Kira bedeli ve kiralama süresi, taşınmazın mülkiyetinin kime ait olduğuna, yatırım maliyeti, taşınmaz üzerindeki tesisin ne kadarının işletilmesinin kiralayana verileceği durumlarına göre hesaplanmaktadır. Kiralama bedelleri Gençlik Spor Genel Müdürlüğü ya da il müdürlükleri bütçesinden ödenmektedir.

Yapılacak yatırımlar, en fazla 36 ay olmak ve inşaat yapım süresi ile sınırlı olmak damga vergisi ve harçtan muaf tutulmaktadır. Yatırımlarla ilgili ihalelerde “4734 sayılı Kamu İhale Kanununda” sayılan ihale usullerinden birinin uygulanacağı belirtilmektedir. Ayrıca, Bakanlık ya da il müdürlüklerine ait bina ve tesislerin yapım, yaptırma, donatım, bakım ve onarım işlerinin Bakanlık tarafından da yürütülebileceği ifade edilmektedir.

#### **4.2.4 İşletme hakkı devri ile ilgili düzenlemeler**

##### **4.2.4.1 4046 Sayılı “Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun<sup>57</sup>”**

Kanunun 1’inci maddesi amaç ve kapsam ile ilgilidir. Maddede özelleştirmenin, ekonomide verimliliğin artırılması, kamu harcamalarının azaltılması ve Hazineye ait taşınmazların değerlendirilerek kamuya gelir elde etme yönüne yer verilmektedir. İktisadi devlet teşekkülleri ile kamu iktisadi teşebbüslerinin, bunların müessese, bağlı ortaklık,

<sup>56</sup> 22.08.1961 tarih ve 10887 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

<sup>57</sup> 27.11.1994 tarih ve 22124 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

işletme, işletme birimleri ve varlıkları, iştirakleri, Devletin diğer iştiraklerine ait kamu payları ile Hazine paylarının, genel ve özel bütçeli idareler ile bunların döner sermaye kuruluşlarının iştiraklerindeki paylarının, belediye ve özel idarelerin ticari kuruluşları ile iştiraklerindeki paylarının, genel ve özel bütçeli idarelerle bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşların mal ve hizmet üretim birimleri ve varlıkları ile kamu iktisadi kuruluşlarının temel kuruluş amaçlarına uygun mal ve hizmet üretim birimlerinin işletilme haklarının özelleştirme kapsamında olduğu belirtilmektedir.

Genel ve özel bütçeli idarelerle bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşların mal ve hizmet üretim birimleri ve varlıklarının İHD'nin verilmesi veya kiralanmasının, 233 sayılı KHK'de<sup>58</sup> tanımlanan KHK'lerin ve bunların müessese, bağlı ortaklık, işletme, işletme birimleri ve varlıklarının, mülkiyet devri gerektirmeyen yöntemlerle özelleştirilmesi Kanun kapsamındadır.

İkinci maddede, doğal kaynakların sınırlı bir dönem için İHD'ye konu edilerek özelleştirilebileceği belirtilmektedir. Özelleştirme kapsamında, satış, kira, İHD, irtifak hakkı tesisi ve diğer hukuki tasarruflardan hangisine göre özelleştirme yapılacağı ile özelleştirme programına alınarak ihale komisyonlarınca verilen nihai kararlar Özelleştirme Yüksek Kurulu'nca onaylanmaktadır.

Kamu hizmetlerinin gördürülmesinin özelleştirilmesine ilişkin olarak düzenlenen 15'inci maddede, genel ve özel bütçeli idarelerle bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşların yalnızca tekel niteliğindeki mal ve hizmet üretim faaliyetleri ile KİK'lerin temel kuruluş amaçlarına uygun mal ve hizmet üretim faaliyetleri imtiyaz kabul edilmekte ve imtiyaz anlaşma ve sözleşmeleri düzenlenmektedir. Bu maddeye göre İHD verilmesi, kiralama veya benzeri diğer yöntemlerle kullanma hakkının devri süresi 49 yıl ile sınırlandırılmıştır.

Kanunun 18'inci maddesinde, özelleştirme yöntemleri, değer tespiti ve ihale yöntemlerine ilişkin düzenleme yer almaktadır. Kamu kuruluşları aktiflerindeki

---

<sup>58</sup> 18.06.1984 tarih ve 18435 Mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

varlıklarının bir bölümünü veya hepsini bedeli karşılığında ve belli bir süreyle kiraya (kullanım hakkı) verebilir. Bu kuruluşlar, kiralamadaki duruma benzer şekilde İHD verebilirler.

Kiralama ya da işletme hakkı verilmesinde değer tespiti için beş kişilik komisyon kurulmaktadır. Komisyon, değer tespit çalışmalarında, özelleştirme kapsamındaki kuruluşun ve yaptığı hizmetin özelliği, gelecekteki gelir durumu, içinde bulunduğu sektör ve piyasasının özellikleri, sahip olunan her türlü tesis, makine teçhizat, malzeme ve hammadde, stok durumları, taşınır ve taşınmazlar ile borçlar ve alacaklar, uygulanacak özelleştirme yöntemi göz önünde bulundurarak uluslararası kabul görmüş yöntemlerinden<sup>59</sup> en az ikisini uygulamalıdır.

Özelleştirme işlemlerinin yürütülmesinde beş kişiden oluşan ihale komisyonu, başkanın teklifi ve bağlı olunan Bakanın onayı ile göreve başlamaktadır. Komisyon üye tam sayısı ile toplanıp salt çoğunluğa göre karar vermektedir. İhalelerde kapalı teklif, pazarlık, açık artırma, belli istekliler arasında kapalı teklif usulü uygulanmaktadır.

#### **4.2.4.2 3096 Sayılı “Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtım Ve Ticareti İle Görevlendirilmesi Hakkında Kanun”**

Kanunun 5’inci maddesinde, görev bölgelerinde kamu iktisadi teşebbüsleri dâhil kamu kurum ve kuruluşlarının yaptığı veya yapacağı üretim, iletim ve dağıtım tesislerinin işletme haklarının görevli şirkete verilebilmesinin Cumhurbaşkanı kararına bağlı olduğu belirtilmiştir.

---

<sup>59</sup> Bu yöntemler; bugünkü değer, defter değeri, net aktif değeri, amortize edilmiş yenileme değeri, tasfiye değeri, fiyat/kazanç oranı, piyasa kapitalizasyon değeri, piyasa değeri/defter değeri, ekspertiz değeri, fiyat/nakit akım oranı olarak sayılmaktadır.

Ek 7'nci maddesinde, Elektrik Üretim A.Ş. (EÜAŞ)'ne, elektrik üretim tesisi kurma, işletme ve ticareti konusunda görevlendirilen ya da üretim tesisi işletme hakkı devredilen şirkete tahsis edilen sahadan kömür alma hakkı tanınmıştır.

#### **4.2.4.3 5335 Sayılı “Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun<sup>60</sup>”**

Kanunun 33'üncü maddesinde, Devlet Hava Meydanları Genel Müdürlüğü (DHMİ) işletiminde bulunan havaalanları ile YİD modeliyle yaptırılıp işletme süresinin sonundan itibaren özel sektöre verilen terminaller ve/veya hizmet bütünlüğü olan diğer tesislerin kiralama ve/veya işletme hakkı ihaleleriyle özel hukuk tüzel kişilerine 49 yılı kadar DHMİ Yönetim Kurulu kararıyla verilebileceği, düzenlenmiştir. İşletim veya kullanım süresince uygulamaları DHMİ'nin denetleme yetkisi bulunmaktadır.

İhalelerde değer tespiti beş kişiden oluşan bir komisyon tarafından, 4046 Sayılı Kanun'un 18'inci Maddesinde belirtilen yöntemler ve esaslar dikkate alınarak uluslararası kabul görmüş yöntemlerinden en az birisiyle yapılmaktadır.

İhalelerde pazarlık usulü veya açık artırma usulü uygulanmaktadır. Bu kiralama ve/veya işletme hakkının verilmesi imtiyaz olmayıp, özel hukuk hükümlerine tabi sözleşmelerdir.

#### **4.2.4.4 3465 Sayılı “Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Erişme Kontrollü Karayolu (Otoyol) Yapımı, Bakımı ve İşletilmesi ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun”**

Kanunun 5'inci maddesinde, Kanunun 4'üncü maddesine göre verilecek görev 4046 sayılı “Özelleştirme Kanunu” dışındaki otoyolların, işletme, bakım veya işletme tesislerinin işletme haklarının devri şeklinde yapılabilir. Sözleşme süresi yapım, bakım

---

<sup>60</sup> 27.04.2005 tarih ve 25798 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

ve işletme dâhil 49 yıl ile sınırlandırılmıştır. Görevli şirket yapacağı işleri Karayolları Genel Müdürlüğü'nün onayı ile kişi ya da kuruluşlara yaptırabilir.

#### **4.2.4.5 4458 Sayılı “Gümrük Kanunu<sup>61</sup>”**

Kanunun 218/A maddesinde, Bakanlığın 3996 Sayılı Kanuna göre yapımı tamamlanarak işletme hakkını verdiği gümrük kapıları ve/veya lojistik merkezlerini, bu hak süresinin tamamlanmasından sonra 30 yıldan fazla olmamak üzere, 4046 Sayılı Kanunun 18'inci maddesinde belirtilen kiralama ve işletme hakkının verilmesi yöntemleri ile 3996 Sayılı Kanun ve bu Kanunun uygulanmasına ilişkin ikincil mevzuatın kıyaslanarak uygulanmasıyla belirlenen sözleşme bedeli üzerinden devredilebileceği düzenlemesine yer verilmiştir.

#### **4.2.5 Kurumsal kamu özel işbirlikleri**

##### **4.2.5.1 233 Sayılı “Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”**

Kararnamenin amaç ve kapsamı, İDT ile KİK ve bunların müessese, bağlı ortaklık ve iştiraklerinin kurulması, iştiraklerin oluşturulması, bağımsız bir tarzda ve ekonomi kurallarına göre yönetilmeleri, sermaye birikimine katkıları, denetlenmeleri şeklinde özetlenebilir.

Kanunda çok sayıda tanıma<sup>62</sup> yer verilmiştir. KİT'ler Cumhurbaşkanınca kurulur, tüzel kişilikleri vardır. Yönetim kurulları ve genel müdürlerle yönetilir. 5018 sayılı Kamu Mali

<sup>61</sup> 04.11.1999 tarih ve 23866 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

<sup>62</sup> Kamu iktisadi teşebbüsü (KİT); İDT ile KİK'lerin ortak ifade şeklidir.

İDT; bütün sermayesinin devlet tarafında karşılandığı, ekonomik alanda ticari esaslara göre görev üstlenmek üzere kurulan KİT'tir.

KİK; bütün sermayesinin devlet tarafından karşılandığı, kamu yararı gereği tekel özelliğinde mal ve hizmet üretmek ve pazarlamak üzere kurulan, bu üretiminin imtiyaz kabul edildiği KİT'tir.

Müessese; İDT veya KİK'lerin verdiği sermaye ile kurulan ve bağlı işletme veya işletmeler topluluğudur. Bağlı ortaklık; sermayesinin yarıdan fazlası İDT veya KİK'e ait olan işletme veya işletmeler topluluğundan oluşan A.Ş'lerdir.

İştirak; İDT veya KİK'lerin veya bağlı ortaklıklarının, sermayelerinin %15-50 arasında hisselerine sahip

Yönetimi ve Kontrol ve 2886 sayılı Devlet İhale kanunlara tabi değildir. KİT'lerle ilgili denetim görevi, Yüksek Denetleme Kurulunun ilgası nedeniyle 6085 sayılı “Sayıştay Kanunu”nun Geçici 4’üncü Maddesinin 6’ncı fıkrasına göre Sayıştay’a verildiğinden bu kurumca denetlenmektedir. Ayrıca ilgili bakanlığın gözetim ve denetimi altında tutulmaktadır.

#### **4.2.5.2 5302 sayılı “İl Özel İdaresi Kanunu”**

Kanunun il özel idaresi görev ve sorumluluklarına ilişkin 6’ncı maddesinde belirtilen iş ve işlemleri, tüzel kişiliğin kurulmasından, taşınır ve taşınmazlar, personel vs. ile geleneksel tedarik yönteminden imtiyaz ve başka modellerle kamu hizmeti sunmaları idarenin kurumsal KÖİ yönünü ortaya koymaktadır.

5302 Sayılı Kanunun 10’uncu maddesinde bütçe içi işletmeler ile Türk Ticaret Kanununa göre ortaklıklar kurulması veya bu ortaklıklardan ayrılma, sermaye artışı ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulması kararının il genel meclisinin görevi olduğu belirtilmektedir.

İl özel idareleri görev ve hizmetlerinden kaynaklanan giderlerin borçlanma ya da tahvil ihraç ederek karşılayabilirler. İl özel idareleri görev ve hizmet alanlarında mevzuat ile belirlenen usullere göre sermaye şirketi kurabilirler.

#### **4.2.5.3 5393 Sayılı “Belediye Kanunu”**

Belediyelerin Kanunun 14’üncü maddesiyle kendilerine verilen görevleri ve sorumlulukları idari yapılanma, taşınır ve taşınmazlar, personel vs. ile geleneksel tedarik yöntemlerinden imtiyaza ve yeni modellerle kamu hizmetlerini yerine getirmesi, kurumsal açıdan KÖİ uygulamaları olarak değerlendirilebilir.

---

oldukları A.Ş’lerdir.

İşletme; müesseselerin ve bağlı ortaklıkların mal ve hizmet üreten fabrika ve diğer birimleridir.

Belediyelerde bütçe içi işletme ile 6762 sayılı “Türk Ticaret Kanunu”na tâbi ortaklıklar kurulması veya bu ortaklıklardan ayrılma, sermaye artışı ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulması kararını verme yetkisi belediye meclisine tanınmıştır.

Belediyeler kendilerine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatlarında belirtilen usul ve esaslara uyarak şirket kurabilirler.

### **4.3 Kamu Özel İşbirliğine İlişkin Borç Üstlenimi ve Mali Hususlardaki Mevzuat**

#### **4.3.1 4749 Sayılı “Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun”**

Kanunun 8’inci maddesine göre, Hazine garantisi sağlanması ve sağlanan garantilerin şartlarında değişiklik yapılması Hazine ve Maliye Bakanlığınca yapılmaktadır. Lehine garanti sağlanan taraftan bir kereliğine garanti edilen tutarın %1’ine kadar ücret alınmaktadır. Bu tutar 5 kat artırılabilir.

İl özel idareleri, belediyeler, kendi tüzel kişiliği bulunan ve/veya kendilerine bağlı bağımsız bütçeli ve kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşlar ile özel idare şirketleri ile belediyelerin iktisadi birimlerinin sermayelerinin %50’den fazlasına sahip oldukları tüzel kişiliğe sahip kuruluşlarının Hazine garantili dış finansman nedeniyle doğan ya da doğabilecek Hazine alacaklarının geri ödenmesinden müteselsilen sorumludurlar. Bu sorumluluk ödeme yükümlüğünün tamamlanmasına kadar sürmektedir. Kredi borçlusu kuruluşların, bütçelerinde geri ödemeye ilişkin tutarları gösterme zorunluluğu bulunmaktadır. Dış borç ödemede aksamaya sebep olunmuşsa uğranılan zarar rücu edilmektedir. Yurt içi piyasadan borçlanma garanti kapsamına girmemektedir.

Kanunun 8/A maddesinde borç üstlenimine ilişkin düzenlemeye yer verilmiştir. Genel bütçeli idareler ile özel bütçeli idarelerin 3996 Sayılı Kanun’a göre YİD modeli ile gerçekleştirilmesi planlanan en az 1 milyar Türk Lirası tutarındaki sözleşmeleri ile 6428

Sayıli Kanun ile 652 sayılı KHK'ya göre YKD modeline göre yapılması planlanan en az 500 milyon Türk Lirası tutarındaki sözleşmelerin süresinden önce feshedilmesi halinde yurt dışından sağlanan finansmanın Hazine tarafından  stlenilmesine karar verme yetkisi Cumhurbaşkanına tanınmıştır.

Borç  stlenimiyle ilgili olarak 4749 Sayılı Kanunun 8/A ve 16'ncı maddelerine dayanılarak  ıkarılan ‘‘Hazine Müsteşarlığı Tarafından Gerçekleştirilecek Borç  stlenimi Hakkında Yönetmelik’’<sup>63</sup>te borç üstlenimine ilişkin ayrıntılı düzenlemelere yer verilmektedir.

#### **4.3.2 6288 sayılı ‘‘Katma Değer Vergisi Kanunu ile Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli  er evesinde Yaptırılması Hakkında Kanunda ve Kamu İhale Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’’<sup>64</sup>**

3065 sayılı ‘‘Katma Değer Vergisi Kanunu’’na eklenen Geçici 29'uncu Maddede, 3996 Sayılı Kanun'a göre YİD modeli kapsamında yaptırılacak projeler ve 3359 Sayılı Kanun'un ek 7'nci maddesine göre Yüksek Planlama Kurulu tarafından kiralama karşılığı yapılacak tesislerinden bu maddenin yürürlüğünden önce teklif alınmamış olanlar ile 31.12.2028 tarihine kadar ihale ve görevlendirilmesi yayımlanacak olanlar KDV'den müstesna edilmiştir.

3996 Sayılı Kanuna eklenen 11/A maddesi kredi  stlenimi ile ilgilidir. Genel bütçe dışındaki kamu kurum ve kuruluşları ile bağlı ortaklıklar ve mahalli idareler tarafından gerçekleştirilen yatırım ve hizmetlere yönelik sözleşmenin süresinden önce feshedilmesi ve yatırım ve hizmetlerin dış finansman ile karşılandığı durumlarda ilgili ya da bağlı Bakanlığın teklifi ile Hazinesin kredi üstlenme karar yetkisi Cumhurbaşkanına tanınmıştır.

<sup>63</sup> 19.04.2014 tarih ve 28977 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

<sup>64</sup> 04.04.2012 tarih ve 28254 Mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

### **4.3.3 4706 Sayılı “Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun<sup>65</sup>”**

Kanundaki düzenlemede, 4046 Sayılı Kanun hükümlerine kurulan üst hakları ve kullanma izinlerinden hâsılat payı alınmayacağı ile 3996 ve 3465 sayılı kanunlara göre tamamlanan veya tamamlanacak karayolları yatırımlarından Hazine adına tescilli taşınmazlar üzerinde tesis edilen irtifak hakları ile tescil harici yerler üzerinde verilen kullanma izinlerinden de hakka, kullanma iznine ve hasılat payına ilişkin bedel alınmayacağı belirtilmektedir. Ayrıca, 3996 Sayılı Kanun kapsamında yapılan veya yapılacak gümrük kapıları, idare yapı ve altyapı tesisleriyle ilgili irtifak haklarıyla, tescil harici yerler üzerinde verilen kullanma izinlerinden hak, kullanım bedeli ve hasılat payı; özel kanunları uyarınca kamulaştırılarak Hazine adına tescil edilen veya tapudan terkin edilen taşınmazlar üzerinde tesis edilecek irtifak hakları veya verilecek kullanma izinlerinden de hasılat payı alınmayacağı, hükümlerine yer verilmiştir.

## **4.4 Kamu Özel İşbirliği İle İlgili Birimler**

### **4.4.1 Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı’nda (SBB) KÖİ ile ilgili daireler**

SBB’de, Sektörler ve Kamu Yatırımları Genel Müdürlüğü’nün (KYGM), kamu yatırımlarının gerçekleştirilmesinde uygun finansman modelleri geliştirme, KÖİ projelerini analiz etme görevi bulunmaktadır. KYGM içinde KÖİ Dairesi Başkanlığı<sup>66</sup>

<sup>65</sup> 18.07.2001 tarih ve 24466 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

<sup>66</sup> KYGM KÖİ Dairesi Başkanlığının görevleri aşağıdaki gibi sayılmıştır:

- KÖİ’lerle ilgili politika, plan ve yatırım programı hazırlama süreçlerine katkı sağlama,
- KÖİ uygulamalarını izleme, değerlendirme ve raporlama,
- KÖİ projeleri fizibilite raporlarını inceleme, analiz etme, görüş verme ve gerekli koordinasyonu sağlama,
- KÖİ projelerinin devlet bütçesi üzerindeki yükü izleme ve değerlendirme,
- Kamu yatırımlarının yapılabilmesi için uygun finansman modellerini geliştirme,
- Kamu kesiminin KÖİ alanında proje stratejisi, hazırlığı ve izleme-değerlendirme işlerine ilişkin esas, yöntem ve standartları belirleme, bu konularda kapasite geliştirmelerine destek olma ve eğitim verme,
- KÖİ mevzuat çalışmalarının koordinasyonu, yürütülmesi, idarelerce hazırlanan mevzuat taslaklarına görüş verilmesi ve mevcut KÖİ mevzuatının yayınlanması,
- KÖİ projelerinde kamu ve özel sektör tarafları arasında koordinasyon sağlama,
- KÖİ ihale dokümanları ve sözleşmeleriyle ilgili sorun ve tereddütlerin giderilmesi konusunda idarelerin soru, görüş ve bilgi taleplerini karşılama.

kurulmuştur. Ayrıca, bazı dairelere uzmanlık alanlarıyla ilgili KÖİ görevi verildiği söylenebilmektedir. Ulaştırma ve Lojistik Dairesi Başkanlığı ile Sağlık Dairesi Başkanlığı, ulaştırma ve sağlık KÖİ projelerine ilişkin ön yapılabilirlik etütlerini inceleme, analiz etme, görüş verme konusunda yetkilendirilmiştir (Anonim 2022f).

KÖİ modeli konusunda genel yetki verilen birimin KÖİ Dairesi Başkanlığı olduğu görülmektedir.

#### 4.4.2 Sağlık Bakanlığı'nda KÖİ ilgili daireler

Sağlık Bakanlığında Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğü (SHGM) bünyesinde KÖİ ile ilgili doğrudan görev verilen, Kamu Özel İşbirliği Daire Başkanlığı<sup>67</sup> ve Kamu Özel İşbirliği Proje Daire Başkanlığı<sup>68</sup> bulunmaktadır. İhtiyaçların belirlenmesinden, tesis ve

<sup>67</sup> SHGM KÖİ Daire Başkanlığının görevleri aşağıdaki gibidir:

- KÖİ Daire Başkanlığına çok sayıda görev verildiği görülmektedir. KÖİ modeli ile yapılacak tesislerin yatırım ve ihtiyaç programlarının SHGM, KHGM veya hizmet sunumu birimleriyle koordineli hazırlanmasını takiben, gerekli Hazine arazilerinin bulunması, arazinin yapı yapılabilir hale getirilmesine yönelik her türlü işlemin tamamlanması, ön izin ve üst hakkı işlemlerinin tamamlanması, taşınmaza ilişkin olan işlemler kapsamında ele alınabilir.

- KÖİ ile ilgili, ön proje ve fizibilite, temel standartlar dokümanı, sözleşme ve ekleri, ihale dokümanını ve fizibilite hazırlamak veya hazırlatmak, Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığından yetki alma, proje belgeleri, halihazırdaki tesislerin yenilenmesi, buradaki belli hizmetlerin sunulması, ticari alanların işletilmesi ve/veya bedelinin ödenmesi karşılığında yaptırılması, tıbbi ekipman ve mefruşat ihtiyaçlarına ilişkin iş ve işlemler, ihaleye hazırlık ve ihale işleri kapsamında değerlendirilebilir.

- KÖİ ile yapılacak tesislere ilişkin tasarım, denetim, danışmanlık, eğitim hizmetleri, imzalanan sözleşmelerde değişiklik, hizmet ve iş değişikliği, koordinasyon üyelikleri belirleme, süre uzatımı, ek protokol düzenlenmesi, sözleşme devri, feshi, şirketler tarafından sunulan belgelerin kontrolü, işletme dönemi yönetim planları, mali tabloların sözleşmeye eklenmesi, tasarım, muayene ve kabul işlemleri, teminatlar ve sigorta işleri, denetim ve yönetim işleri kapsamındaki görevler olarak ele alınabilir.

- KÖİ Daire Başkanlığının, sözleşme ve eklerini KHGM'ne devretme, görev alanıyla ilgili davaları takip etme, mahkemece istenen her türlü dokümanı Hukuk, Finans ve Sözleşmeler Daire Başkanlığına göndermek veya anılan Daireyle koordineli olarak ilgili mahkemeye sunma, tıbbi donanım ile ilgili olarak Medikal ve İşletme Planlama Daire Başkanlığı, gerçekleşen faaliyetlerin bildirilmesinde Bütçe ve Raporlama Daire Başkanlığı ile yakın çalışma zorunluluğu bulunduğu söylenebilir.

<sup>68</sup> SHGM KÖİ Proje Daire Başkanlığının görevleri:

- Tesislerin ihtiyaç programları ve mahal güncellemelerini yapma, teknik şartnameleri hazırlama, araziye ilişkin etüt raporunu inceleme, kontrol, onay işlemleri, yüklenici kesin projeleri, teknik şartnameleri ve uygulama projelerinin ihale dokümanına, yüklenici teklifine, bilim ve fen kurallarına uygunluğun incelenmesi, kontrolü ve onayı, faaliyetleri yapım öncesine ait işlemleri kapsamında değerlendirilebilir.

- Başkanlığa, proje değerlendirme komisyonları oluşturma ve bunların çalışmalarını takip etme, kesin proje, teknik şartname ve uygulama projesinde değişikliği uygulamaya koymadan yüklenicinin yazılı başvurusunu inceleme, kontrol etme, karar verme ve gerekli idare izninin alınmasını sağlama, bunu Kamu Özel İşbirliği Daire Başkanlığına bildirme görevleri verilmiştir.

- Sözleşmesi imzalanan tesis ve ticari alanlara ilişkin kesin proje ve uygulama projesi onaylanmadan önce karşılaştırmalı ihtiyaç programlarının incelenmesi, ihale dokümanı veya onaylı ihtiyaç programlarının

ticari alanların tamamlanmasına, işletilmesi aşamalarında anılan dairelere önemli görev ve yetkiler verilmiştir. Bu dairelerin Hukuk, Finans ve Sözleşmeler Daire Başkanlığı, Denetim ve Müşavirlik Daire Başkanlığı, Medikal ve İşletme Planlama Daire Başkanlığı ve Kamu Hastaneleri Genel Müdürlüğü (KHGM) ile yakın ilişki ve koordinasyon içinde çalışması gerektiği ifade edilmektedir.

#### 4.4.3 Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığında KÖİ ile ilgili daireler

“Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı, Altyapı Yatırımları Genel Müdürlüğünün Görev, Yetki ve Sorumluluklarının Belirlenmesine İlişkin Yönerge”nin (Anonim 2018b) 13 ve 14’üncü maddelerinde “Limanlar ve Kıyı Yapıları Etüt Proje Dairesi Başkanlığı”<sup>69</sup> ile “Limanlar ve Kıyı Yapıları Yapım Dairesi Başkanlığı”<sup>70</sup>’nın görev, yetki ve sorumlulukları düzenlenmiştir.

Devletçe yaptırılacak liman, barınak, kıyı yapılarının plan ve projelerini hazırlama veya hazırlatma ve onaylama, kamu kurum ve kuruluşları, belediyeler, il özel idareleri, gerçek ve tüzel kişilerce yapılması planlanan her türlü liman ve kıyı yapıları tesislerinin proje ve şartnamelerini inceleme veya incelettirme ve onaylama görevleri, Etüt Proje

---

altında olmasıyla ilgili rapor hazırlama, değişiklik sürecinin uygulanması amacıyla Kamu Özel İşbirliği Daire Başkanlığına bildirmektedir.

- Başkanlık, proje geliştirme söz konusu olduğunda, kurum ve kuruluşların uzmanları ile komisyon kurabilir, uygulamaya ilişkin kararlar alabilir, sözleşme imzalanan tesis ve ticari alanların uygulama sırasında yapılan değişiklikleri de içeren bitmiş durumunu yükleniciye hazırlatarak ilgili yerlere teslim edebilir.

- Tesisler için mimari ve mühendislik asgari tasarım standartları güncelleme çalışmalarında katkı sağlama, muayene ve kabul komisyonuna uzman personel görevlendirme, görev alanı ile ilgili davaların takibi, ilgili mahkeme tarafından istenilen belgelerin doğrudan Hukuk, Finans ve Sözleşmeler Daire Başkanlığına ya da bu başkanlıkla koordineli olarak mahkemeye ulaştırmaktadır.

<sup>69</sup> Limanlar ve Kıyı Yapıları Etüt Proje Başkanlığı’nın KÖİ’lerle ilgili görevleri şöyledir:

- KÖİ modeli ile yapılacak kıyı yapılarının ihale şartnamelerini, kesin projelerini, imar planını, ÇED ve fizibilite çalışmalarını yapma veya yaptırma, ilgili kararların alınmasını ve uygulama projelerinin onaylanmasını sağlama,

- Kıyı yapılarının inşaatı ve işletilmesi amacıyla, gerekli görülmesi halinde KÖİ modelleri geliştirilme esaslarını belirleme, özel sektör gerçek ve tüzel kişileri ile müzakerelerde bulunma, katkı payları belirleme, taahhüt ve garanti verme ve alma, özel sektörün katılımını sağlama,

<sup>70</sup> Limanlar ve Kıyı Yapıları Yapım Dairesi Başkanlığı’nın KÖİ’lerle ilgili görevleri:

- KÖİ modeliyle yapılacak kıyı yapılarının ihalesini yapma, sözleşmesi hükümlerine göre yürütülmesini sağlama,

- KÖİ modeli ile ihalesi yapıp tamamlanan kıyı yapılarını kiralama, kiraya verme, işletme, işletirme, Görev, yetki ve sorumlulukları verilmiştir.

Başkanlığına, Devletçe yaptırılacak liman, barınak ve kıyı yapıları inşaatını yapma ve/veya yaptırma, yapımı tamamlananları ilgili kuruluşlara devretme görevi de Yapım Daire Başkanlığına verilmiştir. Başkanlıklar bu görevleri, altyapı, üstyapı ve ihale şubeleri alt birimleri ile yerine getirmektedir.

#### **4.5 Türkiye’de KÖİ Düzenlemelerine İlişkin Genel Değerlendirme**

Türkiye’de KÖİ modeline ilişkin mevzuatın gelişiminin dünyadaki gelişime paralel olarak geliştiği söylenebilir. YİD modeline ilişkin kanun, tekel niteliğindeki kamu hizmetlerinin özel kişilere gördürülmesine ilişkin kanunlar, özelleştirmenin gündeme gelmesi ve bu yönde kanun çıkarılmasının 1980’li yıllardan itibaren hız kazandığı görülmektedir. Bu dönemlerde devlet işleyişinin hantal olduğu ve birçok alandan çekilmesi gerektiği, liberal ekonomi kurallarına uygun hareket edilmesi halinde ekonomide verimliliğin ve etkinliğin sağlanabileceğine ilişkin düşüncelerin yapılan düzenlemelere yansıdığı ifade edilebilir. 2000’li yıllarda gündeme gelen YKD modelinin de aynı şekilde dünyada uygulanmaya başladığı dönemlerde Türkiye’nin gündemine girdiği söylenebilir.

Açıklanan nedenlerle, Türkiye’de KÖİ uygulamalarının yeni olmadığı belirtilebilir. 1910 yılından itibaren yapılan düzenlemelerde imtiyaza özel önem verildiği görülmektedir. YİD konusunda 3996 Sayılı Kanun’un genel nitelikli bir kanun olduğu ve hangi alanlarda uygulanacağını ayrıntılı olarak sayıldığı ifade edilebilir. Ancak bazı kanuni düzenlemelerle, 3996 Sayılı Kanun’da düzenlenen uygulamalara yer verildiği görülmektedir. Örneğin; 3996 Sayılı Kanun’da sayılan otoyol, karayolu yapımı, elektrik üretimi, iletimi, dağıtımı, ticareti için ayrıca 3096 ve 3465 sayılı kanunlarda da düzenlemeler yapıldığı görülmektedir. Burada YİD modelinin uygulanması açısından bir çakışma olduğu söylenebilir. Yeni düzenlemelerin yapılmasında YİD dışında KÖİ modellerinin uygulama isteğinin etkili olduğu ifade edilebilir.

KÖİ’ye ilişkin mevzuatın gelişiminde KÖİ türlerinin de çeşitlendiği, bunun sonucu olarak kamu idarelerinin münhasıran KÖİ birimlerine yer verdikleri sonucuna varılmaktadır.

KÖİ'lerin gelişimine paralel olarak kamu tarafı ile özel sektör arasında düzenlenen sözleşmelerde hem artırma hem de eksiltme özelliği bulunan iş ve işlemlere yer verildiği, bu nedenle denge sağlanmasının zor olduğu ifade edilebilir.

Sözleşmelerde özel hukuk hükümlerinin uygulanması, tahkim kurallarının kabul edilmesi, yatırımları cazip hale getirme, sermayenin ülkeye girişi yönüyle olumlu olabilir. Özel hukuk-kamu hukuku ayrımının bulunduğu Türkiye gibi ülkelerde ise kamu hizmetinin görülmesinde hukuki anlaşmazlıklar nedeniyle olumsuzluklara yol açabilir.

Cangöz vd. (2021), ilgili idarenin Cumhurbaşkanlığına yetkilendirilerek SBB'ye sunulan ön fizibilite raporuyla başlayan süreçte Hazine garantisi, borç üstlenimi ya da talep garantilerinin bütçeye olası yükü, mali ve finansal risklerin paylaşımının değerlendirilmesi gerektiğine dikkat çekmektedir. Yetkilendirme sonrası ilgili idare ihale ya da görevlendirme işlemlerine başlayabilmektedir. Görevlendirme/ihale öncesinde, idari teknik şartlar, ücret belirleme, katkı payları, talep garantisi miktar ve süreleri, Hazine'nin borç üstlenimi veya yatırım garantisi, tıbbi donanım, bakım, yenileme, donatım, kesin ve uygulama projelerinin hazırlanması, onayı gibi konuların yer aldığı şartname hazırlanmaktadır.

Açıklanan çerçevede yapılan düzenlemelerde garanti, talep üstlenimi, talep garantisi, tarife ücretleri, borç üstlenimi vb. özel sektör lehine sağlanan avantajların devlet bütçesi üzerine, dolayısıyla da topluma yük oluşturma potansiyeli bulunmaktadır. Örneğin; sağlık hizmetlerinde YKD modeline ilişkin düzenlemelerde, proje tasarımı ve inşaatın yapılmasına kadar özel kesimin üstlenmesi gereken risklerin de üstlenildiği, enflasyon ve döviz kuru riskinin tam olarak karşılanacağı hususlarına yer verildiği görülmektedir. Diğer bir husus belediye ve özel idarelere KÖİ modeli ve uygulamalarına ilişkin geniş yetkiler verildiği ancak bu idarelerin özellikle insan kaynağı, finansman, teknik altyapı nitelik ve niceliği konusunda yetersizliklerinin bulunduğu söylenebilir.

Cumhurbaşkanlığı SBB'ye kamu kesimi karşılaştırması yapma görevi verilmesi, kamu hizmetlerinin özel kesime gördürülmesinde ihtiyacın gerekliliği gereksizliği, ilgili idarelerce yapılan fizibilite çalışmasının yerindeliği açısından olumlu bir şekilde

değerlendirilebilir. Ancak, Cangöz vd. (2021), SBB'ye bütünüyle süreci kapsayan merkezi birim kabul edilebilecek bir görev verilmediği görüşündedir. Kamu hizmetlerinin KÖİ modeli ya da bütçe kaynaklarıyla mı yapılacağı konusunda karar ve uygulamaların büyük ölçüde ilgili bakanlıkça yürütüldüğü ve süreçte Cumhurbaşkanı, SBB, Hazine ve Maliye Bakanlığı (HMB), Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı (ÇŞB), ilgili bakanlıklar, kamu idareleri, belediyeler gibi çok sayıda paydaşa yer verildiği belirtilmektedir.

Hazine taşınmazlarının hastane, liman ve gümrük kapıları uygulamalarına konu edilmesinde 3996, 4706, 4458 ve 6428 sayılı kanunlarda düzenlemeler yapılmıştır. 4458 Sayılı Kanun dışındaki düzenlemelerin ortak noktası, taşınmazların irtifak hakkı ya da kullanma iznine konu edilmesinde irtifak hakkı ya da kullanım bedeli, ticari birimlerinden elde edilen gelirlerden de hasılat payı bedelinin alınmamasıyla ilgilidir.

Yukarıda belirtilen kanunlar kapsamında yapılacak yatırım ve hizmetler için gerekli taşınmazlar Hazine tarafından karşılandığından, yatırımcı için büyük bir kaynak tasarruf edilmektedir. Ayrıca, işletim sırasında elde etmiş olduğu hasılatı kendi kullanabileceğinden ilave bir kaynağa kavuşturulmuş olmaktadır. 4458 Sayılı Kanunda yer verilen düzenleme gümrük kapılarının hak süresinin tamamlanmasından sonra yeniden 30 yılı geçmemek üzere devre konu edilebileceğine ilişkindir. Bu da yatırımı gerçekleştirene devir alma olanağı sunduğundan çok daha uzun vadeli plan yapmasını sağlamaktadır.

Türkiye'de ucuz arsa üretiminin temininde yaşanan sorunlar, arsa bulunamaması ya da fiyatlarının yüksekliği, bina maliyetinde arsa payının yüksekliği gibi hususlar dikkate alındığında, Hazine taşınmazlarının bedelsiz kullanıma sunulmasının büyük fonksiyonu bulunduğu sonucuna ulaşılmaktadır.

## 5. DÜNYADA VE TÜRKİYE’DE KÖİ YATIRIMLARI VE UYGULAMA SONUÇLARININ İZLENMESİ VE MUHASEBELEŞTİRİLMESİ

KÖİ modeli kapsamında yapılan yatırımlar çeşitli şekillerde sınıflandırılabilir. Bu kapsamda sektöre, yatırım tutarına, yıllara ve uygulanan KÖİ modeline göre raporlandırma yapılmaktadır.

### 5.1 Türkiye’de Kamu Özel Yatırımları

Türkiye’de KÖİ proje sayıları 2023 Eylül ayı itibariyle güncellenmiş ve sektörlerle göre dağılımı aşağıda gösterilmektedir (Çizelge 5.1).

Çizelge 5.1 Türkiye’de KÖİ projelerinin sektörlerle göre dağılımı (Anonim 2023)

| Proje Sayılarının Sektörlere Göre Dağılımı |      |
|--------------------------------------------|------|
| Sektör                                     | Adet |
| Karayolu                                   | 46   |
| Havaalanı                                  | 20   |
| Yat Limanı ve Turizm Tesisi                | 20   |
| Demiryolu                                  | 1    |
| Kültür ve Turizm Tesisi                    | 3    |
| Gümrük Tesisi                              | 23   |
| Endüstriyel Tesis                          | 2    |
| Sağlık Tesisi                              | 18   |
| Enerji                                     | 102  |
| Liman                                      | 24   |
| Madencilik                                 | 9    |
| Katı Atık                                  | 2    |

Türkiye’de 2023 yılı verilerine göre KÖİ modelinde 102 projeyle enerji sektörü başta gelmektedir. Enerjiyi 46 projeyle karayolu, 24 projeyle liman ve 23 projeyle gümrük tesisleri izlemektedir. Kültür ve turizm tesisleri 3, endüstriyel tesis ve katı atık tesisleri 2’şer ve demiryolu 1 projeyle en az proje sayısına sahip sektörlerdir (Çizelge 5.1).

Türkiye’de gerçekleştirilen KÖİ projelerinde 4 farklı model tercih edilmektedir. KÖİ proje sayılarının modellere göre dağılımı da incelenmiştir (Çizelge 5.2).

Çizelge 5.2 Türkiye’de KÖİ projelerinin modellere göre dağılımı (Anonim 2023)

| Proje Sayılarının Modellere Göre Dağılımı |      |
|-------------------------------------------|------|
| Model                                     | Adet |
| Yap-İşlet-Devret                          | 127  |
| İşletme Hakkı Devri                       | 120  |
| Yap-Kirala-Devret                         | 18   |
| Yap-İşlet                                 | 5    |

Projelerin 247 adedinin YİD ve İHD modeliyle, 23 adedinin ise YKD ve Yİ modeliyle yapıldığı görülmektedir. En çok en çok kullanılan model, 127 projeyle YİD’dir Bunu, 120 projeyle İHD, 18 projeyle YKD ve 5 projeyle Yİ modeli takip etmektedir (Çizelge 5.2).

Proje sayılarının yıllara göre dağılımı dalgalı bir seyir izlemektedir. 2021 yılı hariç tutulduğunda, 2014 yılından itibaren proje sayılarının azalış eğiliminde olduğu söylenebilir. KÖİ projelerinin yıllar itibariyle dağılımı aşağıda verilmektedir (Çizelge 5.3 ve Şekil 5.1).

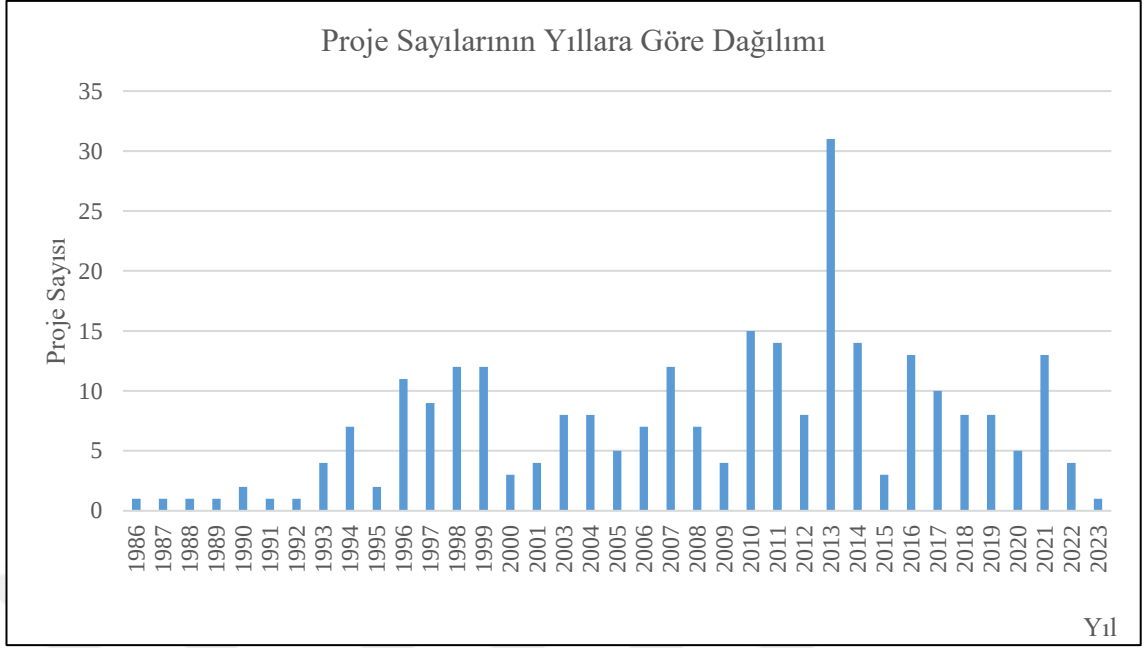
Çizelge 5.3 Türkiye’de KÖİ projelerinin 1986-2023 yılları dağılımı (Anonim 2023)

| Proje Sayılarının Yıllara Göre Dağılımı |      |
|-----------------------------------------|------|
| Yıllar                                  | Adet |
| 1986                                    | 1    |
| 1987                                    | 1    |
| 1988                                    | 1    |
| 1989                                    | 1    |
| 1990                                    | 2    |
| 1991                                    | 1    |
| 1992                                    | 1    |
| 1993                                    | 4    |
| 1994                                    | 7    |
| 1995                                    | 2    |
| 1996                                    | 11   |
| 1997                                    | 9    |
| 1998                                    | 12   |
| 1999                                    | 12   |
| 2000                                    | 3    |

Çizelge 5.3 Türkiye’de KÖİ projelerinin 1986-2023 yılları dağılımı (Anonim 2023)  
(devam)

|      |    |
|------|----|
| 2001 | 4  |
| 2003 | 8  |
| 2004 | 8  |
| 2005 | 5  |
| 2006 | 7  |
| 2007 | 12 |
| 2008 | 7  |
| 2009 | 4  |
| 2010 | 15 |
| 2011 | 14 |
| 2012 | 8  |
| 2013 | 31 |
| 2014 | 14 |
| 2015 | 3  |
| 2016 | 13 |
| 2017 | 10 |
| 2018 | 8  |
| 2019 | 8  |
| 2020 | 5  |
| 2021 | 13 |
| 2022 | 4  |
| 2023 | 1  |

Türkiye’de 1990-2000 yılları arasında (1995 yılı hariç) KÖİ proje sayılarının arttığı görülmektedir. KÖİ’ye ilişkin mevzuatın hayata geçirilmesinin bu dönemde meydana gelen artışta önemli role sahip olduğu değerlendirilmiştir. 2001-2006 yılları arasında proje sayılarının nispeten istikrarlı olduğu, 2008-2009 döneminin düşük kalmasının bu dönemdeki finans krizinin etkisinden kaynaklandığı ifade edilebilmektedir. Dünyada modele olan ilginin artmasının da etkisiyle, 2010 yılından başlayarak 2018 yılına kadar olan dönemde önemli proje sayılarına ulaşıldığı görülmektedir. Anılan dönemde proje sayısı 108 olup, 1986-2023 yılları arasındaki toplam 270 proje sayısı içindeki payı %40’tır.



Şekil 5.1 Türkiye’de KÖİ projelerinin 1986-2023 yılları dağılımı (Anonim 2023)

Türkiye’de 1986-2023 yılları arasında KÖİ proje sayıları incelenmiştir. 2013 yılındaki 31 proje ile en yüksek proje sayısına ulaşıldığı görülmektedir. Bu yılı 2010 yılında 15, 2011 ve 2014 yıllarındaki 14 proje sayısı izlemektedir. 1990 yılı hariç 1986-1992 yılları arası 1, 1995 yılında 2 ve 2000 yılında 3 proje sayısının en düşük olduğu yıllar olarak görülmektedir (Çizelge 5.3).

KÖİ projelerinin yatırım tutarlarının yıllar itibariyle istikrarlı olmadığı söylenebilir. Aşağıda KÖİ projelerinin (1986-2023) yılları itibariyle yatırım tutarları (ABD \$) dağılımı verilmektedir (Çizelge 5.4).

Çizelge 5.4 Türkiye’de KÖİ yatırım tutarlarının 1986-2023 yılları dağılımı (Anonim 2023)

| Yatırım Tutarlarının Yıllara Göre Dağılımı |                            |
|--------------------------------------------|----------------------------|
| Yıllar                                     | Toplam Yatırım Tutarı (\$) |
| 1986                                       | 9.629.312,22               |
| 1987                                       | 19.446.783,38              |
| 1988                                       | 20.676.647,91              |
| 1989                                       | 0                          |
| 1990                                       | 11.889.406,35              |
| 1991                                       | 5.923.126,12               |

Çizelge 5.4 Türkiye’de KÖİ yatırım tutarlarının 1986-2023 yılları dağılımı (Anonim 2023) (devam)

| Yatırım Tutarlarının Yıllara Göre Dağılımı |                            |
|--------------------------------------------|----------------------------|
| Yıllar                                     | Toplam Yatırım Tutarı (\$) |
| 1992                                       | 21.973.601,17              |
| 1993                                       | 2.918.524.025,68           |
| 1994                                       | 399.011.690,36             |
| 1995                                       | 3.249.404.148,77           |
| 1996                                       | 795.655.284,66             |
| 1997                                       | 941.942.542,33             |
| 1998                                       | 6.303.953.297,40           |
| 1999                                       | 10.216.205.750,69          |
| 2000                                       | 28.277.818,78              |
| 2001                                       | 29.009.836,04              |
| 2003                                       | 241.467.762,03             |
| 2004                                       | 869.818.997,12             |
| 2005                                       | 739.285.140,48             |
| 2006                                       | 42.211.320,06              |
| 2007                                       | 938.651.278,83             |
| 2008                                       | 997.936.830,53             |
| 2009                                       | 178.064.751,24             |
| 2010                                       | 9.966.877.093,48           |
| 2011                                       | 3.637.809.179,82           |
| 2012                                       | 3.511.360.426,57           |
| 2013                                       | 30.320.815.215,57          |
| 2014                                       | 3.049.705.587,15           |
| 2015                                       | 1.195.804.015,45           |
| 2016                                       | 6.585.747.440,88           |
| 2017                                       | 6.375.096.789,33           |
| 2018                                       | 31.571.084,00              |
| 2019                                       | 107.405.576,00             |
| 2020                                       | 348.541.756,00             |
| 2021                                       | 4.444.198.292,80           |
| 2022                                       | 54.785.979,68              |
| 2023                                       | 6.215.406,38               |

KÖİ yatırımlarının yıllar itibariyle büyüklüğüne bakıldığında, üzere en yüksek yatırım tutarının 30,3 milyar \$ ile 2013 yılı olduğu, bunu 10,2 milyar \$ ile 1999 yılı ve 9,97 milyar \$ ile 2010 yılı takip etmektedir. 1989 yılında yatırım görülmemektedir. En küçük yatırım tutarının 1991, 2023 ve 2000 yıllarında sırasıyla 5,92, 6,21 ve 28,27 milyon \$ olarak gerçekleştiği görülmektedir (Çizelge 5.4).

Yatırım büyüklüğü açısından YİD projeleri diğer üç modelin toplamının çok üzerinde bir yatırım değerine ulaşmaktadır. KÖİ projelerinin modellere göre yatırım tutarlarına (ABD \$) Çizelge 5.5’te yer verilmiştir.

Çizelge 5.5 Türkiye’de KÖİ yatırım tutarlarının modellere göre dağılımı (Anonim 2023)

| Model Adı           | Toplam Yatırım Tutarı (\$) |
|---------------------|----------------------------|
| Yap-İşlet-Devret    | 64.392.271.808             |
| İşletme Hakkı Devri | 12.819.755.014             |
| Yap-Kirala-Devret   | 13.080.728.693             |
| Yap-İşlet           | 8.321.77.480               |

Eylül 2023 itibariyle YİD modeline göre 64,4 milyar \$ yatırım büyüklüğü söz konusudur. YKD modeline göre 13,08, İHD modeline göre 12,82 ve Yİ modeline göre 8,32 milyar \$ yatırım yapıldığı görülmektedir (Çizelge 5.5).

KÖİ yatırımlarının sektörlere göre dağılımında karayolu, havaalanı, enerji ve sağlık sektörünün ön planda olduğu fark edilmektedir. Çizelge 5.6’da KÖİ projelerinin sektörlere göre yatırım tutarlarına (ABD \$) yer verilmiştir.

Çizelge 5.6 Türkiye’de KÖİ yatırım tutarlarının sektörlere göre dağılımı (Anonim 2023)

| Sektör                      | Toplam Yatırım Tutarı (\$) |
|-----------------------------|----------------------------|
| Karayolu                    | 32.465.100.479,69          |
| Havaalanı                   | 24.031.634.269,15          |
| Yat Limanı ve Turizm Tesisi | 1.502.543.895,59           |
| Demiryolu                   | 331.626.501,82             |
| Kültür ve Turizm Tesisi     | 401.976.847,91             |
| Gümrük Tesisi               | 701.734.044,67             |
| Endüstriyel Tesis           | 1.742.634.448,82           |
| Sağlık Tesisi               | 13.080.728.693,17          |
| Enerji                      | 21.726.513.556,26          |
| Liman                       | 2.520.702.467,56           |
| Madencilik                  | 0                          |
| Katı Atık                   | 109.337.792,20             |

Türkiye’de Eylül 2023 verilerine göre karayolları 32,47, havaalanları 24,03, enerji 21,72 ve sağlık 13,08 milyar \$ yatırım ile hem ilk dört sırada yer almakta hem de sektör yatırımlarının %93’ünü oluşturmaktadır. Madencilik sektöründe yatırım görülmemektedir. En az yatırım 109 milyon \$ ile katı atıktadır. Demiryolu 331,63 ve kültür ve turizm 401,98 milyon \$ yatırımla en az yatırım yapılan sektörler arasında bulunmaktadır (Çizelge 5.6).

Türkiye’de İHD bedellerinin sektörlere göre dağılımında havaalanı ve enerji sektörü yaklaşık 100 milyar \$ ile ön plana çıkmaktadır. Demiryolu, endüstriyel ve sağlık tesisleri ile katı atık İHD’ye konu edilmemiştir. Liman, yat limanı ve turizm tesislerinin İHD bedelinin 6,44 milyar \$ olduğu görülmektedir. Aşağıda İHD bedellerinin sektörlere göre dağılımlarına (ABD \$) yer verilmiştir (Çizelge 5.7).

Çizelge 5.7 Türkiye’de İHD bedellerinin sektörlere göre dağılımı (Anonim 2023)

| İşletme Hakkı Devri Bedellerinin Sektörlere Göre Dağılımı |                        |
|-----------------------------------------------------------|------------------------|
| Sektör                                                    | Toplam İHD Bedeli (\$) |
| Karayolu                                                  | 906.014.675,32         |
| Havaalanı                                                 | 75.767.860.837,39      |
| Yat Limanı ve Turizm Tesisi                               | 3.183.090.631,73       |
| Demiryolu                                                 | 0                      |
| Kültür ve Turizm Tesisi                                   | 16.580.226,66          |
| Gümrük Tesisi                                             | 9.058.235,18           |
| Endüstriyel Tesis                                         | 0                      |
| Sağlık Tesisi                                             | 0                      |
| Enerji                                                    | 22.735.399.586,70      |
| Liman                                                     | 3.256.776.922,21       |
| Madencilik                                                | 344.702.984,95         |
| Katı Atık                                                 | 0                      |

Türkiye’de Eylül 2023 verilerine göre İHD bedellerinde havaalanları 75,77 milyar \$ ile tek başına sektörün %71,33 büyüklüğüne ulaşmıştır. Enerji 22,74, liman 3,26 ve yat limanları ve turizm tesisleri 3,18 milyar \$ ile havaalanından sonra en yüksek İHD yatırımına sahiptir. Yatırım yapılan sektörler arasında en düşük İHD bedelleri 9 milyon \$ gümrük tesisi ve 16,58 milyon \$ ile kültür ve turizm tesisleridir (Çizelge 5.7).

İHD bedellerinin modellere göre dağılımlarına (ABD \$) Çizelge 5.8’de yer verilmiştir.

Çizelge 5.8 Türkiye’de İHD bedellerinin modellere göre dağılımı (Anonim 2023)

| İşletme Hakkı Devri Bedellerinin Modellere Göre Dağılımı |                      |
|----------------------------------------------------------|----------------------|
| Model                                                    | Toplam İHD Bedeli \$ |
| Yap-İşlet-Devret                                         | 53.289.349.830       |
| İşletme Hakkı Devri                                      | 52.930.134.271       |
| Yap-Kirala-Devret                                        | 0                    |
| Yap-İşlet                                                | 0                    |

İHD bedellerinin dağılımında iki modelin kullanıldığı ve bunların birbirlerine yakın oranda paya sahip oldukları söylenebilir. Türkiye’de Eylül 2023 verilerine göre İHD bedellerinin YİD modeline göre 53,29, İHD’ye göre 52,93 milyar \$ olduğu görülmektedir (Çizelge 5.8).

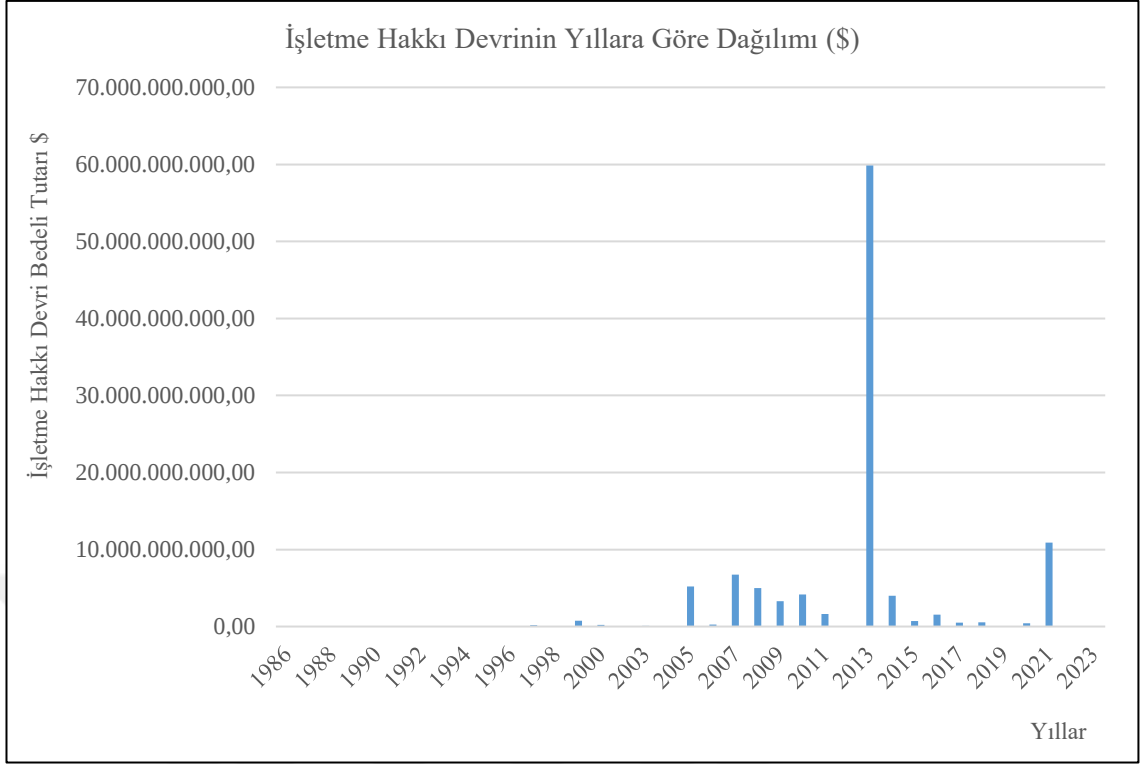
Yıllar itibariyle İHD bedellerinin dağılımına bakıldığında ulaştığı büyüklükle 2013 yılı göze çarpmaktadır. İHD bedellerinin yıllara göre dağılımlarına (ABD \$) aşağıda yer verilmiştir (Çizelge 5.9 ve Şekil 5.2).

Çizelge 5.9 Türkiye’de İHD bedellerinin yıllara göre dağılımı (Anonim 2023)

| İşletme Hakkı Devri Bedellerinin Yıllara Göre Dağılımı |                        |
|--------------------------------------------------------|------------------------|
| Yıllar                                                 | Toplam İHD Bedeli (\$) |
| 1986                                                   | 0                      |
| 1987                                                   | 0                      |
| 1988                                                   | 0                      |
| 1989                                                   | 127.157                |
| 1990                                                   | 0                      |
| 1991                                                   | 0                      |
| 1992                                                   | 0                      |
| 1993                                                   | 0                      |
| 1994                                                   | 0                      |
| 1995                                                   | 0                      |
| 1996                                                   | 0                      |
| 1997                                                   | 172.353.901            |

Çizelge 5.9 Türkiye’de İHD bedellerinin yıllara göre dağılımı (Anonim 2023) (devam)

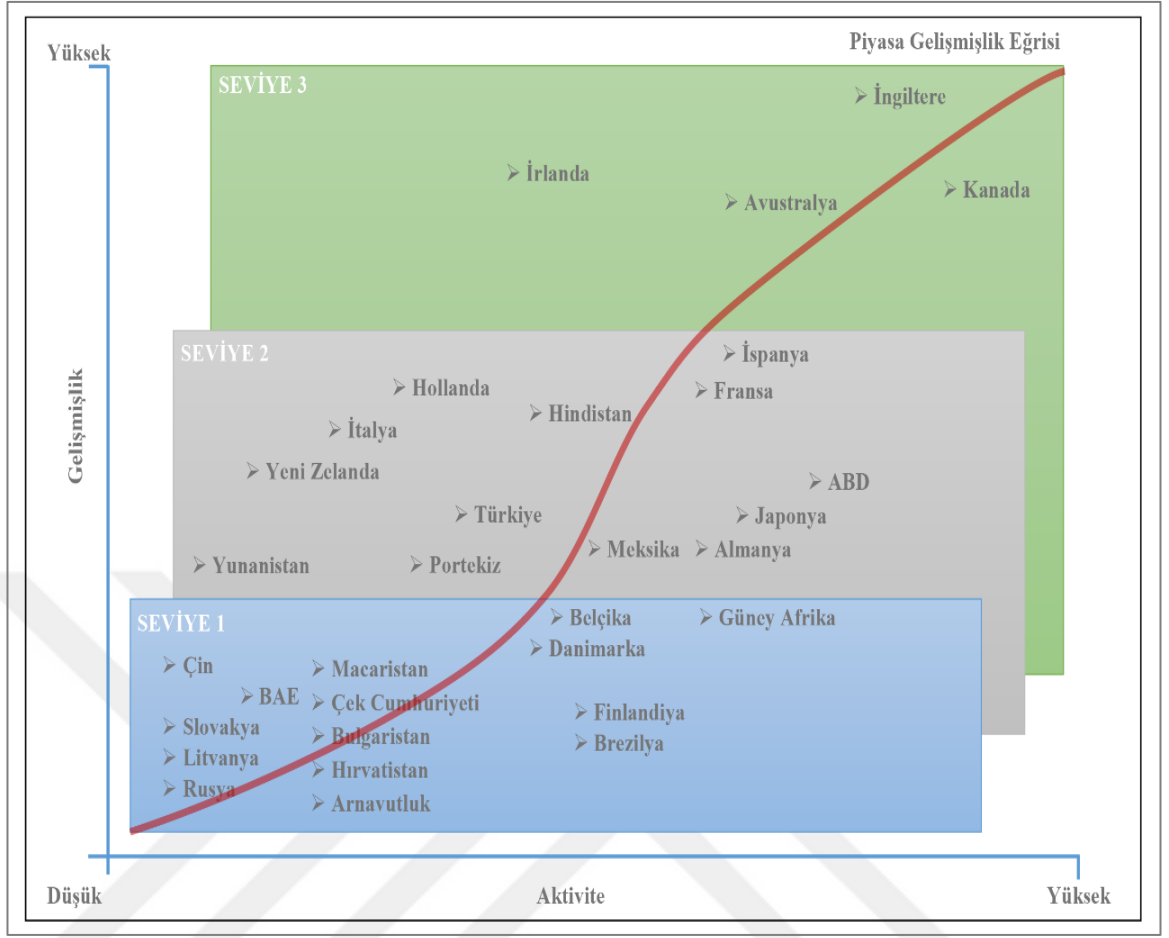
| İşletme Hakkı Devri Bedellerinin Yıllara Göre Dağılımı |                        |
|--------------------------------------------------------|------------------------|
| Yıllar                                                 | Toplam İHD Bedeli (\$) |
| 1998                                                   | 54.423.924             |
| 1999                                                   | 760.704.555            |
| 2000                                                   | 215.765.237            |
| 2001                                                   | 26.126.141             |
| 2003                                                   | 110.340.004            |
| 2004                                                   | 1.684.681              |
| 2005                                                   | 5.219.156.688          |
| 2006                                                   | 243.907.449            |
| 2007                                                   | 6.733.482.931          |
| 2008                                                   | 4.979.232.226          |
| 2009                                                   | 3.274.352.112          |
| 2010                                                   | 4.169.908.005          |
| 2011                                                   | 1.610.012.407          |
| 2012                                                   | 789.127                |
| 2013                                                   | 59.852.932.115         |
| 2014                                                   | 4.010.358.059          |
| 2015                                                   | 710.266.263            |
| 2016                                                   | 1.556.225.574          |
| 2017                                                   | 517.322.647            |
| 2018                                                   | 531.429.267            |
| 2019                                                   | 61.933.953             |
| 2020                                                   | 426.856.111            |
| 2021                                                   | 10.915.622.985         |
| 2022                                                   | 64.170.570             |
| 2023                                                   | 0                      |



Şekil 5.2 Türkiye’de İHD bedellerinin yıllara göre dağılımı (Anonim 2023)

İHD bedellerinin yıllara göre dağılımında en yüksek yatırım tutarının 59,85 milyar \$ ile 2013 yılı olduğu, bunu 10,92 milyar \$ ile 2021 yılı ve 6,73 milyar \$ ile 2007 yılı takip etmektedir. 1997 yılına kadar dönem hariç tutulduğunda, en küçük yatırım tutarının 2012 ve 2004 yıllarında sırasıyla 789 bin ve 1,68 milyon \$ olarak gerçekleştiği görülmektedir (Çizelge 5.9).

Cangöz vd. (2021), Deloitte’in 2006 yılında geliştirdiği “KÖİ Piyasası Gelişmişlik Analizi” ile KÖİ piyasalarının gelişmişlik seviyesinin, risk transferinde farkındalığı, paydaşların KÖİ tecrübesi, kamu ve tarafların desteği, piyasa kapasitesi, kamu tarafının kararlı ve destekleyici tutumu, finansman potansiyeli, sonuç ve yenilik odaklı olma, yasal çerçeve ve gerekli ticari yapıların varlığı yönünden incelemektedir. Bu esaslara göre ülkeler, gelişmekte olan, aktif ve işleyen ve gelişmiş (olgun) ayrımına tabi tutularak üç seviye olarak sınıflandırılmıştır. Türkiye 2006 yılında gelişmekte olan ülkeler arasında iken 2011 yılında aktif aşamada değerlendirilmiştir (Şekil 5.3).



Şekil 5.3 Kamu özel işbirliği piyasası gelişmişlik eğrisi (Cangöz vd. 2021)

Türkiye’de KÖİ modelinin genel anlamda yüksek kaynak maliyeti gerektiren altyapı projelerinin temin edilmesinde kullanıldığı, tek elden sevk ve idare edilen bir planlama ve risk biriminin bulunmadığı, proje geliştirme, ihale, uygulanmasının ilgili kamu kurumunca yapıldığı belirtilmektedir. Bunun sonucunda, birimlerin finansman ve risk yönetimi konusunda uzmanlıkları bulunmamasına rağmen kamu adına taahhüt ve finansal yükümlülükler altına girmelerinin merkezi yönetim bütçesi üzerinde büyük bir yüke ve bütçe esnekliğinde azalmaya neden olacağı ileri sürülmektedir (Cangöz vd. 2001).

Kamu hizmetleri için gereken yatırımın bütçe kaynakları ya da KÖİ modeliyle yapılarak yapılmayacağı proje aşamasında, “Paranın Karşılığı Analizi” (PKA) yapılarak alınacak kararla belirlenebilir. Türkiye’de bu analize başvurulmaması bir eksiklik olarak değerlendirilmektedir. Diğer yandan, seçilecek KÖİ türlerine göre sözleşme yapısı ve

koşulları projeye göre değişebilmekte, dolayısıyla maliyet ve riskleri de etkileyebilmektedir (Cangöz vd. 2001).

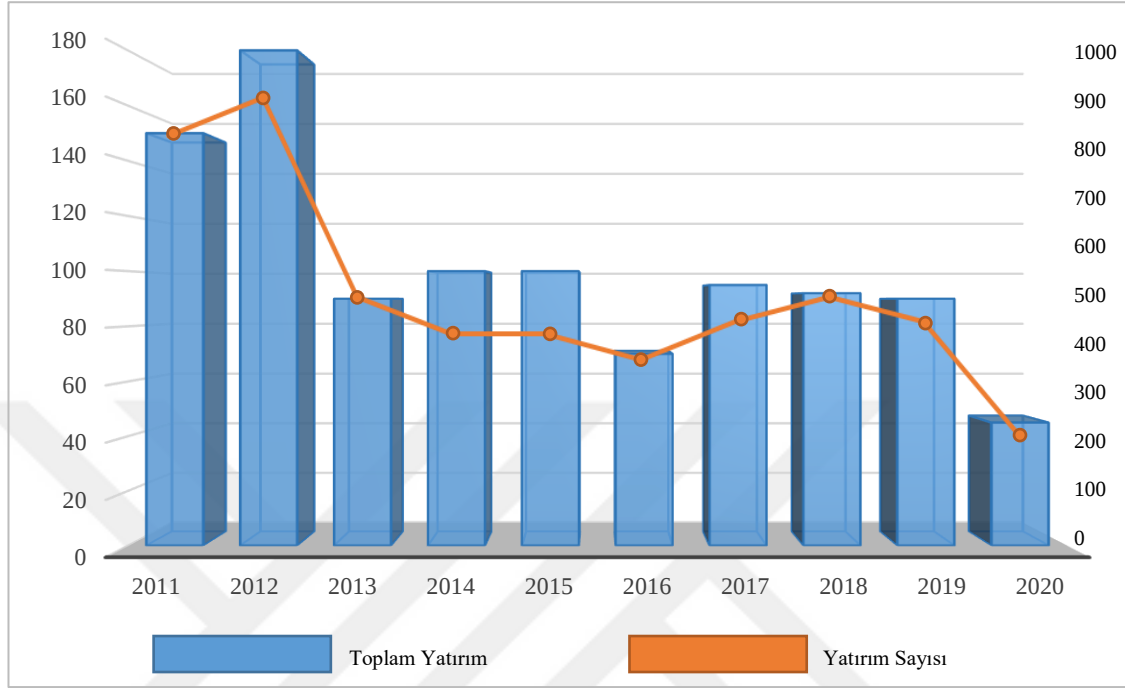
Türkiye’de KÖİ sözleşmeleri gereğince şehir hastanelerinde doğrudan ödeme yükümlülüğünde bulunulması, ulaştırma projelerinde yolcu ve araç geçiş garantileri verilmesinin doğrudan yükümlülüğe dönüşmesi durumunda ilgili idare bütçesine konulan ödeneklerle özel sektöre ödeme yapılmaktadır. Ekonomide daralma, salgın hastalıklar (Covid-19), terör vb. durumlarında öncelikle ulaştırma ve turizm kesimlerini etkisi altına alan ve sonra tüm sektörlerle yayılabilen talep düşüşü yaşanabilir. Ayrıca, döviz karşılığı taahhütte bulunulması, enflasyon farkının karşılanmasına yönelik garantiler nedeniyle bütçeden ilave ödenek talep edilmesi, kriz nedeniyle bütçenin bozulan gelir gider dengesini daha da kötüleştirebilir. (Cangöz vd. 2001).

Cangöz vd. (2021), Türkiye’nin KÖİ’nin uluslararası iyi uygulamalarından ayrılmasını beş nedene dayandırmaktadır. Bunlar; i) merkezi bir yapı oluşturulamamasına bağlı politika ve risk paylaşım stratejisinin eksikliği, ii) proje kararlarında PKA’ya yer verilmemesi, iii) paydaşlar arasında risk, garantiler, anlaşmazlık durumunda nasıl hareket edileceği konusunda kurum ve proje farklılıklarının bulunması, iv) finansmana ilişkin görüşmeler ve sözleşmenin uygulanması sürecinin proje sahibi kamu kurumunca yürütülmesi, v) ihale, sözleşme ve uygulamalara ilişkin şeffaf olunmaması olarak sayılmaktadır. Bu nedenle, toplumsal mutabakat sağlama, tanımları yapılmış KÖİ yönetim sistemi, farklı modellerin tercih nedeni, usul ve çerçevesi, merkezi risk yönetim mekanizmasının kurulması, etkin ihale ve uygulama süreci, KÖİ’nin planlama aşamasından kamuya devir aşamasına kadar olan sürecin tüm yönleriyle takibi ve yürütülmesini sağlayacak insan kaynağı konusunda iyileştirici adımların atılması gerektiği üzerinde durulmaktadır.

## **5.2 Dünyada Kamu Özel Yatırımları**

Yükselen piyasalarda ve gelişen ülkelerde altyapı sayısı ve yatırım tutarları (\$) olarak Şekil 5.4’de verilmektedir. Toplam proje sayısı ve yatırım büyüklüğü açısından 2012 yılının en yüksek seviyeye ulaşılan yıl olduğu görülmektedir. 2012 yılını proje sayısı ve

yatırım büyüklüğü açısından sırasıyla 2011, 2015 ve 2014 yılları takip etmektedir. 2020 yılı en az sayı ve büyüklükte yatırımın yapıldığı yıl olmuştur.



Şekil 5.4 2011-2020 dünyada yükselen piyasalarda ve gelişmekte olan ülkelere özel katılımlı altyapı projelerinde yatırım taahhütleri (milyar \$) (Anonymous 2020)

Çizelge 5.10 2020’de yatırım taahhütleri olan ilk beş ülke (Anonymous 2020)

| Ülkeler   | 2020 Altyapıya Özel Katılım (2019 Milyon \$) | 2020 Altyapıya Özel Katılımın GSYİH İçindeki Payı (%) | 2019 Altyapıya Özel Katılımın GSYİH İçindeki Payı (%) | 2020 Mega Proje Sayısı |
|-----------|----------------------------------------------|-------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|------------------------|
| Brezilya  | 7.733                                        | 0,42                                                  | 1,01                                                  | 1                      |
| Çin       | 6.285                                        | 0,04                                                  | 0,18                                                  | 1                      |
| Hindistan | 5.251                                        | 0,18                                                  | 0,26                                                  | 1                      |
| Meksika   | 4.269                                        | 0,34                                                  | 0,23                                                  | 1                      |
| Bangladeş | 2.948                                        | 0,97                                                  | 0,34                                                  | 1                      |

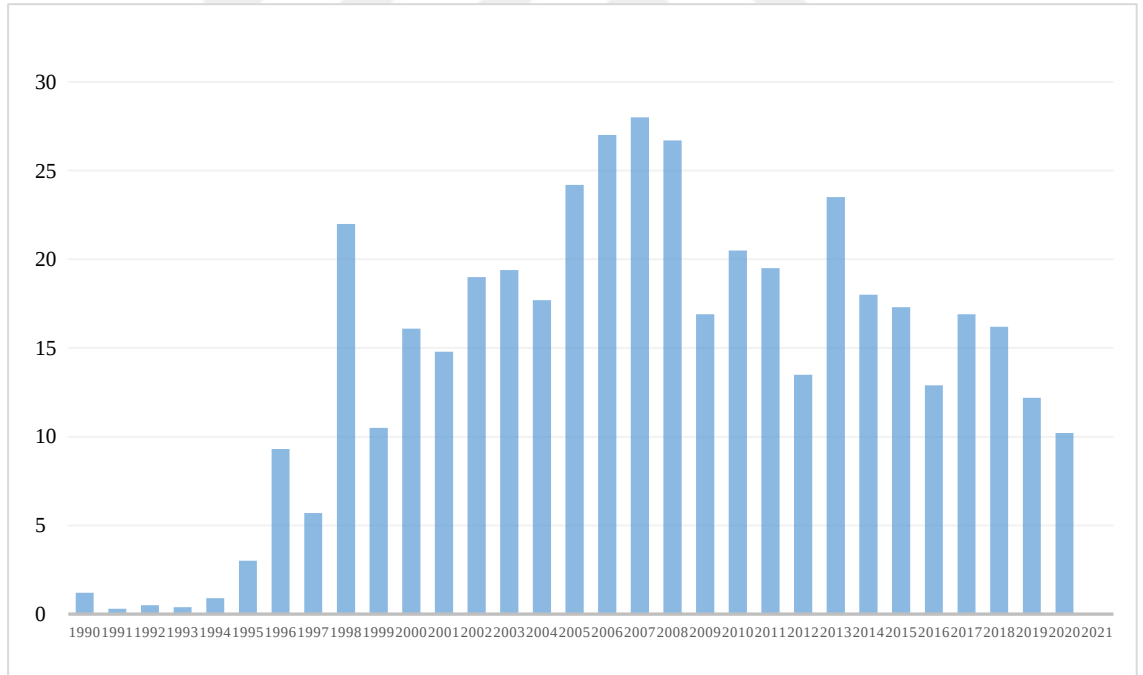
2020 yılında altyapı yatırımlarına özel kesim katılımında 7,8 Milyar \$ ile Brezilya ön sırada görülmektedir. 2,9 milyar \$ ile Bangladeş en az katılıma sahip ülke olmakla birlikte GSYİH içindeki pay açısından ilk sırada geldiği görülmektedir (Çizelge 5.10).

Çizelge 5.11 2020’de yatırım taahhütleri olan ilk beş ülke (Anonymous 2020)

| Yıl  | Proje Sayısı | Ortalama | Ortanca | En Büyük Projeler ( 2019, Milyon \$) |
|------|--------------|----------|---------|--------------------------------------|
| 2015 | 383          | 325      | 79      | 38.385                               |
| 2016 | 339          | 242      | 78      | 5.528                                |
| 2017 | 379          | 270      | 81      | 7.178                                |
| 2018 | 410          | 243      | 102     | 3.873                                |
| 2019 | 395          | 243      | 95      | 8.637                                |
| 2020 | 252          | 183      | 78      | 4.000                                |

2020 yılında proje büyüklüğü ortalamasının 183 milyon \$ olduğu, 2019 yılının 243 milyon \$ olduğu dikkate alındığında düştüğü söylenebilir. Proje sayısının 2019’da 395 iken 2020’de 252’ye düştüğü görülmektedir (Çizelge 5.11).

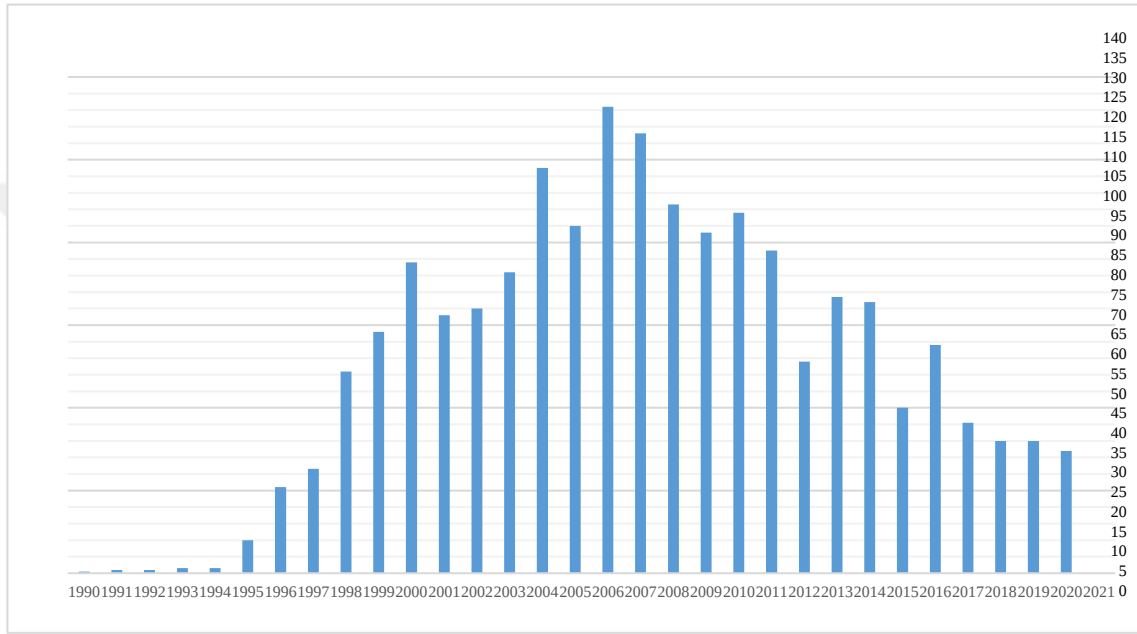
Avrupa’da tüm sektörler açısından 1996-2021yılları arasında yapılan yatırım tutarları milyar Avro olarak gösterilmektedir (Şekil 5.5).



Şekil 5.5 Avrupa’da 1990-2021 döneminde bütün sektörler yıllık yatırım tutarı (milyar Euro) (EPEC (Web Sitesi: <https://data.eib.org/epec/sector/all>, Erişim Tarihi: 13.01.2022))

Avrupa’da tüm sektörler açısından 2007 yılında en yüksek yatırımın yapıldığı yıl olduğu, ikinci en yüksek değere 2006 yılında ulaştığı görülmektedir. Sırasıyla en düşük yatırım tutarlarının 1991 ila 1994 yılları arasında olduğu görülmektedir (Şekil 5.5).

Avrupa’da tüm sektörler açısından yıllık proje sayılarına aşağıda yer verilmektedir (Şekil 5.6).



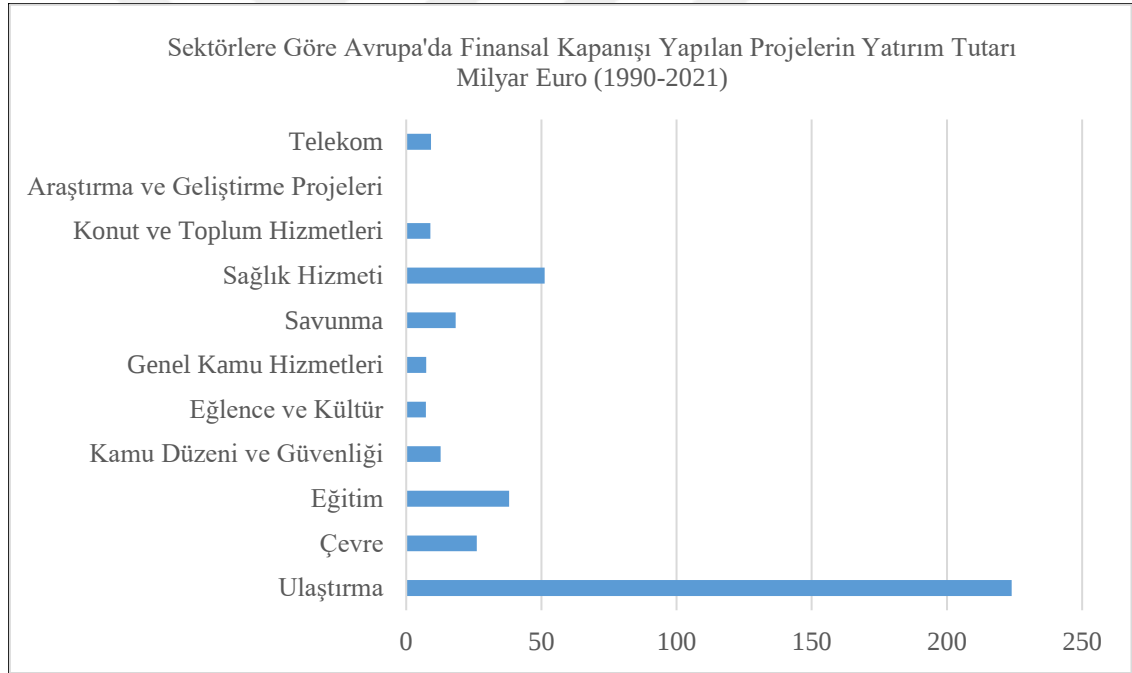
Şekil 5.6 Avrupa’da 1990-2021 yılları tüm sektörler yıllık proje sayıları (EPEC (Web Sitesi: <https://data.eib.org/epec/sector/all>, Erişim Tarihi: 13.01.2022))

Avrupa’da 2006 yılında en yüksek proje sayısına ulaşıldığı, ikinci en yüksek sayının 2007 yılında olduğu görülmektedir. 1990 ila 1994 yılları arasında en düşük proje sayısına sahip oldukları söylenebilir.

Avrupa’da KÖİ projeleri yatırım tutarlarının 1996-2021 yılları arasındaki dağılımı aşağıda gösterilmektedir (Çizelge 5.12 ve Şekil 5.7).

Çizelge 5.12 Avrupa’da 1996-2021 döneminde KÖİ projeleri yatırım tutarı (EPEC (Web Sitesi: <https://data.eib.org/epec/>, Erişim Tarihi: 13.01.2022))

| Sektörlere Göre Avrupa’da Finansal Kapanışı Yapılan KÖİ Projelerinin Yatırım Tutarı Milyar Avro (1990-2021) |         |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|
| Ulaştırma                                                                                                   | 223,955 |
| Çevre                                                                                                       | 26,12   |
| Eğitim                                                                                                      | 38,014  |
| Kamu Düzeni ve Güvenliği                                                                                    | 12,729  |
| Eğlence ve Kültür                                                                                           | 7,268   |
| Genel Kamu Hizmetleri                                                                                       | 7,35    |
| Savunma                                                                                                     | 18,331  |
| Sağlık Hizmeti                                                                                              | 51,176  |
| Konut ve Toplum Hizmetleri                                                                                  | 8,931   |
| Araştırma ve Geliştirme Projeleri                                                                           | 0,16    |
| Telekom                                                                                                     | 9,195   |

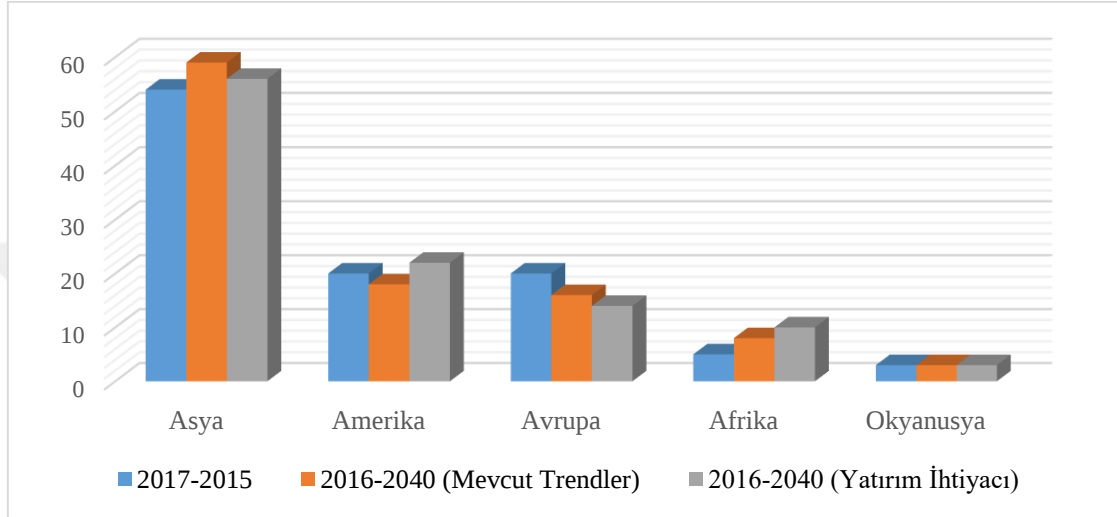


Şekil 5.7 Avrupa’da 1990-2021 döneminde sektörlere göre KÖİ projeleri yatırım tutarları (EPEC (Web Sitesi: <https://data.eib.org/epec/>, Erişim Tarihi: 13.01.2022))

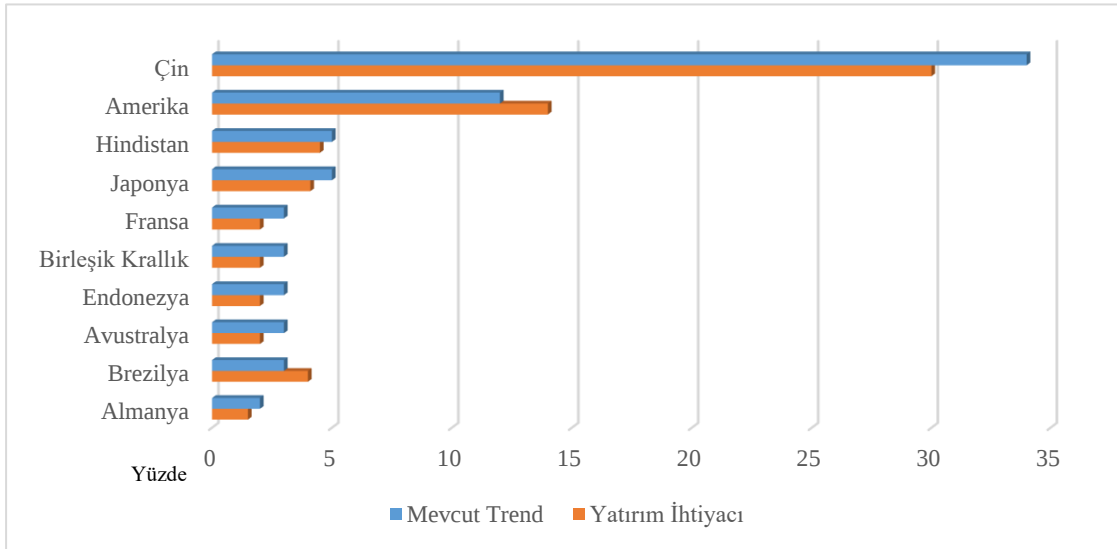
Avrupa’da 1990-2021 dönemi KÖİ projelerinin incelenmesinden 223,9 milyar Avroluk yatırımla ulaştırma sektörü en yüksek payı almaktadır. Bunu 51,2 milyar Avro ile sağlık, 38 milyar Avro ile eğitim sektörü izlemektedir. 160 milyon Avro ile araştırma geliştirme,

7,4 milyar Avro ile genel kamu hizmetleri en az yatırım yapılan sektörlerdir (Çizelge 5.12 ve Şekil 5.8).

Küresel altyapı yatırımlarının bölgesel dağılımı ve altyapı yatırım ihtiyaçları (Şekil 5.8-Şekil 5.9)'de verilmektedir.



Şekil 5.8 Küresel altyapı yatırımlarının bölgelere dağılımı (2007-2040) (SBB 2019)

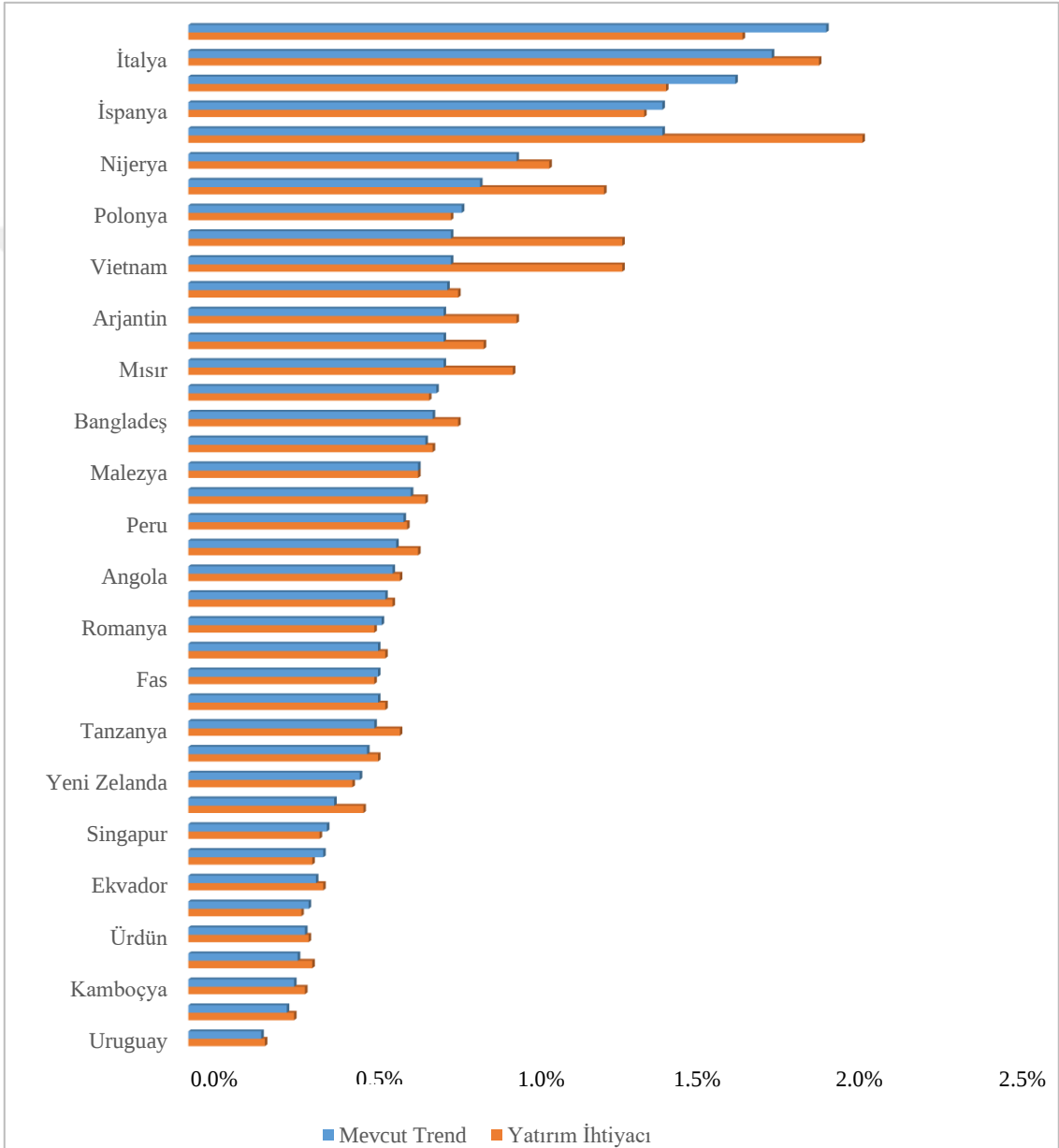


Şekil 5.9 Altyapı yatırım ihtiyacında ilk 10 ülke (2016-2040) (SBB 2019)

Altyapı yatırım gereksinimlerinde Asya'nın %54, takiben Amerika'nın %22 paya sahip olduğu görülmektedir. Yatırım ihtiyacının %50'sinden fazlasını Çin, Amerika, Hindistan

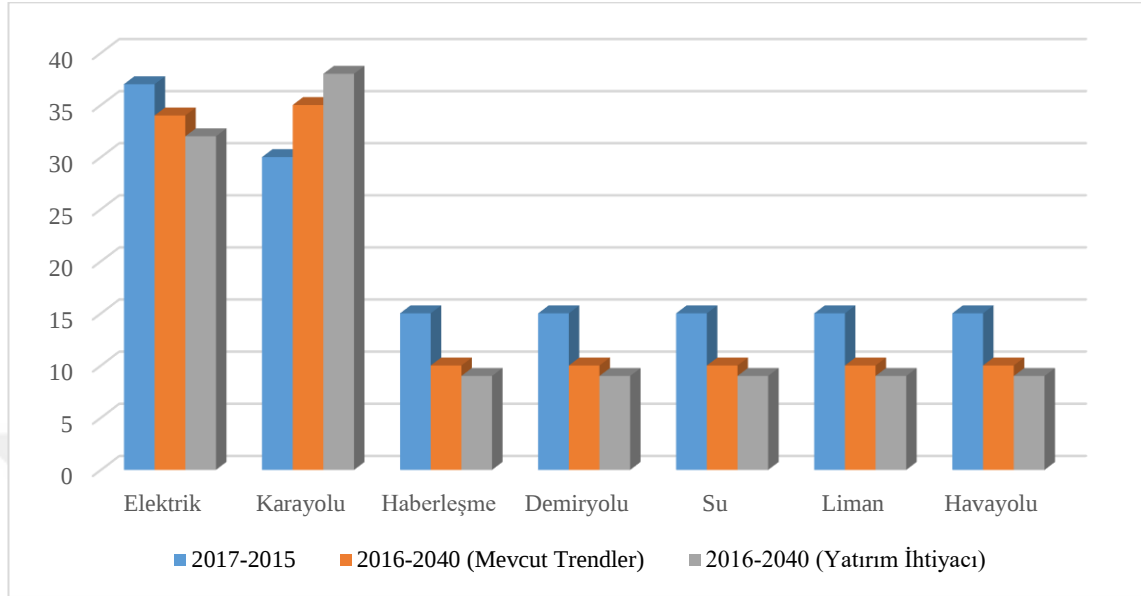
ve Japonya oluşturmaktadır. %30'un üzerindeki pay ile Çin'in ilk sırada geldiği söylenebilir (Şekil 5.8 ve 5.9) (SBB 2019).

Küresel altyapı yatırımlarında ilk 10 ülke dışında kalan ülkelerin (40 ülke) yatırım ihtiyaçları 1996-2021 yılları itibariyle verilmektedir (Şekil 5.10).



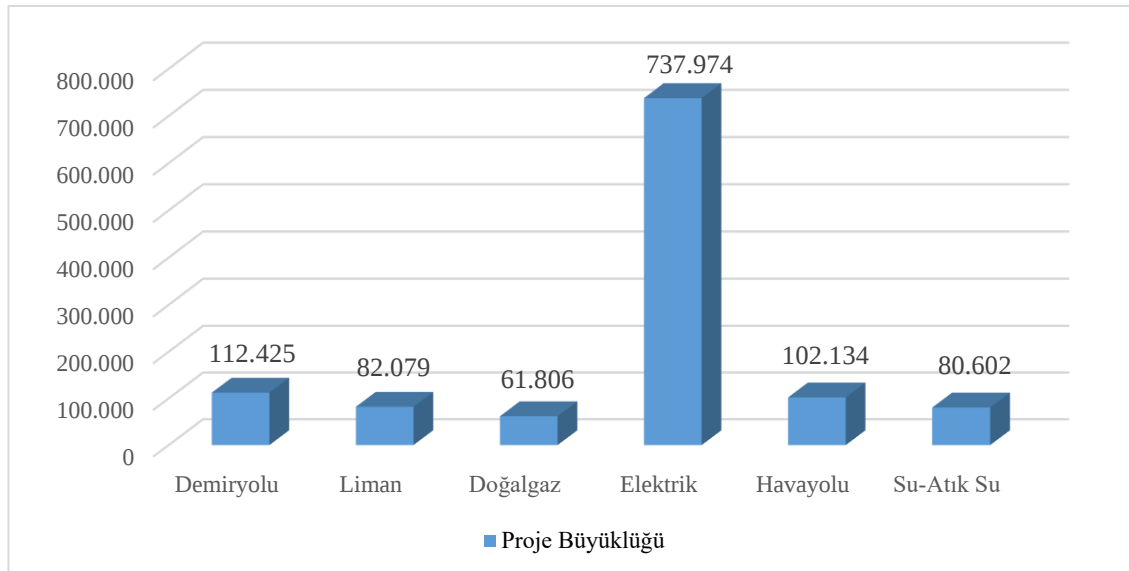
Şekil 5.10 Altyapı yatırım ihtiyacı diğer ülkeler (2016-2040) (SBB 2019)

Yatırım ihtiyaçlarının sektörel dağılımında elektrik ve karayolu yatırımlarının toplam yatırımların 2/3'ünden fazla olduğu görülmektedir (Şekil 5.11).



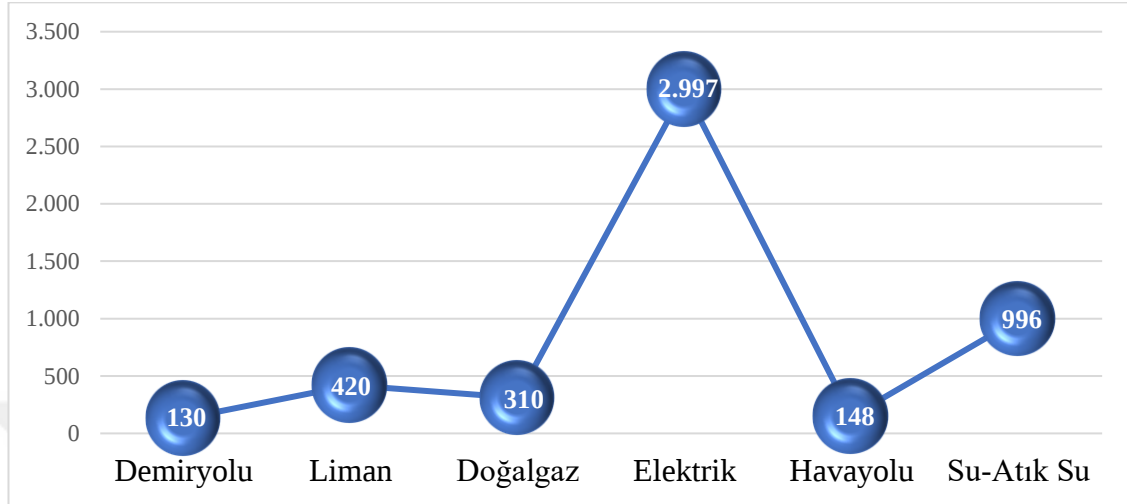
Şekil 5.11 Küresel altyapı yatırımlarının sektörlere göre dağılımı (2007-2040) (SBB 2019)

Gelişmekte olan ülkelerde KÖİ modeline göre en yüksek yatırımın elektrik sektöründe olduğu, bunu demiryolu ve havayolu sektörlerinin izlediği söylenebilir (Şekil 5.12).



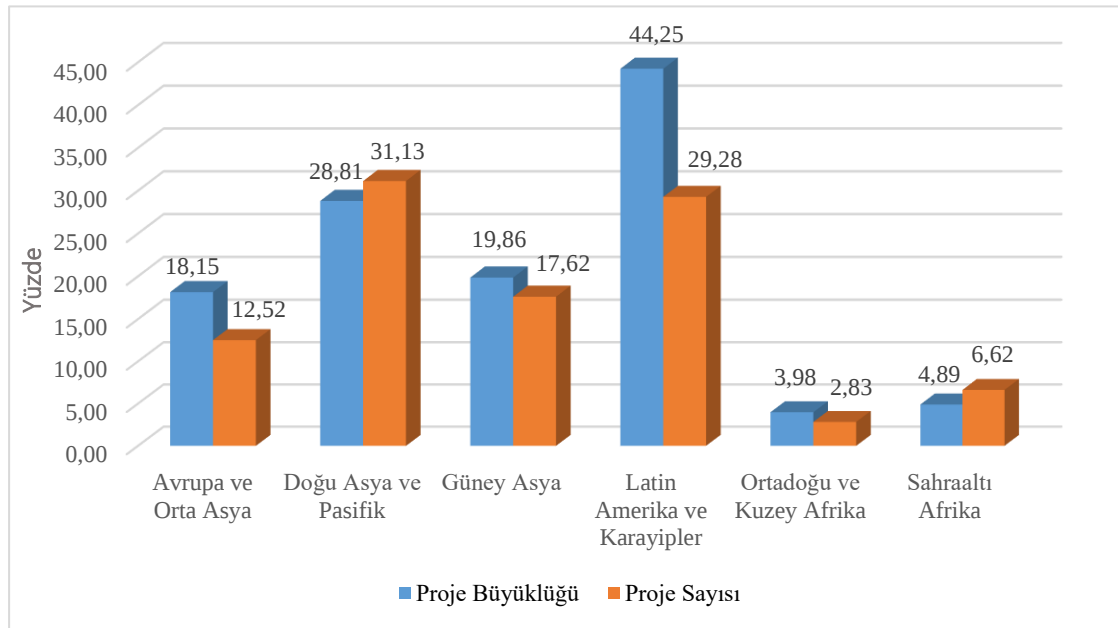
Şekil 5.12 Gelişmekte olan ülkelerde KÖİ projeleri tutarlarının sektörel dağılımı (Bin \$) (1990-2018) (SBB 2019)

Toplam proje sayısı açısından 2.997 proje ile elektrik, 996 proje ile su, atık su gelmektedir. 130 proje ile demiryolları en düşük sektör olarak görülmektedir (Şekil 5.13).



Şekil 5.13 Gelişmekte olan ülkelerde sektörlere göre KÖİ toplam proje sayıları (1990-2018) (SBB 2019)

Proje büyüklüğü açısından Latin Amerika ve Karayipler ilk sırada, Doğu Asya ve Pasifik ülkeleri ikinci sırada iken, proje sayısı bakımından Doğu Asya ve Pasifik ülkeleri ilk, Latin Amerika ve Karayipler ikinci sırada yer almaktadır (Şekil 5.14).



Şekil 5.14 Bölgelere göre KÖİ projelerinin yüzdesel dağılım (SBB 2019)

### **5.3 Hazine Taşınmazlarının KÖİ Modeline Göre Hastane, Liman ve Gümrük Kapıları Yatırımlarına Konu Edilmesi**

#### **5.3.1 KÖİ modelinin sağlık, liman ve gümrük kapıları uygulamalarının kuramsal çerçevesi**

Songur ve Top (2018), 1980’li yıllara kadar kamu kesimince sağlanan sağlık hizmetinin, bu yılların sonu ve 1990’lı yılların başında bu hizmete olan talebin karşılanması ve kamu harcamalarının kısılmasına ilişkin düşüncelerle birlikte ele alındığını belirtmektedir. Sağlık hizmetlerinde kamuya düşen görev ve sorumlulukların yeniden tanımlandığı, altyapının inşası, işletimi ve finansmanında özel sektörün tercih edilmeye başlandığı belirtilmektedir.

Çok sayıda ülkenin, hizmet kalitelerini artırabilecekleri, özel sektörün sermaye, uzmanlık ve yenilikçi özelliklerinden yararlanabilecekleri gerekçeleriyle sağlık hizmetlerinin sunumunda KÖİ modelini tercih ettikleri söylenebilir. Bu model ile sağlık hizmetlerinin çağdaş koşullarda sunulabileceği, altyapı projelerinin yapım süresinin daha kısa sürede tamamlanarak bütçe kârlılığı üzerinde olumlu sonuçlar sağlayabileceği, KÖİ modeliyle özel sektör finansman kaynaklarının kamu yatırımlarında kullanılabileceği, riskin paylaşılarak uzmanlığa dayalı altyapı oluşturulabileceği, kamunun yatırım yükünün uzun yıllara yayılabileceği belirtilmektedir (Songur ve Top 2018, Kerman vd. 2012).

Kerman vd. (2012), KÖİ modelinin sağlık hizmetlerinde uygulanmasıyla bu kamu hizmetinin örgütlenmesinde ve finansmanında esneklik sağlanmaya çalışıldığı belirtilmektedir. Bu konuda yasal adımların atıldığı, hizmet alımı, sunumu, örgütlenmesi ve finansmanına yönelik değişikliklerin yapıldığı, KÖİ Daire başkanlığına ana hizmet birimlerinde yer verilmesiyle örgütlenme açısından bir değişim yaşandığı ileri sürülmektedir.

KÖİ modelinin sağlık hizmetlerinin görülmesinde tercih edilmesiyle birlikte Sağlık Bakanlığı tarafından çok sayıda ilde sağlık kampüsünün planlanarak çok sayıda projenin ortaya konulduğu ifade edilmektedir. Projelerin gerçekleştirilmesinin sağlık sektöründeki

hastane ve yatak sayılarında kayda değer artış sağlayacağı, kamunun bu alandaki maliyetlerini olumlu etkileyerek verimli bir sağlık hizmetinin sunulabileceği, belirtilmektedir (Kerman vd. 2012).

Ayhan ve Önder (2018), Türkiye’de 1980’lere kadar imtiyazların altyapının sağlanmasında önemli bir yere sahip olduğu ancak, kamu hizmetlerinin değişimi, liberal politikaların etkisi, yaşam kalitesinde yaşanan değişiklikler ve hizmet sunumunda standart sağlanması beklentilerinin farklı hizmet sunumlarına yönelmede etkili olduğundan bahsetmektedir.

Türkiye’de KÖİ modeline konu edilen sağlık kampüslerinin sağlık hizmetleri kalitesini artırabileceği, halkın koruyucu sağlık politikaları kapsamında gözetildiği belirtilmektedir. Sağlık hizmetleri altyapısının sağlanmasında kamu finansmanına yüklenilmesinin merkezi bütçe üzerinde olumsuzluğa neden olabileceği dolayısıyla halkı etkileyebileceği vurgulanmaktadır. KÖİ projelerinin başarılı olabilmesinin, her yatırımda bu modelin uygulanmamasına, maliyetlerin faydaların önüne geçmesine izin verilmemesine, risklerin gerçek bir ortaklık içinde paylaşılmasına bağlı olduğu, bunlar gözetildiği takdirde modelin sosyal faydasının görülebileceği ve uzun dönemde kamu tarafına olumlu yansiyabileceği belirtilmektedir (Ayhan ve Önder 2018).

Avustralya ve Birleşik Krallık’ta, hastaneler gibi sosyal altyapı projelerinin, KÖİ aracılığıyla temininin artması, karmaşık yapıları ve çok yüksek işletme gereksinimleri nedeniyle, sağlık hizmetleri projeleri için sağlam şartname geliştirilmesi üzerinde durulmaktadır. Yöntem olarak, tamamlanan hastane projelerinde kullanılan standart ve örnek proje şartnamelerindeki en iyi uygulamaların derinlemesine analizi ile iki ülkedeki önemli paydaşlarla yapılan görüşmelerle birlikte ele alınmaktadır (Javed vd. 2013).

KÖİ hastane projelerinde şartnamelerin hazırlanması, sağlık politikasındaki gelişmeler, teknoloji ve tıbbi ilerlemenin getirdiği karmaşıklık ve değişen ihtiyaçlar nedeniyle zor ve ilgi çekici bir görev olarak algılanmaktadır. İyi bir şartname hazırlamanın hedefi, para değeri, yenilik, risk transferi, yaşam boyu varlık performansı ve ödeme mekanizmalarıyla bağlantı kurabilecek performans kriterleri oluşturmak olarak ifade edilmektedir (Javed vd. 2013).

Şartname hazırlanmasına ilişkin analiz sonuçlarına göre, farklı kamu sektörü kuruluşları ve danışmanlık hizmetleri tarafından üretilen standart üretim tanımlamalarını desteklemek, olası ihmaller ve belirsizlikler nedeniyle harcama sonrası anlaşmazlık riskini en aza indirmek için hastane üretim tanımlamalarındaki birbiriyle ilişkili birçok alanının bütünleştirilmesinde “En İyi Uygulama Çerçevesine” ihtiyaç olduğu, "Tek bir boyutun herkese uyması" beklenmediğinden, çerçevenin, şartname hazırlayıcılar tarafından tarafların özel gereksinimlerine, yargı alanlarına ve diğer karşılanabilirlik kısıtlamalarına uyacak şekilde değiştirilmesi ve uyarlanması gerektiği belirtilmektedir. Sözleşme yönetimi ve tesis yönetimi ekibinin, şartnamelerin geliştirilme aşamasında sürekli iletişim halinde olmaları ve gereksinimlerin tam olarak anlaşılmasına dâhil olmaları çok önemlidir (Javed vd. 2013).

Tarazona ve Consuelo (2016), İspanya’da geliştirilen ve diğer Avrupa ve Latin Amerika ülkelerine aktarılan KÖİ modelinin, kamu ve KÖİ hastanelerinin performansı, maliyet ve kalite göstergelerini karşılaştırmaktadır. Hastane performansı için, girdi değişkenlerini: insan kaynakları maliyeti, diğer maliyetler, yatak sayısı ve ameliyathane sayısı; çıktı değişkenlerini: düzeltilmiş hastalar (cerrahi alan), yönetim anlaşmalarındaki genel puan, düzeltilmiş kabuller ve düzeltilmiş ayakta tedavi edilen hastalar olarak belirlemektedir. Hastanelerin maliyeti ile üretimi arasındaki ilişki çift değişken ile gösterilmektedir. Hastaneler orta/küçük hastaneler ve büyük hastaneler olmak üzere iki gruba ayrılmaktadır.

Tarazona ve Consuelo’nun (2016) çalışma sonuçlarına göre, devlet hastanelerine kıyasla KÖİ modelinin bazı değişkenlerde daha iyi performans sağladığı, bekleme listelerindeki gecikmeleri azalttığı, belli sayıda kalite göstergelerini iyileştirdiği ileri sürülmektedir. Ancak, sağlık hizmetleri sektöründeki KÖİ’lerin bilgisini artırmada güçlü sonuçlara varılamadığı belirtilmektedir. İncelenen KÖİ hastane sayısının azlığı kabul edilmektedir. Hastane performansının bağımsız analizinin yapılabilmesi için homojen bilgilere ihtiyaç duyulduğu, İspanya’nın kamu sektörü karşılaştırmacı ve standartlaştırılmış bilgiyi uygulamayı amaçlayan merkezi bir KÖİ ajansına sahip olmadığı ifade edilmektedir. Hastane faaliyeti hakkında doğru bilgiyle rasyonel karar alma kriterleri oluşturabileceği, kamunun verilere ulaşmada sorunları bulunduğu belirtilmektedir. Ancak, hem kamu hastaneleri hem de KÖİ hastaneleri için finansal, yapısal ve faaliyet bilgileriyle eksiksiz

bir veri tabanına ulaşıldığı ifade edilmektedir. Özetle, performans ve verimlilik analizi ile ilgili olarak, KÖİ modeli ile yönetilen hastanelerin ortalamanın üzerinde sonuç verebildiği, ancak tek bir yönetim modelini açıkça seçecek kadar kesin olmadığı değerlendirilmesi yapılmaktadır.

Farrel (2015), liman sektöründeki KÖİ modellerinin ilgi gören bir model olduğunu ve temel özelliklerinin sekiz başlık altında toplanabileceğini belirtmektedir. Bunlar, faaliyetler, yatırım, sözleşme süresi, münhasırlık, performans gereksinimleri, işçilik, tarifeler ve imtiyaz ücretleri olarak sayılmaktadır.

KÖİ liman projelerinde iki yaygın sınırlama dikkat çekmektedir: kargo elleçleme faaliyetlerinin deniz hizmetlerinden (kılavuzluk ve römorkörcülük) ayrılması ve KÖİ projelerinin tüm liman yerine sadece bir terminalde uygulanması. Tüm limanın yerine sadece terminale odaklanılmasının nedenleri arasında, farklı liman faaliyetlerinin kârlılık düzeylerindeki farklılıklar nedeniyle limanları bir bütün olarak ele almak isteyen şirket sayısının azlığı ve devletlerin limanları stratejik varlıklar veya gelir kaynağı olarak görmesi yer almaktadır (Farrel 2015).

Konteyner terminali imtiyaz sürelerinin coğrafi farklılıkların da etkisiyle 20-30 yıldan başlayarak 50 yıla kadar uzayabildiği belirtilmektedir. Bu süre, yatırım maliyetleri yanında, maliyetleri telafi etmek için gereken başabaş dönemi ve işletmecilerin getiri oranıyla da bağlantılıdır. İmtiyaz süresinin tahmin edilenden daha uzun belirlenmesi belli nedenlere bağlanmaktadır. Bunlar: asimetrik risk<sup>71</sup>, yumuşak yatırımların kazanılması<sup>72</sup>, istihdam sürekliliği<sup>73</sup>, işlem maliyetleri<sup>74</sup>, devlet müdahalesinde azalma<sup>75</sup> olarak

---

<sup>71</sup> Asimetrik risk; riskten kaçınma, başarısızlıktan kaçınma, hiç teklif alınmama, anlaşmanın kısmen yeniden yapılandırılması durumlarını içermektedir (Farrel 2015).

<sup>72</sup> Yumuşak yatırımların geri kazanımı; pazarlama, eğitim, bilgisayar teknolojileri sistemleri vb. maliyetlerinin yatırım maliyetlerine dâhil edilmemesi imtiyaz süre uzatımının gerekçesi olabilir (Farrel 2015).

<sup>73</sup> İstihdamın sürekliliği; liman işgücünün yüksek oranda sendikalaşması ve KÖİ'lere dirençliliği nedeniyle süre uzunluğu işletmecilerin işgücüne yatırım yapmaları için daha fazla teşvik sağlayarak istihdamın sürekliliğini artırmaktadır (Farrel 2015).

<sup>74</sup> İşlem maliyetleri; işletmecilerin ihale maliyetlerinin yüksekliğinin hesaba katılmasını ifade eder (Farrel 2015).

<sup>75</sup> Devlet müdahalesinde azalma; müdahale kapsamının azalması işletmecilerin politika değişikliklerinde uyumunu kolaylaştırabilir (Farrel 2015).

sayılmaktadır. Münhasırlık; belirli bir liman hizmetinin sınırlı bir zaman diliminde veya trafik istenilen bir seviyeye ulaşana kadar sağlanmasına yönelik tekel hakları ifade etmektedir. KÖİ anlaşmalarının yasal olarak uygulanabilir başarı hedefleri içermesi ve buna liman KÖİ'lerinin de dahil edilmesi istenmektedir (Farrel 2015).

Liman idaresi veya hükümetler, proje kapsamında işletmecinin personel gereksinimlerini karşılayabilir ya da işletmecilerin istihdam şartlarında ve koşullarında kademeli değişiklikler yapmalarına izin verebilir. Liman tarifeleri işletmeciler tarafından, liman otoritesi veya bağımsız bir düzenleyici tarafından düzenlenebilir. Düzenlenmemiş tarifeler, limanlar arası veya liman içi rekabetin çok olduğu, coğrafyanın, trafik hacminin ve/veya terminal uzmanlığının doğal tekeller yarattığı düzenlenmiş tarifelerin olduğu alanlarda bulunmaktadır. Limanlarda genellikle aşılması gereken tarife tavanları şeklinde düzenlemeler yapılmaktadır. Bu sektörde, yıllık kira bedelleri ve üretimle ilgili ruhsat ücretlerine, toplu ödemelerden gelir paylaşım anlaşmalarına kadar çok çeşitli mekanizmalar kullanılmaktadır. Bazı KÖİ anlaşmaları, bu unsurları riskleri daha adil bir şekilde paylaşmak için tasarlanmış daha karmaşık ödeme yapılarında birleştirmektedir. İmtiyaz ücretleri, toptan ödemeler, yıllık kiralar, ruhsatlar (telif hakları), gelir paylaşımı, karmaşık ücretler yaklaşımlarıyla belirlenmektedir (Farrel 2015).

Endonezya'da KÖİ modeliyle yapılan limanlarla ilgili çalışmada, çeşitli ulaşım biçimlerini entegre edilebilecek ve ekonomilerinin merkezi konumunda bulunan yerlere ulaştırabilecek bir sistemin planlandığı belirtilmektedir. Alanlar arası etkileşim ve konumlar arası ilişkinin, her bir bölgesel ve yerel bölgenin ekonomik koşulları ve büyümelerinde altyapı geliştirilmesinin ön plana çıktığı üzerinde durulmaktadır. Deniz taşımacılığının (iç su yolları ve feribot taşımacılığı dâhil) mevcudiyeti, kırsal/sınır bölgeleri ile kentler arasındaki farkı en aza indirebilecek bir çözüm olarak görülmektedir. Altyapının verimsizliği ve farklılığı, finansal sınırlamalar, liman tesislerinin sürdürülebilir yönetiminin tasarlanmasında özel kesim katılımını gerektirdiği yaklaşımı ile desteklenmektedir (Hamzaha vd. 2014).

Yetgin (2011), Türkiye'nin bulunduğu bölgede büyüme hızı yüksek ve gelişmekte olan bir ülke olduğu, sürdürülebilir kalkınmanın sağlanmasında ulaştırma sektörünün büyük

önemi bulunduğu, sanayi, turizm, enerji başta olmak üzere çok sayıda sektör açısından katalizör özelliği bulunduğuna dikkat çekmektedir. Deniz ve demiryollarının çok tercih edilen ulaştırma sektörleri olduğu vurgulanmaktadır. Kıyıların taşımacılık yanında deniz turizmi ve balıkçılık açısından da önemine işaret edilmektedir.

Kıyılarda gerçekleştirilen altyapı projelerinin kamu kaynakları ile gerçekleştirilmesinin maliyetinin yüksek olduğu, bütçe kanunlarıyla kamu yatırımlarına ayrılan payın düşüklüğü nedeniyle yatırım sürelerinin uzamasının fizibilite çalışmaları geçersiz hale getirebildiği, bunun da hizmet talebini zamanında karşılamaya yetmediği ileri sürülmektedir. Bu nedenle, kamu hizmetlerinin alternatif finansman modelleriyle karşılanarak kaynak yetersizliğinin aşılması, yatırımlarda gecikme ve problemlerin önüne geçilmesinin KÖİ'lerin uygulanmasıyla mümkün olabileceği belirtilmektedir (Yetgin 2011).

Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı (2018), gelişmiş ülkelerin denizcilik kimliğinin ön planda olduğu, deniz taşımacılığının ticari ve kültürel zenginlik olarak katkısı bulunduğu, ülkenin üç tarafının denizlerle çevrili olmasının ekonomik ve istihdam potansiyelinin yüksek olmasını sağlayabileceği, yat yapımı ve bağlama imkânlarının artırılmasının deniz turizmini geliştirebileceği üzerinde durmaktadır.

Ongun (2019), Türkiye Odalar ve Borsalar Birliğinin (TOBB) kendi kanunlarından doğan iç ve dış ticareti kolaylaştıracak tedbirleri alma görevi kapsamında 2002 yılından itibaren sınır kapılarının YİD modeliyle modernizasyonunu üstlendiğini ve kamu kurumu ile TOBB arasında sözleşme düzenlendiği belirtilmektedir.

TOBB, YİD projeleri gerçekleştirmek amacıyla Gümrük ve Turizm İşletmeleri Ticaret A.Ş. (GTİ)'ni kurmuştur. Böyle bir şirketin kurulmasıyla kaynak ve zaman tasarrufu, düşük maliyet, ana faaliyetlere odaklanma sağlayabileceği ifade edilmektedir. Sınır kapılarındaki tüm ticari faaliyetlerin tek elden yönetilmesi ve uygulanmasının geliştirme ve denetim fonksiyonunun gereği olduğu, bunun ileri düzeyde uyum ile TOBB'a en yüksek geliri, Türkiye'ye de maksimum sosyal katma değeri sağlayabileceği ileri sürülmektedir (Ongun 2019).

Sınır kapılarının bulundukları bölgedeki özellikleri göz önünde bulundurularak, her sınır kapısı için standart ve bütünleşik uygulamalar sonucu gelir kalemleri ve faaliyet çeşitliliğinin sağlanması hedeflenmektedir. Bu sayede mevcut gelirlerin artırılması, yeni ve sürdürülebilir gelirlerin yaratılarak aynı zamanda bölgesel ekonomik, ticari, sosyal ve kültürel katkı sağlanabileceği belirtilmektedir. İşletme süresince donanımın sağlanması, bakım ve onarımın yapılması, kamuya mali destek verilmesi TOBB'a yüklenmektedir. Özellikle teknolojik gelişmelerin yakından takip edilmesi kapsamında, ihracat-ithalat, araç giriş-çıkışı ve takibi, tartım işlemleri elektronik olarak yapılmaktadır. Televizyona dayalı izleme sistemi, kartlı tanıma sistemi, plaka tanıma, X-Ray tarama gereçlerinin kanuna aykırı insan, araç, eşya sirkülasyonun önlenmesi amaçlı olduğu ifade edilmektedir (Ongun 2019).

Proje kapsamında yer alan sınır kapılarının, mevcut veya ilave yapılması gereken yapıları; ticari yapılar, yönetim büro yapıları, protokol yapıları, teknik ya da enerji yapıları (trafo, jeneratör, itfaiye) ile diğer yapılar (arama hangarı, köpek evi, X-Ray yapıları, depo, giriş-çıkış peronları, muayene peronları, pasaport kulübeleri, kantar kulübeleri ve kantarlar, tuvaletler ve mescitler) olarak yer almaktadır (Ongun 2019).

Türkiye'de KÖİ modeli kapsamında YİD modelinin birçok sektörde tercih edilen ve uzun zamandır uygulanan bir model olduğu söylenebilir. YKD modeli ise henüz gelişme aşamasındadır.

Son yıllarda, sağlık hizmetlerinin alt yapısının finansmanının sağlanmasında özel sektör tercihi ön plana çıkmaktadır. Bu tercihte, gelişmiş ülke düzenlemeleri ve uygulama örnekleri, uluslararası kuruluşların tavsiyelerinin önemli rol oynamaktadır. Özellikle, kamu bütçesi dışında bir finansmana kavuşulması gerekçesi esas alınarak YKD modeli kapsamında sağlık KÖİ'lerinin mevzuatı ve örgütüne ilişkin düzenlemeler hız kazanmıştır. Başlangıçta idari bina, hasta yatak kapasitesi, makine teçhizat gibi en önemli sağlık kalemlerinin artışı söz konusu olmaktadır. Uygulamaya geçilmesiyle birlikte, modelin karmaşık yapısı, finansmanının büyüklüğü, çok sayıda projenin aynı anda ele alınması, bütçede beklenen avantajı dezavantaja dönüştürebilmektedir.

YKD modelinin sorunlar içermesi, YİD modelinden önemli bir farkının bulunmasına bağlanabilir. Bu modelde, farklı olarak sağlık hizmetinin bütünüyle özel sektöre devri mümkün olmayıp, tedavi hizmetleri ve bunu yürüten personelin kamuda kalmasını gerektirmektedir. Bir başka anlatımla hizmetin yerine getirilmesi parçalı bir şekilde, kamu ve özel kesim tarafından yerine getirilmektedir. Bu durumda, hizmetin yürütülmesinde her iki kesimin uyumun sağlanamadığı her durum bir çatışma alanına dönüşebilir.

Limanlar ve yat limanları ile gümrük kapılarında YİD modelinin uygulanmasının eskiden olduğu gibi gelecekte de devam edeceği değerlendirilmektedir. Ancak, kamu tarafının projelerin ihalesinde rekabetçi bir anlayışa yer vermesi halinde maksimum fayda sağlanabileceği söylenebilir.

### **5.3.2 Hukuksal çerçeve**

Bir üretim faktörü olarak arazinin, etkin ve verimli kullanılarak ekonomiye büyük katkı sağladığı söylenebilir. Bu açıdan bakıldığında, Hazineye ait taşınmazların yönetiminin, kamu yönetiminde stratejik bir öneme sahip olduğu ifade edilmektedir. Dolayısıyla, Hazine taşınmazlarının ülke kalkınmasında kullanılabilecek kaynaklar arasında bulunduğu üzerinde durulmaktadır. Hazine arazilerinin yatırım ve üretimde kullanılması, başta ülke ekonomisi olmak üzere tüm topluma yarar sağlamaktadır.

Türkiye’de Hazine taşınmazlarının değerlendirilmesine ilişkin çok sayıda kanun ve alt düzenlemelerinin bulunduğu söylenebilir. Sağlık, ulaşım, ticaret alanında Hazine taşınmazlarının hastane, liman ve gümrük kapıları uygulamalarına konu edilmesine ilişkin yapılan düzenlemelerde çeşitli hükümlere yer verilmiştir.

3996 Sayılı Kanunun kapsama ilişkin maddesinde, limanlar, yat limanları ile sınır kapıları ve gümrük tesislerinin YİD modeli çerçevesinde yapılacağına ilişkin bir hükme yer verilmiştir. Anılan maddede, YİD modeliyle yapılacaklar arasında hastaneler bulunmamaktadır. Kanunun Ek 1’inci Maddesinde, Hazine özel mülkiyetindeki tescilli

taşınmazlar ile tescil harici yerlerden kullanıma ilişkin bedel ve elde edilen gelirden pay alınmayacağı belirtilmektedir. Anılan madde, 13.02.2011 tarihli 6111 Sayılı Kanunla eklenmiştir. Bedel konusunda karar verilmesinde bu tarihe dikkat edilmelidir. Bu durumda, 3996 kapsamında limanlar ve gümrük kapı ve tesisleri için ayrılan taşınmazlar için kullanıma ve hasılat payına ilişkin bedel alınmadığı söylenebilir.

6428 Sayılı Kanunun 1'inci maddesinde, sağlık tesisleri ile ticari amaçla kullanılabilecek alanların Hazine adına tescilli alanlar üzerine yapılması durumunda yüklenici lehine bedel içermeyen, müstakil ve daimi nitelikte üst hakkı kurulabileceği, yapım süresi hariç tutulduğunda hak süresinin otuz yılı geçmeyeceği şeklinde bir üst hakkı sözleşmesi tanımına yer verilmektedir. Kanunun 2'nci Maddesinde, Hazine taşınmazının yüklenici lehine Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca bedel belirtmeksizin müstakil ve daimi üst hakkına konu edilebileceği belirtilmektedir. Sözleşme başlıklı 4'üncü maddede, yüklenicinin sözleşme ile elde ettiği tüm hak ve görevleri aynı şartlarla başka gerçek ya da tüzel kişiye idarenin onayı ile devredebileceği belirtilmektedir.

4706 Sayılı Kanunun ek 2'nci maddesinde, 3996 Sayılı Kanun kapsamında YİD modeli çerçevesinde gerçekleştirilen ya da gerçekleştirilecek gümrük kapılarının çağın ihtiyaçlarını karşılayabilecek hale getirilmesi ile gümrük idaresine ait yapı ve alt yapı tesisleri için Hazineye ait tescilli ya da tescilsiz taşınmazların irtifak hakkına ya da kullanma iznine konu edilebileceği, bedel ya da hasılat payı alınmayacağı belirtilmektedir. Ek 2'nci madde, 23.07.2010 tarihli 6009 Sayılı Kanun'la getirildiğinden, uygulamanın bu tarihe göre yapılması önem taşımaktadır.

Görüldüğü üzere, KÖİ modeliyle Hazineye ait tescilli ya da tescilsiz taşınmazlar, 3996, 4706 ve 6428 sayılı kanunlarda yer alan hastane, liman ve gümrük kapı ve tesisleri yapımında veya yenilenmesinde kullanılabilmektedir. Taşınmazların bu amaçla kullanılmasından irtifak hakkı, kullanım izni bedeli ya da hasılat payı alınmayacağı belirtilmektedir. Burada dikkat edilmesi gereken husus, 3996 Sayılı Kanunun Herhangi bir bedel alınmaması, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi için gerekli olan altyapı tesislerinin finansman boyutunun çok yüksek olmasıyla açıklanabilir. Finansman boyutuna arazi bedelinin de eklenmesi kamu hizmeti için gerekli altyapı yatırımlarının

yapılmasını zorlaştırabilir. Ayrıca, altyapı yatırımlarının ekonomiye ve toplumsal refaha olan katkısının ortaya konulması halinde herhangi bir bedel istenmeyebilir.

### 5.3.3 Kamu istatistiklerinde KÖİ modeline konu edilen hastane, liman ve gümrük kapıları

KÖİ modeli kapsamında 2019 yılı itibariyle sağlıkta 20, limanda 23 ve gümrük kapılarında 18 olmak üzere toplam 61 projenin 17 adedinin yapım aşamasında olduğu görülmektedir. Anılan projeler arasında 13,1 milyar \$ ile sağlık projeleri ön plana çıkmaktadır (Çizelge 5.13).

Çizelge 5.13 KÖİ projelerinin seçilmiş sektörlerle göre yatırım tutarları, sayıları ve İHD bedelleri (\$) (1986-2018) (SBB 2019)

| Sektör                                     | Proje Aşaması              | Model | Proje Sayısı | Yatırım Tutarı \$ | İHD Bedeli \$ |
|--------------------------------------------|----------------------------|-------|--------------|-------------------|---------------|
| Liman Projeleri                            | İşletme Aşamasında Olanlar | YİD   | 4            | 130.667.509       | 2.080.998.077 |
|                                            |                            | İHD   | 18           |                   |               |
|                                            | Toplam I                   |       | 22           | 130.667.509       | 2.080.998.077 |
|                                            | Yapım Aşamasında Olanlar   | İHD   | 1            |                   | 582.304.241   |
|                                            | Toplam II                  |       | 1            |                   | 582.304.241   |
|                                            | Toplam (I+II)              |       | 23           | 130.667.509       | 2.663.302.318 |
| Sağlık Projeleri                           | İşletme Aşamasında Olanlar | YKD   | 8            | 3.141.370.586     |               |
|                                            | Toplam I                   |       | 8            | 3.141.370.586     |               |
|                                            | Yapım Aşamasında Olanlar   | YKD   | 12           | 8.165.887.007     |               |
|                                            | Toplam II                  |       | 12           | 8.165.887.007     |               |
|                                            | Toplam (I+II)              |       | 20           | 11.307.257.593    |               |
| Gümrük Tesisi ve Gümrük Kapıları Projeleri | İşletme Aşamasında Olanlar | YİD   | 12           | 369.888.759       |               |
|                                            |                            | İHD   | 2            |                   | 7.426.298     |
|                                            | Toplam I                   |       | 14           | 369.888.759       | 7.426.298     |
|                                            | Yapım Aşamasında Olanlar   | YİD   | 4            | 132.041.450       |               |
|                                            | Toplam II                  |       | 4            | 132.041.450       |               |
|                                            | Toplam (I+II)              |       | 18           | 501.930.209       | 7.426.298     |

Milli Emlak Genel Müdürlüğü istatistiklerinde yer alan sağlık tesislerinin tapu bilgileri, bulunduğu ili ve yatırımcısına ait bilgilere yer verilmektedir. Toplam 35 sağlık tesisinin bulunduğu görülmektedir (Çizelge 5.14).

Çizelge 5.14 6428 Sayılı Kanun kapsamında sağlık kampüslerinin bulunduğu iller ve tapu bilgileri (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Milli Emlak Genel Müdürlüğü)

| Sıra No | İli       | İlçesi      | Ada/Parsel                          | Yüzölçümü                                                                                                                                                             | Sağlık Kampüsü Adı                                                 | Yatırımcı                                                       |
|---------|-----------|-------------|-------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|
| 1       | Ankara    | Çankaya     | 29104/9 ve 5594 orman parseli       | 717.966 m <sup>2</sup> ile 393.161,92 m <sup>2</sup> 'lik orman alanının 187.966,46 m <sup>2</sup> si olmak üzere toplam 905.932,46 m <sup>2</sup>                    | Ankara Bilkent Entegre Sağlık Kampüsü                              | Ankara Bilkent Entegre Sağlık Hizmetleri Yat. İşl. A.Ş.         |
| 2       | Ankara    | Çankaya     | 29185 ada 1 parsel                  | 93.759,00 m <sup>2</sup>                                                                                                                                              | Türkiye Halk Sağlığı Kurumu ile Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu | Yıldızlar Bilkent Laboratuvar Yatırım İşletme ve Ticaret A.Ş.   |
| 3       | Ankara    | Yenimahalle | 63805 ada 1, 2, 3, 4 ve 5 parseller | 69.313 m <sup>2</sup> + 158.602 m <sup>2</sup> + 134.781 m <sup>2</sup> + 660.030 m <sup>2</sup> + 114.894 m <sup>2</sup> olmak üzere toplam 1.137.620 m <sup>2</sup> | Ankara Etlik Entegre Sağlık Kampüsü                                | Ankara Etlik Hastane Sağlık Hizmetleri İşletme Yatırım A.Ş.     |
| 4       | İstanbul  | Başakşehir  | 1356 ada 6 parsel                   | 789.031 m <sup>2</sup>                                                                                                                                                | İstanbul İkitelli Entegre Sağlık Kampüsü                           | PPP Sağlık Yatırım A.Ş. (IHIC İstanbul İşletme A.Ş. ilk şirket) |
| 5       | Kayseri   | Kocasinan   | 7093 ada 20 parsel                  | 445.934,24 m <sup>2</sup>                                                                                                                                             | Kayseri Entegre Sağlık Kampüsü                                     | ATM Sağlık Kayseri Yatırım ve İşletme A.Ş.                      |
| 6       | Elazığ    | Merkez      | 4342 ada, 1 parsel                  | 347.016,92 m <sup>2</sup>                                                                                                                                             | Elazığ Şehir Hastanesi                                             | ELZ Sağlık Yatırım A.Ş.                                         |
| 7       | Gaziantep | Şehitkamil  | 268 ada, 9 parsel                   | 330.090,75 m <sup>2</sup>                                                                                                                                             | Gaziantep Entegre Sağlık Kampüsü                                   | Gaziantep Hastanesi Sağlık Hiz. İşl. Yatırım A.Ş.               |
| 8       | Mersin    | Toroslar    | 10693 ada 1 parsel                  | 232.000,00 m <sup>2</sup>                                                                                                                                             | Mersin Entegre Sağlık Kampüsü                                      | Mersin Entegre Hastane Hizmetleri Yatırım ve İşletme A.Ş.       |
| 9       | Manisa    | Merkez      | 3582 ada, 4 parsel                  | 97.515,20 m <sup>2</sup>                                                                                                                                              | Manisa Eğitim ve Araştırma Hastanesi                               | ATM Sağlık Manisa Yatırım ve İşletme A.Ş.                       |

Çizelge 5.14 6428 Sayılı Kanun kapsamında sağlık kampüslerinin bulunduğu iller ve tapu bilgileri (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Milli Emlak Genel Müdürlüğü) (devam)

| Sıra No | İli        | İlçesi     | Ada/Parsel                                                                           | Yüzölçümü                                                                                                                                           | Sağlık Kampüsü Adı                               | Yatırımcı                                                |
|---------|------------|------------|--------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|
| 10      | Adana      | Yüreğir    | 11705 ada 1 parsel<br>11706 ada 2 parsel<br>11706 ada 4 parsel<br>11706 ada 8 parsel | 43.227,00 m <sup>2</sup> + 196.396,00 m <sup>2</sup> +268.598,75 m <sup>2</sup> + 4.338 m <sup>2</sup> olmak üzere toplam 322.842,00 m <sup>2</sup> | Adana Entegre Sağlık Kampüsü                     | ADN PPP Sağlık Yatırımları A.Ş.                          |
| 11      | Yozgat     | Merkez     | 2238 ada, 5,6,7 parsel                                                               | 117.812,27 m <sup>2</sup>                                                                                                                           | Yozgat Eğitim Araştırma Hastanesi                | YZG Sağlık Yatırımları A.Ş.                              |
| 12      | Konya      | Karatay    | 2311 ada, 12 parsel                                                                  | 965.000 m <sup>2</sup>                                                                                                                              | Konya Karatay Şehir Hastanesi                    | ATM Sağlık Konya Yatırım ve İşletme A.Ş.                 |
| 13      | Isparta    | Merkez     | 9 ada 112 parsel                                                                     | 178.651,12 m <sup>2</sup>                                                                                                                           | Isparta Şehir Hastanesi                          | Isparta Şehir Hastanesi Yatırım İşletme A.Ş.             |
| 14      | Kocaeli    | İzmit      | 795 ada 5 parsel                                                                     | 368.668,59 m <sup>2</sup>                                                                                                                           | Kocaeli Entegre Sağlık Kampüsü                   | Kocaeli Hastane Yatırım ve Sağlık Hizmetleri A.Ş.        |
| 15      | Bursa      | Osmangazi  | 4548 ada, 14 parsel                                                                  | 129.495,83 m <sup>2</sup>                                                                                                                           | Bursa Çekirge Devlet Hastanesi                   |                                                          |
| 16      | Hatay      | Dörtöyol   | 213 ada, 368 parsel                                                                  | 30.000 m <sup>2</sup>                                                                                                                               | Dörtöyol Devlet Hastanesi                        |                                                          |
| 17      | Kütahya    | Merkez     | 655 ada, 17 parsel                                                                   | 149.926,76 m <sup>2</sup>                                                                                                                           | Kütahya Entegre Sağlık Kampüsü                   |                                                          |
| 18      | Kütahya    | Merkez     | 331 ada, 6 parsel                                                                    | 31.289,62 m <sup>2</sup>                                                                                                                            | Kütahya Fizik Tedavi ve Rehabilitasyon Hastanesi |                                                          |
| 19      | Aydın      | Merkez     | 131 ada 1 parsel                                                                     | 139.025,19 m <sup>2</sup>                                                                                                                           | Aydın Şehir Hastanesi                            |                                                          |
| 20      | İzmir      | Bayraklı   | 2261 ada 59 parsel                                                                   | 622.829,24 m <sup>2</sup>                                                                                                                           | İzmir Bayraklı Şehir Hastanesi                   | İzmir Bayraklı Hastane Yatırım ve Sağlık Hizmetleri A.Ş. |
| 21      | Tokat      | Turhal     | 1391 ada 1 parsel                                                                    | 27.813,66 m <sup>2</sup>                                                                                                                            | Turhal Devlet Hastanesi                          |                                                          |
| 22      | Ankara     | Gölbaşı    | 118855 ada 1 parsel                                                                  | 40.010,00 m <sup>2</sup>                                                                                                                            | Gölbaşı Devlet Hastanesi                         |                                                          |
| 23      | Eskişehir  | Odunpazarı | 2966 parsel                                                                          | 188.535,53                                                                                                                                          | Eskişehir Entegre Sağlık Kampüsü                 | Eskişehir Şehir Hastanesi Yatırım İşletme A.Ş.           |
| 24      | Bursa      | Nilüfer    | 1887 ada 3 parsel                                                                    | 37.645,49 m <sup>2</sup>                                                                                                                            | Nilüfer Devlet Hastanesi                         |                                                          |
| 25      | Ankara     | Sincan     | 4604 ada 10 parsel                                                                   | 160.367,00 m <sup>2</sup>                                                                                                                           | Sincan Devlet Hastanesi                          |                                                          |
| 26      | Diyarbakır | Yenişehir  | 1987 ada, 1 parsel                                                                   | 50.701,27 m <sup>2</sup>                                                                                                                            | Diyarbakır Yenişehir Şehir Hastanesi             |                                                          |

Çizelge 5.14 6428 Sayılı Kanun kapsamında sağlık kampüslerinin bulunduğu iller ve tapu bilgileri (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Milli Emlak Genel Müdürlüğü) (devam)

| Sıra No | İli        | İlçesi       | Ada/Parsel                         | Yüzölçümü                                                                         | Sağlık Kampüsü Adı                                                   | Yatırımcı                                     |
|---------|------------|--------------|------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|
| 27      | Antalya    | Kepez        | 490-491 parseller                  | 372.916,85 m <sup>2</sup>                                                         | Antalya Şehir Hastanesi                                              |                                               |
| 28      | Bursa      | Nilüfer      | 6763 ada 4 parsel (eski 21 parsel) | 1.019.513,90 m <sup>2</sup> yüzölçümlü alanın 745.364,79 m <sup>2</sup> lik kısmı | Bursa Şehir Hastanesi                                                |                                               |
| 29      | İzmir      | Buca         | 629 ada 202 parsel                 | 341.999,86 m <sup>2</sup>                                                         | İzmir Yenişehir (Tınaztepe) Sağlık Kampüsü                           |                                               |
| 30      | Tekirdağ   | Süleymanpaşa | 180 ada 100 parsel                 | 114.312,90 m <sup>2</sup>                                                         | Tekirdağ Şehir Hastanesi                                             | Tekirdağ Şehir Hastanesi Yatırım İşletme A.Ş. |
| 31      | Afyon      | Merkez       | 5 ada 173 parsel                   | 39.156,79 m <sup>2</sup>                                                          | 150 yataklı 150 yataklı 100 yüksek güvenlikli adli psikiyatri        | FTR PPP Sağlık Yatırım A.Ş.                   |
| 32      | Erzurum    | Yakutiye     | 223 a 204 parsel                   | 152.227,84 m <sup>2</sup>                                                         | 200 yataklı psikiyatri 100 yataklı yüksek güvenlikli adli psikiyatri | FTR PPP Sağlık Yatırım A.Ş.                   |
| 33      | Van        | Edremit      | 149 a 18 parsel                    | 154872,45 m <sup>2</sup>                                                          | 150 yataklı psikiyatri 100 yataklı yüksek güvenlikli adli psikiyatri | FTR PPP Sağlık Yatırım A.Ş.                   |
| 34      | Diyarbakır | Yenişehir    | 2436 a 5 parsel                    | 18.480,72 m <sup>2</sup>                                                          | 150 yataklı psikiyatri 100 yataklı yüksek güvenlikli adli psikiyatri | FTR PPP Sağlık Yatırım A.Ş.                   |
| 35      | Şanlıurfa  | Haliliye     | 5099 ada 1 ve 2 parsel             | 306.161,68 m <sup>2</sup> ile 4,00 m <sup>2</sup>                                 | 1700 yatak kapasiteli Şehir Hastanesi                                | ATM Şanlıurfa Sağlık Yatırım ve İşletme A.Ş.  |

Toplam 18 şehir hastanesi projesinden Şubat 2024 tarihiyle 17'sinin işletmeye açıldığı, Mart 2024 tarihinde Kütahya Şehir Hastanesi sağlık tesislerinin hizmete açılmasıyla birlikte 18 tesisin tamamının bitirilerek teslim edildiği anlaşılmaktadır (Çizelge 5.15).

Çizelge 5.15 Şehir hastaneleri (Anonim 2024a)

| No | Proje Adı               | Yatak Kapasitesi | Bitiş Tarihi | Yatırımcı/ İşletmecisi |
|----|-------------------------|------------------|--------------|------------------------|
| 1  | Adana Şehir Hastanesi   | 1.550            | 2017         | Rönensans              |
| 2  | Mersin Şehir Hastanesi  | 1.294            | 2017         | CNN                    |
| 3  | Isparta Şehir Hastanesi | 755              | 2017         | AKFEN                  |
| 4  | Yozgat Şehir Hastanesi  | 475              | 2017         | Rönesans               |
| 5  | Kayseri Şehir Hastanesi | 1.607            | 2018         | YDA                    |

Çizelge 5.15 Şehir hastaneleri (Anonim 2024a) (devam)

|    |                                          |       |      |                    |
|----|------------------------------------------|-------|------|--------------------|
| 6  | Manisa Şehir Hastanesi                   | 558   | 2018 | YDA                |
| 7  | Elazığ Fethi Sekin Şehir Hastanesi       | 1.038 | 2018 | Rönesans           |
| 8  | Ankara Bilkent Şehir Hastanesi           | 3.711 | 2019 | CNN                |
| 9  | Eskişehir Şehir Hastanesi                | 1.081 | 2018 | AKFEN              |
| 10 | Bursa Şehir Hastanesi                    | 1.355 | 2019 | Rönesans           |
| 11 | Başakşehir Çam ve Şakura Şehir Hastanesi | 2.682 | 2020 | Rönesans           |
| 12 | Konya Karatay Şehir Hastanesi            | 1.250 | 2020 | YDA                |
| 13 | Tekirdağ Şehir Hastanesi                 | 480   | 2020 | AKFEN              |
| 14 | Kocaeli Şehir Hastanesi                  | 1.210 | 2023 | Türkerler/ GAMA    |
| 15 | Kütahya Şehir Hastanesi                  | 610   | 2024 | GÜRİŞ              |
| 16 | Ankara Etlik Şehir Hastanesi             | 3.624 | 2022 | Türkerler/ Astaldi |
| 17 | Gaziantep Şehir Hastanesi                | 1.875 | 2023 | Rönesans           |
| 18 | İzmir Bayraklı Şehir Hastanesi           | 2.060 | 2024 | Türkerler/ GAMA    |

İşletmeye açılan (Bursa, Başakşehir Çam ve Şakura, Şehir ve Ankara Etlik ve Kocaeli Şehir Hastanesi) hastaneler görülmektedir (Şekil 5.15 ila 5.18).



Şekil 5.15 Bursa Şehir Hastanesi (Anonim 2024b)



Şekil 5.16 Başakşehir Çam ve Şakura (İkitelli) Şehir Hastanesi (Anonim 2024b)



Şekil 5.17 Ankara Etlik Şehir Hastanesi (Anonim 2024c)



Şekil 5.18 Kocaeli Şehir Hastanesi (Anonim 2024d)

2017-2021 yılından itibaren Sağlık Bakanlığı bütçesi ve kesin hesapları, Bakanlık bütçesinin YKD modeli kapsamında kalan yatırımlarına ilişkin ödenek ve kesin hesaplar ile yıllık Yİ-ÜFE ve Yİ-TÜFE bilgilerine yer verilmiştir (Çizelge 5.16).

Çizelge 5.16 Bütçe ve Kesin Hesap Kanunlarında\* Sağlık Bakanlığı bütçesi ve YKD kira-hizmet bedeli ödenekleri (TL) (2017-2021) (2017, 2018, 2019, 2020 ve 2021 Merkezi Yönetim Bütçe kanunları ve 2017, 2018 Merkezi Yönetim Kesin Hesap kanunları)

|                                       | 2017 Merkezi<br>Yönetim Bütçe<br>Kanunu | 2017 Kesin<br>Hesap Kanunu | 2018 Merkezi<br>Yönetim Bütçe<br>Kanunu | 2018 Kesin<br>Hesap Kanunu | 2019 Merkezi<br>Yönetim Bütçe<br>Kanunu |
|---------------------------------------|-----------------------------------------|----------------------------|-----------------------------------------|----------------------------|-----------------------------------------|
| Sağlık Bakanlığı<br>Toplam Ödenek     | 13.037.529.022,08                       | 12.717.057.140,83          | 37.571.386.000,00                       | 37.041.199.435,54          | 48.437.276.000,00                       |
| Yap Kirala<br>Devret Kira             |                                         | 0,00                       | 1.274.684.000,00                        | 1.274.684.000,00           | 3.680.000.000,00                        |
| Yap Kirala<br>Devret Hizmet<br>Bedeli |                                         | 0,00                       | 1.269.633.000,00                        | 1.269.633.000,00           | 2.470.000.000,00                        |
| Toplam Yap<br>Kiral Devret<br>Bedeli  |                                         | 0,00                       | 2.544.317.000,00                        | 2.544.317.000,00           | 6.150.000.000,00                        |
| Bütçe İçindeki<br>Payı %              |                                         |                            | 6,77                                    | 6,87                       | 12,70                                   |
| Bütçe Değişim<br>%                    | -                                       | -                          | 188,18                                  | 191,27                     | 28,92                                   |
| Yıllık Enflasyon<br>% TÜFE            | 11,92                                   |                            | 20,30                                   |                            | 11,84                                   |
| Yıllık Enflasyon<br>% ÜFE             | 15,47                                   |                            | 33,64                                   |                            | 7,36                                    |

Çizelge 5.16 Bütçe ve Kesin Hesap Kanunlarında\* Sağlık Bakanlığı bütçesi ve YKD kira-hizmet bedeli ödenekleri (TL) (2017-2021) (2017, 2018, 2019, 2020 ve 2021 Merkezi Yönetim Bütçe kanunları ve 2017, 2018 Merkezi Yönetim Kesin Hesap kanunları) (devam)

|                                 | 2019 Kesin Hesap Kanunu | 2020 Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu | 2020 Kesin Hesap Kanunu | 2021 Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu | 2021 Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu |
|---------------------------------|-------------------------|-----------------------------------|-------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|
| Sağlık Bakanlığı Toplam Ödenek  |                         | 58.875.829.000,00                 |                         | 77.615.519.000,00                 |                                   |
| Yap Kirala Devret Kira          |                         | 5.615.757.000,00                  |                         |                                   |                                   |
| Yap Kirala Devret Hizmet Bedeli |                         | 4.799.162.000,00                  |                         |                                   |                                   |
| Toplam Yap Kirala Devret Bedeli | 0,00                    | 10.414.919.000,00                 | 0,00                    |                                   |                                   |
| Bütçe İçindeki Payı %           |                         | 17,69                             |                         |                                   |                                   |
| Bütçe Değişim %                 |                         | 21,55                             |                         | 31,83                             |                                   |
| Yıllık Enflasyon % TÜFE         |                         | 14,60                             |                         |                                   |                                   |
| Yıllık Enflasyon % ÜFE          |                         | 25,15                             |                         |                                   |                                   |

(\*) 2017 Bütçesinde YKD kira ve hizmet bedeli tertibi açılmamışken 2017 Yılı Kesin Hesabında açıldığı görülmektedir. 2021 Bütçesinde YKD Modeli kira ve hizmet Bedeli ayırımına yer verilmemiştir.

Yılı bütçe ve kesin hesap kanunlarının incelenmesinden; 2017 kesin hesabında kira ve hizmet bedeli tertibinin açıldığı ancak herhangi bir bütçe harcamasının bulunmadığı anlaşılmaktadır (Çizelge 5.16). 2018 yılı bütçesi ve kesin hesabında kira için 1.274.684.000, hizmet bedeli için 1.269.633.000,00 olmak üzere toplam 2.544.317.000 TL ödenek ayrılarak aynı miktarda harcama gerçekleştiği ve kesin hesaba yansıdığı görülmektedir. Bu tutarların Sağlık Bakanlığı bütçe ve kesin hesabı içindeki payı yaklaşık %6,8'dir. 2019 yılı Sağlık Bakanlığı bütçesinde toplam YKD modeli kapsamında 6.150.000.000 TL, 2020'de 10.414.919.000 TL ödenek ayrılmıştır. Sırasıyla Bakanlık bütçesi içindeki payı %12,70 ve %17,70'ye yükselmiştir. Bakanlığın 2021 bütçesinde YKD modeline ayrılan ödenek görülmemektedir. 2019 yılı kesin hesabında da YKD harcama bilgisine ulaşılamamaktadır. 2020 tarihiyle analitik bütçe yerine program bütçe tekniğinin kullanılması da karşılaştırma yapılmasını güçleştirmektedir. Bu tarihten sonra YKD modeli kapsamında ayrılan ödeneklerin çeşitli bütçe tertiplerine tahsis edildiği söylenebilir.

Sağlık Bakanlığı bütçesinde YKD devret modeline ayrılan ödeneğin 2018 yılında %6,8 iken 2019'da %12,70, 2020'de %17,70'ye yükselmesi sonraki dönemler için benzer bir artışın olabileceği tahminlerini desteklemektedir. Diğer bir husus, YKD modeli kapsamında Bakanlık bütçesi dışında döner sermaye kaynakları yoluyla da ödemelerin yapılabilme olanağının bulunmasıdır. Döner sermaye kaynaklarından yapılan ödemelerin ne kadar olduğu bilinmemekle birlikte toplam harcamaları yükselteceği söylenebilir.

3996 Sayılı Kanun kapsamında üst hakkına ya da kullanma iznine konu edilen yat limanları yatırım tutarları ve hak/izin sahibi bilgilerine yer verilmektedir (Çizelge 5.17).

Çizelge 5.17 3996 Sayılı Kanuna göre kullanma izni/irtifak hakkı verilen yat limanları yüzölçümleri ve yatırım tutarları (Anonim 2019)

| Sıra No | İl       | İlçe         | Yüzölçümü (m <sup>2</sup> ) | Hak/İzin Sahibi                                                                | Yatırım Tutarı (\$ 2019) |
|---------|----------|--------------|-----------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|
| 1       | Antalya  | Kaş          | 208.415                     | Makmarin Kaş Marina İşlt.T.A.Ş. (Makyol İnş San.Turizm Tic.Şti)                | 10.186.638               |
| 2       | Antalya  | Gazipaşa     | 146.123                     | Gazipaşa Marina Hizmetleri Denizcilik Turizm Tiz. San. A.Ş.                    | 10.144.692               |
| 3       | Antalya  | Alanya       | 186.572                     | Alanya Marina Hizmetleri Denizcilik Turizm ev San. A.Ş.                        | 6.613.956                |
| 4       | Aydın    | Didim        | 287.322                     | Doğuş Didim Marina İşletmecili Tur. Ve Tic. A.Ş.                               | 18.784.478               |
| 5       | İstanbul | Beyoğlu      | 238.638                     | Haliç Altın Boynuz Marina Turizm Gayrimenkül                                   | 765.112.025              |
| 6       | İzmir    | Seferihisar  | 136.474                     | Teos Marina İşl. A.Ş.                                                          | 6.587.493                |
| 7       | İzmir    | Seferihisar  | 138.524                     | Kolin İnş Turz A.Ş.                                                            | Veri yok.                |
| 8       | İzmir    | Çeşme        | 106.127                     | İC Çeşme Marina Yatırım                                                        | 12.121.169               |
| 9       | Mersin   | Merkez       | 333.290                     | Mersin Yat Limanı A.Ş.                                                         | 7.416.296                |
| 10      | Mersin   | Erdemli      | 133.524                     | Tümsağ Bilim Tıp Merkezi Özel Sağlık Hizmetleri Ve Tes. Tur. San. ve Tic. A.Ş. | 3.140.077                |
| 11      | Muğla    | Milas        | 184.538                     | Gökova Ören Marina Tur.Tic.A.Ş.                                                | 11.241.672               |
| 12      | Muğla    | Bodrum       | 99.621                      | Doğuş Turgutreis Marina İşl. Tur.ve Tic. A.Ş.                                  | 17.070.481               |
| 13      | Tekirdağ | Süleymanpaşa | 89.700                      | Mersin Yat Limanı A.Ş +. EKV İnş. A.Ş                                          | 7.014.961                |
| 14      | Yalova   | Merkez       | 92.210                      | Setur Yalova Marina İşlet. A.Ş.                                                | 4.591.030                |
| 15      | Muğla    | Datça        | 107.799                     | Datça Marina Turizm ve Ticaret A.Ş.                                            | 16.294.550               |

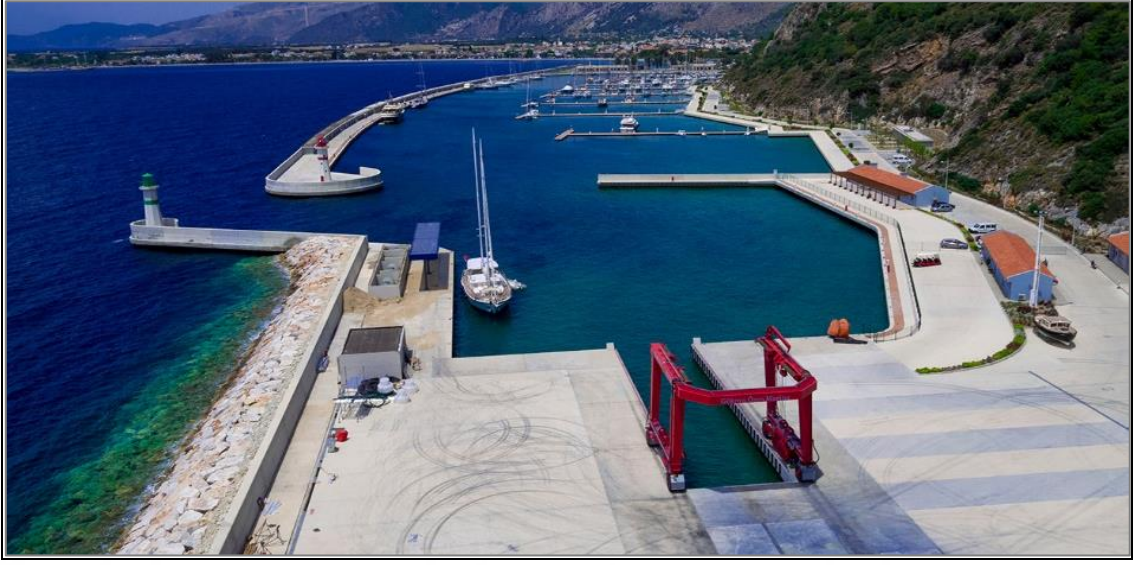
3996 Sayılı Kanun kapsamında yer alan yat limanlarına ilişkin görsellere yer verilmektedir (Şekil 5.19 ila 5.22).



Şekil 5.19 Makmarin Kaş Marina İşletme T.A.Ş (Anonim 2022a)



Şekil 5.20 Teos Marina İşletme A.Ş (Anonim 2022b)



Şekil 5.21 Gökova Ören Marina Tur.Tic. A.Ş (Anonim 2022c)



Şekil 5.22 Setur Yalova Marina İşletme A.Ş (Anonim 2022d)

Türkiye’de sınır kapıları ve gümrük kapılarına ilişkin bilgiler Çizelge 5.18’de gösterilmiştir.

Çizelge 5.18 Kara hudut kapıları (Anonim 2020a)

|    | Hudut Kapısının Adı     | Gümrük Müdürlüğü                 | Komşu Ülkedeki Hudut Kapısı | Durumu        |        | Bakanlar Kurulu Kararı Tarih ve Sayısı | Sınır Ülkesi |
|----|-------------------------|----------------------------------|-----------------------------|---------------|--------|----------------------------------------|--------------|
| 1  | Pazarkule (Edirne)      | Pazarkule Gümrük Müdürlüğü       | Kastanion                   | Faal          | Daimi  | 20.04.1952-3/15923                     | Yunanistan   |
| 2  | İpsala (Edirne)         | İpsala Gümrük Müdürlüğü          | Kipi                        | Faal          | Daimi  | 10.07.1961-5/1444                      | Yunanistan   |
| 3  | Kapıkule (Edirne)       | Kapıkule Gümrük Müdürlüğü        | Kapitan Andrevo             | Faal          | Daimi  | 04.09.1953-4/1407                      | Bulgaristan  |
| 4  | Hamzabeyli (Edirne)     | Hamzabeyli Gümrük Müdürlüğü      | Lesova                      | Faal          | Daimi  | 22.11.2004-2004/8117                   | Bulgaristan  |
| 5  | Dereköy (Kırklareli)    | Dereköy Gümrük Müdürlüğü         | Malko Tırnova               | Faal          | Daimi  | 18.07.1969-6/12115                     | Bulgaristan  |
| 6  | Sarp (Artvin)           | Sarp Gümrük Müdürlüğü            | Sarpi                       | Faal          | Daimi  | 31.08.1988-88/13286                    | Gürcistan    |
| 7  | Türkgozü (Ardahan)      | Türkgozü Gümrük Müdürlüğü        | Vale                        | Faal          | Daimi  | 12.07.1995-95/7073                     | Gürcistan    |
| 8  | Aktaş (Ardahan)         | Aktaş Gümrük Müdürlüğü           | Kartsakhi                   | Faal          | Daimi  | 24.07.1995-95/7140                     | Gürcistan    |
| 9  | Muratlı (Artvin)        | Muratlı Gümrük Müdürlüğü         | Maradidi                    | Faal<br>Değil | Daimi  | 26.11.2013-2013/5677                   | Gürcistan    |
| 10 | Dilucu (Iğdır)          | Dilucu Gümrük Müdürlüğü          | Sederek                     | Faal          | Daimi  | 20.05.1992-92/3065                     | Nahcivan     |
| 11 | Gürbulak (Ağrı)         | Gürbulak Gümrük Müdürlüğü        | Bazergan                    | Faal          | Daimi  | 04.09.1953-4/1407                      | İran         |
| 12 | Kapıköy (Van)           | Kapıköy Gümrük Müdürlüğü         | Razi                        | Faal          | Daimi  | 13.05.2010-2010/411                    | İran         |
| 13 | Esendere (Hakkari)      | Esendere Gümrük Müdürlüğü        | Serow                       | Faal          | Daimi  | 15.09.1964-6/3651                      | İran         |
| 14 | Habur (Şırnak)          | Habur Gümrük Müdürlüğü           | El-Halil                    | Faal          | Daimi  | 18.07.1969-6/12119                     | Irak         |
| 15 | Derecik (Hakkari)       | Derecik Gümrük Müdürlüğü         | Mergesur                    | Faal<br>Değil | Daimi  | 14.02.2011-2011/1434                   | Irak         |
| 16 | Üzümlü (Hakkari)        | Üzümlü Gümrük Müdürlüğü          | Serzeare                    | Faal          | Daimi  | 25.05.2015-2015/7704                   | Irak         |
| 17 | Gülyazı (Şırnak)        | Gülyazı Gümrük Müdürlüğü         | Zaho                        | Faal<br>Değil | Geçici | 24.01.2012- Bakan Onayı                | Irak         |
| 18 | Aktepe (Şırnak)         | Aktepe Gümrük Müdürlüğü          | Bacuka                      | Faal<br>Değil | Daimi  | 21.04.2014-2014/6271                   | Irak         |
| 19 | Ovaköy (Şırnak)         | Ali Rıza Efendi Gümrük Müdürlüğü | Karavala                    | Faal<br>Değil | Daimi  | 21.04.2014-2014/6271                   | Irak         |
| 20 | Karkamış (Gaziantep)    | Karkamış Gümrük Müdürlüğü        | Carablus                    | Faal          | Daimi  | 04.09.1953-4/1407                      | Suriye       |
| 21 | Cilvegözü (Hatay)       | Cilvegözü Gümrük Müdürlüğü       | Babul Havva                 | Faal          | Daimi  | 04.09.1953-4/1407                      | Suriye       |
| 22 | Yayladağı (Hatay)       | Yayladağı Gümrük Müdürlüğü       | Kesep                       | Faal*         | Daimi  | 04.09.1953-4/1407                      | Suriye       |
| 23 | Nusaybin (Mardin)       | Nusaybin Gümrük Müdürlüğü        | Kamışlı                     | Faal*         | Daimi  | 04.09.1953-4/1407                      | Suriye       |
| 24 | Akçakale (Şanlıurfa)    | Akçakale Gümrük Müdürlüğü        | Tell Abyat                  | Faal*         | Daimi  | 16.10.1974-7/9027                      | Suriye       |
| 25 | Öncüpınar (Kilis)       | Öncüpınar Gümrük Müdürlüğü       | Bab Es Selame               | Faal          | Daimi  | 04.09.1953-4/1407                      | Suriye       |
| 26 | Çobanbey (Gaziantep)    | Çobanbey Gümrük Müdürlüğü        | Ar Ra'i                     | Faal          | Geçici | 08.02.2013-Bakan Onayı                 | Suriye       |
| 27 | Ceylanpınar (Şanlıurfa) | Ceylanpınar Gümrük Müdürlüğü     | Resulayn                    | Faal<br>Değil | Geçici | 26.03.1999- Bakan Onayı                | Suriye       |

Çizelge 5.18 Kara hudut kapıları (Anonim 2020a) (devam)

|    | Hudut Kapısının Adı     | Gümrük Müdürlüğü             | Komşu Ülkedeki Hudut Kapısı | Durumu     |        | Bakanlar Kurulu Kararı Tarih ve Sayısı | Sınır Ülkesi |
|----|-------------------------|------------------------------|-----------------------------|------------|--------|----------------------------------------|--------------|
| 28 | Mürşitpınar (Şanlıurfa) | Mürşitpınar Gümrük Müdürlüğü | Ayn El Arab                 | Faal Değil | Geçici | 08.09.2010- Bakan Onayı                | Suriye       |
| 29 | Kumlu (Hatay)           | Zeytin Dalı Gümrük Müdürlüğü | Afrin                       | Faal       | Geçici | 17.04.2018- Bakan Onayı                | Suriye       |
| 30 | Şenyurt (Mardin)        |                              | Derbesiye                   | Faal Değil | Daimi  | 04.09.1953-4/1407                      | Suriye       |
|    | -                       | Borualan Gümrük Müdürlüğü    | -                           | Faal Değil | -      | -                                      | İran         |

(\*) Suriye'deki kargaşa nedeniyle geçici olarak kapatılmıştır

Ticaret Bakanlığı ve TOBB arasında 13 gümrük kapısıyla YİD sözleşmesi düzenlenmiştir (Çizelge 5.19).

Çizelge 5.19 3996 Sayılı Kanun kapsamında YİD sözleşmesi imzalanan gümrük kapıları (Anonim 2022e)

| Sıra No | Gümrük Kapısının Adı       | İl/İlçe               | Ada/Parsel/Yüzölçüm                                                                                                                     | 3996 Kanun Kapsamında YİD Sözleşmesi İmzalanan Şirket |
|---------|----------------------------|-----------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|
| 1       | Halkalı Gümrük İdaresi     | İstanbul/Büyükçekmece | 141 ada, 1 parsel, 10.025,16 m <sup>2</sup> , 142 ada, 1 parsel, 217.152,57 m <sup>2</sup> , 143 ada, 1 parsel, 7.003,85 m <sup>2</sup> | GTİ A.Ş. (TOBB)                                       |
| 2       | Çıldır-Aktaş Gümrük Kapısı | Ardahan/Çıldır        | 110 ada, 116 parsel, 89.571,15 m <sup>2</sup>                                                                                           | GTİ A.Ş. (TOBB)                                       |
| 3       | Esendere Gümrük Kapısı     | Hakkari/Yüksekova     | 106 ada, 29 parsel, 43.076,44 m <sup>2</sup>                                                                                            | GTİ A.Ş. (TOBB)                                       |
| 4       | Dilucu Gümrük Kapısı       | Iğdır                 | 137 ada, 52 parsel, 30.266,32 m <sup>2</sup> , 137 ada, 84 parsel, 21.496,71 m <sup>2</sup>                                             | GTİ A.Ş. (TOBB)                                       |
| 5       | Kapıköy Gümrük Kapısı      | Van/Saray             | 974 parsel numaralı 70.465,70 m <sup>2</sup> yüzölçümlü taşınmazın 59.998,77 m <sup>2</sup> 'lik kısmı hisseli                          | GTİ A.Ş. (TOBB)                                       |
| 6       | Habur Sınır Kapısı         | Şırnak/Silopi         | 145 ada, 124 parsel, 63.311,28 m <sup>2</sup>                                                                                           | GTİ A.Ş. (TOBB)                                       |
| 7       | Cilvegözü Sınır Kapısı     | Hatay/Reyhanlı        | 18, 19, 35, 37, 50, 90, 100 ve 102 parsel numaralı taşınmazlar                                                                          | GTİ A.Ş. (TOBB)                                       |
| 8       | Sarp Sınır Kapısı          | Artvin/Hopa           | 103 ada, 1 parsel, 34.396,65 m <sup>2</sup>                                                                                             | GTİ A.Ş. (TOBB)                                       |
| 9       | Kapıkule Sınır Kapısı      | Edirne                | 114 adet parselde toplam 774.973,33 m <sup>2</sup> , 210 ada 33 parsel, 123.902,71 m <sup>2</sup>                                       | GTİ A.Ş. (TOBB)                                       |

Çizelge 5.19 3996 Sayılı Kanun kapsamında YİD sözleşmesi imzalanan gümrük kapıları (Anonim 2022d) (devam)

| Sıra No | Gümrük Kapısının Adı    | İl/İlçe | Ada/Parsel/Yüzölçüm                                                                  | 3996 Kanun Kapsamında YİD Sözleşmesi İmzalanan Şirket |
|---------|-------------------------|---------|--------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|
| 10      | Hamzabeyli Sınır Kapısı | Edirne  | 148 ada, 102 parsel, 373.348, 88 m <sup>2</sup> , (parselin bir kısmı orman)         | GTİ A.Ş. (TOBB)                                       |
| 11      | Nusaybin Sınır Kapısı   | Mardin  | 312 ada, 2 parsel, 4.489 m <sup>2</sup>                                              | GTİ A.Ş. (TOBB)                                       |
| 12      | Gürbulak Gümrük Kapısı  | Ağrı    | 7 farklı parselde toplam 284.438,98 m <sup>2</sup>                                   | GTİ A.Ş. (TOBB)                                       |
| 13      | İpsala Gümrük Kapısı    | Edirne  | 177 ada, 170 parsel 105.650 m <sup>2</sup> , 292 ada, 1 parsel, 9.064 m <sup>2</sup> | GTİ A.Ş. (TOBB)                                       |

Ticaret Bakanlığı'nın 2020 ve 2021 yılında yayımladığı, 2019 ve 2020 yılı Gümrükler Muhafaza Genel Müdürlüğü (GMGM) Faaliyet Raporlarında, gümrük kapılarına yer verilmiştir. Raporda, YİD modelinin, kamunun yerine getirdiği bir hizmetin veya yapımını tamamladığı altyapının sözleşmeye dayalı olarak özel kişilerce gerçekleştirilmesinin KÖİ örneklerinden birisi olduğu belirtilmektedir. Bakanlıklarının çağın gereklerine uygun yaklaşım, gelişme ve teknolojileri proaktif biçimde iş akışlarıyla bütünleştirerek vatandaş memnuniyeti odaklı hizmet sunduğu, ifade edilmektedir. 2002 yılından itibaren Kapıkule, Hamzabeyli, İpsala, Gürbulak, Habur, Sarp, Cilvegözü, Nusaybin, Çıldır/Aktaş, Dilucu, Esendere, Kapıköy Gümrük kapıları ve Muratbey (Halkalı) Gümrük İdaresi'nin güncel donanımına sahip olarak yapımı bitirilen hizmet alanlarına kavuşturularak işletmeye açıldığına yer verilmiştir (Anonim 2020c).

GMGM 2020 yılı Faaliyet Raporunda YİD modeliyle tamamlanan yatırımlar kapsamında güvenlik kamera sistemleri, dedektör köpek barınakları ve eğitim alanları, soğuk hava depolu arama hangarları ve nezarethane, mülakat ve ifade alma ile teşhis odalarına yer vermiştir. Güvenlik kamera sistemlerinin Bakanlık yatırım bütçesi ve YİD projeleri üzerinden yapıldığı belirtilmektedir. Hamzabeyli ve Kapıkule gümrük kapılarında toplam 765 kameralı izleme merkezinin faaliyete başladığı ifade edilmektedir (Anonim 2021b).

GTİ şirketi, YİD modeli kapsamında anılan bakanlıkla yapmış olduğu sözleşme çerçevesinde 13 gümrük kapısının tamamını bitirerek işletmeye başlamıştır (Çizelge 5.20).

Çizelge 5.20 YİD modeli kapsamında tamamlanan tesislerin özellikleri (Anonim 2021a)

|   | Sınır Kapıları            | Açıklama                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|---|---------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 | Kapıkule Sınır Kapısı     | Bulgaristan üzerinden Avrupa'ya açılan ve Avrupa ile dış ticaretin büyük bir bölümünün yapıldığı, toplam 374.400 m <sup>2</sup> lik (41.240 m <sup>2</sup> si kapalı) alana sahiptir. Yıllık 620.000 TIR, 1.360.000 araç ve 6.300.000 yolcuya hizmet verilmektedir. Sınır kapısının teknolojisi yenilenmiş olup ayrıca gümrüksüz satış mağazaları, yeme-içme alanları, akaryakıt istasyonu, marketler ve hediyelik eşya mağazası faaliyet göstermektedir.                                                                                                       |
| 2 | Sarp Sınır Kapısı         | Gürcistan'a açılan ve kimliksiz geçişin başlamasıyla yıllık 7 milyon yolcunun geçiş yapabildiği kapıdır. Bu kapı 2009 ve 2016 yıllarında iki kez yenilemeye tabi tutulmuş olup modernizasyonu 2018 yılında tamamlanmıştır. 45.000 m <sup>2</sup> 'lik bir alana sahip olup, gümrüksüz satış mağazalar, yeme-içme alanlarıyla yolcu ve TIR'lara hizmet verilmektedir.                                                                                                                                                                                            |
| 3 | Muratbey Gümrük Müdürlüğü | Türkiye'nin yıllık dış ticaretinin 32 milyarlık kısmını gerçekleştiren iç gümrük müdürlüğüdür. Şehir trafiğine girmeden erişilebilen müdürlüğün toplam alanı 262.150 m <sup>2</sup> (bunun 35.000 m <sup>2</sup> depo, 4.150 m <sup>2</sup> ofis ve 3.000 m <sup>2</sup> 'lik kısmı sosyal hizmet alanı)'dır. Teknik altyapısı güçlendirilen müdürlük, idari birimler, dış ticaret destek kurumu, meslek odaları ve sivil toplum temsilcileri ile işbirliği yaparak faaliyetini sürdürmektedir.                                                                 |
| 4 | Dilucu Sınır Kapısı       | Iğdır'dan Nahcivan Özerk Cumhuriyeti'ne açılan kapı aynı zamanda Azerbaycan ile ekonomik ilişkileri güçlendirmeyi hedeflemektedir. 73.000 m <sup>2</sup> 'lik alana sahip kapının yüksek teknoloji, gümrüksüz satış mağazaları ve yeme-içme alanlarıyla bölge ticaretini geliştirebileceği beklenmektedir.                                                                                                                                                                                                                                                      |
|   | Çıldır-Aktaş Sınır Kapısı | Ardahan'dan Gürcistan'a açılan kapının Tiflis, Bakü ve Orta Asya'ya ulaşımı kolaylaştıracağı beklenmektedir. Sarp sınır kapısının yoğunluğunu azaltma görevi bulunmaktadır. 76.000 m <sup>2</sup> saha üzerine kurulu bu kapının modernizasyonu 2015 yılında tamamlanmıştır. Kapının teknolojisi yenilenmiş, gümrüksüz satış mağazaları ve yeme-içme alanlarına kavuşturulmuştur.                                                                                                                                                                               |
| 6 | Esendere Sınır Kapısı     | Hakkari Yüksekova'dan İran'a açılan kapı, Urumiye, Tebriz ve Tahran şehirleriyle olan ulaşımı kolaylaştırmaktadır. Toplam 50.000 m <sup>2</sup> alan sahip kapı yıllık 14.000 TIR'a, 39.000 araca ve 724.000 yolcuya hizmet vermektedir.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| 7 | Kapıköy Sınır Kapısı      | Van ile İran'ın Hoy şehrini birbirine bağlayan kapı 70.000 m <sup>2</sup> alan üzerine kurulmuş ve 2019 yılında 2019 yılında faaliyete geçmiştir. İklimlendirmeye sahip yaya yolu, gümrüksüz satış mağazası ve yeme-içme alanları bulunmaktadır.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| 8 | Kapıkule Tır Parkı        | Kapıkule Sınır Kapısı öncesinde karayolu üzerinde oluşan TIR kuyruklarına son vermek amacıyla 2015 yılında 93.000 m <sup>2</sup> alan üzerinde kurulu parkın, 83.000 m <sup>2</sup> otopark alanı bulunmaktadır. Park, şoförlere beklemede kolaylık ve akaryakıt tasarrufu sağlamaktadır. Getirilen sistemle TIR giriş çıkışları kontrol edilebilmektedir. TIR parkında şoförlerin her türlü ihtiyacına cevap verecek yeme-içme alanları, duş, WC, kütüphane ve dinlenme odası, mescit, berber, market, dozvola satış ofisi gibi hizmet alanları bulunmaktadır. |

Çizelge 5.20 YİD modeli kapsamında tamamlanan tesislerin özellikleri (Anonim 2021a)  
(devam)

|    |                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|----|---------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 9  | Hamzabeyli Tır Parkı      | 2018 yılında işletmeye açılan Hamzabeyli Sınır Kapısı 38.000 m <sup>2</sup> alan üzerine kurulmuştur. Bu kapıdaki dönemsel yoğunlukların giderilmesi amacıyla TIR şoförlerinin gümrük kapısına girene kadar ki süreçte bekleme sürelerini konforlu ve güvenli bir alanda yapabilmeleri için her türlü ihtiyaçlarını karşılayabilecekleri sosyal tesis, duş, WC, berber, döviz bürosu ve yeme-içme alanları, kütüphane ve dinlenme odası hizmetleri sunulmaktadır. |
| 10 | Nusaybin Gümrük Müdürlüğü | Toplam 76.000 m <sup>2</sup> alana sahip olan müdürlük 2013 yılında faaliyetlerine başlamış olup, modernizasyonla birlikte ticari araçlara hizmet vermektedir.                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| 11 | Cilvegözü Sınır Kapısı    | Hatay Reyhanlı'dan Suriye'ye açılan kapı 2007 yılında hizmete başlamıştır. Avrupa'dan Ortadoğu ve Afrika'ya gidecek nakliye araçlarının tercih ettiği kapı, Suriye'deki iç karışıklıklar ve güvenlik gerekçeleriyle insani yardım dışında Temmuz 2012'den itibaren ticari araç geçişlerine geçici olarak kapatılmıştır.                                                                                                                                           |
| 12 | Hamzabeyli Sınır Kapısı   | Bulgaristan üzerinden Avrupa'ya açılan kapının yenileme çalışmaları 2009 yılında tamamlanmış ancak araç ve yolcu talep artışı nedeniyle kapasite artışı yenilemesi yapılmıştır.                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| 13 | Habur Sınır Kapısı        | 2006 yılında tamamlanan ancak kapasite artışı gereği yenilenen kapı Irak'a açılmaktadır. Ortadoğu'dan Avrupa'ya ticaretin geçiş koridoru görevi gören kapı bölge kalkınmasına ve halkın yaşam kalitesine katkıda önemli rol üstlenmektedir.                                                                                                                                                                                                                       |

Tamamlanan gümrük tesislerinden bir kısmına ait modernizasyon öncesi ve sonrası görsellere yer verilmiştir (Şekil 5.23 ila 5.30).



Şekil 5.23 Kapıkule sınır kapısı modernizasyon öncesi (Anonim 2021a)



Şekil 5.24 Kapıkule sınır kapısı modernizasyon sonrası (Anonim 2021a)



Şekil 5.25 Muratbey gümrük müdürlüğü modernizasyon öncesi (Anonim 2021a)



Şekil 5.26 Muratbey gümrük müdürlüğü modernizasyon sonrası (Anonim 2021a)



Şekil 5.27 Dilucu sınır kapısı modernizasyon öncesi (Anonim 2021a)



Şekil 5.28 Dilucu sınır kapısı modernizasyon sonrası (Anonim 2021a)



Şekil 5.29 Hamzabeyli sınır kapısı modernizasyon öncesi (Anonim 2021a)



Şekil 5.30 Hamzabeyli sınır kapısı modernizasyon sonrası (Anonim 2021a)

#### 5.3.4 Seçilmiş KÖİ modeli projelerine ilişkin örnek fizibilite raporları

Çalışma kapsamında bulunan şehir hastaneleri, limanlar ve gümrük kapılarına ilişkin projelerin fizibilite raporlarının paylaşımı konusunda erişilebilirlik sorunu bulunmaktadır. İlgili kamu kurumları ve özel sektör kesiminin en önemli paylaşıma gerekçesinin ticari sır olduğu görülmektedir. Erişim güçlüklerine rağmen Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı'ndan (UAB) elde edilen üç farklı yat limanına ilişkin fizibilite raporu, anılan Bakanlığın hassasiyetlerine bağlı kalınarak değerlendirilmiştir.

##### a) Çeşme Yat Limanı fizibilite raporu (UAB tarihsiz)

Fizibilite raporu, mali rapor ve ekonomik fizibilite olmak üzere iki bölümden oluşmaktadır. Raporlarda hesaplamaların ABD \$'ı üzerinden yapıldığı görülmektedir.

Mali rapor, yatırım kalemleri, gelir kalemleri, işletme dönemi giderleri, gelir-gider tablosu ve mali değerlendirmeden oluşmaktadır.

Yatırımın, bu amaçla kurulan iş ortaklığı tarafından öz sermayeleriyle ve 18 ayda tamamlanması ön görülmektedir. Yatırım tutarları (Çizelge 5.21)' de verilmiştir.

Çizelge 5.21 X yılları yatırım kalemleri (\$) (UAB tarihsiz)

| Yatırım Kalemi              | Tutar \$     |
|-----------------------------|--------------|
| Etüt proje harcamaları      | 660.000,00   |
| İnşaat işleri               | 3.431.850,15 |
| Mekanik tesisat             | 669.472,62   |
| Elektrik tesisat            | 304.985,83   |
| Altyapı inşaat işleri       | 135.981,58   |
| Tefrişat işleri             | 55.444,03    |
| Deniz yapıları işleri       | 1.367.910,21 |
| Makine ve ekipman giderleri | 1.838.500,00 |
| Pazarlama ve tanıtım        | 200.000,00   |
| Personel/kontrollük         | 196.360,00   |
| Beklenmeye giderler         | 886.050,44   |
| TOPLAM                      | 9.746.554,86 |

Başlıca gelir kalemleri; kira, tekne bağlama ve kara parkı, çekek ve bakım onarım hizmeti gelirlerinden oluşmaktadır. Kiralamalarda, kiralanacak hizmet ve ticari ünitelerin doluluk oranları yüzde olarak 6. yıla kadar 70, 75, 80, 85 ve 90, sonraki 24 yıllık dönem için 95 oranında gerçekleşeceği öngörülmüştür.

Çizelge 5.22 X yılları boyunca elde edilecek kira gelirleri (\$) (UAB tarihsiz)

| Yıl               | Ticari alan gelirleri | Teknik alan gelirleri | Akaryakıt istasyonu gelirleri | Toplam kira geliri |
|-------------------|-----------------------|-----------------------|-------------------------------|--------------------|
| 1. yıl            | 294.630,00            | 2.782,50              | 75.000,00                     | 372.412,50         |
| 2. yıl            | 673.440,00            | 7.552,50              | 75.000,00                     | 755.992,50         |
| 3. yıl            | 763.232,00            | 7.552,50              | 75.000,00                     | 845.784,50         |
| 4. yıl            | 834.785,00            | 7.552,50              | 75.000,00                     | 917.337,50         |
| 5. yıl            | 883.890,00            | 7.552,50              | 75.000,00                     | 966.442,50         |
| 6. yıl ve sonrası | 932.995,00            | 7.552,50              | 75.000,00                     | 1.015.547,50       |

Anılan yat limanının işletmeye açılmayla birlikte elde edilecek kira gelirleri, ticari alan, teknik alan, akaryakıt istasyonu gelirlerinden oluşmaktadır (Çizelge 5.22).

Kara ve denizde tekne bağlama ve gecelemeden elde edilen gelirler tekne eni, boyu ve kiralama alanlarına göre işletme yıllarının 1-3; 4-6 ve 7-24 dönemleri için belirlenen

tarifeye ve yıllık bağlanma/kışlama ile gecelik bağlanma doluluk oranlarının işletme yılı esas alınarak yapılan kademelendirilmesine göre hesaplanmaktadır.

Servislerden elde edilen gelirler; yıllık bağlanan ve geceleyen teknelerden elde edilen elektrik ve su gelirleri, lifting hizmeti alacak tekne ve alanları, bakım onarım hizmetleri gelirlerinden oluşmaktadır. Çeşme Yat Limanı işletme dönemi giderleri yıllık olarak aşağıdaki gösterilmiştir (Çizelge 5.23).

Çizelge 5.23 Çeşme Yat Limanı yıllık gider kalemleri (\$) (UAB tarihsiz)

| Giderler                               | Tutar \$                                                            |
|----------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|
| Elektrik-su giderleri                  | 15.00,00                                                            |
| Personel giderleri                     | 446.880,00                                                          |
| Risk Sigorta giderleri                 | 37.000,00                                                           |
| Amortismanlar                          | 406.106,45                                                          |
| Cari giderler                          | Toplam gelirin %5'i kadar                                           |
| Beklenmeyen giderleri                  |                                                                     |
| Teçhizat ve ekipman yenileme giderleri | 5, 10, 15, 20 ve 24. yıllarında makine teçhizat giderlerinin %20'si |

Raporun gelir-gider ve mali değerlendirmeler kısmında, yatırım ve işletme dönemi gelir giderlerini kapsayan 25 yıllık bir dönem için fon akış tablosu oluşturulduğu ve kurumlar vergisinin %20 alındığı anlaşılmaktadır. Dolar bazında yıllık ÜFE artış oranının %2 olacağı varsayılmıştır. YİD bedeli olarak Hazineye 1.152.000 \$ ve yatırım dönemi için 100.000 \$ ödeme söz konusudur.

Kümülatif fon oluşturulmasında gider kalemleri arasında yer alan amortismanların nakit çıkışı gerektirmemesi nedeniyle yaratılan fona eklendiği görülmektedir.

Fon akış tablosu sonucu elde edilen değerlere göre mali değerlemenin, NBD, iç verimlilik oranı ve geri ödeme süresi esaslarına göre yapıldığı anlaşılmaktadır. NBD hesabında, proje için yapılan yatırım, vergi ve faiz gideri dikkate alınmaksızın oluşan fonun \$ bazında yıllık %8 indirgeme oranıyla hesaplandığı ve 8,79 milyon \$ bulunduğu görülmektedir.

İç verimlilik oranının, kredi değerlemesi yapan kuruluşların bu oranın %12-%15 eşik değerinin üzerinde olması halinde projeleri yapılabilir kabul etmeleri esas alınarak ele

alındığı anlaşılmaktadır. Çeşme Yat Limanı için genel kabullere dayanılarak bu oranın %16,28 olduğu ve belirlenen eşik değerin üzerinde olduğundan projenin kabul edilebilirliğinin karşılandığı belirtilmiştir.

Geri ödeme süresi, kümülatif fonun 0 değerine ulaştığı zaman olan 6,45 yıl olarak bulunduğu anlaşılmaktadır. Tüm işletme dönemi boyunca öngörülen giderlere aşağıda yer verilmiştir (Çizelge 5.24).

Çizelge 5.24 Çeşme Yat Limanı işletme dönemi giderleri (\$) (UAB tarihsiz)

| Yıl                                                                                                                                      | Personel   | Elektrik-su | Cari+ Tanıtım | Amortisman | Sigorta   | İsim/ işletme | Toplam giderler |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|-------------|---------------|------------|-----------|---------------|-----------------|
| 1                                                                                                                                        | 223.440,00 | 16.959,30   | 38.443,39     | 406.106,45 | 18.500,00 | 10.162,25     | 713.611,39      |
| 2                                                                                                                                        | 446.880,00 | 19.702,32   | 84.538,95     | 406.106,45 | 37.000,00 | 50.217,61     | 1.044.445,33    |
| 3                                                                                                                                        | 446.880,00 | 20.486,04   | 93.763,60     | 406.106,45 | 37.000,00 | 59.786,23     | 1.064.022,32    |
| 4                                                                                                                                        | 446.880,00 | 21.269,76   | 108.326,19    | 406.106,45 | 37.000,00 | 76.316,16     | 1.095.898,56    |
| 5*                                                                                                                                       | 446.880,00 | 21.661,62   | 113.180,48    | 406.106,45 | 37.000,00 | 81.255,93     | 1.473.784,48    |
| 6                                                                                                                                        | 446.880,00 | 21.269,76   | 117.100,00    | 406.106,45 | 37.000,00 | 85.027,24     | 1.113.383,45    |
| 7                                                                                                                                        | 446.880,00 | 21.661,62   | 124.726,35    | 406.106,45 | 37.000,00 | 94.643,73     | 1.131.018,15    |
| 8                                                                                                                                        | 446.880,00 | 22.053,48   | 125.852,27    | 406.106,45 | 37.000,00 | 96.134,68     | 1.134.026,88    |
| 9                                                                                                                                        | 446.880,00 | 22.053,48   | 126.510,81    | 406.106,45 | 37.000,00 | 97.041,40     | 1.135.592,14    |
| 10*                                                                                                                                      | 446.880,00 | 22.053,48   | 126.510,81    | 406.106,45 | 37.000,00 | 97.041,40     | 1.503.292,14    |
| 11                                                                                                                                       | 446.880,00 | 22.053,48   | 126.510,81    | 406.106,45 | 37.000,00 | 97.041,40     | 1.135.592,14    |
| 12                                                                                                                                       | 446.880,00 | 22.053,48   | 126.510,81    | 406.106,45 | 37.000,00 | 97.041,40     | 1.135.592,14    |
| 13                                                                                                                                       | 446.880,00 | 22.053,48   | 126.510,81    | 406.106,45 | 37.000,00 | 97.041,40     | 1.135.592,14    |
| 14                                                                                                                                       | 446.880,00 | 22.053,48   | 126.510,81    | 406.106,45 | 37.000,00 | 97.041,40     | 1.135.592,14    |
| 15*                                                                                                                                      | 446.880,00 | 22.053,48   | 126.510,81    | 406.106,45 | 37.000,00 | 97.041,40     | 1.503.292,14    |
| 16                                                                                                                                       | 446.880,00 | 22.053,48   | 126.510,81    | 406.106,45 | 37.000,00 | 97.041,40     | 1.135.592,14    |
| 17                                                                                                                                       | 446.880,00 | 22.053,48   | 126.510,81    | 406.106,45 | 37.000,00 | 97.041,40     | 1.135.592,14    |
| 18                                                                                                                                       | 446.880,00 | 22.053,48   | 126.510,81    | 406.106,45 | 37.000,00 | 97.041,40     | 1.135.592,14    |
| 19                                                                                                                                       | 446.880,00 | 22.053,48   | 126.510,81    | 406.106,45 | 37.000,00 | 97.041,40     | 1.135.592,14    |
| 20*                                                                                                                                      | 446.880,00 | 22.053,48   | 126.510,81    | 406.106,45 | 37.000,00 | 97.041,40     | 1.503.292,14    |
| 21                                                                                                                                       | 446.880,00 | 22.053,48   | 126.510,81    | 406.106,45 | 37.000,00 | 97.041,40     | 1.135.592,14    |
| 22                                                                                                                                       | 446.880,00 | 22.053,48   | 126.510,81    | 406.106,45 | 37.000,00 | 97.041,40     | 1.135.592,14    |
| 23                                                                                                                                       | 446.880,00 | 22.053,48   | 126.510,81    | 406.106,45 | 37.000,00 | 97.041,40     | 1.135.592,14    |
| 24*                                                                                                                                      | 446.880,00 | 22.053,48   | 126.510,81    | 406.106,45 | 37.000,00 | 97.041,40     | 1.503.292,14    |
| * Yıllık 1.838.500 \$ makine ekipman giderinin %20'si yenileme gideri olarak 5, 10, 15, 20 ve 24. yıllara toplam gidere ilave edilmiştir |            |             |               |            |           |               |                 |

Anılan yat limanı için fon akış tablosu ve NBD hesabında \$ bazında %8, iç verim oranının hesabında %16,28 alınarak yapılan hesaplamalar gösterilmektedir (Çizelge 5.25).

Çizelge 5.25 Çeşme Yat Limanı fon akış tablosu ve mali değerlendirme kriterleri (\$) (UAB tarihsiz)

| FON AKIŞ TABLOSU VE MALİ DDEĞERLENDİRME KRİTERLERİ |                |                   |                   |              |               |                  |                    |            |                 |               |                   |                                  |
|----------------------------------------------------|----------------|-------------------|-------------------|--------------|---------------|------------------|--------------------|------------|-----------------|---------------|-------------------|----------------------------------|
| Yıl                                                | Yatırım Tutarı | İşletme Gelirleri | İşletme Giderleri | Proje Karı   | Kira          | Vergi Öncesi Kar | Kullanılabilir Kar | Amortisman | Yaratılan Fon   | Kümülatif Fon | Net Bugünkü Değer | İç Verimlilik İndirgenmiş Değeri |
| 1                                                  | -5.310.771,03  |                   |                   |              | -100.000,00   |                  |                    |            | -5.410.771,03   | -5.410.771,03 | -5.410.771,03     | -5.410.771,03                    |
| 2                                                  | -4.435.783,82  | 1.185.391,95      | -713.611,40       | 471.780,55   | -626.000,00   | -154.219,45      | -154.219,45        | 406.106,45 | -4.183.896,82   | -9.594.667,85 | -3.873.978,54     | -3.598.122,48                    |
| 3                                                  |                | 2.764.696,38      | -1.044.445,33     | 1.720.251,05 | -1.175.040,00 | 545.211,05       | 436.168,84         | 406.106,45 | 842.275,29      | -8.752.392,56 | 722.115,30        | 622.936,84                       |
| 4                                                  |                | 3.237.233,36      | -1.064.022,32     | 2.173.211,04 | -1.198.540,80 | 974.670,24       | 779.736,19         | 406.106,45 | 1.185.842,64    | -7.566.549,92 | 941.360,12        | 754.244,23                       |
| 5                                                  |                | 3.969.983,28      | -1.095.898,55     | 2.874.084,73 | -1.222.511,62 | 1.651.573,11     | 1.321.258,49       | 406.106,45 | 1.727.364,94    | -5.839.184,98 | 1.269.664,80      | 944.852,48                       |
| 6                                                  |                | 4.216.679,04      | -1.473.784,47     | 2.742.894,57 | -1.246.961,85 | 1.495.932,72     | 1.196.746,18       | 406.106,45 | 1.602.852,63    | -4.236.332,35 | 1.090.874,56      | 753.995,02                       |
| 7                                                  |                | 4.416.636,60      | -1.113.383,45     | 3.303.253,15 | -1.271.901,09 | 2.031.352,06     | 1.625.081,65       | 406.106,45 | 2.031.188,10    | -2.205.144,26 | 1.279.993,05      | 821.712,71                       |
| 8                                                  |                | 4.801.296,24      | -1.131.018,16     | 3.670.278,08 | -1.297.339,11 | 2.372.938,97     | 1.898.351,18       | 406.106,45 | 2.304.457,63    | 99.313,37     | 1.344.628,89      | 801.740,02                       |
| 9                                                  |                | 4.860.934,14      | -1.134.026,88     | 3.726.907,26 | -1.323.285,89 | 2.403.621,37     | 1.922.897,10       | 406.106,45 | 2.329.003,55    | 2.428.316,92  | 1.258.288,15      | 696.835,01                       |
| 10                                                 |                | 4.897.202,94      | -1.135.592,14     | 3.761.610,80 | -1.349.751,61 | 2.411.859,19     | 1.929.487,35       | 406.106,45 | 2.335.593,80    | 4.763.910,72  | 1.168.378,39      | 600.969,05                       |
| 11                                                 |                | 4.897.202,94      | -1.503.292,14     | 3.393.910,80 | -1.376.746,64 | 2.017.164,16     | 1.613.731,33       | 406.106,45 | 2.019.837,78    | 6.783.748,50  | 935.575,71        | 446.957,53                       |
| 12                                                 |                | 4.897.202,94      | -1.135.592,14     | 3.761.610,80 | -1.404.281,57 | 2.357.329,23     | 1.885.863,38       | 406.106,45 | 2.291.969,83    | 9.075.718,33  | 982.986,58        | 436.167,84                       |
| 13                                                 |                | 4.897.202,94      | -1.135.592,14     | 3.761.610,80 | -1.432.367,20 | 2.329.243,60     | 1.863.394,88       | 406.106,45 | 2.269.501,33    | 11.345.219,66 | 901.250,20        | 371.424,17                       |
| 14                                                 |                | 4.897.202,94      | -1.135.592,14     | 3.761.610,80 | -1.461.014,55 | 2.300.596,25     | 1.840.477,00       | 406.106,45 | 2.246.583,45    | 13.591.803,11 | 826.064,07        | 316.196,64                       |
| 15                                                 |                | 4.897.202,94      | -1.135.592,14     | 3.761.610,80 | -1.490.234,84 | 2.271.375,96     | 1.817.100,77       | 406.106,45 | 2.223.207,22    | 15.815.010,33 | 756.915,44        | 269.097,47                       |
| 16                                                 |                | 4.897.202,94      | -1.503.292,14     | 3.393.910,80 | -1.520.039,54 | 1.873.871,26     | 1.499.097,01       | 406.106,45 | 1.905.203,46    | 17.720.213,79 | 600.599,59        | 198.319,77                       |
| 17                                                 |                | 4.897.202,94      | -1.135.592,14     | 3.761.610,80 | -1.550.440,33 | 2.211.170,47     | 1.768.936,38       | 406.106,45 | 2.175.042,83    | 19.895.256,61 | 634.874,27        | 194.709,64                       |
| 18                                                 |                | 4.897.202,94      | -1.135.592,14     | 3.761.610,80 | -1.581.449,13 | 2.180.161,67     | 1.744.129,34       | 406.106,45 | 2.150.235,79    | 22.045.492,40 | 581.141,97        | 165.539,14                       |
| 19                                                 |                | 4.897.202,94      | -1.135.592,14     | 3.761.610,80 | -1.613.078,11 | 2.148.532,69     | 1.718.826,15       | 406.106,45 | 2.124.932,60    | 24.170.425,00 | 531.762,32        | 140.687,25                       |
| 20                                                 |                | 4.897.202,94      | -1.135.592,14     | 3.761.610,80 | -1.645.339,68 | 2.116.271,12     | 1.693.016,90       | 406.106,45 | 2.099.123,35    | 26.269.548,35 | 486.392,20        | 119.520,53                       |
| 21                                                 |                | 4.897.202,94      | -1.503.292,14     | 3.393.910,80 | -1.678.246,47 | 1.715.664,33     | 1.372.531,46       | 406.106,45 | 1.778.637,91    | 28.048.186,26 | 381.603,58        | 87.093,77                        |
| 22                                                 |                | 4.897.202,94      | -1.135.592,14     | 3.761.610,80 | -1.711.811,40 | 2.049.799,40     | 1.639.839,52       | 406.106,45 | 2.045.945,97    | 30.094.132,23 | 406.438,93        | 86.156,62                        |
| 23                                                 |                | 4.897.202,94      | -1.135.592,14     | 3.761.610,80 | -1.746.047,63 | 2.015.563,17     | 1.612.450,54       | 406.106,45 | 2.018.556,99    | 32.112.689,22 | 371.294,40        | 73.102,21                        |
| 24                                                 |                | 4.897.202,94      | -1.135.592,14     | 3.761.610,80 | -1.780.968,58 | 1.980.642,22     | 1.584.513,78       | 406.106,45 | 1.990.620,23    | 34.103.309,44 | 339.033,05        | 61.997,31                        |
| 25                                                 |                | 4.897.202,94      | -1.503.292,14     | 3.393.910,80 | -1.816.587,95 | 1.577.322,85     | 1.261.858,28       | 406.106,45 | 1.667.964,73    | 35.771.274,17 | 263.036,93        | 44.675,18                        |
|                                                    |                |                   |                   |              |               |                  |                    |            | NBD             |               | 8.789.522,92      | 0,00                             |
|                                                    |                |                   |                   |              |               |                  |                    |            | İndirgeme Oranı |               | 8,00%             | 16,28%                           |

Raporun, ekonomik fizibilite kısmında genel ekonomik kabullere ilişkin veriler belirtilmektedir (Çizelge 5.26). Mali raporda yapılan hesaplamaların burada yer alan verilere göre yapıldığı görülmektedir. Dolayısıyla ekonomik fizibiliteye ilişkin bölümde mali rapordan farklı bir hususa değinilmemektedir.

Çizelge 5.26 Çeşme Yat Limanı'na ilişkin genel ekonomik kabuller (UAB tarihsiz)

| Genel Ekonomik Kabuller                                                 |              |
|-------------------------------------------------------------------------|--------------|
| Beklenmeyen giderlerin toplam yatırım tutarına oranı (%)                | 10,00        |
| Personel ücretlerine ödenecek stopaj oranı (%)                          | 40,00        |
| İlk yıl ödenecek kira tutarı (\$)                                       | 1.152.000,00 |
| İlk yıl ticari alanlar kira bedeli (m <sup>2</sup> /yıl) (\$)           | 300,00       |
| İlk üç yıl yıllık bağlamalar için fiyat tarifi (\$/m <sup>2</sup> *gün) | 0,19         |
| İlk üç yıl kışlık bağlamalar için fiyat tarifi (\$/m <sup>2</sup> *gün) | 0,25         |
| İlk üç yıl günlük bağlamalar için fiyat tarifi (\$/m <sup>2</sup> *gün) | 0,60         |
| Birim lifting ücreti (\$/m <sup>2</sup> )                               | 10,00        |
| Amortisman                                                              | 406.106,45   |
| Marka/isim kullanım hakkı (yıllık %)                                    | 1,25         |
| İşletmeci firma payı/marina gelirleri (kiralara hariç) (%)              | 2,50         |
| Bilinmeyen cari giderlerin yıllık toplam gelire oranı (%)               | 2,00         |
| \$ bazında yıllık tahmini ÜFE oranı (%)                                 | 2,00         |
| Yatırım indirimi                                                        | 0,00         |
| \$ bazında yıllık indirgeme oranı (%)                                   | 8,00         |
| Akaryakıt istasyonu yıllık işletme kira bedeli                          | 75.000,00    |
| Yatırım dönemi Hazine kira bedeli                                       | 100.000,00   |
| \$ kuru (1 \$=TL)                                                       | 1,35         |
| Kurumlar vergisi oranı (%)                                              | 20,00        |

Fizibilite raporunun en güçlü yönünün, tüm gelir ve gider kalemlerinin döviz cinsinden hesaplanması olduğu söylenebilir. Yerli para cinsinden 25 yıllık bir dönem için faiz ve enflasyonda yaşanabilecek dalgalanmalar nedeniyle gerçekçi bir sonuç elde edilmesinin önüne geçilmek istendiği değerlendirilmektedir. Geri ödeme süresinin 6,45 yıl olarak bulunması, 25 yıllık bir dönem için dikkate alındığında makul sayılabilir.

b) Muğla-Turgut Reis Yat Limanı fizibilite raporu (UAB tarihsiz)

Fizibilite raporu dört bölümden oluşmaktadır. Birinci bölüm, yatırım hakkında genel bilgilere ayrılmıştır. Burada yatırımın konusu, yeri, kapasitesi, ulaşım bağlantıları ve

yatırım süresi yer almaktadır. Bölgesel arz ve talep tahminlerine ayrılan ikinci bölümde, Akdeniz Havzası, Türkiye ve yatırımın yapılacağı bölgedeki yat turizmi, yat limanları ve kapasiteleri, bunlara ilişkin talep tahminleri, yat filosunun gelişimi, bayrak ve boyutlarına göre dağılımlarından bahsedilmektedir. Üçüncü bölüm, sabit yatırım, işletme sermayesi ve finansmandan oluşan yatırım tahminlerine ayrılmıştır. Son olarak, ekonomik ve mali analizlere yer verilmiştir. Bu bölümde, proje gelir ve giderleri, vergi öncesi kâr, net akım tablosu, net kâr, vergi ve indirimleri, mali değerlendirme kapsamında geri dönüş oranı ve süresinin değerlendirildiği görülmüştür.

Sabit yatırımlara ilişkin maliyet tahminlerine yer verilmektedir. Yatırım maliyetinin, o maliyet içindeki yatırım kalemlerinin tahmin edilen paylarına göre hesaplandığı anlaşılmaktadır. En büyük maliyet kalemlerini yapım işleri, saha işleri, tefriş, dekorasyon, rıhtım ve çekek yerlerinin oluşturduğu görülmektedir (Çizelge 5.27).

Çizelge 5.27 Turgut Reis Yat Limanı yatırım maliyeti tahmini (\$) (UAB tarihsiz)

| Yatırım kalemleri             | Yatırım Maliyeti |                      |
|-------------------------------|------------------|----------------------|
|                               | Yüzde (%)        | Tutar (\$)           |
| Etüt Proje giderleri          | 3,60             | 360.000,00           |
| Yönetim Giderleri             | 2,90             | 290.000,00           |
| Su tesisatı                   | 2,70             | 270.000,00           |
| Elektrik tesisatı             | 7,62             | 762.000,00           |
| Servis bağlantı yolları       | 1,50             | 150.000,00           |
| Rıhtımlar, çekek yerleri      | 19,60            | 1.960.000,00         |
| Saha işleri                   | 14,52            | 1.452.000,00         |
| Binalar, tefriş, dekorasyon   | 20,00            | 2.000.000,00         |
| Liman yapıları                | 13,23            | 1.323.000,00         |
| Makine ve teçhizat            | 5,00             | 500.000,00           |
| Nakliyeler ve bilinmeyenler   | 5,03             | 503.000,00           |
| Peysaj, bahçe ve saha tazmini | 3,80             | 380.000,00           |
| İnşaat sigortası              | 0,50             | 50.000,00            |
| <b>Toplam inşaat maliyeti</b> | <b>100,00</b>    | <b>10.000.000,00</b> |

İşletme sermayesi 600.000 \$, yatırım dönemi kredi faiz gideri inşaatın 2. yılı için 614.927 ve 3. yılı için 816.373 \$ tahmin edilmiştir. İşletme sermayesi iki aylık işletme giderlerini karşılayabilecek şekilde hesaplamalara dahil edilmektedir.

Yatırımın finansmanına ilişkin bilgiler yer almaktadır. Yatırımın %25'i öz kaynaklardan karşılanırken, %75'i oranında yabancı kaynaklara başvurulmaktadır. Yabancı kaynakların 800.000 \$'ı ihracat kredisinden, 6.700.000 \$'ı ticari kredilerden oluşmaktadır. İhracat kredi kullanımının oldukça cazip olduğu ancak yaklaşık olarak yabancı kaynakların %12'sine tekabül ettiği görülmektedir (Çizelge 5.28).

Çizelge 5.28 Turgut Reis Yat Limanı finansman bilgileri (UAB tarihsiz)

| Finansman yapısı   |                                                                                       | %  | Tutar \$  |
|--------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|----|-----------|
| Öz kaynaklar       |                                                                                       | 25 | 2.500.000 |
| Yabancı kaynaklar  |                                                                                       | 75 | 7.500.000 |
| İhracat kredisi    |                                                                                       |    | 800.000   |
| Faiz oranı         | ABD Doları libor+ %0,75                                                               |    |           |
| Vade ve geri ödeme | İnşaat bitiminden itibaren 14 eşit taksitle, 6 ayda bir anapara ödemeli, toplam 7 yıl |    |           |
| Komisyon           | %1                                                                                    |    |           |
| Masraflar          | 25.000 \$                                                                             |    |           |
| Ticari kredi       |                                                                                       |    | 6.700.000 |
| Faiz oranı         | ABD Doları libor+ %4                                                                  |    |           |
| Vade ve geri ödeme | 2 yıl ödemesiz, 4 eşit taksitle, anapara ödemeli, toplam 4 yıl                        |    |           |
| Komisyon           | %1                                                                                    |    |           |
| Masraflar          | 25.000 \$                                                                             |    |           |

Finansmana ilişkin verilen bilgilerinden, ihracat ve ticari kredilerin finansman gider tahminlerinin ödeme sürelerine göre hesaplamalarının yapıldığı görülmektedir (Çizelge 5.28).

Raporun ekonomik ve mali analiz kısmında proje gelir ve giderlerine ilişkin hesaplamalar yer almaktadır. Burada da, Çeşme Yat Limanı fizibilite raporunda bahsedildiği üzere, belirli bir doluluk oranında bağlama, çekme atma, teknik hizmetler, kira ve yan işletme (süpermarket, havuz, akaryakıt) gelirleri hesaplanmaktadır.

Proje giderleri kapsamında; personel, genel yönetim, elektrik, su, akaryakıt, bakım onarım, yan işletmeler, amortisman, finansman giderleri ve arazi kirasının bulunduğu görülmektedir.

Gelir ve giderlerin yıllar itibariyle yapılan tahminler sonucu yatırım gelir gider tablosuna, akabinde projenin nakit akım tablosuna yer verildiği görülmüştür. Net nakit akımı; gelirler toplamıyla giderler toplamı arasındaki fark olarak alınmaktadır. Gelirler toplamı; öz kaynak, krediler ve işletme dengesinin toplamıyla bulunmaktadır. Giderlerin toplamı; yapım maliyeti, faizler, kurumlar vergisi, anapara ödemesi ve işletme sermayesi toplamından elde edilmektedir. Bu projenin yapıldığı dönemde %70 yatırım indiriminden faydalandığı, hesaplamalar \$ cinsinden yapıldığından, bu avantajın hesaplamalara uygun olarak \$ cinsinden dahil edildiği anlaşılmıştır.

Mali değerlendirmelerde geri dönüş oranının kullanıldığı, toplam yatırım ve öz sermaye için  $R=(F+Y)/I$  ve  $R_e=F/Q$  formüllerine göre hesaplama yapıldığı görülmektedir. Burada verilen sembollerin anlamları şu şekildedir:

- R: Toplam yatırımın geri dönüş oranı
- $R_e$ : Öz kaynağın geri dönüş oranı
- F: Net kâr
- Y: Normal bir yıl için toplam faiz ödemeleri
- I: Toplam yatırım
- Q: Öz sermaye

Geri dönüş oranının hesaplanmasında işletmenin gerçek kârlılıkla çalışmış olduğu 6. yıl değerlerine göre şu şekilde hesaplama yapılmaktadır:

$$R=(2.570.312+260.472)/10.000.000=0,283$$

$$R_e= 2.570.312/2.500.000= 1,028$$

Yatırımın geri dönüş süresinin nasıl hesaplandığı ve yapılan hesaplama sonucu 5 yıl 8 ay geri ödeme süresine nasıl ulaşıldığı gösterilmiştir (Çizelge 5.29).

Çizelge 5.29 Turgut Reis Yat Limanı geri ödeme süresinin hesaplaması (UAB tarihsiz)

| İşletme yılı                  |       | Net kâr + amortisman |            |
|-------------------------------|-------|----------------------|------------|
|                               |       | Yıllık               | Kümülatif  |
| 1                             | 3 ay  | -675.373             | -675.373   |
| 2                             | 12 ay | 425.860              | -249.514   |
| 3                             | 13 ay | 1.157.501            | 907.987    |
| 4                             | 14 ay | 2.050.849            | 2.958.836  |
| 5                             | 15 ay | 2.529.906            | 5.488.742  |
| 6                             | 16 ay | 3.102.312            | 8.591.054  |
| 7                             | 5 ay  | 1.408.945            | 10.000.000 |
| Geri ödeme süresi= 5 yıl 8 ay |       |                      |            |

İşletmenin yatırımı tamamlama süresinin 30 ay olduğu ve işletme süresinin 14 yıl olduğu görülmektedir. Bulunan 5 yıl 8 aylık süre toplam süre dikkate alındığında uzun bir süre olarak görülebilir.

c) Didim Yat Limanı fizibilite raporu (UAB tarihsiz)

Didim Yat Limanı ile ilgili fizibilite raporunun, Turgut Reis Yat Limanı fizibilite raporuyla benzer veriler ve yöntem kullanılarak hazırlandığı görülmektedir. Bu raporda da proje yapılabilirliği kararında, geri ödeme oranı ve süresi yöntemi kullanılmıştır. Toplam süre, yatırım süresi dahil 10 yıl olup bulunan geri ödeme süresi 7 yıl 6 ay olarak hesaplanmıştır. İşletmecinin yatırım maliyetinin kazanılması sonrasında sadece 2,5 yıl daha işletme süresi bulunmaktadır.

İncelenen üç fizibilite raporuyla ilgili şu saptamalar yapılmıştır;

- 1) Yatırım kararı alınmadan önce kademeli olarak ülke yakın çevresi, ülke ve bölgenin potansiyeli, kapasitesi ve talep tahminlerine yer verilmiştir.
- 2) Proje yapılabilirliği konusunda statik ve dinamik değerlendirme<sup>76</sup> yöntemleri kullanılmıştır. Dinamik yöntemlerden, NBD ve iç verimlilik oranı yöntemlerine bir fizibilite raporunda rastlanırken, statik yöntemlerden yatırımın geri dönüş oranı ve süresinin tüm raporlarda kullanıldığı görülmüştür.

<sup>76</sup> Statik yöntem, değerlemenin bir dönemlik muhasebe kayıtlarının esas alındığı ve değerlendirmelerin gelir ve giderlere dayandığı yöntemdir. Dinamik yöntem, bir projenin ekonomik ömrü boyunca edilecek hâsılat ve yapılacak maliyetlerinin türdeş zaman dilimlerinde incelendiği bir yöntemdir (Gedik vd. 2005).

- 3) Tercih edilen değerleme yöntemlerinin tamamında, yat limanı gelir gider tahminleri döviz cinsinden yapılmıştır. Bu şekilde bir tercihte bulunulmasının, özellikle statik değerleme yöntemlerinin olası olumsuzluklarından kaçınma amacıyla yapıldığı değerlendirmesinde bulunulabilir.
- 4) Yatırım finansmanında öz kaynaklar önemli bir rol oynamaktadır.
- 5) İşletme süresine göre uzun sayılabilecek geri ödeme süreleri hesaplanmasına karşın yine de talepte bulunulduğu anlaşılmaktadır.
- 6) Alternatif NBD değerleri ile imtiyaz sürelerinin hesabında kullanılan Monte Carlo Simülasyonu gibi yöntemlere yer verilmediğı gözlemlenmiştir. İdarece belirlenen imtiyaz süresinin veri olarak kabul edildiğı anlaşılmaktadır.

Sonuç olarak, Türkiye’de yat limanlarıyla ilgili KÖİ modeli projeleri fizibilite raporlarında yer verilen hususların çok sayıda projede benzer olduğu, hesaplamalarda yerli para yerine döviz kullanıldığı ve çoğunlukla da yatırımın geri dönüş oranı ya da süresine göre karar verildiğı söylenebilir.

### **5.3.5 KÖİ modeli tercihlerinde ileri değerleme yöntemlerine yer verilmesi**

KÖİ modeline konu projeler uzun süreli sözleşmelerdir. Geleceğe yönelik tahmin yapılabilmesi, belirli ve belirsiz değişkenlere ilişkin verilerin bilinmesine bağıdır. Ayrıca, değişkenlerin tahmin süresi boyunca büyük dalgalanmalar göstermemesi isabetliliğine katkıda bulunur. Türkiye’de KÖİ modelinin yaygın tercihinin yatırım projelerinin fizibilite ve uygulama süreçlerinde hangi değişkenlerin kullanıldığına ilişkin bir paylaşım bulunmamaktadır. Üstelik, özellikle ekonomik istikrar, enflasyon, döviz kuru, borçlanma maliyeti gibi değişkenlerdeki oynaklık geleceğe ilişkin değerleme yapılmasını güçleştirmektedir.

Türkiye’de seçilmiş sektörler için değerleme yapılırken geri ödeme süresi ve yatırımın ortalama kârlılığı gibi paranın zaman değerini dikkate almayan yöntemler tercih edilmemelidir. Net bugünkü değer, kârlılık endeksi, iç verim oranı, düzeltilmiş iç getiri oranı, ekonomik katma değer gibi dinamik değerleme yöntemleri güçlü tahmin yapılmasını sağlayabilecektir. Ancak, bu yöntemlerin de bir noktaya kadar belirsizlikleri

giderebileceği, değişkenlerdeki dalgalanmalar göz önünde bulundurularak tahminlerin bu dönemleri kapsayacak şekilde revize edilmesi gerekir.

Türkiye’de gayrimenkul, altyapı ve varlık değerlendirme ile proje geliştirme ve değerlendirme çalışmalarının büyük ölçüde yetersiz olduğu ve yapılan çalışmaların, içerik ve format ve analizler yönlerinden uluslararası standartlardan uzak bulunduğu vurgulanmalıdır (Tanrıvermiş 2017, 2019). İncelenen raporlarda sınırlı ölçüde dinamik değerlendirme yöntemlerinin kullanıldığı, sıçrama dönemlerinde değişkenlerin aldığı yeni değerlerin güncellendiği bir sistemin kurulmasının gerekli olduğu ve bu sayede yatırım maliyeti ve imtiyaz süresinin doğru bir şekilde tahmin edilebileceği değerlendirilmektedir. Bu bakımdan KÖİ projelerinde yatırım maliyetleri, gelir tahminleri ve risk dağılımları ile sözleşme veya işletme süresi ve devir koşullarına ilişkin bilgilerin öncelikle araştırmacılar ve hatta toplum ile açıklık ve şeffaflık ilkelerine uygun biçimde paylaşılması özel önem taşımaktadır. KÖİ projelerinde ideal işletme süresi, şeffaflık ve reel opsiyon analizi gibi konular, daha etkin projeler geliştirilmesi için derinlemesine araştırmalar gerektiren alanlar olduğu bilinmektedir. Projelerde işletme süresinin, yatırımcı ve kamu tarafı arasındaki dengeyi sağlayacak şekilde belirlenmesi, riskler ve belirsizlikler ile projenin finansman yapısının ilişkilendirilmesi ve farklı sektörlerde işletme süresini etkileyen faktörlerin analizine dayalı daha esnek modellerin geliştirilmesi gerekli görülmektedir.

Türkiye’de Hazine taşınmazlarının KÖİ modeliyle değerlendirilmesi hem ekonomik kalkınma, hem de kamu kaynaklarının verimli kullanımı açısından önemlidir. Bu süreçte, üniversitelerin gayrimenkul geliştirme ve yönetimi bölümlerinde öğretilen taşınmaz geliştirme süreçlerinin planlanması, uygulanması ve yönetimi konularında elde edilen uzmanlık, KÖİ projelerinin daha etkili ve sürdürülebilir bir şekilde hayata geçirilmesine katkı sağlayabilmektedir. Gayrimenkul geliştirme ve yönetimi eğitimi, mezunlarına pazar analizleri, fizibilite çalışmaları, taşınmaz değerlendirme, proje finansmanı ve hukuki süreçler gibi konularda deneyim kazandırmaktadır. Elde edilen beceriler, KÖİ projelerinde hem kamu hem de özel sektörün çıkarlarını dengelemeyi, projelerin fizibilitesini ve sürdürülebilirliğini sağlamayı mümkün kılabilmektedir. Ayrıca, taşınmazların değerinin doğru tespiti ve en verimli şekilde kullanımı konusunda önem arz etmektedir. Anlatılan

ndenlerle gayrimenkul geliştirme ve yönetimi mezunları, KÖİ projelerinde stratejik planlama ve uygulama aşamalarında önemli katkılar sunarak, bu projelerin uzun vadede başarıya ulaşmasında etkili olabilmektedirler.

#### **5.4 Kamu Özel İşbirliklerinin Muhasebeleştirilmesi**

KÖİ modelinde kamu kesimi, Uluslararası Kamu Sektörü Muhasebe Standartları (IPSAS) ve Devlet Muhasebesi Standartları (DMS) esasları çerçevesinde muhasebeleştirme yapmaktadır. Kiralamalarda IPSAS 13 (2001), karşılıklar, koşullu yükümlülükler ve koşullu varlıklarda IPSAS 19 (2002), hizmet imtiyaz sözleşmelerinde IPSAS 32 (2011), uluslararası standartları bulunmaktadır. Bu standartların ulusal karşılığı olarak, kiralamalarda DMS 13 (2010), karşılıklar, koşullu yükümlülükler ve koşullu varlıklarda DMS 19 (2011)<sup>77</sup>, hizmet imtiyaz sözleşmelerinde DMS 32 (2014)<sup>78</sup> esaslarına göre muhasebe kayıtları yapılmaktadır. İkincil mevzuat olarak 2015 yılında Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği<sup>79</sup> (GYMY), Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği<sup>80</sup> (MYMY) ve 45 No.lu Genel Tebliğ çıkarılmıştır (Muhasebat Genel Müdürlüğü 2019).

Özel sektör, KÖİ uygulamalarının muhasebeleştirilmesinde Türkiye Finansal Raporlama Standardı (TFRS) Yorum 12 İmtiyazlı Hizmet Anlaşmaları (Uluslararası Finansal Raporlama Yorum Komitesi (IFRIC) 12-Interpretation on Service Concession Arrangements), uygulanmaktadır (Akdoğan ve Aydın 2018).

Kamu kurumları ise 5018 Sayılı Kanun kapsamında tam ta,hakkuk esaslı uygulamaya geçiş ile birlikte Muhasebat Genel Müdürlüğünün yayımladığı DMS 32 Hizmet İmtiyaz Sözleşmelerine göre muhasebe kayıtlarını tutmaktadır.

---

<sup>77</sup> 10.02.2011 tarih ve 27842 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

<sup>78</sup> 07.05.2014 tarih ve 28993 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

<sup>79</sup> 08.06.2006 tarih ve 25839 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

<sup>80</sup> 27.12.2014 tarih ve 29218 Mükerrer sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

Son olarak DMS 32 ve TFRS yorum 12 birbirine paralel ve bütünlük oluşturacak şekilde yayımlanmış ve böylece raporlamada hem devlet açısından, hem de özel sektör açısından bir denge sağlanmıştır.

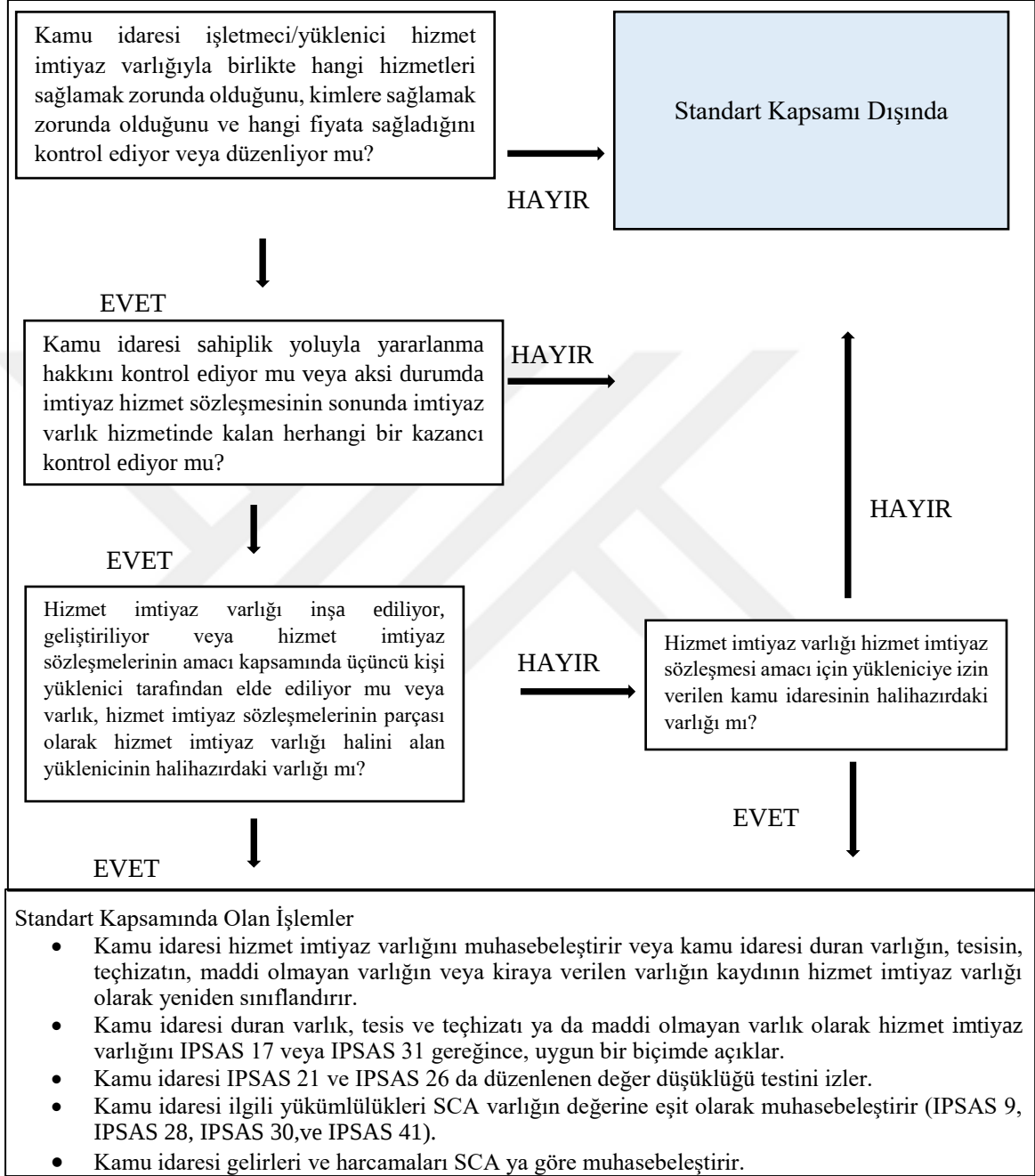
#### **5.4.1 Ulusal ve uluslararası standartlar, muhasebe uygulamaları**

IPSAS 32 hizmet imtiyaz sözleşmelerinin muhasebeleştirilmesini düzenlemektedir. Şekil 5.4.1.1’de imtiyaz sözleşmelerinin muhasebeleştirilmesine özet olarak değinilmektedir (IPSAS 32 2021).

IPSAS 32’nin ulusal karşılığı 2014 tarih ve 28993 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan, DMS 32 Hizmet İmtiyaz Sözleşmeleri’nde düzenlenmiştir. Yapılan düzenlemede hizmet imtiyaz varlığı ve yükümlülüklerin ölçülmesi ve muhasebeleştirilmesi, işletmeciye bir hakkın devredilmesi modeline ilişkin hükümlere yer verilmiştir (IPSAS 32 2021, DMS 32 2014).

PSAS 19, koşullu yükümlülüklerin uluslararası standartlarına ilişkin esasları düzenlemektedir. Burada, koşullu yükümlülüklerle ilişkin bilgilerin açıklama yapılması gerektiğine yer verilmektedir. Yükümlüklerin finansal etkilerinin hesaplanması, herhangi bir değer çıkışının zamanlaması veya tutarına ilişkin belirsizliklerin anlatımı ve herhangi bir ödeme ihtimali, açıklanmalıdır. Kurulusta herhangi bir değer çıkışı söz konusu değilse bu bilginin açıklanması önceden belirlenmiş olabilir. IPSAS 19’un karşılığı olarak DMS 19 Karşılıklar, Koşullu Yükümlülükler ve Koşullu Varlıklar’a ilişkin esas ve usuller düzenlenmiştir. DMS 19’da, geçmiş belli bir olay sonucu ya da örtülü bir yükümlülüğe ait olan, bunun yerine getirilmesinde ekonomik fayda ya da hizmet sunum olasılığı bulunan kaynakların kurum ya da kuruluşlardan çıkma olasılığının bulunması, yükümlülük tutarının güvenli bir biçimde tahmin ediliyor olması, durumlarında karşılıkların mali tablolara yansıtılmasını düzenlemiştir. Koşullu yükümlülükler nedeniyle kaynakların kurum ve kuruluşlardan çıkma olasılığı bulunması halinde mali tablo dipnotlarında açıklanacağı, müşterek ve müteselsil yükümlülük durumunda, yükümlülüğü diğer taraf karşılıyorsa koşullu yükümlülük, kendisinin ekonomik fayda

veya hizmet sunumu potansiyeli taşıyan kaynaklarının çıkış olasılığı bulunan kısmı için ise karşılık ayırmaktadır (IPSAS 19 2021, DMS 19 2011).



Şekil 5.31 İmtiyaz sözleşmeleri için özet muhasebeleştirme (IPSAS 32 2021)

IPSAS 13 uluslararası alanda kamu kesiminin kiralamalarına ilişkin muhasebe standartlarına ilişkin düzenlemeleri içermektedir. IPSAS 13'ün karşılığı "Devlet

Muhasebe Standardı 13 (DMS 13) Kiralamalar<sup>81</sup>” düzenlemesi yapılmıştır (IPSAS 13 2021, DMS 13 2010).

Ulusal ve uluslararası standartların uygulanmasını gösteren hesaplar MYMY ve GYMY’de gösterilmiştir (MYMY 2014, GYMY 2005).

#### **5.4.2 Özel sektörün KÖİ’lere ilişkin muhasebeleştirme işlemleri**

Türkiye de KÖİ uygulamaları (Yap-İşlet-Devret, Yap-İşlet, Yap-Kirala-Devret ve İşletme Hakkı Devri) kapsamında karşılaştırmalar, “TFRS Yorum 12 İmtiyazlı Hizmet Anlaşmaları” ve “DMS 32 Hizmet İmtiyaz Sözleşmeleri” ile birlikte değerlendirilir. Bu bağlamda; kamudan özel sektöre verilen imtiyazlı hizmet anlaşmalarının bu kesim tarafından muhasebeleştirilmesini düzenleyen TFRS Yorum 12 ayrıntili olarak ele alınmalıdır (Akdoğan 2017).

- a) İşletmecinin altyapı üzerindeki haklarının kullanımı,
- b) Anlaşma bedellerinin muhasebeleştirilmesi ve ölçülmesi,
- c) İnşaat veya yenileme hizmetleri,
- d) İşletme hizmetleri,
- e) Borçlanma maliyetleri,
- f) Bir finansal varlığın ve maddi olmayan duran varlığın sonraki muhasebeleştirme işlemi,
- g) İmtiyazı tanıyan tarafından işletmeciye sunulan kalemler.

TFRS Yorum 12’ye göre, KÖİ uygulamalarının muhasebeleştirilmesinde üç farklı durumdan söz edilebilir. Bunlar, finansal varlık, maddi olmayan duran varlık ya da her ikisini de içeren (karma model) muhasebeleştirilmedir. Ayrıca, özel kişilerin KÖİ sözleşmesine dayanarak ifa ettiği hizmetler için TFRS 15’e göre “Müşteri

---

<sup>81</sup> 19.06.2010 tarih ve 27616 Mükerrer sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

Sözleşmelerinden Hasılat” standardı uyarınca muhasebeleştirme yapılmaktadır (Akdoğan ve Aydın 2018).

Finansal varlık<sup>82</sup> olarak muhasebeleştirme:

TFRS 12’ye göre imtiyaz hakkı veren taraf, hak sahibine, belli ya da belli edilebilen tutarı veya varsa hizmetten yararlananlardan tahsil edilen tutarlar ile belli ya da belli edilebilen tutarlar arasındaki farkı sözleşmeyle garanti ediyorsa, işletmecinin nakit tahsilini finansal varlık olarak muhasebeleştirmektedir (Akdoğan ve Aydın 2018).

Maddi olmayan duran varlık<sup>83</sup> olarak muhasebeleştirme:

YİD sözleşmelerinde işletmeciye kullanıma bağlı ücret tahsil etme yetkisi verilmesi, KÖİ sözleşmelerinde hizmetler karşılığı bir varlık belirlenmesi durumunda maddi olmayan duran varlık olarak muhasebeleştirilmektedir (Akdoğan ve Aydın 2018).

Karma model olarak muhasebeleştirme:

YİD sözleşmelerinin, hak sahibine minimum bir tutarın garanti edildiği, bu tutarın aşılması halinde hizmetten yararlananlardan tahsilat yapma yetkisinin tanındığı durumlarda, talep riskinin taraflar arasında paylaşıldığı söylenebilir. Bu durumda hak sahibi, garanti kapsamına dahil kısım için finansal varlık, aşan kısım için yapılan tahsilatlar için maddi olmayan duran varlık muhasebeleştirmesi yapmaktadır. Kamu tarafının, imtiyaz nedeniyle hak sahibine ödeme yapması durumunda muhasebeleştirilen toplam yükümlülüğün her bir kısmı ayrı ayrı kaydedilmektedir (Akdoğan ve Aydın 2018).

---

<sup>82</sup> Finansal varlık, sözleşmeyle belirlenmek koşuluyla başka bir işletmeden nakit veya başka bir finansal varlık alınma hakkıdır (Akdoğan ve Aydın 2018).

<sup>83</sup> Maddi olmayan duran varlıklar, fiziksel varlığı bulunmayan ancak sözleşmeye bağlı bir hakka bağlı olarak tanımlanabilir, parasal olmayan varlıklardır (Akdoğan ve Aydın 2018).

Kaval ve Vardar (2015), yatırım dönemi 2 yıl, işletme dönemi 3 yıl sürecek bir köprü inşası için YİD sözleşmesi imzalayan işletmecinin örnek muhasebe kaydının bahsedilen üç modele göre nasıl yapılacağını incelemektedir.

Yapım ve işletme aşaması bilgileri, bunlarla ilgili tablolar ve muhasebe kayıtları şu şekildedir (Kaval ve Vardar 2015):

- Yatırım tutarı, 260.000 TL, her yıl 130.000 TL'si tamamlanmakta ve kâr oranı %10'dur. 1. yıl için %5 faiz oranından 4 yıl ödemeli 50.000 TL ve 2. yıl için 3 yıl ödemeli %5 oranından 50.000 TL kredi söz konusudur. İşletme faaliyetlerinden beklenen kâr oranı %25 alınmaktadır.
- İşletme aşamasına ilişkin (3, 4 ve 5. yıllar) sırasıyla birim maliyet ve fiyat bilgileri; 1,5; 1,75; 2 ve 2,5; 3; 3,5 olarak verilmektedir.
- Kullanılan kredilere ilişkin borç itfa bilgileri şu şekildedir;

Çizelge. 5.30 Kullanılan kredi itfa planı (Kaval ve Vardar 2015)

| Birinci Yıl Sonunda Kullanılan 4 Yıl Ödemeli Kredi İtfa Tablosu |          |         |          |             |
|-----------------------------------------------------------------|----------|---------|----------|-------------|
|                                                                 | Anapara  | Faiz    | Taksit   | Kalan Tutar |
| 1. Yıl                                                          |          | -       | -        | 50.000,0    |
| 2. Yıl                                                          | 11.600,6 | 2.500,0 | 14.100,6 | 38.399,4    |
| 3. Yıl                                                          | 12.180,6 | 1.920,0 | 14.100,6 | 26.218,8    |
| 4. Yıl                                                          | 12.789,7 | 1.310,9 | 14.100,6 | 13.429,1    |
| 5. Yıl                                                          | 13.429,1 | 671,5   | 14.100,6 |             |
| İkinci Yıl Sonunda Kullanılan 3 Yıl Ödemeli Kredi İtfa Tablosu  |          |         |          |             |
|                                                                 | Anapara  | Faiz    | Taksit   | Kalan Tutar |
| 1. Yıl                                                          | -        | -       | -        |             |
| 2. Yıl                                                          | -        | -       | -        | 50.000,0    |
| 3. Yıl                                                          | 15.860,4 | 2.500,0 | 18.360,4 | 34.139,6    |
| 4. Yıl                                                          | 16.653,4 | 1.707,0 | 18.360,4 | 17.486,1    |
| 5. Yıl                                                          | 17.486,1 | 874,3   | 18.360,4 | -           |

- Sözleşmede garanti edilen kapasite (3, 4 ve 5. yıllar) 120.000; 140.000; 160.000, beklenen talep (3, 4 ve 5. yıllar) 110.000; 150.000; 175.000 ve yatırım tutarları (1 ve 2. yıl için) 143.000 TL (130.000 maliyet +%10 kâra göre hesaplanmıştır) olarak verilmektedir.

- Sözleşme toplam hasılatı, işletme sözleşmesi/faaliyeti gider ve hasılatı, finansal varlıklardan sağlanan nakit akışları ve etkin faiz oranının (%2,92 olarak alınmıştır) hesaplanmasına ilişkin tablo bilgileri;

Çizelge. 5.31 Sözleşme toplam hasılatı, işletme sözleşmesi gider ve hasılatı, nakit akışları (Kaval ve Vardar 2015)

| Sözleşmenin Toplam Hasılatı                                                               |                                                  |                                                   |                                                |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|---------------------------------------------------|------------------------------------------------|
|                                                                                           | 3. Yıl                                           | 4. Yıl                                            | 5. Yıl                                         |
| Toplam Hasılat (a*b)                                                                      | 300.000,0                                        | 420.000,0                                         | 560.000,0                                      |
| (a) Birim Fiyat                                                                           | 2,5                                              | 3,0                                               | 3,5                                            |
| (b) Garanti Edilen Kapasite                                                               | 120.000,0                                        | 140.000,0                                         | 160.000,0                                      |
| İşletme Sözleşmesinin Giderleri ve Hasılatı                                               |                                                  |                                                   |                                                |
|                                                                                           | 3. Yıl                                           | 4. Yıl                                            | 5. Yıl                                         |
| İşletme Faaliyetine İlişkin Giderler (a*c)                                                | 165.000                                          | 262.500                                           | 350.000                                        |
| (a) Birim Başına Gider                                                                    | 1,5                                              | 1,75                                              | 2                                              |
| (b) Beklenen Talep                                                                        | 110.000                                          | 150.000                                           | 175.000                                        |
| İşletme Faaliyetine İlişkin Hasılat (%25 kâr marjı ile)                                   | 206.250<br>165.000*1,25<br>veya<br>110.000*1,875 | 328.125<br>262.500*1,25<br>veya<br>150.000*2,1875 | 437.500<br>350.000*1,25<br>veya<br>175.000*2,5 |
| Finansal Varlıklardan Sağlanan Nakit Akışları                                             |                                                  |                                                   |                                                |
|                                                                                           | 3. Yıl                                           | 4. Yıl                                            | 5. Yıl                                         |
| Finansal Varlıklardan Nakit Akışları (Toplam Hasılat-İşletme Faaliyetine İlişkin Hasılat) | 93.750<br>(300.000-206.250)                      | 91.875<br>(420.000-328.125)                       | 122.500<br>(560.000-437.500)                   |

Çizelge. 5.32 Finansal varlık tutarları ve etkin faiz oranı hesaplanması ve (Kaval ve Vardar 2015)

| Finansal Varlıklara İlişkin Etkin Faiz Oranının Hesaplanması        |                |            |                |            |             |
|---------------------------------------------------------------------|----------------|------------|----------------|------------|-------------|
|                                                                     | 1. Yıl         | 2. Yıl     | 3. Yıl         | 4. Yıl     | 5. Yıl      |
| Nakit giriş ve çıkışları                                            | -143.000,0     | -143.000,0 | 93.750,0       | 91.875,0   | 122.500,0   |
| Finansal Varlık Tutarları                                           |                |            |                |            |             |
|                                                                     | Yatırım Dönemi |            | İşletme Dönemi |            |             |
|                                                                     | 1. Yıl         | 2. Yıl     | 3. Yıl         | 4. Yıl     | 5. Yıl      |
| Açılış Tutarları                                                    | -              | 143.000,0  | 290.178,9      | 204.908,8  | 119.021,8   |
| Dönemde kayda alınan                                                | 143.000,0      | 143.000,0  | -              | -          | -           |
| Etkin Faiz Tutarları (önceki yılın kapanış tutarı*etkin faiz oranı) | -              | 4.178,9    | 8.479,9        | 5.988,0    | 3.478,2     |
| Tahsil edilen tutar                                                 | -              | -          | (93.750,0)     | (91.875,0) | (122.500,0) |
| Kapanış                                                             | 143.000,0      | 290.178,9  | 204.908,8      | 119.021,8  | -           |

İncelemede veriler dikkate alınarak finansal varlık olarak muhasebe işlemleri aşağıdaki şekilde yapılmaktadır.

1. yıl kayıtları:

|                                        |         |         |
|----------------------------------------|---------|---------|
| 740 Hizmet Üretim Maliyeti             | 130.000 |         |
| İlgili Hesaplar                        |         | 130.000 |
| 213 YİD Projesi<br>-Finansal Varlıklar | 143.000 |         |
| 600 Yurtiçi Satışlar                   |         | 143.000 |

2. yıl kayıtları:

|                                        |          |          |
|----------------------------------------|----------|----------|
| 740 Hizmet Üretim Maliyeti             | 130.000  |          |
| İlgili Hesaplar                        |          | 130.000  |
| 213 YİD Projesi<br>-Finansal Varlıklar | 143.000  |          |
| 600 Yurtiçi Satışlar                   |          | 143.000  |
| 780 Finansman Giderleri                | 2.500    |          |
| 300 Banka Kredileri                    |          | 2.500    |
| 300 Banka Kredileri                    | 14.100,6 |          |
| 102 Bankalar                           |          | 14.100,6 |
| 213 YİD Projesi                        | 4.178,9  |          |
| 642 Faiz Geliri                        |          | 4.178,9  |

3. yıl kayıtları:

|                                                                                    |           |                   |
|------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-------------------|
| 210 YİD Projesinden Garanti Alacakları                                             | 290.178,9 |                   |
| 213 YİD Projesi<br>-Finansal Varlıklar                                             |           | 290.178,9         |
| 740 Hizmet Üretim Maliyeti                                                         | 165.000   |                   |
| İlgili Hesaplar                                                                    |           | 165.000           |
| 123 YİD Projesi Alacak<br>123.01 İşletme Hiz. Ala.                                 | 206.250   |                   |
| 600 Yurtiçi Satışlar                                                               |           | 206.250           |
| 780 Finansman Giderleri                                                            | 4.420     |                   |
| 300 Banka Kredileri                                                                |           | 4.420             |
| 210 YİD Projesinden Garanti Alacakları                                             | 8.479,9   |                   |
| 642 Faiz Geliri                                                                    |           | 8.479,9           |
| 102 Bankalar                                                                       | 300.000   |                   |
| 123 YİD Projesi Alacak<br>123.01 İşletme Hiz. Ala.<br>210 YİD Projesi Garanti Ala. |           | 206.250<br>93.750 |
| 300 Banka Kredileri                                                                | 32.461    |                   |
| 103 Bankalar                                                                       |           | 32.461            |

4. yıl kayıtları:

|                                                    |         |         |
|----------------------------------------------------|---------|---------|
| 740 Hizmet Üretim Maliyeti                         | 262.500 |         |
| İlgili Hesaplar                                    |         | 262.500 |
| 123 YİD Projesi Alacak<br>123.01 İşletme Hiz. Ala. | 328.125 |         |
| 600 Yurtiçi Satışlar                               |         | 328.125 |
| 780 Finansman Giderleri                            | 3.017,9 |         |
| 300 Banka Kredileri                                |         | 3.017,9 |
| 210 YİD Projesinden Garanti Alacakları             | 5.988   |         |
| 642 Faiz Geliri                                    |         | 5.988   |

|                                                                                    |         |                   |
|------------------------------------------------------------------------------------|---------|-------------------|
| 102 Bankalar                                                                       | 420.000 |                   |
| 123 YİD Projesi Alacak<br>123.01 İşletme Hiz. Ala.<br>210 YİD Projesi Garanti Ala. |         | 328.125<br>91.875 |
| 300 Banka Kredileri                                                                | 32.461  |                   |
| 103 Bankalar                                                                       |         | 32.461            |

5. yıl kayıtları:

|                                                                                    |         |                    |
|------------------------------------------------------------------------------------|---------|--------------------|
| 740 Hizmet Üretim Maliyeti                                                         | 350.000 |                    |
| İlgili Hesaplar                                                                    |         | 350.000            |
| 123 YİD Projesi Alacak<br>123.01 İşletme Hiz. Ala.                                 | 437.500 |                    |
| 600 Yurtiçi Satışlar                                                               |         | 437.500            |
| 780 Finansman Giderleri                                                            | 1.545,8 |                    |
| 300 Banka Kredileri                                                                |         | 1.545,8            |
| 210 YİD Projesinden Garanti Alacakları                                             | 3.478,2 |                    |
| 642 Faiz Geliri                                                                    |         | 3.478,2            |
| 102 Bankalar                                                                       | 560.000 |                    |
| 123 YİD Projesi Alacak<br>123.01 İşletme Hiz. Ala.<br>210 YİD Projesi Garanti Ala. |         | 437.500<br>122.500 |
| 300 Banka Kredileri                                                                | 32.461  |                    |
| 103 Bankalar                                                                       |         | 32.461             |

YİD sözleşmesiyle köprü kullanımına bağlı olarak ödeme yapılması durumunda maddi olmayan finansal varlık olarak muhasebeleştirme aşağıda gösterilmektedir:

1. yıl kayıtları:

|                                       |         |         |
|---------------------------------------|---------|---------|
| 740 Hizmet Üretim Maliyeti            | 130.000 |         |
| İlgili Hesaplar                       |         | 130.000 |
| 213 YİD Projesi<br>-Maddi Olmayan D.V | 143.000 |         |
| 600 Yurtiçi Satışlar                  |         | 143.000 |

2. yıl kayıtları:

|                                        |          |          |
|----------------------------------------|----------|----------|
| 740 Hizmet Üretim Maliyeti             | 130.000  |          |
| İlgili Hesaplar                        |          | 130.000  |
| 213 YİD Projesi<br>-Maddi Olmayan D.V. | 143.000  |          |
| 600 Yurtiçi Satışlar                   |          | 143.000  |
| 213 YİD Projesi                        | 2.500    |          |
| 300 Banka Kredileri                    |          | 2.500    |
| 300 Banka Kredileri                    | 14.100,6 |          |
| 102 Bankalar                           |          | 14.100,6 |

Modelde, işletmeci hasılatı gerçekleşen talebe göre oluşmaktadır.

Çizelge 5.33 İşletme faaliyet hasılatı (Kaval ve Vardar 2015)

|                      |         |         |         |
|----------------------|---------|---------|---------|
| Toplam Hasılat (a*c) | 275.000 | 450.000 | 612.500 |
| (a) Birim Fiyat      | 2,5     | 3       | 3,5     |
| (c) Beklenen Talep   | 110.000 | 150.000 | 175.000 |

3. yıl kayıtları:

|                                                                            |           |                   |
|----------------------------------------------------------------------------|-----------|-------------------|
| 211 YİD Projesi Maddi Olmayan D.V                                          | 148.500   |                   |
| 213 YİD Projesi<br>-Maddi Olmayan D.V                                      |           | 148.500           |
| 740 Hizmet Üretim Maliyeti                                                 | 165.000   |                   |
| İlgili Hesaplar                                                            |           | 165.000           |
| 123 YİD Projesi Alacak<br>123.01 İşletme Hiz. Ala.                         | 206.250   |                   |
| 600 Yurtiçi Satışlar                                                       |           | 206.250           |
| 102 Bankalar                                                               | 275.000   |                   |
| 123 YİD Projesi Alacak<br>123.01 İşletme Hiz. Ala.<br>600 Yurtiçi Satışlar |           | 206.250<br>68.750 |
| 740 Hizmet Üretim Maliyeti                                                 | 96.166,67 |                   |
| 217 Birikmiş Amortismanlar                                                 |           | 96.166,67         |

4. yıl kayıtları:

|                                                                             |           |                    |
|-----------------------------------------------------------------------------|-----------|--------------------|
| 740 Hizmet Üretim Maliyeti                                                  | 262.500   |                    |
| İlgili Hesaplar                                                             |           | 262.500            |
| 123 YİD Projesi Alacak<br>123.01 İşletme Hiz. Ala.                          | 328.125   |                    |
| 600 Yurtiçi Satışlar                                                        |           | 328.125            |
| 102 Bankalar                                                                | 450.000   |                    |
| 123 YİD Projesi Alacak<br>123.01 İşletme Hiz. Ala.<br>600 Yurtiçi Satışlar. |           | 328.125<br>121.875 |
| 740 Hizmet Üretim Maliyeti                                                  | 96.166,67 |                    |
| 257 Birikmiş Amortismanlar                                                  |           | 96.166,67          |

5. yıl kayıtları:

|                                                                                    |           |                    |
|------------------------------------------------------------------------------------|-----------|--------------------|
| 740 Hizmet Üretim Maliyeti                                                         | 350.000   |                    |
| İlgili Hesaplar                                                                    |           | 350.000            |
| 123 YİD Projesi Alacak<br>123.01 İşletme Hiz. Ala.                                 | 437.500   |                    |
| 600 Yurtiçi Satışlar                                                               |           | 437.500            |
| 102 Bankalar                                                                       | 612.500   |                    |
| 123 YİD Projesi Alacak<br>123.01 İşletme Hiz. Ala.<br>210 YİD Projesi Garanti Ala. |           | 437.500<br>175.000 |
| 740 Hizmet Üretim Maliyeti                                                         | 96.166,67 |                    |
| 257 Birikmiş Amortismanlar                                                         |           | 96.166,67          |

Karma modelde, yapım aşamasına ilişkin tutarın finansal ve maddi olmayan finansal varlıklar arasında dağıtımı yapılması gerekmektedir. Yatırım tutarı ve yatırımın sağlayacağı garanti edilen tutarların belirlenmesinde paranın zaman değeri ( $T_0$ ) dikkate alınarak yapılmaktadır.

Çizelge 5.34 Finansal varlık ve finansal olmayan varlık oranının belirlenmesi (Kaval ve Vardar 2015).

| Yıllar                                                     | Yatırım Dönemi |           | $T_0$                         | İşletme Dönemi |           |            |
|------------------------------------------------------------|----------------|-----------|-------------------------------|----------------|-----------|------------|
|                                                            | 1. Yıl         | 2. Yıl    |                               | 3. Yıl         | 4. Yıl    | 5. Yıl     |
| Garanti Edilen Tutar                                       | 143.000,0      | 143.000,0 |                               | 93.750         | 91.875    | 122.500    |
| (Tüm Nakit Akışları %10 ile 2. Yıl Sonuna Getirilmiştir)   | 1,05           | 1,0       |                               | 1,05           | 1,10      | 1,16       |
|                                                            | 150.150        | 143.000   |                               | 89.285,71      | 83.333,33 | 105.820,11 |
| (Y) Yatırım Tutarı (1. Yıl+2. Yıl )                        |                |           | 293.150,00                    |                |           |            |
| (G) Garanti Edilen Tutar (3. Yıl-5. Yıl)                   |                |           | 278.439,15                    |                |           |            |
| Finansal Varlık Oranı                                      |                |           | $278.439,15/293.150=\%94,982$ |                |           |            |
| Maddi Olmayan Duran Varlık Oranı (1-Finansal Varlık Oranı) |                |           | $1-0,94982=\%5,018$           |                |           |            |

Çizelge 5.35 Finansal varlık ve finansal olmayan varlık tutarlarının belirlenmesi (Kaval ve Vardar 2015).

| Yıllar                  | 1. Yıl     | 2. Yıl     | 3. Yıl  | 4. Yıl  | 5. Yıl  |
|-------------------------|------------|------------|---------|---------|---------|
| Toplam Hasılat (MDV+FV) | 143.000    | 143.000    | 300.000 | 450.000 | 612.500 |
| MDV (%5,018)            | 7.175,74   | 7.175,74   |         |         |         |
| FV (%94,982)            | 135.824,26 | 135.824,26 |         |         |         |

1. yıl kayıtları:

|                             |         |         |
|-----------------------------|---------|---------|
| 740 Hizmet Üretim Maliyeti  | 130.000 |         |
| 102 Bankalar                |         | 130.000 |
| 213 YİD Projesi             |         |         |
| -Fon Varlık 135.824,26      | 143.000 |         |
| -Maddi Olmayan D.V 7.175,74 |         |         |
| 600 Yurtiçi Satışlar        |         | 143.000 |

Çizelge 5.36 Finansal varlıklara ilişkin nakit akışları ve etkin faiz oranı (Kaval ve Vardar 2015)

|                          |                                     |             |          |          |           |
|--------------------------|-------------------------------------|-------------|----------|----------|-----------|
| Nakit giriş ve çıkışları | -135.824,26                         | -135.824,26 | 93.750,0 | 91.875,0 | 122.500,0 |
|                          | Finansal varlık etkin faiz oranı %5 |             |          |          |           |

Çizelge 5.37 Finansal varlık tutarları (Kaval ve Vardar 2015)

| Finansal Varlık Tutarı | 1. Yıl     | 2. Yıl     | 3. Yıl    | 4. Yıl    | 5. Yıl     |
|------------------------|------------|------------|-----------|-----------|------------|
| Açılış Tutarı          | -          | 135.824,26 | 278.439,2 | 198.611,1 | 116.666,7  |
| Dönemde kayda alınan   | 135.824,26 | 135.824,26 | -         | -         | -          |
| Etkin Faiz Tutarı      | -          | 6.791,2    | 13.922,0  | 9.930,6   | 5.833,3    |
| Tahsil edilen tutar    | -          | -          | -93.750,0 | -91.875,0 | -122.500,0 |
| Kapanış                | 135.824,26 | 278.439,2  | 198.611,1 | 116.666,7 | -          |

2. yıl kayıtları:

|                                                                                |          |         |
|--------------------------------------------------------------------------------|----------|---------|
| 740 Hizmet Üretim Maliyeti                                                     | 130.000  |         |
| İlgili Hesaplar                                                                |          | 130.000 |
| 213 YİD Projesi<br>-Finansal Varlık 135.824,26<br>-Maddi Olmayan D.V. 7.175,74 | 143.000  |         |
| 600 Yurtiçi Satışlar                                                           |          | 143.000 |
| 213 YİD Projesi<br>-Maddi Olmayan D.V.                                         | 125,45   |         |
| 780 Finansman Giderleri                                                        | 2.374,55 |         |
| 300 Banka Kredileri                                                            |          | 2.500   |
| 210 YİD Projesinden Garanti Alacaklar                                          | 6.791,2  |         |
| 642 Faiz Geliri                                                                |          | 6.791,2 |

Çizelge 5.38 İşletme döneminde tahsil edilecek toplam tutarlar (Kaval ve Vardar 2015)

| Toplam Tutarlar [a*(b ve c'den büyük olanı)] |                   |           |           |
|----------------------------------------------|-------------------|-----------|-----------|
|                                              | 300.000,0         | 450.000,0 | 612.500,0 |
| (a) Birim Fiyat                              | 2,5               | 3,0       | 3,5       |
| (b) Garanti Edilen Kapasite                  | 120.000,0         | 140.000,0 | 160.000,0 |
| (c) Beklenen Talep                           | 110.000           | 150.000   | 175.000   |
|                                              | 3. Yıl            | 4. Yıl    | 5. Yıl    |
| Toplam Tutarın Dağılımı                      |                   |           |           |
| Yapım Hizmeti Garanti Alacağı                | 93.750            | 91.875    | 122.500   |
| İşletme Hizmeti Alacağı                      | 206.250           | 328.125   | 437.500   |
| Talep Fazlasına Karşılık Gelen Tutar         | Talep fazlası yok | 30.000    | 52.500    |
| Toplam                                       | 300.000,0         | 450.000,0 | 612.500,0 |

3. yıl kayıtları:

|                                                    |            |            |
|----------------------------------------------------|------------|------------|
| 210 YİD Projelerinden Garanti Alacakları           | 271.648,52 |            |
| 211 YİD Projesi Maddi Olmayan D.V                  | 14.476,93  |            |
| 213 YİD Projesi                                    |            | 286.125,45 |
| 740 Hizmet Üretim Maliyeti                         | 165.000    |            |
| 102 Bankalar                                       |            | 165.000    |
| 123 YİD Projesi Alacak<br>123.01 İşletme Hiz. Ala. | 206.250    |            |
| 600 Yurtiçi Satışlar                               |            | 206.250    |
| 210 YİD Projesinden Garanti Alacakları             | 13.922,0   |            |
| 642 Faiz Geliri                                    |            | 13.922,0   |
| 102 Bankalar                                       | 300.000    |            |

|                                                                                   |          |                   |
|-----------------------------------------------------------------------------------|----------|-------------------|
| 123 YİD Projesi Alacak<br>123.01 İşletme Hiz. Ala.<br>210 YİD Projesi Garanti Al. |          | 206.250<br>93.750 |
| 740 Hizmet Üretim Maliyeti                                                        | 4.825,64 |                   |
| 257 Birikmiş Amortismanlar                                                        |          | 4.825,64          |

4. yıl kayıtları:

|                                                                                                               |          |                             |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|-----------------------------|
| 740 Hizmet Üretim Maliyeti                                                                                    | 262.500  |                             |
| 102 Bankalar                                                                                                  |          | 262.500                     |
| 123 YİD Projesi Alacak<br>123.01 İşletme Hiz. Ala.                                                            | 328.125  |                             |
| 600 Yurtiçi Satışlar                                                                                          |          | 328.125                     |
| 210 YİD Projesinden Garanti Alacakları                                                                        | 9.930,60 |                             |
| 642 Faiz Geliri                                                                                               |          | 9.930,60                    |
| 102 Bankalar                                                                                                  | 450.000  |                             |
| 123 YİD Projesi Alacak<br>123.01 İşletme Hiz. Ala.<br>210 YİD Projesi Garanti Alacak<br>600 Yurtiçi Satışlar. |          | 328.125<br>91.875<br>30.000 |
| 740 Hizmet Üretim Maliyeti                                                                                    | 4.825,64 |                             |
| 257 Birikmiş Amortismanlar                                                                                    |          | 4.825,64                    |

5. yıl kayıtları:

|                                                                                                               |          |                              |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|------------------------------|
| 740 Hizmet Üretim Maliyeti                                                                                    | 350.000  |                              |
| 102 Bankalar                                                                                                  |          | 350.000                      |
| 123 YİD Projesi Alacak<br>123.01 İşletme Hiz. Ala.                                                            | 437.500  |                              |
| 600 Yurtiçi Satışlar                                                                                          |          | 437.500                      |
| 210 YİD Projesinden Garanti Alacakları                                                                        | 5.833,3  |                              |
| 642 Faiz Geliri                                                                                               |          | 5.833,3                      |
| 102 Bankalar                                                                                                  | 612.500  |                              |
| 123 YİD Projesi Alacak<br>123.01 İşletme Hiz. Ala.<br>210 YİD Projesi Garanti Alacak<br>600 Yurtiçi Satışlar. |          | 437.500<br>122.500<br>52.500 |
| 740 Hizmet Üretim Maliyeti                                                                                    | 4.825,64 |                              |
| 257 Birikmiş Amortismanlar                                                                                    |          | 4.825,64                     |

5.4.3 Kamu kesiminin KÖİ'lere ilişkin muhasebeleştirme işlemleri

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik<sup>84</sup>, merkezi yönetim kapsamında bulunan genel bütçeli daireler, özel bütçeli idareler, düzenleyici ve denetleyici kurumlar ile sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idareler ile bunlara bağlı

<sup>84</sup> 02.10.2006 tarih ve 26307 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde ya da kullanımında bulunan taşınmazların kaydının nasıl yapılacağına ilişkin esas ve usullere yer vermektedir.

Yönetmeliğin 4'üncü maddesinde “malik idare”, “taşınmaz ve hak” tanımı yapılmıştır. Hazine adına tescilli taşınmazlar ile devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler için ÇŞB, diğer kamu idareleri yönüyle kendi tüzel kişilikleri “malik idare”dir. Kamu idarelerinin mülkiyetleri, yönetimleri ya da kullanımında bulunan, teferruat ve mütemmim cüzlerini içerecek şekilde arazi, arsa, bina, yer altı ve yer üstü düzenleri ile sınırlı aynı haklar, “taşınmaz ve hak” kavramı içerisine yer verilen düzenlemelerdir.

Düzenlemede, kamu idarelerinin sahip oldukları taşınmaz ve haklarıyla, yıl içinde edindikleri ya da elden çıkardıklarının miktar ve değerinin belgeye dayalı olarak takibi amacıyla kayıt altına alınması esas alınmaktadır.

Tapuda kaydı olan taşınmazlar maliyet bedeli üzerinden, bu bedel belirlenememişse rayiç değer üzerinden kaydedilmektedir. Maliyet ve rayiç bedeli belirlenemeyen tapuya kayıtlı taşınmazlar ile tapuda kayıtlı olmayan, sadece ekonomik olarak değerlendirmeye konu edilenlerle kamusal ihtiyaçlarda kullanılan taşınmazlar, orta malları, genel hizmet alanları, Bakanlığın iz bedeliyle takibini istediği taşınmazlar, iz bedeliyle kaydedilmektedir.

Rayiç değer malik kamu idaresince, başka bir kamu idaresinin yönetiminde veya kullanımında bulunması halinde bu idarelerce tespit edilmektedir. Kaydedilen değerlerin GYMY hükümlerine göre güncelleneceği belirtilmektedir.

Yönetmeliğin geçici 1'inci maddesi, kaydın yapılmasında kademeli bir geçiş ön görmektedir. Maliyet veya rayiç değer üzerinden kayda alınması gereken taşınmazlar, görevli birimlerce 30.09.2014 tarihine kadar emlak vergi değeri üzerinden işlemlerinin tamamlanarak muhasebe birimlerine gönderilmesi, bu birimlerin de 01.10.2014 kayıtlarını yapmaları gerekmektedir. 31.12.2017 tarihi itibarıyla maliyet ya da rayiç değer kayıtlarının tamamlanmış olması istenilmektedir. Bu durumda, anılan kayıt yönetmeliği

kapsamında şehir hastaneleri, liman ve gümrük kapılarından, Hazine adına tapuda tescilli olan taşınmazlar rayiç değer üzerinden, devletin hüküm ve tasarrufu altında olup tapuda orman vasfıyla kayıtlı olanlar iz bedeli üzerinden, tahsis edildikleri Sağlık, Ulaştırma ve Altyapı, Ticaret Bakanlıklarınca Muhasebat Genel Müdürlüğü muhasebe birimlerine bildirilerek muhasebe kayıt işlemleri tamamlanmalıdır.

Kayıt yönetmeliği dışında muhasebe kayıtları, GYMY kapsamında maliyet bedeliyle, KÖİ kapsamında bulunanlar ise gerçeğe uygun değeri ile izlenmektedir.

GYMY'ye göre hizmet imtiyaz varlıkları yatırım maliyetine göre muhasebeleştirilmektedir. Yatırımın tamamlanmasıyla birlikte gerçeğe uygun değer ya da maliyet bedeli üzerinde yapılan kayıtlar, kayıt yönetmeliğine göre farklılaşabilmektedir. Örneğin, yol, köprü, liman vb. yatırımlar GYMY veya KÖİ kapsamında gerçeğe uygun değer ya da maliyet bedeli üzerinden, tamamlandığında kayıt yönetmeliğine göre iz bedeli, sağlık kampüsleri ve gümrük kapıları ise rayiç değer üzerinden kaydedilmektedir.

Kayıt yönetmeliğine göre muhasebeleştirmede, Türk Medeni Kanunu ve Kadastro Kanununda yer verilen kamu mallarına ilişkin hükümlerine paralel bir düzenleme olduğu değerlendirilebilirse de, hizmet binalarının rayiç değer üzerinden kaydedilmesi bir çelişki oluşturmaktadır. Yönetmeliğin, tescilli taşınmazlar ile tescil dışı taşınmazların kaydını farklılaştırdığı görülmektedir. Oysa tescilli olup olmadığına bakılmaksızın, orta malları ve hizmet malları, kamu hizmeti devam ettiği sürece alım satıma konu edilmemektedir. Alım satımı olmayan taşınmazların kaydının iz bedeli ya da rayiç bedel olmasının önemi bulunmamaktadır.

Sonuç, itibariyle, kayıtlar arasında oluşan bu farklılığın, hukuk sisteminde yer verilen tescilli tescilsiz taşınmaz ayrımına son verilerek tamamının tescile tabi özel mülkiyet konusu hale getirilmesiyle rayiç ya da maliyet bedeli üzerinden kayıtlarının yapılabileceği değerlendirilmektedir.

DMS 32'nin YİD (Otoyol, köprü, tünel, yat limanı, gümrük kapıları vd.), İHD'de (Otoparklar vd.), DMS 13'ün şehir hastaneleri, YKD modeline göre yapılanlar, finansal kiralama sözleşmelerinin muhasebeleştirilmesini düzenlediği görülmektedir. Muhasebe verileri arasında, yatırım tutarı, verilen garantilerden ödenmesi muhtemel tutarlar, borç üstlenim anlaşmaları, varlıklar ve elde edilen gelirler, yükümlülükler, kullanımlar ve geri ödemelerin yer aldığı söylenebilir. KÖİ modellerinde kullanılan hesaplar Çizelge 5.39'da gösterilmektedir (Muhasebat Genel Müdürlüğü 2019).

Çizelge 5.39 KÖİ modelinde kullanılan hesaplar (Muhasebat Genel Müdürlüğü 2019)

|                                                                        |
|------------------------------------------------------------------------|
| 256- Hizmet imtiyaz varlıkları hesabı                                  |
| 307/407- Finansal kiralama işlemlerinden borçlar hesabı                |
| 308/408- Ertelenmiş finansal kiralama borçlanma maliyetleri hesabı (-) |
| 922- Kamu özel işbirliği modeli taahhütleri hesabı                     |
| 923- Kamu özel işbirliği modeli taahhütleri karşılığı hesabı           |
| 930- Verilen garantiler hesabı                                         |
| 931- Verilen garantiler karşılığı hesabı                               |
| 934- Borç üstlenim taahhütleri hesabı                                  |
| 935- Borç üstlenim taahhütleri karşılığı hesabı                        |

Muhasebat Genel Müdürlüğü (2019), KÖİ projelerine ilişkin bilanço örneğine yer vermiştir (Çizelge 5.40).

Çizelge 5.40 Örnek KÖİ bilançosu (Muhasebat Genel Müdürlüğü 2019)

|                                        |                                                                        |
|----------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|
| 252- Binalar hesabı                    | 307/407- Finansal kiralama işlemlerinden borçlar hesabı                |
| 255- Demirbaşlar hesabı                | 308/408- Ertelenmiş finansal kiralama borçlanma maliyetleri hesabı (-) |
| 256- Hizmet imtiyaz varlıkları hesabı  | 380/480 Gelecek aylara/yıllara ait gelirler hesabı                     |
| Bilanço dipnotları                     |                                                                        |
| Yatırımcıların kamuya olan taahhütleri |                                                                        |
| Verilen talep garantileri              |                                                                        |
| Borç üstlenim taahhütleri              |                                                                        |

Muhasebat Genel Müdürlüğü (2019), mali istatistiklerde dikkate alınan uluslararası kılavuzları, GFSM 2014 (Devlet Mali istatistikleri Kılavuzu), ESA 2010 (Avrupa Hesaplar Sistemi), SNA 2008 (Ulusal Hesaplar Sistemi) ve MGDD (Hükümet Borç ve Açıkları Kılavuzu) olarak belirtmektedir. Mali istatistiklere ilişkin tabloların, dayanağı ve hazırlanma sıklığı gösterilmiştir (Çizelge 5.41).

Çizelge 5.41 Mali verileri düzenleme (Muhasebat Genel Müdürlüğü 2019)

| Tablolar                                             | Dayanak | Hazırlanma Sıklığı   |
|------------------------------------------------------|---------|----------------------|
| 1 Net Denge Tablosu                                  | GFS     | Aylık (t+45 gün)     |
| 2 Net Mali Denge Tablosu                             | GFS     |                      |
| 3 Harcamaların Fonksiyonel Sınıflandırılması Tablosu | GFS     | 3'er aylık (t+ 3 ay) |
| 4 Şarta Bağlı Varlık ve Yükümlülükler Tablosu        | DMS     |                      |
| 5 Nakit Akış Tablosu                                 | GFS-DMS | Yıllık (t+ 5 ay)     |
| 6 Bilanço                                            | GFS-DMS | Yıllık (t+ 5 ay)     |

Muhasebat Genel Müdürlüğü (2019), kamu kesiminin bir KÖİ projesine ilişkin muhasebe kayıtlarını, bir şehir hastanesi üzerinden, kiralama süresince kira bedeli ve hastane yerleşkesinin gerçeğe uygun değerinin bilinmediği, yatırım tutarı ya da kira ödemelerinin bugünkü değeri esas alınarak alternatif iki kayıt yapılabileceği örneğini göstermektedir.

Alternatif 1: Yatırım Tutarı Üzerinden Kayıt Yapılması;

A Hastanesi hakkında aşağıdaki bilgiler verilmektedir:

Sağlık Bakanlığı ile ilgili şirket arasında A Şehir Hastanesi'nin yapılarak Bakanlığa kiralanmasına ilişkin 30.12.2014 tarihinde sözleşme imzalanmıştır. Yerleşke, Hazineye ait arsa üzerine 01.01.2015 tarihinden itibaren 2 yıllık sürede yapımı tamamlanacak ve bitirilme tarihini takiben 10 yıl süreyle Bakanlık tarafından kiralanacaktır. Kira ödemeleri 3'er aylık dönemler halinde yapılacaktır. Hizmet bedeline ilişkin kira ödemeleri aylık dönemler halinde Bakanlık Döner Sermaye İşletmesi bütçesinden karşılanacaktır.

Çizelge 5.42 A şehir hastanesi projesine ait bilgiler (Muhasebat Genel Müdürlüğü 2019)

| A Şehir Hastanesi Projesi                                            |                                       |
|----------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|
| Yatırım Tutarı                                                       | 1.600.000.000 TL                      |
| İnşaat Süresi                                                        | 01.01.2015 tarihinden itibaren 2 yıl  |
| Kiralama Süresi                                                      | 01.01.2017 tarihinden itibaren 10 yıl |
| Kullanıma İlişkin 3 Aylık Kira Bedeli                                | 50.000.000 TL                         |
| Kullanıma İlişkin Yıllık Kira Bedeli<br>(50.000.000 * 4=200.000.000) | 200.000.000 TL                        |

Çizelge 5.42 A şehir hastanesi projesine ait bilgiler (Muhasebat Genel Müdürlüğü 2019)  
(devam)

|                                                                                                 |                  |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
| Kullanıma İlişkin Kira Ödemelerinin Bugünkü Değeri<br>( $200.000.000 * 10 = 2.000.000.000$ )    | 2.000.000.000 TL |
| Taşınır Olarak Kaydedilecek Olanların Bedeli                                                    | 100.000.000 TL   |
| Hizmet Bedeline İlişkin Aylık Kira Tutarı                                                       | 10.000.000 TL    |
| Hizmet Bedeline İlişkin Kira Ödemelerinin Bugünkü Değeri ( $10.000.000 * 12*10=1.200.000.000$ ) | 1.200.000.000 TL |

Not:

1. Kira ödemeleri belirli bir göstergeyle güncellendiğinden 10 yıllık kiralama döneminde toplam kira bedeli bilinmemektedir. Bu nedenle, kira tutarına ilişkin ilk muhasebe kaydında kira ödemelerinin bugünkü değeri esas alınmış ve her kira döneminde sözleşmede yer alan kira artışının bağlı olduğu göstergedeki gerçekleştirmelere göre ödenecek toplam kira tutarı güncellenmektedir.
2. Hastane yerleşkesi değeri kiralama süresi başladığında tespit edilemediğinden, söz konusu tutar belirlenene kadar hastane yerleşkesi yatırım tutarı üzerinden kayıtlara alınmıştır. Sağlık Bakanlığı tarafından değer tespiti yapılması halinde bu tutar güncellenecektir.

- A Şehir Hastanesine ilişkin sözleşme imzalanıp 01.01.2015 tarihinde muhasebe birimine verilmesiyle yapılacak kayıt:

|                                                           |               |               |
|-----------------------------------------------------------|---------------|---------------|
| 922-Kamu-Özel İş Birliği Modeli Taahhütleri Hs.           | 1.600.000.000 |               |
| 923-Kamu-Özel İş Birliği Modeli Taahhütleri Karşılığı Hs. |               | 1.600.000.000 |

- 3 aylık dönemde yapının %10 tamamlanmasının 15.04.2015 tarihinde ilgili muhasebe birimine bildirilmesiyle yapılacak kayıt:

|                                                           |             |             |
|-----------------------------------------------------------|-------------|-------------|
| 923-Kamu-Özel İş Birliği Modeli Taahhütleri Karşılığı Hs. | 160.000.000 |             |
| 922- Kamu-Özel İş Birliği Modeli Taahhütleri Hs.          |             | 160.000.000 |

Bu kayıtlar takip eden her üç aylık dönem için yapılmaktadır.

İki yıllık inşaat süresinin tamamlanmasından sonraki bilgiler aşağıda verilmiştir:

Sağlık Bakanlığı tarafından A şehir hastanesinin 01.01.2017 tarihinde kabulü yapılarak Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumuna devredilmiştir. Kurum, şehir hastanesinin bulunduğu ildeki ilgili muhasebe birimine kiralamaya ilişkin bilgileri göndermiştir. İlgili muhasebe birimi, hastane yerleşkesinin değerinin tespit edilmemesi nedeniyle yatırım tutarı ile kira olarak ödenecek tutarların bugüne indirgenmiş değerlerini karşılaştırarak daha az olan değer üzerinden muhasebe kayıtları yapılmıştır.

|                                                                            |               |               |
|----------------------------------------------------------------------------|---------------|---------------|
| 252-Binalar Hs. <sup>(1)</sup>                                             | 1.500.000.000 |               |
| İlgili Taşınır Hesapları <sup>(2)</sup> (150, 253, 254, 255 No.lu Hs.)     | 100.000.000   |               |
| 308- Ertelenmiş Finansal Kiralama Borçlanma Maliyetleri Hs. <sup>(3)</sup> | 33.334.000    |               |
| 408- Ertelenmiş Finansal Kiralama Borçlanma Maliyetleri Hs. <sup>(4)</sup> | 366.666.000   |               |
| 307- Finansal Kiralama İşlemlerinden Borçlar Hs. <sup>(5)</sup>            |               | 200.000.000   |
| 407- Finansal Kiralama İşlemlerinden Borçlar Hs. <sup>(6)</sup>            |               | 1.800.000.000 |

- Hastane yerleşkesinin gerçeğe uygun değeri henüz tespit edilemediği için yatırım tutarı ile kira ödemelerinin bugünkü değerinin karşılaştırılması sonucunda yatırım tutarının daha düşük olduğu tespit edildiğinden varlığın kaydedildiği tutarı göstermektedir.  
Bu tutar, 45 Sıra No.lu Genel Tebliğ'e göre, ödenmesi gereken bedelin taşınırları da içermesi durumunda bunların takdir edilen değeri ilgili varlık hesabına kaydedilerek toplam yatırım bedelinden düşülmekte, kalan tutar ilgili taşınmaz hesabına kaydedilmektedir.  
Bina değeri= hastane yerleşkesinin yatırım tutarı – taşınırların bedeli = 1.600.000.000 TL -100.000.000 TL = 1.500.000.000 TL'dir.  
Daha sonra ise hastane yerleşkesinin yatırım tutarı ile kira ödemelerinin bugünkü değeri karşılaştırılmaktadır.  
Hastane Yerleşkesinin Yatırım Tutarı (1.500.000.000 TL) < Kira Öd. Bugünkü Değeri (2.000.000.000 TL)  
2: Taşınır olarak kaydedilecek olanlara ilişkin tutarı göstermektedir.
- Toplam kira tutarı bilinmediği için kira ödemelerinin bugünkü değeri ile maddi duran varlığın kayıtlı tutarı arasındaki borçlanma maliyetlerine ilişkin farkın içinde bulunulan faaliyet döneminin sonraki aylarına ilişkin kısmına ait tutarı göstermektedir.  
2.000.000.000 TL - 1.600.000.000 T L = 400.000.000 TL  
400.000.000 / 12 = 33.334.000 TL
- Toplam kira tutarı bilinmediği için kira ödemelerinin bugünkü değeri ile maddi duran varlığın kayıtlı tutarı arasındaki borçlanma maliyetlerine ilişkin farkın içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemlere ait kısmına ilişkin tutarı göstermektedir.  
2.000.000.000 TL - 1.600.000.000 TL = 400.000.000 TL  
400.000.000 TL - 33.334.000 TL = 366.666.000 TL
- Vadesi bir yılı aşmayan kira tutarlarını göstermektedir.  
Yıllık Toplam Kira Bedeli (Kullanım Bedeli + Hizmet Bedeli )= 200.000.000 TL
- Toplam kira tutarı bilinmediği için kira ödemelerinin bugünkü değeri üzerinden sonraki yıllara ait kira tutarlarını göstermektedir.  
200.000.000 TL \* 10 = 2.000.000.000 TL  
2.000.000.000 TL – 200.000.000 TL= 1.800.000.000 TL

Hizmet bedelinin Döner Sermaye İşletmesinden ödemesinin yapıldığında yapılacak kayıt:

|                                               |               |               |
|-----------------------------------------------|---------------|---------------|
| Nazım Hs. (920 Hs. veya Yeni Bir Nazım Hesap) | 1.200.000.000 |               |
| Nazım Hesap Karşılığı Hs.                     |               | 1.200.000.000 |

07.01.2017 tarihinde Ocak-Şubat-Mart dönemine ait kullanım kira bedelinin (3 aylık kira bedeli 20 milyon TL'dir) ödenmesine ilişkin kayıt\*:

|                                                                                                            |            |            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|------------|
| 307- Finansal Kiralama İşlemlerinden Borçlar Hs.                                                           | 20.000.000 |            |
| 325- Nakit Talep ve Tahsisleri Hs.<br>325.02.22-Yap-Kirala-Devret Modeli Kapsamındakilerin<br>Kira Ödemesi |            | 20.000.000 |
| 830- Bütçe Giderleri Hs.                                                                                   | 20.000.000 |            |
| 835- Gider Yansıtma Hs.                                                                                    |            | 20.000.000 |

\* Bu muhasebe kaydı kullanım bedeli kirası ödendiğinde tekrar yapılacaktır.

Kullanım bedeli ödemesi yapıldıktan sonra kalan kiralama süresi için hesaplanan toplam kira tutarı, sözleşme hükümlerine göre güncellenmektedir. 407 finansal kiralama işlemlerinden borçlar hesabı bakiyesi 1,8 milyar, 307 finansal kiralama işlemlerinden borçlar hesabı bakiyesi 180 milyon, kalan kiralama süresince ödenecek toplam kira bedeli 1,99 milyar ve güncellenecek tutar 10 milyon TL'dir. Bu bilgilerin muhasebe birimine gönderilmesi halinde yapılacak kayıt\*:

|                                                                            |            |           |
|----------------------------------------------------------------------------|------------|-----------|
| 308- Ertelenmiş Finansal Kiralama Borçlanma Maliyetleri Hs. <sup>(1)</sup> | 916.666,66 |           |
| 408- Ertelenmiş Finansal Kiralama Borçlanma Maliyetleri Hs. <sup>(2)</sup> | 9.000.000  |           |
| 630-Giderler Hs. <sup>(3)</sup>                                            | 83.333,34  |           |
| 307- Finansal Kiralama İşlemlerinden Borçlar Hs. <sup>(4)</sup>            |            | 1.000.000 |
| 407- Finansal Kiralama İşlemlerinden Borçlar Hs. <sup>(5)</sup>            |            | 9.000.000 |

31.01.2017 tarihinde finansal kiralama borçlanma maliyetlerinin Ocak ayına isabet eden kısmı ilgili muhasebe kaydı\*:

|                                                         |                                |           |
|---------------------------------------------------------|--------------------------------|-----------|
| Aylık Finansal Kiralama Borçlanma Maliyeti              | 33.334.000 / 12 = 2.777.830 TL |           |
| 630-Giderler Hs.                                        | 2.777.830                      |           |
| 308- Ertelenmiş Finansal Kiralama Borç. Maliyetleri Hs. |                                | 2.777.830 |

\* Bu muhasebe kaydı her ay sonunda yapılacaktır.

31.01.2017 tarihinde Ocak ayına ait hizmet kira bedelinin (hizmet bedeline ilişkin aylık kira bedeli 10 milyon TL'dir) Döner Sermaye İşletmesi bütçesinden ödenmesi halinde yapılacak muhasebe kaydı\*:

|                                               |             |             |
|-----------------------------------------------|-------------|-------------|
| Nazım Hesap Karşılığı Hs.                     | 120.000.000 |             |
| Nazım Hs. (920 Hs. veya Yeni Bir Nazım Hesap) |             | 120.000.000 |

\* Bu muhasebe kaydı her hizmet bedeli kirası ödemesinde yapılacaktır.

Hizmet bedeli ödemesi yapıldıktan sonra kalan kiralama süresi için hesaplanan toplam hizmet bedeli sözleşmeye göre güncellenmektedir. Nazım hesap bakiyesi 1, 080, kalan kiralama süresince ödenecek toplam kira bedeli 1,1 milyar ve güncellenecek tutarın 20 milyon TL olması halinde yapılacak muhasebe kaydı\*:

|                                               |            |            |
|-----------------------------------------------|------------|------------|
| Nazım Hs. (920 Hs. veya Yeni Bir Nazım Hesap) | 20.000.000 |            |
| Nazım Hesap Karşılığı Hs.                     |            | 20.000.000 |

\* Bu muhasebe kaydı her kiralama güncellenmesinde yapılacaktır.

Sağlık Bakanlığı, hastane yerleşkesinin gerçeğe uygun değerini 1.700.000.000 TL belirleyerek 01.07.2017 tarihinde ilgili muhasebe birimine göndermiştir. Kayıtlı tutar 1,5 milyar TL olduğundan, güncellenecek 200 milyon TL'nin muhasebe birimine bildirilmesi halinde yapılacak kayıt:

|                                                                            |             |             |
|----------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|
| 252-Binalar Hs.                                                            | 200.000.000 |             |
| 308- Ertelenmiş Finansal Kiralama Borçlanma Maliyetleri Hs. <sup>(1)</sup> |             | 10.000.000  |
| 408- Ertelenmiş Finansal Kiralama Borçlanma Maliyetleri Hs. <sup>(2)</sup> |             | 190.000.000 |

- 1: Borçlanma maliyetlerine ilişkin güncellenecek olan tutarın içinde bulunulan faaliyet döneminin sonraki aylarına ilişkin kısmını göstermektedir.  
 $200.000.000 / 10 = 20.000.000$  TL;  $20.000.000 / 12 = 1.667.000$  TL  
01.07.2017 - 31.12.2017 Dönemine İlişkin Tutar;  $1.667.000 * 6 = 10.000.000$  TL
- 2: Borçlanma maliyetlerine ilişkin güncellenecek olan tutarın faaliyet dönemini takip eden dönemlere ait kısmına ilişkin tutarı göstermektedir.  
İleriki Faaliyet Dönemlerine İlişkin Güncellenecek Tutar =  $200.000.000 - 10.000.000 = 190.000.000$  TL

31.12.2017 tarihinde muhasebe birimi tarafından yılsonu işlemleri kapsamında 2018 yılına ait tutarların kısa vadeli hesaplara ( 408 ertelenmiş finansal kiralama borçlanma maliyetleri hesabının alacak bakiyesi 219 milyon TL, borçlanma maliyetlerine ilişkin kısa vadeli hesaba alınması gereken tutar:  $219 \text{ milyon TL} / 9 = 24.333,33 \text{ TL}$ ) alınması kaydı\*:

|                                                             |             |             |
|-------------------------------------------------------------|-------------|-------------|
| 407- Finansal Kiralama İşlemlerinden Borçlar Hs.            | 200.000.000 |             |
| 308- Ertelenmiş Finansal Kiralama Borçlanma Maliyetleri Hs. | 24.333.333  |             |
| 307- Finansal Kiralama İşlemlerinden Borçlar Hs.            |             | 200.000.000 |
| 408- Ertelenmiş Finansal Kiralama Borçlanma Maliyetleri Hs. |             | 24.333.333  |

\* Bu muhasebe kaydı kiralama süresi boyunca her yılsonunda yapılacaktır.

31.12.2017 tarihinde hastane yerleşkesi için amortisman (47 Sıra Sayılı Muhasebat Genel Müdürlüğü Tebliği ekinde hastanelerin amortisman süresi 50 yıl ve %2'lik oran belirlendiğinden, 31.12.2017 tarihinde ayrılacak amortisman tutarı  $1.700.000.000 * \%2 = 34.000.000$  TL) ayrılması halinde yapılacak muhasebe kaydı\*:

|                                |            |            |
|--------------------------------|------------|------------|
| 630-Giderler Hs.               | 34.000.000 |            |
| 257-Birikmiş Amortismanlar Hs. |            | 34.000.000 |

\* Bu muhasebe kaydı kiralama süresi boyunca her yılsonunda yapılacaktır.

Ayrıca, 253, 254 ya da 255 No.lu taşınır hesaplarına kaydedilen tutarlar için 47 Sıra Numaralı Tebliğde yer alan oranlara göre amortisman ayrılarak muhasebe kaydı yapılmalıdır.

Alternatif 2: Kira Ödemelerinin Bugünkü Değeri Üzerinden Kayıt Yapılması;

A hastanesi verileri, Alternatif.1'deki gibidir. İlave aşağıdaki bilgiler verilmektedir:

Çizelge 5.43 A hastanesi (alternatif 1'e ilave) bilgileri (Muhasebat Genel Müdürlüğü 2019)

| Kiralama Süreci Başlayan 3 Şehir Hastanesine İlişkin Tutarlar |                                  |                                                           |
|---------------------------------------------------------------|----------------------------------|-----------------------------------------------------------|
| Yatırım Tutarı                                                | Kira Ödemelerinin Bugünkü Değeri | Borçlanma Maliyeti (Yatırım T. – Kira Öd. Bugünkü Değeri) |
| 1,6 Milyar TL                                                 | 7,9 Milyar TL                    | 6,3 Milyar TL                                             |
| 21 Şehir Hastanesine İlişkin Tutarlar                         |                                  |                                                           |
| Yatırım Tutarı                                                | Kira Ödemelerinin Bugünkü Değeri | Borçlanma Maliyeti (Yatırım T. – Kira Öd. Bugünkü Değeri) |
| 23,4 Milyar TL                                                | 90,6 Milyar TL                   | 67,2 Milyar TL                                            |

A Şehir Hastanesine ilişkin sözleşmenin imzalanarak belgelerin 01.01.2015 tarihinde ilgili muhasebe birimine verilmesi halinde yapılacak muhasebe kaydı, Alternatif.1'de yapılan 922 ve 923 hesap ve tutar olarak aynıdır.

25.12.2016 tarihi dâhil sonraki üçer aylık dönemlerde aynı kayıtlar yapılmalıdır.

Sağlık Bakanlığı tarafından A şehir hastanesinin 01.01.2017 tarihinde kabulü yapılarak Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumuna devredilmiştir. Kurum, şehir hastanesinin bulunduğu ildeki ilgili muhasebe birimine kiralamaya ilişkin bilgileri göndermiştir. İlgili muhasebe birimi, hastane yerleşkesinin değerinin tespit edilmemesi nedeniyle kira ödemelerinin bugünkü değerini üzerinden muhasebe kayıtları yapılmıştır.

Binalar Hesabının detayında, kamu idarelerinin taşınmaz kaydının nasıl yapılacağına ilişkin yönetmelikte belirtildiği şekilde maliyet bedeli üzerinden yardımcı hesap açılmaktadır. Hastanenin gerçeğe uygun değerinin tespitinin uzun sürmesi nedeniyle

yapılacak finansal kiralama kaydında ertelenmiş finansal kiralama maliyetleri çok yüksek olacak ve kamu borç stokunu etkileyecektir.

|                                                                        |               |               |
|------------------------------------------------------------------------|---------------|---------------|
| 252-Binalar Hs. <sup>(1)</sup>                                         | 1.900.000.000 |               |
| 252.04-Finansal Kiralamaya Konu Varlıklar                              | 100.000.000   |               |
| İlgili Taşınır Hesapları <sup>(2)</sup> (150, 253, 254, 255 No.lu Hs.) |               |               |
| 307- Finansal Kiralama İşlemlerinden Borçlar Hs. <sup>(3)</sup>        |               | 200.000.000   |
| 407- Finansal Kiralama İşlemlerinden Borçlar Hs. <sup>(4)</sup>        |               | 1.800.000.000 |

- 1: Hastane yerleşkesi değeri henüz tespit edilemediği için kira ödemelerinin bugünkü değerinin üzerinden varlığın kaydedildiği tutarı göstermektedir.  
Bu tutar, 45 Sıra No.lu Genel Tebliğ'e göre taşınırları da içeren toplam bedelden bunlara ilişkin kısmın düşülmesiyle elde edilen taşınmaz değerlerinin ilgili hesaplarına kaydedilmesiyle aşağıdaki şekilde ortaya konulmaktadır.  
Hastane Yerleşkesinin Varlık Tutarı – Taşınırların Bedeli = 2.000.000.000 TL - 100.000.000 TL = 1.900.000.000 TL
- 2: Taşınır olarak kaydedilecek tutarları göstermektedir.
- 3: Vadesi bir yılı aşmayan kira tutarlarını göstermektedir.  
Yıllık Toplam Kira Bedeli (Kullanım Bedeli + Hizmet Bedeli) = 200.000.000 TL
- 4: Toplam kira tutarı bilinmediği için kira ödemelerinin bugünkü değeri üzerinden sonraki yıllara ait kira tutarlarını göstermektedir.  
 $200.000.000 * 10 = 2.000.000.000$  TL;  $2.000.000.000 - 200.000.000 = 1.800.000.000$  TL

07.01.2017 tarihinde Ocak-Şubat-Mart dönemine ait kullanım kira bedelinin (20 milyon TL) ödenmesi durumunda yapılacak muhasebe kaydı\*:

|                                                                                                            |            |            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|------------|
| 307- Finansal Kiralama İşlemlerinden Borçlar Hs.                                                           | 20.000.000 |            |
| 325- Nakit Talep ve Tahsisleri Hs.<br>325.02.22-Yap-Kirala-Devret Modeli Kapsamındakilerin Kira<br>Ödemesi |            | 20.000.000 |
| 830- Bütçe Giderleri Hs.                                                                                   | 20.000.000 |            |
| 835- Gider Yansıtma Hs.                                                                                    |            | 20.000.000 |

\* Bu muhasebe kaydı her kullanım kirası ödendiğinde yapılmaktadır.

Kullanım bedeli ödemesi yapıldıktan sonra kalan kiralama süresi için toplam kira tutarının sözleşme hükümlerine göre güncellenmektedir. 407 finansal kiralama işlemlerinden doğan borçlar hesabının bakiyesi 1,8 milyar TL, 307 finansal kiralama işlemlerinden doğan borçlar hesabının bakiyesi 180 milyon TL ve güncellenecek tutarın 10 milyon TL olması halinde yapılacak muhasebe kaydı\*:

|                                                                            |            |           |
|----------------------------------------------------------------------------|------------|-----------|
| 308- Ertelenmiş Finansal Kiralama Borçlanma Maliyetleri Hs. <sup>(1)</sup> | 916.666,66 |           |
| 408- Ertelenmiş Finansal Kiralama Borçlanma Maliyetleri Hs. <sup>(2)</sup> | 9.000.000  |           |
| 630-Giderler Hs. <sup>(3)</sup>                                            | 83.333     |           |
| 307- Finansal Kiralama İşlemlerinden Borçlar Hs. <sup>(4)</sup>            |            | 1.000.000 |
| 407- Finansal Kiralama İşlemlerinden Borçlar Hs. <sup>(5)</sup>            |            | 9.000.000 |

\* Bu muhasebe kaydı her kira güncellendiğinde yapılmalıdır.

- 1: Borçlanma maliyetlerine ilişkin güncellenecek olan tutarın içinde bulunulan faaliyet döneminin sonraki aylarına ilişkin kısmını göstermektedir.  
 $10.000.000 / 10 = 1.000.000$  TL;  $1.000.000 / 12 = 83.333,34$  TL  
01.02.2017 - 31.12.2017 dönemine ilişkin güncellenecek tutar:  $83.333,34 * 11 = 916.666,66$  TL
- 2: Borçlanma maliyetlerine ilişkin güncellenecek olan tutarın faaliyet dönemini takip eden dönemlere ait kısmına ilişkin tutarı göstermektedir.  
İleriki faaliyet dönemlerine ilişkin güncellenecek tutar:  $10.000.000 - 1.000.000 = 9.000.000$  TL
- 3: Borçlanma maliyetlerine ilişkin güncellenecek olan tutarın içinde bulunulan faaliyet dönemine ilişkin kısmını göstermektedir.  
 $10.000.000 / 10 = 1.000.000$  TL;  $1.000.000 / 12 = 83.333$  TL
- 4: Güncellenen kira tutarlarının vadesi bir yılı aşmayanlara ait kısmına ilişkin tutarı göstermektedir.  
2018 yılına ilişkin güncellenecek kira bedeli:  $10.000.000 / 10 = 1.000.000$  TL
- 5: Güncellenen kira tutarlarının sonraki yıllara ait kısmına ilişkin tutarı göstermektedir.  
 $10.000.000 / 10 = 1.000.000$  TL;  $10.000.000 - 1.000.000 = 9.000.000$  TL

31 Ocak 2017 tarihi itibarıyla finansal kiralama borçlanma maliyetlerinin (1.000.000/12=83.333) ilgili ayının muhasebe kaydı\*:

|                                                         |        |        |
|---------------------------------------------------------|--------|--------|
| 630-Giderler Hs.                                        | 83.333 |        |
| 308- Ertelenmiş Finansal Kiralama Borç. Maliyetleri Hs. |        | 83.333 |

\* Bu muhasebe kaydı güncellenen tutar üzerinden her ay sonunda yapılmalıdır.

Sağlık Bakanlığı tarafından hastane yerleşkesinin gerçeğe uygun değerinin 1.7 milyar TL olduğunun tespit edilmesi, kayıtlı tutarının 1,9 milyar TL olması ve güncellenecek tutarın 200 milyon olması durumunun 01.07.2017 tarihinde ilgili muhasebe birimine bildirilmesi halinde yapılacak kayıt:

|                                                                            |             |             |
|----------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|
| 308- Ertelenmiş Finansal Kiralama Borçlanma Maliyetleri Hs. <sup>(1)</sup> | 10.000.000  |             |
| 408- Ertelenmiş Finansal Kiralama Borçlanma Maliyetleri Hs. <sup>(2)</sup> | 190.000.000 |             |
| 252-Binalar Hs.<br>252.04-Finansal Kiralamaya Konu Varlıklar               |             | 200.000.000 |

- 1: Borçlanma maliyetlerine ilişkin güncellenecek olan tutarın içinde bulunulan faaliyet döneminin sonraki aylarına ilişkin kısmını göstermektedir.  
 $200.000.000 / 10 = 20.000.000$  TL;  $20.000.000 / 12 = 1.667.000$  TL  
01.07.2017 - 31.12.2017 Dönemine İlişkin Tutar:  $1.667.000 * 6 = 10.000.000$  TL
- 2: Borçlanma maliyetlerine ilişkin güncellenecek olan tutarın faaliyet dönemini takip eden dönemlere ait kısmına ilişkin tutarı göstermektedir.  
İleriki faaliyet dönemlerine ilişkin güncellenecek tutar:  $200.000.000 - 10.000.000 = 190.000.000$  TL

31.12.2017 tarihinde yılsonu işlemleri kapsamında 2018 yılına ait tutarların kısa vadeli hesaplara alınması halinde (408 ertelenmiş finansal kiralama borçlanma maliyeti alacak bakiyesi 199 milyon TL, kısa vadeli hesaba alınması gereken tutar,  $199.000.000/9=22.111.111$  TL) yapılacak muhasebe kaydı\*:

|                                                             |             |             |
|-------------------------------------------------------------|-------------|-------------|
| 407- Finansal Kiralama İşlemlerinden Borçlar Hs.            | 200.000.000 |             |
| 308- Ertelenmiş Finansal Kiralama Borçlanma Maliyetleri Hs. | 22.111.111  |             |
| 307- Finansal Kiralama İşlemlerinden Borçlar Hs.            |             | 200.000.000 |
| 408- Ertelenmiş Finansal Kiralama Borçlanma Maliyetleri Hs. |             | 22.111.111  |

\* Bu muhasebe kaydı kiralama süresi boyunca her yılsonunda yapılmalıdır.

31.12.2017 tarihinde hastane yerleşkesi için amortisman (47 Sıra Sayılı Muhasebat Genel Müdürlüğü Tebliği ekinde hastanelerin amortisman süresi 50 yıl ve %2’lik oran belirlenmiştir) ayrılması halinde ( $1.700.000.000 \times \%2 = 34.000.000$  TL) yapılacak muhasebe kaydı\*:

|                                |            |            |
|--------------------------------|------------|------------|
| 630-Giderler Hs.               | 34.000.000 |            |
| 257-Birikmiş Amortismanlar Hs. |            | 34.000.000 |

\* Bu muhasebe kaydı kiralama süresi boyunca her yılsonunda yapılmalıdır.

Ayrıca, 253, 254 ya da 255 No.lu taşınır hesaplarına kaydedilen tutarlar için 47 Sıra Numaralı Tebliğde yer alan oranlara göre amortisman ayrılarak muhasebe kaydı yapılmalıdır.

#### 5.4.4 KÖİ’lerin muhasebeleştirilmesinde kamu kesiminde yaşanan sorunlar

Parlak vd. (2020), KÖİ modelinin tercih edildiği projelerde, başlangıç aşamasında özgülünen veya sonradan edinilen varlıkların muhasebe kayıtlarının yapılması, takibi ve sözleşme süresinin sonunda kamuya devrinin, projeler için alınan kredilere hazine garantisi sağlanması ve kamunun bu yükümlülüğüne ilişkin muhasebe kayıtlarının yapılmasının gerçekçi proje maliyetlerine ulaşılması ve finansman planlaması açısından önem taşıdığı üzerinde durmaktadır. Koşullu yükümlülüklerin devletçe ödenecek tutarının tespitinde kayıtların sağlıklı tutulması, kayıt dışı tahsilat olmaması, maliyet azaltıcı ve gelir artırıcı kalemlerin gerçek değerleri üzerinden hesaplara aktarılması gerektiği belirtilmektedir.

Sayıştay raporlarında KÖİ’lerle ilgili kayıt ve muhasebeleştirme işlemlerinde sistematik sorunlar bulunduğu ileri sürülmektedir. Örneğin; Ulaştırma Bakanlığı 2019 yılı denetim raporunda, talep veya alım garantileri verilmesine rağmen muhasebe kayıtlarının

bulunmadığı, hizmet imtiyaz varlığına ve gelecekte vazgeçilen olası gelirlerin rayiç değerlerinin mali tablolarda yer almadığı, aynı Bakanlığın 2016 ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin 2014 yıllarına ilişkin raporlarında, KÖİ modeline göre süresinde bitirilen projelerin duran varlıklar hesabında gösterilmediği, Sağlık Bakanlığı 2019 yılı raporunda ise verilen garanti, varlık ve yükümlülükler ile idareye tevdi edilen cihazların kayıtlarının yapılmadığı tespitlerine yer verilmektedir (Parlak vd. 2020).

TBMM'ye sunulan genel nitelikli raporlarda da kayıt ve muhasebeleştirme işlemlerine ilişkin hataların yaygınlığına ilişkin örneklere yer verilmektedir. 2013, 2014 ve 2016 yılları Mali İstatistikler ve 2019 Yılı Dış Denetim Genel Değerlendirme raporlarında şu eleştiriler yapılmaktadır (Parlak vd. 2020):

- KÖİ projeleri kapsamında verilen Hazine garantilerinin genel bütçeli idarelerle ilgili kayıtlar yapılmamıştır. Yapılan kayıtların bu idareler dışında kalan veya kuruluşlar lehine verilenlere ait geri ödeme garantilerini göstermektedir.
  - KÖİ projeleri garantileri bilançolarındaki koşullu yükümlülükleri gösteren nazım hesaplara kaydedilmemiştir.
  - Mali İstatistik Tablolarında, koşullu varlık ve yükümlülüklerin birikimli tutarları bulunmamaktadır.
  - YİD ve YKD modellerine göre tamamlanan yatırımlar ile İHD yapılan varlıkların ilgili duran varlıklar, taahhütler ve yükümlülükler ile envanter işlemleri kayıtlara yansıtılmamakta ve nazım hesaplarda takibi yapılmamaktadır.
- Diğer yandan, Sayıştay Başkanlığı'nın (2021), 2020 yılına ilişkin dış denetim raporunda, genel yönetim kapsamındaki idarelerin KÖİ modeline göre yapılan iş ve işlemlerin kayıtlarının yapılmasının, MYMY, Mahallî İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile "45 Sıra No.lu Muhasebat Genel Tebliği"ne aykırı yapıldığı tespitlerine yer verilmektedir;
- YİD modeli ve İHD uygulamalarında varlıkların 256, gelecekte elde edilmesi olası vazgeçilen gelirlerin 380 ve 480 hesap kodlarıyla kayıtlara alınmadığı,
  - 256 hesap kodlarında yer alan varlıklar için amortisman uygulanmadığı,
  - Taahhütlerin 922 ve 923 hesap kodlarına yansıtılmadığı,

- YİD modelinin uygulandığı projeler için borç üstlenimlerinin 934 ve 935 hesap kodlarına alınmadığı,
- Hizmet imtiyaz varlıklarından gelecekte olası gelirlerden vazgeçilenlerin hatalı bir şekilde yatırımın maliyetinin esas alınması,
- YKD modeline göre yapılan şehir hastanelerinin varlık ve yükümlülükler ve envanter işlemlerinin hiç ya da eksik yapıldığı, taahhütler için nazım hesaplar açılmadığı, ödenen kiraların doğru muhasebeleştirilmediği,

İnceleme sonuçlarına göre, KÖİ'lerin muhasebeleştirme işlemlerinde mevzuatın belirlediği standart ve uygulamaların henüz tam anlamıyla yerine getirilemediği dikkat çekmektedir. Diğer yandan yapılan işlemlerin Türkiye Muhasebe Standartları, uluslararası değerlendirme ve finansal raporlama standartları yönlerinden de geliştirilmesi gereksiniminin olduğu açıktır.

## **6. TÜRKİYE’DE SEÇİLMİŞ SEKTÖRLERDE KÖİ YAPISAL SORUNLARI VE RİSK FAKTÖRLERİNE İLİŞKİN SAHA ÇALIŞMASI SONUÇLARININ ANALİZİ VE TARTIŞMA**

### **6.1 Araştırma Yöntemi**

#### **6.1.1 Amaç**

Yapılan anket çalışmasının amacı, KÖİ modelinin uygulandığı şehir hastaneleri, limanlar ve gümrük kapıları örneğinde yapısal sorunlar ve risk faktörlerine ilişkin kamu, özel sektör ve akademik kesim paydaş görüşlerinin hazırlanan anketin elektronik posta uygulamasıyla paylaşılarak belirlenmesi, çözüm önerilerinin katılımcı bir yaklaşımla belirlenmesidir.

#### **6.1.2 Katılımcılar**

Araştırmanın nitel yönünün ağırlığından kaynaklanan belirsiz ve karmaşık durumlar içermesi, anketin uygulandığı kamu idareleri ve özel sektör paydaşlarının başta ticari sır olmak üzere paylaşıma kapalı olmaları ankete katılımı sınırlandırmıştır. Bu sınırlılık dikkate alınarak katılımcılara ulaşılmaya çalışılmıştır. Türkiye’de şehir hastaneleri, limanlar ve gümrük kapıları KÖİ uygulamaları paydaşları olarak; liman hak lehdarı yetkilileri ve çalışanları; Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı idareci, uzman ve memurları; gümrük kapıları hak lehdarı yetkilileri ve çalışanları; gümrük ile ilgili Bakanlığın idareci, uzman ve memurları; şehir hastaneleri özel amaçlı şirket yetkilileri ve çalışanları; Sağlık Bakanlığı idareci, uzman ve memurları; finansal kurum, danışmanlık şirketi; inşaat şirketi, akademik ve diğer (sayılanlar dışında kalan ancak KÖİ ile ilgisi olanlar) belirlenmiştir. Anket çalışması konuyla ilgisi bulunan 219 paydaşa ulaştırılmıştır.

#### **6.1.3 Veri toplama araçları ve süreç**

KÖİ modellerinin gündeme gelme gerekçesi, yapısı, hukuki durumu ve risk faktörleri gibi hususlara ilişkin akademik tezler, kitaplar, araştırma raporları, konferans sunumları, makaleler ve internet araştırmalarını kapsayan yayınlar incelenmiştir.

KÖİ'lerle ilgili yapısal sorun ve risk faktörlerine ilişkin toplam 76 değişken belirlenmiş, olası değişkenler bulunabileceğinden hareketle yapısal sorun ve risk faktörlerine birer açık uçlu soru eklenerek 78 soruya ulaşılmıştır. 10 soru da katılımcıların özelliklerine ayrılmıştır.

Beşli Likert Ölçeği kullanılarak (1: çok önemsiz; 2: önemsiz; 3: ne önemli ne önemsiz; 4: önemli; 5: çok önemli) katılımcıların özellikleri, yapısal sorunlar ve risk faktörlerine ilişkin toplam 88 anket sorusu hazırlanmıştır. Soruların 10'u katılımcıların özellikleri, 33'ü ( bir soru açık uçlu) yapısal sorunlar, 45'i (bir soru açık uçlu) risk faktörlerine ilişkindir. Anket, 28.08.2021 ila 25.10.2021 tarihleri arasında uygulanmıştır.

#### **6.1.4 Veri analizi**

Dijital anket uygulamalarından faydalanılarak eposta ile paydaşlara gönderilen anket, her girişle birlikte bilgisayar ortamında doğrudan toplam sonuçlara yansımıştır. Bulgular, ilgili istatistik programına aktarılmıştır. Katılımcılardan 114 cevap alınmış olup, cevap verme oranı %52,05'tir. Araştırma amacına uygun olarak belirlenen tüm paydaşlardan cevap alınmıştır. Katılımcıların özelliklerine ilişkin KÖİ projesi türü ve paydaş kategorilerinde birden fazla seçenek olanağı sağlandığından yüzde değerlendirmelerinde bu hususa dikkat edilmelidir. Yapısal sorunlar kategorisinde ilave değişken olabileceği varsayımıyla yer verilen açık uçlu soruya 8 paydaşın katılım sağladığı, ancak hiçbirinin yeni değişken olarak değerlendirmeye alınabilecek yapıda olmadığı görülmüştür. Risk faktörleri kategorisinde açık uçlu soruya 1 paydaşın katılım sağladığı, bunun da değişken olarak değerlendirmeye uygun olmadığı anlaşılmıştır. Değişkenlerin Kolmogorov-Smirnov testi sonucunda normal dağılım göstermediği görülmüştür. Veri değerlendirmede ortalama, standart sapma, ortanca, sıklık yanında kamu, özel ve akademik sektör karşılaştırılmasında Kruskal Wallis, farklılığa neden olan grup tespitinde Post Hoc Dunn's testine başvurulmuş olup anlamlılık  $p < 0.05$  olarak alınmıştır.

## 6.2 Sonuç ve Bulgular

KÖİ modelinin uygulandığı şehir hastaneleri, liman ve gümrük kapıları projeleri yapısal sorunları ve risk faktörleriyle ilgili ankete verilen cevaplar, katılımcıların özellikleri, paydaş kategorilerinin dağılımı ile kamu, özel ve akademik olmak üzere üç sektör başlığı altında karşılaştırılarak değerlendirilmiştir.

Katılımcıların cinsiyet, yaş, meslek, eğitim durumu ve alanı, yer aldığı sektörü, KÖİ deneyimleri gibi genel özellikleri aşağıda verilmiştir (Çizelge 6.1).

Çizelge 6.1 Katılımcılara ilişkin genel özellikler

| Göstergeler                                     |                        | Sayısı (n) | Oranı (%) |
|-------------------------------------------------|------------------------|------------|-----------|
| Cinsiyet                                        | Kadın                  | 33         | 28,9      |
|                                                 | Erkek                  | 81         | 71,1      |
| Yaş                                             | 25-29                  | 2          | 1,8       |
|                                                 | 30-34                  | 31         | 27,2      |
|                                                 | 35-39                  | 26         | 22,8      |
|                                                 | 40-44                  | 23         | 20,2      |
|                                                 | 45-49                  | 18         | 15,8      |
|                                                 | 50-54                  | 7          | 6,1       |
|                                                 | 55 ve üzeri            | 7          | 6,1       |
| Eğitim düzeyi                                   | Lise öncesi            | 1          | 0,9       |
|                                                 | Lise ve ön lisans      | 6          | 5,3       |
|                                                 | Lisans                 | 56         | 49,1      |
|                                                 | Yüksek Lisans          | 32         | 28,1      |
|                                                 | Doktora                | 19         | 16,7      |
| Eğitim alanı                                    | Sağlık Bilimleri       | 1          | 0,9       |
|                                                 | Mühendislik/Mimarlık   | 42         | 36,8      |
|                                                 | Sosyal Bilimler        | 38         | 33,3      |
|                                                 | Diğer                  | 33         | 28,9      |
| Meslek grubu                                    | Üst yönetici           | 21         | 18,4      |
|                                                 | Orta kademeli yönetici | 30         | 26,3      |
|                                                 | Uzman                  | 29         | 25,4      |
|                                                 | Akademisyen            | 15         | 13,2      |
|                                                 | Diğer                  | 19         | 16,7      |
| Çalışılan sektör                                | Kamu                   | 56         | 49,1      |
|                                                 | Özel                   | 47         | 41,2      |
|                                                 | Akademik               | 11         | 9,6       |
| Mesleki deneyim                                 | 5 yıl ve daha az       | 7          | 6,1       |
|                                                 | 6-10 yıl               | 31         | 27,2      |
|                                                 | 11-15 yıl              | 31         | 27,2      |
|                                                 | 16 yıl ve üzeri        | 45         | 39,5      |
| Katılımcıların KÖİ deneyimi                     | Deneyimsiz             | 35         | 30,7      |
|                                                 | 1-3 yıl                | 14         | 12,3      |
|                                                 | 4-6 yıl                | 18         | 15,8      |
|                                                 | 7+ yıl                 | 47         | 41,2      |
| Katılımcıların ilişkili olduğu KÖİ projesi türü | Sağlık                 | 41         | 36,0      |

Çizelge 6.1 Katılımcılara ilişkin genel özellikler (devam)

| Göstergeler | Sayısı (n) | Oranı (%) |
|-------------|------------|-----------|
| Liman       | 43         | 37,7      |
| Gümrük      | 24         | 21,1      |
| Diğer       | 29         | 25,4      |

Çalışma 33'ü (%28.9) kadın, 81'i (%71.1) erkek olmak üzere toplam 114 kişinin katılımı ile yapılmıştır. Katılımcıların %1.8'i 25-29 yaş aralığında iken, %27.2'si 30-34, %22.8'i 35-39, %20.2'si 40-44, %15.8'i 45-49, %6.1'i 50-54 yaş arasında ve %6.1'i 55 yaş ve üzerindedir (Çizelge 6.1).

Katılımcıların %0.9'u lise öncesi eğitim düzeyinde iken, %5.3'ü lise ve ön lisans, %49.1'i lisans, %28.1'i yüksek lisans ve %16.7'si doktora mezunudur. %0.9'u sağlık bilimlerinde eğitim almışken, %36.8'i mühendislik/mimarlık, %33.3'ü sosyal bilimler, %28.9'u diğer eğitim alanlarındadır. %18.4'ü üst düzey yönetici iken, %26.3'ü orta kademeli yönetici, %25.4'ü uzman, %13.2'si akademisyen ve %16.7'si diğer meslek gruplarındandır (Çizelge 6.1).

Katılımcıların %49.1'i kamu kurumlarında, %41.2'si özel sektörde ve %9.6'sı akademik kurumlarda çalışmaktadırlar. Mesleki deneyimi 5 yıl ve daha az olanlar %6.1, %27.2'si 6-10, %27.2'si 11-15 yılları arasında, %39.5'i 16 yıl ve üzerindedir. KÖİ konusunda deneyimsizlerin oranı %30.7, %12.3'ü 1-3 yıl arasında, %15.8'i 4-6 yıl arasında ve %41.2'si 7 yıl ve üzerinde deneyime sahiptir (Çizelge 6.1).

Katılımcıların ilişkili olduğu KÖİ projesi türlerinin dağılımlarına bakıldığında en sık rastlanan projelerin %37.7 oranı ile liman, %36 oranı ile sağlık, %21.1 oranı ile gümrük ve %25.4 oranı ile diğer projeler olduğu görülmektedir (Çizelge 6.1).

Çizelge 6.2 Paydaş kategorilerinin dağılımları

| Paydaşın yer aldığı sektör                                      | Sayısı (n) | Yüzde (%) |
|-----------------------------------------------------------------|------------|-----------|
| Liman hak lehdarı yetkilileri ve çalışanları                    | 22         | 19,3      |
| Ulaştırma Bakanlığı idareci, Uzman ve memurları                 | 20         | 17,5      |
| Gümrük kapıları hak lehdarı yetkilileri ve çalışanları          | 12         | 10,5      |
| Gümrük Bakanlığı İdareci, uzman ve memurları                    | 7          | 6,1       |
| Şehir Hastaneleri özel amaçlı şirket yetkilileri ve çalışanları | 20         | 17,5      |
| Sağlık Bakanlığı İdareci, Uzman ve Memurları                    | 17         | 14,9      |

Çizelge 6.2 Paydaş kategorilerinin dağılımları (devam)

| Paydaşın yer aldığı sektör         | Sayısı (n) | Yüzde (%) |
|------------------------------------|------------|-----------|
| Finansal Kurum Danışmanlık Şirketi | 10         | 8,8       |
| İnşaat Şirketi                     | 10         | 8,8       |
| Akademik                           | 20         | 17,5      |
| Diğer                              | 32         | 28,1      |

Paydaş kategorilerin dağılımlarına bakıldığında en sık görülen kategoriler; %19.3 ile liman hak lehdarı yetkilileri ve çalışanları, %17.5 ile Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı idareci, uzman ve memurları, %17.5 ile şehir hastaneleri özel amaçlı şirket yetkilileri ve çalışanları, %17.5 ile akademik, %14.9 ile Sağlık Bakanlığı idareci, uzman ve memurları, %10.5 ile gümrük kapıları hak lehdarı yetkilileri ve çalışanları, %8.8 ile finansal kurum, danışmanlık şirketi, %8.8 ile inşaat şirketi, %6.1 ile Ticaret (Gümrük) Bakanlığı idareci, uzman ve memurlarıdır. Katılımcıların %28.1'i diğer demıştır (Çizelge 6.2).

Yasal yetersizlikler, örgütsel yapı ve organizasyon sorunları, nitelikli personel eksiklikleri, yeterli deneyimin bulunmaması, risk, maliyet ve gelir değerlendirme yöntemi zayıflıkları, yapısal sorunlara ilişkin sorular başlığı altında toplanarak katılımcılara yöneltilmiştir (Çizelge 6.3).

Çizelge 6.3 Yapısal sorunlara ilişkin anket sorularına verilen cevapların dağılımları

| Yapısal Sorunlar                                                                                                                          | 1<br>n (%) | 2<br>n (%) | 3<br>n (%) | 4<br>n (%) | 5<br>n (%) | Ortalama Puan<br>Ort±SS (medyan) |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|----------------------------------|
| KÖİ'lerle ilgili genel yasal bir düzenleme bulunma(ma)sı.                                                                                 | 0          | 2 (1,8)    | 17 (14,9)  | 35 (30,7)  | 60 (52,6)  | 4,34±0,8 (5)                     |
| Mevcut yasal düzenlemelerin dağınlıklığı.                                                                                                 | 0 (0)      | 3 (2,6)    | 25 (21,9)  | 38 (33,3)  | 48 (42,1)  | 4,15±0,85 (4)                    |
| Mevcut yasal düzenlemelerin yetersizliği.                                                                                                 | 0 (0)      | 4 (3,5)    | 20 (17,5)  | 43 (37,7)  | 47 (41,2)  | 4,17±0,84 (4)                    |
| Düzenlemelerin esnek hükümler içermemesi.                                                                                                 | 4 (3,5)    | 8 (7)      | 37 (32,5)  | 34 (29,8)  | 31 (27,2)  | 3,7±1,06 (4)                     |
| Alt düzenlemelerin bulunmayışı/yetersizliği.                                                                                              | 0 (0)      | 5 (4,4)    | 27 (23,7)  | 41 (36)    | 41 (36)    | 4,04±0,88 (4)                    |
| Her kurum ve kuruluşun KÖİ ile ilgili ayrı birimi ya da ilgili/görevlendirilen bir biriminin olması (Her birimin farklı uygulama yapması) | 2 (1,8)    | 10 (8,8)   | 23 (20,2)  | 38 (33,3)  | 41 (36)    | 3,93±1,04 (4)                    |
| KÖİ ile ilgili yetkili kurum ve kuruluşların yavaş çalışması.                                                                             | 2 (1,8)    | 12 (10,5)  | 27 (23,7)  | 29 (25,4)  | 44 (38,6)  | 3,89±1,1 (4)                     |
| KÖİ ile ilgili yetkili kurum ve kuruluşları ile yatırımcı kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyon eksikliği.                            | 2 (1,8)    | 6 (3)      | 13 (11,4)  | 44 (38,6)  | 49 (43)    | 4,16±0,95 (4)                    |
| Yol gösterici merkezi bir KÖİ üst biriminin olmayışı.                                                                                     | 2 (1,8)    | 5 (4,4)    | 13 (11,4)  | 48 (42,1)  | 46 (40,4)  | 4,15±0,91 (4)                    |
| KÖİ'lerin tercih nedeni, yatırım süreci ve maliyetlerinin kamuya açıklanmasında sorun yaşanması                                           | 3 (2,6)    | 4 (3,5)    | 21 (18,4)  | 31 (27,2)  | 55 (48,2)  | 4,15±1,02 (4)                    |

Çizelge 6.3 Yapısal sorunlara ilişkin anket sorularına verilen cevapların dağılımları (devam)

|                                                                                                                                                                                 | 1        | 2         | 3         | 4         | 5         | Ortalama Puan   |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------------|
| Nitelikli personel bulunmaması ve bilgi birikiminin paylaşılması                                                                                                                | 2 (1,8)  | 3 (2,6)   | 14 (12,3) | 40 (35,1) | 55 (48,2) | 4,25±0,9 (4)    |
| Kamu kurumlarının KÖİ tecrübe eksikliği.                                                                                                                                        | 3 (2,6)  | 6 (5,3)   | 17 (14,9) | 41 (36)   | 47 (41,2) | 4,08±1,01 (4)   |
| Yatırımcı kurum ve kuruluşların KÖİ tecrübe eksikliği.                                                                                                                          | 1 (0,9)  | 8 (7)     | 32 (28,1) | 36 (31,6) | 37 (32,5) | 3,88±0,98 (4)   |
| Yetersiz insan ve malzeme kaynağı ile teknoloji eksikliği.                                                                                                                      | 1 (0,9)  | 11 (9,6)  | 27 (23,7) | 35 (30,7) | 40 (35,1) | 3,89±1,03 (4)   |
| Risk faktörlerinin hesaba katılmaması.                                                                                                                                          | 0 (0)    | 4 (3,5)   | 21 (18,4) | 42 (36,8) | 47 (41,2) | 4,16±0,85 (4)   |
| İnşaat ve diğer maliyet unsurlarının dikkate alınmaması                                                                                                                         | 1 (0,9)  | 7 (6,1)   | 29 (25,4) | 36 (31,6) | 41 (36)   | 3,96±0,97 (4)   |
| Gelir kalemlerinin doğru belirlenmemesi.                                                                                                                                        | 4 (3,5)  | 6 (5,3)   | 19 (16,7) | 35 (30,7) | 50 (43,9) | 4,06±1,07 (4)   |
| Uygun iskonto oranının tespit edil(e)memesi                                                                                                                                     | 2 (1,8)  | 9 (7,9)   | 31 (27,2) | 39 (34,2) | 33 (28,9) | 3,81±1,0 (4)    |
| Dinamik proje değerlendirme yöntemlerine yer verilmemesi (Net bugünkü değer, fayda maliyet oranı, iç verim oranı, reel opsiyon analizi, oyun teorisi vs)                        | 2 (1,8)  | 7 (6,1)   | 20 (17,5) | 44 (38,6) | 41 (36)   | 4,01±0,97 (4)   |
| Riski değerlendirme yöntemlerine yer verilmemesi (Belirli, belirsiz risk ayrımı, erken fon oluşturma, Monte Carlo simülasyonu, CPM (Kritik yol yöntemi), anket uygulamaları vs) | 2 (1,8)  | 4 (3,5)   | 24 (21,1) | 44 (38,6) | 40 (35,1) | 4,02±0,93 (4)   |
| Projeyi gerçekleştirebilecek özel sektör paydaşının belli bir sermaye büyüklüğüne sahip olmasının istenmesinin rekabeti engelleyerek maliyetleri artırması                      | 10 (8,8) | 15 (13,2) | 28 (24,6) | 30 (26,3) | 31 (27,2) | 3,5±1,26 (4)    |
| Devletin yeterli destek ve teşvik verme(me)si.                                                                                                                                  | 9 (7,9)  | 13 (11,4) | 35 (30,7) | 31 (27,2) | 26 (22,8) | 3,46±1,19 (3,5) |
| Devlet destek ve teşviklerinde yatırım türüne göre ayrıma gidilmemesi.                                                                                                          | 2 (1,8)  | 13 (11,4) | 34 (29,8) | 36 (31,6) | 29 (25,4) | 3,68±1,03 (4)   |
| Devlet destek ve teşviklerinin yatırım ayrımı yapılmaksızın verilmesi.                                                                                                          | 5 (4,4)  | 12 (10,5) | 33 (28,9) | 36 (31,6) | 28 (24,6) | 3,61±1,1 (4)    |
| Devlet destek ve teşvik maliyetlerinin yatırım değerlemesinde hesaba dahil edilmemesi.                                                                                          | 2 (1,8)  | 10 (8,8)  | 32 (28,1) | 40 (35,1) | 30 (26,3) | 3,75±1 (4)      |
| Hükümet politikalarının istikrarlı/istikrarsız olması                                                                                                                           | 2 (1,8)  | 4 (3,5)   | 19 (16,7) | 38 (33,3) | 51 (44,7) | 4,16±0,95 (4)   |
| Ekonomik istikrar/istikrarsızlık.                                                                                                                                               | 2 (1,8)  | 0 (0)     | 15 (13,2) | 36 (31,6) | 61 (53,5) | 4,35±0,84 (5)   |
| Toplumsal olayların bulunmayışı/bulunması.                                                                                                                                      | 2 (1,8)  | 14 (12,3) | 31 (27,2) | 30 (26,3) | 37 (32,5) | 3,75±1,09 (4)   |
| Halk desteği/muhalefeti.                                                                                                                                                        | 3 (2,6)  | 10 (8,8)  | 29 (25,4) | 34 (29,8) | 38 (33,3) | 3,82±1,07 (4)   |
| Küresel ekonominin yatırımlar için uygun olması/olmaması.                                                                                                                       | 3 (2,6)  | 6 (5,3)   | 14 (12,3) | 44 (38,6) | 47 (41,2) | 4,11±0,99 (4)   |
| Ulusal finans kurum ve kaynaklarının yeterliliği/yetersizliği.                                                                                                                  | 2 (1,8)  | 6 (5,3)   | 26 (22,8) | 41 (36)   | 39 (34,2) | 3,96±0,97 (4)   |
| Uluslararası finans ve derecelendirme kurum ve kuruluşlarının ilgisi/ilgisizliği.                                                                                               | 3 (2,6)  | 7 (6,1)   | 26 (22,8) | 43 (37,7) | 35 (30,7) | 3,88±1,01 (4)   |

Yapısal sorunlara ilişkin anket sorularına verilen cevapların dağılımları ve her bir sorunun ortalama puanı tespit edilmiştir (Çizelge 6.3). Anket sonuçlarına göre en yüksek üç ortalama puan; 4.35±0.84 ortalaması ile “Ekonomik istikrar/istikrarsızlık”, 4.34±0.8 ortalaması ile “KÖİ’lerle ilgili genel yasal bir düzenleme bulunma(ma)sı” ve 4.25±0.9

ortalaması ile “Nitelikli personel bulunmaması ve bilgi birikiminin paylaşılmaması”dır. İlk ikisinin ortanca puanı 5 ve üçüncünün 4 olmuştur. Yapısal sorunlara ilişkin 32 sorunun toplam ortalama puanı  $3.96 \pm 0.56$  ve ortanca değeri 3.95 olarak hesaplanmıştır.

Çizelge 6.4 Risk faktörlerine ilişkin anket sorularına verilen cevapların dağılımları

|                                                                                                                                            | 1       | 2         | 3         | 4         | 5         | Ortalama Puan      |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|-----------|-----------|-----------|-----------|--------------------|
| Risk Faktörleri                                                                                                                            | n (%)   | n (%)     | n (%)     | n (%)     | n (%)     | Ort±SS<br>(medyan) |
| Hükümetlerin zayıf karar alma süreçleri/proje onaylarında ve izinlerinde gecikme riski                                                     | 2 (1,8) | 3 (2,6)   | 28 (24,6) | 37 (32,5) | 44 (38,6) | 4,04±0,95 (4)      |
| Finansman riski (aktif finansal piyasanın varlığı/yokluğu/yüksek finansman maliyeti)                                                       | 0 (0)   | 6 (5,3)   | 16 (14)   | 37 (32,5) | 55 (48,2) | 4,24±0,89 (4)      |
| Sözleşme çeşitliliği/çelişkili veya kusurlu sözleşme/sözleşme koşullarının ülke yasalarıyla çatışması riski                                | 0 (0)   | 6 (5,3)   | 19 (16,7) | 42 (36,8) | 47 (41,2) | 4,14±0,88 (4)      |
| Piyasa talebinde değişim/proje talep tahmininde hata riski                                                                                 | 2 (1,8) | 3 (2,6)   | 22 (19,3) | 47 (41,2) | 40 (35,1) | 4,05±0,9 (4)       |
| İşletme maliyeti aşımı/işletme sürecinde uzun süreli aksama/hizmet kesintisi riski                                                         | 1 (0,9) | 3 (2,6)   | 28 (24,6) | 35 (30,7) | 47 (41,2) | 4,09±0,92 (4)      |
| Döviz kurlarındaki dalgalanma riski                                                                                                        | 1 (0,9) | 0 (0)     | 15 (13,2) | 29 (25,4) | 69 (60,5) | 4,45±0,79 (5)      |
| Enflasyon oranı oynaklığı riski                                                                                                            | 1 (0,9) | 3 (2,6)   | 16 (14)   | 30 (26,3) | 64 (56,1) | 4,34±0,88 (5)      |
| Proje ve işletme değişikliği riski                                                                                                         | 1 (0,9) | 7 (6,1)   | 34 (29,8) | 37 (32,5) | 35 (30,7) | 3,86±0,96 (4)      |
| İhale için yetersiz rekabet/Piyasa (Pazar) rekabeti riski                                                                                  | 3 (2,6) | 5 (4,4)   | 32 (28,1) | 36 (31,6) | 38 (3,3)  | 3,89±1,01 (4)      |
| İmtiyaz sahibinin/işletmecinin yetersizliği riski                                                                                          | 1 (0,9) | 1 (0,9)   | 20 (17,5) | 47 (41,2) | 45 (39,5) | 4,18±0,81 (4)      |
| Mevzuat/KÖİ mevzuatı değişikliği riski                                                                                                     | 4 (3,5) | 10 (8,8)  | 27 (23,7) | 40 (35,1) | 33 (28,9) | 3,77±1,07 (4)      |
| Organizasyon ve koordinasyon riski                                                                                                         | 1 (0,9) | 6 (5,3)   | 27 (23,7) | 47 (41,2) | 33 (28,9) | 3,92±0,9 (4)       |
| Arazi edinimi (mekân kullanılabilirliği) riski                                                                                             | 5 (4,4) | 10 (8,8)  | 35 (30,7) | 37 (32,5) | 27 (23,7) | 3,62±1,08 (4)      |
| Çevreye zarar verme riski                                                                                                                  | 3 (2,6) | 6 (5,3)   | 23 (20,2) | 41 (36)   | 41 (36)   | 3,97±1,01 (4)      |
| Mücbir sebep riski                                                                                                                         | 4 (3,5) | 8 (7)     | 28 (24,6) | 39 (34,2) | 35 (30,7) | 3,82±1,06 (4)      |
| Kaliteli malzeme/işçilik bulunmaması/proje başlangıcında kararlaştırılmış/belirlenmiş yapım standartlarıyla uyumsuzluk riski               | 1 (0,9) | 4 (3,5)   | 29 (25,4) | 53 (46,5) | 27 (23,7) | 3,89±0,84 (4)      |
| Projeye karşı halk/siyasi muhalefet riski                                                                                                  | 7 (6,1) | 9 (7,9)   | 29 (25,4) | 37 (32,5) | 32 (28,1) | 3,68±1,15 (4)      |
| Öngörülemeyen hava/jeoteknik koşullar riski                                                                                                | 3 (2,6) | 15 (13,2) | 30 (26,3) | 38 (33,3) | 28 (24,6) | 3,64±1,07 (4)      |
| Kanıtlanmamış mühendislik teknikleri/projenin teknik açıdan yapılabilir olma(ma)sı (karşılaştıkça düzeyi, teknik çözümün var olması) riski | 2 (1,8) | 11 (9,6)  | 29 (25,4) | 42 (36,8) | 30 (26,3) | 3,76±1,01 (4)      |
| Tasarımların zamanında tamamlanamaması/eksikliği/hatalı olması/geç tasarım değişiklikleri riski                                            | 2 (1,8) | 8 (7)     | 30 (26,3) | 44 (38,6) | 30 (26,3) | 3,81±0,97 (4)      |
| Beklenenin altında işletme geliri riski                                                                                                    | 3 (2,6) | 3 (2,6)   | 23 (20,2) | 44 (38,6) | 41 (36)   | 4,03±0,95 (4)      |
| Hükümetin imtiyazı sonlandırma/projenin kapsamının/şartnamenin hükümet tarafından değiştirilme riski                                       | 3 (2,6) | 8 (7)     | 27 (23,7) | 31 (27,2) | 45 (39,5) | 3,94±1,07 (4)      |
| İmtiyaz/ortaklık/tasarım/yapım sözleşmesi sorumluluk ve risklerin yetersiz dağılımı riski                                                  | 2 (1,8) | 4 (3,5)   | 28 (24,6) | 38 (33,3) | 42 (36,8) | 4±0,96 (4)         |
| Devlet müdahalesi riski                                                                                                                    | 4 (3,5) | 6 (5,3)   | 24 (21,1) | 38 (33,3) | 42 (36,8) | 3,95±1,05 (4)      |
| Yetersiz yasal çerçeve (hukuk) ve denetim sistemi riski                                                                                    | 2 (1,8) | 5 (4,4)   | 21 (18,4) | 37 (32,5) | 49 (43)   | 4,11±0,97 (4)      |
| Değerlendirmelerin objektif yapılmaması (Gerçekçi maliyet/fayda analizi)/subjektif değerlendirme riski                                     | 1 (0,9) | 4 (3,5)   | 19 (16,7) | 39 (34,2) | 51 (44,7) | 4,18±0,9 (4)       |
| Tamamlama riski/finansal kapanmada gecikme riski                                                                                           | 1 (0,9) | 5 (4,4)   | 27 (23,7) | 43 (37,7) | 38 (33,3) | 3,98±0,91 (4)      |

Çizelge 6.4 Risk faktörlerine ilişkin anket sorularına verilen cevapların dağılımları (devam)

|                                                                                                                   | 1         | 2         | 3         | 4         | 5         | Ortalama Puan |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|---------------|
| Destekleyici altyapı eksikliği riski                                                                              | 3 (2,6)   | 5 (4,4)   | 27 (23,7) | 49 (43)   | 30 (26,3) | 3,86±0,95 (4) |
| Faiz oranı oynaklığı riski                                                                                        | 5 (4,4)   | 5 (4,4)   | 18 (15,8) | 40 (35,1) | 46 (40,4) | 4,03±1,07 (4) |
| Etkili ekonomik olaylar riski                                                                                     | 2 (1,8)   | 5 (4,4)   | 19 (16,7) | 40 (35,1) | 48 (42,1) | 4,11±0,96 (4) |
| Kamu hizmetlerinin özel sektör sunum geleneğinin olmaması riski                                                   | 1 (0,9)   | 16 (14)   | 34 (29,8) | 36 (31,6) | 27 (23,7) | 3,63±1,02 (4) |
| Yatırımcılar için projenin finansal çekiciliği/yabancı yatırımcılara güvenilir ve şeffaf ortam sağlayabilme riski | 2 (1,8)   | 5 (4,4)   | 23 (20,2) | 42 (36,8) | 42 (36,8) | 4,03±0,95 (4) |
| KÖİ konusunda yetersiz deneyim riski                                                                              | 1 (0,9)   | 9 (7,9)   | 26 (22,8) | 41 (36)   | 37 (32,5) | 3,91±0,97 (4) |
| Paydaşlar arasındaki çalışma yöntemleri ve bilgi birikimlerindeki farklılıklar riski                              | 2 (1,8)   | 5 (4,4)   | 41 (36)   | 38 (33,3) | 28 (24,6) | 3,75±0,94 (4) |
| Yatırımcıların kredi notu/yüklenicilerin finansal kapasitesi riski                                                | 1 (0,9)   | 10 (8,8)  | 17 (14,9) | 54 (47,4) | 32 (28,1) | 3,93±0,93 (4) |
| Hazine garantisi/fiyat garantisi/destek ve teşvik (olmaması) riski                                                | 4 (3,5)   | 11 (9,6)  | 26 (22,8) | 35 (30,7) | 38 (33,3) | 3,81±1,11 (4) |
| Projenin gerekliliği/ihiyacı karşılama/kamu ihtiyaçlarını giderme düzeyi riski                                    | 4 (3,5)   | 4 (3,5)   | 21 (18,4) | 48 (42,1) | 37 (32,5) | 3,96±0,99 (4) |
| Proje dokümanlarının sorun çözümlemeye karşı yetersiz kalması riski                                               | 4 (3,5)   | 6 (5,3)   | 25 (21,9) | 45 (39,5) | 34 (29,8) | 3,87±1,02 (4) |
| Proje ekibinde kültürel farklılıkların yönetimi riski                                                             | 12 (10,5) | 15 (13,2) | 45 (39,5) | 25 (21,9) | 17 (14,9) | 3,18±1,16 (3) |
| Herhangi bir paydaşın projeyi bırakma/terk etme riski                                                             | 4 (3,5)   | 15 (13,2) | 42 (36,8) | 29 (25,4) | 24 (21,1) | 3,47±1,07 (3) |
| Maliyet artış riski                                                                                               | 2 (1,8)   | 4 (3,5)   | 17 (14,9) | 45 (39,5) | 46 (40,4) | 4,13±0,92 (4) |
| Teknoloji transferinin sağlanma(ma)sı riski                                                                       | 1 (0,9)   | 9 (7,9)   | 24 (21,1) | 54 (47,4) | 26 (22,8) | 3,83±0,9 (4)  |
| Teknolojik demodelik riski                                                                                        | 3 (2,6)   | 15 (13,2) | 28 (24,6) | 44 (38,6) | 24 (21,1) | 3,62±1,04 (4) |
| Alınan ekipmanların ve donanımların niteliklerinin uygunluğu riski                                                | 1 (0,9)   | 10 (8,8)  | 32 (28,1) | 40 (35,1) | 31 (27,2) | 3,79±0,97 (4) |

Risk faktörlerine ilişkin anket sorularına verilen cevapların dağılımları ve her bir sorunun ortalama puanı tespit edilmiştir (Çizelge 6.4). Anket sonucuna göre en yüksek üç ortalama puan, 4,45±0,79 ortalama puanı ile “Döviz kurlarındaki dalgalanma riski”, 4,34±0,88 ortalama puanı ile “Enflasyon oranı oynaklığı riski”, 4,24±0,89 ortalama puanı ile “Finansman riski (aktif finansal piyasanın varlığı/yokluğu/yüksek finansman maliyeti)”dir. İlk ikisinin ortanca puanı 5 ve üçüncünün 4’tür. Risk faktörlerine ilişkin 44 sorunun toplam ortalama puanı 3,91±0,65, ortanca değeri 3,93’tür.

Çizelge 6.5 Çalışılan sektöre göre yapısal sorunlara ilişkin anket sorularına verilen cevapların değerlendirilmesi

|                                                           | Kamu               | Özel               | Akademik           |        |
|-----------------------------------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------|
| Yapısal Sorunlar                                          | Ort±SS<br>(medyan) | Ort±SS<br>(medyan) | Ort±SS<br>(medyan) | p      |
| KÖİ’lerle ilgili genel yasal bir düzenleme bulunma(ma)sı. | 4,43±0,78 (5)      | 4,17±0,79 (4)      | 4,64±0,81 (5)      | 0,049* |
| Mevcut yasal düzenlemelerin dağınıklığı.                  | 4,07±0,83 (4)      | 4,23±0,84 (4)      | 4,18±1,08 (5)      | 0,529  |
| Mevcut yasal düzenlemelerin yetersizliği.                 | 4,11±0,8 (4)       | 4,23±0,84 (4)      | 4,18±1,08 (5)      | 0,602  |
| Düzenlemelerin esnek hükümler içermemesi.                 | 3,52±0,95 (3)      | 3,91±1,12 (4)      | 3,73±1,19 (4)      | 0,087  |
| Alt düzenlemelerin bulunmayışı/yetersizliği.              | 3,96±0,76 (4)      | 4,11±0,98 (4)      | 4,09±1,04 (4)      | 0,473  |

Çizelge 6.5 Çalışılan sektöre göre yapısal sorunlara ilişkin anket sorularına verilen cevapların değerlendirilmesi (devam)

|                                                                                                                                                                                 | Kamu               | Özel               | Akademik           |        |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------|
| Yapısal Sorunlar                                                                                                                                                                | Ort±SS<br>(medyan) | Ort±SS<br>(medyan) | Ort±SS<br>(medyan) | p      |
| Her kurum ve kuruluşun KÖİ ile ilgili ayrı birimi ya da ilgili/görevlendirilen bir biriminin olması (Her birimin farklı uygulama yapması)                                       | 3,73±1,05 (4)      | 4,26±0,9 (5)       | 3,55±1,21 (4)      | 0,017* |
| KÖİ ile ilgili yetkili kurum ve kuruluşların yavaş çalışması.                                                                                                                   | 3,66±1,07 (4)      | 4,15±1,08 (5)      | 3,91±1,14 (4)      | 0,046* |
| KÖİ ile ilgili yetkili kurum ve kuruluşları ile yatırımcı kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyon eksikliği.                                                                  | 3,96±0,97 (4)      | 4,38±0,87 (5)      | 4,18±0,98 (4)      | 0,041* |
| Yol gösterici merkezi bir KÖİ üst biriminin olmayışı.                                                                                                                           | 4,27±0,88 (4)      | 4,02±0,97 (4)      | 4,09±0,83 (4)      | 0,310  |
| KÖİ'lerin tercih nedeni, yatırım süreci ve maliyetlerinin kamuya açıklanmasında sorun yaşanması                                                                                 | 4,21±0,89 (4,5)    | 4,04±1,2 (4)       | 4,27±0,79 (4)      | 0,932  |
| Nitelikli personel bulunmaması ve bilgi birikiminin paylaşılmaması                                                                                                              | 4,13±0,94 (4)      | 4,38±0,9 (5)       | 4,36±0,67 (4)      | 0,234  |
| Kamu kurumlarının KÖİ tecrübe eksikliği.                                                                                                                                        | 3,96±1,09 (4)      | 4,21±0,95 (4)      | 4,09±0,7 (4)       | 0,430  |
| Yatırımcı kurum ve kuruluşların KÖİ tecrübe eksikliği.                                                                                                                          | 3,86±1,02 (4)      | 3,98±0,94 (4)      | 3,55±0,93 (3)      | 0,374  |
| Yetersiz insan ve malzeme kaynağı ile teknoloji eksikliği.                                                                                                                      | 3,77±1,06 (4)      | 4,06±1,01 (4)      | 3,82±0,87 (4)      | 0,294  |
| Risk faktörlerinin hesaba katılmaması.                                                                                                                                          | 4,14±0,8 (4)       | 4,23±0,89 (4)      | 3,91±0,94 (4)      | 0,457  |
| İnşaat ve diğer maliyet unsurlarının dikkate alınmaması                                                                                                                         | 3,91±0,96 (4)      | 4±0,98 (4)         | 4±1,1 (4)          | 0,829  |
| Gelir kalemlerinin doğru belirlenmemesi.                                                                                                                                        | 4±0,99 (4)         | 4,19±1,19 (5)      | 3,82±0,87 (4)      | 0,128  |
| Uygun iskonto oranının tespit edil(e)memesi                                                                                                                                     | 3,93±0,85 (4)      | 3,68±1,18 (4)      | 3,73±0,9 (4)       | 0,690  |
| Dinamik proje değerlendirme yöntemlerine yer verilmemesi (Net bugünkü değer, fayda maliyet oranı, iç verim oranı, reel opsiyon analizi, oyun teorisi vs)                        | 3,98±1,09 (4)      | 4±0,91 (4)         | 4,18±0,6 (4)       | 0,928  |
| Riski değerlendirme yöntemlerine yer verilmemesi (Belirli, belirsiz risk ayrımı, erken fon oluşturma, Monte Carlo simülasyonu, CPM (Kritik yol yöntemi), anket uygulamaları vs) | 4,13±0,88 (4)      | 3,87±1,06 (4)      | 4,09±0,54 (4)      | 0,569  |
| Projeyi gerçekleştirebilecek özel sektör paydaşının belli bir sermaye büyüklüğüne sahip olmasının istenmesinin rekabeti engelleyerek maliyetleri artırması                      | 3,45±1,28 (4)      | 3,53±1,35 (4)      | 3,64±0,81 (3)      | 0,889  |
| Devletin yeterli destek ve teşvik verme(me)si.                                                                                                                                  | 3,09±1,25 (3)      | 3,94±0,99 (4)      | 3,27±1,01 (3)      | 0,002* |
| Devlet destek ve teşviklerinde yatırım türüne göre ayrıma gidilmemesi.                                                                                                          | 3,55±1,08 (4)      | 3,85±1,06 (4)      | 3,55±0,52 (4)      | 0,312  |
| Devlet destek ve teşviklerinin yatırım ayrımı yapılmaksızın verilmesi.                                                                                                          | 3,52±1,16 (4)      | 3,81±1,06 (4)      | 3,27±0,9 (3)       | 0,235  |
| Devlet destek ve teşvik maliyetlerinin yatırım değerlemesinde hesaba dahil edilmemesi.                                                                                          | 3,82±1,03 (4)      | 3,79±1,02 (4)      | 3,27±0,65 (3)      | 0,143  |
| Hükümet politikalarının istikrarlı/istikrarsız olması                                                                                                                           | 4,04±0,97 (4)      | 4,28±0,97 (5)      | 4,27±0,65 (4)      | 0,310  |
| Ekonomik istikrar/istikrarsızlık.                                                                                                                                               | 4,38±0,75 (5)      | 4,32±0,98 (5)      | 4,36±0,67 (4)      | 0,957  |
| Toplumsal olayların bulunmayışı/bulunuşu.                                                                                                                                       | 3,63±1,07 (4)      | 3,91±1,16 (4)      | 3,73±0,9 (3)       | 0,286  |
| Halk desteği/muhalefeti.                                                                                                                                                        | 3,7±1,06 (4)       | 3,98±1,11 (4)      | 3,82±0,98 (3)      | 0,274  |
| Küresel ekonominin yatırımlar için uygun olması/olmaması.                                                                                                                       | 4,09±1 (4)         | 4,15±1,04 (4)      | 4±0,77 (4)         | 0,604  |
| Ulusal finans kurum ve kaynaklarının yeterliliği/yetersizliği.                                                                                                                  | 4,09±0,96 (4)      | 3,77±1,03 (4)      | 4,09±0,7 (4)       | 0,234  |
| Uluslararası finans ve derecelendirme kurum ve kuruluşlarının ilgisi/ilgisizliği.                                                                                               | 4,04±0,89 (4)      | 3,74±1,09 (4)      | 3,64±1,12 (4)      | 0,339  |

Kruskal Wallis Test

\* $p < 0.05$

Çalışılan sektöre göre “KÖİ’lerle ilgili genel yasal bir düzenleme bulunma(ma)sı” önermesine verilen cevaplar arasında anlamlı fark bulunduğu, farkı tespiti amacıyla yapılan Post Hoc analizi sonucunda, bunun akademik sektörde çalışanların özel sektörden yüksek puana sahip olmasından kaynaklandığı görülmüştür ( $p:0.035$ ;  $p<0.05$ ). Kamu ve özel sektör ( $p:0.184$ ;  $p>0.05$ ) ile kamu ve akademik sektör çalışanları arasında anlamlı bir farklılık bulunmamaktadır ( $p:0.931$ ;  $p>0.05$ ).

Çalışılan sektöre göre “Her kurum ve kuruluşun KÖİ ile ilgili ayrı birimi ya da ilgili/görevlendirilen bir biriminin olması (her birimin farklı uygulama yapması)” önermesine verilen cevaplar arasında anlamlı farklılık bulunduğu ( $p:0.017$ ;  $p<0.05$ ). Post Hoc analizleri sonucunda farklılığın özel sektörde çalışanların kamuda çalışanlardan yüksek puana sahip olmalarından doğduğu, ( $p:0.027$ ;  $p<0.05$ ), akademik ve özel sektör ( $p:0.153$ ;  $p>0.05$ ) ile kamu ve akademik sektör çalışanları arasında istatistiksel anlamlı bir farkın bulunmadığı anlaşılmaktadır ( $p:0.679$ ;  $p>0.05$ ).

Çalışılan sektöre göre “KÖİ ile ilgili yetkili kurum ve kuruluşların yavaş çalışması” önermesine verilen cevaplar arasında anlamlı farklılık bulunduğu ( $p:0.046$ ;  $p<0.05$ ). Post Hoc analizi sonucunda farklılığın özel sektörde çalışanların kamudakilerden yüksek değere sahip olmalarından ileri geldiği ( $p:0.039$ ;  $p<0.05$ ), akademik ve özel sektör ( $p:0.462$ ;  $p>0.05$ ) ile kamu ve akademik sektör çalışanları arasında anlamlı bir fark görülmediği sonucuna ulaşılmaktadır ( $p:0.458$ ;  $p>0.05$ ).

Çalışılan sektöre göre “KÖİ ile ilgili yetkili kurum ve kuruluşları ile yatırımcı kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyon eksikliği” önermesine verilen cevaplar arasında anlamlı farklılık görüldüğü ( $p:0.041$ ;  $p<0.05$ ), Post Hoc testine göre farklılığın özel sektörde çalışanların kamuda çalışanlardan yüksek değere sahip olmalarından kaynaklandığı ( $p:0.035$ ;  $p<0.05$ ), akademik ve özel sektör ( $p:0.489$ ;  $p>0.05$ ) ile kamu ve akademik sektör çalışanları arasında anlamlı bir fark tespit edilemediği görülmektedir ( $p:0.418$ ;  $p>0.05$ ).

Çalışılan sektöre göre “Devletin yeterli destek ve teşvik verme(me)si” önermesine verilen cevaplar arasında anlamlı farklılık bulunduğu ( $p:0.002$ ;  $p<0.05$ , Post Hoc analizine göre

bu farka özel sektörde çalışanların kamudakilerden yüksek değere sahip olmalarının yol açtığı (p:0.002; p<0.05), akademik ve özel sektör (p:0.229; p>0.05) ile kamu ve akademik kesim çalışanları arasında anlamlı bir fark tespitinin görülmediği değerlendirilmektedir (p:0.791; p>0.05).

Çalışılan sektöre göre diğer yapısal sorunlara verilen cevaplar arasında anlamlı bir farka rastlanılmamıştır (p>0.05).

Çizelge 6.6 Çalışılan sektöre göre risk faktörlerine ilişkin anket sorularına verilen cevapların değerlendirilmesi

| Risk Faktörleri                                                                                                                          | Kamu<br>Ort+SS<br>(Medyan) | Özel<br>Ort+SS<br>(Medyan) | Akademik<br>Ort+SS<br>(Medyan) | p      |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|----------------------------|--------------------------------|--------|
| Hükümetlerin zayıf karar alma süreçleri/proje onaylarında ve izinlerinde gecikme riski                                                   | 3,88±1,11 (4)              | 4,28±0,71 (4)              | 3,82±0,75 (4)                  | 0,120  |
| Finansman riski (aktif finansal piyasanın varlığı/yokluğu/yüksek finansman maliyeti)                                                     | 4,34±0,84 (5)              | 4,13±0,99 (4)              | 4,18±0,6 (4)                   | 0,455  |
| Sözleşme çeşitliliği/çelişkili veya kusurlu sözleşme/sözleşme koşullarının ülke yasalarıyla çatışması riski                              | 4,25±0,86 (4)              | 4,11±0,91 (4)              | 3,73±0,79 (4)                  | 0,119  |
| Piyasa talebinde değişme/proje talep tahmininde hata riski                                                                               | 4,2±0,86 (4)               | 4±0,96 (4)                 | 3,55±0,69 (4)                  | 0,048* |
| İşletme maliyeti aşımı/işletme sürecinde uzun süreli aksama/hizmet kesintisi riski                                                       | 4,18±0,9 (4)               | 4,09±0,95 (4)              | 3,64±0,81 (4)                  | 0,157  |
| Döviz kurlarındaki dalgalanma riski                                                                                                      | 4,48±0,71 (5)              | 4,51±0,83 (5)              | 4±0,89 (4)                     | 0,115  |
| Enflasyon oranı oynaklığı riski                                                                                                          | 4,39±0,85 (5)              | 4,38±0,92 (5)              | 3,91±0,83 (4)                  | 0,117  |
| Proje ve işletme değişikliği riski                                                                                                       | 3,93±0,95 (4)              | 3,79±1 (4)                 | 3,82±0,87 (4)                  | 0,762  |
| İhale için yetersiz rekabet/Piyasa (Pazar) rekabeti riski                                                                                | 3,91±0,9 (4)               | 3,94±1,07 (4)              | 3,55±1,29 (4)                  | 0,616  |
| İmtiyaz sahibinin/işletmecinin yetersizliği riski                                                                                        | 4,13±0,76 (4)              | 4,32±0,86 (5)              | 3,82±0,75 (4)                  | 0,066  |
| Mevzuat/KÖİ mevzuatı değişikliği riski                                                                                                   | 3,59±1,16 (4)              | 3,94±1,01 (4)              | 4±0,77 (4)                     | 0,245  |
| Organizasyon ve koordinasyon riski                                                                                                       | 3,77±0,97 (4)              | 4,11±0,81 (4)              | 3,91±0,83 (4)                  | 0,186  |
| Arazi edinimi (mekân kullanılabilirliği) riski                                                                                           | 3,54±1,04 (4)              | 3,6±1,14 (4)               | 4,18±0,87 (4)                  | 0,192  |
| Çevreye zarar verme riski                                                                                                                | 3,96±0,97 (4)              | 4±1,06 (4)                 | 3,91±1,04 (3)                  | 0,872  |
| Mücbir sebep riski                                                                                                                       | 3,89±0,98 (4)              | 3,72±1,19 (4)              | 3,82±0,87 (4)                  | 0,825  |
| Kaliteli malzeme/işçilik bulunmaması/proje başlangıcında kararlaştırılmış/belirlenmiş yapım standartlarıyla uyumsuzluk riski             | 3,8±0,86 (4)               | 3,98±0,85 (4)              | 3,91±0,7 (4)                   | 0,545  |
| Projeye karşı halk/siyasi muhalefet riski                                                                                                | 3,63±1,1 (4)               | 3,74±1,26 (4)              | 3,73±0,9 (3)                   | 0,685  |
| Öngörülemeyen hava/jeoteknik koşullar riski                                                                                              | 3,63±1,09 (4)              | 3,72±1,14 (4)              | 3,36±0,67 (3)                  | 0,434  |
| Kanıtlanmamış mühendislik teknikleri/projenin teknik açıdan yapılabilir olma(ma)sı (karmaşıklık düzeyi, teknik çözümün var olması) riski | 3,7±1,04 (4)               | 3,89±1,03 (4)              | 3,55±0,69 (4)                  | 0,382  |
| Tasarımların zamanında tamamlanamaması/eksikliği/hatalı olması/geç tasarım değişiklikleri riski                                          | 3,79±1,02 (4)              | 3,83±0,99 (4)              | 3,82±0,6 (4)                   | 0,959  |
| Beklenenin altında işletme geliri riski                                                                                                  | 4,02±0,98 (4)              | 4,13±0,9 (4)               | 3,64±1,03 (4)                  | 0,321  |
| Hükümetin imtiyazı sonlandırma/projenin kapsamının/şartnamenin hükümet tarafından değiştirilme riski                                     | 3,71±1,14 (4)              | 4,17±1,03 (5)              | 4,09±0,7 (4)                   | 0,088  |

Çizelge 6.6 Çalışılan sektöre göre risk faktörlerine ilişkin anket sorularına verilen cevapların değerlendirilmesi (devam)

|                                                                                                                   | Kamu               | Özel               | Akademik           |        |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------|
| Risk Faktörleri                                                                                                   | Ort+SS<br>(Medyan) | Ort+SS<br>(Medyan) | Ort+SS<br>(Medyan) | p      |
| İmtiyaz/ortaklık/tasarım/yapım sözleşmesi sorumluluk ve risklerin yetersiz dağılımı riski                         | 3,93±1,02 (4)      | 4,06±0,96 (4)      | 4,09±0,54 (4)      | 0,787  |
| Devlet müdahalesi riski                                                                                           | 3,68±1,06 (4)      | 4,28±0,95 (5)      | 3,91±1,14 (4)      | 0,008* |
| Yetersiz yasal çerçeve (hukuk) ve denetim sistemi riski                                                           | 4,05±1,05 (4)      | 4,15±0,93 (4)      | 4,18±0,75 (4)      | 0,949  |
| Değerlendirmelerin objektif yapılmaması (Gerçekçi maliyet/fayda analizi)/subjektif değerlendirme riski            | 4,16±1,01 (4)      | 4,26±0,79 (4)      | 4±0,77 (4)         | 0,579  |
| Tamamlama riski/finansal kapanmada gecikme riski                                                                  | 3,95±1 (4)         | 4,02±0,87 (4)      | 4±0,63 (4)         | 0,961  |
| Destekleyici altyapı eksikliği riski                                                                              | 3,8±1,02 (4)       | 3,96±0,91 (4)      | 3,73±0,79 (4)      | 0,564  |
| Faiz oranı oynaklığı riski                                                                                        | 4,09±1,07 (4)      | 3,98±1,13 (4)      | 3,91±0,83 (4)      | 0,599  |
| Etkili ekonomik olaylar riski                                                                                     | 4,16±0,91 (4)      | 4,13±1,08 (4)      | 3,82±0,6 (4)       | 0,234  |
| Kamu hizmetlerinin özel sektör sunum geleneğinin olmaması riski                                                   | 3,5±1,13 (3)       | 3,83±0,87 (4)      | 3,45±1,04 (3)      | 0,252  |
| Yatırımcılar için projenin finansal çekiciliği/yabancı yatırımcılara güvenilir ve şeffaf ortam sağlayabilme riski | 4,04±0,91 (4)      | 4,06±1,01 (4)      | 3,82±0,98 (4)      | 0,645  |
| KÖİ konusunda yetersiz deneyim riski                                                                              | 3,86±1 (4)         | 3,91±0,93 (4)      | 4,18±1,08 (5)      | 0,526  |
| Paydaşlar arasındaki çalışma yöntemleri ve bilgi birikimlerindeki farklılıklar riski                              | 3,79±0,95 (4)      | 3,79±0,93 (4)      | 3,36±0,92 (3)      | 0,256  |
| Yatırımcıların kredi notu/yüklenicilerin finansal kapasitesi riski                                                | 4,02±0,96 (4)      | 3,87±0,9 (4)       | 3,73±0,9 (4)       | 0,351  |
| Hazine garantisi/fiyat garantisi/destek ve teşvik (olmaması) riski                                                | 3,71±1,16 (4)      | 4±1,1 (4)          | 3,45±0,82 (3)      | 0,133  |
| Projenin gerekliliği/ihtiyacı karşılama/kamu ihtiyaçlarını giderme düzeyi riski                                   | 4,04±0,95 (4)      | 3,91±1,08 (4)      | 3,82±0,75 (4)      | 0,554  |
| Proje dokümanlarının sorun çözümlemeye karşı yetersiz kalması riski                                               | 3,84±1,04 (4)      | 3,91±1,06 (4)      | 3,82±0,75 (4)      | 0,779  |
| Proje ekibinde kültürel farklılıkların yönetimi riski                                                             | 3,14±1,2 (3)       | 3,17±1,19 (3)      | 3,36±0,92 (3)      | 0,849  |
| Herhangi bir paydaşın projeyi bırakma/terk etme riski                                                             | 3,55±1,04 (3)      | 3,43±1,16 (3)      | 3,27±0,9 (3)       | 0,655  |
| Maliyet artış riski                                                                                               | 4,23±0,83 (4)      | 3,98±1,05 (4)      | 4,27±0,65 (4)      | 0,539  |
| Teknoloji transferinin sağlanma(ma)sı riski                                                                       | 3,95±0,88 (4)      | 3,77±0,94 (4)      | 3,55±0,82 (4)      | 0,260  |
| Teknolojik demodelik riski                                                                                        | 3,61±1 (4)         | 3,64±1,11 (4)      | 3,64±1,03 (4)      | 0,990  |
| Alınan ekipmanların ve donanımların niteliklerinin uygunluğu riski                                                | 3,71±0,99 (4)      | 3,94±0,96 (4)      | 3,55±0,93 (3)      | 0,319  |

Kruskal Wallis Test

\*p<0.05

Çalışılan sektöre göre “Piyasa talebinde değişme/proje talep tahmininde hata riski” önermesine verilen cevaplar arasında anlamlı farklılık bulunduğu (p:0.048; p<0.05), Post Hoc testine göre, kamuda çalışanların akademik sektörde çalışanlardan yüksek değere sahip olmasının bu farklılığı oluşturduğu (p:0.0435; p<0.05), kamu ve özel (p:0.336; p>0.05) ile özel ve akademik sektör çalışanları arasında anlamlılık farkının bulunmadığı anlaşılmaktadır (p:0.196; p>0.05).

Çalışılan sektöre göre “Devlet müdahalesi riski” önermesine verilen cevaplar arasında anlamlı farklılığa rastlandığı ( $p:0.008$ ;  $p<0.05$ ), Post Hoc analizine göre, özel sektördeki kamuda çalışanlardan yüksek değerinin bu farklılığı oluşturduğu ( $p:0.005$ ;  $p<0.05$ ), akademik ve özel ( $p:0.869$ ;  $p>0.05$ ) ile kamu ve akademik kesim çalışanlarının arasında anlamlı bir farklılığa rastlanmadığı görülmüştür ( $p:0.426$ ;  $p>0.05$ ).

Çalışılan sektöre göre diğer risk faktörlerine verilen cevaplar arasında anlamlı bir farkın bulunmadığı ifade edilebilir ( $p>0.05$ ).

Çizelge 6.7 Çalışılan sektöre göre yapısal sorunlar ve risk faktörlerine ilişkin toplam puanlarının değerlendirilmesi

|                                              | Kamu<br>Ort±SS<br>(medyan) | Özel<br>Ort±SS<br>(medyan) | Akademik<br>Ort±SS<br>(medyan) | p     |
|----------------------------------------------|----------------------------|----------------------------|--------------------------------|-------|
| Yapısal risk faktörleri toplam ortalama puan | 3,91±0,53 (3,8)            | 4,04±0,61 (4)              | 3,91±0,44 (4)                  | 0,458 |
| Risk faktörleri toplam ortalama puan         | 3,9±0,67 (3,9)             | 3,96±0,69 (4)              | 3,79±0,36 (3,8)                | 0,474 |

Kruskal Wallis Test \* $p<0.05$

Çalışılan sektöre göre risk ve yapısal faktörlerin toplam ortalama puanları arasında anlamlı bir fark görülmemektedir ( $p>0.05$ ).

### 6.3 PESTEL ve SWOT Analizi

PESTEL analiziyle elde edilen bulgularla SWOT analizinin yapılabileceğine ilişkin bilgiler ve izlenmesi gereken süreç, KÖİ hastane, liman ve gümrük kapıları örneklerinin her biri için ayrı ayrı uzman ekip ihtiyacı bulunması, ilgili kurumlardan bu yönde gelen bir talep ve çalışma bulunmaması, odak grup, bireysel görüşmeler, çalıştaylar gibi çalışmalara ayrılacak kaynak, mekân ihtiyacı gibi çok sayıda kısıttan söz edilebilir. Bu nedenle, tek bir araştırmacı tarafından seçilmiş sektörler için PESTEL ve SWOT analizi yapılamayacağı ifade edilebilirse de bu çalışmada, literatür, anket uygulamasından elde edilen bulgular, konuya ilişkin istatistik veriler, raporlar dikkate alınarak yorum yoluyla PESTEL ve SWOT analizine yer verilmiştir.

### 6.3.1 PESTEL değerlendirmesi

PEST ya da PESTEL analizi, bir kurumsal yapılanmanın, bölümün veya ürünün stratejik planlamasında içinde bulunulan piyasa ya da faaliyet alanının yer aldığı çevrenin değerlendirilmesinde politik, ekonomik, sosyal, teknolojik, çevresel ve yasal faktörlerin kısıltmasını ifade etmektedir. Bu analizde, kurumlar ve dış çevrelerindeki etmenler analiz başlıklarıyla oluşturulan çerçevede değerlendirerek strateji geliştirilmektedir. Başka bir ifadeyle analiz, kurumsal yapılanmanın dış çevredeki yerinin tespitine, çevresel değişimlerden doğan fırsat ve tehdidin görülerek strateji oluşturulmasını sağlamaktadır (Bakoğlu ve Yıldız 2016).

PESTEL analizi, kurumların başarılarının ölçülmesinde ve genellikle SWOT analizinin bir parçası olarak kullanılmaktadır. Kurumlar, karşılaşılabilecekleri fırsat ve tehditleri ortaya koyarak geleceği planlamada önemli değişkenleri belirleyebilirler. Bu amaçla, literatür araştırmasıyla ilk olarak konu hakkında detaylı bilgi ve dokümanlar oluşturulmalıdır. Sonraki aşamada, PESTEL'i oluşturan her faktörün uzmanlarından oluşan proje ekipleri, her bir faktörü ayrıntılı ve bilimsel temele dayalı bulgularla ele almalıdır. Analiz sürecinde odak grup<sup>85</sup> ve bireysel görüşmelerden, gereken durumlarda yapılan çalıştaylardan elde edilen verilerin literatürden elde edilenlerle karşılaştırılarak politik, ekonomik, sosyal, teknolojik, çevresel ve yasal faktörlerin önemli değişkenleri belirlenmektedir (Bakoğlu ve Yıldız 2016).

#### 6.3.1.1 Politik

KÖİ projelerinde devlet, mali destekler kapsamında vergi konusuna yer verebilir. Ayrıcalıklı vergi teşvikleri (örneğin, vergi indirimleri, süresiz veya belirli bir süre için vergi muafiyeti) uygulaması yapılabilir. İzmir'de tramvay ve elektrik sağlanması amacıyla kurulan şirketin imtiyaz ve tesislerinin satın alınmasında, 3996, 3465, 3359 ve 6428 (otuzaltı ay, inşaat süresiyle sınırlı) sayılı kanunlarda damga vergisi ve harç

---

<sup>85</sup> Odak grup; genellikle müşterek özelliklere sahip olan 4 ila 12 katılımcı ve bir yönlendiriciyle gerçekleştirilen, katılımcıların gerçek düşüncelerini ifade etmelerine olanak sağlanarak veri elde edilen bir teknik olarak tanımlanmaktadır (Gülcan 2021).

muafiyeti, 3065 Sayılı Kanun’la 3996 ve 3359 sayılı kanunlara göre YİD modeline göre yapılacak ihale ve görevlendirmelerde geçici bir süre Katma Değer Vergisi (KDV) muafiyeti tanınmıştır.

Vergi düzenlemeleriyle KÖİ modeli projelerine sağlanan destekler, risk paylaşımı ve gelir tahminlerinin isabetsizliği nedeniyle vergi mükellefleri üzerinde aşırı yük, ekonominin iç dengesinde mali risk yaratabilir. Diğer yandan devletin imtiyaz sahibine daha yüksek vergi uygulayarak ek gelir sağlaması da mümkündür. Ekonomik kriz dönemlerinde vergi gelirlerinin düşmesi devletin KÖİ projelerine sağlayabileceği desteği azaltabilir. KÖİ yatırımlarında belirlenen riskler arasında, vergi düzenleme ve tarifelerde değişme riskine yer verilmelidir.

Devlet, çevresel nedenleri gözeterek proje üzerindeki kontrolünü sürdürebilir. İmtiyaz döneminin belirlenmesinde çevre korumanın rolü dikkate alınmalıdır. KÖİ uygulamalarının kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi anlamına geldiği, kamuda istihdam edilenlerin çalışma koşullarını etkileyerek kamu yararına zarar verebileceği ve altyapı projelerinin çevre üzerinde potansiyel olumsuz etkisi bulunabileceği belirtilmektedir. KÖİ projelerinin ekolojik etkisinden bahsedilebilir. Projelerin zemin sorunları ve hava koşulları gibi doğal riskler, çevreye zararlı malzeme sorunları, kirlilik vb. ile ilişkili çevre sorunları bulunabilir. Projelerin çevreye zarar verme riski dikkate alınmalıdır.

Liberal ekonomi anlayışında, tam rekabet koşullarının oluşabilmesi için şirketlerin faaliyetlerinin karşılaşılabileceği kısıtlamaları kaldırılması gerektiği ve bunun devletin görevi olduğu ifade edilmektedir. Gelecekteki kısıtlamaların kaldırılmasıyla, sektörün yeniden yapılanacağı, rekabet, yeni teknoloji vb. diğer faktörlerin yararlarının görülebileceği belirtilmektedir. Uluslararası kurum ya da birlikler (IMF, WB, WTO, AB gibi) kısıtlamaların kaldırılmasını desteklemektedir. Yatırımlarda, ayrımcı vergiler, ithalat kısıtlamaları onaylarının yenilenememesi riskine yer verilmelidir.

KÖİ modelinde devletin mali ve teşvik desteği önemli yer tutmaktadır. Bu sayede, özel sektörün yatırım maliyetini düşüreceği, finansal kuruluşların risk algısını azaltacağı, dolayısıyla risk ve belirsizlikleri hafifleterek ya da ortadan kaldırarak imtiyaz kalemlerini

daha iyi yönetebileceği belirtilmektedir. Devletin sağladığı destekler, garanti ve mali ve teşvik desteği olmak üzere iki başlıkta ele alınabilir. Garanti destekleri, öz sermaye, borç, döviz kuru, minimum talep, minimum gelir, tarife/geçiş ücreti ve maksimum faiz oranı olarak sayılabilir. Mali ve teşvik destekleri, doğrudan sermaye katkıları, hibeler, ikincil krediler, borç ve öz sermaye yatırımı), gölge geçiş ücreti/tarife, imtiyaz süresi uzatması, gelir iyileştirmeleri, ön uç maliyetlerin azaltılması, ücretsiz kullanımı içerir proje sahası ve ilgili tesisler, ayrıcalıklı vergi teşvikleri teselli mektubu, faizsiz finansman, erteleme, terk etme, değiştirme, geçiş yapma ve büyüme seçeneği şeklinde sayılabilir

Devlet destekleri opsiyon olarak görülebilir. Örneğin; minimum gelir desteği olumsuzlukları sınırlayarak proje şirketine nakit akışını artırmaktadır. İmtiyaz süresi teşvik planlarıyla birleştirilebilir. Gelişmekte olan ülkelerde asgari talep ve gelir garantileri, ödeme yükümlülüğü garantileri, para birimine çevrilemezlik ve devredilebilirlik risk garantileri ve kredi garantileri verilebilir.

KÖİ projelerinde uluslararası desteklerin önemi üzerinde durulmaktadır. Örneğin; MIGA ve Uluslararası Kalkınma Derneği (IDA)'nın, Kenya'da bir KÖİ enerji projesine kısmi risk garantisi vermesi ve ödemelerin zamanında yapılmasıyla projenin tamamlanmasının sağlandığı ifade edilmektedir (Jett 2018).

Türkiye'de KÖİ'lere yönelik garanti ve borç üstlenimine ilişkin düzenlemelere yer verilmektedir. İdarelerin mal ve hizmetlere verdiği garantiler: (satın alma, girdi temin etme (doğal gaz), köprü kredi temini, fesih bedeli, talep garantisi, tarife garantisi, döviz güncellemesi, asgari gelir garantisi (kullanım ve hizmet bedeli), katkı payı olarak sayılabilir. İdarelerin öz sermaye ve kredi taahhüdü vermesi: proje sözleşmesinin feshi halinde öz sermaye ve kredilerin ödenmesine yönelik bir düzenlemedir. Borç üstlenimi: feshedilme halinde idare ya da Hazine ve Maliye Bakanlığı (HMB) türev ürünlerden kaynaklananlar dâhil üstlenilmektedir, YKD modeline konu edilen yatırımların üstleniminde belli limitler dâhilinde borç üstlenimi yapılmaktadır. Hazine yatırım garantisi: 3996, 3096, 3465, 4283 (sadece TEAŞ enerji satış sözleşmesinden kaynaklananlar için) sayılı kanunlarda düzenleme yapılmış olup, 3996 Sayılı Kanun'da, idarenin satın almayı taahhüt ettiği ve hizmet bedelinin ödenmesi, girdi temin

edilememesi halinde mali yükümlölüklerin ödenmesi, mali yükümlölük altına giren kurum, kuruluş ve fonlara garanti, köprü kredisi sağlama, sağlanan kredilerin geri ödenmesi, fesih halinde dış borçlanma için idareler lehine finansör kuruluşlara garantiyi kapsamaktadır.

3096 Sayılı Kanun’a göre enerji tarifelerinin belirlenmesinde işletme, bakım ve onarım giderleri, faiz ve kur garantisi ya da kur farkları, amortismanlar, diğer masraflar ve dağıtılacak temettülerin esas alınacağı belirtilmektedir.

Projelere kamu kesimince verilen garanti ya da borç üstlenimi ve diğer taahhütlerin kamu bütçesi üzerindeki olası yükü dikkatli hesaplanmalıdır. Doğrudan ödeme yükümlölüğü, yolcu ve araç geçiş garantilerinin doğrudan yükümlölüğe dönüşmesi durumunda ilgili idare bütçesinin yükü artmaktadır. Ekonomide daralma, salgın hastalıklar, terör vb. durumlarında tüm sektörlerde talep düşüşü yaşanabilir. Ayrıca, döviz karşılığı taahhütten ve enflasyondan kaynaklanan farklar bütçe gelir dengesini bozabilir.

Yatırım projelerine yönelik yapısal sorunlar ve risk faktörleri kapsamında, devletin yeterli destek ve teşvik vermemesi, bunlarda yatırım türüne göre ayırma gitmemesi ya da herhangi bir ayırım yapmadan vermesi, destek ve teşvik maliyetlerinin yatırım değerlemesinde hesaba dahil edilmemesi ile Hazine garantisi/fiyat garantisi/destek ve teşvik (olmaması) riski dikkate alınmalıdır.

KÖİ modelinde yatırım projelerinin hayata geçirilmesinde risklerin taraflar arasında nasıl paylaşılacağı önem taşımaktadır. Politik istikrarın sağlanması durumunda, devletleştirme/kamulaştırma, zayıf siyasi karar alma süreci, siyasi muhalefet, mekân kullanılabilirliği ve istikrarlı hükümet gibi makro risklerin etki gücünün minimum düzeyde kalabileceği söylenebilir.

### 6.3.1.2 Ekonomik

Küresel ekonomik durumun ekonomi politikalarının uygulanması üzerinde önemli etkiye sahip olduğu söylenebilir. Dünya ekonomisinin büyüme içinde olduğu dönemlerde, kredi bolluğunun ve kolay ulaşılmasının yatırımları desteklediği, yatırım araçları sayısını artırdığı, büyümeyi, istihdamı, gelir dağılımını vs. olumlu etkilediği söylenebilir. Aksi durumda, herhangi bir büyük ekonomik kriz, tüketici güveni, kurumsal yatırım programları ve altyapı hizmetlerine ayrılan bütçe ödeneklerini olumsuz etkileyebilir. 1929'de yaşanan büyük kriz, Klasik İktisadi Görüş'ün "görünmez elinin" ekonomiyi düzenleyeceği anlayışını sarsarak, devletin piyasaya müdahalesi ve kamu hizmetlerinin devlet eliyle yerine getirilmesine yol açmıştır. Sonraki yıllarda ve İkinci Dünya Savaşı sonrasında devletin ekonomiye müdahalesi ve sınai ve ticari işletmelerle doğrudan üretim içinde yer alması devam etmiştir. 1970'li yıllarda yaşanan petrol kriziyle yeniden piyasa ekonomisinin gündeme geldiği, devletin ekonomiye müdahalesinin, ekonomideki payının ve kıt kaynakları etkin kullanamamasının ekonomik büyüme hızını düşürdüğü ileri sürülmüştür.

Küresel ekonomik durum KÖİ modelinin uygulanıp uygulanmamasında önem taşımaktadır. Konjonktürün uygun olmaması yabancı yatırımcıların ilgisini kesebilir. Örneğin; 2008-2009 ekonomik ve mali krizi KÖİ'leri etkileyerek yapılan yatırımları, 2008'in ikinci yarısında ilk yarısına göre %48 azaltmıştır. Bu dönemlerde devlet gelirlerinin düşmesine bağlı olarak KÖİ projelerine sağlanan destek ve finansmanın azaldığı söylenebilir. Bütçelerin gelir-gider dengesinin bozulmasıyla karşılaşılabilir.

KÖİ modelinin uygulanmasında her ülkenin farklı gerekçeleri olmakla birlikte, ekonomik büyüme, istihdam, kamu harcamalarının ekonomik ve sosyal faydasının yükseltilmesine katkı sağlayabileceği ifade edilebilir. Bu modelin teknolojik ilerlemeyi sağlayabileceği, sosyoekonomik hedefleri harekete geçebileceği belirtilmektedir. KÖİ modelinin, verimli, düşük maliyetli ve güvenilir hizmetler sağlayabileceği, altyapı kalitesini ve verimliliğini artırarak hizmetleri ve yerel ekonomide büyümeyi ve istihdam fırsatlarını teşvik edeceği söylenebilir.

Türkiye’de hastane, liman ve gümrük kapıları KÖİ projelerinin ekonomik ve istihdam potansiyelinin yüksek olduğu, gelir, faaliyet çeşitliliği sağlayarak mevcut gelirleri artırması, yeni ve sürdürülebilir gelir yaratarak aynı zamanda bölgesel ekonomik, ticari, sosyal ve kültürel katkı sağlanabileceği belirtilmektedir. Ancak, ihtiyaç analizinin doğru yapılmaması halinde Hazine taşınmazının alternatif yatırımlara konu edilmemesinin ekonomik kayıplara neden olacağı göz önünde bulundurulmalıdır.

KÖİ uygulamalarına ayrılan bütçenin büyük olması ve dış finansmana da başvurulması halinde kredi faizi ve döviz ihtiyacı nedeniyle ekonominin dış dengesi, kamu borcu, bütçe ve vergiler açısından da ekonominin iç dengesinde mali risk oluşabilir.

İmtiyaz süresi, proje türü, kapsamı, varlık özgüllüğü, inşaat karmaşıklığı, proje ömrü, proje geliştirme maliyetleri, finansman araçlarının kombinasyonu, açılış varlık değeri, amortisman, işletme ve bakım maliyetleri, piyasa talebi, faiz oranı, enflasyon oranı, döviz kuru ve hükümet düzenlemeleri gibi bir dizi faktöre bağlıdır. Bu faktörler arasında bulunan faiz oranı, döviz kuru, ağırlıklı ortalama sermaye maliyeti belirsiz değişken olarak imtiyaz süresi tespitinde yer almalıdır. Bu değişkenlerle ilgili garanti verilip verilmeyeceği yapılacak analiz sonucuna göre belirlenmelidir.

Borç geri ödemeleri, projelerin nakit akışı yaratma kabiliyetine bağlıdır. Kredi verenler projenin finansal performansı ile ilgilendiklerinden, projelerde risklerin yeterince ele alınmaması durumunda borç verme istekleri azalabilir. Proje şirketleri, özellikle enflasyon, döviz ve faiz oranları ile ilgili olarak çeşitli finansal risklerin yönetilmesi için bir dizi farklı riskten korunma ve diğer finansal mekanizmalara girebilirler.

Türkiye’de sağlık hizmetlerinde YKD modeline ilişkin düzenlemelerde, proje tasarımından inşaatın yapılmasına kadar özel kesimin üstlenmesi gereken risklerin de üstlenildiği, enflasyon ve döviz kuru riskinin tam olarak karşılanacağı hususlarına yer verildiği görülmektedir. Ayrıca, KÖİ modelinde tarafların sorumluluklarını yerine getirmemeleri halinde tazminat ve gecikme faizi uygulanabilir. Nitekim 3996 Sayılı Kanun ile 6428 Sayılı Kanun’da bu yönde hükümler konulduğu görülmektedir.

KÖİ modelinde projenin kendisi dışındaki riskleri içeren makro seviyedeki risklere yer verilmektedir. Etkili ekonomik olaylar, ekonomik istikrar/istikrarsızlık, enflasyon yüksekliği, faiz seviyesi ve döviz kuru gibi riskler bunlar arasında sayılabilir.

KÖİ modeline geçişte önemli katkıları bulunan özelleştirme uygulamaları gerekçeleri arasında kamu kurum ve kuruluşlarının verimsizliği ve işsizlik sorunları sayılmaktadır. KÖİ'lerin, ekonomik büyümeyle birlikte istihdamın da artırabileceği ileri sürülmektedir. İmtiyaz dönemlerinin daha uzun belirlenmesi halinde istihdam sürekliliğinin sağlanabileceği ifade edilmektedir. Sendikalar karşı bir görüşle, kamu sektöründe çalışanların çalışma koşullarında ve kamu yararı üzerinde olumsuz etkisi bulunabileceğini belirtmektedir.

Küresel gelir azalmaları KÖİ modeliyle yapılacak yatırımları olumsuz etkileyebilir. Devletlerin kendi ekonomi sorunlarına yönelirken başka ülkelere odaklanmaları beklenmemektedir. Henüz gelişmemiş ülkelerin finansmana ulaşamamaları ve başta altyapı yatırımları olmak üzere yatırımlardaki düşüş nedeniyle gelir azalmaları görülebilir.

Ekonominin işleyişinde enerjinin tartışılmaz konuma sahip olduğu kabul edilmektedir. Bu konum dikkate alınarak, Türkiye’de ve dünyada çok sayıda KÖİ projesinin bu alanda uygulamaya sokulduğu söylenebilir. 3996, 3096, 4283 sayılı kanunlar gibi doğrudan ya da dolaylı enerjiyle ilgili düzenlemeleri içermektedir. Türkiye’de 2022 yılı itibariyle 102 KÖİ enerji proje sayısı ile en yüksek sektör durumundadır.

KÖİ projelerinin finansmanın çoğunun bankalar ve finans kurumları kaynaklı olduğu söylenebilir. Projeden elde edilen gelirler, alınan kredileri karşılamalı, bakım ve işletme maliyetlerini finanse edebilmelidir. Kredi verenler proje gelirlerinin bu yönüyle ilgilenmektedir. Yatırım yapılabilir derecesinin altındaki ülkelerde ve genel olarak gelişmekte olan piyasalarda KÖİ’ler için yatırımcı ilgisini artırmak amacıyla kredi desteği, zayıf kredi görüşlerini olumluya çevirebilir. Örneğin; Türkiye’de Elazığ Şehir Hastanesi için MIGA ve EBRD tarafından sağlanan kredi ve teknik yardımın KÖİ kredibilitatesini yükseltme konusunda bir işlev gördüğü söylenebilir.

Türkiye bu kapsamda devlet tarafından köprü kredileri verilmesi, kredi taahhüdü verilmesi, fesih halinde kredilerin ödenmesi, kredi geri ödenmesi uygulamalarına yer vermektedir. Bu kapsamda, Hazine taşınmazlarının KÖİ modeli çerçevesinde tahsisinde herhangi bir bedel alınmaması, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi için gerekli olan altyapı tesislerinin finansman boyutunun çok yüksek olmasıyla açıklanmaktadır. Bu yüksek maliyete arazi bedelinin eklenmesi altyapı yatırımlarının yapılmasını zorlaştırabilir. Ayrıca, finansmanı kolaylaştıran ve riskleri azaltan diğer bir hususun şeffaflığın sağlanmasıyla yerel yatırım koşullarının iyileştirilebileceğidir. Projelerde yatırımcıların kredi notu/yüklenicilerin finansal kapasitesi, finansman riski (aktif finansal piyasanın varlığı/yokluğu/yüksek finansman maliyeti), yetersiz deneyim riskleri, organizasyon yetenekleri dikkate alınmalıdır. Böylelikle, fiyat ve maliyet artışı, finansörlerin çekilmesi, faiz oranlarının artması veya kötü tasarlanan finansal yapılardan kaynaklanan finansal risk önlenebilir.

Türkiye’de SBB’ye, kamu yatırımlarının gerçekleştirilmesinde uygun finansman modelleri geliştirme görevi verilmiştir. Ancak, finansmana ilişkin görüşmeler ve sözleşmenin uygulanması sürecinin proje sahibi kamu kurumunca yürütülmesi, modelin dünya uygulamalarından farklı olduğu gerekçesiyle eleştirilmektedir. Ayrıca, kamu hizmetleri altyapısının sağlanmasında kamu finansmanına yüklenilmesinin, merkezi bütçe üzerinde oluşturduğu yüklerle halka olumsuz yansıyabileceği belirtilmektedir.

KÖİ modeli projelerine ilgiyi artırmak amacıyla 4501 Sayılı Kanun kapsamında, taraflardan birinin yabancı olduğu kamu hizmetleri imtiyaz sözleşmelerine ilişkin uyuşmazlıkların çözümünde milletlerarası tahkime başvurulmaktadır.

### **6.3.1.3 Sosyal**

Toplumsal ihtiyaçlar ve kamu yararı değişimlerinin kamu hizmetlerine yansıtılması uyum gerektirmektedir. Kamu hizmetleri değişen teknik, ekonomik, sosyal, kültürel vs. koşullara uyum sağlamalıdır. Zorunlu KÖİ altyapı projeleri, toplumsal, ekonomik, kültürel alanlarda kamu yararı bulunan hizmetlerin yürütülmesinde tercih edilmektedir.

Son dönemlerde farklı toplumsal kesimlerden büyük uluslararası KÖİ projelerinin sosyal ve kültürel etkilerine dikkat çekilmektedir.

Türkiye’de limanlar vasıtasıyla deniz taşımacılığının ticari ve kültürel zenginlik olarak katkısı bulunduğu, ekonomiye ve istihdama katkı potansiyelinin yüksekliği nedeniyle kapasitelerinin artırılmasının deniz turizmini geliştirebileceği söylenebilir. Benzer şekilde, sınır kapılarının bulundukları bölge özellikleriyle birlikte ele alınabilecek standart ve bütünleşik uygulamalar ile gelirleri artırması ve faaliyet çeşitliliği sağlayabileceği belirtilebilir. Bu sayede, sürdürülebilir gelir elde edilmesi yanında, bölgesel ekonomide ticari, sosyal ve kültürel katkı sağlanabileceği söylenebilir.

KÖİ risk gruplamasında sosyal ve kültürel risklere yer verilebilir. Proje uygulamasında olası sorunları önlemek için proje ekibinde kültürel farklılıkların yönetimi riski dikkate alınmalıdır.

Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde ihtiyaç duyulan altyapı proje taleplerinin artmasında nüfus önemli bir yer tutmaktadır. Türkiye nüfusu<sup>86</sup> doğumla ve göçlerle artmaktadır. Kamu hizmetlerinin özel sektöre gördürülme gerekçeleri arasında artan nüfusun taleplerini, kalite beklentilerini karşılama da yer almaktadır.

Artan nüfus nedeniyle ihtiyaçların çeşitlenmesi, standart mal ve hizmetlerin yaygınlaşması, kamu kesimini toplum taleplerini dinlemeye yöneltmektedir. Yaş gruplarına göre kamu hizmet talebi oluşturulabilir. Gençler, yaşlılar ya da meslek grupları, düşük gelir grubuna yönelik hizmetlerin belirlenmesi açısından önem taşımaktadır. Eğitim durumuna göre hizmet arzı belirlenebilir, toplu taşıma tercihi, hastane, kütüphane vs karşılanabilir.

Nüfus, kamu ve özel sektörün insan kaynakları ihtiyacının belirlenmesi açısından da önem taşımaktadır. Bu kapsamda, kamu ve özel sektör paydaşlarının nitelikli insan

---

<sup>86</sup> TÜİK’e göre verilerine göre Türkiye’nin nüfusu 2015’te 78,7 milyon ve 2021 yılında 84,7 milyon kişi olmuştur (TÜİK 2022).

kaynağına sahip olmaları başarı amaçlarına ulaşmalarını sağlayabilir 6428 Sayılı Kanunda, KÖİ ile ilgili eğitim taleplerinin ilgili başkanlıkça karşılanacağı düzenlemesine yer vermektedir. Yatırımların geri kazanımında eğitim maliyetleri dikkate alınmalıdır.

Sağlık konusu, ülkelerin en önemli konuları arasında yer almaktadır. Türkiye’de sağlık, Anayasada sayılan kamu hizmetleri arasındadır. Sağlık hizmetleri emanet usulüyle yerine getirilmektedir. Sağlık hizmetlerinin diğer kamu hizmetleriyle karşılaştırıldığında farklı bir konumda görüldüğü yargı kararlarında da bu özelliğine yer verildiği dile getirilmektedir. Özellikle, bu hizmetin temel hedefinin insan sağlığını ilgilendirilmesi dikkate alınarak yapılan özelliklerine değinilmekte, artan sağlık hizmeti talebinin karşılanabilmesi için yüksek sermaye içeren teknoloji temini, makine teçhizat, bakım, yenileme, yapı, insan kaynağı, kurumlar ve halkın memnuniyetinin sağlanması gibi yönlerinin devletin yerine getirmesi gereken kamusal zorunluluğu olarak görülmektedir.

Türkiye’de sağlık hizmetlerine ilişkin yasal düzenlemelerle, hizmet alımı, sunumu, örgütlenmesi ve finansmanı, Bakanlık ana hizmet birimlerinde KÖİ Daire Başkanlığının kurulmasıyla bir değişimden söz edilebileceği belirtilmektedir. KÖİ modeli çerçevesinde sağlık hizmetlerine ilişkin olarak 3359 ve 6428 sayılı kanunlarda yer verilen düzenlemelerin amacının, Bakanlığın ve bağlı kuruluşlarının ihtiyaç duyduğu tesislerin sağlanması veya mevcut tesislerin yenilenmesi, araştırma-geliştirme hizmetleriyle yüksek teknoloji ve büyük mali kaynak gerektiren hizmetlerin sağlanması olarak ele alınmaktadır.

Sağlık hizmetlerinin sunumunda KÖİ modelinin tercih edilmesi, hizmet kalite artışı, özel sektörün sermaye, uzmanlık ve yenilikçi özelliklerinden yararlanma gerekçelerine dayandırılmaktadır. Model ile sağlık hizmetlerinin çağdaş koşullarda sunulması, altyapı projeleri yapım süresinin kısalmasıyla bütçe kârlılığı sağlanması, özel sektör finansman kaynaklarının kullanılması, risk paylaşımında uzmanlığa dayalı altyapı oluşturulması, kamunun yatırım yükünün uzun yıllara yayılmasının sağlanabileceği ileri sürülmektedir.

KÖİ modelinin sağlık hizmetlerinin görülmesinde tercih edilmesiyle birlikte Sağlık Bakanlığı tarafından çok sayıda ilde sağlık kampüsünün planlanarak çok sayıda projenin

ortaya konulduğu söylenebilir. Projelerin gerçekleştirilmesinin sağlık sektöründeki hastane ve yatak sayılarında kayda değer artış sağlayacağı, kamunun bu alandaki maliyetlerini olumlu etkileyerek verimli bir sağlık hizmetinin sunulabileceği, belirtilmektedir.

Sağlık hizmetleri altyapısının sağlanması kamuya finansmanına yüklenilmesinin merkezi bütçe üzerinde olumsuzluğa neden olabilir. KÖİ projelerinin başarısında, her yatırımda bu modelin uygulanmaması, maliyetlerin faydaların altında olması, risklerin adil paylaşılması gözetilmelidir. Bu sayede modelin sosyal faydasının görülebileceği ve uzun dönemde kamu tarafına olumlu yansıyabileceği söylenebilir.

Sağlık altyapı projelerinde KÖİ modelinin artarak tercih edilmesi, karmaşık yapıları ve çok yüksek işletim gereksinimleri nedeniyle şartname geliştirilmesi ön plana çıkmaktadır. Tamamlanan hastane projelerinde kullanılan standart ve örnek proje şartnameleri en iyi uygulamalarının analiziyle ortaya konulabilir. İyi bir şartname hazırlaması, para değerı, yenilik, risk transferi, yaşam boyu varlık performansı ve ödeme mekanizmalarıyla bağlantı kurabilecek performans kriterleri oluşturma açısından önem taşımaktadır.

#### **6.3.1.4 Teknolojik**

KÖİ'lerin altyapı projeleri geliştirmede kaldıraç olması, teknolojik yenilikler ve kalkınmanın teşvik edilmesinde önemli bir mekanizma olarak kullanılmasıyla yeni fırsatlar ve riskler yaratabileceği belirtilmektedir. Kamu kesiminin genellikle teknolojik ilerlemenin bir adım önünde olacak kapasite ve kaynaklardan yoksunluğu nedeniyle özel sektör kapasitesinden ve kaynaklarından yararlandığı ileri sürülmektedir.

Türkiye'de 3996, 5809, 6428 sayılı kanunlar gibi KÖİ'ye ilişkin düzenlemelerde teknoloji ihtiyacının karşılanması düşünöldüğu söylenebilir. Teknolojik altyapı ve makine teçhizatın bu kapsamda sağlanması amaçlanmıştır. Ancak, KÖİ ihale ve görevlendirmelerinde, ihale sırasında, kamunun teklif sahiplerinin ekonomik gücüne ve teknolojik yeteneklerine odaklandığı ve psikolojik faktörleri genellikle göz ardı ettiği söylenebilir.

Hastane, liman ve gümrük kapı uygulamaları, teknoloji temini, transferi ve geliştirilmesinin takibi açısından ele alınmalıdır. İhale süreçlerinde teknoloji temini, işletme döneminde bakım ve onarımın yapılması, sürdürülebilirliğinin sağlanması önem taşımaktadır. Bu projelerde teknolojik demodelik riski dikkate alınmalıdır.

#### **6.3.1.5 Çevre**

KÖİ projeleri, zemin, doğal riskler, tasarım, tesis, ekipman, malzeme gibi etkenlere bağlı olarak çevre sorunlarına neden olabilir. Büyük KÖİ projeleri çevreci grupların tepkisini çekebilir. Projeye karşı oluşan direnç halk karşıtlığına dönüşerek gecikmeye ya da tamamen iptale, zaman ve sermaye kaybına neden olabilir. Başlamış projelerin durdurulması sayılan olumsuzluklar yanında çevresel felakete dönüşebilir.

KÖİ projelerinde, imtiyaz dönemi karar modeli çevre korumayı dikkatle oluşturulmalıdır. Türkiye’de 5393 Sayılı Kanun’a göre içme, kullanma ve endüstri suyu, toplu taşıma ve katı atıklar ile ilgili hizmetlerde Danıştay görüşü ve çevreyle ilgili bakanlığın kararıyla imtiyazların devredilmesinde çevre hassasiyetinin ön planda olduğu söylenebilir. 6428 Sayılı Kanunda KÖİ projelerinin uygulanacağı yerlerin imar planlarının Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca yapılması ya da yaptırılmasında çevresel uyumdan söz edilebilir.

Çevreye ilişkin risklere genel riskler kapsamında yer verilmektedir. Bu riskler proje stratejileriyle doğrudan ilişkili olmadıkları halde sonuçları üzerinde önemli bir etkiye sahip olabilir. Bu kapsamda çevreye zarar verme riski ortalama projelerde dikkate alınmalıdır.

KÖİ modeli kapsamında gerçekleştirilen altyapı hammadde ve malzeme maliyetleri önemli bir yere sahiptir. Malzeme temini ve maliyetlerindeki artış, kaliteli malzeme, proje başlangıcında belirlenen standartlara uygun malzeme, çevre sorunlarına neden olmayan malzeme kullanımı risk faktörleri arasında değerlendirilmelidir.

KÖİ projelerinin sürdürülebilir bir yönetim anlayışıyla tasarlanabilmesi, altyapı verimsizliği ve farklılığı, finansal sınırlamalar nedenleriyle özel kesim katılımı gerektirdiği ileri sürülmektedir. Türkiye’de KÖİ modelinin tercih edilmesiyle büyüme hızı ve sürdürülebilir kalkınmaya katkı sağlanabileceği, altyapı yatırımlarının sanayi, turizm, enerji başta olmak üzere çok sayıda sektör için katalizör olabileceği belirtilmektedir. Hazine taşınmazlarının KÖİ modeli kapsamında hastane, liman ve gümrük kapıları projelerine konu edilmesinin ekonomik büyüme ve sürdürülebilir kalkınmaya katkı sağlayacağı ifade edilmektedir.

#### **6.3.1.6 Yasal**

KÖİ modelinin küresel bir yönünün bulunduğu, ulusal mevzuatın oluşturulmasında bu yönünün dikkate alındığı söylenebilir. Modele yönelik çıkarılan kanunlar ve alt düzenlemelerin büyük ölçüde dünyada gündeme geldiği dönemlere rastladığı ifade edilebilir. Türkiye’de 1980’lerin başından itibaren çıkarılan 3096, 6446, 3996, 3465, 406, 4046, 4283, 5809, 4749, 4501, 6428 sayılı kanunlar gibi çok sayıda kanun, yönetmelik, bakanlar kurulu kararı, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile KÖİ modeline ilişkin düzenlemelere yer verildiği görülmektedir.

Ulusal mevzuatın gündeme gelmesinde ve yasalaşmasında (IMF), WB, Dünya Ticaret Örgütü (WTO), Avrupa Yatırım Bankası ve Avrupa Birliği gibi çok sayıda uluslararası kurum ya da birliğin tavsiye ve yönlendirmelerinin de etkili olduğu söylenebilir. Uluslararası kuruluşların bu yönlendirmelerinin, uluslararası kuruluşlar, bankalar, çok uluslu şirketlerin kârlı yatırım yapma ve uzun süreli proje arayışlarının, özelleştirme uygulamalarını hızlandırdığı ve KÖİ modellerinin kullanımını yaygınlaştırdığı belirtilmektedir.

Uluslararası ve ulusal boyutu nedeniyle KÖİ modeli, devletle sınırlandırılmayarak yerel, ulusal, uluslararası boyutlarıyla ele alınmaktadır. Modele özel kesimin katılımının yeni bir yönetim şekli ortaya çıkardığı, devlet yapılanmasının KÖİ’ler aracılığıyla piyasalaştırıldığı ileri sürülmektedir. Bu sayede kamu hizmetlerinin uluslararası standartlarda sağlanabileceği ifade edilmektedir. Varlıklar üzerinde kontrol açısından

bazı KÖİ modellerinde (limanlar gibi) mülkiyetin kamu tarafında olması bulunmasının proje üzerindeki kontrolü sürdürmesi açısından gerekli bulunmaktadır. Bunların sağlanmasıyla hükümetlerin temel görevlerine odaklanabileceği belirtilmektedir. Bazen uluslararası kuruluşların (MIGA, IDA vs. gibi) garantiler sağlayarak projelerin yapılabilirliği üzerinde doğrudan etkilerinin bulunduğu söylenebilir.

Türkiye’de KÖİ’lerin uluslararası iyi uygulamalarından ayrılan yönleri bulunmaktadır. Merkezi bir KÖİ birimi bulunmaması nedeniyle politika ve risk paylaşım stratejisi eksikliğinden söz edilebilir. Proje kararlarında PKA’ya yer verilmemesinin sakıncaları olduğu ifade edilmektedir. Risk paylaşımı, garantiler, anlaşmazlık durumunda kamu sözleşme uygulamasının kamuya yüklenmesi riski üzerinde durulmaktadır. Özellikle ihale, sözleşme ve uygulamalara ilişkin şeffaf olunmamasının sakıncaları ifade edilmektedir.

KÖİ modeli kapsamında mevzuatın yeniden ele alınması gerektiği vurgulanmaktadır. Yapılacak düzenlemelerde, toplumsal mutabakat sağlanması, KÖİ yönetim sistemlerinin tanımlarının yapılması, farklı modellerin tercih nedeni, usul ve çerçevesi, merkezi risk yönetim mekanizmasının kurulması, etkin ihale ve uygulama sürecine yer verilmesi gerektiği belirtilmektedir. Ayrıca, KÖİ’nin planlama aşamasından kamuya devir aşamasına kadar olan sürecin tüm yönleriyle takibi ve yürütülmesini sağlayacak insan kaynağı konusunda iyileştirici adımların atılması gerektiği tavsiye edilmektedir.

Türkiye’de 3996, 4046, 6428 sayılı kanunlarda katkı payı/ücret, kullanım bedeli, işletme hakkı, kiralamaların belirlenmesinde uluslararası esaslara değinilmektedir. Muhasebeleştirilmesinde kamu kesimi IPSAS kurallarına uygun ulusal düzenlemeleri esas almaktadır. KÖİ modeline göre yatırım yapılmasını sağlayabilecek sayı, çeşit ve büyüklükte Hazine taşınmazına sahip olması, uluslararası boyutuyla ele alınması halinde özel sektörün uluslararası rekabet gücünü yatırımlara yansıtabileceği söylenebilir. Projelerde, uluslararası finans ve derecelendirme kurum ve kuruluşlarının ilgisine, risk faktörleri arasında yer verilmelidir.

Kamu altyapı talebinde meydana gelen artışların, hükümetlerce KÖİ modeliyle yerine getirilmesi kamu borcu üzerinde baskı oluşturabilir. Küresel krizlerin, hükümetlerin yeni

projeler geliştirmekle, projeler gecikmeye ve bunun yavaş bir büyümeyle sonuçlanması olasılığı göz önünde bulundurulacak düzenlemelere yer verilmelidir. Hükümet destek ve garantilerindeki eksikliğin KÖİ proje başarısızlıklarının neden olabileceği söylenebilir. KÖİ projelerinde, hükümetler genellikle yatırımcılara, özünde bir risk paylaşımı biçimi olan belirli garantiler sağlamaktadır. Türkiye’de hastane, liman ve gümrük kapıları uygulamalarında yapılan yasal düzenlemelerde diğerk destek ve garantilerinin yanında arazi ediniminin herhangi bir bedel alınmaksızın sağlanacağı belirtilmektedir.

KÖİ projelerinde, devlet müdahalesi, hükümet düzenlemeleri ve yolsuzlukları, imtiyazı sonlandırma, projenin kapsamının, şartnamenin hükümet tarafından değıştirilme ve kamunun zayıf karar alma süreçlerine (girdileri sağlayan onayları verme veya yenilemede gecikme) ilişkin risklerin kamu tarafından üstlenilmesi gerektiği belirtilmektedir.

Türkiye’de KÖİ düzenlemelerinde imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan anlaşmazlıkların çözümüne ilişkin ulusal yargı dışında 4501 Sayılı Kanun’a göre tahkim yolu kabul edilmiştir. Bu düzenleme ile yapılacak yatırımın, uluslar üstü bir seviyede koruma altına alındığı, olası tereddütlerin giderildiği ve yatırıma olan talebin artacağı düşüncesinden hareket edildiği değerlendirilmektedir. 6428 Sayılı Kanun’da anlaşmazlıkların tahkim yoluyla çözülebileceğinin sözleşme ile kararlaştırılabileceği belirtilmektedir.

### **6.3.2 SWOT analizi**

SWOT analizi, incelenen kuruluşun, sürecin ya da durumun güçlü ve zayıf yönlerinin ortaya çıkarılması ve dış çevrenin neden olduğu fırsat ve tehditlerin tespitinde başvuruolan bir tekniktir. Bir başka ifadeyle, bu analiz stratejik öneme sahiptir. SWOT analizi, kurumsal amaçlara ulaşılabilmesi için uygulanması gereken stratejilerin şekillendirilmesinde ve mevcut amaç, hedef, politika ve stratejilerin kurumsal amaç ve hedeflerle aynı doğrultuda olup olmadığı konusunda üst yönetim ekibine yol göstermede kullanılan analizdir (Çoban ve Karakaya 2010).

Çizelge 6.8 Hazine taşınmazlarının seçilmiş sektörlerde KÖİ modeline konu edilmesine yönelik SWOT analizi

| S                                                                                                                                                                                                           | W                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Türkiye'nin gelişen ülkeler arasında olması, her alanda yoğun yatırım yapma zorunluluğu nedeniyle yüksek yatırım potansiyelinin bulunması                                                                   | Hazine taşınmazlarının yatırımın gerçekleştirilmesinde süreç gereği dâhil edilerek ele alınmasının taşınmaz değerlemesini tali bir unsur haline getirebilmesi                                                                                                                             |
| KÖİ modeline göre yatırım yapılmasını sağlayabilecek sayı, çeşit ve büyüklükte Hazine taşınmaz portföyünün varlığının özel sektörün uluslararası rekabet gücünü yatırımlara yansıtma olanağı sağlayabilmesi | Hazine taşınmazlarından sorumlu birimlerin KÖİ modelini talep eden, uygulayan, onaylayan birimlerin dışında tutulması                                                                                                                                                                     |
| Hazine taşınmazlarının KÖİ modeli çerçevesinde değerlendirilmesine yönelik ilgili mevzuat düzenlenmelerinde yer verilmesi                                                                                   | KÖİ mevzuatının ve ilgili kurumlarının dağılımı, yetersizliği, katılığı, çerçeve bir yasanın ve bununla ilgili merkezi bir idarenin bulunmaması nedeniyle deneyim, bilgi birikimi vs. nin paydaşlara hiç/gereği gibi aktarılmama, gecikmeli aktarılma, kaynak ve zaman kaybına neden olma |
| Hazine taşınmazlarını yatırımlara uygun taşınmaz teminini sağlayacak köklü bir taşınmaz yönetim teşkilatı ve deneyimli personelinin bulunması                                                               | Taşınmaz değer takdiri yapan birimler ile muhasebe kaydı yapan birimler arasında koordinasyonsuzluk                                                                                                                                                                                       |
| Yerli veya yabancı finansmanla yerli ya da yabancıların yapımını tamamlayarak işletilen çok sayıda proje örneğinin bulunması,                                                                               | KÖİ modeliyle ilgili idarelerin personel, tecrübe eksikliği, modelden kaynaklanan risk faktörlerinin, maliyet hesaplarının, gelir kalemlerinin dikkate alınmaması                                                                                                                         |
|                                                                                                                                                                                                             | Dinamik değerlendirme yöntemlerine ve risk faktörlerine yeterince yer verilmemesi, devlet destek ve teşviklerinde denge sağlayacak bir yapının kurulamamış olması                                                                                                                         |
|                                                                                                                                                                                                             | Ülke tasarruflarının yetersizliği nedeniyle yabancı kaynak ihtiyacı ve maliyetinin yüksekliği                                                                                                                                                                                             |
| KÖİ modeline göre yapılacak projelerde ihtiyaç duyulan Hazine taşınmazlarının ekonomiye katkı sağlayacak değerlendirmelere konu edilmesi                                                                    | İhtiyaç analizinin doğru yapılmaması nedeniyle Hazine taşınmazının alternatif yatırımlara konu edilmemesi, hem tercih hatasından hem de alternatif yatırımlardan kaynaklanan ekonomik kayıpların söz konusu olabilmesi                                                                    |
| Yatırımlara uygun Hazine taşınmazının bulunmasıyla imara ilişkin her türlü işlemin tamamlanması ve kentsel alan düzenlemesinin yapılmasının Hazine taşınmazının portföy değerini yükseltmesi                | Hazine taşınmazlarının yatırımlarda kullanılmasından beklenen faydaların elde edilememesi                                                                                                                                                                                                 |
| Uluslararası kuruluşlar, bankalar, çok uluslu şirketlerin yatırım yapma tercihlerinin gelişmekte olan ülkelere yönelmesi                                                                                    | Aynı dönemde çok sayıda kamu hizmetinin yapılması ve Hazine garantisi, kullanım ve hizmet bedeli ödenmesi durumunda kamu bütçesine aşırı yük binmesinin ekonomide ve yabancı yatırımcılarda olumsuzluklara neden olabilmesi                                                               |
|                                                                                                                                                                                                             | Ekonomik istikrarsızlıklar, toplumsal olaylar, projeye halk desteği, konjonktürün uygun olmaması gibi hususların yabancı yatırımcıların ilgisini kesme olasılığı                                                                                                                          |
| KÖİ modeline göre yatırım uygulamalarıyla mevzuat, kurumsal yapı, insan kaynakları ve halkla ilişkiler alanında dönüşümün sağlanabilmesi                                                                    | Finansal krizlerin KÖİ projelerini olumsuz etkilemesi                                                                                                                                                                                                                                     |
| O                                                                                                                                                                                                           | T                                                                                                                                                                                                                                                                                         |

KÖİ modeli kapsamında şehir hastaneleri, limanlar ve gümrük kapılarına ilişkin yapısal sorunlar ve risk faktörlerine yönelik anket ve bundan elde edilen sonuçlar, kamu, özel sektör ve akademik kesim olmak üzere üç sektör başlığı altında karşılaştırılmıştır. Anket sonuçları, anılan sektörlerle ilişkin yapılan yasal düzenlemeler ve PESTEL değerlendirmesi göz önünde bulundurularak SWOT analizine konu edilmiştir (Çizelge 6.8).



## **7. TÜRKİYE’DE MERKEZİ KÖİ YAPILANMASI İÇİN MODEL GEREKLİLİĞİ**

Türkiye’de KÖİ uygulamalarına ilişkin olarak farklı merkezi ve yerel idare birimlerinde uygulama birliğinin olmadığı, yasal düzenlemeler ve kurumsal yapılanma açısından konunun yeniden ele alınması gerektiği anlaşılmaktadır. Bu amaçla öncelikle seçilmiş ülkelerde KÖİ uygulamalarının kamu idaresinde ele alınma biçimi incelenmiş ve Türkiye koşullarına uygun model önerisi ortaya konulmuştur:

### **7.1 Seçilmiş Ülke Örneklerinin Değerlendirilmesi**

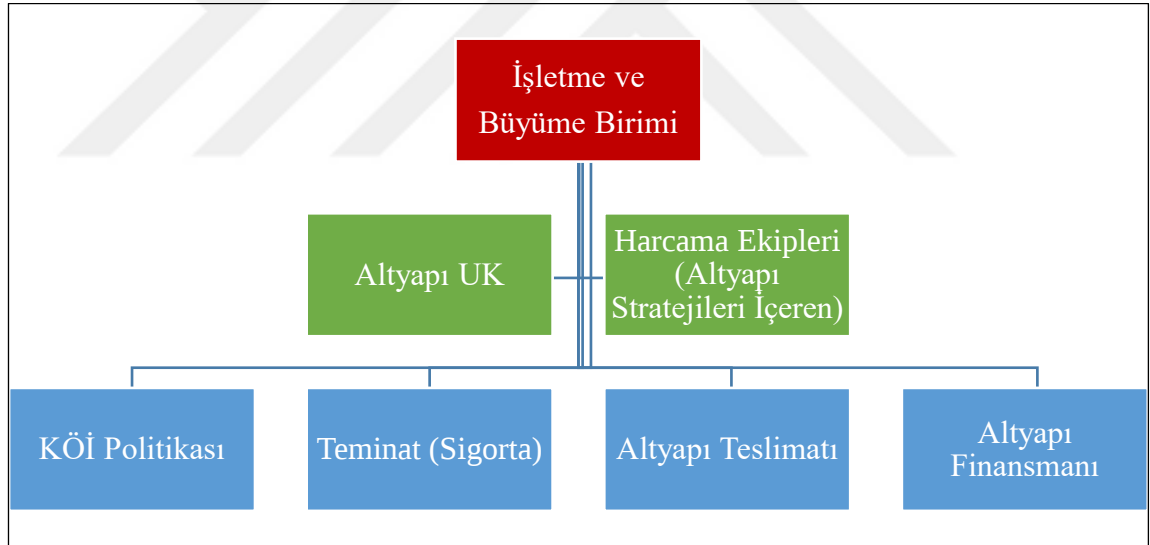
KÖİ modelleri konusunda öncelikle birçok ülkedeki uygulamaların genel değerlendirilmesi, uluslararası kuruluşların raporları ile bilimsel eserlerden yararlanılarak incelenmiş ve ikinci aşamada İngiltere, Portekiz ve Kuzey İrlanda gibi üç ülke modelinin analizi yapılarak Türkiye için model önerisi geliştirilmiştir. Türkiye koşullarına uygun olarak kamu yönetiminde KÖİ uygulamalarının düzenlenmesi, izlenmesi-değerlendirilmesi için yapılanma önerisinin geliştirilmesinde önceki çalışmaların sonuçları ve anket bulgularından da yararlanılmıştır.

#### **7.1.1 İngiltere uygulamalarının incelenmesi**

Ülkede merkezi KÖİ Birimi olan Birleşik Krallık Altyapı (IUK), resmi olarak 2009 yılında Hazine Müsteşarlığı bünyesinde kurulmuş ve 2010 yılında Birleşik Krallık Ortaklıkları (PUK) bu birimin içine alınmıştır. IUK’un, Birleşik Krallık’ın uzun vadeli altyapı önceliklerine odaklanmak ve KÖİ’ler aracılığıyla tedarik edilsin veya edilmesin, uzun vadede özel sektör yatırımlarını kolaylaştırma görevi bulunmaktadır. IUK, KÖİ politikalarının yönetilmesi, en iyi uygulamaların yaygınlaştırılması ve rehberlik konularında devlette merkezi bir rol oynamaktadır. 1993 yılında Özel Finans Heyeti, 2000 yılında PUK, 2006 yılında İşletme Görev Gücü ve 2011 yılında ise IUK tamamen PUK’un yerini almıştır. IUK, tamamı kamuya ait olan ve Hazine Müsteşarlığı içinde ayrı bir birimdir. Bu birimin, Hazine Müsteşarlığı Ticaret Sekreteri’ne tavsiyelerde bulunma, altyapı sorunlarına liderlik etme ve Maliye Şansölyesine rapor verme görevleri

bulunmaktadır. IUK, HM Hazine Müsteşarlığı bünyesindeki İşletme ve Büyüme Biriminin (EGU) bir parçasıdır. EGU içindeki altyapı sorunlarından sorumludur (EPEC 2012a).

IUK, Hazine Müsteşarlığınca atanan icra kurulu başkanı tarafından yönetilmektedir. İcra kurulu başkanı, IUK Danışma Konseyine başkanlık eden ve icracı olmayan bir başkan tarafından desteklenmektedir. Danışma konseyi, ana altyapı bölümlerinin daimi sekreterlerinden ve özel sektörün üst düzey temsilcilerinden oluşmaktadır. İcra kurulu başkanı, IUK'un faaliyetlerinden parlamentoya karşı sorumlu olan Hazine Müsteşarlığı Daimi Sekreterine rapor vermektedir. Siyasi düzeyde, Hazine Bakanlarından biri, Ticaret Bakanı ve Maliye Şansölyesi Parlamentoya ve onun alt komitelerine karşı sorumludurlar. İcra kurulu başkanı, üst düzey memurlardan ve ticari uzmanlardan oluşan üst düzey yönetim ekibi ile birlikte çalışmaktadır (Şekil 7.1) (EPEC 2012a).



Şekil 7.1 Hazine Müsteşarlığı bünyesinde IUK'nin organizasyon yapısı (EPEC 2012a).

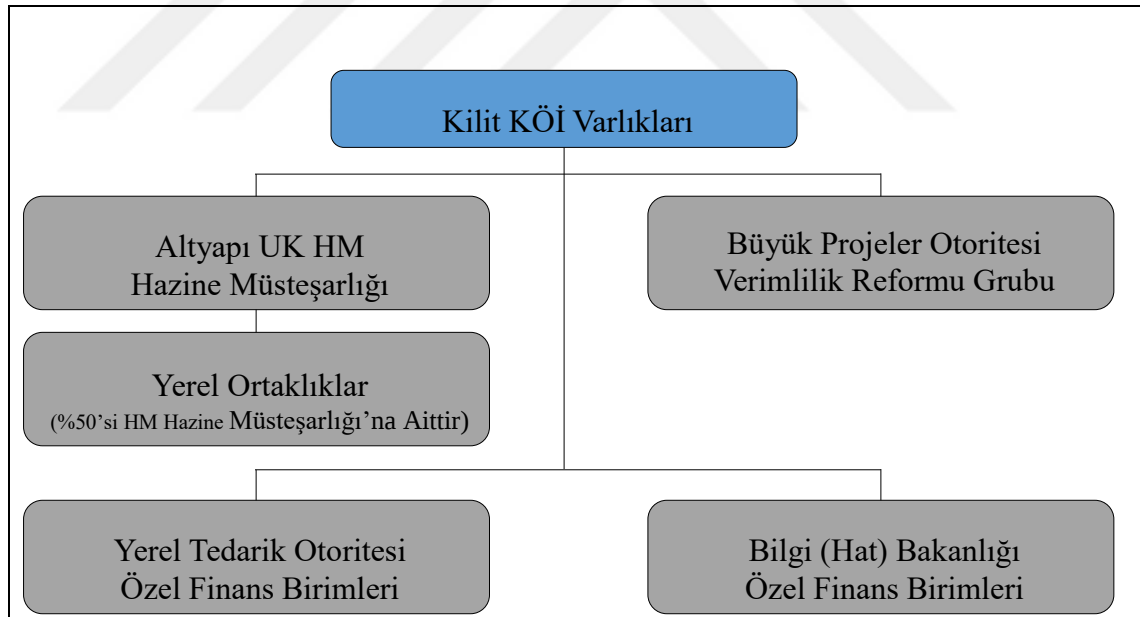
IUK; KÖİ politikası, teminat (sigorta), altyapı teslimatı ve altyapı finansmanı olmak üzere dört ekibe ayrılmıştır (Şekil 7.1). KÖİ politikası ekibi; KÖİ politikasının stratejik yönünü denetleme ve bu bağlamda Bakanlara tavsiyelerde bulunma ve PFI reform çalışmalarına liderlik etmektedir. Aynı zamanda PFI ile ilgili temel politika belgelerinin ve rehberlerinin hazırlanması, yayınlanması, verilerinin toplanması ve yayınlanmasından da sorumludur. Teminat (sigorta) ekibi; çeşitli sektörlerdeki altyapı projeleri ile ilgili

anlaşmaların ticari olarak iyi yapılandırılmış olmasını sağlamak için IUK'un çalışmalarına liderlik etmektedir. KÖİ politikası ekibiyle işbirliği içerisinde çalışmaktadır. KÖİ/PFI konularında uzman bir ekiptir ve PFI için oluşturulan standart sözleşmelerden istenen istisna taleplerinin yönetilmesi gibi PFI sözleşmelerinin güvencesinden de sorumlu tutulmaktadır. Teminat ekibi içinde yer alan uluslararası birimi; IUK'un uzun vadeli altyapı planlaması, önceliklendirilmesi, finansman ve teslimat konusunda uluslararası en iyi uygulamalarla uyumlu olmasını sağlamaya yardımcı olmaktadır. Bu ekip, PFI sözleşmelerinin işletim unsurlarından elde edilen tasarrufların tanımlanmasını ve gerçekleştirilmesini destekleyen faaliyetlerin koordinasyonu ve sunumuna odaklanan bir "işletim tasarruf programı" ekibini de bünyesinde barındırmaktadır. Ülkede KÖİ modelleri; uzun vadeli hizmet gereksinimleri ve tedarikte maliyetleri düşürme potansiyeli olan bütün alanlar ve sektörleri kapsamaktadır. Altyapı teslimatı ekibi; KÖİ'leri içersin ya da içermesin, UK'nin sektörler arasında altyapının planlanmasını, önceliklendirilmesini, etkinleştirilmesini ve etkili bir şekilde sunulmasını desteklemekle görevlidir. Aynı zamanda ülkede altyapı projelerinin gerçekleştirilmesinde alternatiflerin göreceli maliyetleri ile ilgili çalışmalara da öncülük yapmaktadır. Altyapı finansmanı ekibi; kredi krizi sırasında mali kapanışa ulaşmakta zorlanan PFI projelerine destek sağlamak amacıyla kurulmuştur. Ancak, halen projelere kredi verme kabiliyeti bulunmamaktadır. Sadece KÖİ projeleri değil, sektöre özgü konularla ilgili çalışmalar da yapmaktadır (Çizelge 7.1) (EPEC 2012a).

Çizelge 7.1 Merkezi KÖİ biriminin genel yapısı (EPEC 2012a)

|                                                     |                                           |
|-----------------------------------------------------|-------------------------------------------|
| Kamu yönetimindeki konumu                           | Altyapı Birleşik Krallık bünyesinde       |
| Raporlama ve sorumluluk                             | Maliye Bakanlığı (HM Hazine Müsteşarlığı) |
| Genel satın alma biriminin bir parçası              | Hayır                                     |
| Sektörler                                           | Hepsi                                     |
| Kapsam                                              | Politika - Ulusal ve bölgesel projeler    |
| Finansman                                           | Merkezi bütçe                             |
| Kullanıcı ücretleri                                 | Hayır                                     |
| Başarıya dayalı ücretler                            | Hayır                                     |
| Personel alımı                                      | 10 tam zamanlı eşdeğer (FTE)              |
| Görevlendirmeler                                    | Evet                                      |
| Kamu-özel karışımı                                  | Evet                                      |
| KÖİ uzmanlığına sahip personeli çekmedeki zorluklar | Hayır                                     |
| Personeli elde tutmanın zorlukları                  | Hayır                                     |

Kamu harcama kararlarının çoğuyla birlikte PFI politikası da devredildiğinden, IUK'un yetki alanı yalnızca İngiltere'ye aittir. Ancak IUK, henüz devredilmeyen alanlardaki (örneğin enerji) faaliyetleri devredilen idarelerle koordine etmeye çalışmaktadır. Projelerin onay süreci Hazine Müsteşarlığı tarafından yönetildiğinden, IUK bünyesindeki teminat ekibi aynı zamanda bireysel projelerde onay sürecini yöneten ve yönlendiren "harcama ekiplerine" ticari destek de sağlamaktadır. KÖİ sorunları için IUK'un genel olarak yaklaşık 10 tam zamanlı eşdeğeri (FTE) uzman çalışmakta olup, bunların altısı KÖİ politika ekibinde ve kalan dördü IUK genelinde farklı iş alanlarında görev almaktadır. IUK'un kendisi de çeşitli kamu ve özel sektör geçmişinden gelen yaklaşık 45 profesyonelden oluşan kaynaklara sahiptir. IUK artık merkezi olarak belirlenen bir yönetim bütçesinden finanse edilmektedir. İngiltere'deki KÖİ'lere ilişkin kurumsal sorumluluklar, piyasanın olgunluğunu ve mevcut yetki devri düzeyini yansıtacak şekilde farklı kurumlar arasında paylaşılmaktadır. Bu varlıkların en önemlileri aşağıda özet olarak sunulmuştur (Şekil 7.2) (EPEC 2012a).



Şekil 7.2 İngiltere KÖİ uygulamalarında kilit varlıklar (EPEC 2012a)

Merkezi hükümet düzeyinde, KÖİ projelerinin başlatılması, tedarik edilmesi, teslim edilmesi ve işletilmesi konusunda bölümlere (başkanlıklara) büyük sorumluluk verilmektedir. Daha büyük bölümlerde genellikle diğer ticari, PFI'ya özgü olmayan konuların yanı sıra KÖİ/PFI konusunda bölümlere tavsiyelerde bulunan özel bir finans

birimi (PFU) bulunur. Örneğin, Ulaştırma Bakanlığında, PFI programı ve projesi, politika hedefleri ve proje gereklilikleri tanımlanabilmektedir. Proje geliştirme ve satın alma, sözleşme makamı (bakanlıklardan biri veya yerel makam olabilir) tarafından yönetilir. Bu bakanlık içinde, 15 personelden (kamu ve özel sektör geçmişine sahip memurlar) oluşan kurumsal finans ekibi, genel KÖİ ve PFI politikasının uygulanmasına ilişkin gözetim sağlamak ve KÖİ ve PFI projeleri ve diğer karmaşık satın almalara ilişkin faaliyetleri koordine etmektedir. Proje geliştirme ve inşaat aşamasında (veya işletme aşamasına) kadar her satın alma yetkilisi ile yakın işbirliği içinde çalışır (EPEC 2012a).

Yerel yönetimlere KÖİ projelerinin başlatılması, tedarik edilmesi, teslimi ve işletilmesi konusunda da büyük sorumluluk verilmektedir. Büyükşehirler gibi önemli KÖİ faaliyetinin olduğu bölgelerde, yerel yetkililer, uzmanlığı koordine etmek ve projeleri yürütmek için yerel PFU'lar kurmuştur. Yerel ortaklıklar (LP); Yerel Yönetim Birliği ile HM Hazine Müsteşarlığı'nın %50'lik paya sahip oldukları ortak girişimdir. LP; yerel yönetimler, sağlık ve sosyal bakım kurumları, polis ve itfaiye yetkilileri de dahil olmak üzere İngiltere'deki bütün yerel kamu kurumları için tek bir ticari uzmanlık ve teknik bilgi kaynağı sağlar. 2009 yılında Partnerships UK ile ortak girişime dahil edilmiştir. İkincisinin hisseleri, IUK olarak HM Hazinesi'ne devredildikten sonra HM Hazinesi'ne devredilmiştir. LP'nin misyonu, yeni ve ortaya çıkan sorunlara yenilikçi çözümler geliştirmek ve sunmak için belediye düzeyinde ve kamu kurumlarıyla yakın çalışmaktır. Kaynak bulma ve devreye alma becerilerini, program ve proje yönetimi yeteneklerini, satın alma, müzakere ve sözleşme yönetimi kapasitelerini ve teslimat, finansman ve ortaklık yeteneklerini geliştirmek için yerel kamu kurumlarıyla işbirliğini gerektirmektedir. Halen çeşitli kamu ve özel sektörden yaklaşık 30 kişi bulunmaktadır. Başta okullar, atıklar ve konut (barınma) olmak üzere temel hizmetleri arasında; (i) proje danışmanlığı ve işlemci desteği, (ii) ağ geçidi incelemeleri (projelerin belirli aşamalarda ne kadar ilerlediği ve hedeflere ulaşp ulaşmadığını değerlendiren bir kontrol mekanizması) (iii) eğitim ve beceri geliştirme, (iv) yayınlar, rehberlik ve teknik bilgi yer almaktadır (EPEC 2012a).

Ülkede 2010 yılında kurulan Verimlilik ve Reform Grubu (ERG), PFI ile ilgili bir dizi rolü yerine getirmektedir. Özellikle, daha önce genel olarak satın alma politikasından

sorumlu olan Devlet Ticaret Ofisi'ni bünyesinde barındırmaktadır. AB satın alma direktifleri ve etkili satın alma politikasına ilişkin geniş rehberlik, özellikle çoğu kamu projesinin takip ettiği “ağ geçidi inceleme” süreci gibi konulara öncülük etmektedir. ERG ayrıca Kabine Ofisi, HM Hazine Müsteşarlığı ve bölümler arasında yeni bir işbirliği şekli olan Büyük Projeler Yetkilisini (MPA) de içermektedir. Bakanlıklara düzenli raporlama yaparak, bakanlıklarla işbirliği içinde hükümetin büyük proje portföyüyle ilgilenir ve merkezi hükümet genelinde büyük projelerin teslim başarı oranını önemli ölçüde artırma amacına sahiptir. Parlamento adına kamu harcamalarını denetlemekten sorumlu olan Ulusal Denetim Ofisi'nin, PFI'lar ve KÖİ'ler, özelleştirmeler ve satın almalar da dahil olmak üzere faaliyetleri değerlendiren (1997'den bu yana) 80'den fazla rapor hazırlayan özel bir finans bölümü bulunmaktadır. Raporlar bireysel anlaşmalar, programlar, finansman ve ihale gibi tematik konuları kapsamaktadır. Ulusal İstatistik Ofisi'nin temel sorumlulukları; Birleşik Krallık'a ilişkin çeşitli ekonomik, sosyal ve demografik istatistiklerin toplanması, derlenmesi, analiz edilmesi ve dağıtılmasıdır. Birleşik Krallık'taki KÖİ sözleşmelerinin bilanço etkisine ilişkin veriler toplanmakta ve söz konusu veriler, Eurostat'ın kamu borcuna ilişkin hesaplamalarını ve Bütçe Sorumluluğu Ofisi'nin mali sürdürülebilirlik tahminlerini besleyen ulusal hesapları derlemek için kullanılmaktadır. Bütçe Sorumluluk Ofisi, kamu maliyesinin sürdürülebilirliğini inceleyen ve Parlamenta raporlayan bağımsız bir organdır. Diğer sorumluluklarının yanı sıra, farklı harcama ve gelir kategorileri için uzun vadeli tahminler belirler, kamu sektörünün bilançosunu analiz eder ve uzun vadeli sürdürülebilirliğin farklı göstergeleri hakkında rapor verir. 2011 “Mali Sürdürülebilirlik Raporu”, PFI sözleşmelerinden kaynaklanan sermaye yükümlülüklerinin bir tahminini içermektedir. (EPEC 2012a).

İngiltere'deki PFI projelerinde kullanılan KÖİ sözleşmeleri, Partnerships UK ve Hazine (HM Treasury) tarafından standart form olarak geliştirilmiştir. PFI sözleşmelerinin taslağının hazırlanmasında kamu kurumları tarafından kullanılacak standart formatı belirlemektedir. Bu sözleşmelerin sektöre özgü bir kurum ya da IUK'nin teminat ekibi tarafından onaylanması gerekmektedir. Bütün büyük projelerin (merkezi hükümet tarafından finanse edilen bir proje veya program) genel onay süreci, HM Hazine Müsteşarlığı adına Büyük Projeler Yetkilisi tarafından yürütülmektedir. Merkezi hükümet finansmanı almayan yerel yönetim KÖİ projeleri, kendi iç onay süreçlerini takip

etmektedir. HM Hazine Müsteşarlığı ve ilgili devlet dairesi, talep edilmesi halinde, proje döngüsü boyunca çeşitli konularda satın alma yetkililerine yardımcı olmaktadır (EPEC 2012a).

Hükümetin her düzeyindeki tüm yeni büyük projeler, projelerin paranın değerini (VfM) sağlamaya çalışan kapsamlı ancak orantılı bir güvence sürecine tabi olmaktadır. Hazine Müsteşarlığı'nın Yeşil Kitabında (kamu politikası, ekonomik ve mali değerlendirmelerle ilgili belgelere yer verilen) ortaya konulan tekniklere ve konulara uygun olmalıdır. Bunlar; (i) benzer sonuçlara ulaşabilecek diğer olası yaklaşımlar/projeler belirlemesi, (ii) önerilen herhangi bir politika, proje veya programın tüm etkilerinin parasal değerinin belirlenmesi ve (iii) ilgili seçeneklerin maliyet-fayda analizi yapılmasıdır. Bölümler (başkanlıklar) ve kurumlar bu değerlendirmenin karar alma süreçleri ve yönetim yapılarıyla nasıl bütünleştiği konusunda satın alma yetkilileri arasında güvenceye yaklaşımda farklılıklar olabilir. Ayrıca satın alma yetkilileri, bir sonraki aşamaya başarılı bir şekilde ilerleyebileceklerine dair güvence sağlamak amacıyla yaşam döngülerinin kritik aşamalarındaki politikaları ve projeleri inceleyen merkezi bir "Ağ Geçidi" süreci tarafından desteklenmektedir (EPEC 2012a).

Devlet Ticaret Ofisi'nin dönüm noktaları incelemeleri, program/proje dışından bağımsız uygulayıcıların program veya projenin ilerlemesini ve başarılı bir şekilde teslim edilme olasılığını incelemek için deneyimlerini ve uzmanlıklarını kullandıkları bir "emsal değerlendirmesi" sunmaktadır. İncelemeler, ekibin karşılaştığı sorunlara ve planların ve süreçlerin sağlamlığına yönelik harici zorluklara ilişkin değerli bir ek bakış açısı sağlamak için bir dizi röportajdan, belge incelemesinden ve proje ekibinin deneyiminden yararlanmaktadır (EPEC 2012a):

Dönüm Noktası 0: Stratejik değerlendirme - Programın yönünü ve planlanan sonuçlarını, kendisini oluşturan projelerin ilerlemesiyle birlikte araştıran, yalnızca programa yönelik bir inceleme olup programın ömrü boyunca kilit karar noktalarında tekrarlanır.

Dönüm Noktası 1: İş gerekçesi - “Stratejik Taslak Örneği”nin hazırlanmasından sonra gelir. Geliştirme teklifinin onaylanmasına ilişkin temel karar öncesinde projenin iş gerekçesine odaklanır.

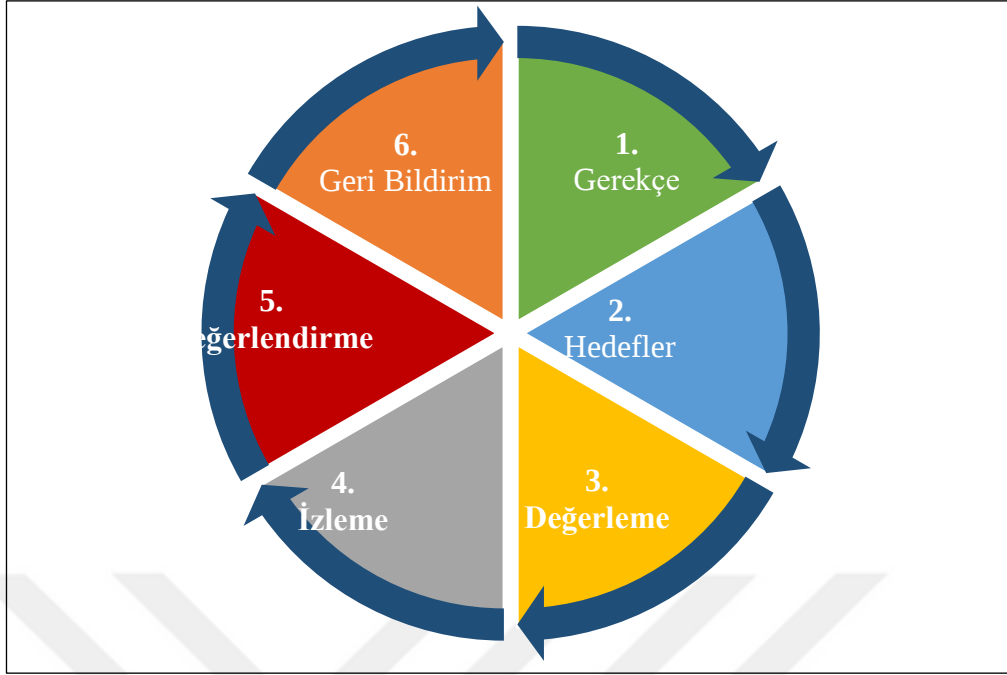
Dönüm Noktası 2: Teslimat stratejisi - olası tedarikçilere veya teslimat ortaklarına herhangi bir resmi yaklaşım yapılmadan önce “İş Özetini” ve teslimat stratejisini araştırır. İnceleme, uzun veya karmaşık satın alma durumlarında tekrarlanabilir.

Dönüm Noktası 3: Yatırım kararı - “Tam İş Durumunu” ve yatırım kararına ilişkin yönetim düzenlemelerini inceler. İnceleme, tedarikçiye iş emri verilmeden ve finansman ve kaynaklar taahhüt edilmeden önce gerçekleştirilir.

Dönüm Noktası 4: Hizmete hazırlık - kuruluşun gerekli iş değişikliklerini hayata geçirmeye hazır olmasına ve hizmetlerin işletme yönetimine yönelik düzenlemelere odaklanır.

Dönüm Noktası 5: İşletilmenin gözden geçirilmesi ve faydaların gerçekleştirilmesi - projeden istenen faydaların elde edildiğini ve iş değişikliklerinin sorunsuz şekilde işlediğini doğrular. İnceleme, yeni hizmetin/tesisın ömrü boyunca düzenli aralıklarla tekrarlanır.

Ülkede hazırlanan ve kullanıma sunulan “Yeşil Kitap” ile proje döngüsü taslağı açıklanmış ve kurumlara yol gösterici olunması hedeflenmiştir. Bu süreç tamamen sıralı olacak şekilde tasarlanmamıştır; Bir proje tam olarak uygulanmadan önce genellikle birkaç tekrarlama yapılır. Özellikle seçenekler geliştirildikçe ve daha fazla ayrıntı gün ışığına çıktıkça analiz revize edilmektedir. Tedarik makamları arasında yaklaşım farklılıkları olmaktadır (Şekil 7.3) (EPEC 2012a).



Şekil 7.3 Proje değerlendirme döngüsü (EPEC 2012a)

İhtiyaç analizi ve proje seçimi aşamasında; ilgili satın alma makamı (kurum) kendi yatırım ihtiyaç ve gereksinimlerini belirlemekten sorumludur. Devam eden bir projenin gerekçelendirilmesi ve dolayısıyla gerekli onayların alınması için gerekli bilgileri sağlayan iş senaryosunu hazırlar. KÖİ'ler söz konusu olduğunda, özel finansman yolu seçiminin paranın değerini sağladığı gösterilmelidir. İlk adım, iki ön koşulun karşılanmasıdır. Birincisi, açıkça tanımlanmış bir ihtiyaç olması ve ikincisi, önerilenin tahmin edilen maliyete değmesidir. İkinci adım, bütün seçeneklerin belirlenerek ortaya konulmasıdır. Üçüncü adım, bir seçenek değerlendirmesinin yapılmasıdır. Bu genellikle analizin en önemli kısmıdır. Başlangıçta geniş bir seçenek yelpazesi oluşturulmalı ve gözden geçirilmelidir. Bu, uygun bir çözümün parametrelerinin ayarlanmasına yardımcı olur. Daha sonra süreci yönetilebilir tutmak için bir kısa liste oluşturulabilir. Daha sonra her seçenek, maliyet ve faydalarının en iyi tahmini olan bir “temel durum” oluşturularak değerlendirilir. Bu tahminler daha sonra farklı senaryolar dikkate alınarak ayarlanabilir veya seçeneğin değişikliklere duyarlılığı, temel değişkenler değiştirilerek modellenebilir (EPEC 2012a).

Seçenek değerlendirmesinin ardından, en iyi seçeneği veya seçenekleri seçmek için karar kriterleri oluşturulmalı ve bunlar bir çözüme dönüştürülmelidir. Ana paydaşlarla iştişare yapılarak satın alma yollarının değerlendirilmesi yapılmalıdır. En önemlisi de bir KÖİ modelinin uygun olup olmadığı/VfM sağlayıp sağlamayacağı bu aşamada dikkate alınmalıdır. İş gerekçesinin içeriğinde iş senaryosu geliştirmenin beş ana alanı bulunmakta olup, bunlar aşağıdaki kısaca açıklanmıştır (EPEC 2012a):

- i. Stratejik durum – orta ve uzun vadede bir kuruluşun tamamını veya büyük bir bölümünü önemli ölçüde etkiliyorsa, yeni önerilerin kuruluş üzerinde stratejik etkileri olduğu söylenebilir. Bu nedenle teklifler, potansiyel etki lği ve etkiledikleri kuruluş/kuruluşların stratejisine nasıl uyduğu açısından değerlendirilmelidir.
- ii. Ekonomik durum (seçenek değerlendirmesi dahil) – tekliflerin değerlendirmesinde maliyet fayda analiziyle desteklenmelidir.
- iii. Mali durum – tekliflerin karşılanabilir olması ve uygun fiyatlı bir mali planın geliştirilmesi gerekmektedir.
- iv. Ticari durum – tekliflerin ticari, ortaklık ve satın alma düzenlemelerini dikkate alması gerekir. Ticari düzenlemeler yoluyla maliyet ve faydaların nasıl garanti altına alınabileceği, sözleşmelerin tamamlanıncaya kadar nasıl yönetileceği önemlidir.
- v. Program/proje yönetimi durumu - tüm teklifler ulaşılabilirlik açısından değerlendirilmeli ve kabul edilen program ve proje yönetimi düzenlemeleri gerektiği şekilde oluşturulmalıdır.

Yukarıdakilere ilave olarak eksiksiz bir iş gerekçesi için aşağıda belirtilen ek unsurların da dikkate alması istenmektedir (EPEC 2012a):

- i. Düzenleyici etki değerlendirmesi – yeni tekliflerin işletmeler, içinde bulunulan sektör ve hayır kurumları üzerindeki etkileri değerlendirilmelidir.
- ii. Sağlık etki değerlendirmesi - tekliflerin sağlık üzerindeki etkileri dikkate alınmalı ve yoksulluğun, yoksunluğun ve işsizliğin yanı sıra kötü barınma veya işyeri koşullarının sağlık üzerindeki etkisine ilişkin bir değerlendirme yapılmalıdır.

iii. Çevresel değerlendirme – hava ve su kalitesi, arazi kullanımı, gürültü kirliliği ve atık üretimi, geri dönüşüm ve bertaraf dahil olmak üzere çevre üzerindeki etkiler dikkate alınmalıdır.

iv. Sağlık ve güvenlik etki değerlendirmesi - işyerindeki insanların veya iş faaliyetlerinden kaynaklanan sağlık ve güvenliğinin korunması gerekebilir.

v. Tüketici etki değerlendirmesi - değerlendirmelerin mal ve hizmetlerin maliyeti ve kalitesinin yanı sıra bunlara erişim, seçim ve bunlar hakkındaki bilgilerin de dikkate alınmasını gerektirebilir.

vi. Bütünleşik politika değerlendirmesi – bu, bir değerlendirmenin tüm yönlerini kapsamaya çalışan bir politika aracıdır. İklim değişikliği, hava kalitesi, peyzaj, arazi kullanımı, atık, su, biyolojik çeşitlilik ve gürültü gibi konularda soruların yer aldığı bir kontrol listesi sunar.

vii. Mevzuat – İnsan Hakları Kanunu veya Veri Koruma ve Bilgi Edinme Özgürlüğü Kanunu gibi birçok teklifi etkileyen mevzuatın yanı sıra, mevcut duruma özel mevzuat da dikkate alınmalıdır.

viii. Bilgi yönetimi ve kontrolü – projenin daha sonraki değerlendirmesi için gereken veriler ve bunu yapmak için gerekli olabilecek destekleyici BT dahil olmak üzere tekliflerin bilgi gereksinimleri değerlendirilmelidir.

ix. Kırsal sorunlar – bu unsur, tüm politikaların belirli kırsal koşulları hesaba katmasını sağlamaya çalışır. Değerleme uzmanları, tekliflerin kırsal alanlarda başka yerlerden farklı bir etkiye sahip olup olmayacağını değerlendirmelidir.

x. Eşitlik – toplumdaki çeşitli gruplar üzerindeki etkiler, değerlendirmenin bir parçası olarak dikkate alınmalıdır.

xi. Avrupa Birliği – diğer Avrupa Birliği ülkelerindeki teklif ve faaliyetlerin yanı sıra özel mevzuat ve düzenlemelerin de dikkate alınması genellikle önemli olacaktır. Devlet yardımı kurallarının dikkate alınması özellikle önemlidir; çünkü bunlar hükümetin ne ölçüde müdahale edebileceğini belirler.

xii. Tasarım kalitesi – tesislerin tasarım kalitesi, hedeflere başarılı bir şekilde ulaşılmasında önemli olabilir.

xiii. Değerlendirme ve denetim raporları – projenin etkinliğinin nasıl değerlendirileceğine ve denetleneceğine ilişkin bir değerlendirme yapılmalıdır.

Ülkede projelerin onay süreci ve destekleyici belgelerin analizi, ülke modelinin geliştirilmesi aşamasında yararlı olacaktır. Hazine onayı, üç temel iş aşamasındaki büyük projeler için gereklidir: Stratejik Taslak Senaryo, Taslak İş Senaryosu ve Tam İş Senaryosu. Yakın zamanda kurulan Büyük Projeler Otoritesi (MPA), merkezi olarak finanse edilen büyük projelerin güvencesinden sorumludur. IUK, KÖİ'leri de içeren altyapı sektöründeki projelerle ilgili olarak Hazine Müsteşarlığı'nın onay süreçlerine ve MPA'ya ticari destek sağlamaktadır. Bütün büyük projeler, proje maliyeti, riski ve departmanın proje harcamalarını yönetme geçmişine bağlı olarak (önem sırasına göre azalan şekilde) aşağıdaki süreçlerden biri aracılığıyla onaylanır (EPEC 2012a):

i. Büyük Projeleri İnceleme Grubu (Başkanlığını HM Hazine Müsteşarlığı'nın yaptığı ve hükümetin dört bir yanından üst düzey ticari uzmanlardan oluşmaktadır).

ii. Kurul (Panel) toplantılı Hazine Onay Noktası (Hazine Müsteşarlığı başkanlığında ve memurlardan oluşur).

iii. Kurul toplantısı olmadan Hazine Onay Noktası (onay, HM Hazine Müsteşarlığı bünyesindeki yetkililer tarafından verilir).

Büyük projeler, proje dönüm noktalarında hem MPA hem de Hazine Müsteşarlığı tarafından onaylanmak üzere bir "Entegre Güvence ve Onay Planı" (IAAP) gerektirir. IAAP'ler hem güvence hem de onay gerekliliklerini kapsamalı ve her projenin niteliği ve aşamasıyla orantılı olmalıdır. Departman, MPA ve HM Hazine Müsteşarlığı, proje döngüsü boyunca taslak IAAP'lerin geliştirilmesi ve gözden geçirilmesinde birlikte çalışır. Proje hazırlığı kurum tarafından yönetilmektedir, ancak tam iş senaryosunun onaylanmasından sonra ve büyük proje faaliyete geçene kadar, HM Hazine Müsteşarlığı ve MPA'ya büyük projelerin ayrıntılarını sağlamaya devam etmesi gerekmektedir.

Otorite normalde, “bir değişim programının veya projenin hedeflerini karşılamasını ve öngörülen faydaları sağlamasını sağlamaktan sorumlu olan kişi” olan bir “kıdemli sorumlu memur” atayacaktır EPEC 2012a).

Tercih edilen teklif sahibinin tedariki ve seçimindeki sorumluluk uygulayıcı kuruma aittir. Süreç, HM Hazine Müsteşarlığı ve Verimlilik ve Reform Grubu tarafından yayınlanan yorumlayıcı kılavuzla desteklenen AB Direktiflerini takip etmektedir. Gerektiğinde Kabine Ofisi bünyesindeki Verimlilik ve Reform Grubundan satın alma konusunda projeye özel tavsiye istenebilir. Yetkili, standart sözleşme koşullarından herhangi bir sapma olduğunda, HM Hazine’nin onayını almalıdır. HM Hazinesi, herhangi bir sapmanın uygun olup olmadığını (özellikle projenin risk dengesini/VfM’sini değiştirmemek açısından) ve projeye özgü (yani piyasada bir emsal oluşturup oluşturmadığını) değerlendirir. KÖİ sözleşmesi Kurum ve özel ortak tarafından imzalanır. Sözleşme yönetimi ve izleme sorumluluğu öncelikle Kuruma ait olacaktır. Bazı sektörlerde ilgili hükümet dairesinden veya Yerel Ortaklıklardan destek alınabilir. Ayrıca özel sektör danışmanları bazen yetkililer tarafından işlemin sözleşmelerle ilgili sorunların yönetilmesinde kullanılmaktadır (EPEC 2012a).

Dönüm noktası 5; projelerin gerçekleştirilmesindeki faydaların değerlendirilmesi amacıyla gerçekleştirilebilir. Diğer güvence araçlarıyla karşılaştırıldığında bunun kullanımı daha düşük olsa da MPA, bu güvence aracının kullanımını teşvik etmek için hükümet genelinde çalışmaktadır. Yeniden müzakere ve uyuşmazlık çözümü sorumluluğu, yetkilinin üzerinde olup, bu süreç Birleşik Krallık (UK) dava hukuku standartlarına dayanmaktadır. Sözleşme yönetiminde olduğu gibi, ilgili hükümet departmanı veya Yerel Ortaklıklar da Yetkiliye yardımcı olmak için hazır bulunabilir EPEC 2012a).

Bileşik Krallık Ortaklığı (Partnerships UK-PUK) öncülü olan Hazine Görev Gücü (kendisi de Özel Finans Heyetinden gelişmiştir) 1997 yılında kurulmuş ve hükümet çapındaki tüm PFI faaliyetleri için merkezi odak noktası olacak şekilde tasarlanmıştır. Görev Gücü bir dizi önemli projeye odaklanarak, müzakereleri kolaylaştırmaya ve paranın karşılığını almaya çalışırken departmanların en başından itibaren öncelikleri

belirlmesine yardımcı olmaktadır. Hükümet, Görev Gücü aracılığıyla bir dizi kılavuz belge, politika beyanı, teknik not ve örnek olay incelemesi yayınlamaktadır. Görev Gücü'nü daha sürdürülebilir bir temele oturtmak için MPA, 2000 yılında kurulmuştur. Bunun için 2000 tarihli Devlet Kaynakları ve Hesaplar Yasası ile yasal düzenleme yapılmıştır. Yönetim kurulu, hem özel sektör hem de kamu sektörü üyelerinden oluşmaktadır. 2001 yılı Mart ayında PUK'un yüzde 51'lik hissesinin özel yatırımcılara satılması ve kalan yüzde 49'unun kamu sektörüne bırakılmasının ardından başlı başına bir KÖİ haline gelmiştir. MPA, ticari ama kar amacı gütmeyen bir temelde kurulmuştur. Kamunun çıkarları, PUK'teki ana kamu sektörü paydaşlarından oluşan bir danışma konseyi aracılığıyla temsil edilmiştir (EPEC 2012a).

PUK, KÖİ'lerin planlanması, müzakere edilmesi ve tamamlanması sürecini geliştirmek amacıyla belirli KÖİ işlemleri üzerinde hem kamu hem de özel kuruluşlarla birlikte çalışmak üzere tasarlanmıştır. Kamu sektörü organları PUK'un uzmanlığına ücretli olarak erişmeye karar verebiliyordu ve aslında PUK, faaliyetlerini finanse etmek için bu gelire bağlıydı. MPA ayrıca, Avrupa İhale Düzenlemeleri uyarınca, rolün rekabetçi bir şekilde ihale edilmesine gerek kalmadan bireysel alımları desteklemek için herhangi bir kamu sektörü kuruluşuyla Kalkınma Ortaklığı Anlaşmaları (DPA'lar) yapma konusunda özel bir hakka sahipti. MPA'nin ayrıca çoğu hükümet dairesi ve diğer kamu sektörü organlarıyla önceden rekabet edilmiş bir çerçeve anlaşması vardı. PUK beş ana alanda kamu kurumlarıyla çalışmaktadır. Bunlar; karmaşık satın alma projelerinin desteklenmesi, satın almaların geliştirilmesi ve yatırım politikaları, bireysel altyapı projelerinin desteklenmesi, kamu hizmeti devreye alma modellerinin geliştirilmesi, proje ve şirketlere yatırım yapılmasıdır. PUK'u kurma kararı (IUK için de geçerli olan durum)'nın gerekçesi şöyle açıklanmıştır: Bütün KÖİ sektörlerinde kamu kurumları için merkezi bir danışmanlık hizmetine sahip olmak, KÖİ süreçlerini daha da geliştirmek ve uyumlu hale getirmek, danışma sürecinde hem özel hem de kamu sektöründen bireyleri işe almak ve kamu hizmeti odaklı proje tavsiyelerine erişim sağlamak. PUK, hükümet içinde PFI ve diğer KÖİ türlerinin teşvik edilmesinde ve yaşamları boyunca önemli projelerin desteklenmesinde öncü rol üstlenmiş olduğu görülmektedir (Çizelge 7.2) (EPEC 2012a).

Çizelge 7.2 Merkezi KÖİ biriminin işleyiş çerçevesi (EPEC 2012a)

| İş planlaması                                                                         |          |
|---------------------------------------------------------------------------------------|----------|
| Tanımlama/planlamaya dahil olma                                                       | Destek   |
| İş senaryosu/fizibilite çalışması geliştirme                                          | Hayır    |
| Fizibilite raporunu değerlendirme                                                     | Destek   |
| KÖİ olarak onayla/kalifiye olma                                                       | Evet     |
|                                                                                       | (ulusal) |
| Eğer öyleyse bu bağlayıcı mıdır?                                                      | Evet     |
|                                                                                       | (ulusal) |
| Onay kuruluşlarına tavsiyelerde bulunma                                               | Evet     |
|                                                                                       | (ulusal) |
| Danışman bulma konusunda yardımcı olma                                                | Hayır    |
| Projenin yönlendirme/gözetim komitesinde yer alma                                     | Hayır    |
| Proje ekibinde/grubunda yer alma*                                                     | Hayır    |
| * Proje yöneticisi ise                                                                |          |
| Tedarik süreci                                                                        |          |
| Proje için tedarik yetkilisi olarak hareket etme                                      | Hayır    |
| İhale belgelerini onaylama                                                            | Hayır    |
| Projenin yönlendirme/gözetim komitesinde yer alma                                     | Hayır    |
| Proje ekibinde/grubunda yer alma                                                      | Hayır    |
| Sözleşme müzakerelerine katılma                                                       | Hayır    |
| Teklif değerlendirmesi                                                                | Hayır    |
| Teklif onayı                                                                          | Hayır    |
| Tercihli teklif sahibi müzakerelerinde yer alma                                       | Hayır    |
|                                                                                       | Evet     |
| Finansal kapanışa dahil olmak (örneğin takasın kapatılması)                           | (ulusal) |
|                                                                                       | Evet     |
| Nihai sözleşmeyi onaylama                                                             | (ulusal) |
| Nihai sözleşmeyi imzalama                                                             | Hayır    |
| Finansman belgelerini onaylama                                                        | Hayır    |
| * Proje yöneticisi ise                                                                |          |
| Proje uygulaması                                                                      |          |
| İnşaat sırasında yeniden müzakereyi onaylama                                          | Hayır    |
| Operasyon sırasında yeniden pazarlığı onaylama                                        | Hayır    |
| Ödeme gözetimi                                                                        | Hayır    |
| Sözleşme yönetimi                                                                     | Hayır    |
| Uygulamayı izleme                                                                     | Hayır    |
| Pazar geliştirme                                                                      |          |
| En iyi uygulamaları belirleme ve paylaşma (örneğin rehberlik, öğrenilen dersler gibi) | Evet     |
| KÖİ politikasını geliştirme                                                           | Evet     |
| Standart belgeler geliştirme (örneğin, RFP, sözleşmeler gibi)                         | Evet     |
| KÖİ'lerin teşvik edilmesi (örneğin, pazar farkındalığı)                               | Evet     |
| Eğitim verme                                                                          | Hayır    |
| Veri tabanı geliştirme ve yönetimi                                                    | Evet     |

PUK'da şirket avukatları, yatırım bankacıları ve danışmanları gibi özel sektör satın alma uzmanlarının yanı sıra bazı kamu sektörü satın alma uzmanları da görev yapmıştır. Zirve noktasında 80'den fazla personel çalıştırılmış ve 20 milyon GBP'nin üzerinde özsermaye yatırıma sahip olunmuştur. Hükümet hemen hemen bütün KÖİ projelerinde doğrudan ya da dolaylı olarak yer almaktadır (PUK'den devralınan). IUK, daha geniş bir görev alanına uyum sağlamak ve altyapı planlamasını bir bütün olarak daha etkili bir şekilde

koordine etmek ve yalnızca PFI'ye odaklanmamak için geliştirilmiştir. HM Hazine Müsteşarlığı bu rolü yerine getirebilmek için tamamen hükümete ait olması düşünüldüğünden PUK'un özel sektör paydaşları satın alınmış ve PUK'un sorumlulukları büyük ölçüde IUK'a devredilmiştir (Çizelge 7.2) (EPEC 2012a).

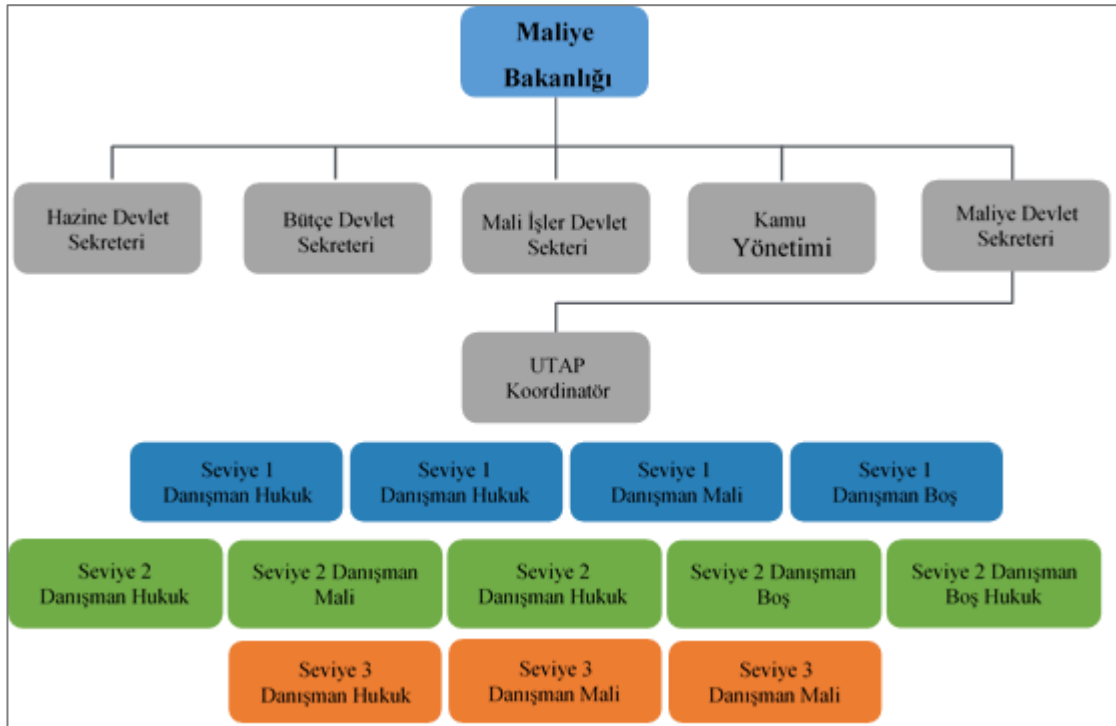
İnceleme sonuçlarına göre ülke örneğinin KÖİ modeline ilişkin kamu kesiminde yapılanmasının gerçekleştirilmesinde yararlı ve yol gösterici olduğu değerlendirilmektedir. Bununla birlikte Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde her proje için özel amaçlı ortak yerine tamamı kamu sermayesinden oluşan “Türkiye Altyapı Ortaklığı” gibi bir ortaklık kurulabilmesinin irdelenmesi ve özellikli ve büyük ölçekli projelerde bu biçimde bir yapılanmanın gerçekleştirilmesinin mümkün olabileceği gözden geçirilmelidir.

#### **7.1.2 Portekiz uygulamalarının incelenmesi**

Ülkede; 2003 yılından itibaren Maliye Bakanlığı'na KÖİ projelerinin geliştirilmesi ve sonrasında izlenmesinde merkezi bir rol verilmiştir. Bakanlık içindeki kapasite sınırlamaları ve uygun bir KÖİ becerileri ve deneyimi kaynağı geliştirme ihtiyacı nedeniyle, Portekiz Hükümeti başlangıçta 2003 yılında bir dizi KÖİ faaliyetini, esas amacı devletin hisse varlıklarını yönetmek olan devlet holding şirketi Parpública'ya (Parpública - Participações Públicas, S.A.) devretmiştir. Bu düzenleme kapsamında, Parpública Hükümet birimlerine danışmanlık ve teknik yardım sağlamıştır. Uzman KÖİ teknik desteği, Sağlık Bakanlığı'ndaki KÖİ ekibi Parcerias Saúde, RAVE'deki eski yüksek hızlı KÖİ demiryolu geliştirme ekibi, EP'deki bir ekip, Kamu İşleri Bakanlığı bünyesindeki yol altyapı düzenleyicisi Instituto de Infra-Estruturas Rodoviárias (InIR) ve Maliye Bakanlığı içinde GASEPC'nin (Gabinete de Acompanhamento do Sector Empresarial do Estado, Parcerias e Concessões) KÖİ izleme birimi gibi diğer kuruluşlarda da bulunmaktadır. Büyük ölçüde Portekiz bankalarından oluşan özel sektör danışmanlık topluluğunun (güçlü proje finansmanı ekipleri kuran), finansal ve hukuki danışmanlık firmalarının (bazıları başlangıçta İngiltere deneyiminden faydalandı) beceri ve deneyimi, Portekiz KÖİ yetenek tabanının derinliğine ve program genelinde tutarlılığa da katkıda bulunmuştur. Sonuç olarak, Parpública'nın ana KÖİ birimi olarak rolü sona

ermiş ve 2012 yılında Maliye Bakanlığının doğrudan yetkisi altında UTAP kurulmuştur (EPEC 2014)

UTAP, Maliye Bakanlığı çatısı altında özerk bir idari birim olarak kurulmuştur. Tamamen Maliye Bakanlığı tarafından tamamen finanse edilen idari bir kuruluş olarak UTAP, kamu sektörü idari ve organizasyon kurallarına göre yönetilmektedir. UTAP'ın başkanı, doğrudan Maliye Bakanlığı'ndaki Maliye Devlet Sekreterine rapor vermektedir. UTAP, halen tam zamanlı sekiz profesyonel personelden oluşmaktadır (mevzuat, bir birim başkanı ve en fazla 12 personele izin vermektedir). Ekip, hukuk, proje finansmanı, ekonomi ve kamu sektörü yönetimi alanlarında deneyime sahiptir. Personel, üç yıllık yenilenebilir sözleşmelerle atanmakta olup, personelin büyük bir kısmı özel sektörden işe alınmıştır. Ekip, Portekiz kamu yönetiminde kıdemli bir pozisyon olan ve genel müdür/kalıcı sekreter düzeyinde bir atama ile eşdeğer olan bir 'Koordinatör' tarafından yönetilmektedir. Koordinatörün, diğer sorumluluklarının yanı sıra, KÖİ projelerinin hazırlanmasından ve sözleşme yeniden müzakerelerinden sorumlu ekip üyelerini atama görevi bulunmaktadır. UTAP'ın yapısı aşağıda gösterilmektedir (Şekil 7.4) (EPEC 2014)



Şekil 7.4 UTAP'ın raporlama hatları ve organizasyon şeması (EPEC 2014)

UTAP'ın rolü, Hükümetin KÖİ projeleri hazırlama kapasitesini geliştirmek, Hükümet ve ilgili kamu kurumları içinde daha fazla bilginin kalmasını sağlamak ve dış danışmanlara olan bağımlılığı azaltmak için 2012 KÖİ Kanunu kapsamında resmi olarak tanımlanmıştır. UTAP ayrıca KÖİ sözleşmelerinin müzakeresini veya yeniden müzakeresini izlemek ve gerekirse yönetmek ve desteklemekle görevli olduğundan, UTAP'ın KÖİ sürecinde merkezi bir rol oynaması beklenmektedir (Çizelge 7.3). UTAP'ın görevleri arasında aşağıdaki hususlar bulunmaktadır (EPEC 2014):

- KÖİ'lerin (ve yasada KÖİ olarak tanımlanmayan ancak büyük altyapı projelerinin) geliştirilmesi, sözleşme yapılması ve izlenmesi için çeşitli proje ekipleri ve komiteleri ile Maliye Bakanlığı'na ve istendiği takdirde diğer kurumlara teknik destek sağlamak,
- KÖİ'lerin kamu sektörü finansal yükümlülüklerini izlemek ve bu bilgileri Maliye Bakanlığı Hazine ve Bütçe Daireleri'ne gerçek zamanlı olarak sunmak,
- Finansal yükümlülükler üzerine üç aylık raporlar ve sözleşmelere ilişkin diğer güncellemeleri yayımlamak ve bunları UTAP web sitesinde kamuoyuna açıklamak,
- KÖİ sözleşmeleri hakkında merkezi bilgi noktası olmak ve KÖİ sözleşmelerine ilişkin ekonomik ve finansal bilgileri toplamak, analiz etmek ve tutmak,
- Proje döngüsü boyunca çeşitli proje ekiplerini ve komitelerini atamak ve bazı durumlarda liderlik etmek,
- Sözleşme yönetimi müzakereleri ve diğer konularda teknik destek sağlamak ve gerekli olduğunda sözleşme yöneticisi rolünü üstlenmek,
- KÖİ'ler üzerine deneyimleri yaymak ve KÖİ eğitimlerini teşvik etmek ve sağlamak.

Çizelge 7.3 KÖİ biriminin genel yapısı (EPEC 2014)

|                                                     |                                                                                                                                                                                                                       |
|-----------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Kamu yönetimindeki konumu                           | Maliye Bakanlığı                                                                                                                                                                                                      |
| Raporlama ve sorumluluk                             | Maliye Bakanı, Maliye Bakanlığı                                                                                                                                                                                       |
| Genel satın alma biriminin bir parçası              | Yok                                                                                                                                                                                                                   |
| Sektörler                                           | Hepsi                                                                                                                                                                                                                 |
| Kapsam                                              | Toplam ödemelerde 10 milyon Avronun veya yatırım maliyetlerinde 25 milyon Avronun üzerinde ulusal KÖİ projesi (Maliye Bakanlığı ve ihale makamının ortak talebi üzerine ulusal imtiyazlar ve bölgesel KÖİ/imtiyazlar) |
| Finansman                                           | Kamu sektörü bütçesi                                                                                                                                                                                                  |
| Kullanıcı ücretleri                                 | Yok                                                                                                                                                                                                                   |
| Başarıya dayalı ücretler                            | Yok                                                                                                                                                                                                                   |
| Personel alımı                                      | 8 tam zamanlı (12'ye kadar izin verilir)                                                                                                                                                                              |
| Görevlendirmeler                                    | Yok                                                                                                                                                                                                                   |
| Kamu-özel karışımı                                  | Evet                                                                                                                                                                                                                  |
| KÖİ uzmanlığına sahip personeli çekmedeki zorluklar | Yok                                                                                                                                                                                                                   |
| Personeli elde tutmanın zorlukları                  | Yok                                                                                                                                                                                                                   |

UTAP'ın, farklı KÖİ görevlerinden sorumlu ekipleri oluşturan üyelerin çoğunluğunu sağlayarak proje döngüsü boyunca merkezi bir rol oynaması beklenmektedir. Bu tür görevler arasında KÖİ sözleşmelerinin yapılandırılması, değerlendirilmesi, ihale edilmesi ve (gerektiğinde) yeniden müzakere edilmesi yer almaktadır. UTAP'ın proje aşamalarındaki faaliyetleri şunlardır (EPEC 2014):

- i. Proje belirleme ve hazırlık aşaması: UTAP, proje hazırlama ekibinin üyelerini atar ve sürece teknik destek sağlar.
- ii. Satın alma aşaması: UTAP, sözleşmenin gelişimini denetlemek ve KÖİ ihale tekliflerini değerlendirmek üzere kurulan komitenin bazı üyelerine liderlik eder ve atar.
- iii. Uygulama ve izleme aşaması: UTAP, sözleşme yönetimine destek sağlamanın yanı sıra, sözleşme yeniden müzakerelerini yönetmek üzere kurulan ekibi atar ve Maliye Bakanlığı'nın talep etmesi halinde liderlik eder. Bu, UTAP'ın mevcut faaliyetinin önemli bir parçasıdır.

UTAP tamamen Maliye Bakanlığı tarafından finanse edilmektedir. Maliye Bakanlığı, KÖİ proje döngüsü boyunca aktif bir rol oynamakla görevlendirilmiştir. UTAP'ın proje geliştirme sürecindeki rolü, çoğu kararın projenin geliştirilmesi sırasında Maliye Bakanlığı'na sistematik olarak iletilmesini sağlar; belirli risklerin bütçe açısından çok büyük olduğu veya projenin karşılanamaz olduğu varsayıldığında bir projeyi durdurmasına veya değişiklik talep etmesine olanak tanır. Daha somut olarak Maliye Bakanlığı aşağıdaki konularda yetkili kılınmıştır (EPEC 2014):

- i. Geliştirilecek yeni bir proje hakkında bilgilendirilmelidir ve UTAP başkanını proje hazırlık ekibi lideri olarak atayabilir ve UTAP aracılığıyla diğer proje ekibi üyelerini belirleyebilir.
- ii. Bir proje ihaleye çıkmadan önce, ilgili Bakanlıkla birlikte proje onayını vermelidir.
- iii. UTAP aracılığıyla, proje başlatma aşamasında komitede görev yapmak üzere en fazla iki üye atar ve sözleşme geliştirme ve ihale değerlendirme sürecini denetler.
- iv. Herhangi bir ihale kararını (ilgili Bakanlıkla birlikte) onaylamalıdır.
- v. Sözleşmeleri (uygun olduğu durumlarda ilgili Bakanlıkla birlikte) onaylar ve imzalar.
- vi. Herhangi bir yeniden müzakereyi (ilgili Bakanlıkla birlikte) onaylamalıdır.

Tribunal de Contas (Devlet Denetleme Kurumu), bir KÖİ'nin finansal kapanışında "visto" (onay) vermek zorundadır ve bu genellikle finansman düzenlemeleri çerçevesinde geri çekilme için bir ön koşuldur. Bu onay olmadan, genellikle kamu otoritesinin ödeme yükümlülükleri yasal olarak icra edilemez olmaktadır. Tribunal de Contas, gerekli prosedürlerin doğru bir şekilde yerine getirildiğini (örneğin, değer analizinin tamamlandığını ve gereken çevresel onayların alındığını) doğrular ve projeye yeterli devlet bütçesi tahsis edildiğinden emin olur. Ayrıca, gerekli yasal çerçeveye göre, Tribunal de Contas'a herhangi bir sonraki yeniden müzakereyi onaylaması talep edilebilir (EPEC 2014).

Estradas de Portekiz S.A. (EP), 2005 yılında üçüncü dalga otoyol KÖİ sözleşmeleri için bağışçı olarak hizmet vermek üzere kurulmuş bir limited şirkettir. Yüzde 100'ü kamuya ait olan tesis, yeni projeler için alt imtiyaz verme yetkisiyle 75 yıllık bir ana imtiyaz sözleşmesi kapsamında kurulmuştur. Halen EP dahilinde KÖİ'ler üzerinde tam zamanlı çalışan 22 kişi bulunmaktadır. 2012 KÖİ Kanunu kapsamında, EP tarafından geliştirilen veya yönetilen herhangi bir projenin, diğer kamu otoriteleri tarafından geliştirilen KÖİ'lerle aynı prosedürlere tabi olduğu açıklığa kavuşturulmuştur (EPEC 2014).

Ülkede belirtilen kuruluşlara ilave olarak başka ulusal KÖİ kuruluşları da bulunmaktadır (EPEC 2014):

Ulaşım: Portekiz Hükümeti'nin yakın zamanda yeniden yapılanmasına göre altyapı, ulaşım ve iletişim sorumluluğu artık Ekonomi Bakanlığı bünyesinde bulunan bir Devlet Sekreterliği'nin sorumluluğundadır.

Instituto da Mobilidade e dos Transportes (IMT I.P.), Ekonomi Bakanlığı çatısı altında idari bir kuruluştur. Görev alanı, ulaştırma sektörünü (yollar dahil) düzenlemeyi, izlemeyi, koordine etmeyi ve planlamayı ve ilgili altyapının yürütülmesini, yönetimini ve kullanılmasını denetlemeyi gerektirmektedir (IMT I.P., başlangıçta artık olmayan Instituto de Infra-Estruturas'a ait olan faaliyetleri devralmıştır). Kural olarak IMT I.P. aynı zamanda Devletin bağışçı olduğu karayolu sözleşmelerinde Portekiz Devletinin resmi temsilcisi olarak hareket etmektedir.

Demiryolu sektörüyle ilgili olarak IMT I.P. Deniz taşımacılığı sektörüyle ilgili olarak 'Unidade de Regulação Ferroviária' olarak adlandırılan bağımsız bir teknik departmanı ve 'Unidade de Regulação Marítimo-Portuária' adında benzer bir departmanı bulunmaktadır.

RAVE (Rede Ferroviária de Alta Velocidade), Portekiz'de yüksek hızlı demiryolu geliştirmek amacıyla kurulmuştur. Misyonu, Portekiz'de yüksek hızlı demiryolu ağı planlama ve inşası, finansman, tedarik ve işletmesi ile ilgili kararları almak için gerekli

görevleri ve çalışmaları geliştirmek ve koordine etmektir. RAVE, KÖİ'ler konusunda önemli bir uzmanlık birikimine sahiptir. RAVE, 1997'den beri Portekiz'in demiryolu altyapısını (yeni inşaat projeleri dahil) yöneten REFER (Rede Ferroviária Nacional)'a bağlı olarak faaliyet göstermektedir. Portekiz'in yüksek hızlı demiryolu programının askıya alınmasının ardından 2010 yılında RAVE dağıtılmış ve personeli REFER bünyesine entegre edilmiştir.

Sağlık Ortaklıkları (Parcerias Saúde), 2011 yılında Merkezi Sağlık Yönetim Sistemine (Administração Central do Sistema de Saúde) dahil edilene kadar, 2001 yılında Sağlık Bakanlığı tarafından kurulan bir KÖİ birimiydi. Sağlık Ortaklıklarının rolü esas olarak hastanenin KÖİ proje ihale kurullarına destek sağlamaya odaklanmıştı ve harici danışmanların kullanımına dayanıyordu.

Ulusal KÖİ kuruluşları: Yerel belediyeler, hafif raylı sistemin yanı sıra su dağıtımı, kanalizasyon ve atık su hizmetleri gibi yerel çıkarlarla ilgili konularda imtiyazlar başlattı. Aynı şekilde Madeira ve Azor Özerk Bölgeleri de kendi KÖİ'lerini başlattı: Madeira'da iki yol projesi ve Azorlar'da bir yol projesi ve bir hastane projesi. Mevcut yasal çerçeveye uygun olarak, UTAP'ın bu alt-ulusal KÖİ'lerle ilgili olarak hareket etme konusunda resmi bir yetkisi bulunmamaktadır.

Proje döngüsüne genel bakış (EPEC 2014): 2012 KÖİ Kanunu, KÖİ proje döngüsünün (i) bir tanımlama/hazırlık aşaması, (ii) bir proje satın alma aşaması ve (iii) bir uygulama/izleme aşamasından oluşan üç ana aşamasını öngörmektedir (Çizelge 7.4).

KÖİ projeleri/sözleşmeleri, duruma göre merkezi hükümet Bakanlıkları, yerel belediyeler ve özerk bölgeler (Madeira ve Azor Adaları) tarafından geliştirilebilir ve verilebilir. Bir kamu kuruluşunun bir KÖİ projesi geliştirmek istemesi halinde, projenin öncelikle ilgili bakanlığa (bundan böyle proje döngüsünde 'sponsor olan Bakanlık' olarak anılacaktır) sunulması gerekmektedir. Sponsor bakanlık daha sonra bir proje ekibi oluşturmak amacıyla Maliye Bakanlığı'nı bilgilendirmelidir. Proje ekibi, diğerlerinin yanı sıra, projenin ekonomik, mali, risk ve karşılanabilirlik analizini gerçekleştirecek, kamu finansman kaynaklarını belirleyecek ve projenin bütçe etkisini değerlendirecektir. Proje

ekibi, bu çalışmayı yürütmek için sponsor olan Bakanlıktan / makamdan destek talep etme yetkisine sahiptir. Ancak proje ekibinin aynı zamanda nihai sözleşmenin uygulanmasında görev alacak kamu kuruluşlarını veya hizmetlerini de sürece dahil etmelidir.

KÖİ tedarik: Proje ekibi daha sonra Maliye Bakanlığı'na ve sponsor Bakanlığa projeye ilgili bir karar belgesi sunar ve Bakanlıklara projenin satın alma aşamasının başlatılıp başlatılmayacağına karar vermek için ortaklaşa 30 gün süre verilir. 2008 Kamu İhale Kanunu, ön yeterlilik yoluyla sınırlı ihale, müzakere usulü ve rekabetçi diyalog dahil olmak üzere ilgili satın alma prosedürlerini belirlemektedir.

Geçerli yasal çerçeve aynı zamanda proje onayından önce bir kamu sektörü karşılaştırmacısının (PSC) hesaplanmasını gerektirir ve bu, projenin başlatılmasına ilişkin teklif için proje ekibi tarafından geliştirilecek görevlere dahil edilir. Projelere teklif verenler genellikle tekliflerini sunmadan önce PSC analizinden haberdar olurlar.

Bakanlıkların kararının ardından, hem sözleşmenin nihai gelişimini hem de ihale sürecinin yönetimini de içerecek olan süreçteki bir sonraki aşamayı denetlemek üzere bir komite (júri do procedimento) kurulur. Komitenin daha sonra, tahmini ödeme taahhütleri ve bunların karşılanabilirliği ile risklerin kamu sektörü üzerindeki potansiyel etkisine ilişkin bir analiz de dahil olmak üzere, ihale tekliflerinin değerlendirilmesine ilişkin bir rapor sunması gerekmektedir. Bu rapor 30 gün içinde karar alınmak üzere Maliye Bakanlığına ve sponsor Bakanlığa sunulur.

2012 KÖİ Kanunu, kompozisyon açısından üç veya beş üye gerekliliğini belirtir; bunlardan bir veya iki üye sırasıyla sponsor Bakanlık tarafından atanır, bir veya iki üye sırasıyla UTAP başkanı tarafından atanır ve komitenin lideri UTAP ekibinden biri tarafından atanır. UTAP, komiteye idari ve teknik destek sağlar, aynı zamanda sponsor Bakanlık veya otoriteden de talep edilebilecek destek konusunda herhangi bir ön yargıya yer vermez.

Projeye bağlı olarak, kural olarak, ‘satın alma makamı’ resmi olarak Maliye Bakanlığı ve sponsor olan Bakanlık veya müştereken veya duruma göre sadece sponsor olan Bakanlık veya makam olabilir. Ancak, satın alma makamının yalnızca sponsor olan Bakanlık olması durumunda, sözleşmenin onaylanması da dahil olmak üzere temel süreç kararları hâlâ hem sponsor olan Bakanlığın hem de Maliye Bakanlığı’nın ortak onayını ve imzasını gerektirmektedir.

Sözleşmelerin uygulanması ve takibi: Karmaşık sözleşmelerin uygulanması için Maliye Bakanlığı ve sponsor Bakanlık bir izleme veya gerekiyorsa yeniden müzakere ekibi atayabilir. Proje ekibinde olduğu gibi UTAP’ın da herhangi bir izleme veya yeniden müzakere ekibinin oluşturulmasında ve yönetilmesinde öncü rol oynaması beklenmektedir. Yeniden müzakere ekibinin tavsiyeleri Maliye Bakanlığı ve sponsor Bakanlığın ortak onayını (30 gün içinde) gerektirmektedir.

Tribunal de Contas, yürütölen sözleşmeleri incelemekle yükümlüdür ve olumlu bulunması durumunda, işlemlerin doğru bir şekilde yürütöldüğünü ve gerekli bütçe tahsislerinin yapıldığını onaylayan bir ‘visto’ verir. Sözleşme yönetimi ve izlemesi genellikle ihale eden otoriteye aittir ve genellikle bu gereksinimleri karşılamak üzere bir sözleşme yöneticisi işe alınır. Maliye Denetçisi Genel Müdürü ve Tribunal de Contas (Hükümetin harcanan paranın takibi yanı sıra operasyonel performansı da inceleme kapasitesine sahip olarak), zaman zaman projeleri gözden geçirebilir.

Çizelge 7.4 KÖİ Proje Döngüsünün Ana Hatları

|                     |                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                          |
|---------------------|----------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|
| Proje tanımlama     | Sponsor<br>Bakanlık/yetkili ekipler<br>tarafından geliştirilen<br>çalışma        | C.A.: Proje önerisi<br>- ön çalışmalar<br>- KÖİ teklifinin gerekçesi                                                                                                                                                                                                                                                                             | Maliye<br>Bakanlığı<br>bilgilendirilmesi |
|                     |                                                                                  | Sponsor Bakanlık devam etme kararı                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                          |
| Hazırlık            | Maliye Bakanlığı<br>liderliği<br><br>3 UTAP üyesi<br>2 Sponsor Bakanlık<br>üyesi | UTAP ve Sponsor Bakanlık Proje Takımı<br>Stratejik çalışmalar<br>Fayda maliyet analizi<br>Paranın karşılığının analizi (Kamu kesimi<br>karşılaştıracını içeren)<br>Mali karşılanabilirlik analizi<br>İhale dokümanı hazırlama<br>Yasal belgeler taslağının oluşturulması<br>Proje karar belgesi<br>Maliye ve Sponsor Bakanlık başlatma<br>kararı |                                          |
| Tedarik             | Maliye Bakanlığı<br>liderliği<br><br>3 UTAP üyesi<br>2 Sponsor Bakanlık<br>üyesi | UTAP ve Sponsor Bakanlık proje takımı<br>İhale komisyonunun oluşumu (Juri de<br>procedimento).<br>Sözleşme geliştirilmesi<br>Tekliflerin değerlendirilmesi Tekliflerin<br>kısa listesi<br>Müzakere aşaması<br>Tavsiye bakanlıkları<br>Maliye ve Sponsor Bakanlık ödeneğin<br>onaylanması<br>Contas Mahkemesi Visto da yayımlama                  |                                          |
| Uygulama            | Maliye Bakanlığı<br>liderliği<br><br>UTAP                                        | C.A. ve UTAP<br>Sözleşme yönetimi ve izleme (Bütçe ve<br>mali takip içeren) gerekli olması halinde,<br>sözleşme yönetimi ve/veya yeniden<br>müzakere ekibi                                                                                                                                                                                       |                                          |
| Maliye<br>Bakanlığı | Sözleşme Yetkilisi                                                               | Sponsor Bakanlık                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | UTAP                                     |

2012 KÖİ Kanunu gereği UTAP, her durumda KÖİ sözleşmelerini ve projelerini izlemekle yükümlüdür, özellikle ekonomik ve finansal yönler açısından, bilgi toplamak ve düzenli olarak sözleşme yönetimi konularında rapor sunmakla sorumludur. Ayrıca, karmaşık sözleşmeler için ve Maliye Bakanlığı tarafından doğrudan talep edilen durumlarda yeniden müzakereleri yönetmekle de görevlendirilebilir (EPEC 2014).

KÖİ modeline ilişkin olarak kamuya açık bilgiler de mevzuatta açıkça tanımlanmıştır. KÖİ belgelerinin kanunen yayınlanması gerekmektedir. Ayrıca; mali yükümlülüklerle

ilişkin üç aylık rapor ve sözleşmelerle ilgili güncelleme, proje ekiplerinin ve komitelerinin bileşimi ve herhangi bir tahkimdeki uzmanların kimliği, KÖİ tekliflerine ilişkin değerlendirme raporları ve yürütülen KÖİ sözleşmeleri ve değişiklik yapan belgeler (kanunen yayınlanması yasal olarak korunan bilgiler hariç) de kamuoyuna açıklanmak zorundadır (Çizelge 7.5) (EPEC 2014).

Çizelge 7.5 KÖİ biriminin işleyiş çerçevesi

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |        |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| İş planlaması                                                                                                                                                                                                                                                                                           |        |
| Tanımlama/planlamaya dahil olma                                                                                                                                                                                                                                                                         | Hayır  |
| İş senaryosu/fizibilite çalışması geliştirme                                                                                                                                                                                                                                                            | Evet*  |
| Fizibiliteyi değerlendirme                                                                                                                                                                                                                                                                              | Evet*  |
| KÖİ olarak onayla/kalifiye olma                                                                                                                                                                                                                                                                         | Hayır  |
| Eğer öyleyse bu bağlayıcı mıdır?                                                                                                                                                                                                                                                                        | Yok    |
| Onay kuruluşlarına tavsiyelerde bulunma                                                                                                                                                                                                                                                                 | Evet   |
| Danışman bulma konusunda yardımcı olma                                                                                                                                                                                                                                                                  | Hayır  |
| Projenin yönlendirme/gözetim komitesinde yer alma                                                                                                                                                                                                                                                       | Evet*  |
| Proje ekibinde/grubunda yer alın*                                                                                                                                                                                                                                                                       | Evet   |
| * Çalışma, üyelerinin çoğunluğunun UTAP personeli tarafından atandığı Proje Ekibi tarafından geliştirilmiştir. Maliye Bakanlığı tarafından UTAP'tan Proje Ekibine başkanlık etmesi istenebilir. Ayrı bir gözetim komitesi ve proje ekibi bulunmamaktadır.                                               |        |
| Tedarik süreci                                                                                                                                                                                                                                                                                          |        |
| Proje için tedarik yetkilisi olarak hareket etme                                                                                                                                                                                                                                                        | Hayır  |
| İhale belgelerini onaylama                                                                                                                                                                                                                                                                              | Evet*  |
| Projenin yönlendirme/gözetim komitesinde yer alma                                                                                                                                                                                                                                                       | Evet*  |
| Proje ekibinde/grubunda yer alma                                                                                                                                                                                                                                                                        | Evet*  |
| Sözleşme müzakerelerine katılma                                                                                                                                                                                                                                                                         | Evet   |
| Teklif değerlendirmesi                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Evet*  |
| Teklif onayı                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Hayır  |
| Tercihli teklif sahibi müzakerelerinde yer alma                                                                                                                                                                                                                                                         | Evet*  |
| Finansal kapanışa dahil olma                                                                                                                                                                                                                                                                            | Evet*  |
| Nihai sözleşmeyi onaylama                                                                                                                                                                                                                                                                               | Hayır  |
| Nihai sözleşmeyi imzalama                                                                                                                                                                                                                                                                               | Hayır  |
| Finansman belgelerini onaylama                                                                                                                                                                                                                                                                          | Hayır  |
| *Proje ekibiyle aynı olabilecek bir komitenin (Júri de Procedimento) parçası olarak                                                                                                                                                                                                                     |        |
| Proje Uygulamaları                                                                                                                                                                                                                                                                                      |        |
| İnşaat sırasında yeniden müzakereyi onaylama                                                                                                                                                                                                                                                            | Hayır* |
| İşletme sırasında yeniden pazarlığı onaylama                                                                                                                                                                                                                                                            | Hayır* |
| Ödeme gözetimi                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Evet   |
| Sözleşme yönetimi                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Evet** |
| Uygulamayı izleme                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Evet   |
| *UTAP personeli tarafından ve üyelerinin çoğunluğu ile atanan müzakere ekibi tarafından geliştirilen çalışma (Maliye Bakanlığı tarafından UTAP'tan Proje Ekibine başkanlık etmesi istenebilmekte ve müzakere ekibi nihai sonuçları, Maliye Bakanlığı/Sponsor (Hat) Bakanlığının onayına sunulmaktadır). |        |
| ** Sözleşme yöneticisi olarak hareket edilmesi talep edilirse                                                                                                                                                                                                                                           |        |
| Pazar (Piyasa) geliştirme                                                                                                                                                                                                                                                                               |        |
| En iyi uygulamaları belirleyin ve paylaşma (örneğin, rehberlik ve öğrenilen dersler gibi)                                                                                                                                                                                                               | Evet   |
| KÖİ politikasını geliştirme                                                                                                                                                                                                                                                                             | Hayır  |
| Standart belgeler geliştirme (örneğin, RFP ve sözleşmeler gibi)                                                                                                                                                                                                                                         | Evet   |
| KÖİ'lerin teşvik edilmesi (örneğin pazar farkındalığı)                                                                                                                                                                                                                                                  | Evet   |
| Eğitim verilmesi                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Evet   |
| Proje veritabanı geliştirme ve yönetimi                                                                                                                                                                                                                                                                 | Evet   |

C.A (Board of Directors: Yönetim Kurulu)

### 7.1.3 Kuzey İrlanda uygulamalarının incelenmesi

Kuzey İrlanda'daki Stratejik Yatırım Kurulu (Strategic Investment Board-SIB); kamu sektörü içinde tamamen kamu yararına çalışan profesyonel bir danışmanlık şirketidir. 2003 yılında, yalnızca KÖİ'ler aracılığıyla değil, genel olarak kamu sektörüne yatırım uzmanlığı getirmek amacıyla yasal olarak kurulmuştur. Bu nedenle SIB, büyük altyapı programlarının teslimatını hızlandırmak ve bu programların kamu parasını etkin bir şekilde kullanmasını sağlamak için çalışmaktadır. Şirket, tamamen Birinci Bakan ve Başbakan Yardımcısı Ofisi'ne (OFMDFM) aittir ve onlara hesap vermektedir. SIB'nin KÖİ'ler için resmi politika sorumluluğu veya onay rolü yoktur, bu yetki ilgili departman tarafından korunmaktadır. SIB, Bakanlar tarafından üç ana görevle görevlendirilmiştir (EPEC 2012b):

- Kuzey İrlanda'nın 10 yıllık altyapı yatırım planı olan Kuzey İrlanda Yatırım Stratejisi'ni (ISNI) hazırlamak ve denetlemek ve Bakanlara etkin uygulama konusunda tavsiyelerde bulunmak,
- Ana projelerin ve programların tedarik ve teslimatını hızlandırma ve vergi mükellefleri için daha iyi değer elde etme amacıyla sponsor departmanların talebi üzerine desteklemek ve
- Daha iyi altyapıya yatırım yoluyla kamu sektörü genelinde sistemlerde ve süreçlerde reformu teşvik etmek.

Ülkede SIB'nin dört temel sorumluluğu (Çizelge 7.6) bulunmakta olup, bunlar aşağıdaki gibi sıralanabilir (EPEC 2012b):

1. ISNI taslağını hazırlar. Bu, hükümetin sunmayı planladığı kamu altyapısını açıklayan on yıllık bir plandır. ISNI'nin kapsamı eğitim, sağlık ve ulaşım da dahil olmak üzere hükümetin her alanını kapsar ve Bakanlar tarafından belirlenen Yönetimin önceliklerini yansıtır.

2. Büyük altyapı projelerinin ve yatırım programlarının gerçekleştirilmesinde kamu sektörüne yardımcı olur. Devlet daireleriyle ortaklaşa çalışan SIB'nin rolü, teslimat programlarının hızlandırılmasına ve vergi mükellefleri için daha iyi değer elde edilmesine yardımcı olmaktır. Uygulamada, SIB'nin proje yönetimi ve projelerdeki danışmanlık rollerinde danışmanları görevlendirdiği anlamına gelir. Bu tür danışmanlar; hem özel sektöre, hem de kamu sektörüne büyük yatırım projelerinin tedarik edilmesinde beceri ve deneyim kazandırır;

3. Varlık Yönetimi Birimi aracılığıyla varlık yönetiminden sorumludur. Yönetim, kamu sektörü varlık veri tabanını korumakta ve departmanların mülk varlıklarını etkin ve verimli kullanmalarına destek olmaktadır;

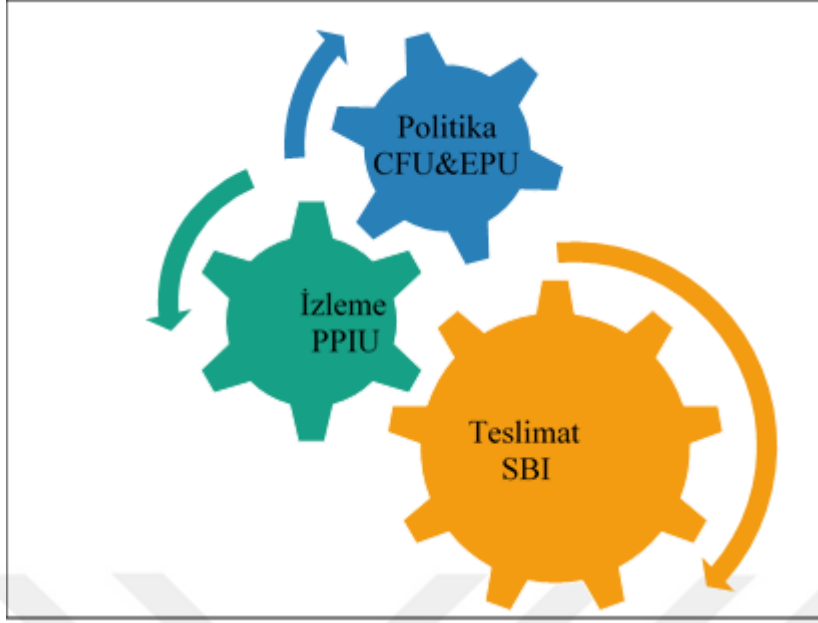
4. SIB, altyapının nasıl sunulacağı konusunda reformu teşvik etmeyi amaçlamaktadır. Uzmanlık becerilerinin geliştirilmesini ve satın almada yenilikçi yaklaşımların kullanılmasını teşvik ederek kamu sektörü kapasitesinin geliştirilmesine yardımcı olur.

SIB, yürütme organının departmanları ve ajansları ile işbirliği yaparak, büyük kamu altyapı projelerinin daha düşük maliyetle, azaltılmış riskle ve aksi takdirde mümkün olandan daha hızlı bir zaman diliminde gerçekleştirilmesine yardımcı olmaktadır. Paralel olarak, SIB, planlanan projeler hakkında özel sektörü bilgilendirmek, kamu sektörünün yeteneklerine olan güvenini artırmak ve piyasa ilgisini uyandırmak için çalışmaktadır. SIB'nin katılımı genellikle proje döngüsünün erken aşamalarında ve satın alma aşamasından önce gerçekleşir. Oldukça karmaşık bir projenin ileriye taşındığı durumlarda, SIB'nin, proje başarılı bir şekilde teslim edilene ve işletme aşamasına gelene kadar yerinde kalan kilit proje yönetimi ve danışmanlık rollerindeki danışmanları görevlendirdiği bir “program teslim birimi” oluşturulabilir. SIB, tamamı Başbakanlık Ofisi ve Birinci Bakan Yardımcısına (OFMDFM) ait olan ve bakanlık harcama limiti dahilinde finanse edilen bir limited şirkettir. SIB Kurulu, Birinci Bakan ve Birinci Bakan Yardımcılarına karşı sorumludur (EPEC 2012b).

Çizelge 7.6 SIB tarafından sunulan hizmetler

|                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-----------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Proje Teslimi         | SIB, karmaşık, yüksek riskli ve görünürlüğü yüksek projeleri destekler ve genellikle çeşitli geliştirme aşamalarındaki yaklaşık 50 projeyi/programı destekler. Aşağıdaki amaçlarla doğrudan müşterilerle çalışır.<br>Uygun satın alma stratejilerinin belirlenmesi (örneğin stratejik ortaklık, KÖİ'ler) veya paranın karşılığını artırmak için yeni yöntemler geliştirilmesini yapar.<br>Etkili risk analizi ve ticari anlaşma yapılanması yoluyla daha iyi bir anlaşma yapmaya çalışır.<br>Özel sektörle ticari müzakereler yürütürken kamu sektörünü temsil eder.                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Varlık Yönetimi       | SIB'nin Varlık Yönetimi Birimi, bütün Kuzey İrlanda devlet dairelerinde çalışır. Birim aşağıdakileri geliştirmek ve sunmakla görevlidir:<br>Bölge düzeyinde bir "varlık yönetimi stratejisi" geliştirir.<br>Departmana ait "varlık yönetimi planları" yapar.<br>Zorunlu bir merkezi varlık veritabanı geliştirir.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Stratejik Danışmanlık | SIB, Kuzey İrlanda'nın devam eden dönüşümüne yardımcı olmak için kamu, özel, gönüllü ve topluluk sektörlerindeki paydaşlarla birlikte çalışmaktadır. Bu, giderek daha rekabetçi hale gelen küresel ortamda ekonomik fırsatları en üst düzeye çıkarmak için yenilikçi yaklaşımlar geliştirmeyi içerir.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Ortaklık Yenilenmesi  | SIB, Kuzey İrlanda'nın devam eden dönüşümüne yardımcı olmak için kamu, özel, gönüllü ve topluluk sektörlerindeki paydaşlarla birlikte çalışmaktadır. Bu, ekonomik fırsatları en üst düzeye çıkarmak için yenilikçi yaklaşımlar geliştirmeyi de içerir. Ekip aşağıdaki amaçlarla paydaşlarla birlikte çalışır.<br>Yenilenme fırsatlarını ve özellikle de yoksun bölgelerdeki kamu sektörü yatırımlarının katalizör etkisini değerlendirir.<br>Yerel yatırım ve yenileme planlarına katkılarını ve katılımlarını güvence altına almak için yerel topluluklarla etkili bir şekilde etkileşime geçer.<br>Eylemi yerel düzeyde koordine edin. Uzmanlığı program yönetimi becerilerini, iş senaryosu geliştirmeyi ve Kuzey İrlanda, Birleşik Krallık ve İrlanda Cumhuriyeti departmanları ve AB müdürlükleri ve girişimleriyle ilgilenmeyi içerir. |

SIB'in hizmetleri, Bakanlar ve üst düzey yetkililerle doğrudan çalışan 18 "stratejik danışmandan" oluşan çekirdek bir ekip tarafından sağlanmaktadır. Danışmanlar, AB çapında ve daha uzak bölgelerden büyük yatırım projelerinin finansmanı ve uygulanması konusunda deneyimlidir. Stratejik danışmanlık, AB ihale hukuku, inşaat mühendisliği, proje finansmanı, devlet muhasebesi, ticari müzakere ve ana program/proje yönetimi gibi temel disiplinlerdeki uzmanlıklara dayanarak seçilirler. Bu danışmanların çoğunluğu bu alanlarda özel sektör deneyimine sahiptir. SIB'in faaliyetleri OFMDFM tarafından finanse edilmektedir. 2011/12'de SIB'nin bütçesi 6,5 milyon GBP'ye ulaşmıştır. SIB'in Yönetim Kurulu, bir başkan ve icracı olmayan diğer beş yöneticinin yanı sıra bir baş işletme yetkilisinden oluşur. Kurul üyeleri doğrudan Birinci Bakanlar ve Birinci Bakan Yardımcıları tarafından atanır ve onlara karşı sorumludur (Şekil 7.5).



Şekil 7.5 Kuzey İrlanda’da kilit kuruluşların işbirliği ve çalışması (EPEC 2012b)

Maliye ve Personel Departmanı bünyesindeki Merkezi Finans Birimi (CFU), kamu ve özel ortaklıkların departmanları tarafından kullanımını dikkate alarak, bir bütün olarak borçlanma ve kamu harcamalarının yönetilmesinden sorumlu olma konusunda kilit bir politika rolü oynamaktadır. Aynı zamanda bütün KÖİ projelerinin ekonomik değerlendirmesine ilişkin kalite güvencesi sağlar ve Kamu Özel Yatırım Birimi ile birlikte Kuzey İrlanda’daki kamu sektöründe KÖİ politikasının geliştirilmesi ve koordinasyonundan sorumludur (EPEC 2012b).

OFMDFM’deki Ekonomi Politikası Birimi’nin (EPU) ayrıca finansman ve gözetim sağlama ve KÖİ’ler için genel politika çerçevesini belirleme konusunda politika rolü vardır. Günlük olarak bu çalışma, politikanın uygulanmasını izleyen Kamu Özel Yatırım Birimi tarafından yürütülmektedir. SIB teslimattan sorumludur; EPU, daha geniş bütçe sorunları ışığında SIB’nin tavsiyelerini dikkate alarak CFU ile ortak çalışır ve aynı zamanda Bakanlara tavsiyelerde bulunur (EPEC 2012b).

Kamu Özel Yatırım Birimi (PPIU), Bakanlara KÖİ politikasının geliştirilmesi ve koordinasyonu konusunda danışmanlık yapmak ve bu politikanın uygulanmasını izlemek ve değerlendirmek amacıyla OFMDFM bünyesinde kurulmuştur. Çalışmalarını, Maliye

ve Personel Dairesindeki finans ve tedarik ekipleri ile birlikte yürütmekte ve SIB'nin çalışmalarını desteklemektedir. Birim, Bakanlara KÖİ'lerin geliştirilmesi ve koordinasyonu konusunda danışmanlık yapmak ve SIB'nin denetim ve izlenmesini sağlamakla sorumludur. Ülkede farklı kamu kuruluşları KÖİ modelini kullanarak altyapı yatırımları yapmakta ve işletmeye açmaktadır. KÖİ modelini uygulayan kamu kuruluşlarının hiçbirisi bir özel finans birimi kurmamış ve söz konusu kurumlar adına bu işlemleri SIB yerine getirmiştir (Çizelge 7.7) (EPEC 2012b).

Çizelge 7.7 Kuzey İrlanda'da KÖİ işlemlerinde görev alan kamu kuruluşları (EPEC 2012b)

| Bölüm                                                         | KÖİ'ler bugüne kadar kullanılmış mı yoksa halen tedarik aşamasında mı? |
|---------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|
| Birinci Bakan ve Birinci Bakan Yardımcısı Ofisi               | Hayır                                                                  |
| Maliye ve Personel Dairesi Başkanlığı                         | Hayır                                                                  |
| Eğitim Bölümü                                                 | Evet                                                                   |
| Girişim Ticareti ve Yatırım Dairesi Başkanlığı                | Hayır                                                                  |
| Sağlık, Sosyal Hizmetler ve Kamu Güvenliği Dairesi Başkanlığı | Evet                                                                   |
| Sosyal Gelişim Dairesi Başkanlığı                             | Hayır                                                                  |
| İstihdam ve Öğrenim Dairesi                                   | Evet                                                                   |
| Adalet Başkanlığı                                             | Hayır                                                                  |
| Çevre Dairesi Başkanlığı                                      | Evet                                                                   |
| Kültür, Sanat ve Eğlence Dairesi Başkanlığı                   | Hayır                                                                  |
| Bölgesel Kalkınma Dairesi Başkanlığı                          | Evet                                                                   |
| Tarım ve Kırsal Kalkınma Başkanlığı                           | Hayır                                                                  |

Günümüze kadar olan dönemde yerel satın alma otoritelerinin herhangi bir KÖİ katılımı olmamıştır, ancak otoriteler daha geniş bir coğrafi alanda hizmetler için daha fazla sorumluluk üstlendikçe bu durum değişebilir. Mevcut koşullarda Kuzey İrlanda'da 26 yerel konsey bulunmaktadır. Yürütme tarafından 2002 yılında başlatılan Kamu Yönetimi İncelemesi sonucunda konsey sayısının 2015 yılına kadar 11'e düşürülmesi yönünde bir program yürütülmektedir. Programın bir sonucu olarak, yerel yönetimler halihazırda merkezi hükümet birimleri tarafından üstlenilen hizmetlerin (örneğin yol bakımı) sağlanması konusunda daha fazla sorumluluk üstlenecektir (EPEC 2012b).

Kuzey İrlanda için de özel bir KÖİ mevzuatı yoktur. Bununla birlikte, KÖİ işlemlerinin belirli yönlerini (örneğin, belirli inşaat ve iflas yasalarının uygulanması) ele almak üzere ayrı mevzuat parçaları çıkarılmıştır. Kamu tarafından satın alınan tüm mal ve hizmetlerde

olduğu gibi, bir KÖİ projesinin satın alınması da Avrupa ihale yasalarına uygundur ve son uygulamalarda rekabetçi diyalog sürecinin kullanılması yönünde olmuştur. Kuzey İrlanda’da PFI’lar dışında hiçbir ortak girişim veya imtiyaz anlaşması kullanılmamıştır. Aşağıda SIB proje döngüsü içinde güçlü bir danışmanlık desteği rolü oynamaktadır, ancak ihale dokümantasyonunu onaylamak dışında resmi bir politika veya onay rolüne sahip değildir. Bireysel departmanlar KÖİ projelerinin ilerlemesinden nihai olarak sorumludurlar (Çizelge 7.8 ve Çizelge 7.9) (EPEC 2012b).

Çizelge 7.8 Kuzey İrlanda proje döngüsünde temel adımlar (EPEC 2012b)

| KÖİ PROJE DÖNGÜSÜ                                                    |                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|----------------------------------------------------------------------|------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Aşama                                                                | Temel Aşamalar                     | Temel Adımlar                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| 1. Proje Tanımlama                                                   | 1.1 Proje seçimi ve tanımı         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tanılama</li> <li>• Çıktı spesifikasyonunun geliştirilmesi</li> <li>• “Stratejik Taslak Örneği” onaya sunulması</li> </ul>                                                                                                                                                                                       |
|                                                                      | 1.2 Seçeneklerin değerlendirilmesi | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Uygun fiyat</li> <li>• Risk dağıtımı</li> <li>• Muhasebe ve bütçeleme işlemleri</li> <li>• Güvenilirlik</li> <li>• Paranın karşılığı ve uygun fiyat</li> </ul>                                                                                                                                                   |
| SPONSOR VE MALİYE BÖLÜMÜ TARAFINDAN STRATEJİK TASLAK ÖRNEĞİNİN ONAYI |                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| 2. Ayrıntılı Hazırlık                                                | 2.1. Organize olmak                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Proje ekibini resmileştirme</li> <li>• Danışmanlık desteğine yönelik düzenlemeler mevcut</li> <li>• Plan ve zaman çizelgesi geliştirilme</li> <li>• Tercih edilen seçenek belirlenmesi ve paranın karşılığı ve satın alınabilirlik yeniden doğrulanması</li> <li>• Onay için sunulan “İş Özeti Özeti”</li> </ul> |
|                                                                      | 2.2 İhale öncesi işlemler          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ayrıntılı KÖİ tasarımı</li> <li>• Tedarik yaklaşımı geliştirilme</li> <li>• Değerlendirme kriterleri belirleme</li> <li>• Sözleşmenin temel unsurları geliştirme</li> </ul>                                                                                                                                      |
| SPONSOR VE MALİYE BÖLÜMÜ TARAFINDAN ANA İŞ DURUMUNUN ONAYI           |                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| 3. Tedarik (İhale)                                                   | 3.1 Teklif verme süreci            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• ABAD bildirimi ve ön yeterlilik</li> <li>• İhaleye davet</li> <li>• Müzakere/rekabetçi diyalog</li> <li>• Tercih edilen teklif sahibine bildirimde bulunulur (şartlara tabidir) “Görev İş Senaryosu”nun onaylanması</li> <li>• “Tam İş Senaryosu” onaya sunulması</li> </ul>                                     |
|                                                                      | 3.2 KÖİ sözleşmesi ve mali kapanış |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| TAM İŞ DURUMUNUN ONAYLANMASI – SÖZLEŞME KARARINA LİDERLİK            |                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| 4. Proje Uygulama                                                    | 4.1 Sözleşme Yönetimi              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Yönetim sorumlulukları</li> <li>• Hizmet çıktılarının izlenmesi</li> <li>• KÖİ sözleşmesinde değişiklikler</li> <li>• Tartışmalı karar</li> <li>• KÖİ sözleşmesinin feshi</li> </ul>                                                                                                                             |
|                                                                      | 4.2 Kâr Realizasyonu               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Proje değerlendirme incelemesi</li> <li>• Proje sonrası inceleme</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                      |

Çizelge 7.9 Merkezi KÖİ biriminin genel yapısı (EPEC 2012b)

|                                                     |                                                                                   |
|-----------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|
| Devlet içindeki konumu                              | Birinci Ofis ve Birinci Bakan Yardımcısının sahibi olduğu Bağımsız Yürütme Organı |
| Raporlama ve sorumluluk                             | Birinci Bakan ve Bakan Yardımcısı Temsilcisi                                      |
| Genel satın alma biriminin bir parçası              | Hayır                                                                             |
| Sektörler                                           | Tümü                                                                              |
| Kapsam                                              | Bölge çapında                                                                     |
| Finansman                                           | Kamu                                                                              |
| Kullanıcı ücretleri                                 | Hayır                                                                             |
| Başarıya dayalı ücretler                            | Hayır                                                                             |
| Personel alımı                                      | Yaklaşık. 50 (KÖİ ve KÖİ olmayan)                                                 |
| Görevlendirmeler                                    | İçeri doğru – 1; dışa doğru – 25                                                  |
| Kamu-özel karma                                     | Çoğunlukla özel sektör geçmişi                                                    |
| KÖİ uzmanlığına sahip personeli çekmedeki zorluklar | Hayır                                                                             |
| Personeli elde tutmanın zorlukları                  | Hayır                                                                             |

## 7.2 Seçilmiş Ülke Örnekleri ve Araştırma Sonuçlarına Göre Uygun Model Önerilerinin Değerlendirilmesi

Kamu hizmetlerinin ve altyapısının KÖİ modeliyle yerine getirilmesinin yaygınlaşmasına bağlı olarak kamu yönetiminde görevli/yetkili birimlerin oluşması veya yeniden yapılandırılmasına gereksinim olduğu gözlenmektedir. Modelin gelişim süreciyle birlikte bu konuda çok sayıda birimin oluşumunun olumsuzluklarının görülmesiyle modelin uygulandığı ülkelerde merkezi KÖİ birimlerine yer verilerek bu olumsuzlukların önüne geçilmeye çalışıldığı görülmektedir. Bu yapılanmaya giden ülkelere İngiltere, Kuzey İrlanda ve Portekiz örnek gösterilebilir.

İngiltere’de, KÖİ politikalarının yönetilmesi, en iyi uygulamaların yaygınlaştırılması ve rehberlik konularında merkezi bir rol oynayan, Maliye Bakanlığı Hazine Müsteşarlığı’na bağlı Birleşik Krallık Altyapı (IUK) adlı bir KÖİ üst birimi görev yapmaktadır. Bu birim kamuya ait olup, Özel Finans Heyeti, İşletme Görev Gücü ve Birleşik Krallık Ortaklıkları (PUK) birimlerinin yerini almıştır. IUK, Hazine Müsteşarlığı tarafından atanan bir yönetim kurulu başkanı tarafından yönetilmektedir. Yönetim kurulu başkanı, danışma konseyine başkanlık etmektedir. Danışma konseyi, ana altyapı bölümlerinin daimi sekreterlerinden ve özel sektörün üst düzey temsilcilerinden oluşmaktadır (EPEC 2012a).

Kuzey İrlanda merkezi KÖİ birimi SIB, kamu sektörü içinde bulunan, tamamen kamu yararına çalışan ve profesyonel danışmanlık hizmeti veren bir limited şirket olup, KÖİ ile ilgili büyük altyapı projelerinin teslimatını hızlandırmak ve projelerde kamu parasının etkin bir şekilde kullanmasını sağlamak için çalışmaktadır. Şirket, birinci bakan ve başbakan yardımcısı ofisine karşı sorumlu tutulmuştur. Bütçesi sorumlu oldukları birimler tarafından karşılanmaktadır. SIB, proje döngüsü içinde güçlü bir danışmanlık desteği rolü oynamaktadır (EPEC 2012b).

Portekiz'in merkezi KÖİ birimi UTAP, Maliye Bakanlığı çatısı altında özerk bir idari birim olarak kurulmuştur. Bütçesi, Maliye Bakanlığı tarafından karşılanmakta, kamu sektörü idari ve organizasyon kurallarına göre yönetilmektedir. UTAP'nin başkanı, doğrudan Maliye Bakanlığı'ndaki Maliye Devlet Sekreterine rapor vermektedir. UTAP'ye, Hükümetin KÖİ projeleri hazırlama kapasitesini geliştirmek, dış danışmanlara olan bağımlılığı azaltmak, hükümet ve ilgili kamu sektörü ortakları içinde daha fazla bilginin kalmasını sağlamak rolü verilmiştir. Ayrıca, KÖİ sözleşmelerinin müzakeresini veya yeniden müzakeresini izlemek, gerekirse yönetmek ve desteklemek de görevleri arasındadır. Bu nedenle, UTAP'nin KÖİ sürecinde merkezi bir rol oynadığı belirtilmektedir (EPEC 2014).

Türkiye'de SBB, bir başkan, üç başkan yardımcılığı ve bu yardımcılıklara bağlı 7 genel müdürlük şeklinde yapılandırılmıştır (Şekil 7.6). Genel müdürlüklerin bazıları doğrudan daire başkanlığı şeklinde, bir kısmı da genel müdür yardımcılığı altında daire başkanlıkları şeklinde organize edilmiştir. KÖİ Dairesi, KYGM'nin altında genel müdür yardımcılığına bağlı olarak görev yapmaktadır. Bu konumda üst birim olarak görev yapmasının zorluğu açıkça görülmektedir. Güçlü bir üst birim ihtiyacı bulunmaktadır. Bu ihtiyacı sağlayabilecek merkezi KÖİ birimi olarak görev yapabilecek KÖİ Başkanlığı Model önerisi (Şekil 7.7)'de gösterilmiştir. Burada bir öneri getirilmekle birlikte, ilgili birimlerle yapılacak kapsamlı çalışmalarla ortaya konulabilecek modelin daha etkin ve verimli olabileceğini ifade etmek gerekir.

KÖİB, SBB'nın ilgili kuruluşu olarak özerk yapıda kurulabilir. Başkanlıkta, doğrudan başkana bağlı danışma kurulu ve denetim başkanlığı ile politika geliştirme, uygulama ve

yönetim hizmetlerine yönelik üç genel müdürlük ve bunlara bağlı dokuz daire başkanlığı, başkana bağlı basın ve halkla ilişkiler başkanlığı öngörülmektedir. KÖİB'in görevleri yedi başlık altında toplanabilir:

- KÖİ'lerin geliştirilmesi, sözleşme yapılması ve izlenmesi için ilgili birimlere teknik destek sağlamak,
- KÖİ'lerin kamu tarafının finansal yükümlülüklerini izlemek ve bu bilgileri Hazine ve Maliye Bakanlığı ile paylaşmak,
- Finansal yükümlülük raporlarını ve sözleşmelere ilişkin diğer güncellemeleri yayımlamak ve bunları kamuoyuna açıklamak,
- KÖİ sözleşmeleri hakkında merkezi bilgi noktası olmak ve KÖİ sözleşmelerine ilişkin ekonomik ve finansal bilgileri toplamak, analiz etmek ve tutmak,
- Proje döngüsü boyunca çeşitli proje ekiplerine liderlik etmek,
- Sözleşme yönetimi müzakereleri ve diğer konularda teknik destek sağlamak ve gerekli olduğunda sözleşme yöneticisi rolünü üstlenmek,
- KÖİ'ler üzerine deneyimleri yaymak ve KÖİ eğitimlerini teşvik etmek ve sağlamak.

Danışma kurulu, SBB, HMB, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı ve üniversitelerin, hukuk, proje finansmanı, ekonomi ve kamu yönetimi alanlarında deneyime sahip personeli ile özel sektörden seçilecek uzman personelden oluşturulabilir. Kurul üyeleri KÖİ Başkanı tarafından önerilmeli ve dört yılda bir yenilenmelidir. Kurula KÖİ Başkanı başkanlık eder, üyelerden biri başkan, genel müdürlükler ve kurumlardaki ilgili KÖİ birimleri arasında koordinatör olarak görevlendirilebilir. Kurulun, politika belirleme ve uygulama konusunda başkanlığa ve KÖİ birimlerine rehberlik ve danışmanlık yapma, genel müdürlüklere atanacak belli sayıda personeli önerme görevleri bulunmaktadır (Şekil 7.7).

Politika daire başkanlığı, KÖİ politikasının stratejik yönünü denetleme ve ilgili kurumlara tavsiyelerde bulunma, KÖİ reform çalışmalarına liderlik etme, temel politika belgelerinin

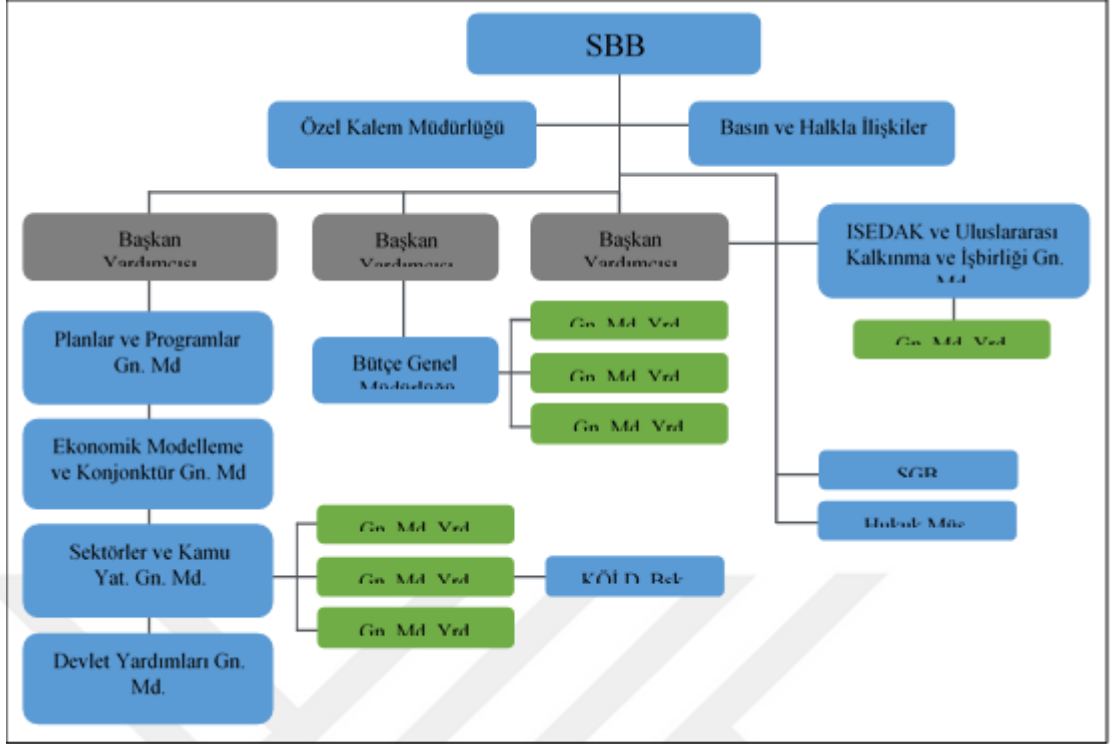
ve rehberlerinin hazırlanması, yayınlanması, verilerinin toplanması ve yayınlanmasından sorumludur.

AR-GE daire başkanlığı, mevzuat çalışmalarının koordinasyonu, yürütülmesi, idarelerce hazırlanan mevzuat taslaklarına görüş verilmesi ve mevcut KÖİ mevzuatının yayınlanması, ihale ve yöntemleri, şartname geliştirilmesi ve KÖİ en iyi uygulama örnekleri önerisi, reformu ya da yeniden oluşturulması, fizibilite raporlarını analiz etme, görüş verme ve gerekli koordinasyonunu sağlayarak düzenli raporlanması, KÖİ projelerinin teslim başarı oranının artmasına yönelik çalışma yapılması görevlerini yerine getirmektedir. Ayrıca, TÜİK'nin ekonomik, sosyal ve demografik istatistiklerini takip etmek, KÖİ sözleşmelerine ilişkin her türlü veri ile bunların bilanço etkisine yönelik olanların toplanması ve bu verilerin kamu borcuna ilişkin hesaplamalar ve mali sürdürülebilirlik tahminlerinde kullanılan ulusal hesaplara altlık oluşturulması görevlerinden de sorumludur.

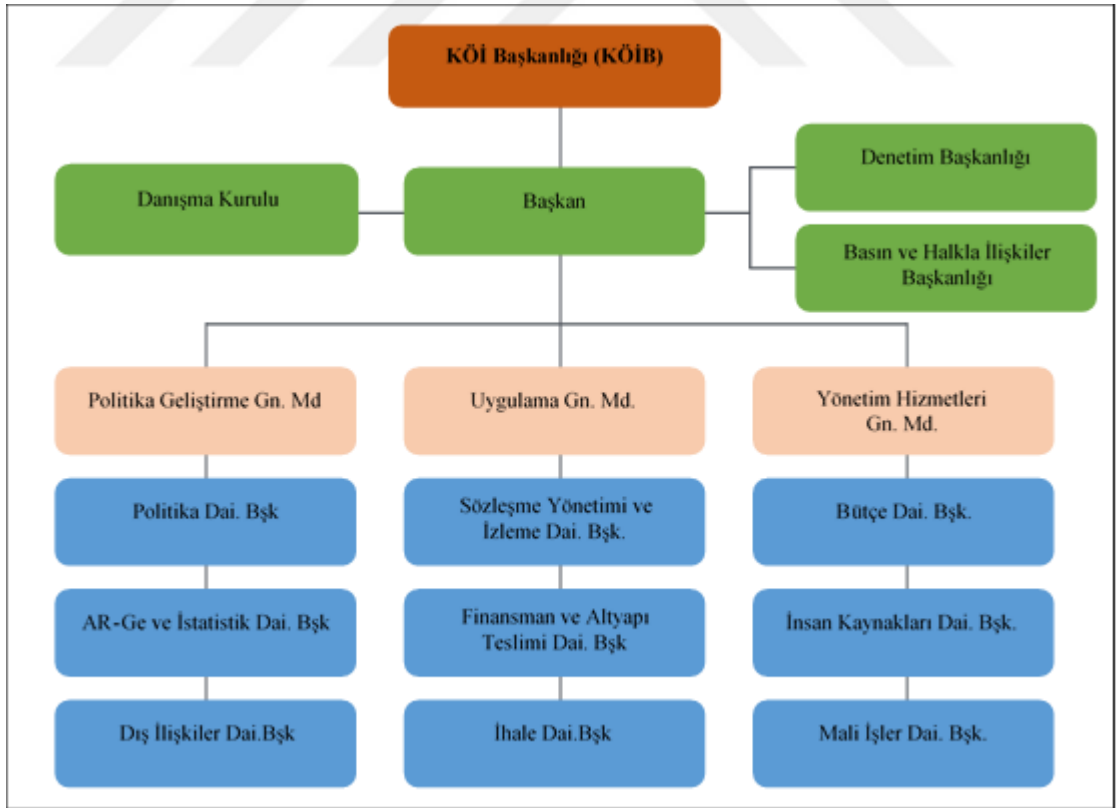
Dış ilişkiler daire başkanlığı, KÖİ projeleri konusunda diğer ülkelerde uygulanan projeler hakkında çalışmalar yapmak, projelere ilişkin kapsamlı analizlere yönelik işbirliği programları hazırlamak, diğer ülkelerde proje tanıtımı konusunda tanıtım ve eğitim faaliyetleri yürütmek görevlerini yerine getirmektedir.

Sözleşme yönetimi ve izleme daire başkanlığı, KÖİ projelerinde kullanılan sözleşmelerin standart form olarak geliştirilmesi, sözleşme taslağı hazırlanırken kamu kurumları tarafından kullanılacak standart ifadeleri sağlamak, yürütülen KÖİ sözleşmelerini incelemek, olumlu bulunanları ilgili idareye bildirmek, idareler tarafından onaylananları izlemek görevlerini yerine getirir.

Finansman ve altyapı teslimi daire başkanlığı, kamu yatırımlarının yapılabilmesi için uygun finansman modellerini geliştirme, mali kapanışa ulaşmakta zorlanan KÖİ projelerine destek sağlanıp sağlanmayacağı konusunda çalışmalar yapma, Türkiye'nin sektörler arasında altyapının planlanması, önceliklerin belirlenmesi, etkinleştirilmesi ve etkili bir şekilde sunulmasını destekleme görevlerini yerine getirir.



Şekil 7.6 Türkiye’de SBB KÖİ birimi mevcut durumu



Şekil 7.7 Türkiye’de KÖİ üst birimi model önerisi

İhale daire başkanlığı, ihale dokümanlarıyla ilgili her türlü sorunların giderilmesi konusunda idarelere yardımcı olma, tekliflerin değerlendirilmesi, müzakere aşamalarına yönelik çalışma yapma, KÖİ projesini satın alma aşamasının başlatılıp başlatılmayacağına hususunda idarelere rehberlik etmektedir.

Daire başkanlıklarının personel ihtiyacı, belli sayıda danışma kurulunun önerdiklerine ek olarak, SBB'nin mevcut organizasyonu içindeki başta KÖİ dairesi olmak üzere diğer dairelerinden ve KÖİ konusunda deneyimi bulunan kamu ve özel sektör uzman personelinden karşılanmalıdır.

Araştırma sonuçlarına göre kamu yönetimi içinde oluşturulması önerilen yeni başkanlığın bütçesi kendi gelirleri, giderlerini karşılayana kadar genel bütçe kaynaklarından sağlanması zorunlu olacaktır. Son olarak, başkanlık SBB Başkanı aracılığıyla TBMM Plan ve Bütçe Komisyonuna karşı sorumlu tutulmalıdır. KÖİB'nin KÖİ proje döngüsündeki yerine aşağıda özet olarak verilmiştir (Çizelge 7.10). Özellikle önerilen yapılanma modeli ile özellikle KÖİ projelerine ilişkin hazırlık çalışmalarının tek bir elden yürütülmesi, analiz ve değerlendirme çalışmalarının standardize edilmesi, uygulama sonuçlarına ilişkin bütün verilerin tek elde toplanması, değerlendirilmesi ve ilgililerle kolaylıkla paylaşılması, şeffaflık ve hesapverebilirliğin artırılması, sözleşmelerin projelere özgü tasarımının yapılması, yapım ve işletme dönemlerinde sözleşme yönetimi, risklerin analizi, tahsisi ve yönetimi konuları başta olmak üzere sürecin bütün aşamalarının izlenebilir kılınması mümkün olabilecektir. Buna ilave olarak önerilen yapılanma modelinin başta Dünya Bankası ve diğer uluslararası finansal kurumlar ve araştırma kurumları ile güçlü ilişkilerinin olması ve projelerin işletme dönemlerinde değişen koşullara bağlı olarak yeniden yapılanmanın gerçekleştirilmesi, proje maliyetleri ve faydaları ile risklerin ulusal menfaatler birlikte dikkate alınarak dengelenmesi ve KÖİ modelleri için ekonomik, mali ve sosyal yönler başta olmak üzere sürdürülebilir bir ekosisteminin tesisi sağlanabilecektir.

Çizelge 7.10 KÖİ proje döngüsünün ana hatları

|                 |                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                        |
|-----------------|-----------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|
| Proje tanımlama | İlgili kurumlar tarafından geliştirilen çalışma                       | Danışma Kurulu: Proje önerisi - ön çalışmalar - KÖİ teklifinin gerekçesi<br>İlgili bakanlık/kurum devam etme kararı                                                                                                                                                                                                                              | SBB'ye bilgi verilmesi |
| Hazırlık        | SBB/KÖİB liderliği<br><br>KÖİB ve proje sahibi bakanlık/kurum üyeleri | KÖİB ve projenin sahibi bakanlık/kurum proje takımı<br>Stratejik çalışmalar<br>Fayda maliyet analizi<br>Paranın karşılığı analizi (Kamu kesimi karşılaştırmacı içerir)<br>Mali karşılanabilirlik analizi<br>İhale dokümanı hazırlama<br>Yasal belgeler taslağı<br>Proje Karar Belgesi<br>SBB/KÖİB ve proje sahibi bakanlık/kurum başlatma kararı |                        |
| İhale (Tedarik) | SBB/KÖİB liderliği<br><br>KÖİB ve proje sahibi bakanlık/kurum üyeleri | KÖİB ve proje sahibi bakanlık/kurum proje ekibi ihale komisyonunun oluşumu<br>Sözleşme geliştirilmesi<br>Tekliflerin değerlendirilmesi<br>Tekliflerin kısa listesi<br>Müzakere aşaması<br>Tavsiye bakanlıkları<br>KÖİB ve proje sahibi bakanlık/kurum ödeneğin onaylanması                                                                       |                        |
| Uygulama        | SBB/KÖİB liderliği<br><br>KÖİB                                        | Danışma Kurulu ve KÖİB<br>Sözleşme yönetimi ve izleme (Bütçe ve mali takip içerir)<br>Gerekmesi halinde Sözleşme yönetimi ve/veya yeniden müzakere ekibi                                                                                                                                                                                         |                        |
| SBB             | Sözleşme Yetkilisi                                                    | Proje sahibi bakanlık/kurum                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | KÖİ                    |

## 8. SONUÇ VE ÖNERİLER

Toplumun ortak ve sürekli ihtiyaçlarının idarelerce ya da yakın takip ve denetimlerine tabi kılınarak özel kişilerce de yerine getirilmesi kamu hizmeti olarak tanımlanmaktadır. Kamu hizmetlerinin sağlanmasında özel kişilerden yararlanması ya da gördürülmesinin yeni bir uygulama olmadığı söylenebilir.

Tarihsel gelişim sürecinde, kamu hizmetlerinin kamu ve özel sektör ile birlikte KÖİ modeliyle yerine getirilmesi, tercih edilen ekonomi politikaları doğrultusunda değişim ve dönüşümlere göre şekil almaktadır. Diğer bir ifadeyle, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde Klasik İktisadi Görüş ile Keynesyen Görüş'ün hâkimiyetine göre özel sektör ağırlığı değişmektedir. Özel sektör lehine olan gelişmede, küreselleşme ve liberal politika, kamu hizmeti anlayışında değişim ve dönüşüm, kamu hizmetinin işletilmesi ve düzenleme, küresel aktörlerin (IMF, WB, UN gibi) etkilerinden söz edilebilir. Ayrıca, kamu hizmetlerinin gördürülmesinde kullanılan KÖİ modellerinin de sürekli geliştiği ve çeşitlendiği, kamu kesiminde bu gelişime paralel örgütlenmelere yer verildiği görülmektedir.

KÖİ'lerin, bütçe kaynaklarına başvurulmaması nedeniyle hükümetlerin temel görevlerine yönelebilmesi, finansmanın kamu dışından sağlanması, tek bir sözleşmenin çok sayıda doğrudan sözleşmenin yerini alması, küresel ihtiyaçları gidermeye yönelik olması, uzun vadeli ve sonuca yönelik olması, piyasada yenilikçi çözümler ve maliyet avantajı sağlaması gibi olumlu yönlerinden bahsedilmektedir.

Modelde, tedarikte şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerine uyulmaması, risk paylaşım adaletsizliği, oligopolistik yapıyla çalışmaya uyumlu olması, teklif süresinin uzun tutulması, sözleşme düzenlemede çok fazla zaman harcanması, eksiklik bulunması ve yönetim zorluğu, katılım maliyeti yüksekliği, uzun ve karmaşık ihale düzenlemeleri, kamu kesimi tahminlerinde aşırı iyimserlik, uzmanlık yetersizliğinin yarattığı etkinlik sorunları, kamuda istihdam edilenlerde ortaya çıkabilecek sorunlar, çok yüksek sermaye maliyeti, uzun vadeli tahminlerdeki zorluklar, kamu harcamalarını aşırı artırması, vb. olumsuzluklar bulunmaktadır.

Türkiye’de Hazine taşınmazları, sayı, çeşit ve büyüklük açısından kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde önemli bir işleve sahiptir. Bu taşınmazların, KÖİ modeli kapsamında yatırım ve üretimde kullanılmasının maliyet avantajı sağlayabileceği, kentsel alan düzenlemelerinde yer verilmesinin portföy değerini yükseltebileceği ifade edilebilir. Türkiye’de 1980’lerin başından itibaren çıkarılan çok sayıda kanun, yönetmelik, bakanlar kurulu kararı, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile aralarında hastane, liman ve gümrük kapıları KÖİ projelerinin de bulunduğu düzenlemelere yer verilmiştir. Düzenlemelerde, KÖİ modelinin küresel yönünün dikkate alındığı, uluslararası kuruluşlar, bankalar, çok uluslu şirketlerin kârlı yatırım yapma ve uzun süreli proje arayışlarının, özelleştirme uygulamalarını hızlandırdığı ve KÖİ modellerinin kullanımını yaygınlaştırdığı ifade edilebilir. Ayrıca, bu sektörlerin ekonomik etkilerinin ve istihdam potansiyelinin yüksek olduğu, gelir, faaliyet çeşitliliği sağlayarak mevcut gelirleri artırması, yeni ve sürdürülebilir gelir yaratarak aynı zamanda bölgesel, ekonomik, ticari, sosyal ve kültürel katkı sağlanabileceği belirtilmektedir.

Türkiye’de Hazine taşınmazlarının KÖİ modeliyle değerlendirilmesi, ekonomik kalkınma ve kamu kaynaklarının verimli kullanımı açısından önemli görülmektedir. Ancak özellikle KÖİ projelerinde yatırımların niteliği, büyüklüğü ve gerekliliği, işletme gelirleri ve giderleri, ideal işleme süresi, riskler ve kamu garantilerinin gerekliliği ve kapsamı konularında sorunların olduğu ve bunun da proje hazırlığı ve proje geliştirme çalışmalarının iyi yapılamamasından kaynaklandığı dikkati çekmektedir. KÖİ proje geliştirme ve değerlendirme raporlarından seçilen örneklerin incelenmesinden proje geliştirme ve değerlendirme çalışmalarına gereken özenin gösterilmediği, mali değerlendirme ve özellikle dinamik proje değerlendirme, ekonomik, sosyal ve çevresel analizlerin çok yetersiz olduğu ve işletme süresinin ise dayanaklarının büyük ölçüde yetersiz kaldığı saptanmıştır. Bu koşullarda ihale sürecine esas olarak yapılan proje fizibilite çalışmalarının ihale süreci ve sonrası için çok yetersiz kaldığı ve kamuoyundaki sürekli tartışmaların da bu alanda odaklandığı açıktır. Proje geliştirme ve değerlemede uluslararası değerlendirme ve finansal raporlama standartlarına uygun ve uluslararası finansal kurumların performans standartlarını karşılayacak ve bütün merkezi ve yere idareleri kapsayacak rapor formatının olmadığı ve bu alanda yapılan çalışmaların da ortalama düzeyin çok gerisinde kaldığı vurgulanmalıdır. Proje geliştirme ve değerlendirme raporları ile sözleşme tasarımı ve

yönetiminde; gayrimenkul-imar-inşaat-sözleşme hukuku, gayrimenkul geliştirme, değerlendirme, proje yönetimi analizi, proje finansmanı, proje, yapım, tesis ve gayrimenkul yönetimi gibi konularda derinliğine bilgi ve uygulama deneyimi olan uzmanlardan ve özellikle üniversitelerin gayrimenkul geliştirme ve yönetimi bölümlerinin lisans ve lisansüstü programlarından mezun olan uzmanların görev almaları yararlı görülmektedir.

Türkiye’de KÖİ projelerine karar verme ve uygulama süreçlerine ilişkin politika seçenekleri ve risk paylaşım stratejisinin eksikliği, proje kararlarında paranın zaman değeri ve projenin ekonomik ömrünü dikkate alan yöntemler ile analizlere yer vermemesi, ekonomik, sosyal ve çevresel analizlerin yapılmaması, paydaşlar arasında riskler, garantiler, anlaşmazlık durumunda kurum ve proje farklılıklarının bulunması, finansmana ilişkin görüşmeler ve sözleşmenin uygulanması sürecinin proje sahibi kamu kurumunca yürütülmesi, ihale, sözleşme ve uygulamalara ilişkin şeffaf olunmaması sorunlarının bulunduğu vurgulanmalıdır. Özellikle ve büyük ölçekli altyapı ve üst yapı yatırımlarının kuruluş yeri veya faaliyet gösterecekleri çevrenin ve sektörün belirsizliklerini de hesaba katarak proje geliştirme ve proje değerlemesinin yapılması zorunludur. Bu amaçla son yıllarda sıklıkla bilinen yöntemlere ilave olarak reel opsiyon yöntemi tercih edilmekte, ancak bu yöntemi, geleneksel proje değerlendirme yöntemlerinden tamamen bağımsız ve kendi başına yeterli bir yöntem olarak değerlemenin uygun olmayacağı veya tamamlayıcı bir yöntem olarak görülmesi gerektiği belirtilmelidir. Adetunji ve Owolabi (2016) tarafından da vurgulandığı üzere reel opsiyon yöntemi, içerisinde indirgenmiş nakit akım yöntemlerini de barındıran tamamlayıcı nitelikte bir yöntem olup, bu yöntem yalnızca geleneksel yöntemleri tamamlamakla kalmamış, geliştirilerek yatırımın geciktirilmesi, iptali, genişletilmesi veya küçültülmesi gibi kararları da piyasa belirsizlikleri ile birlikte değerleyebilecek bir noktaya da gelinmiş bulunmaktadır.

Belirtilen sorunlardan hareketle, KÖİ modeli kapsamında hastane, liman ve gümrük kapıları uygulamalarına ilişkin olarak anket çalışması yapılmıştır. Anket çalışması, katılımcıların özelliklerine ilişkin 10, yapısal sorunlara ilişkin 33 (biri açık uçlu) ve risk faktörleri ilişkin 45 (biri açık uçlu) olmak üzere toplam 88 soru ve üç bölümden oluşmaktadır. Yapısal sorunlar, yasal düzenleme, örgütsel yapı ve insan kaynakları,

fizibilite çalışmalarında dikkate alınması gereken hususlar, devlet teşvik ve destekleri ile bazı risk unsurlarını içermektedir. Anket, hastane, liman ve gümrük kapıları projelerinde çalışan özel ve kamu kesim paydaşlarıyla, KÖİ ile ilgisi bulunan akademik ve başka proje paydaşlarına uygulanmıştır.

Alınan yanıtlara göre belirlenen yapısal sorunlar ve risk faktörlerinin tamamının 5'li Likert Ölçeğine göre önemli ve çok önemli bulunduğu sonucu elde edilmiştir. Yapısal sorunlar arasında ekonomik istikrar, KÖİ'lerle ilgili genel yasal bir düzenleme bulunmaması, nitelikli personel bulunmaması ve bilgi birikiminin paylaşılmaması, mevcut yasal düzenlemelerin yetersizliği, KÖİ'lerle ilgili yetkili kurum ve kuruluşlar ile yatırımcı kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyon eksikliği ilk beş sırada yer almaktadır. Risk faktörlerinden, döviz kurlarındaki dalgalanma, enflasyon oranı oynaklığı, finansman, imtiyaz sahibinin yetersizliği ve değerlendirmelerin objektif yapılmaması riskleri ilk beş sırayı almaktadır.

Seçilmiş sektörlerle ilişkin yer verilen hususlar ve analiz sonuçlarının değerlendirilmesiyle, sorunların çözümüne yönelik görüş ve öneriler aşağıda yer almaktadır:

- KÖİ modeli kapsamında hastane, liman ve gümrük kapıları uygulamalarında Hazine taşınmazlarının kullanılabileceğine ilişkin 3996, 4706, 4458 ve 6428 sayılı kanunlarda yapılan düzenlemelerde, taşınmazların irtifak hakkı ya da kullanma iznine konu edilmesinde irtifak hakkı ya da kullanım bedeli, ticari birimlerinden elde edilen gelirlerden de hasılat payı alınmaması hükümlerine yer verilmiştir. Türkiye'de arsa bulunamaması veya ucuz arsa üretilmemesi, arsa fiyatlarının yüksekliği ya da bina maliyeti içinde önemli bir payının bulunması gibi hususlar dikkate alındığında, Hazine taşınmazlarının bedelsiz kullanıma sunulmasının anılan sektörler açısından çok büyük fonksiyonu bulunduğu, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi için gerekli olan altyapı tesislerinin finansmanında, arazi bedeli kadar özel sektöre kaynak sağlandığı görülmektedir. Bu uygulamanın gelecek dönemlerde devam etmesi, altyapı yatırımlarının ekonomiye ve toplumsal refaha olan katkısı açısından büyük önem taşımaktadır.

- Hazine taşınmazları, liman ve gümrük kapılarında YİD modeline, şehir hastanelerinde YKD modeline konu edilmektedir. Kamuya getirilen yük yönünden ele alındığında, YİD modeline göre yapılan projelerin, YKD modeline göre yapılanlara göre daha çok tercih edilebileceği, şehir hastanelerinde, proje tasarımından inşaatın yapılmasına kadar özel kesimin üstlenmesi gereken risklerin de üstlenilmesi, enflasyon ve döviz kuru riskinin tam olarak karşılanması hususlarının gözden geçirilmesi konusunda adımlar atılmalıdır.

- Şehir hastaneleri, limanlar ve gümrük kapılarına ilişkin projelerin fizibilite raporları, yatırım maliyetleri, ihale bilgileri, yatırım süreci vb. konuların paylaşımında erişilebilirlik sorunu bulunmaktadır. İlgili kamu kurumları ve özel sektör kesiminin en önemli paylaşmama gerekçesinin ticari sır olduğu görülmektedir. Şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri kapsamında bilgi paylaşımı yapılmalıdır.

- Erişim sağlanabilen yat limanlarına ilişkin incelenen üç fizibilite raporunda, statik yöntemlerden yatırımın geri dönüş oranı ve süresi tümünde, dinamik değerlendirme yöntemi olan NBD ve iç verimlilik oranının birinde kullanıldığı görülmüştür. Raporların tamamında, gelir gider tahminleri döviz cinsinden yapılmıştır. Yatırımın finansmanında öz kaynaklar önemli rol oynamaktadır. İşletme süresine göre uzun sayılabilecek geri ödeme süreleri hesaplanmasına karşın yine de talepte bulunulmuş ve idarece belirlenen imtiyaz süresi, veri olarak kabul edilmiştir. Alternatif NBD değerleri ile imtiyaz sürelerinin hesabında kullanılan Monte Carlo Simülasyonu gibi yöntemlere yer verilerek kamu ve özel kesim için daha kabul edilebilir sonuçlara ulaşım sağlanabilir.

- KÖİ modeline taşınmaz sağlayan birime aktif rol verilmemiştir. Bu birimlere aktif rol verilerek, KÖİ modelini talep eden, uygulayan, onaylayan birimlerin dışında tutulması hususları yeniden ele alınarak, taşınmaz değer takdiri yapan birimler ile muhasebe kaydı yapan birimler arasındaki koordinasyonsuzluk önlenmelidir. Hazine taşınmazları üzerinde yatırım yapılan projelere ilişkin sözleşme örneği, ticari alanlara ilişkin bilgiler verilmelidir. İhtiyaç analizinin doğru yapılmaması nedeniyle Hazine taşınmazının alternatif yatırımlara konu edilmemesi, hem tercih hatasından hem de alternatif yatırımlara yönelmemesinden kaynaklanan ekonomik kayıplar söz konusu olabileceğinden bu konuda gerekli düzenlemeler yapılmalıdır.

- KÖİ modelinin tercih edildiği projelerin devletçe ödenecek tutarlarının kayıtlarının tutulması, kayıt dışı tahsilat olmaması, maliyet azaltıcı ve gelir artırıcı kalemlerin gerçek değerleri üzerinden hesaplara aktarılması hususlarının, ilgili kayıt ve muhasebeleştirme işlemlerinde bulunan sistematik sorunların, Sayıştay Raporları ve TBMM'ye sunulan raporlar doğrultusunda ilgili kurumlarca yerine getirilmesi ve takibi yapılmalıdır.
- KÖİ mevzuatının ihtiyacı karşılama yetersizliği üzerinde durularak revize edilmesi ele alınmalıdır. Mevzuatta yapılacak düzenlemelerde, toplumsal mutabakat sağlanmasına, KÖİ yönetim sistemlerinin tanımlarının yapılmasına, farklı modellerin tercih nedeni, usul ve çerçevesi, merkezi risk yönetim mekanizmasının kurulmasına, etkin ihale ve uygulama sürecine yer verilmelidir.
- Türkiye'de yol gösterici merkezi bir strateji ve risk yönetimi yapacak, proje geliştirme, ihale ve uygulama yapabilecek, koordinasyon ve tecrübe eksikliğini giderecek KÖİ üst birimi ihtiyacı bulunmaktadır. Bu birim, SBB, HMB, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı ve üniversitelerden seçilecek uzman personelden oluşmalı, SBB'ye bağlı bağımsız yapıda görev yapmalıdır. Bu doğrultuda seçilmiş ülke KÖİ üst birimlerinin incelenmesi ile Türkiye için bir merkezi KÖİ birimi hayata geçirilmesi önerilmektedir.
- Yeni birimin, projelerin planlama aşamasından kamuya devir aşamasına kadar olan süreci tüm yönleriyle takip etmesi ve yürütmesi, fizibilite çalışmalarının tek bir kaynaktan titizlikle ve dikkatle yapılması amacıyla KÖİ ile ilgili kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyon sağlaması, KÖİ'lerin tercih nedeni, yatırım süreci ve maliyetlerinin kamuya açıklandığı uygun projelerin seçilerek verimliliğin artması, kamu finansman yükünün azalması, rekabet ortamının sağlanması, etkinlik ve sürdürülebilir kalkınmaya katkı sağlaması hedeflenmelidir. Ayrıca, merkezi birime, personel, malzeme ve teknoloji teminiyle, personelin yetiştirilmesi, eğitimi ve ilgili kurum ve kuruluşlara dağıtımı konusunda yetki ve sorumluluk verilerek, kamu ve özel sektörün tecrübe, insan kaynağı, malzeme ve teknoloji eksikliğini giderilebilme, bilgi birikimini paylaşma ve sonraki projeler için kolaylaştırıcı etkisinden yararlanılma olanağı sağlanmalıdır.

- KÖİ modelinin artarak tercih edilmesi, karmaşık yapıları ve çok yüksek işletme gereksinimleri nedeniyle, şartname geliştirilmesi ön plana çıkmaktadır. Tamamlanan projelerde kullanılan standart ve örnek proje şartnameleri en iyi uygulamalarının analiz edilerek sektör ve proje ayrımlarına dayalı iyi şartname hazırlama birimlerine yer verilmelidir.
- Devlet teşvik ve desteklerinin KÖİ’lerde yatırım ayrımı yapılmaksızın verilmesi uygulamasının sonlandırılması, yatırım türü dikkate alınarak proje esasına göre ayrıma gidilmesi, bu ayrıma göre verilecek destek ve teşviklerin ihtiyacı karşılama yeterliliğinin bulunması, sağlanan teşvik ve destek maliyetlerine yatırım değerlemesinde yer verilmesi sağlanmalıdır.
- Aynı anda çok sayıda proje uygulamaya geçirilmektedir. Bu nedenle, kamu bütçesine aşırı yük binmesinin ekonomide ve yabancı yatırımcılarda olumsuzluklara neden olmasının önüne geçilmelidir. Projelere sınırlandırma getirilmeli, verilen teşvik, destek, garantilerde seçici olmalı, yıllık yapılacak yatırımın GSYİH’nin belli bir oranını aşmamasına dikkat edilmelidir.
- Türkiye’nin tahkim, mücbir sebep ve olağanüstü durumlar için kaynak yetersizliği yaşamaması için «fon» sistemine yer verilmelidir. Fona ilk aşamada bütçeden, süreç içerisinde yeni KÖİ üst biriminin gelir getirici faaliyetlerinden kaynak ayrılmalıdır.
- KÖİ sözleşmelerinden kaynaklanan sorunların sonuçlarının ağırlığı, ortak hukuk, kamu hukuku-özel hukuk ayrımı bulunan ülkelerde büyük farklılık göstermektedir. Ortak hukuk uygulayan ülkelerde örgüt ve tedarikte uygulanan hukuk dalı aynı olduğundan sonucu etkileyecek büyük sorunlar bulunmamaktadır. Özel hukuk-kamu hukuku ayrımının bulunduğu Türkiye’de, anlaşmazlık halinde sürecin aşamasına göre özel hukuk ve kamu hukuku uygulamalarından doğan sorunları önlemek için kamu tarafında buna uygun örgütlenmeye gidilmelidir.
- KÖİ modeli, küresel krizlere karşı yeterince dirençli değildir. Sistem risk ve kriz durumlarına karşı dirençli hale getirilmelidir. Krizlerin etkisiyle, projelerin hazırlık aşamasında olanlarının ertelenmesi ya da iptali, henüz mali kapanışa ulaşmayanların

finansmanında zorluk, başarısızlık, mevcutların yeniden finansmanının sağlanamaması veya zorlukların ortaya çıktığı ölçüde yeniden yapılandırılmaması, finansman maliyetleri artarken, tarifeleri maliyet kurtarma seviyesinde belirleyememekten dolayı artan mali kırılganlık, hükümetlerin yeni projeler geliştirememesi, bunun da projelerde önemli bir gecikme ve yavaş bir büyümeyle sonuçlanması olasılıklarına karşı ilave bütçe ayrılmalıdır.

- Özellikle gelişmemiş ve az gelişmiş ülkelerde döviz sorunu ve kur oynaklığının, KÖİ uygulamalarına ayrılan bütçenin büyük olması ve dış finansmana başvurulması halinde kredi faizi ve döviz ihtiyacının ekonominin dış dengesini bozması nedeniyle, dış finansmanla sağlanan yatırımların yerli para birimine dönüştürülme şartı ön plana çıkarılmalı, gelecekteki gelir getirme potansiyeli yüksek olan projelere öncelik verilmelidir.
- Kamu hizmetlerinin özel sektöre gördürülmesinde kullanılan modeller sürekli gelişmekte ve çeşitlenmektedir. Toplumsal mutabakat için toplumsal katmanların tercihlerine yer verilmeli, modeller dikkatle incelendikten ve en iyi uygulama örnekleri esas alındıktan sonra uygulamaya geçilmelidir.

Araştırma sonuçlarına göre KÖİ projelerine ilişkin çok yönlü mali, ekonomik, sosyal, çevresel ve yönetim analizlerinin yapılmasına gereksinim olduğu ve bu analizleri uluslararası standartlar ve bilimsel esaslara göre yapabilecek bir kamu kurumunun henüz yapılandırılmamış olduğu açıktır. Türkiye'de KÖİ projelerinde ideal işletme süresi, şeffaflık ve reel opsiyon analizi gibi konular, daha etkin projeler geliştirilmesi için derinlemesine araştırmalar gerektiren alanlardır. Projelerde işletme süresi, yatırımcı ve kamu tarafı arasındaki dengeyi sağlayacak şekilde belirlenmelidir. Ancak ekonomik belirsizlikler ve projenin finansman yapısı, bu sürenin optimal bir şekilde tespitini zorlaştırmaktadır. Farklı sektörlerde işletme süresini etkileyen faktörlerin incelenmesiyle daha esnek modellerin geliştirilmesine odaklanan çalışmalara ağırlık verilmesine gerek görülmektedir. KÖİ projelerinde yatırım maliyetleri, gelir tahminleri ve risk dağılımları ile sözleşme veya işletme süresi ve devir koşullarına ilişkin bilgilerin öncelikle araştırmacılar ve hatta toplum ile açıklık ve şeffaflık ilkelerine uygun biçimde paylaşılması özel önem taşımaktadır. Bu bakımdan KÖİ modellerine ilişkin

karşılaştırmalı ve ileri araştırmalara gereksinim olduğu ve modelin toplumsal veya sosyal yönlerden analizi ve yönetim tarafının da güçlendirilmesi gerektiği vurgulanmalıdır. İleri araştırmalar ile KÖİ anlaşmalarındaki şeffaflık düzeyinin toplumsal kabul üzerindeki etkisini ele alacak ve bu süreci iyileştiren mekanizmalar da ortaya konulabilecektir. Buna ilave olarak gerek makro ekonomik koşullar, gerekse projelerle ilgili riskler ve belirsizliklerin yüksek olduğu alanlarda mutlaka detaylı analizlerin yapılması ve tamamlayıcı yöntemler olarak reel opsiyonlara ağırlık verilmesi, işletme süresi ve kamu garantilerinin verilmesinin gerekliliği gibi konulardaki sorunların azaltılması mümkün olabilecektir. Bu sebeple gelecekte yapılacak akademik çalışmalar ile KÖİ projelerinde analiz ve değerlendirme formatının geliştirilmesi, ileri analizlerin yapılması, çevresel, sosyal ve yönetim analizleri ile reel opsiyon metoduna ağırlık verilmesi, KÖİ modeli ile geleneksel yöntemlerin karşılaştırmalı analizi ve sosyal fayda-maliyet analizlerinin yapılması ve sonuç olarak risk ve belirsizlik koşulları altında daha verimli kararların alınmasına odaklanmaya imkan verebilecek stratejilere odaklanması gerekmektedir.

## KAYNAKLAR

- Aerts, G., Grage, T., Doms, M. ve Haezendonck, E. 2014. Public-private partnerships for the provision of port infrastructure: An explorative multi-actor perspective on critical success factors. *The Asian Journal of Shipping and Logistics*, 30(3); 273-298.
- Adetunji, O. ve Owolabi, A. 2016. Valuation of Interacting Time-to-Build and Growth Real Options in Infrastructure Investments. *International Journal of Economics and Finance*, 8(12); 202-215.
- Akdoğan, N. 2017. KÖİ uygulamalarının özel sektörde TMS/TFRS'lere göre muhasebeleştirilmesi ve raporlanması. KÖİ Uygulamalarının Uluslararası Muhasebe Standartlarına Göre Muhasebeleştirilmesi ve Mali Tablolarda Sunumu Paneli Swiss Otel. 30 Kasım 2017. İstanbul.
- Akdoğan, N. ve Aydın, O. 2018. Kamu özel işbirliği uygulamalarının dünyada ve Türkiye'deki durumu TFRS 12 yorum imtiyazlı hizmet anlaşmaları ve devlet muhasebe standardı 32 hizmet imtiyaz sözleşmeleri kapsamında değerlendirilmesi ve örnek bir uygulama. *Muhasebe ve Denetime Bakış*. 17(53); 1-38.
- Akintoye, A., Bing, L. ve Hardcastle C. 2001. Risk analysis and allocation in public private partnership projects. 17th Annual ARCOM Conference, 5-7 September 2001, University of Salford. Association of Researchers in Construction Management, (1); 895-904.
- Aktan, C, C. 2003. Değişim Çağında Devlet. Çizgi Kitabevi, 97-100 s., Ankara.
- Anonim. 2014. Kalkınma Bakanlığı. 10. Kalkınma Planı (2014-2018) Kamu Özel İşbirliği Uygulamalarında Etkin Yönetim Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara.
- Anonim. 2018a. Kalkınma Bakanlığı. 11. Kalkınma Planı (2019-2023) Kamu Özel İşbirliği Uygulamalarında Etkin Yönetim Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara.
- Anonim. 2018b. Web Sitesi: <https://aygm.uab.gov.tr/yonerge>, Erişim Tarihi:15.12.2021
- Anonim. 2019. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, Milli Emlak Genel Müdürlüğü İstatistikleri, Ankara.
- Anonim. 2020a. Web Sitesi: [www.ticaret.gov.tr](http://www.ticaret.gov.tr), Erişim Tarihi: 02.10.2020.
- Anonim. 2020b. Web Sitesi: <https://kanalfinans.com/sorular/greenfield-yatirimi-nedir-green-field-yatirim-ne-demektir>, Erişim Tarihi: 01.12.2021.
- Anonim. 2020c. Ticaret Bakanlığı, Gümrükler Muhafaza Genel Müdürlüğü 2019 Yılı Faaliyet Raporu, Ankara.

- Anonim. 2021a. Gümrük ve Turizm İşletmeleri Ticaret A.Ş. Web Sitesi: [www.gtias.com.tr](http://www.gtias.com.tr), Erişim tarihi: 15.12.2021.
- Anonim. 2021b. Ticaret Bakanlığı, Gümrükler Muhafaza Genel Müdürlüğü 2020 Yılı Faaliyet Raporu, Ankara.
- Anonim. 2022a. Web Sitesi: <http://www.kasmarina.com.tr/Marina/Detail?type=contact>, Erişim Tarihi: 08.02.2022.
- Anonim. 2022b. Web Sitesi: <https://www.teosmarina.com.tr/yerlesimplani.html>, Erişim Tarihi: 08.02.2022.
- Anonim. 2022c. Web Sitesi: <http://www.gokovaorenmarina.com.tr/gokova-oren-marina-galeri.html>, Erişim Tarihi: 08.02.2022.
- Anonim. 2022d. Web Sitesi: <https://www.seturmarinas.com/Marina/Detail?marinaId=42> Erişim Tarihi:08.02.2022.
- Anonim. 2022e. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Milli Emlak Genel Müdürlüğü.
- Anonim. 2022f. Web Sitesi: <https://www.sbb.gov.tr/hizmet-birimlerimiz-ve-gorevleri-sektorler-ve-kamu-yatirimlari-genelmudurlugu/>, ErişimTarihi:15.12.2022.
- Anonim. 2023. Web Sitesi: <https://www.sbb.gov.tr/kamu-ozel-isbirligi-projelerinde-gelismeler/>, Erişim Tarihi: 05.05.2024.
- Anonim. 2024a. Sağlık Bakanlığı. Web Sitesi: <https://khgm.saglik.gov.tr/TR-92795/sehir-hastanelerimiz.html?Sayfa=1>. Erişim Tarihi: 10.08.2024.
- Anonim. 2024b. Anadolu Ajansı. Web Sitesi: <https://www.aa.com.tr/tr/saglik/bursa-sehir-hastanesi-verdigi-hizmetle-ileri-sevk-merkezi-konumunageldi/1796752>. Erişim Tarihi: 15.08.2024.
- Anonim. 2024c. Web Sitesi: <https://www.sgproje.com.tr/insaat-projeleri/etlik-entegre-saglik-kompleksi/>. Erişim Tarihi: 12.08.2024.
- Anonim. 2024d. Web Sitesi: <https://www.kocaelikoz.com/haber/6361932/ilk-kez-net-tarih-aciklandi-kocaeli-sehir-hastanesi-ne-zaman-acilacak>. Erişim Tarihi: 20.08.2024.
- Anonim. Web Sitesi: [https://www.ktu.edu.tr/dosyalar/ormanamenajmani\\_14912.pdf](https://www.ktu.edu.tr/dosyalar/ormanamenajmani_14912.pdf), Erişim Tarihi: 07.02.2022.
- Anonim. Web Sitesi: <https://cdngunes.turkmedya.com.tr/Documents/gunes/images/2020/04/08/21196478.jpg>, Erişim Tarihi: 26.04.2024.
- Anonim. Web Sitesi: <https://www.matematiksel.org/problem-cozumlerinde-montecarlo-algoritmasinin-yeri/>, Erişim Tarihi: 07.02.2022.

- Anonim. Web Sitesi: <https://www.nedir.com.stokastik-model>, Erişim Tarihi: 24.02.2022.
- Anonymous. 2020. Web Sitesi: <https://ipsastraining.un.org/Course%207/c/resources/UN%20System-wide%20Paper%2046%20to%20IPSAS%2019.pdf>, Erişim Tarihi: 05.06.2021.
- Anonymous. 2021. Web Sitesi: <https://tr.nesrakonk.ru/sunkcost/>, Erişim Tarihi: 07.02.2022.
- Anonymous. 2021. Web Sitesi: [https://www.ifac.org/\\_flysystem/azure-private/publications/files/A11IPSAS\\_13.pdf](https://www.ifac.org/_flysystem/azure-private/publications/files/A11IPSAS_13.pdf), Erişim Tarihi: 05.06.2021.
- Anonymous. 2021. Web Sitesi: [https://www.ifac.org/system/files/publications/files/B5-IPSAS\\_32.pdf](https://www.ifac.org/system/files/publications/files/B5-IPSAS_32.pdf), Erişim Tarihi: 05.06.2021.
- Anonymous. 2023. Web Sitesi: <https://sdgs.un.org/topics/multi-stakeholder-partnerships#description>, Erişim Tarihi: 12.10.2023.
- Anonymous. Web Sitesi: <https://sharpe.blog/sozluk/proje-kanvasi-project-canvas-nedir>, Erişim Tarihi: 24.02.2022.
- Ataay, F. 2006. Neoliberalizm ve Devletin Yeniden Yapılandırılması. De Ki Basım Yayın, 17 s., Ankara.
- Atasoy, H. 2011. Kamu-Özel İşbirliği Modeli ve Türkiye’de belediyelerin altyapı projelerinin finansmanında uygulanabilirliği. Doktora Tezi. Erciyes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İşletme Anabilim Dalı, 213, Kayseri.
- Attarzadeh, M., Chua, D.K.H., Beer, M. ve Abbott, E.L.S. 2017. Options-based negotiation management of PPP–BOT infrastructure projects. Construction Management and Economics, 35(11-12); 676–692.
- Ayhan, E. ve Önder, E. 2018. Türkiye’de Sağlık sektöründe kamu özel ortaklığı modeli. Uluslararası Sağlık Yönetimi ve Stratejileri Araştırma Dergisi, 4(1); 109-121.
- Bakoğlu, R. ve Yıldız, M.L. 2016. Üniversitelerde Strateji Geliştirme Sürecinde Uygulamalı Durum Analizleri. Beta Basım, Yayın No: 3473, 103-119 s., İstanbul.
- Bing, L., Akintoye, A., Edwards, P. J. ve Hardcastle, C. 2005. The allocation of risk in PPP/PFI construction projects in the UK. International Journal of Project Management, 23; 25–35.
- Bostancı, S. 2023. Kent İçi Raylı Sistem Yatırımlarının Analizi ve Yönetim Modelleri: Ankara İli Örneği. Doktora Tezi. Ankara Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, Gayrimenkul Geliştirme ve Yönetimi Anabilim Dalı, 494, Ankara.
- Cangöz, M.C. 2019. Türkiye’de Kamu-Özel İşbirliği Modeli: Fırsat Mı, Tehdit Mi? (Ed. Emek U. ve Küçükkocaoğlu G., Teoriden Uygulamaya Türkiye’de Kamu Özel İşbirlikleri). Siyasal Kitabevi, 57-84 s., Ankara.

- Cangöz, M.C., Emek U. ve Karaca, N. U. 2021. Türkiye’de kamu özel işbirliği modeli uygulaması: etkin risk paylaşımına yönelik bir model önerisi. TEPAV Elektronik Yayınları No:1, 9-15, 33-60 s., Ankara.
- Carbonara, N., Costantino, N. ve Pellegrino, R. 2014. Concession period for PPPs: A win-win model for a fair risk sharing. *International Journal of Project Management*, 32; 1223–1232.
- Cruz, C. O. ve Marques, R. C. 2013. *Infrastructure Public-Private Partnerships Decision, Management and Development*. Springer, London, ss.6-14.
- Çoban, B. ve Karakaya, Y.E. 2010. Geleceği planlamada stratejik yönetim ve SWOT analizi: Kavramsal yaklaşımlar. *e-Journal of New World Science Academy*, 5(4); 342-352.
- Delmon, J. 2011. *Public-private partnership projects in infrastructure: An essential guide for policy makers*. Cambridge University Press, First Published, New York, p.189-208.
- Dilekli, S. ve Yeşilkaya, K. 2002. Maastricht Kriterleri. Avrupa Birliği İle İlişkiler Genel Müdürlüğü, T.C Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara.
- Doğan, İ. 2008. *Devlet ve Toplum Kuramlarına Yeni Yaklaşımlar*. Yeni İnsan Yayınları, 38-191 s., İstanbul.
- Duran, D. Ş. 2018. Türkiye’de kamu özel işbirliği uygulamalarının mali riskleri üzerine değerlendirmeler. *Akademik Bakış Dergisi (Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler E-Dergisi)*, 65, 316-333.
- Durna, E. 2014. *Critical success factors for public private partnership projects in the Turkish construction industry*. Yüksek Lisans Tezi. Boğaziçi Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, İnşaat Mühendisliği Anabilim Dalı, 155, İstanbul.
- Emek, U. 2009. Türkiye’de altyapı hizmetlerinin özel sektöre gördürülmesi: Neden, ne zaman, nasıl?. *İktisat İşlet ve Finans*, 24 (284); 9-42.
- Emek, U. 2014. Kamu-özel işbirliklerinin devlet muhasebe sistemin içindeki yeri ve önemi. *İktisat İşlet ve Finans*, 29 (337); 9-38.
- Engel, E., Fischer, R. ve Galetovic, A. 2017. *Renegotiations in Public Private Partnerships: Theory and Evidence*. *Public Private Partnerships for Transport Infrastructure: Renegotiation and Economic Outcomes*, 161 Roundtable Report, OECD Publishing, Paris; pp.35-50.
- EPEC, 2012a. (UK) England PPP Units and Related Institutional Framework, European PPP Expertise Centre, pp.1-46. Web Sitesi: [file:///C:/Users/kullan%C4%B1c%C4%B1/Desktop/K%C3%96%C4%B0biriml%20eriyabanc%C4%B1/epec\\_uk\\_england\\_ppp\\_unit\\_and\\_related\\_institutional\\_framework\\_en.pdf](file:///C:/Users/kullan%C4%B1c%C4%B1/Desktop/K%C3%96%C4%B0biriml%20eriyabanc%C4%B1/epec_uk_england_ppp_unit_and_related_institutional_framework_en.pdf), Erişim Tarihi: 16.06.2024.

- EPEC, 2012b. UK (Northern Ireland) - PPP Units And Related Institutional Framework. European PPP Expertise Centre, pp.1-26. Web Sitesi: file:///C:/Users/kullan%C4%B1c%C4%B1/Desktop/K%C3%96%C4%B0biriml eriyabanc%C4%B1/epec\_uk\_northern\_ireland\_ppp\_unit\_and\_related\_institution al\_framework\_en.pdf, Erişim Tarihi: 16.06.2024.
- EPEC, 2014. Portugal PPP Units and Related Institutional Framework, European PPP Expertise Centre, pp.1-24. Web Sitesi: file:///C:/Users/kullan%C4%B1c%C4%B1/Desktop/K%C3%96%C4%B0biriml eriyabanc%C4%B1/epec\_portugal\_ppp\_unit\_and\_related\_institutional\_framework\_en.pdf, Erişim Tarihi: 17.06.2024.
- Erekmeççi, M. 2012. Türk Özel Hukuku'nda Yap-İşlet-Devret (YİD) Modeli Çerçevesinde Üst Hakkı. Yüksek Lisans Tezi. Ankara Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, Taşınmaz Geliştirme Anabilim Dalı, 144, Ankara.
- Eriçok, R. E. 2023. Dünyada ve Türkiye'de Kamu-Özel İşbirliği Uygulamaları: Rakamsal Verilerle Bir Analiz. Journal of Economic Policy Researches, 10(2), 629-661.
- Eroğlu, F. ř. 2018. Knowledge management and knowledge transfer in public-private partnerships. Yüksek Lisans Tezi. İstanbul Teknik Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, İnşaat Mühendisliği Anabilim Dalı, 125, İstanbul.
- Farrell, S. 2015. Observations on PPP Models in the Ports Sector. Web Sitesi: www.http://ppp-ukraine.org/wp-content/uploads/2015/10/PPPs-in-the-Port-Sector.pdf, Erişim Tarihi:6.9.2020.
- Gedik, T., Akyüz, K.C. ve Akyüz, İ. 2005. Yatırım projelerinin hazırlanması ve değerlendirilmesi (iç karlılık oranı ve net bugünkü değer yöntemlerinin incelenmesi. Orman Fakóltesi Dergisi, 7(7); 51-61.
- Gölcan, C. 2021.Nitel bir veri toplama aracı: Odak (focus) grup tekniğinin uygulanışı ve geçerliliği üzerine bir çalışma. Mersin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü e-Dergisi, 4(2); 94-109.
- Gülenç, F. İ. ve Bilgin G. A. 2012. Yatırım kararları için bir model önerisi: AHP yöntemi. Öneri Dergisi, 9 (34); 97-107.
- Günel, ř. 2006. Avrupa Birliği üyelik sürecinde Merkezi ve Doğu Avrupa ölkeleri ve Türkiye'de özelleştirme uygulamaları. Yüksek Lisans Tezi. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakóltesi, Avrupa Topluluğu (Ekonomi-Maliye) Anabilim Dalı, 273, Ankara.
- Güzelsarı, S. 2003. Neo-liberal politikalar ve yönetim modeli. Amme İdaresi Dergisi, 36 (2); 17-34.
- Hamzaha, S., Adisasmita, S.A., Hariantoa, T. ve Pallu, M.S. 2014. Private involvement in sustainable management of Indonesian Port: Need and strategy with PPP scheme. Procedia Environmental Sciences, 20; 187–196.

- Hanaoka, S. ve Palapus, H.P. 2012. Reasonable concession period for build-operate-transfer road projects in The Philippines. *International Journal of Project Management*, 938-949.
- HM Treasury. 2013. Savings From Operational PFI Contracts. Report by the National Audit Office, 29 November, London.
- HMB. 2019. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Eğitim Notları, Ankara.
- İnsel, A. 2015. Neo-Liberalizm ve Hegemonyanın Yeni Dili. Birikim Yayınları, 1. Basım, 4. Baskı, 188 s., İstanbul.
- Javed, A.A, Lam P.T.I ve Chan, A.P.C. 2013. A model framework of output specifications for hospital PPP/PFI projects. Emerald Group Publishing Limited, 31(3/14); 610-633.
- Jett, A.N. 2018. Risk Mitigation and sovereign guarantees for public-private partnerships in developing economies. ADB Economics Working Paper Series No. 564.
- Jin, H., Liu, S., Liu, C. ve Udawatta, N. 2019. Optimizing the concession period of PPP projects for fair allocation of financial risk. *Engineering, Construction and Architectural Management*, 26(10); 2347-2363.
- Karabaş, M. 2018. Türkiye’de Devletin toplumsal refaha yaklaşımı: yap-işlet-devret modeli özelinde Ak Parti dönemi incelemesi, 2002-2017. Yüksek Lisans Tezi. İstanbul Gedik Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, 123, İstanbul.
- Karabulut, M. 2017. Dünyada ve Türkiye’de yap-işlet-devret (YİD) modelinin incelenmesi. Yüksek Lisans Tezi. Beykent Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, İnşaat Mühendisliği Anabilim Dalı, 91, İstanbul.
- Karahanogulları, O. 2011. Kamu hizmetleri piyasa ilişkisinde dördüncü tip: eksik imtiyaz (kamu-özel ortaklığı). *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 66 (3); 177-215.
- Karahanogulları, O. 2015. Kamu Hizmeti (Kavram ve Hukuksal Rejim). Turhan Kitabevi, 3. Bası, 5, 10-45, 147-156, 158-172 s., Ankara.
- Karakaya, U. 2018. Yap işlet devret modeli ile ihale edilecek otoyol projelerinde optimum imtiyaz süresinin belirlenmesi için stokastik bir yöntem. Yüksek Lisans Tezi. İstanbul Teknik Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, İnşaat Mühendisliği Anabilim Dalı, 133, İstanbul.
- Kardeş, S. 1999. Hazine Malları. Maliye Bakanlığı, Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı, Yayın No:1999/250, 1 s., Ankara.
- Kaval, H. ve Vardar, G. Ç. 2015. Yap-işlet-devret sözleşmelerinin IFRIC 12 imtiyazlı hizmet sözleşmeleri kapsamında muhasebeleştirilmesi: hesap planına ilişkin

öneriler ve örnek bir uygulama. Muhasebe Bilim Dünyası Dergisi. 17(4); 701-735.

Kepenek, Y. 1990. 100 Soruda Gelişim, Sorunları ve Özelleştirmeleriyle Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT). Gerçek Yayınevi, 20 s., İstanbul.

Kerman, U., Altan, Y., Aktel, M. ve Eke, E. 2012. Sağlık hizmetlerinde kamu özel ortaklığı uygulaması. Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 17 (3); 1-23.

Khoteeva, M. ve Khoteeva, D. 2017. Public-private partnerships: A solution for infrastructure development in the UK? Case study of the London Underground public-private partnership project. International Review of Management and Marketing, 7(1); 300-308.

Kırbaş, S. 1988. Devlet Malları. Adım Yayınları, 2. Baskı, 13-14, 40-41 s., Ankara

Kilci, M. 1994. KİT’lerin Özelleştirilmesi ve Türkiye Uygulaması. DPT Uzmanlık Tezleri, 140, Ankara.

Kozanoğlu, H., Gür, N. ve Özden, B.A. 2008. Neoliberalizmin gerçek 100’ü, İletişim Yayınları, 69-70 s., İstanbul.

Kubilay, İ. S. 2018. Kamu Özel İşbirliği Projelerinde Üst Hakkı: Şehir Hastanesi Örneği. Yüksek Lisans Tezi. Ankara Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, Gayrimenkul Geliştirme ve Yönetimi Anabilim Dalı, 124, Ankara.

Kulaksız, S. 2018. Kamu hizmet tedarik yönteminin belirlenmesinde kamu özel işbirliği yöntemi ve geleneksel tedarik yönteminin bir sağlık sektörü projesi üzerinde incelenmesi. Doktora Tezi. Başkent Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İşletme Anabilim Dalı, 159, Ankara.

Kurniawan, F., Mudjanarko, S.W. ve Ogunlana, S. (2015). Best practice for financial models of PPP projects. The 5th International Conference of Euro Asia Civil Engineering Forum (EACEF-5), Procedia Engineering, 125; pp.12 –132.

Kuru, K. 2018. Kamu özel işbirliği projeleri ön değerlendirme süreci için etüd kanvası. Yüksek Lisans Tezi. İstanbul Teknik Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, İnşaat Mühendisliği Anabilim Dalı, 243, İstanbul.

Li, X., Liao, X., Zhang, X., Chen, X., Wang, H. ve Tan, X. 2013. Application of GM model and GRA on the evaluation for financial burden of patients at hospitals in China by PPP model. The Journal of Grey System, 25(2); pp.112-128.

Ma, G., Du, Q. ve Wang, K. 2018. A Concession Period and Price Determination Model for PPP Projects: Based on Real Options and Risk Allocation. Web Sitesi: <https://www.google.com/search?q=A+Concession+Period+and+Price+Determination+Model+for+PPP+Projects%3A+Based+on+Real+Options+and+Risk+Allocation&ie=utf-8&oe=utf-8>, Erişim tarihi: 6.9.2020.

- Min, H. ve Jun, C.Y. 2014. Public–private partnerships for the development of port hinterlands and their ramifications for global supply chain management. Macmillan Publishers Ltd., Maritime Economics & Logistics 16(3); pp.250–275.
- Mirzaee, A.M, Pourrostan, T., Sardroud, J. M., Hosseini, M. R., Rahnamayiezekavat, P. ve Edwards, D. 2022. Dispute root causes and prevention in Iranian public-private partnership projects: a causal-predictive model. Engineering, Construction and Architectural Management. DOI:10.1108/ECAM-02-2022-0108. pp.1-27.
- Nel, D., (2020), Allocation of risk in public private partnerships in information and communications technology, International Journal of eBusiness and eGovernment Studies, 12 (1); pp.17-32.
- Ng, A. ve Loosemore, M. 2007. Risk allocation in the private provision of public infrastructure. International Journal of Project Management, 25(1); pp.66-76.
- Nguyen, L.C. ve Notteboom, T. 2017. Public-private partnership model selection for dry port development: An application to Vietnam. World Review of Intermodal Transportation Research, 6(3); 229-250.
- Oladapo, A.A., ve Wood, C. 2013. A Critical Analysis of PFI Projects in The UK Health Sector. University of Central Lancashire (UCLAN) Preston, UK, pp.273-280.
- Ongun, F, G. 2009. Türkiye’de kara sınır kapılarının yap işlet devret modeli ile modernizasyonu. Yüksek Lisans Tezi. Kırıkkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İşletme Ana Bilim Dalı, 82, Kırıkkale.
- Özer, A. 2014. Kamu yönetiminde değişim sürecini Dwight Waldo ile yeniden düşünmek. Amme İdaresi Dergisi, 47(4); 1-30.
- Parlak, N., Köse, H. Ö. ve Toprak, M. 2020. Kamu-özel işbirliği modeli ve Türkiye uygulamaları: Sayıştay raporları ışığında uygulama sonuçlarının değerlendirilmesi. Sayıştay Dergisi, 31(119); 9-39.
- Polat, N. 2023. Şehir Hastanelerinde Kamu Özel İşbirliği Yatırım Modelinin Belirlenmesi. Yüksek Lisans Tezi. Ankara Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, Gayrimenkul Geliştirme ve Yönetimi Anabilim Dalı, 127, Ankara.
- Roumboutsos, A. ve Anagnostopoulos, K.P. 2008. Public–private partnership projects in Greece: Risk ranking and preferred risk allocation. Construction Management and Economics, 26(7); 751–763.
- Songur, C. ve Top, M. 2018. Türkiye’de sağlık sektöründe kamu-özel işbirliği modeli: paydaş görüşlerine dayalı bir alan araştırması. Sosyal Güvenlik Dergisi, 8(1); 159-185.
- Su, B. 2017. Yeni kamu işletmeciliği bağlamında kamu özel işbirliği projelerinin etkinlik ve verimlilik analizi: Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü örneği. Yüksek Lisans Tezi. Türk Hava Kurumu Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İşletme Anabilim Dalı, 199, Ankara.

- Şaylan, G. 2003. Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi. İmge Kitabevi, 191 s., Ankara.
- Şimşek, S. 2021. Milli Emlak. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Milli Emlak Genel Müdürlüğü, 6-7 s., Ankara.
- Şimşek, Y. E. 2017. Assessment of public private partnership (PPP) schemes in Turkish railway industry. Yüksek Lisans Tezi. İstanbul Teknik Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, İnşaat Mühendisliği Anabilim Dalı, 71, İstanbul.
- Tanrıvermiş, H. 2017. Gayrimenkul Değerleme Esasları, SPL Sermaye Piyasası Lisanslama Sicil ve Eğitim Kurulu, Lisanslama Sınavları Çalışma Kitapları Ders Kodu: 1014 (Konut Değerleme Sınavı, Gayrimenkul Değerleme Sınavı), Ankara.
- Tanrıvermiş, H. 2019. Türkiye Ekonomisinde İnşaat ve Gayrimenkul Sektörlerinin Roller ve Gelişme Eğilimlerinin Değerlendirilmesi. Kent, İnşaat ve Ekonomi Kongresi. 02-04 Mayıs 2019, Gaziantep.
- Tarazona, M.C., ve Consuelo, D.V. 2016. A cost and performance comparison of public private partnership and public hospitals in Spain. Health Economics Review, 6(17); 1-7.
- TC Sayıştay Başkanlığı. 2021. 2020 Yılı Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu, 55-57 s., Ankara.
- Tokatlıoğlu, M. ve Şen, S. 2019. Kamu hizmetlerinin sunum ve finansmanında kamu özel işbirliği modeli: Avrupa Birliği ve Türkiye. International Journal of Public Finance, 4(2), 205-235.
- Top, M. ve Sungur, C. 2019. Opinions And evaluations of stakeholders in the implementation of the public-private partnership (PPP) model in integrated health campuses (city hospitals) in Turkey. Int J Health Plann Mgmt, 34, e241–e263.
- Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı. 2018. Ulaşan ve Erişen Türkiye 2018. Ankara.
- Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı. Tarihsiz. Çeşme, Turgut Reis ve Didim yat limanları fizibilite raporları.
- Us, E. 2010. Hukuki boyutuyla evrensel hizmet. Doktora Tezi. Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Anabilim Dalı, 218, İzmir.
- Uysal, Y. 2018. Kamu-özel işbirliği literatürü üzerine bir içerik analizi: 1979-2017 dönemi. Doktora Tezi. Bursa Uludağ Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, 160, Bursa.
- Ürel, O. C. 2015. The evaluation of construction projects realized with public private partnership model in Turkey. Yüksek Lisans Tezi. Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, İnşaat Mühendisliği Anabilim Dalı, 147, Ankara.

- Üstüner, Y. 2000. Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu. *Amme İdaresi Dergisi*, 33(3); 15-31.
- Wang, Y. ve Liu, J. 2015. Evaluation of the excess revenue sharing ratio in PPP projects using principal-agent models. *International Journal of Project Management*, 33; 1317-1324.
- Xu, Y., Yeung, J.F.Y., Chan, A.P.C., Chan, D. W.M., Wang, S.Q., ve Ke, Y. 2010. Developing a risk assessment model for PPP projects in China — A fuzzy synthetic evaluation approach. *Automation in Construction*, 19; 929-943.
- Yalçın, F. C. 2014. Kamu özel işbirlikleri. Doktora Tezi. Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku (Genel Kamu Hukuku) Anabilim Dalı, 300, Ankara.
- Yetgin, F. Ü. 2011. Kıyı Yatırımları ve Kamu Özel Sektör İşbirliği Modeli, 7. Kıyı Mühendisliği Sempozyumu, 23 Kasım 2011, 495-505, Trabzon.
- Yihua, M., Guohua, Y. ve Jia, H. 2010. Valuing Governmental Support in PPP Projects Using Monte Carlo Simulation: a Case of A Highway Project. 2010 International Conference on Computational and Information Sciences. 978-0-7695-4270-6/10 \$26.00 © 2010 IEEE DOI 10.1109/ICCIS.2010.10
- Zhang, X. 2009. Concession Period Determination for PPP Infrastructure Projects in Hong Kong. Policy, Finance & Management for Public-Private Partnerships Edited by Akintola Akintoye and Matthias Beck, Blackwell Publishing Ltd. Web, pp.436-456.

## EK-1 KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİ (KÖİ) ANKET SORU FORMU

### Sayın katılımcı;

Aşağıda yer alan ve ilk 10 (on) sorusu katılımcıların özelliklerine ilişkin olmak üzere toplamda 88 (seksensekiz) sorudan oluşan anket, Ankara Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Gayrimenkul Geliştirme ve Yönetimi Anabilim Dalı'nda, Prof. Dr. Harun TANRIVERMİŞ danışmanlığında hazırlamakta olduğum **“Türkiye’de Hazine taşınmazlarının Kamu Özel İşbirliği ile Değerlendirilmesi: Hastane, Liman ve Gümrük Kapıları Uygulamaları Örneği”** başlıklı doktora tezinde kullanılmak amacıyla hazırlanmıştır.

Anket ile toplanan veriler ve görüşlerin genel değerlendirilmesi yapılacak ve kişi veya kurum ismi belirtilmeyecek ve anket sonuçları çalışma dışında başka bir amaçla kullanılmayacaktır. Şimdiden katılımınız ve verdiğiniz destekten dolayı teşekkür ederim.

1. Cinsiyetiniz?

*Yalnızca bir şıkkı işaretleyin.*

☐

Kadın

☐

Erkek

2. Eğitim durumunuz?

*Yalnızca bir şıkkı işaretleyin*

☐

Lise Öncesi

☐

Lise ve önlisans

☐

Lisans

☐

Yüksek Lisans

☐

Doktora

3. Eğitim alanınız?

*Yalnızca bir şıkkı işaretleyin.*

☐

Sağlık Bilimleri

☐

Mühendislik/Mimarlık

☐

Sosyal Bilimler

☐

Diğer

4. Meslek grubunuz?

*Yalnızca bir şıkkı işaretleyin.*

☐

Üst yönetici

☐

Orta kademeli yönetici

☐

Uzman

☐

Akademisyen

☐

Diğer

5. Yaşınız?

*Yalnızca bir şıkkı işaretleyin.*

- ☐ 20-24
- ☐ 25-29
- ☐ 30-34
- ☐ 35-39
- ☐ 41-44
- ☐ 45-49
- ☐ 50-54
- ☐ 55 ve üzeri

6. Çalışılan sektör?  
*Yalnızca bir şıkkı işaretleyin.*

- ☐ Kamu
- ☐ Özel
- ☐ Akademik
- ☐ Diğer

İlişkili olunan KÖİ projesi türünde birden fazla seçenek işaretlenebilir

7. Katılımcıların ilişkili olduğu KÖİ projesi türü?  
*Uygun olanların tümünü işaretleyin.*

8. Katılımcıların meslek deneyimi  
*Yalnızca bir şıkkı işaretleyin.*

- ☐ 5 yıl ve daha az
- ☐ 6-10 yıl
- ☐ 11-15 yıl
- ☐ 16 yıl ve üzeri

9. Katılımcıların KÖİ deneyimi?  
*Yalnızca bir şıkkı işaretleyin.*

- ☐ Deneyimsiz
- ☐ 1-3 yıl
- ☐ 4-6 yıl
- ☐ 7+ yıl

Paydaş kategorisinde birden fazla seçenek işaretlenebilir.

10. Paydaş kategoriniz?  
*Uygun olanların tümünü işaretleyin.*

- ☐ Liman hak lehdarı yetkilileri ve çalışanları
- ☐ Ulaştırma Bakanlığı idareci, Uzman ve memurları
- ☐ Gümrük kapıları hak lehdarı yetkilileri ve çalışanları
- ☐ Gümrük Bakanlığı İdareci, uzman ve memurları
- ☐ Şehir Hastaneleri özel amaçlı şirket yetkilileri ve çalışanları
- ☐ Sağlık Bakanlığı İdareci, Uzman ve Memurları
- ☐ Finansal Kurum Danışmanlık Şirketi
- ☐ İnşaat Şirketi
- ☐ Akademik
- ☐ Diğer

☐ Sağlık

☐ Liman

☐ Gümrük

Diğer

☐

**Yapısal Sorunlara İlişkin Anket Soruları:** Bu bölümde KÖİ süreçlerinde yapısal sorunlara ilişkin sorular yer almakta olup, sorularda belirtilen hususların sizin için önemli olup olmadığı göz önüne alınarak cevaplandırılmalıdır. Eklenmek istenilen bir husus varsa bölüm sonunda eklenebilir.

**Önemli Uyarı**

Ankette yapısal sorunlar, çok önemsiz:1; önemsiz:2; ne önemli ne önemsiz:3; önemli:4; çok önemli:5 olarak derecelendirilmiş olup, katılımcılardan kendilerine en yakın gelen derecenin işaretlenmesi istenilmektedir.

11. KÖİ'lerle ilgi genel yasal bir düzenleme bulunma(ma)sı.

*Yalnızca bir şıkkı işaretleyin.*

1 2 3 4 5

Çok önemsiz ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ Çok önemli

12. Mevcut yasal düzenlemelerin dağınıklığı.

*Yalnızca bir şıkkı işaretleyin.*

1 2 3 4 5

Çok önemsiz ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ Çok önemli

13. Mevcut yasal düzenlemelerin yetersizliği.

*Yalnızca bir şıkkı işaretleyin.*

1 2 3 4 5

Çok önemsiz ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ Çok önemli

14. Düzenlemelerin esnek hükümler içermemesi.

*Yalnızca bir şıkkı işaretleyin.*

1 2 3 4 5

Çok önemsiz ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ Çok önemli

15. Alt düzenlemelerin bulunmayışı/yetersizliği.

*Yalnızca bir şıkkı işaretleyin.*

1 2 3 4 5

Çok önemsiz ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ Çok önemli

16. Her kurum ve kuruluşun KÖİ ile ilgili ayrı birimi ya da ilgili/görevlendirilen bir biriminin olması (Her birimin farklı uygulama yapması)

*Yalnızca bir şıkkı işaretleyin.*

1 2 3 4 5

Çok önemsiz ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ Çok önemli

17. KÖİ ile ilgili yetkili kurum ve kuruluşların yavaş çalışması.

*Yalnızca bir şıkkı işaretleyin.*

1 2 3 4 5

Çok önemsiz ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ Çok önemli

18. KÖİ ile ilgili yetkili kurum ve kuruluşları ile yatırımcı kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyon eksikliği.

*Yalnızca bir şıkkı işaretleyin.*

|             | 1                     | 2                     | 3                     | 4                     | 5                     |            |
|-------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|------------|
| Çok önemsiz | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | Çok önemli |

19. Yol gösterici merkezi bir KÖİ üst biriminin olmayışı.  
*Yalnızca bir şıkkı işaretleyin.*

|             | 1                     | 2                     | 3                     | 4                     | 5                     |            |
|-------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|------------|
| Çok önemsiz | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | Çok önemli |

20. KÖİ'lerin tercih nedeni, yatırım süreci ve maliyetlerinin kamuya açıklanmasında sorun yaşanması  
*Yalnızca bir şıkkı işaretleyin.*

|             | 1                     | 2                     | 3                     | 4                     | 5                     |            |
|-------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|------------|
| Çok önemsiz | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | Çok önemli |

21. Nitelikli personel bulunmaması ve bilgi birikiminin paylaşılmaması  
*Yalnızca bir şıkkı işaretleyin.*

|             | 1                     | 2                     | 3                     | 4                     | 5                     |            |
|-------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|------------|
| Çok önemsiz | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | Çok önemli |

22. Kamu kurumlarının KÖİ tecrübe eksikliği.  
*Yalnızca bir şıkkı işaretleyin.*

|             | 1                     | 2                     | 3                     | 4                     | 5                     |            |
|-------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|------------|
| Çok önemsiz | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | Çok önemli |

23. Yatırımcı kurum ve kuruluşların KÖİ tecrübe eksikliği.  
*Yalnızca bir şıkkı işaretleyin.*

|             | 1                     | 2                     | 3                     | 4                     | 5                     |            |
|-------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|------------|
| Çok önemsiz | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | Çok önemli |

24. Yetersiz insan ve malzeme kaynağı ile teknoloji eksikliği.  
*Yalnızca bir şıkkı işaretleyin.*

|             | 1                     | 2                     | 3                     | 4                     | 5                     |            |
|-------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|------------|
| Çok önemsiz | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | Çok önemli |

25. Risk faktörlerinin hesaba katılmaması.  
*Yalnızca bir şıkkı işaretleyin.*

|             | 1                     | 2                     | 3                     | 4                     | 5                     |            |
|-------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|------------|
| Çok önemsiz | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | Çok önemli |

26. İnşaat ve diğer maliyet unsurlarının dikkate alınmaması  
*Yalnızca bir şıkkı işaretleyin.*

|             | 1                     | 2                     | 3                     | 4                     | 5                     |            |
|-------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|------------|
| Çok önemsiz | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | Çok önemli |

27. Gelir kalemlerinin doğru belirlenmemesi.  
*Yalnızca bir şıkkı işaretleyin.*

|             |                       |                       |                       |                       |                       |            |
|-------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|------------|
|             | 1                     | 2                     | 3                     | 4                     | 5                     |            |
| Çok önemsiz | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | Çok önemli |

28. Uygun iskonto oranının tespit edil(e)memesi  
Yalnızca bir şıkkı işaretleyin

|             |                       |                       |                       |                       |                       |            |
|-------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|------------|
|             | 1                     | 2                     | 3                     | 4                     | 5                     |            |
| Çok önemsiz | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | Çok önemli |

29. Dinamik proje değerlendirme yöntemlerine yer verilmemesi (Net bugünkü değer, fayda maliyet oranı, iç verim oranı, reel opsiyon analizi, oyun teorisi vs)  
Yalnızca bir şıkkı işaretleyin.

|             |                       |                       |                       |                       |                       |            |
|-------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|------------|
|             | 1                     | 2                     | 3                     | 4                     | 5                     |            |
| Çok önemsiz | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | Çok önemli |

30. Riski değerlendirme yöntemlerine yer verilmemesi (Belirli, belirsiz risk ayrımı, erken fon oluşturma, Monte Carlo simülasyonu, CPM (Kritik yol yöntemi), anket uygulamaları vs)  
Yalnızca bir şıkkı işaretleyin.

|             |                       |                       |                       |                       |                       |            |
|-------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|------------|
|             | 1                     | 2                     | 3                     | 4                     | 5                     |            |
| Çok önemsiz | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | Çok önemli |

31. Projeyi gerçekleştirebilecek özel sektör paydaşının belli bir sermaye büyüklüğüne sahip olmasının istenmesinin rekabeti engelleyerek maliyetleri arttırması  
Yalnızca bir şıkkı işaretleyin.

|             |                       |                       |                       |                       |                       |            |
|-------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|------------|
|             | 1                     | 2                     | 3                     | 4                     | 5                     |            |
| Çok önemsiz | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | Çok önemli |

32. Devletin yeterli destek ve teşvik verme(me)si.  
Yalnızca bir şıkkı işaretleyin.

|             |                       |                       |                       |                       |                       |            |
|-------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|------------|
|             | 1                     | 2                     | 3                     | 4                     | 5                     |            |
| Çok önemsiz | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | Çok önemli |

33. Devlet destek ve teşviklerinde yatırım türüne göre ayrıma gidilmemesi.  
Yalnızca bir şıkkı işaretleyin.

|             |                       |                       |                       |                       |                       |            |
|-------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|------------|
|             | 1                     | 2                     | 3                     | 4                     | 5                     |            |
| Çok önemsiz | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | Çok önemli |

34. Devlet destek ve teşviklerinin yatırım ayrımı yapılmaksızın verilmesi.  
Yalnızca bir şıkkı işaretleyin.

|             |                       |                       |                       |                       |                       |            |
|-------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|------------|
|             | 1                     | 2                     | 3                     | 4                     | 5                     |            |
| Çok önemsiz | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | Çok önemli |

35. Devlet destek ve teşvik maliyetlerinin yatırım değerlemesinde hesaba dahil edilmemesi.  
Yalnızca bir şıkkı işaretleyin.

|  |   |   |   |   |   |  |
|--|---|---|---|---|---|--|
|  | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |  |
|--|---|---|---|---|---|--|

Çok önemsiz ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ Çok önemli

36. Hükümet politikalarının istikrarlı/istikrarsız olması  
Yalnızca bir şıkkı işaretleyin.

1 2 3 4 5

Çok önemsiz ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ Çok önemli

37. Ekonomik istikrar/istikrarsızlık.  
Yalnızca bir şıkkı işaretleyin.

- 1 2 3 4 5

Çok önemsiz ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ Çok önemli

38. Toplumsal olayların bulunmayışı/bulunuşu.  
Yalnızca bir şıkkı işaretleyin.

1 2 3 4 5

Çok önemsiz ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ Çok önemli

39. Halk desteği/muhalefeti.  
Yalnızca bir şıkkı işaretleyin.

1 2 3 4 5

Çok önemsiz ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ Çok önemli

40. Küresel ekonominin yatırımlar için uygun olması/olmaması.  
Yalnızca bir şıkkı işaretleyin.

1 2 3 4 5

Çok önemsiz ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ Çok önemli

41. Ulusal finans kurum ve kaynaklarının yeterliliği/yetersizliği.  
Yalnızca bir şıkkı işaretleyin.

1 2 3 4 5

Çok önemsiz ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ Çok önemli

42. Uluslararası finans ve derecelendirme kurum ve kuruluşlarının ilgisi/ilgisizliği.  
Yalnızca bir şıkkı işaretleyin.

1 2 3 4 5

Çok önemsiz ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ Çok önemli

43. Yapısal sorunlara ilişkin eklemek istediğiniz diğer etmenler/hususlar varsa lütfen sebebi ve etki gücüyle beraber belirtiniz?

.....

**Risk Faktörleri Anket Soruları:** Bu bölümde KÖİ süreçlerinde risk faktörlerine ilişkin sorular yer almakta olup, sorularda belirtilen hususların sizin için önemli olup olmadığı göz önüne alınarak cevaplandırılmalıdır. Eklenmek istenilen bir husus varsa bölüm sonunda eklenebilir.

#### Önemli Uyarı

Ankette riskler, çok önemsiz:1; önemsiz:2; ne önemli ne önemsiz:3; önemli:4; çok önemli:5 olarak derecelendirilmiş olup, katılımcılardan kendilerine en yakın gelen derecenin işaretlenmesi istenilmektedir.

44. Hükümetlerin zayıf karar alma süreçleri/proje onaylarında ve izinlerinde gecikme riski  
*Yalnızca bir şıkka işaretleyin.*

|             | 1                     | 2                     | 3                     | 4                     | 5                     |            |
|-------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|------------|
| Çok önemsiz | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | Çok önemli |

45. Finansman riski (aktif finansal piyasanın varlığı/yokluğu/yüksek finansman maliyeti)  
*Yalnızca bir şıkka işaretleyin.*

|             | 1                     | 2                     | 3                     | 4                     | 5                     |            |
|-------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|------------|
| Çok önemsiz | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | Çok önemli |

46. Sözleşme çeşitliliği/çelişkili veya kusurlu sözleşme/sözleşme koşullarının ülke yasalarıyla çatışması riski  
*Yalnızca bir şıkka işaretleyin.*

|             | 1                     | 2                     | 3                     | 4                     | 5                     |            |
|-------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|------------|
| Çok önemsiz | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | Çok önemli |

47. Piyasa talebinde değişme/proje talep tahmininde hata riski  
*Yalnızca bir şıkka işaretleyin.*

|             | 1                     | 2                     | 3                     | 4                     | 5                     |            |
|-------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|------------|
| Çok önemsiz | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | Çok önemli |

48. İşletme maliyeti aşımı/işletme sürecinde uzun süreli aksama/hizmet kesintisi riski  
*Yalnızca bir şıkka işaretleyin.*

|             | 1                     | 2                     | 3                     | 4                     | 5                     |            |
|-------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|------------|
| Çok önemsiz | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | Çok önemli |

49. Döviz kurlarındaki dalgalanma riski  
*Yalnızca bir şıkka işaretleyin.*

|             | 1                     | 2                     | 3                     | 4                     | 5                     |            |
|-------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|------------|
| Çok önemsiz | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | Çok önemli |

50. Enflasyon oranı oynaklığı riski  
*Yalnızca bir şıkka işaretleyin.*

|             | 1                     | 2                     | 3                     | 4                     | 5                     |            |
|-------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|------------|
| Çok önemsiz | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | Çok önemli |

51. Proje ve işletme değişikliği riski  
*Yalnızca bir şıkka işaretleyin.*

|             | 1                     | 2                     | 3                     | 4                     | 5                     |            |
|-------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|------------|
| Çok önemsiz | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | Çok önemli |

52. İhale için yetersiz rekabet/Piyasa (Pazar) rekabeti riski  
*Yalnızca bir şıkka işaretleyin.*

|             | 1                     | 2                     | 3                     | 4                     | 5                     |            |
|-------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|------------|
| Çok önemsiz | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | Çok önemli |

Çok önemsiz ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ Çok önemli

53. İmtiyaz sahibinin/işletmecinin yetersizliği riski  
Yalnızca bir şıkkı işaretleyin.

1 2 3 4 5

Çok önemsiz ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ Çok önemli

54. Mevzuat/KÖİ mevzuatı değişikliği riski  
Yalnızca bir şıkkı işaretleyin.

1 2 3 4 5

Çok önemsiz ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ Çok önemli

55. Organizasyon ve koordinasyon riski  
Yalnızca bir şıkkı işaretleyin.

1 2 3 4 5

Çok önemsiz ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ Çok önemli

56. Arazi edinimi (mekân kullanılabilirliği) riski  
Yalnızca bir şıkkı işaretleyin.

1 2 3 4 5

Çok önemsiz ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ Çok önemli

57. Çevreye zarar verme riski  
Yalnızca bir şıkkı işaretleyin.

1 2 3 4 5

Çok önemsiz ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ Çok önemli

58. Mücbir sebep riski  
Yalnızca bir şıkkı işaretleyin.

1 2 3 4 5

Çok önemsiz ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ Çok önemli

59. Kaliteli malzeme/işçilik bulunmaması/proje başlangıcında kararlaştırılmış/belirlenmiş yapım standartlarıyla uyumsuzluk riski  
Yalnızca bir şıkkı işaretleyin.

1 2 3 4 5

Çok önemsiz ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ Çok önemli

60. Projeye karşı halk/siyasi muhalefet riski  
Yalnızca bir şıkkı işaretleyin.

1 2 3 4 5

Çok önemsiz ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ Çok önemli

61. Öngörülemeyen hava/jeoteknik koşullar riski  
Yalnızca bir şıkkı işaretleyin.

1 2 3 4 5

Çok önemsiz ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ Çok önemli

62. Kanıtlanmamış mühendislik teknikleri/projenin teknik açıdan yapılabilir olma(ma)sı (karmaşıklık düzeyi, teknik çözümün var olması) riski

*Yalnızca bir şıkkı işaretleyin.*

1 2 3 4 5

Çok önemsiz ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ Çok önemli

63. Tasarımların zamanında tamamlanamaması/eksikliği/hatalı olması/geç tasarım değişiklikleri riski

*Yalnızca bir şıkkı işaretleyin.*

1 2 3 4 5

Çok önemsiz ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ Çok önemli

64. Beklenenin altında işletme geliri riski

*Yalnızca bir şıkkı işaretleyin.*

1 2 3 4 5

Çok önemsiz ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ Çok önemli

65. Hükümetin imtiyazı sonlandırma/projenin kapsamının/şartnamenin hükümet tarafından değiştirilme riski

*Yalnızca bir şıkkı işaretleyin.*

1 2 3 4 5

Çok önemsiz ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ Çok önemli

66. İmtiyaz/ortaklık/tasarım/yapım sözleşmesi sorumluluk ve risklerin yetersiz dağılımı riski

*Yalnızca bir şıkkı işaretleyin.*

1 2 3 4 5

Çok önemsiz ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ Çok önemli

67. Devlet müdahalesi riski

*Yalnızca bir şıkkı işaretleyin.*

1 2 3 4 5

Çok önemsiz ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ Çok önemli

68. Yetersiz yasal çerçeve (hukuk) ve denetim sistemi riski

*Yalnızca bir şıkkı işaretleyin.*

1 2 3 4 5

Çok önemsiz ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ Çok önemli

69. Değerlendirmelerin objektif yapılmaması (Gerçekçi maliyet/fayda analizi)/subjektif değerlendirme riski

*Yalnızca bir şıkkı işaretleyin.*

1 2 3 4 5

Çok önemsiz ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ Çok önemli

70. Tamamlama riski/finansal kapanmada gecikme riski

*Yalnızca bir şıkkı işaretleyin.*

|             |                       |                       |                       |                       |                       |            |
|-------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|------------|
|             | 1                     | 2                     | 3                     | 4                     | 5                     |            |
| Çok önemsiz | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | Çok önemli |

71. Destekleyici altyapı eksikliği riski  
Yalnızca bir şıkkı işaretleyin.

|             |                       |                       |                       |                       |                       |            |
|-------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|------------|
|             | 1                     | 2                     | 3                     | 4                     | 5                     |            |
| Çok önemsiz | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | Çok önemli |

72. Faiz oranı oynaklığı riski  
Yalnızca bir şıkkı işaretleyin.

|             |                       |                       |                       |                       |                       |            |
|-------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|------------|
|             | 1                     | 2                     | 3                     | 4                     | 5                     |            |
| Çok önemsiz | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | Çok önemli |

73. Etkili ekonomik olaylar riski  
Yalnızca bir şıkkı işaretleyin.

|             |                       |                       |                       |                       |                       |            |
|-------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|------------|
|             | 1                     | 2                     | 3                     | 4                     | 5                     |            |
| Çok önemsiz | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | Çok önemli |

74. Kamu hizmetlerinin özel sektör sunum geleneğinin olmaması riski  
Yalnızca bir şıkkı işaretleyin.

|             |                       |                       |                       |                       |                       |                       |            |
|-------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|------------|
|             |                       |                       | 1                     | 2                     | 3                     | 4                     | 5          |
| Çok önemsiz | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | Çok önemli |

75. Yatırımcılar için projenin finansal çekiciliği/yabancı yatırımcılara güvenilir ve şeffaf ortam sağlayabilme riski  
Yalnızca bir şıkkı işaretleyin.

|             |                       |                       |                       |                       |                       |            |
|-------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|------------|
|             | 1                     | 2                     | 3                     | 4                     | 5                     |            |
| Çok önemsiz | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | Çok önemli |

76. KÖİ konusunda yetersiz deneyim riski  
Yalnızca bir şıkkı işaretleyin.

|             |                       |                       |                       |                       |                       |            |
|-------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|------------|
|             | 1                     | 2                     | 3                     | 4                     | 5                     |            |
| Çok önemsiz | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | Çok önemli |

77. Paydaşlar arasındaki çalışma yöntemleri ve bilgi birikimlerindeki farklılıklar riski  
Yalnızca bir şıkkı işaretleyin.

|             |                       |                       |                       |                       |                       |            |
|-------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|------------|
|             | 1                     | 2                     | 3                     | 4                     | 5                     |            |
| Çok önemsiz | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | Çok önemli |

78. Yatırımcıların kredi notu/yüklenicilerin finansal kapasitesi riski  
Yalnızca bir şıkkı işaretleyin.

|             |                       |                       |                       |                       |                       |            |
|-------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|------------|
|             | 1                     | 2                     | 3                     | 4                     | 5                     |            |
| Çok önemsiz | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | Çok önemli |

79. Hazine garantisi/fiyat garantisi/destek ve teşvik (olmaması) riski  
Yalnızca bir şıkkı işaretleyin.

|  |                       |                       |                       |                       |                       |  |
|--|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|--|
|  | 1                     | 2                     | 3                     | 4                     | 5                     |  |
|  | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |  |

Çok önemsiz ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ Çok önemli

80. Projenin gerekliliği/ihtiyacı karşılama/kamu ihtiyaçlarını giderme düzeyi riski  
*Yalnızca bir şıkkı işaretleyin*

1 2 3 4 5

Çok önemsiz ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ Çok önemli

81. Proje dokümanlarının sorun çözümlemeye karşı yetersiz kalması riski  
*Yalnızca bir şıkkı işaretleyin.*

1 2 3 4 5

Çok önemsiz ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ Çok önemli

82. Proje ekibinde kültürel farklılıkların yönetimi riski  
*Yalnızca bir şıkkı işaretleyin.*

1 2 3 4 5

Çok önemsiz ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ Çok önemli

83. Herhangi bir paydaşın projeyi bırakma/terk etme riski  
*Yalnızca bir şıkkı işaretleyin.*

1 2 3 4 5

Çok önemsiz ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ Çok önemli

84. Maliyet artış riski  
*Yalnızca bir şıkkı işaretleyin.*

1 2 3 4 5

Çok önemsiz ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ Çok önemli

85. Teknoloji transferinin sağlanma(ma)sı riski  
*Yalnızca bir şıkkı işaretleyin.*

1 2 3 4 5

Çok önemsiz ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ Çok önemli

86. Teknolojik demodelik riski  
*Yalnızca bir şıkkı işaretleyin.*

1 2 3 4 5

Çok önemsiz ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ Çok önemli

87. Alınan ekipmanların ve donanımların niteliklerinin uygunluğu riski  
*Yalnızca bir şıkkı işaretleyin.*

1 2 3 4 5

Çok önemsiz ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ Çok önemli

88. Risk faktörlerine ilişkin eklemek istediğiniz diğer etmenler/hususlar varsa lütfen sebebi ve etki gücüyle beraber belirtiniz?

.....