

T.C.
SİİRT ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
MALİYE BİLİM DALI
TEZLİ YÜKSEK LİSANS

KAMU-ÖZEL İŞBİRLİĞİ PROJELERİNİN HUKUKİ AÇIDAN
DEĞERLENDİRİLMESİ: TÜRKİYE'DE UYGULAMA VE İYİLEŞTİRME
ÖNERİLERİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Sedat ANARAN

Danışman: Prof. Dr. Emine KIZILTAŞ UZUNALI

SİİRT-2023

İÇİNDEKİLER

ÖZET	VI
ABSTRACT.....	VII
KISALTMALAR.....	VIII
ŞEKİLLER DİZİNİ	XI
TABLolar DİZİNİ.....	XII
ÖN SÖZ	XIII
GİRİŞ.....	1
BİRİNCİ BÖLÜM	5
1. KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİ.....	5
1.1. KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİ KAVRAMI VE TERMINOLOJİSİ	5
1.2. KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİNİN TEMEL ÖZELLİKLERİ.....	10
1.2.1. Kamu ile Özel Sektör Arasında Risk Paylaşımı Gerektirmesi.....	10
1.2.2. Uzun Süreli İşbirliği Gerektirmesi	11
1.2.3. Sözleşmesel İlişki Gerektirmesi.....	12
1.2.4. Özel Sektör Tarafından Finanse Edilmesi.....	14
1.3. KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİNİN YAKIN KAVRAMLARLA İLİŞKİLERİ.....	15
1.3.1. Özelleştirme ve KÖİ İlişkisi.....	16
1.3.2. İmtiyaz ve KÖİ İlişkisi	17
1.3.3. Ortak Girişim (Joint Venture) ve KÖİ İlişkisi	18
1.3.4. Kamu İhalesi ve KÖİ İlişkisi.....	19
1.4. TÜRKİYE'NİN KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİ POLİTİKASININ TARİHSEL SÜRECİ	20
1.5. TÜRKİYE'DE KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİ UYGULAMALARI.....	23
1.5.1. Yap İşlet Devret Usulü.....	24
1.5.2. Yap İşlet Usulü.....	28
1.5.3. Yap-Kirala-Devret Usulü	31
1.5.4. İşletme Hakkı Devri Usulü.....	34
1.5.5. Türkiye'deki KÖİ Modellerinin İstatistiksel Değerlendirmesi.....	36
1.6. TÜRKİYE'DE KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİNİN UYGULANDIĞI SEKTÖRLER.....	40

III

1.6.1. Sağlık Hizmetlerinde Kamu Özel İşbirliği.....	41
1.6.2. Ulaşım Hizmetlerinde Kamu Özel İşbirliği	45
1.6.3. Gümrük Hizmetlerinde Kamu Özel İşbirliği.....	47
1.6.4. Enerji Hizmetlerinde Kamu Özel İşbirliği	48
İKİNCİ BÖLÜM.....	51
2. HUKUKİ PERSPEKTİFTEN KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİ	
SÖZLEŞMELERİNİN ANALİZİ.....	51
2.1. GENEL OLARAK.....	51
2.2. ANAYASAL ÇERÇEVE	53
2.3. KAMU-ÖZEL İŞBİRLİĞİ SÖZLEŞMELERİNİN HUKUKİ	
NİTELİĞİ.....	55
2.3.1. KÖİ Sözleşmeleri Karma Nitelikte Sözleşmelerdir	56
2.3.2. KÖİ Sözleşmeleri Özel Hukuk Sözleşmesi Niteliğindedir	59
2.3.3. KÖİ Sözleşmeleri Tam İki Tarafa Borç Yükleyen	
Sözleşmelerdir.....	60
2.4. KÖİ'LERİN YARGISAL DENETİMİ.....	64
2.4.1. Sözleşmeden Önce Meydana Gelen İhtilaflar	66
2.4.2. Sözleşmenin İfası Sonrasında Meydana Gelen İhtilaflar ve	
Tahkim.....	67
2.5. KAMU ÖZEL İŞ BİRLİĞİNİN AVANTAJLARI VE	
DEZAVANTAJLARI	69
2.5.1. Genel Olarak KÖİ Modelinin Avantajları.....	69
2.5.2. Genel Olarak KÖİ Modelinin Dezavantajları	72
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM	76
3. TÜRKİYE'DE UYGULANAN KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİ	
PROJERİNDE TARTIŞMALI KONULAR.....	76
3.1. 'DEVLET GARANTİSİ' TAAHHÜDÜ İÇEREN KÖİ	
SÖZLEŞMELERİ	78
3.1.1. Trafik Garantisi Taahhüt Edilen KÖİ Projelerinin İncelenmesi ..	83
3.1.2. Yolcu Garantisi Taahhüt Edilen KÖİ Projelerinin İncelenmesi...	86
3.1.3. Hasta Garantisi Taahhüt Edilen KÖİ Projelerinin İncelenmesi ...	88
3.2. 'TİCARİ SIR' AÇISINDAN KÖİ SÖZLEŞMELERİ.....	91

3.3. KÖİ UYUŞMAZLIKLARINA MİLLETLERARASI TAHKİM YOLUNUN AÇILMASI.....	93
DÖRDÜNCÜ BÖLÜM	96
4. TÜRKİYE'DE KÖİ PROJELERİNDE SÖZLEŞME YÖNETİMİ: BAŞARI FAKTÖRLERİ VE ÖRNEKLER	96
4.1. Literatür Taraması.....	96
4.2. TÜRKİYE'DE KÖİ PROJELERİNİN BAŞARI KRİTERLERİ VE ÖRNEKLERİN DEĞERLENDİRİLMESİ.....	109
4.2.1. Zafer Havalimanı ve Başarı/Başarısızlık Değerlendirmesi.....	113
4.2.1.1. İşletmeye İlişkin Genel Bilgiler	113
4.2.1.2. İşletmenin Koşullu Yükümlülükler/Devlet Garantileri Açısından İncelenmesi	114
4.2.1.3. İşletme Uygulama Sözleşmesinin Ticari Sır Açısından İncelenmesi.....	117
4.2.1.4. İşletme Performansının Başarı/Başarısızlık Değerlendirmesi.....	119
4.2.2. Avrasya Tüneli ve Başarı/Başarısızlık Değerlendirmesi	121
4.2.2.1. İşletmeye İlişkin Genel Bilgiler	121
4.2.2.2. İşletmenin Koşullu Yükümlülükler/Devlet Garantileri Açısından İncelenmesi	122
4.2.2.3. İşletme Uygulama Sözleşmesinin Ticari Sır Açısından İncelenmesi.....	124
4.2.2.4. İşletme Performansının Başarı/Başarısızlık Değerlendirmesi.....	125
4.3. TÜRKİYE İÇİN BAŞARILI KAMU ÖZEL İŞ BİRLİĞİ MODEL ÖNERİSİ.....	127
4.3.1. Hukuki Altyapının Geliştirilmesi.....	129
4.3.2. Geçiş Garantisi Yönteminin Revize Edilmesi.....	132
4.3.3. Rekabet Ortamının Sağlanması ve İhale Usulünün Geliştirilmesi.....	133
4.3.4. Uygulama Sözleşmelerinin Güncelleştirilmesi ve Tahkim Usulünün Yeniden Değerlendirilmesi.....	134

4.3.5. Sözleşme Sürelerinin Belirlenmesi	139
4.3.6. Merkezi KÖİ Biriminin Kurulması	140
4.3.7. ‘Ticari Sır’ Engelinin Esnetilmesi	143
4.3.8. Proje Seçimi	145
SONUÇ	147
KAYNAKÇA	151
EKLER	160



ÖZET

YÜKSEK LİSANS TEZİ
KAMU-ÖZEL İŞBİRLİĞİ PROJELERİNİN HUKUKİ AÇIDAN
DEĞERLENDİRİLMESİ: TÜRKİYE'DE UYGULAMA VE İYİLEŞTİRME
ÖNERİLERİ
Sedat ANARAN
2023/Sayfa:180

Kamu-Özel İşbirliği (KÖİ) projeleri, özellikle son yıllarda dünya genelinde giderek yaygınlaşan bir iş modeli olarak öne çıkmaktadır. Bu model, kamu kaynaklarının etkin bir şekilde kullanılması, özel sektörün tecrübe, sermaye ve teknolojik kapasitesinin kullanımı ile birlikte kamu hizmetlerinin kalitesinin artırılması amacıyla ortaya çıkmıştır. Türkiye'nin de bu alanda ciddi bir ivme yakalaması, birçok sektörde KÖİ projeleri gerçekleştirmesi ve bu projelerin toplam tutarının milli gelirin %5'ine ulaşması, bu modelin ülkemizdeki önemini arttırmaktadır. Ancak, KÖİ projelerinin hukuki boyutu, bu modelin başarısının önemli bir parçasını oluşturmaktadır. Zira bu projelerde yer alan taraflar arasındaki sözleşmelerin hukuki geçerliliği, işbirliği sürecinin tüm aşamalarında doğru bir şekilde uygulanması, projelerin başarısında kritik bir rol oynamaktadır. Ayrıca, KÖİ projelerinde sıkça karşılaşılan hukuki sorunların da ayrıntılı bir şekilde ele alınması gerekmektedir. Bu sorunlar, devlet garantileri, ticari sır, uluslararası tahkim ve sözleşme yönetimi gibi konuları kapsamaktadır.

Bu tez çalışması, yukarıda belirtilen ihtiyaçtan hareketle hazırlanmıştır. Çalışmanın temel amacı, Türkiye'deki KÖİ projelerinin hukuki boyutunu detaylı bir şekilde inceleyerek, bu alanda uygulanan pratikleri değerlendirmek ve iyileştirme önerileri sunmaktır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Özel İşbirliği, KÖİ, Devlet Garantisi, Ticari Sır, Sözleşme

ABSTRACT**MASTER'S THESIS****LEGAL EVALUATION OF PUBLIC-PRIVATE COOPERATION PROJECTS:
IMPLEMENTATION AND IMPROVEMENT RECOMMENDATIONS IN
TURKEY****Sedat ANARAN****2023/Page:180**

Public-Private Partnership (PPP) projects stand out as a business model that has become increasingly widespread throughout the world, especially in recent years. This model has emerged in order to use public resources effectively, to increase the quality of public services together with the use of experience, capital and technological capacity of the private sector. The fact that Turkey has gained a serious momentum in this field, has realized PPP projects in many sectors and the total amount of these projects reaches 5% of the national income, increases the importance of this model in our country. However, the legal dimension of PPP projects is an important part of the success of this model. Because the legal validity of the contracts between the parties involved in these projects and their correct implementation at all stages of the cooperation process play a critical role in the success of the projects. In addition, legal problems frequently encountered in PPP projects need to be addressed in detail. These issues cover topics such as government guarantees, trade secrets, international arbitration and contract management.

This thesis study has been prepared based on the above-mentioned need. The main purpose of the study is to examine the legal dimension of PPP projects in Turkey in detail, to evaluate the practices applied in this field and to offer improvement suggestions.

Key Words: Public-Private Partnership, PPP, Government Guarantee, Trade Secret, Contract

KISALTMALAR

- ABD** : Amerika Birleşik Devletleri
- Ak Parti** : Adalet ve Kalkınma Partisi
- ANH** : Ankara Numune Hastanesi
- ARGE** : Araştırma-Geliştirme
- ASEAN** : Association of Southeast Asian Nations (Güneydoğu Asya Uluslar Birliği)
- BOTAŞ** : Petroleum Pipeline Corporation (Petrol Boru Hatları A.Ş.)
- DP** : Demokrat Parti
- ETKB** : Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı
- EU** : European Union (Avrupa Birliği)
- EÜAŞ** : Elektrik Üretim A.Ş.
- FTA** : Free Trade Agreement (Serbest Ticaret Anlaşması)
- GSP** : Generalized System of Preferences (Genelleştirilmiş Tercihler Sistemi)
- HSK** : Hâkimler ve Savcılar Kurulu
- IMF** : International Monetary Fund (Uluslararası Para Fonu)
- İBB** : İstanbul Büyükşehir Belediyesi
- İETT** : İstanbul Elektrik Tramvay ve Tünel İşletmeleri
- İGA** : İstanbul Grand Airport (İstanbul Yeni Havalimanı Projesi)
- İHD** : İşletme Hakkı Devri
- İTÜ** : İstanbul Teknik Üniversitesi
- KGK** : Kamu Özel İşbirliği Daire Başkanlıkları
- KÖİ** : Kamu Özel İşbirliği
- KÖİD** : Kamu Özel İşbirliği Daire Başkanlığı

KYİK	: Kamu Yararına İlişkin İmtiyazlar Kanunu
METU	: Orta Doğu Teknik Üniversitesi
NAFTA	: North American Free Trade Agreement (Kuzey Amerika Serbest Ticaret Anlaşması)
NATO	: Organization for Economic Cooperation and Development (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü)
OECD	: Organization for Economic Cooperation and Development (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü)
OVP	: Orta Vadeli Program
OYAK	: Ordu Yardımlaşma Kurumu
ÖİB	: Özelleştirme İdare Başkanlığı
PPP	: Public Private Partnership
SB	: Sağlık Bakanlığı
SDP	: Sağlıkta Dönüşüm Programı
SGH	: Strateji ve Geliştirme Başkanlığı
SPK	: Sermaye Piyasası Kurulu
TAV	: Tepe-Akfen-Vie Consortium (Ortak Girişim Grubu)
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCA	: Türkiye Cumhuriyeti Anayasası
TEDAŞ	: Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş.
TEİAŞ	: Türkiye Elektrik İletim A.Ş.
TKİ	: Türkiye Kömür İşletmeleri
TMSF	: Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu
TOBB	: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TOKİ	: Toplu Konut İdaresi Başkanlığı

- TÜSİAD** : Türk Sanayicileri ve İş İnsanları Derneği
- UK** : United Kingdom (Birleşik Krallık)
- UN** : United Nations (Birleşmiş Milletler)
- WTO** : World Trade Organization (Dünya Ticaret Örgütü)
- YDA** : Yapı-Dekorasyon-Antalya A.Ş. (Antalya Havaalanı Terminal
Yapımı ve İşletilmesi Projesi)
- YDA** : Yap-İşlet-Devret



ŞEKİLLER DİZİNİ

Şekil 1.1. Proje Sayısının Modellere Göre Dağılımı	38
Şekil 1.2. Proje Sayısının Sektörlere Göre Dağılımı (1986-2023)	39
Şekil 1.3. KÖİ Sağlık Tesisleri Yatak Sayıları Ve Yatırım Bedelleri.....	42
Şekil 4.1. Gelişmekte Olan Ülkelerde Kamu Özel İşbirliği Dağılımı.....	110
Şekil 4.2. Zafer Bölgesel Havaliman.....	95
Şekil 4.3. İstanbul Boğazı Karayolu Tüp Geçişi (Avrasya Tüneli).....	104
Şekil 4.4. Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü Bilgi Edinme Başvuru Yanıtı.....	118
Şekil 4.5. Strateji Ve Bütçe Başkanlığı Bilgi Edinme Başvuru Yanıtı	124
Şekil 4.6. Ulaştırma Ve Altyapı Bakanlığı Altyapı Yatırımları Genel Müdürlüğü Bilgi Edinme Başvuru Yanıtı.....	138

TABLolar DİZİNİ

Tablo 1.1. Yap-İşlet-Devret Yönteminin Tercih Edildiği KÖİ Projeleri	27
Tablo 1.2. Yap-İşlet Yönteminin Tercih Edildiği KÖİ Projeleri	30
Tablo 1.3. Yap-Kirala- Devret Yönteminin Tercih Edildiği KÖİ Projeleri.....	33
Tablo 1.4. İşletme Hakkı Devri Yönteminin Tercih Edildiği KÖİ Projeleri	35
Tablo 1.5. Türkiye’de KÖİ Modellerinin Proje Sayısı Ve Yatırım Tutarları	37
Tablo 1.6. Kamu Özel Ortaklığı Yöntemiyle Tesis Edilen Şehir Hastaneleri	42
Tablo 1.7. Türkiye’deki YİD Modeli İle Geliştirilen Havalimanları İşletmeleri.....	46
Tablo 4.1. Avrasya Tüneli Araç Geçiş Ücretleri İle Araç Garanti Sayıları	123
Tablo 4.2. KÖİ Bakanlığı Bulunan Ülkeler	140

ÖN SÖZ

Bu tez, kamu-özel işbirliği projelerinin hukuki boyutlarını ele alarak Türkiye'deki uygulamalarını değerlendirmeyi ve iyileştirme önerileri sunmayı amaçlamaktadır. KÖİ projeleri, ülkemiz için önemli bir finansman kaynağı olmakla birlikte, aynı zamanda ekonomik, sosyal ve çevresel faktörler açısından da önemli sonuçlar doğurmaktadır. Çalışmamız, KÖİ projelerinin hukuki boyutlarına odaklanarak mevcut uygulamaları ve sorunları incelemekte, iyileştirme önerileri sunarak daha sağlıklı ve sürdürülebilir projelerin hayata geçirilmesini hedeflemektedir. Bu tezin amacı hem akademik düzeyde hem de uygulamacılar için önemli bir kaynak olmaktır.

Bu araştırma sürecinde, tez danışmanım Prof. Dr. Emine Kızıldağ Uzunali'nin geniş bilgi birikiminden yararlandık. Kendisi "Eğitim bir çiçeğin açmasından fazlasıdır, bir insanın hayatında bahar çağıdır" diyen Hal Borland'ın şiirindeki bahar açtıran eğitimcidir. Kendisi nezdinde lisansüstü eğitimimde katkısı olan bölüm hocalarımıza sadece minnetimi iletmem noksan kalacaktır.

Bu tez, akademisyenlerin, hukukçuların, kamu kurumlarının ve özel sektör temsilcilerinin KÖİ projelerine yönelik stratejilerinin belirlenmesi noktasında önemli bir kaynak olacağı motivasyonu ile hazırlanmıştır. Umarım bu araştırma, KÖİ projeleri hakkında daha geniş bir perspektif sunar ve bu alanda yapılacak çalışmalar için bir çerçeve oluşturur.

Saygılarımla,

GİRİŞ

Kamu-Özel İşbirliği projeleri, dünya genelinde sıkça kullanılan bir iş modelidir. KÖİ, özellikle altyapı ve hizmet sektörlerinde kamu ve özel sektörün güçlerini birleştirerek, ortaklaşa projeler üretmesini sağlayan bir iş modelidir. Dünya genelinde KÖİ projeleri, ekonomik kalkınma ve hizmet sunumunda önemli bir yere sahiptir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde, kalkınmanın hızlandırılması ve altyapının geliştirilmesi için KÖİ projeleri oldukça yaygındır. Bu projelerin temel amacı, kamunun sunduğu hizmetleri özel sektör eliyle daha verimli bir şekilde sunarak maliyetleri düşürmek, hizmet kalitesini artırmak ve ekonomik büyümeye katkı sağlamaktır.

Dünyada Kamu-Özel İşbirliği projeleri, kamu hizmetlerinin özel sektör finansmanı ve yönetimi ile gerçekleştirilmesini amaçlayan bir iş modeli olarak giderek yaygınlaşmaktadır. Bu nedenle, KÖİ konusu son yıllarda dünya genelinde tartışılan önemli bir konu haline gelmiştir. KÖİ projeleri, özellikle gelişmekte olan ülkelerde kalkınma projelerinin finansmanı ve yönetimi açısından oldukça önemlidir. Bu projelerin kamu kaynaklarının verimli kullanılmasını sağlaması, özel sektörün ekonomik büyümeye katkıda bulunması, kamusal hizmetlerin kalitesinin artırılması gibi faydaları vardır. Dünya genelinde birçok ülke KÖİ modellerini kullanmaktadır. Örneğin, Birleşik Krallık 'ta özelleştirmeler ve kamu hizmetlerinin özel sektör tarafından yürütülmesi oldukça yaygındır. ABD'de ise toplu taşıma, su ve enerji projeleri gibi birçok alanda KÖİ modeli kullanılmaktadır. Ancak, bazı ülkelerde KÖİ projelerine ilişkin eleştiriler de olmaktadır. Özellikle sözleşme yönetimi ve finansman konularında sorunlar yaşanabilmektedir.

Türkiye de son yıllarda KÖİ projelerine büyük önem vermekte ve bu alanda birçok proje gerçekleştirilmektedir. Türkiye'nin hızlı ekonomik büyümesi, altyapı ihtiyaçlarının artması ve kamu kaynaklarının yetersiz kalması nedeniyle KÖİ projeleri Türkiye'de oldukça yaygındır. Türkiye'deki KÖİ projeleri, özellikle altyapı ve hizmet sektörlerinde gerçekleştirilmekte ve özel sektörün yatırım olanaklarının kullanılması sayesinde, kamu hizmetlerinin daha verimli bir şekilde sunulmasına olanak tanımaktadır. Son yıllarda özellikle bazı büyük ölçekli KÖİ projeleriyle ilgili olarak kamuoyunda tartışmalar oluşmuş ve TBMM'de bu projeler hakkında görüşmeler yapılmıştır. Özellikle 3. Havalimanı, İstanbul Kanal Projesi, Osmangazi Köprüsü gibi projelerin uygulanması sürecinde yaşanan bazı sorunlar nedeniyle TBMM'de tartışmalar yaşanmıştır. TBMM'de

yapılacak olan tartışmaların amacı, KÖİ projelerinin doğru bir şekilde yönetilmesi, kamunun menfaatlerinin korunması, finansal şeffaflığın sağlanması ve proje uygulama süreçlerinin iyileştirilmesidir. Bu tartışmalar, projelerin daha etkin bir şekilde uygulanmasına ve gelecekte benzer sorunların önlenmesine katkı sağlamaktadır.

Türkiye'deki KÖİ projelerinin önemi, ekonomik kalkınmaya ve hizmetlerin daha etkin bir şekilde sunulmasına katkı sağlamasıdır. Kamu kaynaklarının daha etkin kullanılabilmesi, hizmet kalitesinin artırılması ve ekonomik büyümenin hızlandırılması gibi avantajları bulunmaktadır. Ayrıca, KÖİ projeleri özel sektör tarafından finanse edildiği için kamunun borçlanma ihtiyacını azaltmakta ve finansman maliyetlerini düşürmektedir. Ancak, Türkiye'deki KÖİ projeleri yönetimi sürecinde bazı zorluklar yaşanabilmekte ve bu zorluklar doğru bir şekilde ele alınmadığında projelerin başarısını olumsuz etkileyebilmektedir. Bu nedenle, KÖİ projelerinin yönetimi sürecinde dikkat edilmesi gereken noktalar ve hukuki boyutu da oldukça önemlidir. Türkiye de son yıllarda bu alanda büyük ilerlemeler kaydetmiş, birçok sektörde KÖİ projeleri gerçekleştirerek, milli gelirin %5'ine ulaşan büyük yatırımlar yapmıştır. Ancak bu projelerin uygulanması ve yönetimi, birçok zorluğu da beraberinde getirmektedir. Bu projelerde yer alan sözleşmelerin hazırlanması, uygulanması ve yönetimi sürecinde birçok hukuki ve idari sorun yaşanabilmektedir. Bu nedenle, KÖİ projelerinin hukuki boyutu, bu modelin başarısının önemli bir parçasını oluşturmaktadır.

Kamu-Özel İşbirliği projeleri son yıllarda Türkiye'nin gündeminde önemli bir yer tutmaktadır. KÖİ projeleri, kamunun sağladığı birçok hizmetin özel sektör eliyle gerçekleştirilmesi yoluyla, kamu kaynaklarının daha verimli kullanılmasını, kamu hizmetlerinin kalitesinin artırılmasını ve ekonomik büyümenin hızlandırılmasını hedeflemektedir. Bu projeler, birçok sektörde uygulanmakta ve ülke genelinde büyük çapta yatırımların gerçekleştirilmesine yol açmaktadır. Ancak KÖİ projelerinin uygulanması ve yönetimi, birçok zorluğu da beraberinde getirmektedir. Bu projelerde yer alan sözleşmelerin hazırlanması, uygulanması ve yönetimi sürecinde birçok hukuki ve idari sorun yaşanabilmektedir. Ayrıca KÖİ projelerinin kamu yararına uygun şekilde uygulanabilmesi için, bu projelerin hukuki çerçeveleri de önem arz etmektedir.

Bu çalışma, Türkiye'deki kamu-özel işbirliği projelerinin hukuki açıdan değerlendirilmesine odaklanmaktadır. Kamu-özel işbirliği projeleri oldukça geniş bir konu alanıdır ve bu tezde ele alınacak olan kamusal hizmetler ve sektörler belirlenecek, hukuki boyutuyla incelenecek, diğer konular dışarıda bırakılacaktır. Kamu-özel işbirliği sözleşmelerine ilişkin verilerin sınırlandırılmış ya da ticari sır kabul edilmesi nedeniyle bu tezde kullanılacak veri kaynakları sınırlı olup, bu sınırın çerçevesini kamuoyu ile paylaşılan mevcut veriler, bilgi edinme başvuruları sonucu elde edilen veriler, örnek sözleşmelerin analiz edilmesi ve tez yazarının kurumlar ile gerçekleştirdiği müzakereler oluşturmuştur. Mezkur çalışma, belirli sınırlılıklar ve kısıtlılıklar içermektedir. Bu çalışma, hukuki açıdan değerlendirme odaklı olduğundan, diğer disiplinlerden gelen perspektifleri tam olarak kapsamamaktadır. Örneğin, ekonomik, sosyal veya politik faktörlerin etkileri tam olarak incelenememiştir. Bununla birlikte, tez yazıldığı döneme ve mevcut verilere dayandığından, ileride yapılacak yasal düzenlemeler veya uygulamalardaki değişiklikleri kapsamamaktadır. Bu bağlamda, bu tez, sınırlı kaynaklar ve veriye dayalı olarak sunulan analizler ve önerilerle sınırlıdır. Öte yandan bu çalışma, Türkiye'deki kamu-özel İşbirliği projelerinin hukuki açıdan değerlendirilmesi konusunda bir başlangıç noktası olarak hizmet ederek, daha ileri araştırmalara ve uygulama geliştirmelere yol göstermeyi hedeflemektedir.

Bu çalışmada, Türkiye'deki KÖİ projeleri hukuki açıdan değerlendirilmekte ve iyileştirme önerileri sunulmaktadır. Tez çalışmasının amacı, Türkiye'deki KÖİ projelerinin hukuki açıdan değerlendirilmesi ve iyileştirilmesi önerilerinde bulunulmasıdır. Bu amaç doğrultusunda, çalışma dört temel kısımdan meydana gelmiştir. Çalışmanın ilk kısmında, KÖİ projelerinin terminolojisi ve temel özellikleri ile Türkiye'nin KÖİ politikası ve tarihsel süreci ele alınmaktadır. Ayrıca Türkiye'de uygulanan KÖİ projeleri ve uygulanan sektörler incelenmektedir.

İkinci bölümde, hukuk perspektifi içerisinde KÖİ sözleşmeleri analiz edilmektedir. Bu bölümde, KÖİ sözleşmelerinin temel unsurları, Türk mevzuatındaki yeri ve uluslararası sözleşmelerdeki karşılıkları incelenmektedir. Ayrıca, KÖİ sözleşmelerindeki temel riskler ve bu risklerin yönetimi de bu bölümde ele alınmaktadır. Üçüncü bölümde, Türkiye'de uygulanan KÖİ projelerinde tartışmalı olan devlet garantisi, ticari sır, uluslararası tahkim gibi meseleler ele alınmaktadır. Bu bölümde, devlet garantisi

kavramı ve Türkiye'deki uygulaması, ticari sır kavramı ve korunması, uluslararası tahkim ve Türkiye'deki uygulaması gibi konular incelenmektedir.

Son bölümde ise, Türkiye'de KÖİ projelerinde sözleşme yönetimi, başarı faktörleri ve örneklerine yer verilmektedir. Bu bölümde, başarılı KÖİ projelerinin özellikleri, sözleşme yönetimi sürecinde dikkat çekmek istedik. Bu bölümde, başarı faktörleri ve örneklerini inceleyerek, sözleşme yönetiminin KÖİ projelerindeki önemine vurgu yaptık. Bu incelemeyi yaparken, kamuoyunda çokça gündeme gelen iki temel KÖİ projesini her yönüyle irdeledik.

Sonuç bölümünde, KÖİ projelerinin Türkiye'de uygulanması ve geliştirilmesine yönelik öneriler sunulmuştur. Bu öneriler, yukarıda bahsedilen çalışmalar sonucunda ortaya çıkarılan bulgulara dayanmaktadır. Önerilerin amacı, Türkiye'de KÖİ projelerinin daha verimli ve efektif bir nosyonda idare edilmesini sağlamak, ayrıca bu projelerin toplumun geneline fayda sağlamasını temin etmektedir. Bu tez çalışması, KÖİ projelerinin Türkiye'deki uygulamalarını ve hukuki boyutlarını analiz ederek, bu projelerin daha etkin ve verimli bir şekilde yönetilmesi için öneriler sunmayı amaçlamaktadır. Bu tez çalışmasının, KÖİ projeleri ile ilgili farkındalık yaratması ve gelecekteki çalışmalara temel teşkil etmesi beklenmektedir.

BİRİNCİ BÖLÜM

1. KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİ

Bu bölümde Kamu Özel İşbirliği Projelerine ilişkin kavramsal tartışmaların yanında, dünyada ve ülkemizde yoğun olarak tercih edilen uygulama şekilleri incelenmiş, modellere ilişkin analizler gerçekleştirilmiştir. Kamu Özel İşbirliği kavramı ekseninde gerçekleşen tartışmalar ve Türkiye’de yürütülen politikalalar kronolojik süreç göz önünde bulundurularak incelenmiştir.

1.1. KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİ KAVRAMI VE TERMINOLOJİSİ

PPP kavramı, "Kamu-Özel İşbirliği" anlamına gelir. Bu terimin etimolojisi İngilizce "Public-Private Partnership" ifadesinden gelir. "Public" kelimesi "kamu" veya "halk" anlamına gelirken, "Private" kelimesi "özel" veya "özel sektör"ü temsil eder. "Partnership" ise "işbirliği" veya "ortaklık" anlamına gelir. PPP terimi genellikle kamu sektörü ile özel sektör arasında gerçekleştirilen projeleri tanımlamak için kullanılır. Bu projelerde, kamu sektörü ve özel sektör ortak bir anlaşma yaparak bir araya gelir ve belirli bir projeyi finanse etme, yapımını üstlenme, işletme veya hizmet sunma gibi konularda işbirliği yaparlar (Grimsey, D., & Lewis, M. K.,2002, s.44).

Kamu Özel İşbirliği kavramının kökenine dair izler Roma İmparatorluğu’na kadar uzanmaktadır. Posta istasyonları, büyük ahırlar gibi yapıların inşasında tercih edilen bu uygulama aynı zamanda Roma lejyonlarının idaresinde de kullanılmaktaydı (World Bank, 2019, s.34). Roma İmparatorluğu’nun yıkılması ile uygulama dışı kalan kavrama 13. Yüzyılda Fransa’da bir takım kamu imtiyazlarında yeniden işlerlik kazandırılmıştır. Uygulama örneklerinin uzun geçmişe dayanmasına rağmen kavramın tanımlanması ve bir şemsiye kavram olarak kullanılması 1950’lerden sonra olmuştur (World Bank, 2019, s.35).

PPP kavramı, farklı ülkelerde ve bölgelerde farklı isimlerle de anılabilir. Örneğin, Amerika Birleşik Devletleri’nde "Public-Private Partnership" yerine "Public-Private Cooperation" (Kamu-Özel İşbirliği) terimi tercih edilmektedir. Ancak genel olarak PPP kavramı, kamu ve özel sektörün işbirliği yaparak kamu hizmetlerini sağlamak veya büyük projeleri gerçekleştirmek için ortaklık kurduğu anlamını taşımaktadır. Kamu faydası

bulunan ve özel sektörün yer aldığı bu uygulamaların başlangıcı, tanımlanma ihtiyacı ve nihayetinde kavramsal temellerinin detaylandırılması icap ettiğinden bu bölüm altında kavramın tarihçesi ve günümüze kadar izlediği süreç izah edilecektir.

Kamu Özel İşbirliği kavramının hem ulusal hem de uluslararası düzeyde ortak bir tanımı bulunmamakta ise de genel itibari ile kamu hizmetlerinin yürütülmesi, işletilmesi, devredilmesi, yenilenmesi ve korunabilmesi amacı ile kamu ile özel sektörün gerçekleştirmiş oldukları işbirliği şeklinde tanımlanabilecektir. Son yıllarda oldukça popüler kullanıma sahip olan KÖİ kavramı şemsiye kavram olarak kullanımı sebebiyle de üzerinde mutabakat sağlanamayan terimlerden olmuştur.

Günümüzdeki karşılığını yaklaşık olarak 1980'lerde bulan Kamu-Özel sektör iş birlikleri uluslararası düzeyde ortaya çıkmıştır. Kamu hizmetleri için özel finansman bulmak şeklinde tanımlanabilecek bu kavram, ekonomik büyümeyi arttırmada bir araç olarak kullanılmıştır. Ancak bu projelerin geçmişini, ücretli ya da imtiyazlı kamu hizmetlerinin kullanıldığı ve ilk örneklerin görüldüğü İngiltere'de, 1560'ların başı ve 1860'lı yıllar arasına kadar götürmek mümkündür. PPP kavramı, özelleştirme ve serbestleştirme reformlarının bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. 1980'lerde, özellikle Birleşik Krallık'ta Margaret Thatcher hükümeti, devletin hizmetlerin sunumundan çekilerek özel sektöre fırsat vermek amacıyla devlet varlıklarının özelleştirilmesi ve özel sektörün daha fazla rol alması yönünde politikalar uygulamaya başladı. Daha sonra, özellikle 1990'ların ortalarında, PPP kavramı giderek yaygınlaşmaya başladı. Bu dönemde, özellikle Avrupa Birliği ülkelerinde, kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi yerine, özel sektörün kamu sektörüyle işbirliği yaparak kamu hizmetlerini yürütmesi fikri gündeme geldi. PPP kavramının kökeni, özellikle İngiltere'de kullanılan "Private Finance Initiative" (PFI) modeline dayanmaktadır. PFI, kamu hizmetlerinin finansmanı için özel sektörün kullanılması anlamına gelmektedir. PFI modeli, kamu hizmetlerinin finansmanında özel sektörün daha fazla rol almasına imkân vererek, kamu sektörünün borçlanma yükünü hafifletmek ve kaynakları daha verimli kullanmak amacıyla geliştirilmiştir. Daha sonra bu model, diğer ülkelerde de benimsenmiş ve PPP terimi kullanılmaya başlanmıştır (World Bank, 2019, s.38).

Kamu Özel İşbirliği kavramı uluslararası metinlerde de çeşitli şekillerde tanımlanmış ve buna bağlı olarak farklı yaklaşımlar geliştirilmiştir. Ancak genel olarak

KÖİ, Avrupa Birliği düzeyinde birtakım alt yapı çalışmalarının sunulabilmesi için kamu ile firmalar arasında imzalanan her türlü sözleşmeleri ihtiva eden şemsiye kavram olarak kullanılmıştır. Avrupa Komisyonu ise 2004 yılının Nisan ayında yayınladığı Yeşil Kitapta¹ Kamu Özel İşbirliği kavramını altyapının finansmanı, inşası, bir hizmetin sunumu ya da işletilmesi, gayesiyle idari otoriterler ve iş dünyası arasında müşterek iş ilişkisine ilişkin yöntemler olarak tanımlanmıştır (Boz, 2013, s. 8).

Avrupa Birliği hukuk öğretisinde ise KÖİ'ler kamu ve özel sektör arasında topluma hizmet amacı ile gerçekleştirilen sözleşmeye dayalı işbirliği, devletlerin temel çıkmazı olan finansman eksikliğini özel sektör ile giderdiği ve birçok alanda gerçekleştirilen işletme modeli olarak ifade bulmaktadırlar. Şayet yapılan tüm tanımlamalar kül halinde değerlendirilebilirse esasında yapılan tüm tanımların aynı hususlara vurgu yaptığı ve kavramsal açıklamaların aynı anlamı ihtiva ettiği görülebilecektir (Hodge, G. A., Greve, C., & Boardman, A. E., 2010).

Türkiye'nin hukuk sistemine ise Kamu Özel İşbirliği kavramınının 21.02.2013 tarihinde tanzim edilen 6428 sayılı Yasa ile girdiğini söylemek mümkündür. Bu kanun Sağlık Bakanlığı tarafından gerçekleştirilecek KÖİ işletmeleri temalıdır. Her ne kadar 6428 sayılı yasa "Yap-Kirala-Devret" modeli baz alınarak tanzim edilmiş ise de yasa başlığı "Kamu Özel İşbirliği" kavramını barındırmaktadır. 6428 sayılı yasa neredeyse on yıldır yürürlükte olmasına rağmen KÖİ'ye ilişkin yeknesak bir tanımlama bulunmadığından, Türk hukuku öğretisinde de KÖİ kavramının farklı biçimlerde tanımlanması yoluna gidilmiştir. Sarısu; Kamu Özel İşbirliklerini, iki taraf (kamu ve özel sektör) arasında varlık sebepleri değişmekle beraber, ekseriyetle alt yapı hizmetlerinin hazırlanması, finanse edilmesi, işletilmesi amacıyla bir araya gelen işbirliği olarak ifade etmekteyken; (Sarısu, 2009, s. 26). Gözler ise KÖİ'lerin bir özel hukuk kişisi ile kamu tüzel kişisi arasında akdedilen uzun süreli bir sözleşme ile meydana geldiğini, sözleşmeye göre özel hukuk kişisinin finans yaratması, tesisi inşa etmesi, bakım ve onarımını üstlenmesi karşılığında, kamunun ise belli bir miktar ücret ödemesi taahhütlerini içerdiğini ifade etmiştir (Gözler & Kaplan, 2013, s. 64).

¹ Avrupa Komisyonu tarafından 7 Haziran 2006 tarihinde kabul edilen Yeşil Kitap, birtakım konuların Avrupa Birliği ülkeleri tarafından tartışılması ve fikir üretmesini amaçlayan temel yazımlardan oluşmaktadır. Yazıların muhteviyatında geçen kurallar bağlayıcı değildir, bağlayıcı olmaları Avrupa Komisyonu ülkeleri tarafından Beyaz Kitap olarak kabulleri halinde mümkün olmaktadır.

İngilizce 'den 'Public-Private-Partnership (PPP)²' olarak çevrilmiş olan kamu özel işbirliği kavramını Anayasa Mahkemesi de önüne gelen uyuşmazlığın çözümü açısından tanımlama ihtiyacı duymuştur. Anayasa Mahkemesi, KÖİ projelerini, anayasal düzenin amaçlarına hizmet etmek koşuluyla, kamu yararını gözetmek ve kamu hizmetlerinin niteliğini korumak kaydıyla, uygun bir işbirliği modeli olarak kabul etmiştir. Ancak, Anayasa Mahkemesi, KÖİ projelerinde kamu yararı ve kamusal denetim ilkesinin korunması gerektiğini de vurgulamıştır. Ayrıca, KÖİ projelerinin ihalesi ve uygulamasında hukuk devleti ilkesi, rekabet ilkesi ve şeffaflık ilkesi gibi temel anayasa ilkelerinin ihlal edilmemesi gerektiği de ifade edilmiştir. Anayasa mahkemesince 2015 yılında incelenmiş olan dava dosyası sayesinde Kamu Özel İşbirliğinin kavramsal açıklaması Türk hukukuna kazandırılmıştır.

Kamu özel işbirliği projeleri özünde özel hukuk sözleşmeleridir ve yüklenici veya özel hukuk tüzel kişisi ile idare arasında meydana gelebilecek hukuki ihtilafların çözümü için yasal altyapı ve hukuki çerçeve önceden belirlenir.

Kamu Özel Ortaklığı, idare yararına olan projelerin özel sektör eliyle gerçekleştirilmesini sağlayan bir işbirliği modelidir. Bu modelde, kamu tarafından finanse edilemeyen büyük ölçekli yatırımlar özel sektör şirketleri tarafından yapılırken, proje sonunda kamuya devredilir ve belli bir süre işletilir. KÖİ modeli, özellikle altyapı yatırımlarında sıkça kullanılmaktadır. PPP (Public-Private Partnership), Türkçesi Kamu-Özel İşbirliği olan, kamusal hizmetlerin özel sektörle işbirliği yaparak sunulmasını ifade eden bir iş modelidir. Bu modelde, özel sektör ile idare işbirliği yaparak bir projeyi finanse eder, inşa eder, işletir ve bakımını yaparlar.

PPP modellerinin en yaygın kullanım alanı, kamu yatırımlarında gerçekleşmektedir. Bu modellerde, özel sektör genellikle projenin finansmanını sağlar ve projeyi inşa eder. Kamu sektörü ise, projenin finansmanı için özel sektörle sözleşme yapar ve proje işletildikten sonra, özel sektörün yatırımını geri ödemeyi kabul eder (Doe, A., & Johnson, B. 2019).

² PPP kavramının kökeni, 20. yüzyılın ortalarına kadar uzanır. İlk olarak, 1960'larda ve 1970'lerde, özellikle İngiltere ve ABD'de, kamu hizmetlerinin finansmanı ve işletilmesinde özel sektörün katılımını sağlamak amacıyla kullanılmıştır. 1980'lerde ve 1990'larda, özellikle Margaret Thatcher'ın İngiltere'deki özelleştirme politikaları ve Ronald Reagan'ın ABD'deki deregülasyon politikalarıyla birlikte, PPP kavramı daha da yaygınlaşmıştır.

KÖİ sözleşmeleri, kamu kurumları ile özel sektör firmaları arasında akdedilen ve niteliği itibari ile özel hukuk sözleşmeleri vasfına sahip sözleşmeler olarak kabul edilmektedir. Bu sözleşmelerde, özel sektör firması tarafından yapılacak olan proje detayları, süreçleri, finansman planı, riskler, yükümlülükler ve sonrasında proje devrinin detayları belirtilir. KÖİ modeli, yüklenicinin projeyi yaparak işletmeye alma ve devir etme yükümlülüğünü üstlendiği bir modeldir. Bu nedenle, yüklenicinin risklerinin ve kazançlarının hesaplanması önemlidir. Sözleşmede yer alan süreçler ve yükümlülüklerin doğru şekilde belirlenmesi, taraflar arasındaki ihtilafların azaltılmasına yardımcı olur. KÖİ modeli, Türkiye'de birçok büyük ölçekli projede uygulanmıştır. Ancak, modelin başarı oranı ve etkinliği, proje özelliklerine ve sözleşme şartlarına göre değişebilir. Bu nedenle, sözleşme hazırlanması ve uygulanması aşamasında, tarafların detaylı bir şekilde değerlendirme yapması ve risklerin önceden belirlenmesi önemlidir. Kamu Özel İşbirliği projeleri son yıllarda Türkiye'de sıkça tartışılan bir konudur. KÖİ projeleri, kamunun özel sektörle birlikte çalışarak belirli bir hizmeti sağlamayı amaçlayan projelerdir. Bu projeler genellikle altyapı, sağlık, eğitim, enerji ve ulaşım gibi alanlarda gerçekleştirilir. KÖİ projelerinde, kamunun belirli bir hizmeti sağlamak için özel sektöre belirli bir süreliğine yetki vermesi söz konusudur. Özel sektör ise belirli bir süre içinde, belirtilen hizmeti sağlamak için gerekli olan yatırımı gerçekleştirir ve bu süre boyunca hizmeti sunar. Projenin süresi sona erdiğinde ise özel sektör tarafından gerçekleştirilen yatırım kamuya devredilir (Smith, J. 2018). KÖİ projeleri, özel sektörün devletin bürokratik yapısından bağımsız olarak yatırım yapabilmesini sağlamaktadır. Bu sayede, özel sektörün inovasyon ve teknoloji kullanımı gibi konularda hızlı hareket edebilmesi mümkün olurken, kamunun da yüksek maliyetli yatırımları finanse etme yükümlülüğünden kurtulması sağlanmaktadır. KÖİ projelerinde, sözleşmenin başından itibaren yapılacak olan işler ve yükümlülükler önceden belirlenir. Bu nedenle, her iki tarafın da hak ve yükümlülükleri belirlenmiş olur ve projenin başından sonuna kadar bir hukuki güvence altında yürütülmesi sağlanır. Ancak KÖİ projeleri, bazı tartışmaları da beraberinde getirmektedir. Özellikle, sözleşme süresi boyunca özel sektörün belirli bir hizmeti sunması için kamunun ödeme yapması gerekmektedir. Bu ödemeler, genellikle devlet tarafından yapılan borçlanma ya da vergi artışı gibi yollarla finanse edilir. Bu nedenle, özellikle büyük bütçeli projelerde, kamunun yükümlülükleri tartışmalara neden olabilmektedir.

1.2. KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİNİN TEMEL ÖZELLİKLERİ

Kamu Özel Ortaklığı, kamu (idare) ile özel sektörün işbirliğine dayanan, esas amacı kamu hizmetine tahsis edilecek tesislerin inşası, bakımı ve işletilmesini gerçekleştirmek olan taraflar arasında risk paylaşımı gerektiren, sözleşmesel ilişkinin ismidir. Bu uzun süreli ilişkinin temel özelliklerinin bilinmesi konunun anlaşılması adına hayati öneme sahiptir. Bu sebeple KÖİ'lerin temel özelliklerinin bilinmesi bu kavramın diğer modeller ile olan farkını ortaya koymaya yardımcı olacaktır.

1.2.1. Kamu ile Özel Sektör Arasında Risk Paylaşımı Gerektirmesi

Geleneksel yöntem olarak adlandırılan idarenin kamu hizmeti amacıyla altyapı ve hizmet sunumunda, faaliyete başlanmasından işin tamamlanmasına ve hatta ileriki aşamada bakımına kadar bütün riskleri idare karşılamak durumundadır. Özel hukuk gerçek ya da tüzel kişilerinin dahil olduğu altyapı ve hizmet sunumlarında ise risk faktörü idare ile kamu arasında paylaşılarak minimize edilmeye çalışılmaktadır. Kamu Özel İşbirliği projelerinde de benzer şekilde sözleşmeciler taraflar riski paylaşarak azaltmaya çalışmaktadırlar (Luca, 2000, s. 30). Öte yandan KÖİ sözleşmeleri çok aktörlü oluşumlar olmaları hasebiyle risk faktörü yalnızca idare ve özel sektör firması arasında dağılmamaktadır. Kreditor firmalar ile yatırımcı firmalar ve hatta vergi mükellefleri dahi dolaylı olarak risk paylaşımına dahil olan öznelerdir.

Risk; genel anlamda bir faaliyetin kalite ve maliyet anlamında başarılı olmasını sekteye uğratan olay ya da faktörler olarak ifade edilmektedir. KÖİ uygulamalarında risk ise faaliyetin başlaması ile tamamlanıp hizmet vermesine kadar olan uzun süreçte ortaya çıkan belirsiz çıktılardır. KÖİ uygulamalarında risk paylaşımının usulüne uygun olarak idare edilmesi, projenin başarılı olarak addedilmesinde rol oynayan önemli faktörlerdendir. Risklerin uygun şekilde taraflar arasında paylaşılması paranın karşılığının alınmasında da etkilidir (EIB, 2004, s. 3). KÖİ'ler için risk paylaşımı ilkesi, kamu hizmetlerinde kaliteyi artırma amacı güderken aynı zamanda sunulan hizmetin uygun maliyet ile üretilmesine yardımcı olmaktadır (Hodge & Greve, 2005, s. 47). KÖİ'lerde risk paylaşımı gerçekleştirilirken titiz bir çalışma gerçekleştirilmesi gerekmektedir, zira riskin dengeli olarak paylaşılması ya da paylaşan taraf tarafından idare edilememesi idarenin bütünlüğü ilkesine zarar verecek ve hizmetten beklenen menfaati sağlayamayacaktır.

KÖİ ile geleneksel yöntem arasında riskin paylaşımı farklılık arz eder. Geleneksel yöntem içerisinde idare bütün riski karşılarken, KÖİ yönteminde idarenin katlanabildiği risk türleri çok daha azdır. Fakat Türkiye’de uygulanan KÖİ yöntemlerinde idarenin işletme tamamlandıktan sonra ‘devlet garantisi’ adı altında koşullu yükümlülük taahhütlerinde bulunması ile beraber mali ve hukuki risklerin kamu idaresinde yoğunlaşması gibi hatalı örnekler olduğunu görmekteyiz. Bu durum KÖİ’lerde risk paylaşımının dengeli ya da idare lehine düzenlenmesi gerekliliğine olan anlayışa zarar vermektedir.

Öte yandan modeline göre farklılık arz etmekle beraber birtakım risklerin özel sektör tarafından üstlenilebilmesine olanak bulunmaktadır. Örneğin çekirdek hizmet/tali hizmet ayrımının olduğu sağlık sektöründe bu uygulamanın tezahür ettiğini görmekteyiz. İdare sağlık personelinin seçilmesi ve sunumu gibi kritik faaliyetlerde yer alan riskleri devredememektedir. Bu husus bu tarz faaliyetlerin devredilemez risklerden olmasına bağlıdır.

KÖİ uygulamalarında risk paylaşımına ilişkin oturmuş bir model mevcut değildir. Hangi risk türlerine ne ölçüde katlanılacağı taraflar arasında akdedilen uygulama sözleşmeleri ve yasal mevzuat ile belirlenmektedir.

1.2.2. Uzun Süreli İşbirliği Gerektirmesi

KÖİ projeleri, genellikle uzun süreli bir işbirliği gerektirmektedir. Örneğin, bir havaalanı projesi genellikle yıllarca süren bir inşaat ve daha sonra işletme ve bakım hizmetlerini içeren bir işbirliği gerektirir. Bu nedenle, KÖİ projelerinin özellikle uzun süreli bir taahhüt gerektirmesi nedeniyle, projelerin dikkatli bir şekilde planlanması ve yürütülmesi önemlidir. Uzun süreli bir KÖİ projesi, birçok risk ve fırsat içermektedir. Örneğin, inşaat aşamasında çevresel veya siyasi riskler olabilir. İşletme aşamasında ise ekonomik dalgalanmalar veya hizmet sunumunda kalite sorunları gibi riskler ortaya çıkabilir. Bu riskler, özel sektörün ve kamu sektörünün dikkatli bir şekilde planlama yapması ve sözleşmelerin ayrıntılı bir şekilde hazırlanması ile en aza indirilebilir.

KÖİ projelerinin uzun süreli olması, taraflar arasındaki ilişkilerin sürdürülebilirliğine de bağlıdır. İşbirliği yürütülürken, taraflar arasında sağlam bir ilişki kurulması, proje başarısını etkileyen faktörlerden biridir. Taraflar arasında düzenli iletişim, açık sözlüğe dayalı sözleşmeler ve sorunların çözümü için uzlaşma yolları gibi

unsurlar, projelerin sürdürülebilirliğini artırmaktadır. KÖİ'ler, genellikle kamu hizmetlerinin finansmanında kullanılırlar (Özdemir & Teker, 2015, s. 197). Özellikle büyük ölçekli projeler için, özel sektörün finansman kaynakları daha büyük olabilir ve kamu kaynaklarından daha az maliyetli olabilir. Bu nedenle, özellikle ülkelerin ekonomik durumlarına göre, KÖİ modelleri daha tercih edilebilir hale gelebilir. KÖİ'lerin uzun süreli işbirliği gerektirmesinin nedeni, projelerin büyük ölçekli ve uzun vadeli olmasıdır. KÖİ projeleri, genellikle on yıllar boyunca hizmet veren altyapı projeleridir. Bu nedenle, özel sektör şirketleri ve kamu kurumları arasındaki işbirliği uzun vadeli bir planlama gerektirir (Ertuğrul & Gök, 2019, s. 10).

Uzun vadeli işbirliği, tarafların birbirine güven duyması ve birbirleriyle uyumlu çalışması için önemlidir. Bu nedenle, KÖİ'lerde sözleşmelerde karşılıklı taahhütler ve risk paylaşımı gibi konular detaylı olarak ele alınır. Sözleşmelerin doğru bir şekilde hazırlanması ve tarafların sözleşmeye uygun olarak hareket etmesi, uzun vadeli işbirliği için hayati öneme sahiptir (Özçelik & Kıvanç, 2015, s. 24)

KÖİ projelerinin uzun süreli bir işbirliği gerektirmesi, hem fırsatlar hem de riskler içermektedir. Bu nedenle, projelerin planlanması, yürütülmesi ve sürdürülmesi için taraflar arasında sağlam bir işbirliği, güçlü sözleşmeler ve risklerin yönetimi gibi unsurların dikkate alınması gerekmektedir.

1.2.3. Sözleşmesel İlişki Gerektirmesi

Kamu Özel Ortaklığı projeleri, firmalar ile kamunun bir araya gelerek ortak bir proje yürütmesini ifade eder. Bu projeler genellikle büyük ölçekli altyapı projeleridir ve finansman, yapım, işletme ve bakım gibi faaliyetleri kapsarlar. KÖİ projeleri, özel sektörün yatırım yapma kabiliyetinin artması ve kamu kaynaklarının etkin bir şekilde kullanılması açısından önemlidir.

KÖİ projelerinin sözleşmesel ilişki gerektirmesi, projenin başarısı açısından önemli bir faktördür. KÖİ projeleri, özel sektör ve kamu arasındaki bir sözleşme çerçevesinde yürütülmektedir. Bu sözleşmeler, projenin yapımı, finansmanı, işletmesi ve bakımı gibi faaliyetlerin nasıl yürütüleceği ile ilgili detayları içermektedir. KÖİ projelerinde, sözleşme tarafları arasındaki ilişki, sözleşmenin niteliğine göre değişebilir. Örneğin, sözleşmenin yapım aşamasında imzalanması durumunda, özel sektör, projenin

yapımını üstlenir ve kamuya tamamlanmış bir yapı teslim eder. İşletme aşamasında ise, özel sektör yapıyı işletir ve kamuya hizmet verir (Elbeyli & Öztürk, 2018, s. 210).

Sözleşmenin niteliği, tarafların sorumluluklarını belirler ve sözleşme süresince oluşabilecek sorunların çözümüne dair bir mekanizma sağlar. Sözleşme, tarafların haklarını ve yükümlülüklerini belirlediği için, KÖİ projelerinin başarısı için oldukça önemlidir. KÖİ projelerinde sözleşme ilişkileri, taraflar arasındaki güvenin korunması açısından da önemlidir. İşbirliği yapacak olan özel sektör firmaları, sözleşme kapsamında belirlenen yükümlülükleri yerine getirmezlerse, kamuya olan hizmet kalitesinde bir düşüş yaşanabilir. Bu da projenin amacına ulaşmasını engelleyebilir. Kamu Özel İşbirliği (KÖİ) projeleri, sözleşmeli ilişki gerektiren uzun süreli işbirlikleri ile karakterizedir. Bu projeler, kamu kurumlarının özel sektör ortakları ile birlikte çalışarak kamu hizmetlerini sunmayı amaçlar. İşbirliği sürecinde, taraflar arasında sözleşme imzalanır ve sözleşme kapsamında proje yönetimi, finansmanı, işletmesi ve bakımı özel sektör tarafından gerçekleştirilir(Yiu, T. W., & Akintoye, A. 2007).

Sözleşmeli ilişki, KÖİ projelerinde en önemli unsurlardan biridir. Sözleşme, projenin yürütülmesindeki tüm detayları belirler ve tarafların yükümlülüklerini açıkça tanımlar. Sözleşme kapsamında, özel sektörün taahhüt ettiği hizmetleri yerine getirmesi için kamu kurumu, proje finansmanını sağlar ve özel sektöre gelirler sağlamak için bir garantili getiri veya işletme geliri sağlar. Sözleşmeli ilişki, KÖİ projelerinde birçok avantaj sunar. İlk olarak, sözleşme, taraflar arasında bir anlaşma sağlar ve her iki tarafın da yükümlülüklerini açıkça belirler. Bu, taraflar arasında bir anlaşmazlık durumunda sorunların çözümüne yardımcı olabilir. İkinci olarak, sözleşme, projenin finansmanının özel sektör tarafından sağlanması durumunda, kamu kurumunun finansman yükünü azaltabilir. Son olarak, sözleşmeli ilişki, proje yönetimini, bakımını ve işletmesini özel sektöre devrederek kamu kurumlarının uzmanlığını artırabilir ve kaynakların daha verimli kullanılmasına yardımcı olabilir. Ancak, sözleşmeli ilişkilerin dezavantajları da vardır. KÖİ projeleri, genellikle uzun vadeli sözleşmeler gerektirir ve taraflar arasında değişen ihtiyaçlar ve koşullar nedeniyle bu süre boyunca tarafların hizmet ihtiyaçları değişebilir. Bu nedenle, sözleşmeli ilişkilerin esnek olması ve ihtiyaçlara göre ayarlanabilmesi önemlidir. Ayrıca, KÖİ projelerinin uygulanması sürecinde, tarafların ihtiyaçlarına ve koşullarına uygun sözleşme yapmak için doğru uzmanlık ve bilgiye sahip olmak önemlidir.

KÖİ projelerinin başarısı, sözleşme ilişkilerinin doğru ve güvenilir şekilde yürütülmesine bağlıdır. Taraflar arasındaki sözleşme ilişkileri, projenin başarısını ve kamunun hizmet kalitesini belirler.

1.2.4. Özel Sektör Tarafından Finanse Edilmesi

Kamu Özel Ortaklığı projeleri, özel sektörün finansman imkanları ile gerçekleştirildiği için, kamu kaynaklarının doğru kullanımı ve risklerin dağıtılması açısından önemlidir. Çalışmanın bu kısmında KÖİ projelerinin özel sektör tarafından finanse edilmesi konusu ele alınacaktır. KÖİ projeleri genellikle uzun vadeli yatırımlar olduğundan, finansman ihtiyacı da yüksek olmaktadır. Bu nedenle, özel sektörün finansman imkanları, KÖİ projelerinin gerçekleştirilmesinde önemli bir role sahiptir. Özel sektör, KÖİ projelerine finansman sağlayarak, projelerin yapımı, işletilmesi ve bakımı gibi aşamaların finansman ihtiyaçlarını karşılayabilmektedir (Cantarelli, C. C., Flyvbjerg, B., Molin, E. J., & van Wee, B. 2012).

Özel sektör, KÖİ projelerine finansman sağlamak için farklı yöntemleri kullanabilir. Bunlar arasında, banka kredileri, özel sektör tahvilleri, halka arz ve özel sektör yatırım fonları gibi yöntemler bulunmaktadır. Banka kredileri, KÖİ projelerinde sıkça kullanılan bir finansman yöntemidir. Özel sektör, banka kredileri kullanarak, projenin yapımı ve işletilmesi için gerekli olan finansmanı sağlayabilir. Özel sektör tahvilleri, halka arz ve özel sektör yatırım fonları gibi yöntemler ise daha az kullanılan finansman yöntemleri arasında yer almaktadır. KÖİ projelerinin özel sektör tarafından finanse edilmesi, hem özel sektör hem de kamu açısından avantajlıdır. Özel sektör, projeye finansman sağlayarak yatırım yapar ve bu yatırımdan gelir elde eder. Kamu ise, projenin gerçekleştirilmesi için gerekli olan finansmanı sağlamak zorunda kalmadan, hizmet veya altyapı yatırımına sahip olur. Ayrıca, KÖİ projeleri, kamu açısından risk dağılımı açısından da önemlidir. Özel sektör, projenin finansman ihtiyacını karşıladığından, projenin gerçekleştirilmesi ve işletilmesi sırasındaki riskler de özel sektöre ait olur. Bu sayede, kamu kaynakları korunur (Savas, E. S., & Civan, A. 2016).

KÖİ projelerinin finansmanı, özel sektörün finansman kaynaklarından sağlanır. Bu projelerde, özel sektör genellikle bir proje finansmanı yapısını kullanarak proje için gerekli finansmanı sağlar. Bu yapı, bir konsorsiyum tarafından yönetilir ve konsorsiyumun üyeleri, proje için gerekli finansmanı sağlamak için borç veren

kuruluşlardan, bankalardan, yatırımcılardan ve diğer finansal kuruluşlardan kaynak toplarlar. Özel sektörün finansman kaynaklarından sağlanan finansman, KÖİ projelerinin finansmanının temelini oluşturur. Bu finansman, proje inşası, ekipman temini, personel masrafları, işletme ve bakım maliyetleri gibi çeşitli maliyetleri karşılamak için kullanılır. Özel sektörün finansman kaynaklarından sağlanan finansmanın temel avantajı, kamu kurumlarının finansman yetersizliği nedeniyle projeleri başlatmakta zorlanmamasıdır. Ayrıca, özel sektör, yüksek finansman maliyetlerini karşılamak için proje gelirleriyle daha iyi uyumlu bir şekilde borçlanabilir. Ancak, özel sektör tarafından sağlanan finansmanın kullanılması bazı riskleri de beraberinde getirir. Örneğin, özel sektörün finansman maliyetleri kamu kurumlarının kullandığı finansman kaynaklarına kıyasla daha yüksek olabilir. Ayrıca, özel sektör finansmanı, kamu kurumlarının daha sıkı finansal düzenlemelerine tabi değildir, bu da riskleri artırabilir.

KÖİ projelerinin finansmanı, özel sektörün finansman kaynaklarından sağlanır. Bu finansman, proje inşası, ekipman temini, personel masrafları, işletme ve bakım maliyetleri gibi çeşitli maliyetleri karşılamak için kullanılır. Ancak, özel sektörün finansman kaynaklarından sağlanan finansmanın kullanılması bazı riskleri de beraberinde getirir.

1.3. KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİNİN YAKIN KAVRAMLARLA İLİŞKİLERİ

Kamu Özel İşbirliği kavramı, dünya ülkelerinde farklı uygulama ve modelleri ile gündeme gelmektedir. Ülkelerin tabi oldukları hukuki rejim aynı zamanda KÖİ kavramının tanımlanma biçimine şekil vermiştir. İdari rejimi benimseyen ülkelerde KÖİ kavramının daha çok ihale mevzuatlarında tercih edildiği ve yer yer idari işlem kapsamında kullanıldığını görmekteyiz. Adli rejim ve idari rejim ayrımının daha belirgin olduğu birtakım ülkeler de ise KÖİ kavramının ekseriyetle sözleşmeler hukuku bağlamında ve özel hukuk sözleşmesi kabul edildiği gözlenmektedir. Bu meyanda hangi hukuki rejimin tercih edildiğine bakmaksızın Kamu Özel İşbirliği kavramının belirgin bir tanımı ve konumu bulunduğunu söylemek zordur. Oysa mevzuat içerisinde yer alacağı konunun oldukça önemli olduğu şüphesizdir, nitekim KÖİ bulunduğu konuma göre tatbik edilecek yasal mevzuat ve uyuşmazlıkların çözüm yöntemini de belirleyecektir. Örneğin imtiyaz olarak kabul edilmesi halinde birtakım ülkelerin hukuk uygulamalarına göre ihale mevzuatları ya da idari yargı mercilerince denetlenebilecektir. Aynı durum

özelleştirme olarak atfedilmesinde de gündeme gelebilecektir; fakat özel hukuk sözleşmesi olarak kabulü halinde ise adli yargı mercilerinin görev kapsamında ve adli yargı hükümlerinin tatbik edilmesi gündeme gelecektir. Dolayısı ile KÖİ kavramının, yakın kavramlar ile aynı anlamda kullanılması ve bu kavramlar ile karıştırılmasına son vermek için yakın anlamlı kavramlar ile ilişkisinin ortaya konulması ihtiyacı vardır.

1.3.1. Özelleştirme ve KÖİ İlişkisi

1929 ekonomik krizi birçok iktisat teriminin doğmasına vesile olmuştur. Bunlardan biri olan özelleştirme kavramı, krizle beraber devletin ekonomik politikalarının sorgulanmaya başladığı ve sınırlandırılması ile beraber özel sektörün sahada yer edindiği bir süreçte doğmuştur. Thatcher hükümetinin serbest piyasa ekonomisine popülerlik kazandırdığı (Stiglitz, 2008, s. 4. Bölüm) özelleştirme kavramı 2000'li yıllarda KÖİ kavramına alternatif olarak kullanılmaya başlanmıştır.

Özelleştirme kavramı da KÖİ kavramına benzer şekilde 80'li yıllardan sonra kamu yönetiminde popüler bir kavram olarak kullanılmaya başlanmıştır. Piyasa ekonomisinin canlandırılması amacıyla ortaya çıkan özelleştirme kavramı, devletin ekonomik etkinliğinin ortadan kaldırılması gerekliliğine ilişkin bir felsefe ortaya koymaktadır. Gerek KÖİ'ler gerekse de özelleştirme özel sektörün kamu hizmetlerinde etkin rol alması açısından birbirlerine yaklaşmaktadırlar. Kamu hizmetlerinin gördürülmesi aşamasında aynı süreçte yer alan bu iki kavrama ilişkin karmaşanın giderilmesi için unsurları itibari ile her iki kavramın somutlaştırılması gerekmektedir(Dewulf, G., & Haezendonck, E. 2011).

Teorisyenler tarafından geliştirilen çalışmalarda özelleştirmenin KÖİ'den ayrıldığı noktanın uygulamaların sonuçları itibariyle geliştiği ifade edilmektedir. KÖİ'lerde uzun süreli sözleşme süreleri tamamlandıktan sonra işletmenin mülkiyetinin kamuya devredildiği oysa özelleştirmede ise kamu işletmesinin özel sektöre devredildiği, aşamalardaki sorumluluğun özel sektörde kaldığı ifade edilmektedir (Grimsey, 2011, s. 55). Kanaatimizce bu ifade hatalıdır; zira KÖİ'lerin sözleşme süresi tamamlandıktan sonra kamuya devredildiğine dair tespit, genel anlamda tüm KÖİ'ler için geçerli olmayıp, KÖİ modellerinden Yap-İşlet-Devret modelinin bir sonucudur. Öte yandan sözleşmenin mahiyetine göre işletme mülkiyetinin devredilmediği uygulamalar da mevcuttur.

Kamu Özel İşbirliği ile özelleştirme yasal mevzuat açısından da ayrı bir seyir izlemişlerdir. Özelleştirme işlemine ilişkin ilk yasal düzenleme 2983 sayılı Kanun ile Kamu İktisadi Teşebbüslerine ait tesislere gerçek veya özel hukuk tüzel kişilerinin paydaş olmasına önayak olan mevzuatla geliştirilmiştir. 4046 sayılı Kanunla özelleştirmenin kapsamı genişletilerek KİT'ler dışında kalan kamu kurum ve kuruluşlarının da özelleştirilmesine yönelik yasal düzenlemeler kodifiye edilmiştir.

1.3.2. İmtiyaz ve KÖİ İlişkisi

İmtiyaz sözleşmeleri özü itibari ile bir kamu hizmetinin tesis edilmesi ve sonrasında işletilmesi süreçlerinde ücreti mukabilinde imtiyazcı olarak adlandırılacak tarafa kar ve zararı kendisinde kalmak üzere ifa ettirilmesini öngören sözleşmelerdir (Onar, 1966, s. 536). İfaya ilişkin şartlar idarece belirlenmektedir. İdare, belirli bir süreliğine bir kamu hizmetini özel sektör aracılığıyla sağlamakta, bunun karşılığında ise özel sektör işletmenin kar ve zarar riskini üstlenmektedir. Dolayısı ile taraflar arasında meydana gelen işlem esasında idari bir işlem olarak nitelendirilebilir(Kaul, A., & Gangopadhyay, A. 2016).

İmtiyaz sözleşmesi ile KÖİ'ler arasında en belirgin fark imtiyaz sözleşmelerinin idari işlem mahiyetinde olmalarına karşın; KÖİ'lerin özel hukuk sözleşmesi olarak itibar görmesidir. Her ne kadar KÖİ'lerin uzun bir zaman hukuken vasıflandırılması problemi meydana gelmişse de Anayasanın 47. Maddesinde 1999 yılında yapılan değişiklik ve son dönem yargı içtihatları ile KÖİ'lerin özel hukuk sözleşmesi olarak kabulü tutarlı bir konuma gelmiş durumdadır. İki temel kavram arasındaki bu fark, meydana gelebilecek yargısal ihtilafların çözümüne uygulanacak kanuni düzenlemeleri de belirlemektedir. İdari Yargılama Usul Kanunu (İYUK), 1. fıkrasının (c) bendinde; tahkim yolunun öngörüldüğü imtiyaz sözleşmelerini hariç tutmak sureti ile kamu hizmeti gördürülmesi amacıyla akdedilen idari sözleşmelerde meydana gelebilecek hukuki ihtilaflar için idari yargı yolunu referans göstermiştir. Nitekim idari işlem olarak kabul edilen imtiyazlara ilişkin hukuki ihtilaflar idari rejimde ve idari yargı hükümlerinin tatbiki ile aydınlatılacak olup, özel hukuk sözleşmesi mahiyetinde olan KÖİ'lere ilişkin uyuşmazlıklar ise adli yargı rejiminde ve adli yargı hükümlerinin tatbiki sureti ile giderilecektir.

Yabancı literatüre bakıldığında ise KÖİ kavramının daha çok imtiyaz kavramını da içeren bir şemsiye kavram olarak telaffuz edildiğini görmekteyiz (Duncan , 2006, s.

7). Hukuki açıdan ise imtiyaz kavramının Anglosakson hukuk rejimini benimseyen ülkelerde atipik bir sözleşme hükmünde olduğunu dolayısı ile kendine özgü unsurları ve özellikleri bulunan bir içeriğe sahip olduğunu söylemek mümkündür. Ancak Kıta Avrupası hukuk sistemini belirleyen Fransa, Türkiye gibi ülkelerde imtiyaz kavramı KÖİ kavramından daha uzak anlamda, münferit kriterler barındıran bir bağlamda kullanılmaktadırlar.

İki uygulama arasında bir diğer fark ise KÖİ'lerde finansmanın, işletmenin hizmet vermesi sonrasında ödenen kira ve garantilerle karşılanmasına karşılık, kamu imtiyazlarında imtiyazcının verdiği hizmet karşılığında ücret olarak finansman sağlamasıdır.

KÖİ sözleşmeleri gereği belirlenen kullanım süresi nihayetinde özel sektör finansmanı ile meydana gelen işletme kamuya devredilerek mülkiyeti kamuya geçmektedir. Kamu imtiyazlarında ise mülkiyetin yeniden kamuya nakledilmesinin yolu ancak kamulaştırma ya da imtiyaz süresi sonunda kamu tarafından satın alınma yöntemi ile gerçekleşebilmektedir (Tan, 2013, s. 318).

1.3.3. Ortak Girişim (Joint Venture) ve KÖİ İlişkisi

Ortak Girişim kavramı; Türk hukuk sisteminde adi ortaklık sistemine benzer bir oluşumla gerçek veya tüzel kişi tarafların bir araya gelerek, kazanç amacı güden ticari bir faaliyeti sürdürme iradesi göstermesi durumudur. Bu oluşum içerisinde taraflar rizikoları ve kazançları müteselsil sorumluluk altında paylaşmaktadırlar (Poroy, Tekinalp, & Çamoğlu, 2021, s. 17).

Her ne kadar Ortak Girişim yönteminde taraflar gerçek veya tüzel kişilerden müteşekkil olabiliyorsa da kamu özel işbirliğinde taraflardan birinin kamu olması kaçınılmaz unsurdur. Bu haliyle ortak girişim için herhangi bir süre öngörümü zorunluluğu bulunmasa da KÖİ'ler uzun soluklu ama sözleşme vadesinin bulunduğu bir mahiyete sahiptirler. Karıştırılan ve yer yer birbirlerini karşıladığı düşünülen her iki kavramın unsurları ve sonuçları itibari ile farklılıklar içerdiği açıktır. Türkiye'de ortak girişim kavramı daha çok ticari şirketlerin kazanç elde amacı ile bir araya gelen ve ortak menfaatlerini sürdürmeye yönelik çaba içerisine giren bir oluşumda bulunmaktadır. Dolayısı ile organik bağ olarak Ortak Girişim ve KÖİ arasında benzer yönler bulunmasına rağmen, iki kavram farklıdır. Joint Venture, iki ya da daha fazla işletmenin bir projeyi

tamamlamak için ortaklık kurmasıdır. Bu ortaklıkta taraflar eşit paylarla sorumluluk alırlar ve proje sonlandığında kar marjlarına göre paylarına düşen kazancı alırlar. KÖİ ise kamusal hizmetlerin özel sektör firmaları tarafından üretilmesini amaçlayan bir yöntemdir. Bu yöntemde kamu kurumları ve şirketler arasında bir iş birliği söz konusudur ve taraflar arasındaki faaliyetler belirli bir süre boyunca sürdürülür.

Ortak Girişim (Joint Venture) ve KÖİ arasındaki benzerlikler, her iki modelin de birden fazla işletme veya kurum arasında bir iş birliğine dayanıyor olmasıdır. Ayrıca her iki modelde de taraflar belirli bir proje, iş ya da hizmet için bir araya gelirler. Ancak, Joint Venture modelinde tarafların eşit sorumluluk ve pay sahipliği gibi unsurlarının yanı sıra, KÖİ modelinde kamu kurumlarının özel sektöre belirli bir süre için hizmet satın alması ya da özel sektörün kamu kurumu adına bir proje yürütmesi gibi unsurlar da bulunmaktadır. Joint Venture modeli bir projenin tamamlanması için iki ya da daha fazla işletmenin ortaklığına dayanırken, KÖİ modeli kamusal hizmetlerin özel sektör firmaları tarafından sağlanmasını amaçlayan bir modeldir. birbirlerine tercih edilebilecek anlama gelen kavramlar değildir.

1.3.4. Kamu İhalesi ve KÖİ İlişkisi

İhale, idarenin tek taraflı birçok idari işlemi ile sözleşmeci diğer tarafı ve sözleşmenin şartlarını belirlediği süreci ifade eder. Amaç odur ki idarenin bütün sözleşmelerinde kamu yararını sağlamak olsun, bu kıstasın gerçekleştirilmesi sağlıklı bir ihale süreci ile mümkün olmaktadır (Akyılmaz, Sezginer, & Kaya, 2013, s. 463).

Süreç içerisinde kamu ihalelerinde beklenen maliyet ve süre hedeflerine ulaşamaması sonucu, proje bazlı ve sonuç odaklı, daha çok verimli performans etkinliği sunabilecek yöntem arayışına girilmiştir. Bu yöntem arayışı özel sektörün paydaş olarak sürece katılımı ile sonuçlanmıştır (OECD 2011).

Kamu ihalelerinde idare sözleşmesel ilişkiyi tek taraflı işlemi ile olgunlaştırarak, sözleşmeci tarafı belirleme amacı gütmektedir; fakat KÖİ'lerde özel sektör paydaşının sorumluluğu ve dolayısı ile etkinliği çok daha fazladır. Nitekim KÖİ uygulama sözleşmeleri incelendiğinde tipik bir ihale şartnamesine benzemediği anlaşılacaktır. İşin tasarımına ilişkin teferruatlı bilgilerden ziyade süreçle beraber, özel sektörün etkinliğinden faydalanmaya dönük, uzlaşmacı ve kollektif bir çalışma yöntemi tercih ettiği görülmektedir. Performans ve sonuç odaklı yöntemi tercih eden KÖİ'lerde özel

sektöre hareket kabiliyeti tanındığı, buna nazaran kamu ihalelerinde sözleşmeci tarafın sınırlı işlem ifa edebildiği varsayılmaktadır.

1.4. TÜRKİYE’NİN KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİ POLİTİKASININ TARİHSEL SÜRECİ

Kamu Özel İşbirliği’ne dair ilk uygulamalar 1660 yılında İngiltere’de inşaat sektöründe görülmüştür. 1800’lü yıllardan sonra özel sektörün güç bulması ile girişimler artmış, dönem dönem ekonomik krizler ile sekteye uğrasa da son 100 yılda sıçrama yaşamıştır. Osmanlı Devleti’nde ise bu trend gecikmeli olarak yaşanmış, ilk uygulamalar 1850’li yıllarda demiryollarında görülmüş, bilahare küçük örnekleri görülür olmuştur. İzmir-Aydın Demiryolu projesi küçük çaplı bir KÖİ örneğidir. Osmanlı Devleti bu proje ile İngiliz firmalarına imtiyaz tanımış ve karşılığında 50 yıllık kontrat süresi tanınmıştır. Devam eden her dönem firma sermayesinin yaklaşık %6’sı kadar bir parasal tutar kar garantisi olarak tanınmış ve fark oluşması durumunda genel bütçeden karşılanmıştır. Görüleceği üzere henüz 1800’lü yıllarda dahi koşullu yükümlülük olarak adlandırdığımız devlet garantilerinin bir örneğini Osmanlı Devleti uygulamalarında görmek mümkündür (Kurmuş, 2021, s. 38).

1950’li yıllara geldiğimizde ise neoliberal ekonomi politikalarını teşvik eden Demokrat Parti iktidarı, kamu yatırımlarında uzun bir süre özel sektörü dahil etmemiş ve kamu finansmanını tercih etmiştir. Ancak buna nazaran özel sektörün sermaye birikimi ve gelişimi hızla devam etmiştir (Erçakar & Karagöl, 2011, s. 4). Buna mukabil aynı yıl 5821 sayılı kanun yanınlanmış; fakat bu kanun KÖİ uygulamalarına cevaz veren düzenlemeler içermemektedir. Bu süreç 1980’li yıllara kadar özel sektöre ihtiyaç duyulduğunun vurgulandığı fakat KÖİ projelerinin görülmediği bir seyir izlemiştir. 1980’li yıllar ise devletin küçülmeye başladığı, özel sektörün ise atılım yaptığı bir trend yakalanmıştır. Kamu Özel İşbirliği ile ilgili geliştirilen uygulama ve düzenlemelerin temelini 1980’li yıllarda yaşanan ekonomik kaynaklı sıkıntıların oluşturduğunu söylemek mümkündür. Özellikle kentleşmenin hızlı bir artış göstermesi, nüfusun artmasına bağlı olarak doğan altyapı gereksinimleri ve küresel krizler KÖİ projelerinin hayata geçmesine sebebiyet vermişlerdir. Globalleşmeden ileri gelen kriz ve sorunlar neticesinde devletler daha uzun vadeleri kapsayan hizmet sunum yöntemlerinden sıyrılarak; kamu hizmetlerinin salt özel sektörde kalmasına da mâni olarak gerek idare gerekse özel

sektörün bir arada olabileceği Kamu Özel Ortaklığı Projeleri uygulamalarını gündeme getirmişlerdir. Türkiye’de Kamu Özel İşbirliği (KÖİ) politikasının tarihsel süreci oldukça köklüdür ve 1980’lerden beri devam etmektedir. KÖİ uygulamaları, Türkiye'deki özelleştirme süreciyle birlikte hız kazanmıştır. 1980’lerin sonunda Türkiye’de ekonomik liberalizasyon süreci hızlandı ve özelleştirme, serbestleşme, rekabet ve ticarete açıklık gibi politikalar uygulanmaya başlandı. 1990’larda Türkiye’de özelleştirme programı hız kazandı ve birçok devlet kuruluşu özelleştirildi. Ancak, özelleştirme sürecinde özellikle altyapı yatırımları gibi uzun vadeli projelerde özel sektörün yeterince ilgi göstermediği görüldü. Bu nedenle, KÖİ modeli, özellikle büyük çaplı altyapı yatırımları için bir alternatif olarak gündeme geldi.

Türkiye’de KÖİ uygulamalarının ilk örnekleri 1990’ların ortalarında ortaya çıktı. Bunlar arasında, Adana Çukurova Havalimanı, İstanbul Boğaz Tüp Geçidi ve Türkiye'nin ilk otoyolu olan İstanbul-İzmir Otoyolu gibi projeler yer almaktadır. Bu projeler, kamu kaynaklarından finanse edildi ve özel sektöre yapım ve işletme hakları verildi. 2000’li yılların başında, Türkiye’de KÖİ uygulamaları hız kazandı ve özellikle altyapı projelerinde yaygın olarak kullanılmaya başlandı. Özellikle yüksek hızlı tren hatları, köprüler, tüneller, havaalanları, hastaneler ve diğer altyapı yatırımları için KÖİ modeli sıkça kullanılmaktadır.

2000’li yıllara gelindiğinde ise Türkiye KÖİ politikası, yasal çerçeveye ihtiyaç duymuş ve bu kapsamda Hazine müsteşarlığı bünyesinde çalışmalar başlatılmıştır. Dünya Bankası’nın sağladığı finans gücü ile danışmanlık ihaleleri alınmış ve ECORYS firması ile danışmanlık sözleşmesi akdedilmiştir. Bu firma öncülüğünde iki aşamalı reform kararı alınmış, ilk etapta KÖİ modelinin çerçevesi belirlenmeye çalışılmış, bilahare yasal altyapı tanzim edilmeye çalışılmıştır. KÖİ teşkilatlanması için bakanlıklar ve alt kuruluşları düzeyinde gelişme gösterilse de yasal altyapıya ilişkin düzenlemeler 2020 yılına kadar oluşturtulamamıştır (Tekin, 2007, s. 21).

Türkiye’de kamu özel işbirliği politikaları resmi makamlar tarafından kararlaştırılmaktadır. Bu süreçte rol alan resmi kurum ve kuruluşlar arasında Cumhurbaşkanlığı, Bakanlıklar ile Bakanlıklar bünyesinde oluşturulan Kamu Özel İşbirliği Daire Başkanlıkları, Strateji ve Geliştirme Başkanlığı gibi çok sayıda aktör yer almaktadır.

Kamu Özel İşbirliği politikalarının temelini oluşturan hukuki metinleri incelemek gerekirse, yapılan ilk hukuki düzenlemelerin Osmanlı dönemine dayandığı görülecektir. Bu konudaki ilk yasal düzenleme hali hazırda da uygulama alanı bulan 1910 tarihli kanundur. Bu kanun Menaf'ı Umumiyyeye Müteallik ismi ile yayınlanmıştır. Bir diğer adı ile Kamu Yararına İlişkin İmtiyazlar Kanunu'dur. Anılan ilk yasal düzenleme, yürütme organının imtiyaz sahiplerine ne gibi hak ve yükümlülükler yüklediği, imtiyaz sahipleri tarafından kamu hizmetinin işletilebilmesi amacıyla yapılması gerekenler ile ilgili hükümlerin bulunması nedeni ile oldukça önemlidir. Osmanlı Tarihine ilişkin kaynaklar incelendiğinde o dönem için oldukça yaygın olarak kullanılan imtiyaz usulüne cumhuriyet döneminde neredeyse hiç başvurulmadığı, kamu hizmetlerinin yalnızca devlet eli ile gerçekleştirildiği bilgisine ulaşılmıştır. Gerek klasik devlet yönetimi anlayışının kamu hizmetlerinin kalitesini olumsuz yönde etkilemesi gerekse de kamu hizmetlerine duyula ihtiyaçtan kaynaklı devlet kaynaklarının yetersiz oluşu alternatif yolların aranmasına sebebiyet vermiş ve akabinde çeşitli yasal düzenlemeler meydana getirilmiştir. Bu yasal düzenlemeler çalışmanın sonraki bölümlerinde detaylı olarak izah edilecektir. Bu aşamada mevzuatın oldukça karmaşık olduğu, yeknesak ve çerçeve bir yasanın bulunmadığı, KÖİ'lerin daha çok ihale mevzuatı ile beraber farklı farklı metinlerle yasalastığını belirtmekle yetinilecektir. 1980'li yıllarda dünya genelindeki ekonomik gelişmeler, özel sektörün mali gücünden, gelişmişlik parametrelerinden ve deneyimlerinden yararlanma eğilimini arttırdı. Bu doğrultuda Türkiye'de özel sektörün bu potansiyelinden faydalanma politikası 29 Şubat 1984 tarihinde yayınlanan Kamu İhale Kanunu ile birlikte belirginleşti. Bu dönemde özel sektörün kamu hizmetleri alanında daha etkin bir şekilde kullanılabilmesine yönelik düzenlemeler yapıldı. Kamu İhale Kanunu'nun getirdiği yasal çerçeve, özel sektörün kamusal projelerde faaliyet göstermesine olanak sağladı. Bu düzenlemelerle, özel sektörün kamusal projelerde yer alması ve kamu kaynaklarının daha etkin bir şekilde kullanılması amaçlandı. Ancak bu düzenlemelerle birlikte, kamu-özel işbirliği projeleri gibi, farklı bir işbirliği modeli ortaya çıktı. KÖİ projelerinde, idare ve özel sektör tarafları arasında süreli bir işbirliği sözleşmesi yapılır ve proje finansmanı, tasarımı, inşaatı, işletmesi ve bakımı gibi tüm süreçler, taraflar arasında paylaşılarak yürütülür.

Son dönemde özellikle büyük ölçekli altyapı projelerinde giderek daha fazla tercih edilen Kamu-Özel İşbirliği projeleri, hukuki nitelikleri açısından farklı tartışmaları

da beraberinde getirmiştir. Bu tartışmaların temelinde, KÖİ'lerin sözleşme vasfında mı olduğu yahut idari işlem kabul edilmesi gerektiği sorusu yer almaktadır. Bu bağlamda, KÖİ projelerinin doğası, taraflar arasındaki ilişkiler ve projelerin finansmanı gibi unsurların yanı sıra, ilgili mevzuat, yargı kararları ve doktrin görüşleri de dikkate alınarak hukuki niteliği belirlemek gerekmektedir. Bu bağlamda, 6428 sayılı yasa ile KÖİ kavramı doğrudan yasal mevzuatta yer almış ve sözleşmenin niteliğinin belirlenmesi konusunda bir çerçeve oluşturulmuştur. Ancak, KÖİ sözleşmelerinin hukuki niteliği konusundaki tartışmaların akademik düzeyde devam ettiği görülmektedir (Uzun, 2022, s. 21).

Son yıllarda, Türkiye'de özellikle ulaştırma ve sağlık alanlarında büyük çaplı KÖİ projeleri hayata geçirilmiştir. Bunlar arasında İstanbul Yeni Havalimanı, Osmangazi Köprüsü, Marmaray Tüp Geçidi, Avrasya Tüneli, İzmir-İstanbul Yüksek Hızlı Tren Hattı, Osmangazi Köprüsü şehir hastaneleri ve daha pek çok proje bulunmaktadır. Türkiye'nin ekonomik krizlerle mücadele ettiği bir dönemde, KÖİ projeleri hız kazanmıştır. Özellikle, enerji, su, kanalizasyon, ulaştırma, sağlık, eğitim ve telekomünikasyon gibi birçok sektörde önemli projeler hayata geçirilmiştir (Özmen, 2015, s. 25). 2000'li yıllara gelindiğinde ise, ülkemizin AB'ye tam üyelik süreci ve ekonomik istikrar programları doğrultusunda, KÖİ projeleri hızla artmıştır. Bu dönemde, özellikle büyük ölçekli altyapı projeleri, özel sektör tarafından finanse edilerek hayata geçirilmiştir (Altınöz, 2019, s. 16).

Bugün, Türkiye'de hızla gelişen KÖİ projeleri, ülkenin ekonomik büyümesine önemli katkılar sağlamaktadır. Ancak, bu projelerin uygulanması sırasında bazı zorluklar da yaşanmaktadır. Özellikle, sözleşme tasarımı, risk dağılımı, finansman yapısı, denetim ve hesap verebilirlik gibi konular, KÖİ projelerinin başarısını etkileyebilmektedir. Bu nedenle, KÖİ projelerinin tasarımı ve uygulanması sürecinde dikkatli bir yaklaşım gerekmektedir. Türkiye'nin KÖİ politikası, ülkenin ekonomik kalkınmasına önemli katkılar sağlamaktadır. Ancak, bu projelerin başarılı bir şekilde uygulanması için, iyi tasarlanmış ve etkin bir yönetim yapısı gerekmektedir.

1.5. TÜRKİYE'DE KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİ UYGULAMALARI

Türkiye'de KÖİ uygulamalarının tarihi Osmanlı Devleti dönemine kadar uzanmaktadır. Bir takım kamu yatırımlarının KÖİ benzeri uygulamalar ile özel sektöre

yaptırıldığı bilinmektedir. 1910 yılında tanzim edilen Umumiye Mütcellik İmtiyaz Hakkında Kanun; kamu hizmetlerinin imtiyaz modelini ortaya koyan ve Şu anda yürürlükte olan eski çerçeve kanunların ilkidir. (Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019).

İdari hizmetlerinin yürütülmesinde başlıca aktörlerin kamu idareleri olduğu bilinmektedir. İdareler, kamu hizmeti sunumlarında hangi usullerin uygulanacağını, özel hukuk tüzel kişilere devredilecek olan kamu hizmetlerinin işleyiş ve esaslarının anayasaya ve yasaya aykırı olmamak kaydı ile belirleyebileceklerdir. Nitekim Anayasa'nın 47.maddesi de bu hususa açıklık getirmiş ve kamu iktisadi teşebbüsleri ile kamu tüzel kişileri arasında kamu hizmetlerinin yürütülmesine dair akdedilecek olan özel hukuk sözleşmelerinin ve kamu hizmetlerinin gördürülmesine dair özel hukuk tüzel kişilerine yapılacak olan devirlerin ancak kanuna dayanabileceği belirtilmiştir. Kamu özel işbirliği uygulamalarının gerçekleştirilmesinde, özel hukuk hükümlerine dayanılarak üçüncü kişilere kamu hizmetlerinin yaptırılabilmesi veya devredilebilmesi için anayasanın 47. maddesi gereği yasama organı tarafından kanuni düzenleme yapılması gerekmektedir. Ancak yasal düzenlemelerin yanı sıra, KÖİ projelerinin etkin bir şekilde yürütülebilmesi için de hukuki alt yapısı güçlü sözleşmelerin hazırlanması önemlidir. Bu sözleşmeler, tarafların hak ve yükümlülüklerini netleştirerek uygulamada çıkabilecek sorunların önüne geçilmesine yardımcı olur. Bu nedenle KÖİ uygulamalarının daha sağlıklı ve güvenli şekilde yürütülebilmesi için yasal düzenlemelerin yanı sıra özel hukuk sözleşmelerine de gereksinim duyulmaktadır.

Tüm dünya ülkeleri en iyi KÖİ projesinin nasıl uygulanması gerektiğine yönelik çalışmalar yapmaktadırlar. Türkiye de aynı şekilde birçok KÖİ projesi uygulamaya koymuş ve 2022 yılı itibari ile toplam 257 adet proje uygulamaya koyulmuştur. Ülkemizde sıklıkla tercih edilen proje yöntemleri aşağıda genel hatlarıyla irdelenecektir.

1.5.1. Yap İşlet Devret Usulü

Yap-İşlet-Devret (YİD) yöntemi, Türkiye'nin kamu özel işbirliği uygulamaları arasında en sık kullanılan yöntemlerden biridir. Bu modelde, özel sektör yatırımcıları, kamu tarafından belirlenen bir hizmetin veya tesisin yapımını, işletmesini ve bakımını üstlenir. Bu süreçte yatırımcı, finansman sağlar ve tesisin inşaatını tamamlar. Daha sonra, bir süre tesisin işletmesini yürütür ve belirli bir süre sonunda tesisin işletme hakkını

kamuya devreder. Yap-İşlet-Devret yönteminin esas amacı, kamu hizmetlerinin firmalar tarafından finanse edilerek, hizmet kalitesinin artırılması ve kamunun mali yükünün azaltılmasıdır. Bu model sayesinde, özel sektörün finansman kaynaklarından yararlanılarak büyük ölçekli projelerin hayata geçirilmesi mümkün hale gelmektedir.

Yap, İşlet, Devret yönteminin geçmişi 17. Yüzyıl İngiltere'sine dayanmaktadır. Kraliçe Viktoria tarafından su ve elektrik dağıtım şebekelerinin yapım işleri özel sektör firmalarına ihale edilmiş ve YİD modelinin ilkel halleri görünüm kazanmıştır. Öte yandan YİD modeli doğrultusunda altyapı şebeke sistemlerinin yapım işi 1782 yılında Paris'te Perier Kardeşler'e tanınan imtiyazla sağlanmış, bilahare diğer Avrupa ülkelerine yayılmıştır. 1800'lü yıllardan sonra kamu kaynaklarını finanse eden Dünya Bankası, YİD kapsamında yapılacak işletmelere finansman ihtiyacını karşılamaya ilişkin birtakım kriterler belirlemiştir. Devletlerin özelleştirme yapması, enflasyona karşı tedbir alması, özel sektöre ayrıcalık tanınması gibi şartların karşılanması durumunda Dünya Bankası'ndan kredi alma imkanları gündeme gelmiştir. Alınan krediler ile YİD modeli ile inşa edilmeye çalışılan proje sayısı artmıştır. Türkiye özelinde ise YİD modelinin görünüm kazandığı tarihler özelleştirme kavramının popülerlik kazandığı 1900'lü yıllardan sonra gelişmiştir. 1984 yılında, dönemin Cumhurbaşkanı Turgut Özal tarafından gerçekleştirilen girişimlerin sonucunda elektrik tesislerin yapım ve işletim hakkı 99 yıllığına özel sektör firmalarına ihale edilmiş ve YİD modeli enerji hizmetlerinde ilk uygulama örneklerini görmüştür.

Yap İşlet Devret projesinin ne şekilde yürütüleceği ne kadar süre geçerli olacağı ve kamu hizmetinin ne şekilde işletileceğine ilişkin tüm detaylar idare ile özel sektör arasında akdedilecek olan sözleşme ile belirlenmektedir.

Türkiye'de birçok KÖİ projesi bulunmakta ve bu projelerin çoğunluğu Yap-İşlet-Devret modeli ile hayata geçirilmektedir. Bu projeler arasında otoyollar, limanlar, tüneller, köprüler, tabiat parkları gibi birçok farklı uygulama alanı bulunmaktadır. Bunların yanı sıra, şehir hastaneleri, Avrasya Tüneli, İstanbul Havalimanı, Çanakkale Köprüsü, Avrasya Tüneli, Yavuz Sultan Selim Köprüsü gibi büyük bütçeli yatırımlar da yap-işlet-devret modeli kullanılarak hayata geçirilmiştir. Örneğin YİD modeli tercih edilerek kamu hizmetine kazandırılan halk arasında Avrasya Tüneli olarak şöhret kazanan; fakat sözleşmede İstanbul Boğazı Karayolu Tüp Geçiş Projesi olarak kabul

gören KÖİ uygulaması deniz altından iki katlı tünel olarak inşa edilen mühendislik ürünüdür. Avrasya Tüneli projesine ilişkin taraflar arasında uygulama sözleşmesi akdedilmiştir. Mezkûr sözleşme her ne kadar paylaşıma kapalı kabul ediş de Sayıştay Başkanlığı'nın 2020 yılında yaptığı denetleme sonucu sözleşmenin araç geçişlerini inceleyen hükümleri tenkit edildiğinden raporlarda yer bulmuş böylece irdeleme şansımız olmuştur (Sayıştay Başkanlığı, 2020, s. 33). Sözleşmenin “Garanti Edilen Araç Sayısı” bölümünün 23 numaralı madde metninde şirketin işletmeyi devraldığı yıl gidiş ve geliş yönlü olarak yıllık 25.000.000 araç geçiş taahhüdü verilmiştir. Her takip eden yıl için ise %0,5 artış katsayısı ile hesaplama yapılacağı aynı maddede düzenlenmiştir.³

Yap-İşlet-Devret modelinde yüklenici şirket, sözleşme konusu edimin kurulması, finansmanı ve yaklaşık olarak 30 yıla kadar idaresinden sorumludur. Bu modelde sözleşme konusu ücret tamamıyla kullanıcıların mesuliyetinde olduğundan bu husus kamuoyunda da eleştiri konusu yapılmıştır. Yap İşlet Devret modeline ilişkin sözleşmeler kamuoyu nezdinde duyurulduğunda ücretin daha çok özel sektör tarafından karşılanacağı, genel bütçenin harcama konusu yapılmayacağı belirtilmektedir. Bu husus özellikle köprü, yol ve tünel gibi tesislerde öngörülen kullanım ve geçişlerin hedeflendiği gibi gerçekleşmemesi halinde oluşan bütçesel farkın döviz kurunda yüklenicilerden talep edilebilecek olması ihtimali eleştirilerin kaynağını oluşturmaktadır. Sözleşme konusu edimin kullanım/geçiş veya talep garantili olarak tanzim ediliyor olması projelerin oluşturulma amacına aykırılık teşkil ettiği gibi genel bütçeyi de olumsuz manada etkilemektedir. Kamuoyuna sunulan verilere göre, Karayolları Genel Müdürlüğü tarafından 2022 yılında açılışı planlanan 1915 Çanakkale Köprüsü Projesi için Güney Kore-Türk Konsorsiyumu arasında akdedilen anlaşma çerçevesinde garanti edilen yıllık araç sayısı 16 milyon 425 olarak belirlenmiştir. Ancak sözleşme şartlarına göre, köprüden günlük olarak en az 45 bin aracın geçmesi gerekiyor. Eğer proje uygulamasında öngörülen ve planlanan araç geçiş sayısına ulaşamazsa, bu durum genel bütçeyi etkileyecektir ve hazinenin müdahale etmesi gerekecektir. YİD modeli ile belirlenen vade sonunda, faaliyeti işleten özel sektör firması projeyi kamuya devretmek borcu altındadır.

³ Sayıştay Başkanlığı düzenli periyotlarla denetim raporu hazırladığı Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığının KÖİ projeleri ile ilgili olarak hatalı hesaplamalar, kamuya ek maliyet getiren hatalı uygulamalar, kaçak geçiş ücretlerinin kamuya külfet olması ve birçok bilginin başkanlıkları ile paylaşılmaması noktasında 2018,2020,2021 yıllarına defaten tenkit etmiş, Düzenlilik Denetim Raporlarında özellikle bu noktalara vurgu yapmıştır.

Kanunda bu devrin ‘kendiliğinden’ gerçekleşeceği ifade edilmektedir. Devrin kapsamına işletmenin tamamı dahil olduğundan, işletme hakkının kendisi de kamuya iade edilir; ancak YİD modelinde projenin devir süreleri çok uzun vadeler ile belirlendiğinden, devrin gerçekleşeceği tarihte işletmenin ömrünü tamamlamış olması ve kamuya ek maliyet getirmesi riski bulunmaktadır. Dolayısı ile henüz sözleşme akdedilmeden evvel işletme ömür süresinin titiz bir çalışma sonucu tespiti öneme haizdir. Bu modelde Türkiye’de yapılan KÖİ projelerini görmek gerekirse:

Tablo 1.1. Yap-İşlet-Devret Yönteminin Tercih Edildiği KÖİ Projeleri

Proje Adı	Sektör	Yatırımcı	Yapım ve İşletme Süresi
İzmir-İstanbul Otoyolu	Ulaştırma	Nurol Holding- Özaltın İnşaat- Makyol İnşaat Ortak Girişimi	25 yıl
İzmit Körfez Geçiş Köprüsü	Ulaştırma	İçtaş İnşaat- Astaldi Ortak Girişimi	10 yıl
Antalya Havalimanı Terminali	Hava ulaştırması	TAV Havalimanları	15 yıl
İstanbul Sabiha Gökçen Havalimanı	Hava ulaştırması	Malaysia Airports Holdings Berhad - Tepe-Akfen-Sanberg Ortak Girişimi	20 yıl
İzmir Adnan Menderes Havalimanı	Hava ulaştırması	TAV Havalimanları	20 yıl
İstanbul İzmir Otoyolu	Ulaştırma	Otoyol Yatırım ve İşletme A.Ş.	22 yıl
Ankara Yüksek Hızlı Tren Garı	Ulaştırma	Cengiz- Limak- Kolin Ortak Girişimi	19 yıl

Kaynak: Tez yazarı tarafından Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı veya ilgili diğer resmî kurumların raporları derlenerek hazırlanmıştır.

Tablo, bu modele dayalı olarak gerçekleştirilmiş bazı projeleri listelemektedir. İstanbul Havalimanı, Osmangazi Köprüsü ve Kuzey Marmara Otoyolu, Antalya-Gazipaşa Havalimanı, Ankara Etlik Entegre Sağlık Kampüsü ve İzmir Enternasyonal Fuar Alanı Teknik Altyapı Yenileme Projesi, farklı sektörlerden örnek projelerdir. Bu projeler, ulaşım, sağlık, turizm gibi farklı sektörlerle hizmet vermektedir. Örneğin, İstanbul Havalimanı Türkiye'nin en büyük havalimanıdır ve dünya genelinde önemli bir havacılık merkezi olarak kabul edilmektedir.

Tablo, her projenin yapım yılı ve işletme süresini listelemektedir. İşletme süresi, işlet-devret modelinde yatırımcının yatırımın kontrolünü elinde tuttuğu süreyi ifade eder. Projelerin işletme süresi, yatırımın özelliğine ve proje tipine göre değişebilir. Yapım yılı ise, projenin tamamlanma tarihini ifade eder ve projenin o dönem için ne kadar ileri teknolojiler kullandığı hakkında bilgi verir.

İşlet-devret modeli, özel sektör veya kamu kuruluşları tarafından finanse edilen büyük projelerin gerçekleştirilmesini kolaylaştırır. Bu model, yatırımın işletme sürecinde belirli bir süre için işletmeci firmalara devredilerek yatırımcının riskini azaltır. Ayrıca, işletmeci firmalar, yatırımın işletme süresince kontrolünü ellerinde tutarlar ve belirlenen süre sonunda yatırımın sahibi olurlar.

1.5.2. Yap İşlet Usulü

Kamu Özel İşbirliği proje modellerinden bir diğeri olan Yap-İşlet Modelinin yasal zemini 1996 yılında yürürlüğe giren elektrik üretim işletmeleri konulu bakanlar kurulu kararı ile 1997 yılında yürürlüğe giren 4283 sayılı Yasa metnidir. Yap-İşlet Modelinin, Yap-İşlet-Devret Modelinden farkı uygulamanın sonucunda kamu hizmetine ilişkin tesisin özel sektörde yani yüklenicide kalması, idareye devredilmemesidir.

Özel sektör ile devlet arasındaki işbirliği projelerinde, belirli bir süre belirlenmekte ve bu sürenin sonunda özel sektör ya işletmeyi terk etmekte yahut sözleşme süresini uzatmaktadır. Danıştay'a göre, Yap-İşlet-Devret modelinin tercih edildiği Kamu-Özel İşbirliği uygulamalarında, işletme hakkının verilmesi esasında imtiyaz sözleşmesi niteliğindedir.

Yap-İşlet uygulamasına genellikle enerji, termik santral ve elektrik alanlarını ilgilendiren projelerde başvurulmaktadır. Bu modelde tesisin yer alacağı arazi özel sektöre ait olmakta, hizmetin alacaklısı ise kamu yani idare olmaktadır. Yap-İşlet modeli, kamu hizmetlerinin finansmanında ve işletmesinde kullanılan bir yöntemdir. Bu model, özel sektör yatırımcıları tarafından finanse edilen projelerin yapımı, işletimi ve bakımını kapsamaktadır. Yap-İşlet modeli, otoyol yapımı ve işletmesinde sıkça kullanılmaktadır. Özellikle, büyük şehirlerdeki otoyol projeleri, Yap-İşlet modeli ile gerçekleştirilmektedir. Öte yandan büyük ölçekli köprü ve tünel projeleri de Yap-İşlet modeli ile gerçekleştirilebilmektedir. Bu tür projeler, genellikle özel sektör yatırımcıları tarafından finanse edilmekte ve uzun süreli işletme sözleşmeleri ile yönetilmektedir. Yap-İşlet

modeli aynı zamanda havaalanı yapımı ve işletmesinde de kullanılabilir. Örneğin, büyük havaalanı projeleri, Yap-İşlet yöntemi ile gerçekleştirilmiştir. Yap-İşlet yöntemi, su, atık su ve enerji tesislerinin yapımı ve işletilmesinde de kullanılabilir. Bu tür projelerde, özel sektör yatırımcıları tesislerin yapımını finanse ederken, uzun süreli işletme sözleşmeleri ile tesisleri yönetmektedir. Büyük stadyum ve konferans merkezi projeleri de Yap-İşlet modeli ile gerçekleştirilebilir. Bu tür projelerde, özel sektör yatırımcıları tesisleri finanse eder ve uzun süreli işletme sözleşmeleri ile tesisleri yönetir. Yap-İşlet modeli ile gerçekleştirilen kamu hizmetleri, genellikle büyük ölçekli projelerdir ve uzun vadeli işletme sözleşmeleri gerektirmektedir. Ancak, bu modeller, kamu kaynaklarının daha etkili bir şekilde kullanılmasına yardımcı olmaktadır. Belirtmek gerekir ki Yap-İşlet modeline ilişkin yasal metinler Yap-İşlet usulüne ilişkin gerçekleştirilen projelerin getirmiş olduğu sorunlara çare olamamakta, hukuki uyumsuzlukların çözümüne yardımcı olmaktan uzaktır. Yap-İşlet modeli, kamu hizmetlerinin finansmanı ve işletmesinde kullanılan bir yöntemdir. Bu model, özel sektör yatırımcıları tarafından finanse edilen projelerin yapımı, işletimi ve bakımını kapsamaktadır. Ancak, bu modelle ilgili bazı eleştiriler de bulunmaktadır.

Yap-İşlet modeli, kamu kaynaklarının azaltılması için kullanılan bir yöntemdir. Bu nedenle, bu modelin savunucuları, bu sayede hem kamunun maliyetini azaltabileceği hem de projelerin daha hızlı tamamlanabileceğine inanmaktadır. Ancak, eleştirmenler bu modelin, kamu kaynaklarının özelleştirilmesi olarak görüldüğünü ve özellikle yoksul kesimlere hizmet veren kamu hizmetlerinde sorunlara neden olabileceğini belirtmektedir. Yap-İşlet modeli uygulamalarında, özel sektör yatırımcıları ile kamu arasındaki sözleşmelerdeki şeffaflık düzeyi tartışmalıdır. Bu durum, sözleşmelerin kamu yararı ile uyumlu olup olmadığı konusunda da soru işaretleri oluşmasına neden olabilmektedir. Yap-İşlet modeli, yatırımcıların işletme dönemi boyunca bazı risklerle karşılaşabileceği bir modeldir. Özellikle, işletme aşamasında yaşanan sorunlar veya projenin beklenenden daha az gelir getirmesi gibi durumlar, yatırımcıların mali riskine neden olabilir. Bu nedenle, yatırımcılar bu riski minimize etmek için sözleşmelerde daha detaylı hükümlerin bulunmasını talep edebilir ve bu durum, proje maliyetlerini artırabilir. Yap-İşlet modeli uygulamalarının, hizmet kalitesi açısından da tartışmaları beraberinde getirdiği görülmektedir. Özellikle, uzun vadeli işletme sözleşmelerinin sonunda hizmet kalitesinin düşebileceği endişesi bulunmaktadır. Bu eleştiriler, Yap-İşlet modeli uygulamalarının

bazı dezavantajlarına işaret etmektedir. Ancak, bu modelin savunucuları, bu yöntemin kamu kaynaklarının daha efektif kullanımına yardımcı olduğunu ve projelerin daha hızlı tamamlanmasına olanak sağladığını vurgulamaktadır. Bu modelde Türkiye’de yapılan KÖİ projelerini görmek gerekirse:

Tablo 1.2. Yap-İşlet Yönteminin Tercih Edildiği KÖİ Projeleri

Proje Adı	Yatırımcı	İşletme Süresi	Yapım Tarihi	Yapım Yeri	Sektör
İstanbul Havalimanı	İGA	25 yıl	2018-2020	İstanbul	Ulaştırma
Gebze-Orhangazi-İzmir Otoyolu	Otoyol Yatırım ve İşletme A.Ş.	22 yıl	2010-2019	Marmara ve Ege Bölgeleri	Ulaştırma
Osmangazi Köprüsü	Otoyol Yatırım ve İşletme A.Ş.	10 yıl	2013-2016	Kocaeli-Bursa arası	Ulaştırma
Ankara Etlik Entegre Sağlık Kampüsü	Rönesans Holding ve Sojitz Corporation	25 yıl	2019-2023	Ankara	Sağlık
Kemalpaşa OSB İzmir - Doğalgaz Dağıtım Şebekesi	Izgaz	30 yıl	2008	İzmir	Enerji
Bolu Dağı Tüneli	Türk İnşaat ve Sabancı Holding	22 yıl	2007	Bolu	Ulaştırma
Ankara Arena Spor Salonu	Anadolu Efes	19 yıl	2010	Ankara	Spor
Antalya Havalimanı Terminal Binası	TAV Havalimanları	30 yıl	1998	Antalya	Ulaştırma
Bursa Uludağ Üniversitesi Kampüsü	Rönesans Holding	25 yıl	2006	Bursa	Eğitim
İzmir Fuar Alanı	İZFAS	49 yıl	2007	İzmir	Ticaret ve Sanayi
İstanbul Gayrettepe-İstanbul Havalimanı Hızlı Tren Hattı	Cengiz-Kolin-Limak-Mapa-Kalyon Ortak Girişimi	19 yıl	2021	İstanbul	Ulaştırma
Kalkınma Bankası Genel Müdürlük Binası	Nurol İnşaat	20 yıl	2014	Ankara	Finans
İstanbul Modern Sanat Müzesi	Eczacıbaşı Holding	30 yıl	2004	İstanbul	Kültür ve Sanat
3. Boğaz Köprüsü	IC İçtaş-Astaldi Ortak Girişimi	10 yıl	2013-2016	İstanbul	Ulaştırma
Adana Stadyumu	Adanaspor Kulübü	49 yıl	2016	Adana	Spor

Kaynak: Tez yazarı tarafından Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı veya ilgili diğer resmî kurumların raporları derlenerek hazırlanmıştır.

Bu tabloda, Türkiye’de Yap-İşlet (Yİ) modeli ile gerçekleştirilen bazı projelerin yatırımcıları, işletme süreleri, yapım tarihleri, yapım yerleri ve sektörleri listelenmiştir. Analiz edilebilecek birkaç nokta şunlardır:

Çoğu proje için işletme süresi 20-30 yıl arasındadır. Ancak, İzmir Fuar Alanı gibi bazı projeler için işletme süresi 49 yıla kadar uzayabilir.

Projeler çeşitli sektörlerde yer almaktadır, en çok öne çıkanlar: Ulaştırma, Sağlık, Spor ve Enerji'dir.

Bazı büyük projeler, birden fazla yatırımcı tarafından finanse edilmiştir. Örneğin, İstanbul Havalimanı, Rönesans Holding ve Sojitz Corporation tarafından finanse edilmiştir.

Projeler, çeşitli bölgelerde yer almaktadır. En fazla proje Marmara bölgesinde tamamlanmıştır.

Tüm projelerin yatırımcıları hem yerel hem de uluslararası şirketlerden oluşmaktadır. Tabloya bakarak, Türkiye'de Yap-İşlet (Yİ) modeliyle birçok farklı sektörde önemli projelerin hayata geçirildiği görülmektedir. Bu projeler, ülkenin ekonomik büyümesine ve altyapısının geliştirilmesine katkıda bulunmuştur.

1.5.3. Yap-Kirala-Devret Usulü

Yap-Kirala-Devret modeli, yatırımcılar tarafından finanse edilen ve kamu kurumlarının kullanımına sunulan altyapı projeleri için kullanılan bir işletme modelidir. Bu modelde, özel sektör yatırımcısı, proje yapımını tamamlar ve kamu kurumuna belirli bir süre boyunca kiralama hakkı verir. Kiralama süresi sonunda ise, proje kamu kurumuna devredilir. Bu model, özellikle altyapı projelerinin finansmanında yaygın olarak kullanılmaktadır. Yap-Kirala-Devret modelinde, kamu kurumları projeyi finanse etmek yerine, özel sektör yatırımcısından hizmet satın almaktadır. Bu sayede, kamu kaynaklarının doğru bir şekilde yönetilmesi ve daha etkili bir şekilde kullanılması sağlanmaktadır. Yap-Kirala-Devret yönteminde yatırımcı, uygulamanın finansmanını ve yapımını gerçekleştirir ve kamuya belirli bir süre boyunca kiralama hakkı verir. Kiralama süresi sonunda, proje kamu kurumuna devredilir. Bu devir işlemi genellikle, özel sektör yatırımcısı tarafından belirlenen bir bedelle gerçekleştirilir. Yap-Kirala-Devret modeli, özellikle büyük ölçekli projeler için uygundur. Örneğin, otoyol, köprü, havaalanı, su ve atık su tesisleri gibi projelerde sıklıkla kullanılmaktadır. Bu model, özel sektör yatırımcısının finansmanını sağladığı ve proje yapımını üstlendiği için, kamu kurumları bu projeleri gerçekleştirmek için gereken finansman kaynaklarını serbest bırakmaktadır. Ancak, Yap-Kirala-Devret modeli uygulamalarında bazı riskler de bulunmaktadır.

Özellikle, uzun vadeli kiralama sözleşmelerinin sonunda proje değerinin belirlenmesi zor olabilmekte ve sorunlara neden olabilmektedir. Ayrıca, bu modelde kamu kaynaklarının özelleştirilmesi algısı da bazı eleştirileri beraberinde getirmektedir. Yap-Kirala-Devret modeli, özel sektör yatırımcıları tarafından finanse edilen altyapı projelerinde yaygın olarak kullanılan bir işletme modelidir. Bu model, kamu kaynaklarının daha etkili kullanımına yardımcı olmakta ve büyük ölçekli projelerin finansmanında kullanılmaktadır. Ancak, bu modelin uygulanması sırasında bazı riskler de bulunmaktadır ve bu risklerin dikkate alınması önemlidir.

Yap-Kirala-Devret Türkiye’de ekseriyetle sağlık alanında uygulama alanı bulmaktadır. Bu modelde, özel sektörü temsil eden firma tesisi inşa etmekte ve gerekli donanımların oluşturulmasını sağlar iken kamu ise kararlaştırılan kira bedelini yıllık olarak ödeme yükümlülüğü altına girmektedir. Sözleşmesinin neticesinde ise tesisin mülkiyeti kamuya intikal etmektedir. Çoğunlukla hastane, hükümet binalarının inşası gibi idareye tahsis edilen binalar için tercih edilen YKD yönteminde kamu hizmeti idari personel tarafından gerçekleştirilirken, destek hizmetleri ise özel sektör tarafından sağlanmaktadır.

Türkiye’de 2011 yılında başlatılan Sağlıkta Dönüşüm Programları çerçevesinde Şehir Hastanelerine ilişkin projeler Yap-Kirala-Devret modeli ile ihaleye çıkarılmış ve açıklanan verilere göre 2021 yılında 13 Hastane hizmete girmiş bulunmaktadır. Hizmet giren hastanelerin bütçesinin, Sağlık Bakanlığı bütçesinin yaklaşık olarak beşte birini oluşturduğu bilinmektedir. Bu durumun hem Sağlık Bakanlığı bütçesine yük bindirecek hem de sağlık hizmetlerine ayrılacak olan bütçeyi de risk altına sokacağı kanaatindeyiz. Nitekim Sağlık Bakanlığı da faaliyete giren 13 Şehir Hastanesinden sonra kalan diğer projelerin yapımında Yap-Kirala-Devret modelinin kullanılmayacağını, proje maliyetlerinin kamu finansmanı ile sağlanacağını açıklamıştır. YKD yöntemi, ülkemizde birçok kamu-özel işbirliği projesinde uygulanmıştır. Bu projeler arasında şunlar yer almaktadır: Türkiye'nin büyük çaplı YKD işletmesi kabul edilen İstanbul Havalimanı, 2018 yılında açıldı. Proje, özel sektör yatırımcısı tarafından finanse edildi ve 25 yıl boyunca kiralama hakkı verildi. Osmangazi Köprüsü, İzmit Körfezi'ni Marmara Denizi'ne bağlayan ve dünyanın en uzun asma köprüsüdür. Proje, 10 yıl boyunca kiralanacak şekilde özel sektör yatırımcısı tarafından finanse edildi. İstanbul Boğazı altından geçen tüp tünel projesi, özel sektör yatırımcısı tarafından finanse edilmiş ve kamuya kiralama

hakkı verilmiştir. İstanbul-Ankara otoyolunun devamı niteliğindeki Gebze-Orhangazi-İzmir otoyolu projesi, özel sektör yatırımcısı tarafından finanse edilerek kamuya kiralanmıştır. Ankara-Niğde otoyolu projesi, özel sektör yatırımcısı tarafından finanse edilmiş ve kamuya kiralama hakkı verilmiştir. İstanbul Avrupa ve Anadolu yakasında olmak üzere iki adet şehir hastanesi projesi, YKD modeliyle gerçekleştirilmiştir. Tablo halinde görmek gerekirse:

Tablo 1.3. Yap-Kirala- Devret Yönteminin Tercih Edildiği KÖİ Projeleri

Proje Adı	Yer	Sektör	İnşaat Firmaları	Kiracı	Yapım Yılı
Marmaray Projesi	İstanbul, Türkiye	Ulaşım/ Demiryolu	OHL, Mitsubishi Corporation, Yapı Merkezi Construction & Industry Inc.	TCDD Taşımacılık A.Ş.	2013
Gebze-Orhangazi-İzmir Otoyolu	Kocaeli, Türkiye	Ulaşım/ Yol-İnşaat	Nurol Construction and Trading Co. Inc., Özaltın Construction and Trade Inc., Makyol Construction Industry Tourism and Trade Inc.	Otoyol Yatırım ve İşletme A.Ş.	2019
Ankara-Niğde Otoyolu	Ankara/Niğde, Türkiye	Ulaşım/ Yol-İnşaat	Cengiz-Kolin-Limak-Mapa-Kalyon Ortak Girişimi	Otoyol Yatırım ve İşletme A.Ş.	2020
Antalya Stadyumu	Antalya, Türkiye	Spor	Günsel A.Ş.	Antalyaspor Kulübü Derneği	2015
Atatürk Havalimanı İnşaat ve İşletme	İstanbul, Türkiye	Ulaşım/ Havacılık	Tepe-Akfen-Sera Yapı Ortak Girişim Grubu	TAV Havalimanları Holding A.Ş.	1999
İstanbul Havalimanı Dış Hatlar Terminali	İstanbul, Türkiye	Ulaşım/ Havacılık	İGA (İGA Havalimanı İşletmesi A.Ş.)	İGA (İGA Havalimanı İşletmesi A.Ş.)	2018
İzmir Adnan Menderes Havalimanı İç Hatlar Terminali	İzmir, Türkiye	Ulaşım/ Havacılık	TAV Havalimanları Holding A.Ş.	TAV Havalimanları Holding A.Ş.	2006
İzmir-Aliağa-Çandarlı Otoyolu	İzmir, Türkiye	Ulaşım/ Yol-İnşaat	Doğuş Construction and Trade Inc., Akfen Construction Industry and Trade Inc.	Otoyol Yatırım ve İşletme A.Ş.	2022

İzmit Körfez Geçişi Köprüsü ve İzmit Körfez Geçişi Otoyolu	Kocaeli, Türkiye	Ulaşım/ Yol-İnşaat	Astaldi S.p.A., İçtaş İnşaat Sanayi ve Ticaret A.Ş.	Otoyol Yatırım ve İşletme A.Ş.	2016
Levent-Hisarüstü Metro Hattı	İstanbul, Türkiye	Ulaşım/ Raylı Sistemler	Gülermak A.Ş., Kolin İnşaat Turizm Sanayi ve Ticaret A.Ş.	İstanbul Metropolita Municipality	2015

Kaynak: Tez yazarı tarafından Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı veya ilgili diğer resmî kurumların raporları derlenerek hazırlanmıştır.

Bu tablo, yap-kirala-devret modeli kullanılarak gerçekleştirilmiş farklı sektörlerden projeleri listelemektedir. Proje adı, yeri, sektörü, inşaat firmaları, kiracı ve yapım yılı gibi bilgileri içermektedir. Tabloda yer alan örnekler, genellikle büyük çaplı ve karmaşık projelerdir. İnşaat firmaları, bu projelerin yapımını üstlenerek yatırımın finansmanını sağlamıştır. Kiracı firmalar ise, yatırımın işletme süresi boyunca kontrolünü elinde bulundurarak belirli bir süre içinde yatırımın işletmesini yapmıştır. Sürenin sonunda yatırımın sahibi olan firma, mülkiyet hakkını devralmaktadır.

Yap-kirala-devret modeli, özellikle kamu kurumları tarafından kullanılmaktadır. Bu model, yatırımın işletme sürecinde belirli bir süre için kiralanması sayesinde, yatırımın finansmanı ve işletme riskinin azaltılmasına yardımcı olmaktadır.

Tabloda yer alan projeler arasında ulaştırma, spor ve sağlık sektöründen örnekler bulunmaktadır. Örneğin, Marmaray Projesi, farklı otoyol projeleri, ulaştırma sektörüne hizmet etmektedir. Antalya Stadyumu ise spor sektöründe yer almaktadır. Yap-kirala-devret modeli, büyük ölçekli projelerin finansmanı ve işletme sürecinin kolaylaştırılması için sıklıkla kullanılan bir yöntemdir. Tabloda yer alan projeler, bu modele dayalı olarak gerçekleştirilen farklı sektörlerden örnekler sunmaktadır.

Yukarıda belirtilen projeler, Türkiye'de uygulanan Yap-Kirala-Devret modeli kamu-özel işbirliği projelerinden sadece birkaçıdır. Bu projelerin tamamı, özel sektör yatırımcısı tarafından finanse edilerek kamuya kiralanmış ve uzun vadeli kira sözleşmeleriyle işletilmektedir.

1.5.4. İşletme Hakkı Devri Usulü

Bu yöntem, kamu kurumlarına ait kullanılamaz durumda olan mal ve hizmet birimlerin belirli süre ve koşullarda ve bir bedel karşılığında özel sektöre bırakılmasıdır. İşletme hakkı devri, bir varlığın (örneğin, bina, arazi, liman, havalimanı, otoyol vb.)

işletme haklarının, belirli bir süre boyunca özel sektör yatırımcısına devredilmesi şeklinde gerçekleştirilen kamu-özel işbirliği uygulamasıdır. Bu uygulama, YİD ve YKD gibi modellerde sıklıkla kullanılır. Bu modellerde, özel sektör yatırımcısı, tesisin yapımını finanse eder ve belirlenen süre boyunca tesisin işletme hakkını elinde bulundurur. İşletme süresi sona erdiğinde, tesisin işletme hakkı yeniden kamuya devredilir. İşletme hakkı devrine ilişkin koşulların yer aldığı sözleşmeler ise genellikle uzun vadeli ücretli kira sözleşmelerine dayanır. İşletme hakkı devri sözleşmelerinde; işletme hakkı devrinin süresi, işletme hakkının geçerli olduğu alan veya varlık, işletme hakkı devri için öngörülen bedel veya kira, ödeme koşulları, yatırımcının sorumluluğu ve hakları, kamunun sorumluluğu ve hakları, devir sonrası işletmeye ilişkin durum ve yükümlülükler gibi konular ele alınır. Bu işbirliği modeli, özel sektör yatırımcısına tesisin işletme hakkını sağlarken, aynı zamanda yatırımın geri dönüşünü garanti altına alır. Kamu ise, tesisin finansmanını üstlenmek zorunda olmadığı gibi, işletim süresince gelir elde eder ve belirli bir sürenin sonunda tesisin tamamen kendisine geçmesiyle de uzun vadeli bir kazanç sağlamış olur. Türkiye’de Fatih Sultan Mehmet Köprüsü, İstanbul-Edirne Otoyolu ve diğer otoyolların işletilmesi 25 yıl süre ile özel sektöre bırakılmıştır. Mezkûr yöntemin kullanıldığı limanlarda devir süresi 30 yıl, termik santrallerde 20 yıl ve marinalarda ise 30 yıl olarak belirlenmiş, sürelerin bitimi ile tesis kül halinde kamuya iade edilmektedir (Kolcu & Kapucuoğlu, 2019).

Tablo 1.4. İşletme Hakkı Devri Yönteminin Tercih Edildiği KÖİ Projeleri

Proje Türü	Örnek	Yatırımcı	Yapım Yılı
Yol	Osmangazi Köprüsü	Nurol İnşaat ve Ticaret A.Ş., Astaldi S.p.A., Gözde Girişim Sermayesi Yatırım Ortaklığı A.Ş.	2016
Yol	İstanbul Yeni Havalimanı'nın Ulaşım Ağının Yapılandırılması	İGA (İstanbul Grand Airport)	2018
Su ve Atıksu	Mersin Atıksu Arıtma Tesisi	KASKTAŞ A.Ş., Akfen GYO, Doğuş İnşaat ve Ticaret A.Ş., Park Holding A.Ş.	2010
Su ve Atıksu	Alanya Kanalizasyon Arıtma Tesisi	STFA Yatırım Holding, Sandvik Mining and Construction G.m.b.H	2011
Enerji	Adana Ceyhan Elektrik Üretim Santrali	RWE, Turcas Petrol A.Ş.	2013

Enerji	İzmir Çiğli Doğalgaz Kombine Çevrim Santrali	RWE, Turcas Güneybatı Elektrik Üretim A.Ş.	2012
Sağlık	Trabzon Kanuni Eğitim ve Araştırma Hastanesi	Rönesans Holding, EKOL Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı A.Ş.	2015
Sağlık	Konya Eğitim ve Araştırma Hastanesi	Tepe İnşaat Sanayi A.Ş., GAMA Holding A.Ş.	2013
Eğitim	İstanbul Sabahattin Zaim Üniversitesi	İhlas Holding A.Ş.	2011
Eğitim	Kilis 7 Aralık Üniversitesi	Özaltın Holding A.Ş.	2007

Kaynak: Tez yazarı tarafından Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı veya ilgili diğer resmî kurumların raporları derlenerek hazırlanmıştır.

Yukarıdaki tablo, İHD modeli ile yapılabilecek bazı KÖİ projelerinin örneklerini ve bu projelerin yatırımcılarını ve yapım yıllarını göstermektedir. Tabloyu genel olarak analiz edecek olursak, İHD modeli özellikle büyük ölçekli KÖİ projelerinde sıkça kullanılmaktadır. Bu projeler, genellikle hem kamu sektörü hem de özel sektörün ortaklaşa finanse ettiği ve işlettiği projelerdir. Bu tür projelerin birçoğunda, işletme hakkı devri sözleşmeleri bulunmaktadır.

Tablodaki örneklerin çoğu altyapı sektöründe yer almaktadır. Örneğin, yol, su ve atıksu, enerji ve sağlık gibi alanlarda faaliyet gösteren şirketlerin işletme haklarının devri söz konusudur. Bununla birlikte, eğitim sektöründe de İHD modeliyle yapılan birkaç proje bulunmaktadır.

1.5.5. Türkiye'deki KÖİ Modellerinin İstatistiksel Değerlendirmesi

Türkiye'de uygulanan en yüksek dört adet Kamu Özel İşbirliği modeli yukarı da detaylı ifade edilen modellerdir. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı'nın KÖİ Projeleri ile alakalı yayınladığı istatistikler konunun daha iyi kavranması açısından önem arz etmektedir. Bu kapsamda Türkiye'de en çok tercih edilen modelleri görmek, modellerin sektörel ayrımlarına göre tasnifi ve sayı bazlı analizini görmek mümkün olacaktır. Bu tasnif Türkiye'nin yöneldiği modellerde esas aldığı ve tercih ettiği kriterlere ilişkin bilgi edinmemize yardımcı olmaktadır. Türkiye'de Kamu Özel İşbirliği projeleri son yıllarda önemli bir ivme kazanmıştır. Bu projelerin amaçları arasında, kamusal kaynakların daha verimli kullanımı, özel sektörün finansman imkanlarının kullanılması gibi faktörler yer almaktadır. Bu nedenle, Türkiye'de uygulanan KÖİ modellerine ilişkin istatistikler ve analizi konusu oldukça önemlidir. Türkiye'deki KÖİ projeleri genellikle

(YİD), (YKD), (İHD) vb. yöntemler kullanılarak gerçekleştirilmektedir. Bu modellerde, özel sektör yatırımcısı, tesisin yapımını finanse eder ve belirlenen süre boyunca tesisin işletme hakkını elinde bulundurur. İşletme süresi sona erdiğinde, tesisin işletme hakkı yeniden kamuya devredilir. Bu şekilde, yatırımın finansmanı özel sektör tarafından sağlanırken, kamusal kaynakların daha verimli kullanımı sağlanır.

Türkiye'de 2000'li yıllardan itibaren uygulamaya koyulan KÖİ projeleri sayısı giderek artmaktadır. Özellikle son 5 yılda gerçekleştirilen KÖİ projelerinde büyük bir artış yaşanmıştır. 2021 itibarıyla, Türkiye'de tamamlanmış veya devam eden yaklaşık 230 KÖİ projesi bulunmaktadır. Bu projelerde toplam yatırım tutarı yaklaşık 120 milyar dolar seviyesindedir.

Yapılan analizler, KÖİ projelerinin Türkiye ekonomisi üzerinde olumlu etkilerine işaret etmektedir. Özellikle, YİD ve YKD modelleriyle gerçekleştirilen projelerin, özel sektörün finansman imkanlarının kullanılmasına sayesinde kamu maliyesine önemli bir yük getirmediği, aksine kamu kaynaklarının daha verimli bir şekilde kullanılmasını sağladığı görülmektedir. Bununla birlikte, KÖİ projelerinde bazı sorunlar da yaşanmıştır. Özellikle, sözleşme sürelerinin uzun olması ve sözleşme şartlarının yetersiz olması gibi nedenlerle, bazı projelerde yatırımcıların maliyetleri karşılayamaması ve hatta iflas etmesi gibi durumlar yaşanmıştır.

Türkiye Cumhuriyeti Devlet Planlama Teşkilatının 2021 yılı Kamu Özel İşbirliği Projeleri Raporundan alınan verilerle oluşturulan tablodan da görülebileceği gibi, Türkiye'deki KÖİ projelerinin büyük bir kısmı ulaştırma sektöründe gerçekleştirilmektedir ve enerji sektörü de önemli bir paya sahiptir. Sağlık, çevre ve eğitim gibi sektörlere yapılan yatırımlar ise daha sınırlıdır.

Tablo 1.5. Türkiye’de KÖİ Modellerinin Proje Sayısı ve Yatırım Tutarları

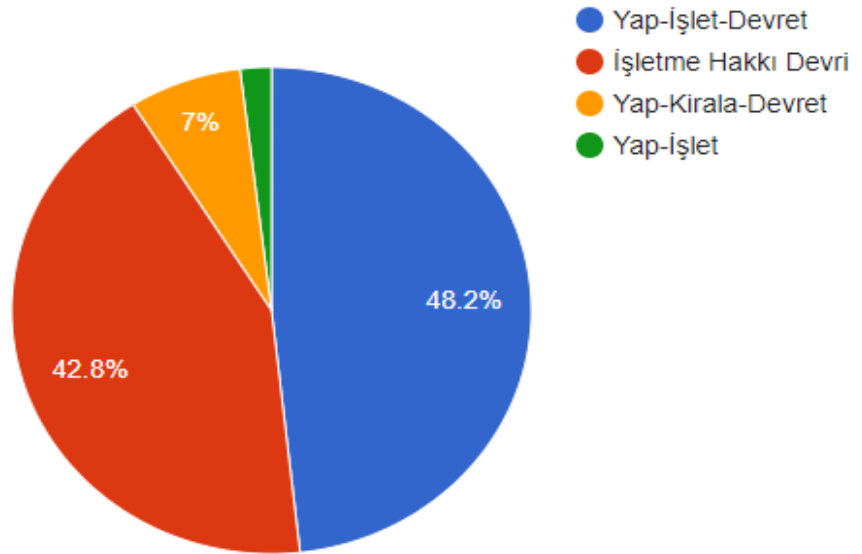
Sektör	Proje Sayısı	Yatırım Tutarı (Milyon TL)
Enerji	34	67.233
Ulaştırma	78	117.976
Sağlık	26	4.298

Çevre	3	4.515
Eğitim	3	599
Diğer	10	2.135

Kaynak: (Strateji ve Bütçe Başkanlığı web sayfası, Erişim Tarihi 25.04.2023)

Tablodan, Türkiye'deki KÖİ projelerinin sektörel dağılımına ilişkin bazı önemli sonuçlar çıkarılabilir. Örneğin: Ulaştırma sektörü, Türkiye'deki KÖİ projelerinin büyük bir kısmını oluşturmaktadır. Bu sektörde gerçekleştirilen projeler, genellikle yüksek maliyetli ve uzun vadeli projelerdir. Bununla birlikte, ulaştırma sektöründeki KÖİ projeleri, ülkenin altyapısının iyileştirilmesine ve ekonomik büyümeye olumlu katkı sağlamaktadır. Enerji sektörü de KÖİ projelerinde önemli bir paya sahiptir. Enerji projeleri, Türkiye'nin enerji arz güvenliğini sağlamak için hayati öneme sahip olduğundan, bu sektöre yapılan yatırımların devam etmesi beklenmektedir. Sağlık, çevre ve eğitim gibi sektörlerde yapılan KÖİ yatırımları ise daha sınırlıdır. Bu sektörlerdeki projeler, genellikle özel sektörün inisiyatifiyle gerçekleştirilmekte ve kamu kaynaklarının kullanımından ziyade, özel sektör tarafından finanse edilmektedir. Türkiye'deki KÖİ projeleri, genellikle altyapı ve enerji sektörleri gibi kritik sektörlerde yapılan yatırımlarla sınırlıdır. Ancak, diğer sektörlerde yapılan yatırımların artırılması da önemlidir, çünkü bu sektörlerdeki projeler de ülke ekonomisine olumlu katkılar sağlayabilir.

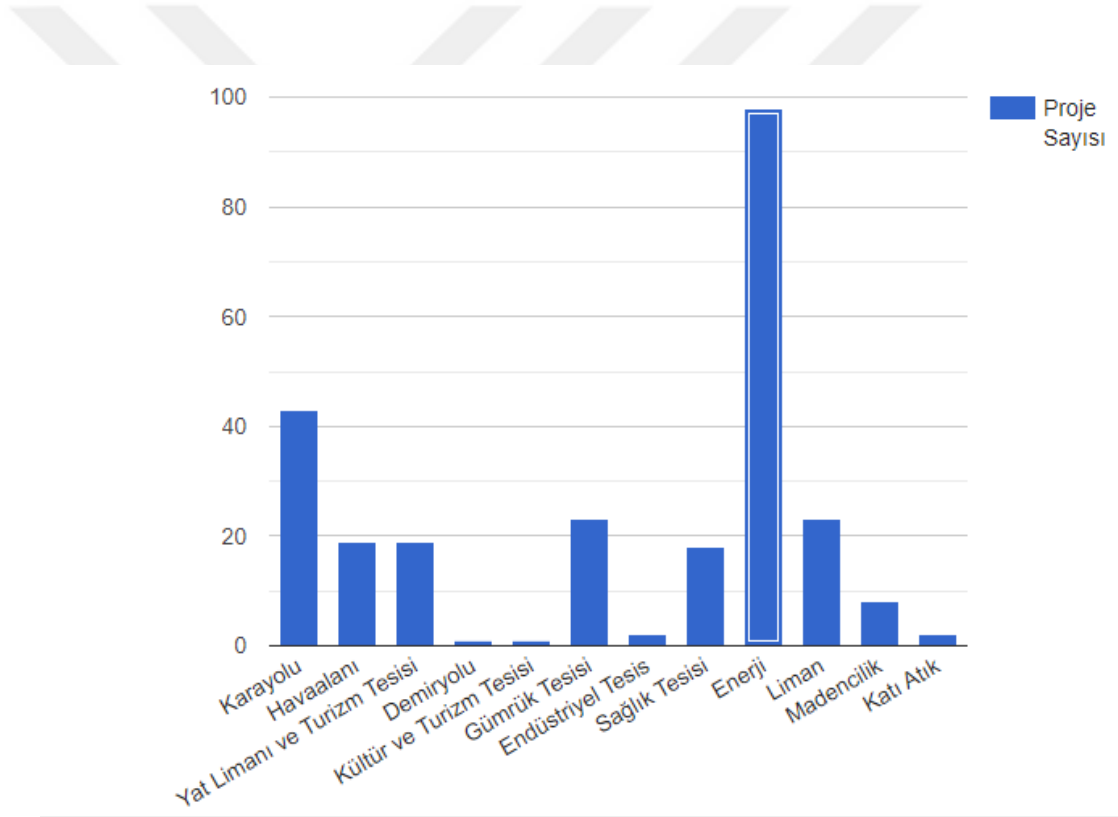
Şekil 1.1. Proje Sayısının Modellere Göre Dağılımı



Kaynak: (Strateji ve Bütçe Başkanlığı web sayfası, Erişim Tarihi 25.04.2023)

Türkiye’de en çok tercih edilen proje modelinin %48,2 oran ile Yap İşlet Devret modeli olmasının nedeni kamunun borç stokunda görünmemesi olup, bu özellik Avrupa Birliği nezdinde de ekonomik performansların değerlendirilmesinde baz alınan Maastricht kriterlerini de taşımaktadır. Ayrıca, Yap İşlet Devret modeli çerçevesinde işletilen kamu hizmetlerinin maliyeti kamunun bütçesinden değil de özel sektör tarafından karşılandığı için hükümetler tarafından kullanılmaya daha müsait bir modeldir.

Şekil 1.2. Proje Sayısının Sektörlere Göre Dağılımı (1986-2023)



Kaynak: (Strateji ve Bütçe Başkanlığı web sayfası, Erişim Tarihi 25.04.2023)

Strateji ve Bütçe Başkanlığı verileri incelendiğinde görülecektir ki, Kamu Özel İşbirliği uygulamaları arasında sektörel anlamda sayıca en fazla proje enerji alanında gerçekleştirilmiştir. KÖİ’lerin başladığı tarihten 2023 yılına kadar enerji alanında 98 adet proje geliştirilmiş iken, Kültür, Turizm ve Demiryoluna ilişkin proje sayısının yalnızca 1 adet olduğu görülmektedir. Şekil 1.2’de gösterilmiş olan sektörler kapsamında yüksek

bütçe uygulamalarının geliştirilmesi için herhangi bir çalışmanın bulunmadığı söylenebilecektir.

1.6. TÜRKİYE’DE KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİNİN UYGULANDIĞI SEKTÖRLER

Bütün dünyada altyapı hizmetlerine olan ihtiyaç katlanarak artmaktadır. Kentleşme ile beraber artan nüfus artışına paralel bir şekilde ulaşım, hastane gibi altyapı yatırımlarına ihtiyaç bulunmaktadır. Altyapı yatırımları için gereken yüksek finansman ihtiyaçları devletler tarafından karşılanamadığından, özel sektöre yönelim gerçekleşmektedir. Bu durum ise kamunun özel sektör ile ortaklaşa gerçekleştirdiği kamu özel işbirliklerine alan sağlamaktadır.

Türkiye’de KÖİ tarihi boyunca 257 adet proje kamu hizmetine sunulmuştur. 2023 yılı itibari ile sektörel bazda en çok KÖİ projesi enerji hizmetlerinde 102 adet proje sayısı ile gerçekleştirilmiştir. Bu sayıyı 44 proje adetiyle karayolları ve 24 adet proje sayısı ile liman işletmeleri takip etmiştir. Sağlık ve gümrük işletmeleri ise son yıllarda sayıca en çok rağbet gösterilen kamu özel işbirliği sektörleri olmuştur. Yıllar içerisinde KÖİ modellerinin uygulandığı sektör alanları çeşitlenmekle beraber en çok uygulamasını gördüğümüz sektörlerin incelenmesi şu açıdan fayda sağlayacaktır: kamu özel işbirliklerinin Türkiye’de tercih edildiği sektörler ve bu sektörlerle özel tanzim edilen yasal çerçeve, uygulanma şekilleri ve bu sektörlerle özgü KÖİ politikaları KÖİ’lerin Türkiye’de izlediği gelişimi ortaya koymaya yardımcı olacaktır.

Cangöz, kamu özel işbirliğinin en çok tercih edildiği bakanlık ve yönetim teşkilatlarını sıralarken Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı’nın başı çektiğini, bu sıralamayı Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile Sağlık Bakanlığı’nın izlediğini ifade etmiştir (Cangöz M. C., 2019, s. 77). Bu kapsamda sayılan bakanlıkların uhdesinde gerçekleştirilen projelerin tabii olduğu sektörlerin KÖİ ilişkisi açısından irdelenmesi icap etmektedir. Öte yandan Türk KÖİ literatüründe şehir hastaneleri, havalimanları ve enerji hizmetlerinin ticari sır, devlet garantileri vb. birçok açıdan tartışıldığı, kamuoyunda gündeme geldiği nazara alındığında; KÖİ’lerin sektörel anlamda çalışılmasına ihtiyaç bulunduğu açıktır.

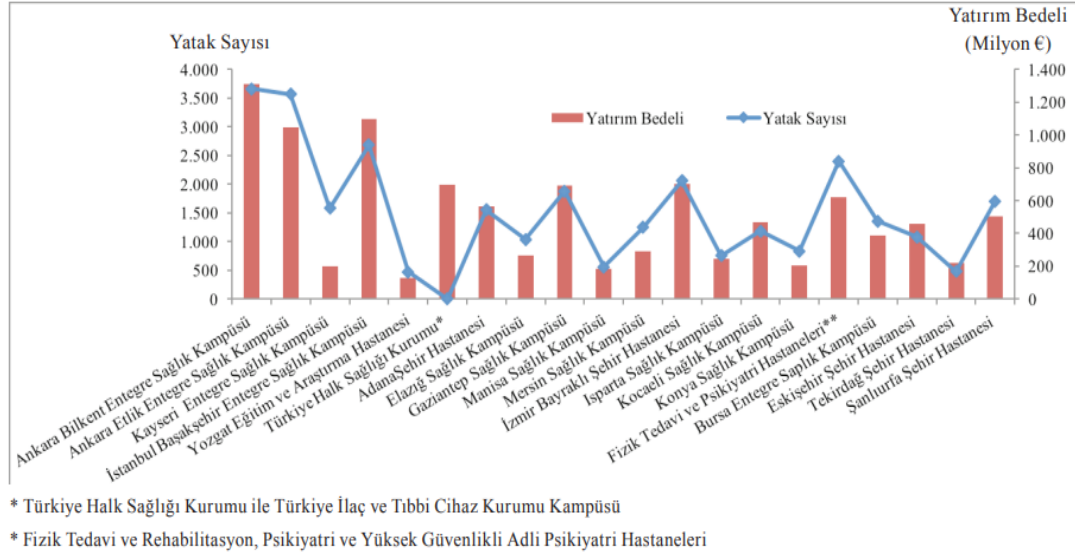
1.6.1. Sağlık Hizmetlerinde Kamu Özel İşbirliği

Sağlık hizmetlerinde reform çalışmaları yalnızca Türkiye’de değil bütün dünya ülkelerinde siyasi iktidarların politik argümanları içerisinde en önemlilerinden birini oluşturmuştur. Sağlık Bakanlığı ’da bu furya ile “Sağlıkta Dönüşüm Programı” adı altında 2003 yılında reform çalışmalarına başlamış, bir dizi çalışmayı faaliyete sokmuştur. Bu kapsamda adından en çok söz ettiren reform çalışması ‘şehir hastaneleri’ ya da ‘entegre sağlık tesisleri’ adıyla gündeme gelen kamu özel işbirliği projeleri olmuştur. Yakın zamanda birçok hastanede çekirdek hizmet dışında kalan sterilizasyon, radyolojik hizmetler, temizlik, güvenlik gibi tali nitelikte hizmetlerin özel sektör firmalarına taşere edildiği gözlenmektedir. Türk sağlık sektöründe ilk KÖİ uygulaması 1988 yılında inşa edilen Ankara Numune Hastanesi’nde görülmüştür. Hastanenin temizlik hizmetleri özel sektöre hizmet alımı kapsamında ihale edilmiştir. Böylece ilk fiili KÖİ uygulaması yardımcı hizmetler kapsamında gerçekleşmiştir.

Sağlıkta Dönüşüm Programı (SDP), kuruluş amaçlarından birini, kalabalık olmayan ve tıbbi cihazlarla donatılmış nitelik açısından hizmete katkı sağlayan sağlık işletmelerinin modernleştirilmesi olarak açıklamıştır (Sağlık Bakanlığı, 2010, s. 75). 2022 yılı bütçe görüşmelerinde Sağlık Bakanı Fahrettin Koca tarafından sağlık tesislerinin yapımı açısından KÖİ yönteminden vazgeçildiği ifade edilene kadar 10 ayrı şehir hastanesinin inşası gerçekleşmekteydi. Her ne kadar KÖİ yönteminden vazgeçilme gerekçesi gösterilmemiş ise de çalışmanın akışında detaylı olarak izah edeceğimiz üzere, kanaatimizce geleneksel kamu finansman yöntemine nazaran kamuya külfet olarak dönülmesi sebebiyle sağlık tesislerinde KÖİ yönteminden vazgeçilmiştir. Bu menfi durumun sebebi ise Türkiye’de uygulanan KÖİ modellerinde titiz bir çalışma gerçekleştirilmeden ve uzun soluklu sözleşmelerin yaratacağı bağımlılık düşünülmeden kamudan özel sektöre taahhütlerin verilmesi olarak görülmektedir.

Onuncu Kalkınma Planında, yeni sağlık tesislerinin yapımında KÖİ modelinin kullanılacağı, bu vesileyle kamu harcama paylarının minimize edileceği belirtilmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2013, s. 80). Bu kapsamda henüz 2017 tarihlerinde 19 ayrı şehir hastanesi ihalesi gerçekleştirilerek KÖİ kapsamında sağlık reformunun en büyük adımı atılmış oldu. Bilahare Sağlık Bakanlığı uhdesinde Daire Başkanlığı birimi ihdas edilmiş, KÖİ projelerine öncülük etmek suretiyle teşkilatlanma hızlandırılmıştır.

Şekil 1.3. KÖİ Sağlık Tesisleri Yatak Sayıları ve Yatırım Bedelleri



Kaynak: Prof. Dr. Uğur Emek tarafından bakanlık verilerinin derlemesi ile oluşturulmuştur (Emek, Sağlık Sektöründe Kamu-Özel İşbirliği, 2017, s. 150)

Tablo 1.6. Kamu Özel Ortaklığı Yöntemiyle Tesis Edilen Şehir Hastaneleri

Şehir Hastanesi	Yatak Sayısı	Yatırım Tutarı	Alan(m2)
Yozgat	475	175 Milyon Dolar	141.120
Tekirdağ Doktor İsmail Fehmi Cumalıoğlu	450	252 Milyon Dolar	159.000
Mersin	1250	366 Milyon Dolar	328.235
Manisa	558	184 Milyon Dolar	97.515
Kütahya	610	181 Milyon Dolar	149.926
Konya	840	257 Milyon Dolar	616.000
Kocaeli	1180	509 Milyon Dolar	364.589
Kayseri	1584	407 Milyon Dolar	718.993
İzmir Bayraklı	2060	764 Milyon Dolar	655.829

İstanbul Başakşehir Çam ve Sakura	2680	1.2 Milyon Dolar	789.031
Isparta	755	303 Milyon Dolar	194.989
Gaziantep	1875	846 Milyon Dolar	330.090
Eskişehir	1081	382 Milyon Dolar	290.885
Elazığ Fethi Sekin	1040	372 Milyon Dolar	347.283
Bursa	1355	318 Milyon Dolar	366.046
Ankara Etlik	3566	1.1 Milyon Dolar	14.000.000
Ankara	3660	1.2 Milyon Dolar	1.285.798
Adana	1550	655 Milyon Dolar	318.504

Kaynak: (Kamu Hastaneleri Genel Müdürlüğü, 2023).

Şekil 1.3 ve Tablo 1.6 analiz edildiğinde Sağlık Bakanlığı'nın SDP kapsamında 42 bin yataklı 30 adet şehir hastanesi kampüsü mahiyetli KÖİ programını gerçekleştirme gayesi taşıdığı, bu kapsamda ihaleler gerçekleştirdiği gözlenmektedir. Tesislerin mevcut hastanelere alternatif olarak tahsis edilmesi, merkezi yaşam alanlarından uzak olması, hasta garantisi mahiyetinde taahhütler içermesi, temizlik, yemek gibi yardımcı hizmetlere ilaveten çekirdek hizmetlerin bir kısmına kadar özel sektöre imtiyaz tanınması, tahsis edilen alanların hazineye ait olması gibi durumlar gerek toplumda gerek konunun muhatapları ve akademik yazında oldukça tartışılmalıdır.

Türk sağlık sisteminde KÖİ modeli ile inşa edilen sağlık tesisleri yap, kirala, devret (YKD) yöntemi uygulanmak sureti ile gerçekleştirilmektedir. Bu kapsamda kamu tarafından özel sektöre inşa edilecek arazi tahsisi sonrası, tesisin inşası meydana getirilmekte, kira ödenmek sureti ile işbirliği uzun soluklu sözleşmelerle devam ettirilmektedir. Türkiye'de yer alan mevcut sağlık tesislerinin kapasite yetersizliği, sağlık hizmetlerine ayrılan finansmanın bütçe üzerinde baskı oluşturması YKD modeline yönelmenin temel sebebini oluşturmaktadır.

Sağlık hizmetlerinde özel sektörün yer almasını isteyen görüşler kadar, yer almamasını isteyen görüşlerde mevcuttur. Özel sektörün sağlık hizmetlerinde bulunma amacının kar maksimizasyonu sağlaması olarak nitelendiren bu görüş, özü itibari ile insani duyguların yoğun olduğu sağlık sektöründe kamunun baskın gelmesini arzulamaktadır. Türkiye'de Türk Tabipler Birliği⁴ başta olmak üzere birçok sivil

⁴ TBB, Türkiye'de uygulanmaya çalışılan KÖİ projeleri ve hülasa şehir hastaneleri uygulamaları noktasında hem ihale işlemlerine hem de yasal mevzuatın iptali için dava açmakta ve iptallerini talep etmektedir. Bu

insiyatifin sağlık hizmetlerinde KÖİ uygulamalarına ihtiyatlı yaklaştığını söylemek gerekir. TBB, bu mesafeli yaklaşımını gerekçelendirirken klasik kamu yöntemleri ile tesislerin yapımının daha az maliyetli olacağını, her ne kadar konforlu bir hizmet sunulsa da hizmet maliyetlerinin hayli yüksek olduğunu vurgulamıştır. Benzer bir eleştiri İngiltere Tabipler Birliği'nden de gelmiştir. British Medical Association, çok uzun süre yürürlükte kalan KÖİ projelerinin neredeyse günlük değişen tıp teknolojisi karşısında külfet olarak döneceğini, yeni gelişmelere uyum sağlama durumunun mümkün olamayacağını, öte yandan sözleşmelerde belirlenen kira ücretlerinin her şart ve durumda özel sektöre ödenme taahhüdünün sakıncalı sonuçlar doğurabileceğini vurgulamıştır. Fakat başta İngiltere olmak üzere gelişmiş ülkelerin neredeyse tamamı sağlık hizmetlerinde kamu özel işbirliğinden faydalanmaya devam etmektedir. İngiltere'de bu durum mevcut haliyle bir politika transferi konumuna gelmiş ve diğer hükümetler tarafından uyarlanmak sureti ile uygulanmaya çalışılmıştır.

Fikri ve politik çalışmalar sonrasında sağlık hizmetlerinde KÖİ uygulamalarının yasal altyapısı için çalışmalar yürütülmüştür. İlk olarak Devlet Memurları Kanunu'nda 2003 yılında yapılan değişiklikle sağlık hizmetleri sektöründe yer alan personelce yerine getirilen bir kısım hizmetlerin, bakanlıkça belirlenen usulde hizmet satın alımı yoluyla gerçekleştirileceği hüküm altına alınmıştır. DMK'nin 36/3. Maddesinde yapılan bu değişiklik sağlık hizmetlerinde çekirdek faaliyetler dışında kalan temizlik, sterilizasyon, yemek gibi faaliyetlerin bakanlık tarafından hizmet alımı yoluyla satın alınmasını sağlamıştır. Böylece özel sektör sağlık hizmetlerinde yer almaya başlamıştır. 2006 tarihinde yürürlüğe giren sağlık tesislerine ilişkin yasal düzenleme ile KÖİ uygulamalarının sağlık hizmetlerinde görünüm şekilleri başta olmak üzere, tesislerin inşasından, kiralanma sürecine ilişkin yasal alt yapıyı ihtiva eden düzenlemeler getirmiştir. Peşi sıra gelen 663 sayılı KHK, serbest sağlık bölgelerinin inşasını ihtiva eden düzenlemeler getirmiştir. İlk defa KÖİ ifadesi ise 2013 yılında 6428 sayılı yasanın yürürlüğe girmesi ile mevzuata girmiş, bu düzenleme ile ilk fiili tesis inşası olan Mersin Şehir Hastanesi inşaatı başlamıştır.⁵

davalar sonucunda Danıştay 13. Daire Başkanlığı Ankara-Etilik, Bilkent, Elâzığ Şehir Hastanesi ihalelerine ilişkin işlemin yürütmesinin durdurulmasına hüküm kılmıştır.

⁵ 2015 yılında sırasıyla Adana, Ankara, Yozgat, Isparta ve Kayseri Şehir hastanelerinin inşaatlarına başlanmıştır. 2017 yılında Yozgat, Mersin, Isparta ve Adana Şehir hastanelerinin inşaatları tamamlanmış

1.6.2. Ulaşım Hizmetlerinde Kamu Özel İşbirliği

Şehirleşmenin artması ve metropollerin yaygınlaşması beraberinde alt yapı hizmetlerinin yetersizliğini de getirmiştir. Yoğun nüfus aynı zamanda ulaşım hizmetlerinde aksama ve dolayısı ile insan hayatı için konforsuz bir ortam yaratmaya başlamıştır. Bu kapsamda devletin ulaşım hizmetlerinde iyileştirme vazifesi temel ihtiyaçlar arasında yer almıştır. Yetersiz kamu kaynaklarının büyük bütçeli ulaşım inşaatlarını karşılayamaması karşısında özel sektör finansmanına ihtiyaç durulmuş ve yol, liman, havalimanı gibi kamu hizmet alanları kamu özel işbirliği projeleri kapsamında gerçekleştirilmeye başlanmıştır. Özel sektörün dahiliyeti finansman sorununu kökten çözdüğü gibi aynı zamanda hizmet alanlarının kısa sürede tamamlanması avantajını da getirmiştir.

Bütün dünyada olduğu gibi Türkiye’de de ulaşım hizmetlerinde KÖİ projeleri rağbet görmüş ve bu alana yönelim gerçekleşmiştir. 1994-2023 yılları arasında Türkiye’de ulaşım hizmetlerinde 44 adet karayolu projesi, 20 adet havaalanı projesi, 1 adet demiryolu projesi 24 adet liman projesi hizmete sokulmuştur. 276 toplam proje adetine göre ulaşım alanında oldukça yüksek sayıda KÖİ projesi tahsis yapıldığı görülmektedir (Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2023). Aydın’a göre geçiş garantisi, yolcu garantisi gibi özel sektöre tanınan avantajlar ulaşım alanında KÖİ uygulamalarını özel sektör lehine cazibeli hale getirmektedir (Aydın E. V., 2014, s. 119). Çalışmamızın devlet garantileri başlıklı kısmında detaylı olarak ifade ettiğimiz üzere, hülasa otoyol uygulamalarında sözleşmesel ilişki gereği, kamunun özel sektöre yolcu taahhüdünde bulunduğu KÖİ projeleri mevcuttur. Koşullu yükümlülük olarak adlandırılan bu garantiler gereği, umulan geçiş sayısına ulaşılmadığı takdirde aradaki fark kamu tarafından özel sektöre ve çoğunlukla döviz cinsinden ödenmektedir. Öreğin Yavuz Sultan Selim Köprü geçişleri için günlük 135 bin araç geçiş garantisi, Avrasya Tüneli için günlük 68.500 araç geçiş garantisi, 2023 yılı mart ayında yapımı

ve hizmet verir duruma gelmişlerdir. Mersin Şehir Hastanesi, Kamu Özel İşbirliği (KÖİ) modeliyle yapımı ve işletmesi gerçekleştirilen bir sağlık kuruluşudur. Proje, Sağlık Bakanlığı tarafından yapılan ihale sonucu Astaldi-Türkerler-Kalyon Ortak Girişimi tarafından yapımı gerçekleştirilmiştir. İhale, 25 yıl boyunca işletme hakkının da bu ortak girişim tarafından kullanılması şartıyla gerçekleştirilmiştir. Mersin Şehir Hastanesi, 1.044 yatak kapasitesine sahip modern bir sağlık kuruluşudur ve pek çok tıbbi birimde hizmet vermektedir. Bu hastanenin yapımı ve işletmesinin KÖİ modeliyle gerçekleştirilmesi, hem kamu kaynaklarının daha etkin kullanımını sağlamak hem de özel sektörün sağlık hizmetlerindeki rolünü artırmak amacıyla tercih edilmiştir.

tamamlanan 1915 Çanakkale Köprüsü günlük araç geçiş garantisi 45.000 olarak belirlenmiştir.

Kamu Özel İşbirliğinin ulaşım hizmetleri temalı ilk hukuki düzenlemesi 3465 sayılı kanundur. Bu kanunu takiben uygulama yönetmeliği tanzim edilmiştir. Özellikle otopanlara yönelik özel sektörün ciddi bir rağbeti olmuş, bu sayede kamu ile çok sayıda Yap-İşlet-Devret (YİD modelinin kullanıldığı KÖİ sözleşmesi akdedilmiştir.

Fikri uygulamalardan sonra fiili ilk icraat 1987 yılında ihalesi gerçekleşen fakat kredi sorunlarından dolayı ertelenen Atatürk Havalimanı projesi olmuştur. Atatürk Havalimanı projesi 1996 yılında yeniden ihale edilmiş fakat hizmet verebildiği tarih 2000 yılına kadar uzamıştır. 1992 yılında Antalya Havalimanı KÖİ projesi tamamlandığında aynı yıl taahhüt edilen yolcu sayısını ikiye katlayarak başarılı KÖİ projeleri arasına girmiştir.

Havalimanları açısından gerçekleştirilen KÖİ projeleri, DHMİ bünyesinde 2017 yılında teşkilatlanan Kamu Özel İşbirliği Dairesi Başkanlığı uhdesinde yürütülmektedir.

Tablo 1.7. Türkiye’deki YİD Modeli İle Geliştirilen Havalimanları İşletmeleri

Havalimanı	Şirket Adı	İşletme Süresi (Yıl)	Yatırım Tutarı (Milyon TL)	İşletme Başlangıç Tarihi
İstanbul Havalimanı	İGA Havalimanı A.Ş.	25	10.247	2018
İzmir Adnan Menderes Havalimanı	TAV Havalimanları Holding A.Ş.	20	1.666	2006
Ankara Esenboğa Havalimanı	TAV Havalimanları Holding A.Ş.	15	605	2006
Antalya Havalimanı	Fraport TAV Antalya Havalimanı Yatırım Ve İşletme A.Ş.	18	1.100	2018
Milas Bodrum Havalimanı	TAV Havalimanları Holding A.Ş.	20	717	2012
Gazipaşa-Alanya Havalimanı	TAV Havalimanları Holding A.Ş.	25	357	2010

Kaynak: (Şengür, 2017, s. 12).

Ulaşım sektörü içerisinde bir diğer KÖİ çalışma alanı karayolları olmuştur. Kamu Özel İşbirliği tarihi içerisinde 44 adet karayolu işletmesi kamu hizmetine kazandırılmıştır. Avrupa kıtası içerisinde karayolu yük taşımacılığında ikinci sırada yer

alan Türkiye, aynı zamanda iki kıta arasında köprü görevi görmesi sebebiyle de jeopolitik önemdedir. Bu sebeple KÖİ kapsamında işletme kazandırılan alanların başında gelmektedir. Öte yandan karayollarında son yıllarda kazandırılan projeler mega proje olarak adlandırılacak, büyük çaplı ve büyük bütçeli yatırımlardan oluşmaktadır. Örneğin Gebze-İzmir Otoyolu; Ege Bölgesini Marmara Bölgesine normal seyahat saatinin yarısına kadar seyahat imkânı veren bir mühendislikle inşa edilmiştir. Aynı şekilde Osmangazi Viyadüğü, 3591 metre uzunluğu ile Türkiye'nin en uzun otoyol tüneli vasfına sahiptir. bir başka mega proje Kuzey Marmara Otoyolu'dur. Entegre ve otoyol ağı projesi olan Kuzey Marmara Otoyolu'nun en çok dikkat çeken kısmı şüphesiz Yavuz Sultan Selim Köprüsü'dür.⁶ Bütün bu önemli yatırımlara nazaran geçiş ücretleri ile kamu tarafından taahhüt edilen ve kullanılmamasına rağmen özel sektöre ödenmesi mecburiyeti olan geçiş ücretleri kamuoyunda en çok tartışılan ve büyük çaplı projelerin başarısına gölge düşüren tartışma konusu olma özelliğini korumaktadır.

1.6.3. Gümrük Hizmetlerinde Kamu Özel İşbirliği

Gümrük hizmetleri, ülkeye giriş ve çıkış yapan bilimum mal ve araçlara ilişkin olarak, gümrük idaresi ile bu ilişkide yer alan özel sektör paydaşı, kamu kurum ve kuruluşlarının sunmuş olduğu faaliyetlerdir. Bu faaliyetin kapsamına mevzuat çerçevesinde sunulan sair hizmetler de yer almaktadır. Küreselleşmenin etkisi ile gümrük bölgelerinin hem politik hem de ekonomik açıdan önem kazandığını söylemek gerekir. Nitekim ülkeler arasında mal ve yolcu taşımacılığının temel bileşeni olan gümrük kapıları zamanla daha çok kullanılır duruma gelince, hizmet veren işletmelerin yetersizliği sorunu baş göstermiştir. Bu meyanda etkin ve yeterli hizmetin sunumunda kullanılacak büyük işletmelere ihtiyaç duyulmuş ve kamu özel işbirliği modelleri bu noktada bir çözüm sunmuşlardır. Son yıllarda önemli bir artış gösteren gümrük hizmetlerinde KÖİ uygulaması sayısı bu alana yönelik özel sektörün ilgisinin bulunduğunu göstermiştir.

⁶ Halk arasında daha çok Üçüncü Boğaz Köprüsü olarak telaffuz edilen Yavuz Sultan Selim Köprüsü, 59 metre genişliğinde ve dünyanın en yüksek asma kulesine sahiptir. Üzerinde raylı sistemin yer aldığı bu köprü'nün temelleri 2013 yılında atılmış ve 2016 tarihinde kamu hizmetine sunulmuştur. Proje YİD yöntemiyle gerçekleştirilmiş Türk ve İtalyan ortaklığı vasfında özel sektör firmalarına yaptırılmıştır. Günlük 135 bin araç geçiş garantisi tanınmış, bu sayının yakalanması adına boğazı geçecek olan bütün ağır vasıtalara kullanımı zorunlu hale getirilmiştir.

Gümrük hizmetlerinde KÖİ anlamında ilk uygulama 2002 yılında iyileştirilmesine karar verilen Gürbulak Sınır Kapısı⁷ olmuştur. Bu projeyi 2003 yılında İpsala Gümrük Kapısı tesisi takip etmiştir. Bu projeleri diğer sınır bölgelerinde yer alan sınır kapılarının modernizasyon projeleri izlemiş olup, işletmelerin ekseriyeti KÖİ modeli ile modern görünümüne kazandırılmıştır.

Diğer bakanlıkların teşkilat şeması içerisinde Kamu Özel İşbirliği ile ilgilenen alt birimlerin ihdas edilmiş olduğu fakat sayıca azımsanmayacak kadar çok gümrük hizmetlerinde KÖİ uygulaması olmasına rağmen Ticaret ya da Gümrük Bakanlığı (2018 yılında her iki bakanlık ayrı teşkilatlandırıldı) bünyesinde KÖİ projeleri ile ilgilenen ayrı bir birim yer almamaktadır. Bu husus bürokraside karmaşaya sebep verdiği gibi aynı zamanda etkin ve sürdürülebilir KÖİ politikasına da zarar vermektedir. Nitekim teşkilat yapısı bulunmayan bir projenin denetim, yapım aşamalarının da zarar göreceği muhtemeldir.

1.6.4. Enerji Hizmetlerinde Kamu Özel İşbirliği

Gelişmişlik seviyesini gösteren kriterlerden biri ülkelerin kalkınma gücüdür. Modern dünyada kalkınma gücü ile eşdeğer bir kavram olarak sanayileşme kavramı ifade edilmektedir. Ülkelerin sanayileşerek hammadde satın alabilmesi, üretim yapabilmesi ve enerji ihtiyacını gidermesi aynı zamanda gelişmişlik düzeyini belirleyen fiili olgulardır. Türkiye gelişimini devam ettiren ülkeler arasında yer almakta ve enerji temini konusunda zorunlu altyapıyı oluşturmaya çalışmaktadır.

Elektrik enerjisi doğal ve beşerî yöntemlerle elde edilebilen bir enerji çeşididir. Ülkelerin jeopolitik konumu elektrik enerjisinin kaynağını belirlemektedir. Örneğin Türkiye'nin yer aldığı coğrafik konum ve sahip olduğu doğal etmenler elektrik enerjisi ihtiyacının kaynağını çeşitlendirmiştir. Türkiye yeraltı zenginliği sayesinde linyit ve taşkömürü açısından üretim sağlayabildiği gibi aynı zamanda bazı bölgelerinde akarsu sayısı ve debisi sebebiyle hidroelektrik enerjisi üretimi sağlayabilmektedir. Türkiye'de

⁷ Gürbulak Sınır Kapısı, Doğubeyazıt ilçesinde bulunur. 1937 yılında Atatürk'ün talimatı ile hizmete kazandırılan kapı tarihi İpekyolu üzerinde bulunur. Uluslararası nakliyeciler Derneği ile bakanlık arasında akdedilen sözleşme gereği YİD modeli ile yeniden modernize edilen kapı, 2003 yılında hizmet vermeye başlamıştır. Yılda ortalama 8000.000 civarında yolcu girişi bulunan kapının sözleşmecisi UND Gürbulak Yatırım Hizmetleri Anonim Şirketine uygulama sözleşmesi gereği 25 yıllığına kiralandığı bilinmektedir.

bilinen ilk üretim santralının 1902 yılında Tarsus'ta kurulan ve 75 kilowatt üretim yapabilen santral⁸ olduğu ifade edilmektedir. Bu tesisi 1935 yılında peşi sıra izleyen tesisler olmuş ve nihayetinde 1930'lu yılların sonunda elektrik verilebilmiş 41 il olmuştur. Devam eden yıllarda Etüt İdaresi Genel Müdürlüğü kurulmuş ve hizmet vermeye başlamıştır. 1950'li yıllardan itibaren kamu ve özel sektör firmalarından oluşan ortaklar elektrik ihtiyacına dönük büyük şirketler kurmuşlardır. Ancak esaslı değişiklikler 1980'li yıllardan sonra neoliberal politikalar sonucu gerçekleşmiş ve özel sektöre elektrik hizmetleri cazip hale gelmiştir. Bu konuda gerçekleştirilen ilk düzenli mevzuat 3096 sayılı Teşebbüslerin elektrik üretimine ilişkin kanundur. Bu kanunu takiben 4283 Sayılı kanun ile YİD ile Enerji Satışına İlişkin yasa yürürlüğe girdiğinde YİD modeli ile ihale alımları gerçekleşme başlamıştır. Yakın geçmişte ise yasal altyapı anlamında yapılan esaslı değişiklik ise Enerji Piyasası denetleme Kurumu'nun teşkilatlanması olmuştur. Böylece kamu tekeli hizmet sunumundan daha uzakta denetleyici bir sıfat kazanmış, saha özel sektör firmalarının KÖİ sözleşmeleri ile ve YİD modeliyle oluşturduğu işletmelere bırakılmıştır.

Elektrik Enerjisine benzer bir süreç doğalgaz ve hidroelektrik enerjisinde de görülmüştür. Türkiye'de 2000'li yıllarda doğalgaz santrali yapım işlemleri kamu özel işbirliği kapsamında uzun süreli sözleşmeler ile ihaleye çıkarılmış yaklaşık 3-5 milyon haneye enerji sağlamasını içeren sözleşmeler tanzim edilmiştir. Benzer şekilde bilinen en iyi örneklerinden olan Denizli Çal Hidroelektrik Santrali, YİD yöntemi ile Limak Enerjiye ihale edilmiş ve 2021 yılına kadar sürecek vadeli sözleşme akdedilmiştir. Bu kapsamda üretilen enerjiden 2620 hanenin ihtiyacını görecek elektrik enerjisi stoklanmıştır.⁹ Bütün bu ifade edilenlere göre Türkiye'de hala enerjide esaslı kaynak kömür madeni işletmeleridir. Kömür madeni işletmeleri için de KÖİ modellerinden YİD ve İHD modelleri en çok tercih edilenlerdir.

⁸ Tarsus Elektrik santrali 1902 yılında Berdan barajının hemen yanında kurulmuştur. Tarsus Elektrik Komandit Şirketi tarafından kurulan bu tesise elektrik, barajdan yüksek gerilim olarak alınmış, kent merkezine indirilerek verilmiştir. İlk olarak Tarsus Belediyesi faaliyetiyken şirkete devredilmiştir. Fakat belediyenin iştirakçi olması durumu devam etmiştir. Dolayısı ile yerel yönetimlerin KÖİ uygulamasının ilkel hali olduğu düşünülmektedir.

⁹ Denizli ilinde bulunan Çal HES, Büyük Menderes nehri üzerinde konuşlanmıştır. Tesis 2620 kişi için günlük elektrik ihtiyacı karşılamaktadır. Konut, metro, sanayi ve aydınlatmada kullanılan enerji resmi dairelere de verilmektedir. Yap-İşlet-Devret yöntemi ile yapılan tesisi sözleşme gereği Ocak 2021 tarihine kadar Limak Enerji iletilmiş, bu tarih itibarı ile EÜAŞ'a devri gerçekleştirilmiştir.

Yap-işlet yönteminin tercih edildiği KÖİ'lerde işletmenin devir tarihi bulunmamaktadır. Bu husus KÖİ sözleşmelerinde bazı dönemler ihtilaf yaratmaktadır. Nitekim madenin tükenmesi dolayısıyla faaliyetin bitmesi durumu olası bir sorunu da beraberinde getireceğinden bu konuda yapılacak araştırmaların titizlikle ve etraflıca gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Olası ihtilafların gündeme gelmemesi ve KÖİ'lerin umulan başarıyı göstermesinin bir gerekliliği de evveliyatında yapılacak fizibilite ve ARGE çalışmalarının gerçekleştirilmiş olması şartına bağlıdır.



İKİNCİ BÖLÜM

2. HUKUKİ PERSPEKTİFTEN KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİ SÖZLEŞMELERİNİN ANALİZİ

Bu başlık altında, Kamu Özel İş Birliği sözleşmelerinin içerdiği hükümler ve bu sözleşmelerin uygulama sürecinde karşılaşılabilecek hukuki sorunlar ele alınacaktır. Ayrıca, sözleşmenin tarafları arasındaki ilişkilerde ortaya çıkabilecek hukuki riskler ve olası çözüm yolları da tartışılacak, bu şekilde, kamu-özel iş birliği modeliyle gerçekleştirilen projelerin hukuki açıdan doğru bir şekilde yönetilmesine ve uyuşmazlıkların etkili bir şekilde çözülmesine yardımcı olunmaya çalışılacaktır.

2.1. GENEL OLARAK

Kamu Özel İşbirliği uygulamaları, kamunun özel sektörle birlikte çalışarak bir eser ortaya koymaları için kullandığı bir süreçtir. Bu süreç literatürde "uygulama sözleşmeleri" adı verilen ve ilişkiye ait bütün özellikleri ihtiva eden protokol sayesinde ilerler. Uygulama sözleşmelerinin ticari sır barındırması sebebiyle kamuoyu ile paylaşılmaması mümkün görülmemektedir. Bu sebeple sözleşme muhteviyatlarının irdelenmesi oldukça güçtür. Bununla birlikte, Altyapı Müdürlükleri, Bakanlıklar ve parlamentodaki soru önermeleri gibi verilerin takibi sayesinde, sözleşmelerin bazı özelliklerine ulaşmak mümkündür. Uygulama sözleşmelerinin hukuki rejimi önem arz edecektir; çünkü ticari sır olarak kabul edilen ve muhteviyatları sınırlı olarak incelenen bu sözleşmelerin hatalı uygulanması durumunda kamu üzerinde uzun süreli mali baskı yaratma potansiyeli yüksektir. Günümüzde sözleşmeler bütçe üzerinde büyük bir yük oluşturmaktadır ve bu durum uzun vadede ciddi sonuçlar doğurabilecektir. Bu sözleşmelerin hukuki analizi, tartışmalı konularda çözüm sağlamaya yardımcı olabilir. Bu konuda, özellikle KÖİ projelerinin yürütülmesinde karşılaşılan sorunlar ve uyuşmazlıklar da dikkate alınmalıdır. Bu nedenle, sözleşmelerin hukuki analizi, proje sürecinde meydana gelebilecek sorunların önceden tespit edilmesine ve çözümlenmesine yardımcı olabilecektir. Sözleşmelerin kamusal yarar ilkesine uygun olması icap etmektedir. Kamu Özel İşbirliği projelerinde, tarafların arasındaki denge ve eşitlik de

gözetilmelidir. Bu nedenle, sözleşmelerin şeffaf ve açık olması, kamunun haklarının korunması açısından son derece önemlidir.

KÖİ projeleri, kamusal altyapı ve hizmetlerin finansmanı ve yönetimi için önemli bir araçtır. Ancak, bu projelerin yürütülmesinde karşılaşılan zorluklar ve uyuşmazlıklar, kamuoyunun projeler hakkında güvenini sarsabilir. Bu nedenle, sözleşmelerin hukuki analizi, projelerin başarısını artırmak için hayati bir öneme sahiptir.

Sözleşmelerin analizi, projelerin hayata geçirilmesi sırasında ortaya çıkabilecek her türlü sorunun önceden tespit edilmesine ve çözümlenmesine yardımcı olabilir. Bununla birlikte, sözleşmelerin hukuki analizi sadece KÖİ projelerinin başarısı açısından değil, aynı zamanda proje sürecinde oluşabilecek tartışmalı durumların çözümünde de fayda sağlar. Bu analizler, sözleşmelerin kamusal yarara uygun olup olmadığını ve projelerin sürdürülebilirliği açısından riskleri de değerlendirir. Kamu Özel İşbirliği projelerinin hukuki yapısı oldukça karmaşıktır ve birçok hukuki sorunu içermektedir. KÖİ projelerinin hukuki yapısı, genellikle özel hukuk sözleşmesi niteliği taşır. Bu nedenle, projenin yönetimi ve finansmanı, taraflar arasında belirlenen sözleşme şartlarına göre gerçekleştirilir. KÖİ projelerinin hukuki yapısı, sözleşmelerin özelliklerine bağlı olarak farklılık gösterebilir. Bazı projeler, özel sektörün yatırımı üzerinden finanse edilirken, bazıları ise kamu ve özel sektörün ortak yatırımları üzerinden gerçekleştirilir. Sözleşmelerde, projenin finansmanı, yapımı, işletilmesi ve bakımı gibi konular ayrıntılı bir şekilde ele alınır.

Kamu Özel İşbirliği projeleri, hukuki yapısı karmaşık olan projelerdir. Bu projelerde, kamunun ve özel sektörün bir araya gelerek yürüttüğü faaliyetler bulunmaktadır. Sözleşmelerin düzenlenmesi, projelerin finansmanı ve yönetimi, proje risklerinin paylaşımı ve proje sonrası işletme süreçleri gibi konular, hukuki açıdan detaylı bir şekilde ele alınması gereken konulardır. Bu nedenle, KÖİ projelerinde sözleşme hükümlerinin açık ve net bir şekilde belirlenmesi, tarafların hak ve yükümlülüklerinin adil bir şekilde dağıtılması ve projenin uzun vadeli sürdürülebilirliğinin sağlanması büyük önem taşımaktadır. Ayrıca, bu projelerde kamu yararı ve toplum faydası unsurlarının dikkate alınması gerekmektedir. Bu nedenle, KÖİ projeleri hukuki açıdan analiz edilerek, tarafların haklarının korunması, risklerin minimize edilmesi ve toplum faydasının maksimize edilmesi için gerekli düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

Kamu Özel İşbirliği yönteminin Türkiye’de uygulanabilirliği yasal mevzuatının titiz bir çalışma ile ihdas edilmesine bağlıdır. Söz konusu çalışma sonucu dağınmık olmayan hukuki metinler, çerçeve yasa ve güncel cevap veren hukuki alt yapı KÖİ projelerinin başarısı için en temel kriter hükmünü taşımaktadır.

2.2. ANAYASAL ÇERÇEVE

1910 yılında yapılan yasal düzenlemeler ile Osmanlı Devleti ilk defa kamu özel işbirliğinin ilkel hali olarak ifade edebileceğimiz uygulamalar ile tanışmıştır. Cumhuriyet döneminde ise ekseriyetle kamunun finanse ettiği projeler ihdas edilmiş, özel sektöre başvurulması dönemin siyasi atmosferine uygun bulunmamıştır. 1980’lere gelindiğinde birçok sektörde KÖİ projelerine başvurulmuştur. Uygulamaların sağlıklı ve usulüne uygun ilerleyebilmesi için her dönemde yasal altyapı zorunluluğu doğmuştur. Bu sebeple çoğu ülke, menşei İngiltere olan KÖİ’lerin yasal altyapısını kendi iç hukuklarının bir parçası haline getirmeye çalışmış, bu konuda birçok yasal düzenleme kodifiye edilmiştir.

Bir kamu hizmetinin nasıl bir usul ve yöntemle işletileceğine dair karar idari makamlara tanınmıştır; fakat bu imtiyaz sınırlı olmayıp anayasa ve kanunların belirleyeceği sınırlar dahilinde bir takdir yetkisi taşınmalıdır (Uz, 2011, s. 22). Çalışmanın daha önceki bölümlerinde sıklıkla yer verdiğimiz üzere Anayasa’nın 47. Maddesi KÖİ’lerin hukuki niteliğine ilişkin bir tespit yapmaktadır. Aynı maddede devletin KİT ve diğer kamu tüzelkişileri tarafından gerçekleştirilen hizmetlerin kimlere yaptıracağına kanunla düzenleneceğinden bahseder. Dolayısı ile öncelikle KÖİ’lere ilişkin bir projenin başlatılması kanuni düzenlemeye ihtiyaç duyacaktır. Kamu Özel İşbirliği projeleri, Anayasa'nın ilgili hükümleri çerçevesinde yürütülmektedir. Anayasa'nın 128. maddesi, kamu hizmetlerinin, halkın yararına sağlanması gerektiğini belirtmektedir. Bu maddeye göre, kamu hizmetlerinin sunumu ve yönetimi, devletin sorumluluğundadır. Ancak, Anayasa'nın 46. maddesi, devletin özel sektörle işbirliği yapabileceğini ve özel sektörün kamu hizmetlerinin sunumuna katkıda bulunabileceğini ifade etmektedir. Bu maddeye dayanarak, Kamu Özel İşbirliği projeleri yürütülmektedir. KÖİ projelerinin anayasal çerçevesi, ayrıca özel hukuk sözleşmeleri ile belirlenmektedir. Bu sözleşmelerin geçerliliği, Anayasa'nın ilgili hükümleri ile özel hukuk kuralları tarafından belirlenmektedir. Özel hukuk sözleşmelerinin geçerliliği, tarafların haklarını korumak amacıyla belirli kriterlere bağlıdır. Bu nedenle, KÖİ projelerinde kullanılan

sözleşmelerin, tarafların haklarını koruyacak şekilde hazırlanması ve uygulanması gerekmektedir. Sonuç olarak, Kamu Özel İşbirliği projelerinin anayasal çerçevesi, Anayasa'nın ilgili hükümleri ve özel hukuk kuralları tarafından belirlenmektedir. Bu projelerin yürütülmesinde kullanılan sözleşmelerin, tarafların haklarını koruyacak şekilde hazırlanması ve uygulanması büyük önem taşımaktadır. Kamu Özel İşbirliği projelerinin anayasal çerçevesi, Türkiye'nin 1982 Anayasası'nda belirlenmiştir. Anayasanın 136. maddesinde, "Kamu hizmetlerinin gerektirdiği hallerde, kanunla öngörülen şartlar çerçevesinde özel kişiler, kamu hizmetlerinin yürütülmesine katılabilirler" hükmü yer almaktadır. Bu maddeye dayanarak, Türkiye'de KÖİ projeleri yürütülmektedir. Bu projelerde, kamu ile idare bir araya gelerek ortak bir hedef doğrultusunda çalışmaktadırlar. Ancak, bu projelerin yasal ve anayasal çerçevede yürütülmesi gerekmektedir. Bu nedenle, Kamu Özel İşbirliği projelerinin hazırlanması ve uygulanması için özel kanunlar çıkarılmıştır. Bu kanunlar, projelerin yasal dayanağı ve uygulanacak kuralları belirlemektedir. Bunun yanı sıra, Kamu Özel İşbirliği projelerinin anayasal çerçevesi, sözleşmelerin yapılması, yönetimi ve sonlandırılması gibi konuları da kapsamaktadır.

Kamu Özel İşbirliği projeleri, Türkiye'nin anayasal çerçevesinde yürütülen ve özel kanunlarla desteklenen bir işbirliği modelidir. Bu projelerin yasal ve anayasal çerçevede yürütülmesi, kamu yararı açısından son derece önemlidir. Öte yandan Anayasa'nın 55. Maddesi Danıştay'ın asli görevlerinden biri olan imtiyaz şartlaşma ve akitleri ile alakalı işlemlerde 2 aya kadar düşüncesini paylaşma şartını düzenlemiştir. Bu kapsamda imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinin hukuk dünyasında var olma sebeplerinden birini Danıştay'ın süresi içerisinde görüşünü açıklama şartına bağlamış ve idari bir işlemin yargı makamı gözetiminden geçmesini sağlamıştır. Anayasa'da KÖİ ile doğrudan ya da dolaylı hüküm sayısı nispeten azdır. Kamu Özel İşbirlikleri uzun süre idari sözleşme olarak tanımlandıktan sonra özel hukuk sözleşmeleri oldukları yönünde karşı görüşler geliştirilmiştir. Bu tartışma hem uygulayıcılar tarafından hem de teorisyenler tarafından uzun süre tartışıldıktan sonra nihai sonuç ancak Anayasa'da yapılan değişiklikle son bulmuştur. KÖİ'ler hakkında kanun koyucu birçok yardımcı hukuki metin düzenlemiştir. Neredeyse sektörlerine ve KÖİ'nin her bir modeline özgü yönetmelikler bir hukuk karmaşasına sebebiyet vermektedir. Anayasal hükümler dışında

yer alan yardımcı hukuki düzenlemelerin incelenmesi konunun daha iyi anlaşılmasına fayda sağlayacaktır.

2.3. KAMU-ÖZEL İŞBİRLİĞİ SÖZLEŞMELERİNİN HUKUKİ NİTELİĞİ

Kamu kurumları, özellikle altyapı projelerinde özel sektörün teknik ve finansal imkanlarından yararlanarak projelerini gerçekleştirmeye olanak tanıyan KÖİ modelini benimsemiştir. Bu sayede hem kamu kaynaklarının etkin kullanımı sağlanmakta, hem de özel sektör faaliyetleri teşvik edilmektedir. KÖİ sözleşmelerinin hukuki niteliği üzerine yapılan tartışmalar, sözleşmenin içeriği ve tarafların niyetleri doğrultusunda farklılık göstermektedir. Ancak genel olarak KÖİ sözleşmeleri, kamu ihale mevzuatına uygun şekilde düzenlenir ve kamu kurumları ile özel şirketler arasında yapılan bir sözleşme niteliğindedir. Bu nedenle, KÖİ sözleşmelerinin hukuki niteliği, kamu hukuku ve özel hukuk kavramlarının bir karışımını içerebilir.

KÖİ sözleşmeleri kapsamlı ve uzun vadeli projeleri kapsadığından, sözleşmenin hukuki niteliği açısından dikkatli bir şekilde incelenmelidir. İlk olarak, tarafların yükümlülükleri, sorumlulukları, riskleri ve sonuçları açıkça belirtmeli ve herhangi bir anlaşmazlık durumunda uygulanacak hukuki süreçlerin belirlenmesi gerekmektedir. Ayrıca, KÖİ sözleşmeleri, proje finansmanı, vergi ve mali konular gibi hukuki açıdan karmaşık konuları da ele alabilir.

KÖİ sözleşmelerinin hukuki niteliği hakkındaki tartışmalar, söz konusu sözleşmelerin kamu hukukuna mı yoksa özel hukuka mı uygun olduğu konusunu da kapsamaktadır. Bazı akademisyenlere göre, KÖİ sözleşmeleri kamu hukuku kapsamındadır çünkü kamunun sermayesi kullanılmaktadır ve sözleşmelerin genellikle kamusal hizmetler için yapıldığı düşünülmektedir. Diğer taraftan, bazı akademisyenler ise KÖİ sözleşmelerinin özel hukuk kapsamında olduğunu savunmakta ve bu sözleşmelerin diğer özel sektör işbirliği sözleşmeleri gibi ele alınması gerektiğini ifade etmektedirler. Sonuç olarak, KÖİ sözleşmelerinin hukuki niteliği, konunun karmaşıklığı nedeniyle tartışmalıdır ve bu konuda farklı görüşler mevcuttur. Ancak, her halükârda, KÖİ sözleşmelerinde yer alan maddelerin açık ve anlaşılır olması, tarafların hakları ve yükümlülükleri ile ilgili net bir şekilde belirtilmiş olması önemlidir.

2.3.1. KÖİ Sözleşmeleri Karma Nitelikte Sözleşmelerdir

Karma nitelikteki sözleşmeler, isimli sözleşmelerin başka özelliklerinin borçlar kanununda alışılmış formül haricinde kodifiye edilmesi ile oluşurlar. Bu tür sözleşmelerin özelliği, birden fazla sözleşmenin aynı anda uygulanmasıdır. Karma sözleşmeler, özellikle Kamu Özel İşbirliği projelerinde sıkça kullanılmaktadır. Bu sözleşmeler, farklı alanlarda uzmanlaşmış özel sektör firmalarının, kamu kurum ve kuruluşları ile işbirliği yaparak, bir projenin tasarımı, finansmanı, inşası, işletilmesi ve bakımı gibi süreçleri yürütmelerine olanak tanır. Bu şekilde kamu kurumları, yüksek maliyetli projeleri hayata geçirme imkânı bulurken, özel sektör firmaları da uzmanlık alanlarına uygun projelerde yer alarak kar elde etme fırsatı bulurlar. Karma nitelikteki sözleşmelerde, farklı türde sözleşmelerin unsurları bir arada bulunabilir. Bu tür sözleşmelerde, tarafların hak ve yükümlülükleri, farklı hukuki rejimlerden etkilenir. Karma sözleşmeler, bir tür sentez sözleşmesi olarak nitelendirilebilir. Yani, farklı türdeki sözleşmelerin unsurları bir arada bulunarak, yeni bir sözleşme oluşturulur. Eldeki verilere dayanarak, Borçlar Kanunu'na göre karma sözleşmelerin değerlendirilmesi, sözleşme hükümleri ve genel hükümler çerçevesinde gerçekleştirilebilir. Borçlar Kanunu'nun 2. maddesi uyarınca, tarafların serbest iradesi doğrultusunda sözleşme yapmaları ve sözleşme hükümlerini belirlemeleri mümkündür.

Kamuya yararlı niteliği olan projelerin gerçekleştirilmesinde özel sektörün de yer alması KÖİ projelerinin artmasına neden olmuştur. KÖİ projeleri hem kamunun finansal yükünü hafifletmekte hem de özel sektöre yatırım fırsatı sunmaktadır. Ancak, bu projelerin uygulanması aşamasında, uygulama sözleşmeleri özenle hazırlanmalıdır. Sözleşmelerde tarafların hak ve yükümlülükleri, işin yürütülmesine ilişkin hususlar, ödeme planları, zaman çizelgeleri, işin teslimi ve kabulü gibi konuların açıkça belirlenmesi gerekmektedir.

Karma sözleşmelerin hazırlanması ve uygulanması da oldukça önemlidir. Bu tür sözleşmelerde farklı unsurların bir araya gelmesi nedeniyle, her bir unsur için ayrı ayrı hükümler yer almalıdır. Örneğin, bir KÖİ projesinde yapım işi, kiralaması ve işletme hakkı devri gibi farklı unsurlar yer alabilir. Bu unsurların her biri için ayrı ayrı hükümler belirlenmeli ve sözleşmenin bütünlüğü korunmalıdır.

Ülkemizdeki kamu hizmetlerine yönelik çeşitli ihtiyaçların karşılanması için, Sağlık Bakanlığı, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı gibi farklı idareler, özel sektör firmalarıyla çeşitli KÖİ projeleri uygulamaktadır. Bu projelerde, YİD, YKD ve İHD gibi farklı modeller ve bu modellere göre sözleşmeler hazırlanmaktadır. Bu mukaveleler, genellikle 'karma sözleşme' ismiyle adlandırılmaktadır ve Borçlar Kanunu'nda düzenlenmektedir. Bu sözleşmeler, farklı unsurların kanunda belirtilen formülden farklı bir şekilde kodifiye edilmesiyle oluşmaktadır (Aral, 2007, s. 52).

Türk Borçlar Kanunu, KÖİ uygulamalarının mahiyeti ile uyumlu olduğu sürece sözleşme hükümlerine tatbik edilir. KÖİ projelerinde yapım işleri için ihalelerde eser sözleşmeleri kullanılırken, kiralama işleri kiraya ilişkin hükümlere uygun olarak gerçekleştirilir. İşletme hakkının nakli gibi işlemler ise Türk Borçlar Kanunu'nda yer alan ve hasılat kiralari için tanzim edilen hükümlere uygun bir şekilde yapılır. (Keşli, 2009, s. 109).

6428 Sayılı Yasa ile Sağlık Bakanlığı, KÖİ modeli kapsamında mega hastanelerin inşasına başlamıştır. Yap-Kirala-Devret (YKD) modeli kullanılarak İstanbul, Ankara ve Anadolu'da birçok hastane inşa edilmiştir. Bu projelerde kullanılan sözleşmeler karma niteliktedir. Sözleşmeler, özel sektörün işgal ettiği firmanın kira gelirleri ve hizmet bedelleri gibi unsurlar içermektedir. Sözleşme süresi genellikle 25 yıldır ve bu süre sonunda inşa edilen işletme kamuya nakledilecektir. Karma nitelikli sözleşmeler, kira ve hizmet sözleşmelerinin yanı sıra devir yükümlülükleri de içermektedir. KÖİ sözleşmeleri, tip sözleşmelerin birleşmesiyle oluştuğu için tek bir sözleşme olarak ele alınmalıdır. Son yıllarda yapılan KÖİ sözleşmelerinin dolar endeksli olarak bütçeye yük getirdiği için eleştirildiği ve revize edilmesi beklendiği belirtilmektedir. Bu durumda, Türk Medeni Kanunu 1. Maddesi çerçevesinde her bir tip sözleşmenin sözleşme iradesi esas alınarak değerlendirilmesi gerekmektedir. Karma nitelikli sözleşmelerin yüksek mahkeme içtihatlarına göre analiz edilmesi gerekmektedir.

Kamu özel işbirliği projeleri, özellikle mega hastane projeleri gibi büyük ölçekli projeler genellikle karma nitelikte sözleşmeler kapsamında yürütülmektedir. Bu projelerde, kamu kurumları ile özel sektör firmaları arasında işbirliği yaparak kamu hizmetlerinin sunumu amaçlanmaktadır. Bu tür projelerde, özel sektör firmaları genellikle yap-kirala-devret (YKD) modeli ile kamu kurumlarına hizmet vermektedir. Bu

modelde, özel sektör firmaları projenin finansmanını sağlar, projeyi inşa eder ve işletir. Karşılığında, proje süresince kullanım bedeli ve hizmet bedeli gibi kira gelirleri elde ederler. Proje süresi genellikle 20-30 yıl gibi uzun bir süredir ve süre sonunda yapılan yapı ve tesisler kamuya devredilir. Karma nitelikteki sözleşmeler, birden fazla sözleşme tipinin bir arada bulunduğu sözleşmelerdir. Yani, sözleşmenin muhteviyatında farklı türde hükümler yer alabilir. KÖİ projeleri kapsamında imzalanan sözleşmeler de genellikle karma nitelikte olmaktadır. Bu sözleşmeler, özel sektör tarafından yatırım yapılması, kamu hizmetinin sunulması ve devrinin gerçekleştirilmesi gibi farklı konuları kapsayabilir.

KÖİ projeleri kapsamında imzalanan sözleşmeler, genellikle Yap-Kirala-Devret (YKD) yöntemi üzerinden yapılmaktadır. Bu yöntemde, yatırımcılar tarafından yatırım yapılarak kamu hizmeti sunulmakta ve belirli bir süre sonunda yapılan yatırım kamuya devredilmektedir. Bu süre boyunca, özel sektör, kamu hizmetinin sunumunu üstlenmekte ve belirli bir kira bedeli almaktadır. Bu kira bedeli genellikle döviz bazında belirlenmektedir ve sözleşme süresi boyunca sabit kalmaktadır.

Karma nitelikteki sözleşmelerin avantajı, farklı hükümlerin tek bir sözleşme altında toplanarak daha az bürokrasi ve daha az zaman kaybı sağlamasıdır. Ancak, sözleşmedeki farklı hükümlerin birbirleriyle uyumlu olması ve her bir hükümün yeterli detayda düzenlenmiş olması gerekmektedir. Aksi takdirde, sözleşmeden doğabilecek hukuki sorunlar ve uyuşmazlıklar ortaya çıkabilir.

Bu projelerin karma nitelikli sözleşmelere dönüşmesinin nedeni, sözleşmelerin içerdiği kira sözleşmesi ve hizmet sözleşmesi hükümlerinin yanı sıra, devir yükümlülükleri ve diğer hükümlerin de yer almasıdır. Bu nedenle, karma sözleşmelerde birden fazla sözleşme türü bir arada yer almaktadır. Ancak, kamu özel işbirliği projelerinin son yıllarda artan borç yükleri ve eleştirilere maruz kalması, sözleşmelerin revize edilmesi gerektiği yönünde bir tartışma başlatmıştır. Bu durumda, Türk Medeni Kanunu'nun 1. maddesi gereği, sözleşmede bulunan tipi iradesi esas alınarak değerlendirilmesi gerekmektedir (Kuntalp, 2013). Ayrıca, karma sözleşmelerin yargı organları tarafından belirli bir teknik içerisinde değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu nedenlerden dolayı, kamu özel işbirliği projeleri ve bu projelerin karma nitelikli sözleşmeleri, ülkemizde sıkça tartışılan konulardan biri olmaya devam etmektedir.

2.3.2. KÖİ Sözleşmeleri Özel Hukuk Sözleşmesi Niteliğindedir

Kamu kurum ve kuruluşları temsil ettikleri teşkilatlanma sarmalı içerisinde sayısız sözleşme tanzim etme durumunda kalmaktadırlar. İdareler tarafından tanzim edilen sözleşmelere genellikle "idarenin sözleşmeleri" denilmektedir.

Özel hukuk kişileri ile idareler arasında yapılan anlaşmalar, idarenin farklı bir yöntemle sözleşme yapma ihtiyacını doğurabilir. Kamu Özel İşbirliği sözleşmelerinin idari sözleşme ya da özel hukuk anlaşması olarak kabulü noktasındaki tartışma uzun yıllardır devam eden bir konudur. Bu konu, hala öğretilerde tartışılmaktadır. Anayasa'nın 47. maddesi ve 4493 sayılı kanun, KÖİ sözleşmelerinin niteliğinin kanunca belirlenmesi gerektiğini düzenlemektedir. Yıldırım'a göre, bir sözleşmenin idarenin bir sözleşmesi olarak kabul görmesi için, en az bir tarafının kamu kurum veya kuruluşu olması ve özel hukuk hükümlerini aşacak nitelikte olması gerekmektedir (Yıldırım, 2010, s. 86). Güzelsarı ise KÖİ sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıkların yargı sisteminde çözülmesi gerektiğini ve bu sözleşmelerin özel hukuk sözleşmeleri niteliği taşıdığını savunmaktadır (Güzelsarı, s. 44). Anayasa'nın 47. maddesinde gerçekleştirilen değişiklik ile KÖİ sözleşmelerinin özel hukuk sözleşmesi olarak değerlendirilip değerlendirilmeyeceği hususunun ancak kanunla belirlenebileceği belirtilmektedir. Bu nedenle, KÖİ'lere ilişkin yasal rejim ve sınıflandırmanın kesin olarak belirlenmesi mümkün görünmemektedir. Ancak, 6228 Sayılı Yasa'nın 1. ve 4. maddeleri, Sağlık Bakanlığı ve bağlı kuruluşların ihtiyaç duyduğu işletmelerin KÖİ modeli çerçevesinde özel hukuk hükümlerine göre yapılması gerektiğini belirtmektedir. Sözleşme süresi, sözleşmenin özellikleri ve fizibilite raporu dikkate alınarak belirlenir ve sözleşme özel hukuk hükümlerine tabi kabul edilir.

Bu bağlamda, tarafların KÖİ sözleşmelerine uygun davranmaları, söz konusu sözleşmenin içeriğine göre belirlenmektedir. Uyuşmazlıkların çözümünde de özel hukuk sözleşmelerinde olduğu gibi sözleşme hükümleri dikkate alınmaktadır ve bu sebeple KÖİ sözleşmelerine ilişkin uyuşmazlıklar da özel hukuk sözleşmeleri çerçevesinde ele alınmalıdır. Özel hukuk sözleşmeleri, taraflar arasındaki serbest irade ile belirlenirler. KÖİ sözleşmelerinin de aynı şekilde serbest irade ile belirlenmesi, tarafların karşılıklı rızalarına dayalı olarak hüküm bulmasını sağlar. Bu da tarafların sözleşme hükümlerini etkili bir şekilde uygulamalarına olanak tanır. KÖİ sözleşmelerinin özel hukuk sözleşmesi niteliği taşıdığı tartışması devam eden bir konu olmasına rağmen, son yıllarda yapılan

yasal düzenlemelerle bu tartışmanın nihayete ermesi amaçlanmıştır. Her bir KÖİ sözleşmesinin özel hukuk sözleşmesi olarak nitelendirilip nitelendirilmeyeceği, o sözleşmenin detaylarına ve kanunlara uygunluğuna bağlıdır. 4493 sayılı kanun ve şehir hastanelerinin yapımına yönelik yasal mevzuat, Anayasa hükmüne uygun olarak sözleşmenin niteliğinin ilgili kanunlarda belirtilmesini öngörmüştür. Özel hukuk sözleşmesi olarak değerlendirilmesi sözleşme tarafları arasında özgürce anlaşma yapılmasını mümkün kılmakta ve sözleşme şartlarının uygulanmasına ilişkin olarak hukuki bir güvence sağlamaktadır.

2.3.3. KÖİ Sözleşmeleri Tam İki Tarafa Borç Yükleyen Sözleşmelerdir

Kamu Özel İşbirliği sözleşmeleri, kamu kurumlarının özel sektörle işbirliği yaparak altyapı projelerini gerçekleştirdiği bir yöntemdir. Bu sözleşmeler, iki taraf arasında yapılan sözleşmelerdir ve tam iki tarafa borç yüklerler. Kamu tarafı, sözleşmeyle belirlenen hizmetleri sağlamak için özel sektörden yararlanırken, özel sektör de sözleşmeyle belirlenen süre boyunca hizmet sağlama yükümlülüğü altına girer. Tam iki tarafa borç yükleyen sözleşmelerin doktrindeki tanımları, edim ile karşı edim arasındaki mübadele ilişkisini temel almaktadır. Bu tür sözleşmeler, satış, satış vaadi ve kira gibi farklı örnekleri içerir ve her iki tarafın karşılıklı irade beyanı sonucu edim taahhüdü altına girdiği sözleşmelerdir. Kamu Özel İşbirliği projelerinde, Yap-İşlet-Devret (YİD) modeli en sık kullanılan modeldir. Bu yükümlülükler, YİD modelinin borç yüklemesi nedeniyle bir takım riskleri de beraberinde getirir. Örneğin, sözleşmenin süresi boyunca ödenecek kira bedeli, eserin yapım maliyeti ve bakım-onarım giderleri gibi harcamalar nedeniyle kamunun finansal riski artar. Özel sektör açısından ise, proje başarısız olursa yatırım geri dönüşü sağlanamayacağından riskleri yüksektir. Bununla birlikte, YİD modeli, kamu kaynaklarının etkin kullanımı ve özel sektörün teknik uzmanlığından yararlanılması açısından avantajlar da sunar. (Havutçu, 1995, s. 5).

KÖİ sözleşmelerinin tam iki tarafa borç yükleyen sözleşmeler olduğu konusunda, farklı görüşler ve tartışmalar mevcuttur. Bazıları, bu sözleşmelerin kamu tarafı için yüksek maliyetler doğurduğunu, özel sektör tarafı için ise yüksek riskler içerdiğini iddia etmektedir. Ancak, bu sözleşmelerin, kamu kurumlarının ihtiyaç duyduğu hizmetlerin özel sektör tarafından sağlanmasını ve bu sayede maliyetlerin azaltılmasını sağladığı da bir gerçektir. KÖİ sözleşmelerinin tam iki tarafa borç yükleyen sözleşmeler

olduğu konusu, özellikle sözleşmenin yapım ve uygulama aşamalarında önemli bir rol oynamaktadır. Bu sözleşmelerin hazırlanması, özel sektör tarafı ile kamunun karşılıklı menfaatlerinin dikkate alınmasını gerektirir. Ayrıca, sözleşmenin uygulanması sırasında ortaya çıkan sorunlar da tam iki tarafa borç yükleyen sözleşmelerin niteliğinden kaynaklanabilmektedir. Bu kapsamda KÖİ sözleşmelerinin tam iki tarafa borç yükleyen sözleşmeler olduğu konusunda yapılacak çalışmaların, sözleşmelerin hazırlanması ve uygulanması sürecindeki etkilerini değerlendirmesi ve bu sözleşmelerin taraflar arasındaki ilişkileri nasıl etkilediğini analiz etmesi gerekmektedir. Ayrıca, bu sözleşmelerin özel hukuk sözleşmeleri olarak kabul edilmesi de taraflar arasındaki ilişkilerin belirlenmesinde ve uyuşmazlıkların çözümünde önemli bir rol oynamaktadır. Bu bağlamda, KÖİ sözleşmelerinin tam iki tarafa borç yükleyen sözleşmeler olması hem hukuk sistemimizde hem de diğer ülkelerde tartışmalı bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır. Akademik yazında birtakım çalışmacılar KÖİ sözleşmelerinin, sözleşmelerin imzalandığı tarihte geçerli olan şartlar ve koşullar altında taraflar arasında önceden belirlenmiş bir yükümlülük ve sorumluluk dağılımı sağlamak üzere tasarlandığını savunmaktadır.

KÖİ sözleşmelerinin tam iki tarafa borç yükleyen sözleşmeler olması, bu sözleşmelerin uygulanması sırasında taraflar arasında ortaya çıkan anlaşmazlıkların ve uyuşmazlıkların çözümü açısından da önemli bir sorun teşkil etmektedir. Çünkü KÖİ sözleşmelerinin tam iki tarafa borç yükleyen sözleşmeler olması, sözleşmeye taraf olan kamu kurum ve kuruluşları ile özel sektör şirketleri arasındaki müzakerelerde dengesiz bir durumun oluşmasına neden olabilmektedir. Bu durum da sözleşmenin uygulanması sırasında taraflar arasında anlaşmazlıkların ve uyuşmazlıkların çözümünde adil bir çözümün sağlanmasını zorlaştırmaktadır.

KÖİ projeleri, kamu kurumlarının özel sektör firmalarından finansman ve teknik destek alarak altyapı ve diğer büyük projeleri gerçekleştirmesine olanak sağlar. KÖİ projeleri, genellikle özel sektör firmalarının projenin finansmanını sağlamaları ve inşaat, işletme ve bakım hizmetlerini yürütmeleri karşılığında, proje gelirlerinin bir kısmını elde etmelerine izin veren uzun vadeli sözleşmelerdir.

Sözleşmenin tam iki tarafa borç yüklemesi niteliği, sözleşmenin taraflarından her birinin, sözleşmenin yükümlülüklerini yerine getirmediği durumlarda, karşı tarafın

zararlarını telafi etmekle yükümlü olduğu anlamına gelir. Bu yükümlülükler, proje finansmanı, inşaat, işletme ve bakım hizmetlerini yürütmek, tesisin yönetimini sağlamak gibi çeşitli alanları kapsar.

KÖİ sözleşmelerinin tam iki tarafa borç yükleyen sözleşmeler olarak kabul edilmesi, projelerin finansmanının daha güvenilir ve uzun vadeli olmasını sağlayarak özel sektör firmalarının projeler için gerekli yatırımı yapmasına teşvik etmektedir. Bunun yanı sıra, sözleşmelerin taraflarının yükümlülüklerinin net olarak tanımlanması, projelerin planlanan şekilde ilerlemesine ve tamamlanmasına yardımcı olmaktadır.

Son 40-50 yıllık dönemde KÖİ sözleşmeleri hayatımıza girdiği halde, bu süre zarfında sayısız proje gerçekleştirilmiş ve bu projelere kaynaklık eden sözleşmeler hukuki açıdan birçok kez tartışmaya açılmıştır. Kamu Özel İşbirliği sözleşmeleri, idare ve özel sektör arasında akdedilen özel hukuk sözleşmeleridir ve idari sözleşme vasfı kazandırmazlar. Kamu Özel İşbirliği sözleşmeleri, her iki tarafa borç yükleyen ve karma nitelikte olan sözleşmelerdir. Bu nedenle, sözleşmelerin adli yargı rejimi içerisinde değerlendirilmesi gerekmektedir. Uyuşmazlıkların çözümü, Borçlar Kanunu ve diğer mevzuatımızın öngördüğü şekilde sözleşme ekseninde adli yargı rejimi içerisinde yapılacaktır. Sözleşmelerin hukuk sistemi içindeki konumu, uygulanacak hukuki rejimleri ve uyuşmazlıkların çözüm kriterleri oldukça önemlidir. Sözleşmeler, taraflar arasındaki ilişkileri belirleyen belge niteliğinde olduğundan, hukuk sistemimizde önemli bir yer tutarlar. Ayrıca, KÖİ projelerinin kamu kaynaklarının etkin kullanımı açısından önemi göz önünde bulundurulduğunda, sözleşmelerin hukuki statüsü ve uyuşmazlık çözüm yöntemleri de oldukça hassas bir konudur.

Türkiye'deki mega projelerde, Yap-İşlet-Devret (YİD) modeli gibi KÖİ sözleşmelerinin yaygın kullanımıyla birlikte hukuki ihtilafların çözümü de önemli bir konu haline gelmiştir. Yargı makamlarının KÖİ sözleşmelerinin hukuk sistemimizdeki tanımına dair farklı hükümler getirdiği ancak son yıllarda Anayasa Mahkemesi'nin özel hukuk sözleşmesi niteliğinde olduğu yönündeki kararlarının öne çıktığı belirtilmektedir. Özel hukuk çerçevesi altında yapılan KÖİ sözleşmelerinde, taraflar arasındaki ilişkilerin serbest irade ile belirlenmesi esastır. Ancak, bazı durumlarda mücbir sebep sebebiyle sözleşmelerin uyarlanması gerekebilir. Özellikle, kamu hazinesine döviz endeksli olarak imzalanan uzun süreli projelerin getirdiği mali külfet, mücbir sebep sebebiyle

sözleşmelerin uyarlanması ile sona erdirebilir. Ayrıca, özel hukuk sözleşmelerinde olduğu gibi KÖİ sözleşmelerinde de lehe ilkeleri ve emprevizyon gibi unsurların uygulanması, hazine üzerindeki mali yükü azaltabilir. Bu nedenle, özel hukuk sözleşmeleri için uygulanan lehe ilkelerinin KÖİ sözleşmeleri için de geçerli olduğu ifade edilmektedir.

Kamu-Özel İşbirliği sözleşmelerinin hukuki niteliği, uzun süredir akademik ve hukuki tartışmaların odağındadır. Bu sözleşmeler, idare ve özel sektör arasında karşılıklı bir borç yükümlülüğü içeren, karma nitelikli ve ihale sözleşmeleriyle ilişkili olmakla birlikte, idari hukuk ya da özel hukuk alanında mı değerlendirileceği konusunda tartışmalar yaşanmaktadır. Özellikle, KÖİ sözleşmelerinin idari hukuk sözleşmesi olarak kabul edilip edilemeyeceği, idari yargı yerine genel mahkemelerin mi yoksa özel tahkim kurumlarının mı yetkili olacağı gibi hususlar hala net bir şekilde belirlenememiştir. Mevcut hukuki boşluklar, uyuşmazlıkların çözümü ve hukuki rejimlerin sözleşmelere uygulanmasında zorluklar doğurmaktadır. Bu nedenle, KÖİ sözleşmelerinin hukuki niteliği ve konumlandırılması, hukuk düzenimiz açısından oldukça önemlidir. Hukuki rejimlerin sözleşmelere nasıl uygulanacağı, uyuşmazlıkların nasıl çözüleceği gibi konular, sözleşmelerin taraflarını ve ülkemizin hukuki yapısını etkilemektedir. Bu bağlamda, KÖİ sözleşmelerinin doğru bir şekilde tanımlanması ve hukuki niteliğinin net bir şekilde belirlenmesi, hukuk düzenimizin güçlendirilmesi açısından büyük önem taşımaktadır.

KÖİ'lerin hukuki çerçevesi, öncelikle Anayasa, Kamu İhale Kanunu, Borçlar Kanunu ve ilgili diğer kanun ve yönetmelikler gibi genel hukuk kurallarına tabidir. Bu kurallar, KÖİ sözleşmelerinin hazırlanması, uygulanması ve yargıya taşınması sırasında önemli bir rol oynamaktadır. Özellikle KÖİ sözleşmelerinin hazırlanması aşamasında, tarafların dikkat etmeleri gereken bazı önemli hususlar bulunmaktadır. Bunlar arasında, sözleşmenin hükümlerinin açık, net ve anlaşılır olması, tarafların yükümlülüklerinin belirgin şekilde ortaya konulması, uyuşmazlıkların çözümüne ilişkin hükümlerin açık ve net bir şekilde belirtilmesi gibi unsurlar yer almaktadır. Ayrıca, KÖİ sözleşmelerinin hukuki çerçevesi çerçevesinde, mücbir sebep, ihlal ve ihlalin sonuçları, tazminat, yükümlülüklerin yerine getirilmemesi gibi konular da özel bir öneme sahiptir. Bu konuların açık ve net bir şekilde düzenlenmesi, uyuşmazlıkların çözümü açısından son derece önemlidir.

KÖİ sözleşmeleri, özel hukuk sözleşmeleri olarak kabul edilir ve özel hukuk kurallarına tabidir. Bununla birlikte, KÖİ sözleşmelerinin uygulanması sürecinde, kamusal nitelikli faaliyetlerin söz konusu olması nedeniyle, kamu hukuku kuralları da devreye girebilir. Bu nedenle, KÖİ sözleşmelerinin hukuki çerçevesi, özel hukuk ve kamu hukuku kurallarını bir arada ele alan bir yapıya sahip olmalıdır. KÖİ sözleşmelerinde, taraflar arasında bir işbirliği ilişkisi bulunmaktadır. Bu nedenle, sözleşmenin amacı ve tarafların hak ve yükümlülükleri açık bir şekilde belirlenmelidir. Tarafların hak ve yükümlülükleri, sözleşmenin tipik hükümleri aracılığıyla belirlenir. Ancak, KÖİ sözleşmelerindeki özel durumlar, tipik hükümlerin dışına çıkılabileceği anlamına gelmez. Bu nedenle, tarafların hak ve yükümlülüklerinin belirlenmesinde tipik hükümler dikkate alınmalıdır. KÖİ sözleşmelerinde, sözleşmenin feshedilmesi durumunda, taraflar arasında meydana gelebilecek hukuki sorunlar da önem arz etmektedir. Bu nedenle, sözleşmenin feshedilmesi süreci ve sonuçları önceden belirlenmelidir. Sözleşmenin feshedilmesi durumunda, taraflar arasında uyuşmazlık çıkması halinde, uyuşmazlık çözüm yolları da önceden belirlenmelidir.

Sonuç olarak, KÖİ sözleşmelerinin hukuki çerçevesi, özel hukuk ve kamu hukuku kurallarının bir arada ele alındığı, tarafların hak ve yükümlülüklerinin tipik hükümlere göre belirlendiği ve sözleşmenin feshedilmesi durumunda taraflar arasında meydana gelebilecek hukuki sorunların önceden belirlendiği bir yapıya sahip olmalıdır.

2.4. KÖİ'LERİN YARGISAL DENETİMİ

Birden çok özenin bir arada bulunduğu, özel bir finansman modelini ihtiva eden ve 20-30-40 yıl gibi çok uzun vadeleri kapsayan Kamu Özel İşbirliği projelerinde ihtilafların meydana gelmesi kaçınılmaz olacaktır. Ortaya çıkan uyuşmazlığın sözleşmenin hangi aşamasında ortaya çıktığı oldukça önemlidir zira uyuşmazlığın çözümünde ortaya konacak çözüm yönteminin belirlenmesi buna bağlıdır. Kamu-Özel İşbirliği (KÖİ) sözleşmeleri, taraflar arasında bir anlaşma yapılmasını gerektirir. Bu anlaşmada, proje kapsamı, finansman kaynakları, risk dağılımı ve diğer hususlar belirlenir. Sözleşmede ayrıca uyuşmazlık çözüm sürecinin nasıl yürütüleceği de açıklanır.

KÖİ sözleşmelerinde, tarafların herhangi bir nedenle anlaşmazlığa düşmesi durumunda, uyuşmazlık çözüm yöntemi olarak arabuluculuk, tahkim veya yargı yolunu

kullanma hakkına sahip oldukları belirtilir. Uyuşmazlık çözüm yöntemi seçimi, tarafların tercihlerine bağlıdır. Ancak, genellikle ilk önce arabuluculuk yöntemi tercih edilir. Arabuluculuk, uyuşmazlık çözümünde uzman olan bir üçüncü tarafın, tarafları bir araya getirmesi ve onların uzlaşmasını sağlaması esasına dayanır. Taraflar, konuyu anlaşarak çözebilir veya alternatif bir çözüm yolu bulabilirler. Arabuluculuk faydalı bir yöntem olmasına rağmen, uyuşmazlığın tamamen çözülememesi durumunda, taraflar tahkim yoluna başvurabilirler. Tahkim, tarafların bir hakem heyetine başvurarak uyuşmazlığı çözmelerini sağlar. Hakemler, tarafların anlaşmasıyla belirlenir ve kararları kesindir. Tahkim kararlarına karşı temyiz yolu açık değildir. Bu nedenle, tahkim, tarafların çözüm yöntemi olarak tercih ettikleri bir yöntemdir. Uyuşmazlık hala devam ediyorsa, taraflar yargı yoluna başvurabilirler. Yargı yoluna başvurma, mahkeme tarafından verilecek kararın, tarafları bağlayıcı olması anlamına gelir. Ancak, yargı süreci uzun ve pahalı olduğu için, KÖİ sözleşmelerinin uyuşmazlık çözümünde tercih edilen son çare olarak kullanılır. KÖİ sözleşmelerinde taraflar arasında ortaya çıkan uyuşmazlıkların çözümü için arabuluculuk, tahkim veya yargı yolu kullanılabilir. Taraflar, uyuşmazlık çözüm yöntemini seçerken, kendileri için en uygun olanı tercih ederler.

Öte yandan İdarenin işlemleri iki grupta incelenmektedir. Tabi olunan hukuk açısından idari sözleşmeler ve idari özel hukuk sözleşmeleri ayrımı aynı zamanda yargısal denetimin belirlenmesi noktasında önem arz eder. Özel hukuk sözleşmelerinde tarafların eşit olduğu varsayımı ile ihtilaflar adli yargıda çözümlenirken; idarenin icrai¹⁰ olarak kabul edilen işlemleri kural olarak idari yargı makamlarınca çözümlenir. İdari yargılama Usul Kanunu, idari sözleşmelerden kaynaklanan dava türlerini sınırlı sayıda düzenlemiştir. Bunlar iptal ve tam yargı davaları olmak üzere iki şekilde tanzim edilmiştir. İptal davaları, idari işlemin sakat olması durumunda iptaline karar veren, iptali sonrasında ise işlemin hiç var olmadığı bir düzen arayan dava türüdür. Tam yargı davaları ise idari yargıda tazminat davası olarak ifade edilebilecek mahiyette bireyin idari işlem ile uğradığı zararın telafisini konu alan idari dava yoludur. Tahkim ve arabuluculuk gibi alternatif uyuşmazlık çözüm yolları ise her ne kadar istisna arz eden yöntemler ise de son

¹⁰ İdarenin her işlemi icrai olarak kabul edilmemektedir. İdarenin ancak icrai işlemleri dava konusu edilebilmektedir. İcrai işlem ise başkaca bir işleme ihtiyaç hasıl olmaksızın, doğrudan doğruya hukuk dünyasında var olan ve sonuç doğuran işlemlerdir.

zamanlarda KÖİ sözleşmelerinde oldukça dillendirilen konuların başında yer almaktadırlar. Nitekim yargısal yolların uzun sürmesi ve maliyetli olmasına alternatif teşkil eden ve daha çok müzakereci bir anlayışla çözüm aranan yöntemler olmaları hasebiyle ihtilaf yaşayan tarafların arayabileceği yöntemler olarak kabul edilirler.

Kamu Özel İşbirliği projelerinde ihtilaflar ihale aşamasında, sözleşmenin kurulmasında ve sözleşmenin uygulanma aşamasında meydana gelebilir. Buz'a göre sözleşmenin kurulmasından önce gerçekleşen KÖİ projesinin yapılmasına karar verilmesi, danışmanlık alınması, ihale sürecine girilmesi, ihalenin sonuçlandırılması ve komisyon oluşturulması işlemlerinin tamamı yani sözleşmenin akdedilmesinden önce gerçekleşen her bir işlem idari işlem niteliğindedir. (Buz, 2007, s. 85). Takip eden işlem niteliğinde olan uygulama sözleşmesi ise özel hukuk sözleşmesi niteliğindedir. Bu kapsamda çalışmanın, sözleşmelerin akdedilmesinden önce ve sonra meydana gelen ihtilaflar olarak kısımlara ayrılması uygun olacaktır.

2.4.1. Sözleşmeden Önce Meydana Gelen İhtilaflar

Kamu-Özel İşbirliği projeleri için sözleşme yapılırken, taraflar arasında anlaşmazlıklar ortaya çıkabilir. Bu anlaşmazlıklar, KÖİ sözleşmesine imza atılmadan önce çıkabilir ve çözüme kavuşturulması gerekebilir. Eğer KÖİ sözleşmesine imza atılmadan önce taraflar arasında bir anlaşmazlık meydana gelirse, bu durumda tarafların uyuşmazlık çözüm yöntemini belirlemek için karşılıklı olarak görüşmeleri gerekir. Eğer taraflar anlaşamazlarsa, arabuluculuk veya tahkim gibi alternatif bir uyuşmazlık çözüm yöntemi kullanılabilir. Ancak, herhangi bir uyuşmazlık olduğu gibi, tarafların anlaşmalarına göre, öncelikle sözleşmede yer alan müzakerelerin, çözüm yollarının ve şartların devreye sokulması gerekmektedir. Sözleşmenin imzalanmadığı bir aşamada tarafların birbirlerine bilgi verme, açıklama isteme, görüş bildirme veya ileri sürdükleri iddiaları karşı tarafa kabul ettirme ya da ispat etme konusunda hakları bulunmaktadır. Taraflar arasında sözleşme imzalanmadan önce meydana gelen ihtilafların çözümü, tarafların anlaşmalarına bağlıdır. Sözleşmenin yapımı sürecinde tarafların kamu hukuku ya da özel hukuk kurallarına uygun olarak hareket etmesi ve yasal düzenlemeleri takip etmesi gerekmektedir. Ayrıca, sözleşme taslağı hazırlama aşamasında, her türlü ihtilafın çözüm yolu ve yöntemleri de detaylı bir şekilde ele alınmalıdır.

Kamu Özel İşbirliği projeleri oldukça kapsamlı sözleşmeler sonucu meydana gelmektedir. Bu oluşum içerisinde sözleşmeciler özel sektör ve kamu idareleri ile kredi finansman şirketleri de yer almaktadır. Bu sebeple yoğun olarak özel hukuk sözleşmesi niteliği taşıması olağandır fakat henüz sözleşmeler icra edilmeden gerçekleştirilen işlemlerin neredeyse tamamı idari işlem mahiyetindedir. Nitekim siyasi aktörlerin karar alması sonucu KÖİ projeleri bürokratik işlemler yığını ile oluşmaktadır. Bu kapsamda ilk etapta proje için karar alınmakta sonrasında ihale hazırlık işlemleri gerçekleşmekte, ihale komisyonu temin edilmekte ve ihale sonuçlandırılarak iş ifası için sözleşme imzalanmaktadır. Sayılan işlemlerin tamamı idari işlem olarak kabul edildiğinden bu aşamada meydana gelen ihtilaflar idari yargıda çözüme kavuşturulmak zorundadır. İdari Yargı Usul Kanunu (İYUK) gereği idari işlemlerin görüleceği yargı yeri idari yargı olarak belirlenmiştir. Örneğin şehir hastaneleri için yer temini aşamasında olan bir KÖİ projesinde imar mevzuatı ile ilgili meydana gelecek ihtilafın çözüme kavuşturulması genel yetkili idare mahkemelerinde gerçekleşecektir. Aynı şekilde havalimanı yatırımı şeklinde gerçekleşecek bir KÖİ projesinde ihale mevzuatından kaynaklı bir ihtilaf, idari yargı mercilerince çözüme kavuşturulacaktır. Bu noktada söz konusu işlemde menfaati etkilenen herkes işlemin yargıya taşınması aşamasında hasım olarak bulunabilecektir.

2.4.2. Sözleşmenin İfası Sonrasında Meydana Gelen İhtilaflar ve Tahkim

Kamu Özel İşbirliği projelerinde uyuşmazlıkların çözüm metodunu belirleyen en önemli husus sözleşmelerin niteliği olacaktır. Sözleşme niteliğinin idari işlem olmadığı tespit edildikten sonra uyuşmazlığın çözüm safhası gündeme gelebilecektir. Anayasanın 125. Maddesine eklenen hüküm ile sözleşmelere tahkim şartı getirilmesi yasalaşmıştır.¹¹ Bu sebeple imtiyaz sözleşmelerinde tahkim şartı getirilmesi Anayasaya aykırılık iddiası taşıyan bir konu olmaktan çıkmış ve mevcut düzenleme İdari Yargılama Usul Kanunu'na (İYUK) derç edilmiştir.

Çalışmamızın önceki kısımlarında detaylı olarak izah ettiğimiz üzere idari sözleşmeler açısından meydana gelen ihtilafların idari yargıda çözülmesi gerekirse, bu sözleşmeler doğrudan dava konusu edilebileceklerdir. Her ne kadar idari yargı rejimini kodifiye ettiğimiz Fransa İdare Hukukunda idari sözleşmelere karşı üçüncü kişilerin dava

¹¹ 1999 yılı değişiklikleri ile beraber Anayasa'nın 125. Maddesine eklenen hüküm.

yoluna gidemeyeceğine dair anlayış hakimse de Türk İdare Hukukunda idari sözleşmeler, üçüncü kişiler tarafından dava konusu edilebilmektedirler. İdari yargı hukukunda tıpkı idari işlemler gibi, idari sözleşmelerde iptal ya da tam yargı davasının konusu olabilmektedirler.

YİD ve Sağlık Bakanlığı tesislerinde yapılacak işlemler için tahkim usulü düzenlenmiştir. Bu düzenleme ile meydana gelen ihtilafların yabancı tahkimde de çözümlenebileceği tanzim edilmiştir. Kamuoyunda bu durum Londra Tahkim Merkezinin Türkiye’de yer alan KÖİ işletimlerinde meydana gelen ihtilaflar konusunda söz hakkı edineceği ve ‘modern kapitülasyon’ yakıştırması ile oldukça tartışılmıştır.

Emek’e göre tahkim usulünde taraflar ihtilafı çözmeye muktedir kabul ettikleri hakeme yetki vermek durumunda kaldıklarından tahkim sözleşmelerinde titiz bir düzenleme gerçekleştirilmesi gerekmektedir (Emek, Piyasaların Oluşumunda İhale Düzenlemeleri ve Rekabet Politikaları, 2019, s. 6). Oldukça karmaşık yapıda olabilen çok taraflı KÖİ sözleşmeleri genel mahiyette düzenlenen tahkim hükümlerinden ziyade müstakil ve detaylı olarak tanzim edilen tahkim sözleşmeleri ile idare edilebilirse mali ve yönetsel birçok risk kontrol altında tutulmuş olacaktır. Öte yandan şirketler arasında meydana gelen ihtilafların çözüldüğü tahkim yargısı olan ticari tahkim ile KÖİ uyuşmazlıkların çözülebileceği tahkim türü yapısal olarak farklılık arz etmektedir. Nitekim ticari tahkim usulünde şirketlerin karşılıklı menfaatleri ve yükümlülükleri yargılama konusu iken KÖİ sözleşmelerinde taraflardan birini idare ve dolayısı ile devletler oluşturmaktadır. Bu noktada taraflardan birinin kamu olması vesilesiyle uygulanacak tahkim metodunun daha çok yatırım tahkimi olması ve yargılamada kamu hukuku ilkelerinin de değerlendirilmesi uygulayıcılar ve teorisyenler açısından beklenen olumlu gelişmelerdendir.

Kamu Özel İşbirliği sözleşmelerinde, sözleşmenin icrası sonrasında meydana gelen ihtilaflar adli yargıda dava konusu edilebileceği gibi tahkime de taşınabilmektedir. Çözüm mekanizmaları bunlarla sınırlı olmayıp, arabuluculuk gibi güncel ve müzakereci alternatif çözüm yöntemleri de denenebilmektedir. Uygulanan yöntem hangisi olursa olsun, ihtilafların her iki sözleşmeci taraf için kangrenleşmeden ve daha çok önlenebilir metotlar denenerek müzakereci bir üslupla çözüme kavuşturulması hem KÖİ felsefesine

uygun olacaktır hem de projelerin doğrudan yararlanıcıları ve yüklenicileri olan kamuyu ilave maliyetlerden koruyacaktır.

2.5. KAMU ÖZEL İŞ BİRLİĞİNİN AVANTAJLARI VE DEZAVANTAJLARI

Dünya Bankası tarafından 2021 yılında açıklanan verilere göre, 2019 yılı itibariyle dünya genelinde 400 adet KÖİ projesi gerçekleştirilmiştir ancak pandeminin etkisiyle %52 oranında azalma göstererek 252 projeye düşmüştür (Cangöz, Emek, & Uyduranoğlu Karaca, 2021). Kamu Özel Ortaklığı projelerine ilişkin istatistikler, sadece ülkemizde değil diğer dünya ülkelerinde de ciddi bir talep olduğunu göstermektedir. Bu uygulama, özel sektör işbirliği yoluyla yatırım ve maliyetlerin paylaşılmasını ve buna bağlı olarak risk ve kazanımların belirlenmesini amaçlamaktadır.

KÖİ projeleri, inşa aşamasında, uygulama sürecinde veya tamamlandıktan sonra politik, akademik, hukuki, doktrinsel, ideolojik ve ekonomik nedenlerden dolayı birçok eleştiriye maruz kalmaktadır. Bu eleştiriler bazen uygulamanın olumlu yönlerini vurgulamak için kullanılırken, bazen de olumsuz etkilerini vurgulamak için kullanılır.

1980'lerin sonundan beri devam eden projeler, birçok kişi tarafından hem olumlu hem de olumsuz şekilde değerlendirilmiştir. Bu projelerin lehte ve aleyhte savunulan fikirlerini daha net anlayabilmek için, bu fikirleri maddeler halinde sıralamak yararlı olabilir. Öte yandan KÖİ'lerin hukuki çerçevesinin oluşturulabilmesi için avantajları ve dezavantajlarının belirlenmesi elzemdir. Nitekim mevzuat önerisi için projelerin olumlu yönlerinin geliştirilmesi ve olumsuz yönlerinin dışlanması bu konunun dikkate alınması açısından önem arzeder.

2.5.1. Genel Olarak KÖİ Modelinin Avantajları

Kamunun ve özel sektörün KÖİ modellerinden pek çok avantajı bulunmaktadır. Bu avantajlar, KÖİ modellerinin tarihsel süreci, doktrinsel görüşleri ve mali avantajları gibi faktörlere dayanarak analiz edilebilir. Ancak, bazı uygulamaların politik kararlarla gerçekleştirilmesi ve propagandasının yapılması, objektifliğin zarar görmesine neden olabilir. Bu nedenle, dünya genelinde kabul gören KÖİ uygulamalarının avantajlarına odaklanmak daha doğru olabilir. KÖİ projeleri, büyük ölçekli projeler olup, yüksek finansman gerektirirler. Kamu idareleri, bu projeleri kendi mali kaynakları ile finanse edememe endişesi taşıdıklarından, firmaların mali gücüne sıklıkla bel bağlamaktadır. Bu

mali güç, sosyal gelişime katkı sağlayan ve mali büyümeyi destekleyen projelerin gerçekleştirilmesine imkân sağlar. Bu nedenle, KÖİ modelleri, özellikle finansman açısından zorlu olan projelerin hayata geçirilmesinde büyük bir potansiyele sahiptirler (Sarısu, 2009, s. 237).

Bunun yanı sıra, özel sektörün proje yürütme konusunda daha esnek ve hızlı davranabildiği, daha etkili ve verimli kaynak kullanımı sağlayabildiği de bilinmektedir. Özel sektörün proje finansmanı konusunda daha tecrübeli olması, risk yönetimi konusunda daha profesyonel bir yaklaşım sergilemesi ve proje maliyetlerini düşük tutmak için daha inovatif çözümler üretebilmesi gibi avantajları da bulunmaktadır. Bu nedenle, kamu özel işbirliği projeleri hantallık ve kaynak israfı sorunlarına çözüm getirebilmekte, daha hızlı ve verimli bir şekilde yürütülebilmekte ve başarılı sonuçlar elde edilebilmektedir (Uysal, 2017, s. 179).

Kamu Özel İşbirliği modeli, özellikle altyapı yatırımlarının finansmanı konusunda önemli avantajlar sağlayan bir yöntemdir. Bu model sayesinde kamu kaynaklarına ihtiyaç duyulmadan, özel sektörün finansmanı ile projeler gerçekleştirilebilmektedir. Bunun yanı sıra, özel sektörün yönetim becerilerinin geliştirilmesine de katkı sağlanabilmektedir.

Ülkemizde de 10. Kalkınma Planı çalışmaları kapsamında KÖİ Özel İhtisas Komisyonu gibi kurumlar oluşturulmuştur. Bu kurumlar, özellikle kamunun finansman noksanlığı gibi faktörlerin KÖİ modelinin önemini artırdığına dikkat çekmektedirler. KÖİ modeli, özel sektörün finansman sağlaması sayesinde kamu yatırımlarının hızlı bir şekilde gerçekleştirilmesini mümkün kılmaktadır. Bu da ülke ekonomisine katkı sağlayacak altyapı yatırımlarının zamanında ve etkin bir şekilde tamamlanmasına olanak tanımaktadır (Kalkınma Bakanlığı, Kamu Özel İşbirliği Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2014, s. 72).

Durumun farkına varan ülkeler ise daha sonra Kamu Özel İşbirliği modellerinin ekonomik etkilerini analiz etmeye başlamış ve projelerin uzun vadede maliyetleri ile faydalarını karşılaştırarak daha verimli modeller geliştirmeye yönelmişlerdir. Bu nedenle, KÖİ projelerinin mali boyutu ve uzun vadeli etkileri konusunda detaylı analizler yapılması ve bütçe dışı harcamaların açık bir şekilde gösterilmesi son derece önemlidir. Bu sayede, sadece kısa vadeli avantajlar değil, uzun vadede de sürdürülebilir faydalar

elde edilebilir. (Karahanoğulları, 2012, s. 123). KÖİ modelleri, kamu hizmetlerinin özel sektör ile ortaklaşa yürütülmesine olanak tanıyan bir işbirliği modelidir. KÖİ modellerinin birçok avantajı bulunmaktadır. Sıralı olarak bir kısım avantajlarından bahsetmek gerekirse:

- Kamu kaynaklarının etkin kullanımı: KÖİ modelleri, kamu kaynaklarının daha etkin kullanımını sağlar. Bu modeller sayesinde, özel sektörün finansman desteği ile kamunun ihtiyaçları daha hızlı ve kaliteli bir şekilde karşılanabilir.
- Risk paylaşımı: KÖİ modelleri, kamunun yüksek riskli projelere girmesini engelleyerek risk paylaşımı sağlar. Bu sayede, proje başarısızlığı durumunda riskler özel sektör ile kamunun ortaklaşa paylaşılır.
- Özel sektörün yönetim becerileri: KÖİ modelleri, özel sektörün yönetim becerilerinin kamu hizmetlerine entegrasyonunu sağlar. Bu sayede, kamu hizmetleri daha verimli bir şekilde yürütülebilir.
- Yatırım ortamının geliştirilmesi: KÖİ modelleri, özel sektörün yatırım yapma konusunda daha güvenli bir ortamda hareket etmesini sağlar. Bu sayede, özel sektör yatırımları artar ve ekonomik büyüme desteklenir.
- Kamu kaynaklarının korunması: KÖİ modelleri, kamu kaynaklarının korunmasına yardımcı olur. Özel sektörün finansman desteği sayesinde, kamunun kaynakları daha etkin bir şekilde kullanılır ve israf önlenir.
- Kalite ve inovasyon: KÖİ modelleri, kamunun hizmetlerinde kalite ve inovasyonun artmasına yardımcı olur. Özel sektörün yönetim becerileri sayesinde, kamunun hizmetleri daha modern ve yenilikçi bir şekilde sunulabilir.
- Mali şeffaflık: KÖİ modelleri, mali şeffaflığı artırarak kamunun harcamalarının takibini kolaylaştırır. Bu sayede, kamu kaynakları daha etkin bir şekilde kullanılır ve israf önlenir.
- Yerel istihdamın artması: KÖİ modelleri, yerel istihdamın artmasına yardımcı olur. Özel sektörün yatırımları sayesinde, yeni iş alanları açılır ve işsizlik oranları düşer.

- Teknik ve yönetsel uzmanlık: KÖİ projeleri, özel sektörün teknik ve yönetsel uzmanlığından yararlanır. Özel sektörün daha inovatif, etkin ve verimli bir şekilde projeleri yönetebilmesi, proje kalitesini artırır ve projelerin zamanında tamamlanmasını sağlar.
- Yüksek kaliteli hizmetler: KÖİ projeleri, özel sektörün kaliteli hizmetler sunabilmesi açısından avantajlıdır. Özel sektör, daha inovatif, etkin ve verimli bir şekilde hizmetler sunabilir. Bu da, hizmet kalitesinin artması ve kullanıcıların daha memnun olması anlamına gelir.
- Ekonomik kalkınma: KÖİ projeleri, ekonomik kalkınmaya katkı sağlar. Özel sektör, projelerin finansmanını sağladığı için, kamu kaynakları başka alanlarda kullanılabilir. Bu da ekonomik büyümeyi destekler.
- İş fırsatları: KÖİ projeleri, iş fırsatlarının artmasına katkı sağlar. Proje yapım ve işletme süreçleri, özel sektörün istihdam yaratmasına olanak tanır. Ayrıca, projelerin tamamlanmasının ardından, kullanıcıların artan talebiyle birlikte yeni iş fırsatları da ortaya çıkabilir.
- Yenilikçilik: KÖİ projeleri, yenilikçilik ve teknolojik gelişmelerin yaygınlaşmasına katkı sağlar. Özel sektör, projelerin tasarım ve uygulama süreçlerinde yenilikçi yaklaşımlar benimseyebilir ve daha yüksek teknolojik çözümler sunabilir. Bu da, sektörel yeniliklere ve gelişmelere yol açabilir (Hammami, M., Gomez-Lievano, A. & Muzzini, E, 2013).

2.5.2. Genel Olarak KÖİ Modelinin Dezavantajları

1980'lerden beri uygulana gelen kamu özel işbirliği projelerinin birçok başarısız örneğini görebilmek mümkün. Son yıllarda Portekiz ve İngiltere başta olmak üzere birçok dünya ülkesinde tartışmaya açılan ve hatta iflas ettikleri gündeme gelen projelerin başarısız addedilmelerine temel dayanağın hatalı uygulamalar ile politik argümanlar ile desteklenme çabasında meydana gelen çıkmazlar olduğunu söylemek mümkündür. Bu noktada projelerin bir takım sakıncalı tarafları gün yüzüne çıkmaktadır. Sakıncaların hukuki, mali-iktisadi, politik birçok sebebi bulunmaktadır. Bunlardan bir kısmına değinmek icap ederse; kamunun ihtiyaç ve çıkarları doğrultusunda sorumlulukların devlet tarafından özel şirketlere resmi bir yolla aktarılması şeklinde ifade edilen bu projeler,

tarafları uzun vadeli bir sözleşmeyle birbirine bağlar. Ancak bu noktada karşılaşılan en büyük zorluklardan biri de bu projelere karşı çıkan halkların tepkisidir. Birçok dünya ülkesinde görüldüğü üzere proje finansmanını sağlayan özel sektöre finansman iadesinin temelde geçiş ücretleri ile sağlandığı sabittir. Kullanan/kullanmayan kül halinde bütün halka yansıyan maliyetler ve külfetler projelerin en çok tartışılan konuları arasındadır.

Hem dünyada hem de Türkiye genelinde yapılan projelerde görüldüğü üzere son teslim tarihleri, maliyet, kalite ve hedefleri karşılayamayan birçok proje vardır. Dolayısıyla arzu edilen amaca uygun bir KÖİ projesi için olası risklerin hesaplanması ve uzmanlarca bir risk haritası çıkarılması gerekir. Buna bağlı olarak risk yönetimi, risklerin tanımlanması, sonuçların analiz edilmesi, riski en aza indirme ve olasılıkları tahsis etmek şeklinde süreç yönetilmeli ve risk haritasındaki faktörler belirlenerek uygun bir yol haritası çizilmelidir. (Abd Karim, N. A. (2011). Risk haritasının gerçekleştirilmemesi sözleşmelerin bir başka sakıncasını gündeme getirmektedir.

Kamu Özel İşbirliği modelleri, birçok ülke tarafından altyapı projelerinin finansmanında ve uygulanmasında kullanılan bir yöntemdir. Ancak, KÖİ modelleri dezavantajları da beraberinde getirebilir. Bu dezavantajları şu şekilde sıralayabiliriz:

- Maliyetlerin Yüksek Olması: KÖİ projeleri, özel sektör şirketleri tarafından yürütülmekte ve finanse edilmektedir. Bu nedenle, özel sektörün kâr amacı gütmekte olması, kamu sektörüne kıyasla daha yüksek maliyetler doğurabilmektedir.
- Kamu Yararı Gözetilmemesi: Özel sektör şirketleri, kar amacı güderek faaliyet gösterirler. Bu nedenle, özel sektör şirketleri, projeleri gerçekleştirirken, kamu yararını gözetmek yerine kendi çıkarlarını gözetebilirler. Bu durum, hizmet kalitesinin düşmesine ve projelerin amacına uygun olmayacak şekilde yürütülmesine yol açabilir.
- Şeffaflık Sorunu: KÖİ projelerinde, özel sektör şirketleriyle yapılan anlaşmalar genellikle kamuya açık değildir. Bu nedenle, projelerin nasıl finanse edildiği ve yürütüldüğüne dair yeterli bilgiye sahip olmak mümkün olmayabilir. Bu durum, şeffaflık sorunlarının ortaya çıkmasına neden olabilir.

- Sorunlu Hizmet Kalitesi: KÖİ projelerinde, özel sektör şirketleri, belirli bir süre boyunca hizmeti sunmakla yükümlüdürler. Ancak, hizmet kalitesi, şirketlerin işletme karlarına göre değişebilir. Bu nedenle, hizmet kalitesi sorunlu olabilir ve uzun vadede kamuya zarar verebilir.
- Sosyal ve Çevresel Riskler: KÖİ projeleri, bazen, çevresel ve sosyal riskleri de beraberinde getirebilir. Özel sektör şirketleri, projeleri gerçekleştirirken, çevresel ve sosyal faktörlere yeterince dikkat etmeyebilirler. Bu durum, uzun vadede kamuoyu tarafından eleştirilene yol açabilir.
- Hizmetlerin kalitesinde düşüş: Özel sektörün amacı kar elde etmek olduğu için, bazı durumlarda hizmet kalitesinde düşüşler yaşanabilir. Örneğin, yeterli miktarda personel istihdam etmeme, hizmetlerin kalitesini düşürme ve yeterli bakım ve onarım yapılmama gibi sorunlar yaşanabilir.
- Kamu kaynaklarının etkili kullanımı: KÖİ modelleri, kamu kaynaklarının etkili kullanımını açısından da riskler taşıyabilir. Özellikle, bazı projelerin özel sektör tarafından finanse edilmesi, kamu bütçesindeki diğer önemli projeler için yeterli kaynak bırakmayabilir.
- Risklerin transferi: KÖİ modelleri, projenin risklerinin özel sektöre transfer edilmesi açısından riskli olabilir. Özel sektör, projenin başarısız olması durumunda zarar görmektedir. Ancak, bu risklerin tamamen özel sektöre yüklenmesi, kamu kaynaklarının kaybedilmesi riskini de beraberinde getirir.
- Kamu denetimi: KÖİ projeleri, kamunun doğrudan kontrolü altında olmayabilir. Bu nedenle, özel sektörün faaliyetleri kamu denetimi altında tutulamazsa, yolsuzluk ve kötüye kullanım riski artabilir.
- Sosyal fayda eksikliği: KÖİ modelleri, özellikle sosyal altyapı projelerinde, sosyal fayda sağlama konusunda eksiklikler yaşayabilir. Örneğin, özel sektör, kâr odaklı olduğu için, bazı toplumsal gruplara yönelik hizmetleri sunmaktan kaçınabilir (Ghosh, A, 2015).

Sonuç olarak, KÖİ modelleri, bazı avantajlara sahip olsa da dezavantajları da bulunmaktadır. Bu nedenle, KÖİ projelerinin yürütülmesinde, kamu yararının

gözetilmesi, şeffaflık, hizmet kalitesi, çevresel ve sosyal faktörlere dikkat edilmesi gerekmektedir.



ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. TÜRKİYE’DE UYGULANAN KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİ PROJERİNDE TARTIŞMALI KONULAR

Kamu-özel işbirliği projeleri, Türkiye'nin altyapı ve hizmet ihtiyaçlarının karşılanmasında önemli bir rol oynamaktadır. Ancak, bu projelerde bazı tartışmalı konular ortaya çıkmaktadır. Bu giriş bölümünde, Türkiye'de uygulanan kamu-özel işbirliği projelerindeki tartışmalı konulara ve bu konuların çözüm önerilerine genel bir bakış sunulacaktır. Bu kapsamda, devlet garantisi taahhüdü içeren Köprü ve Otoyol İnşaatı sözleşmeleri, ticari sır açısından Köprü ve Otoyol İnşaatı sözleşmeleri, KÖİ uyuşmazlıklarına milletlerarası tahkim yolunun açılması ve Türkiye açısından sonuçları gibi önemli konular ele alınacaktır. Bu bölümde esas alınan kriterler akademik çalışmalara konu olan, parlamentoda tartışılan ve kamoyunda gündem olan konular esas alınmak sureti ile çalışma konusu yapılmıştır.¹²

Yazılı, basılı ve görsel medyada KÖİ projelerinin ekseriyetle olumsuz yönlerinin çok sık gündeme taşınması, projelerin gündemde kalmasına sebep teşkil etmektedir.¹³ KÖİ projeleri ile ilgili tartışmaların en önemli nedeni, bu projelerin finansmanı ve işleyişine ilişkin sorunlar yaşanmasıdır. Bazı muhalefet partileri, bu projelerin yarattığı borç yükünü ve kamunun zarar görmesini eleştirmişlerdir. Ayrıca, bazı projelerde şeffaflık eksikliği ve ihalelere tek bir şirketin katılabilmesi gibi rekabeti azaltacak durumlar da eleştirilene neden olmuştur. Hükümet yetkilileri ise bu projelerin ekonomik kalkınma ve istihdam yaratma açısından önemli olduğunu, bunların ülkenin gelişimine katkı sağladığını savunmuşlardır. Ayrıca, projelerin denetlenmesi ve şeffaflık prensiplerine uyulması gerektiğini de vurgulamışlardır. Tartışmaların Meclis'te yankı bulması nedeniyle, KÖİ projeleri ile ilgili olarak Meclis'te birçok toplantı ve komisyon

¹² Cumhuriyet Gazetesinin 05.01.2023 tarihli Sefa Uyar isimli yazarının haberi : “Zarara rekor perdesi: Osmangazi Köprüsü ve Avrasya Tüneli’nde geçişler artsa da Hazine’den çıkan para eksilmiyor”

¹³ Sözcü Gazetesinin 13.03.2023 tarihli İsmail Akduman isimli yazarının haberi: “Zafer Havalimanı zarar etmeye devam ediyor: Kütahya'nın Altıntaş ilçesinde bulunan uluslararası Zafer Havalimanı'nın 2023 yılının ilk iki ayına ait verilerini CHP Zonguldak Milletvekili Deniz Yavuzylmaz açıkladı. Yavuzylmaz, "AK Parti, Zafer Havalimanı'nda plansızlık ve öngörüsüzlük rekoru kırmaya devam ediyor" diyerek, garanti ödemesi olarak şirkete 1 milyon 145 bin 022 Euro ödeme yapıldığını ileri sürdü.”

çalışması yapılmıştır. Bu çalışmalarda projelerin finansmanı, ihale süreçleri, şeffaflık ve denetim gibi konular ele alınmıştır. Bu çalışmalar sonucunda bazı yasal düzenlemeler yapılmış ve yönetmelikler çıkarılmıştır. Örneğin çalışmamızın örnek projelerini teşkil eden Zafer Havalimanı¹⁴ ve Avrasya Tüneli¹⁵ gibi KÖİ yatırımları; TBMM'de birçok kez komisyonlarda ve genel kurulda tartışılmıştır.¹⁶ Bu tartışmalar sonucunda, garanti sistemine ilişkin bazı yasal düzenlemeler yapılmış ve yönetmelikler çıkarılmıştır. Uzun yıllardır akademik ve sivil toplum çalışmalarıyla bu konuları eleştiren isimler arasında Prof. Dr. Uğur Emek yer almaktadır. Kendisi, KÖİ projelerinin Türkiye'deki uygulama süreçlerinde ortaya çıkan sorunlar ve bu sorunların nedenleri üzerine araştırmalar yapmış ve projelerle ilgili eleştiriler getirmiştir. Akademik camia içerisinde KÖİ projeleriyle ilgili eleştirel görüşler ortaya koyan isimler arasında Prof. Dr. Murat Şeker, Prof. Dr. İlhan Tekeli, Doç. Dr. Barış Alpaslan, Doç. Dr. Ahmet Faruk Aysan, Prof. Dr. Haluk Levent ve Prof. Dr. Gaye Usluer gibi akademisyenler yer almaktadır. Bu isimler, KÖİ projelerinin tasarımı, uygulanması ve sonuçlarıyla ilgili eleştirel görüşler ortaya koymuşlardır. Bu eleştirilerin temelinde, KÖİ projelerinin kamu kaynaklarının özel şirketlere aktarılması, şeffaf olmayan ihale süreçleri, denetimsizlik, risklerin eşit dağılmaması, çevresel etkiler, hukuki belirsizlikler, maliyet artışları, sosyal ve ekonomik eşitsizlikler gibi sorunlar yer almaktadır. Özellikle KÖİ projelerinin finansman yöntemleri, sözleşme hükümleri, performans ölçümü ve denetimi konularında eleştiriler getiren bu isimler, KÖİ projelerinin kamusal alanın kullanımını sınırlayabileceği, yerel halkın katılımının az olabileceği ve hatta bazı durumlarda kamusal hizmetlerin kalitesinin düşebileceği konusunda uyarılarda bulunmuşlardır. Sivil toplum örgütleri, sendikalar ve meslek odaları ise KÖİ projelerinin kamusal yararı gözetmediğini, özelleştirme veya ticarileştirme sonucu kamu hizmetlerinin daha pahalıya mal olabileceğini, kamusal alana erişimin sınırlanabileceğini gündeme getirmektedirler. Bu kapsamda parlamentodan akademik çalışmalara ve ülke gündemini işgal eden KÖİ projelerinin eleştiriye maruz

¹⁴ Kütahya Milletvekili Ali Fazıl Kasap tarafından 23.11.2018 tarihinde 7/5849 esas numaralı Zafer Havalimanı için yapılan Hazine garantili ödemelere ilişkin soru önergesi verilmiştir.

¹⁵ İstanbul Milletvekili Turan Aydoğan tarafından 10.03.2021 tarihinde 7/43192 esas numaralı Avrasya Tüneli geçiş garantileri soru önergesi verilmiştir.

¹⁶ Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurul Tutanağı 23. Dönem 2. Yasama Yılı 100. Birleşim 07/Mayıs /2008 Çarşamba meclis tutanaklarında parlamenterler arasında YİD modeli tartışması yürütülmüştür. Bu tartışmayı bilahare defaten gerçekleşen oturumlarda KÖİ modelleri ile ilgili tartışmalar izlemiştir.

kalan yönlerinin analiz edilmesi ihtiyacı duyulmaktadır. Çalışmanın bu aşamasında belirtilen alanlar değerlendirilmeye çalışılacaktır.

3.1. 'DEVLET GARANTİSİ' TAAHHÜDÜ İÇEREN KÖİ SÖZLEŞMELERİ

Kamu özel işbirliği projeleri, son yıllarda özellikle Türkiye'de sıkça uygulanan bir modeldir. Bu projeler, kamu tarafından finanse edilmesi zor olan altyapı yatırımlarının özel sektör tarafından finanse edilmesi ve işletilmesi prensibine dayanmaktadır. Ancak, özel sektörün bu tür yatırımlara finansman sağlaması için devlet garantileri talep etmesi sıkça görülmektedir. Bu nedenle, bu makalede, devlet garantisi taahhüdü içeren kamu özel işbirliği sözleşmeleri ele alınacaktır.

Devlet garantisi, bir işletmenin finansmanını sağlayan banka ya da finans kuruluşlarına, işletmenin iflası durumunda borçlarının ödenmesi için devlet tarafından verilen güvencedir. Kamu özel işbirliği projelerinde ise, özel sektör yatırımcılarına devlet tarafından verilen bir güvence olarak karşımıza çıkmaktadır. Devlet, bu garanti ile özel sektörün riskini azaltmakta ve projelerin finansmanını sağlamaktadır.

Kamu özel işbirliği sözleşmeleri, özel sektör yatırımcısına belirli bir dönem boyunca proje geliri garanti edilerek finansman sağlama imkanı sunmaktadır. Bu garanti, özel sektör yatırımcısının riskini azaltırken, devletin de projenin finansmanına katkı sağlamasını sağlar. Ancak, devlet garantisi taahhüdü içeren sözleşmelerde, devletin üstlendiği riskin büyüklüğü ve finansman kaynaklarının sınırlılığı göz önüne alındığında, uzun vadede devlet bütçesi açısından olumsuz sonuçlar doğurma potansiyeli taşımaktadır. Türkiye'de birçok kamu özel işbirliği projesi, devlet garantisi taahhüdü içeren sözleşmelerle finanse edilmektedir. Örneğin, şehir hastaneleri projelerinde, özel sektör yatırımcısına belirli bir süre boyunca garanti verilerek finansman sağlanmaktadır.

Mevzuatımızda "devlet garantisi" kavramı tanımlanmamış olsa da kamu özel işbirliği projeleri bağlamında devlet garantilerinin varlığı sebebiyle kavramın özel hukuk terminolojisi çerçevesinde ele alınması uygun olacaktır. Bu bağlamda, Türk Borçlar Kanunu'nun garanti sözleşmelerine ilişkin hükümleri, özel hukuk sözleşmelerinin kaynağını oluşturduğundan, bu hükümler incelenmelidir.

Garanti sözleşmeleri, ilk olarak Alman hukukçusu Stammler tarafından tanımlanmıştır. Bu sözleşme türü, garanti verenin, garanti alanın girişeceği iş sonucu

ortaya çıkabilecek riskleri üstlendiği anlaşmalardır. Türk mevzuatında ayrıntılı bir şekilde düzenlenmeyen garanti sözleşmeleri, daha çok doktriner görüşler ve yargı içtihatları aracılığıyla şekillenmiştir. Ancak çalışmamızın odak noktasını oluşturan kamu özel işbirliği projeleri bağlamında, garanti sözleşmelerinin özel hukuk sınırları içinde ele alınması daha uygun olacaktır. Bu nedenle, devlet garantileri, devletin garanti alanın risklerini bağımsız olarak üstlendiği ve böylece menfi veya müspet bir edimin gerçekleşme riskini üzerine aldığı bir mali külfet olarak tanımlanabilir. Bu mali külfet, özellikle kamusal projelerin hayata geçirilmesi için özel sektörün finansmanını sağlamak amacıyla kullanılan kamu özel işbirliği modellerinde yaygın olarak kullanılmaktadır.

Kamu hizmetlerinin özel sektör-kamu işbirliğiyle yürütüldüğü uygulamalarda, özel sektör genellikle finansmanı sağlamaktadır. Ancak, özellikle büyük finansman ihtiyacı olan projelerde özel sektör risk paylaşımına katılmak istemeyebilir ve bu nedenle kamu, hizmetin sunulması aşamasındaki özel sektör paydaşının gelirini garanti altına almak zorunda kalabilir. Bu durumda devlet garantileri devreye girer.

Türkiye'deki Kamu Özel İşbirliği uygulama modelleri, özellikle sağlık sektöründeki şehir hastaneleri projelerinde kullanılan finansman yöntemi olarak kamu özel işbirliği modeline dayanmaktadır. Bu modelde, devlet özel sektör paydaşlarının gelirlerini garanti altına almak amacıyla "borç üstlenimi" kavramını 2013 yılında KÖİ kanunlarına dahil etmiştir. KÖİ modellerine dayalı sözleşmeler, köprülerde araç geçiş sayısı, otoyollarda araç sayısı veya havalimanlarında yolcu sayısı gibi koşullu yükümlülükleri içerebilmektedir. Ancak, bu tür yükümlülüklerin döviz endeksli olması, hazine açısından önemli mali yükler doğurabilmekte ve özellikle ekonomik dalgalanmaların sıklıkla yaşandığı dönemlerde daha da riskli hale gelebilmektedir. Bu nedenle, sözleşmelerin uzun vadeli taahhütler içermesi ve detaylı bir risk analizinin yapılması büyük önem taşımaktadır. Devlet garantisi taahhüdü içeren KÖİ sözleşmelerinin hukuki boyutu ise özel hukuk sınırları içinde değerlendirilmelidir. Döviz endeksli yükümlülüklerin yerine mümkün olduğunca yerli para birimi cinsinden taahhütlerin tercih edilmesi gerekmektedir. Bu, gelecekte oluşabilecek ağır mali külfetlerin peşinen kabul edilmesine yardımcı olabilir ve KÖİ uygulamalarının başarılı bir şekilde hayata geçirilmesini sağlayabilir. Sonuç olarak, devlet garantisi taahhüdü içeren kamu özel işbirliği projeleri, özel sektörün finansman ihtiyaçlarının karşılanması ve kamu hizmetlerinin sunulmasında önemli bir role sahiptir. Ancak, sözleşmelerin

detaylı bir şekilde incelenmesi ve risk analizi yapılması gerekmektedir. Aksi takdirde, hazine üzerinde önu alınamaz mali külfetler meydana gelebilir.

Türkiye'deki KÖİ uygulama modelleri, belirli bir sayıda olsa da çeşitli varyasyonları bünyesinde barındırmaktadır. Bu geniş yelpaze, 257 farklı proje modelinin ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Özel sektörün konumu ve finansman payı, bu modellerde projenin şeklini belirleyen en önemli etkidir. Bununla birlikte, tarafların üstlendikleri risk, işin kapsam ve niteliği, hizmet bedelinin veya yatırımın sözleşme taraflarından hangisinin karşılanacağı gibi faktörler, farklı modeller arasındaki farkları belirleyen diğer unsurları oluşturmaktadır. Kamu Özel İşbirliği projelerinde, özel sektör yatırımcıları projeleri finanse etmek ve yürütmekle birlikte, projelerin gerçekleşmesi sırasında ortaya çıkan riskleri de üstlenmek zorundadır. Bu riskler, projenin zamanında tamamlanamaması, bütçe aşımı, teknik problemler ve/veya düşük gelirler nedeniyle zarar etmek gibi pek çok faktörden kaynaklanabilir. Devlet garantisi, özel sektör yatırımcılarının bu riskleri minimize etmelerini sağlayarak, yatırımcıların projeye olan ilgisini artırmayı hedefler.

Devlet garantisi, KÖİ projeleri için çeşitli şekillerde uygulanabilir. Örneğin, bir projenin belli bir süre içerisinde belli bir gelir elde etmesi garanti altına alınabilir. Böylece, proje işletmecisi gelir hedeflerine ulaşamazsa, devlet garanti kapsamında bu geliri karşılar. Ayrıca, projenin belli bir aşamasında ortaya çıkan bir maliyet aşımı veya finansman sıkıntısı gibi problemler de devlet garantisi kapsamında çözümlenebilir. Türkiye'de KÖİ projelerinde devlet garantisi uygulamalarına örnek olarak, İstanbul Havalimanı, Osmangazi Köprüsü, 1915 Çanakkale Köprüsü, İstanbul-İzmir Otoyolu ve Marmaray Projesi gibi büyük ölçekli projeler verilebilir. Bu projelerde, devlet garantisi farklı şekillerde uygulanarak özel sektör yatırımcılarının risklerinin minimize edilmesi sağlanmıştır. Kamu Özel İşbirliği anlaşmalarında yer alan ve hazine garantisi olarak da bilinen devlet garantisi kavramı, hukuki açıdan koşullu yükümlülükler şeklinde ifade edilmektedir. Koşullu yükümlülükler, belirli bir olayın gerçekleşmesi veya gerçekleşmemesi halinde doğacak yükümlülükleri ifade eder. Bu tür yükümlülükler, genellikle sözleşmelerde yer alır ve sözleşme tarafları arasında belirli bir risk paylaşımı sağlar. Bu tür yükümlülükler, bütçe açıklarının ortaya çıkması riskini taşıyarak tam şeffaflığı engelleyebilir ve gizli mali riskler yaratır. Genellikle olumsuz etkilere sahip olan bu riskler, uzun vadede mali açıdan istikrarı tehdit edebilir.

Kamu mali yönetimi, günümüzde başarılı uygulamaların ilk özelliklerinden biri olarak giderek artan mali risklerin yönetimini içermektedir. Bu kapsamda, gelecekte bir olayın gerçekleşmesine veya gerçekleşmemesine bağlı olan yükümlülükler olan koşullu yükümlülükler, gizli mali riskler olarak kabul edilmektedir. Kamu-özel işbirliği projelerinde devlet garantilerinin özel sektörün projelere katılımını teşvik etmek amacıyla sağlanması, hazine için bir mali risk oluşturmaktadır. Koşullu yükümlülüklerin ihmal edilmesi veya yeterince analiz edilmemesi, uzun vadeli projelerin başarısını riske atabilir ve maliyetlerini artırabilir. Bu nedenle, uzun vadeli projelerin bütçelenmesi ve finansmanı, geleneksel yöntemlerin ötesinde daha derinlemesine bir analiz gerektirir. Özellikle kamu hizmeti sunan dev projeler için, koşullu yükümlülüklerin belirsizliği, maliyetlerin artması ve bütçe üzerinde aşırı yük etkisi yaratması gibi riskler oluşturur. Bu nedenle, kamu projelerinde koşullu yükümlülüklerin daha dikkatli bir şekilde değerlendirilmesi ve öngörülmesi, projelerin başarılı olması ve mali bütçelerin korunması açısından büyük önem taşır (Kızıldağ Uzunali & Görmez, 2019).

Koşullu yükümlülük veya devlet garantisi gibi hükümler, projelerin finansmanı açısından önemlidir. Özellikle, kamu kaynaklarının etkin kullanımını sağlamak amacıyla kullanılan KÖİ modeli gibi projelerde, özel sektörün finansmanının yanı sıra kamu garantileri de söz konusu olabilir. Bu nedenle, koşullu yükümlülük veya devlet garantisi hükümleri, kamu kaynaklarının korunması ve proje başarısızlığı riskinin azaltılması açısından önemli bir rol oynamaktadır. Ancak, bu tür hükümler bazı tartışmalara da yol açabilmektedir. Özellikle, geçiş ücretlerinin kur artışına paralel olarak arttırılmaması durumunda bakiye farkın bütçeden koşullu yükümlülük adı altında ödenmesi, kamu kaynaklarının etkin kullanımını açısından büyük bir mali yük doğurabilir. Bu nedenle, koşullu yükümlülük veya devlet garantisi hükümlerinin, projenin finansmanına dair riskleri minimize ederken aynı zamanda kamunun mali yükünü de azaltacak şekilde tasarlanması önemlidir. Bu nedenle, koşullu yükümlülük/devlet garantisi hükümleri, projelerin finansmanı açısından önemli bir faktördür. Ulaştırma Bakanının, mecliste verilen soru önergelerine ilişkin görüşlerine göre, bu hükümler dikkatli bir şekilde değerlendirilmelidir (Yusufoğlu, 2018). Benzer bir durum, sağlık sektöründe de uygulanmakta olan KÖİ modeli ile ilgilidir. 2013 yılında yürürlüğe giren 6428 sayılı Kanun ile birlikte, sağlık tesislerinin yapımı, yenilenmesi ve hizmet alımı konusunda özel

sektöre tam hazine garantisi verilmiştir. Devlet garantisi, özel sektörü gelir riskinden koruyan bir mekanizma olarak görülebilir ve garanti sözleşmeleri referans alınabilir.

Devlet garantileri, kamu-özel işbirliği sözleşmelerinin önemli bir parçasıdır ve genellikle projelerin finansmanını güvence altına almak için kullanılır. Ancak, devlet garantilerinin KÖİ sözleşmelerine olumsuz etkileri de olabilir. Öncelikle, devlet garantileri, özel sektör yatırımcılarına ve finansörlerine, projelerin risklerini azaltmak için güven verir. Ancak, bu garantilerin varlığı, özel sektörün proje risklerine karşı daha az hassasiyet göstermesine yol açabilir. Bu durum, projenin daha az titiz bir şekilde planlanması veya uygulanması sonucunda, zamanında tamamlanmayan veya beklenen kaliteyi sağlayamayan projelerin ortaya çıkmasına neden olabilir. Ayrıca, devlet garantileri, özel sektör yatırımcılarının finansman sağlaması için gereksinim duydukları koşulları belirleyebilir. Bu koşullar, özellikle ödemelerin yapılması için gerekli olan tüm koşullar yerine getirilmediğinde, özel sektör yatırımcılarının projeden çekilmesine yol açabilir. Bu durum da projelerin tamamlanmasını veya devam ettirilmesini riske atabilir. Son olarak, devlet garantilerinin yetersiz veya zamanında verilmemesi, KÖİ projelerinde önemli bir risk faktörüdür. Özellikle, projelerin öngörülen sürelerde tamamlanmaması veya ödemelerin gecikmesi durumunda, özel sektör yatırımcıları zarar görebilir. Bu durumda, yatırımcılar, proje için yatırım yaptıkları sermayelerini ve işletme maliyetlerini kaybedebilirler. Tüm bu nedenlerden dolayı, devlet garantilerinin KÖİ sözleşmelerine olumsuz etkileri olabilir. Bu nedenle, bu tür sözleşmelerin hazırlanması ve uygulanması sırasında, devlet garantilerinin dikkatli bir şekilde ele alınması ve düzenlenmesi önemlidir.

Örneğin, Dünya Bankası tarafından yayınlanan bir raporda, KÖİ projelerindeki devlet garantilerinin, özel sektör yatırımcılarına projelerin finansmanı konusunda güven verdiği ve projelerin finanse edilmesine olanak sağladığı belirtilmektedir (Dünya Bankası, 2017). Ancak, aynı raporda, devlet garantilerinin yatırımcıların projelerin risklerine karşı daha az hassasiyet göstermesine neden olabileceği, bu durumun ise projelerin zamanında tamamlanmamasına veya beklenen kaliteyi sağlayamamasına yol açabileceği ifade edilmektedir. Benzer şekilde, farklı ülkelerdeki KÖİ projelerinin incelendiği birçok akademik makalede de, devlet garantilerinin yetersiz veya zamanında verilmemesinin, KÖİ projelerinin başarısız olmasına veya yatırımcıların zarar görmesine neden olabileceği belirtilmektedir.

KÖİ sözleşmelerinde yer alan devlet garantilerinin doğru bir şekilde tasarlanması ve uygulanmasının, projelerin başarılı bir şekilde tamamlanması ve kamu kaynaklarının etkin kullanımı açısından önemli olduğu, bu nedenle önceden hazırlanan fizibilite çalışmalarında detaylı bir şekilde incelenmesi gerektiği bu çalışmanın sonuçlarından anlaşılmaktadır. Ayrıca, KÖİ sözleşmelerinde yer alan aşırı ifa güçsüzlüğü gibi durumlarda, sözleşmelerin uyarılma sürecinin titizlikle takip edilmesi, mücbir sebep gibi revizyonların yapılması ve zararın azaltılması için kararlı bir tutum sergilenmesi gerektiği sonucuna varılmıştır. Bu şekilde, KÖİ sözleşmelerinin uygulanması sırasında ortaya çıkabilecek risklerin azaltılması ve sözleşme hükümlerinin doğru bir şekilde uygulanması sağlanabilir. Aksi takdirde, KÖİ projeleri, kamu hizmeti amaçlarından ziyade kamu bütçesi üzerinde telafi edilemeyecek zararlara yol açabilecek ve referans ülkeyi uzun vadeli ekonomik bağımlılığa sürükleyecektir.

3.1.1. Trafik Garantisi Taahhüt Edilen KÖİ Projelerinin İncelenmesi

Günümüzde kamu hizmetlerinin özel sektör ile birlikte yürütüldüğü kamu özel ortaklığı projeleri, dünyanın birçok ülkesinde yaygın bir uygulamadır. KÖİ projeleri, genellikle büyük ölçekli altyapı projeleri olarak tanımlanır ve kamu-özel sektör işbirliğinin bir sonucu olarak finansman, inşaat, işletme ve bakım hizmetleri dahil olmak üzere bir dizi faaliyeti kapsar. KÖİ projelerinde devlet garantileri, özel sektör yatırımcılarını projelerde yer almaya teşvik etmek amacıyla yaygın olarak kullanılan bir araçtır. Devlet garantileri, özel sektör yatırımcıların projelerdeki mali riskleri azaltırken, projelerin finansmanını kolaylaştırır ve böylece projelerin gerçekleştirilmesini mümkün kılar.

Devlet garantileri, özel sektör yatırımcıların projelerdeki risklerini azalttığı için, projelerin finansman maliyetlerini düşürür ve projelerin gerçekleştirilmesini daha da kolaylaştırır. Ancak, devlet garantilerinin kullanımı, hükümetlerin kamu kaynaklarını riske atmaları anlamına da gelir. Devletler, garantilerle bağlı olarak ortaya çıkacak mali yükümlülükleri üstlenmek zorundadırlar ve bu yükümlülükler, hükümetin bütçesi üzerinde önemli bir etkiye sahip olabilir.

KÖİ projelerinde devlet garantileri, genellikle inşaat ve işletme süreleri boyunca özel sektör yatırımcılara sağlanır. Bu garantiler, özel sektör yatırımcıların finansman sağlamak için borçlanabilecekleri düşük maliyetli kredi kaynaklarına erişmelerini sağlar.

Ayrıca, devlet garantileri, projelerin inşaat ve işletme maliyetlerini düşürür, böylece projelerin daha karlı hale gelmesine yardımcı olur. Ancak, devlet garantilerinin kullanımı, hükümetlerin bütçeleri üzerinde önemli bir etkiye sahip olabilir. Garantilerin sağlanması, hükümetlerin borçlanma maliyetlerini artırabilir ve dolayısıyla kamu borçlanmasını artırabilir. Dahası, devlet garantilerinin kötü bir şekilde yönetilmesi, hükümetlerin mali yükümlülüklerinin artmasına ve kamu kaynaklarının israf edilmesine neden olabilir.

Öncelikle, trafik garantisi taahhüt edilen KÖİ projelerinin, özellikle altyapı projeleri gibi uzun ömürlü projeler için finansman sağlama açısından avantajlı olduğu söylenebilir. Bu projelerde yüklenici firma, işletme süresi boyunca belirli bir araç trafiği garantisi verir ve bu garantinin karşılanması için kamu tarafından ödeme yapılır. Bu sayede yüklenici firma, finansman sağlamak için kredi alma maliyetlerinden kaçınabilir. Ancak, trafik garantisi taahhüt edilen KÖİ projeleri aynı zamanda ciddi riskler de içermektedir. Özellikle, trafik garantisi tahmini yanlış yapıldığında veya beklenen trafik yoğunluğu gerçekleşmediğinde, kamu tarafından yüklenici firmaya ödeme yapılması gerekebilir. Bu durumda, kamu bütçesi büyük bir yük altında kalabilir. Bu risklerin azaltılması için, trafik garantisi tahminlerinin doğru bir şekilde yapılması çok önemlidir. Bu tahminlerin yapılmasında, öncelikle projenin yer aldığı bölgedeki trafik yoğunluğu ve eğilimlerin dikkate alınması gerekmektedir. Ayrıca, trafik garantisi tahminleri yapılırken kullanılan yöntemlerin doğru ve güvenilir olması da önemlidir. Sonuç olarak, trafik garantisi taahhüt edilen KÖİ projelerinin avantajları ve dezavantajları bulunmaktadır. Bu projelerin finansman sağlama açısından avantajlı olmasına karşın, trafik garantisi tahminlerinin yanlış yapılması halinde kamu bütçesi ciddi bir yük altında kalabilir. Bu nedenle, trafik garantisi taahhüt edilen KÖİ projelerinde trafik tahminlerinin doğru ve güvenilir bir şekilde yapılması gerekmektedir.

Yap-İşlet-Devret modeli, ülkemizde birçok büyük projenin hayata geçirilmesinde tercih edilen bir yöntemdir. Otoyol, liman, tünel, köprü ve tabiat parkları gibi birçok alanda kullanılan bu model, İstanbul Yeni Havalimanı, Avrasya Tüneli, Yavuz Sultan Selim Köprüsü ve 1915 Çanakkale Köprüsü gibi önemli yatırımların gerçekleştirilmesinde de başarıyla uygulanmıştır. Bu modelde, yüklenici firmalar proje tasarımı, inşaat, finansman ve işletme faaliyetlerinden sorumludur. Projeler, kullanıcıların ödemeleri ile finanse edildiği için, özel sektör gelirlerini trafik ve garanti hükümlerine dayandırarak garanti altına almakta ve geçiş garantisi talep etmektedir.

İdare, sözleşmede taahhüt edilen geçiş sayılarına uygun olarak hareket ederken, gerçekleşmeyen geçiş sayıları arasındaki farkı kamu bütçesinden karşılamaktadır. Bu sayede, özel sektörün gelir riski azaltılmaktadır. Ülkemizdeki otoyollar ve köprüler birbirinin uzantısı olmasına rağmen, farklı özel sektör paydaşları ile yapılan sözleşmeler nedeniyle hizmet açısından farklı ücretlendirmeye tabi tutulmaktadır. Bu durum, eleştirilere sebep olmaktadır. Yap-İşlet-Devret modelinde, geçiş garantileri sıklıkla eleştiri konusu olmuştur. Projelerin kamuoyuna tanıtımı sırasında "genel bütçeden harcama yapılmayacağı" şeklinde lanse edilmesine rağmen, sözleşmelerde yer alan geçiş ve kullanım sayılarının gerçekleştirilememesi halinde, farkın genel bütçeden karşılanması gerektiği eleştirileri gündeme gelmektedir. Bu durum, projenin amacına uygun olarak, genel bütçe üzerinde ekonomik bir yük oluşturmaktadır. Örneğin, 1915 Çanakkale Köprüsü projesinde hazine garantisi verilen araç sayısı yıllık 16 milyon 425 olarak belirlenmiştir. Ancak beklenen araç geçiş sayılarına ulaşamaması halinde, hazine garantisinin devreye sokulması ve farkın bütçeden karşılanması gerekecektir.

Avrasya Tüneli, İstanbul trafiğinin en yoğun olduğu bölgelerden biri olan Boğaziçi'ni geçmek için yapılan önemli bir altyapı projesidir. Projenin tamamlanması ile birlikte İstanbul'un iki yakası arasındaki seyahat süresi kısaltılmış, trafiğin rahatlaması ve İstanbul'un ekonomik büyümesine katkı sağlaması amaçlanmıştır. Ancak, proje için yapılan geçiş garantileri, kamu tarafından finanse edilmesi gereken durumlar için yükümlülükler yaratabilir. Örneğin, garanti edilen araç sayısına ulaşamaması durumunda bakiye farkın genel bütçeden karşılanması gerekebilir. Bu nedenle, projeler için belirlenen geçiş garantileri, özenle hesaplanmalı ve projenin fizibilitesine dayanmalıdır. Yıllık 25 milyon araç geçiş garantisi, projenin finansmanının sağlanması için kritik bir faktördür (Yusufoğlu, 2018). Ancak, belirlenen garantinin gerçekleşmesi için İstanbul trafiğinde yeterli bir artışın yaşanması gerekmektedir. Projenin hayata geçmesiyle birlikte trafiğin rahatlaması ve güvenliği arttığı gibi, Avrupa Yakası ile Anadolu Yakası arasındaki ulaşım süresi de önemli ölçüde azalmıştır. Projenin başarılı bir şekilde işletilmesi, yüklenicilerin karlılığına katkı sağlarken, aynı zamanda İstanbul trafiğinin de daha düzenli ve güvenli bir şekilde ilerlemesine yardımcı olmaktadır.

Bu bilgiler gösteriyor ki Avrasya Tüneli projesi için yüklenici konsorsiyuma yıllık 25 milyon araç geçiş garantisi verildi ve bu sayı her yıl %0,5 artırıldı. Ancak proje için imzalanan uygulama sözleşmesinin ticari sır olarak kabul edilmesi kamuoyu

tarafından eleştirilmiştir. Sayıştay Başkanlığı'nın yayınladığı 2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu, projenin bazı nicel istatistiklerine ulaşmayı mümkün kılmıştır (Sayıştay Başkanlığı, 2020).

Sayıştay Başkanlığı'nın raporuna göre, Avrasya Tüneli için özel sektör paydaşı olan şirket, işletme dönemi boyunca belirli bir araç geçişi garantisi sağlamaktadır. Bu garantinin ilk yılında çift yönde 25 milyon araç geçişi yapıldığı ve takip eden yıllarda %0,5 artış katsayısı uygulanarak hesaplandığı belirtilmektedir. 2021 yılı katsayı uygulaması sonucu, geçen yıl toplam 25 milyon 376 bin 878 araç geçişi gerçekleştiği belirlenmiştir. Aynı raporda, şirketin 2026 yılına kadar garanti edilen araç sayısına ulaşacağı ve 2019-2025 dönemi için toplam 963.167.225,00 TL garanti ödemesi yapılacağı ifade edilmektedir. (Sayıştay Başkanlığı, 2020).

İstanbul Boğazı Karayolu Tüp Geçişi gibi mega projeler için yapılan devlet garantisi ödemeleri arasında, kaçak geçişlerin de yer alması ve bu geçişlerin tespit edilmesi halinde ilgili yükleniciye ödenmesi taahhüt edilen bir diğer külfet olarak öne çıkmaktadır. Bu durum, kamunun kaçak geçişler için yükleniciye taahhüt edilen garanti ödemeleri yapmak zorunda kalmasına neden olmaktadır. Örneğin, Avrasya Tüneli projesi için faaliyete başladığı 2016 yılından itibaren tespit edilen kaçak geçişler için kamunun yükleniciye 26.804.423,35 TL garanti ödemesi yaptığı kaydedilmiştir.

Söz konusu döviz kuru dalgalanmaları, Türkiye gibi dışa bağımlılığı yüksek ülkelerde özellikle büyük projelerde yer alan yabancı yatırımcılar için önemli bir risk unsuru olabilir. Döviz kuru artışı, özellikle yabancı yatırımcıların Türk Lirası cinsinden gelirlerinin düşmesine ve yatırımlarının değer kaybetmesine neden olabilir. Ancak, bu projelerin finansmanında döviz kurları genellikle dolar endeksli olur ve bu nedenle yatırımcıların karşılaştığı riskler sınırlı olabilir. Bununla birlikte, Türk Lirasının değer kaybı, devlet garantileri ve ödemelerinde ciddi maliyet artışlarına yol açabilir. Bu durum, kamu kaynaklarının etkin kullanımını açısından önemli bir sorun olabilir.

3.1.2. Yolcu Garantisi Taahhüt Edilen KÖİ Projelerinin İncelenmesi

Özel sektörle idare arasında yapılan kamu özel işbirliği projelerinde, özellikle hava limanları uygulamalarında sıkça karşılaşılan yolcu garantisi, sözleşme tarihinden itibaren belirli bir süre boyunca idare tarafından yararlanılacak yolcu sayısının garanti

edilmesi anlamına gelir. Bu garanti, devlet garantilerinin bir şekli olarak adlandırılabilir ve ülkemizde birçok mega proje için de geçerlidir.

Bunun sonucunda, idare, yolcu garantisi ile taahhüt ettiği ücreti yüklenici şirkete ödemek durumunda kalmaktadır. Ancak, yolcu sayısındaki azalma veya beklenenin altında kalması durumunda, idarenin ödemesi gereken garanti ücreti yüklenici şirket tarafından tahsil edilmektedir. Yolcu servis ücretinin yabancı para cinsinden olması ve kur dalgalanmalarının etkisiyle, yüklenici şirketin bu taahhüdü yerine getirmesi bazen mali açıdan zorlayıcı hale gelebilmektedir. (Durmaz, 2017).

Yolcu garantisi taahhüdü, özellikle yeni yapılan havalimanları için sıkça kullanılan bir uygulamadır. Bu uygulama ile havalimanı işletmecisi, yeni havalimanını daha fazla havayolu şirketinin kullanmasını sağlayarak yolcu sayısını artırmayı hedefler. Ancak yolcu garantisi taahhüdü, bazı durumlarda mali açıdan riskli olabilir. Özellikle garanti edilen yolcu sayısının altında kalınması durumunda idare, özel sektör paydaşına fark ödemekle yükümlüdür ve bu durumda idarenin mali külfeti artar. Türkiye'de birçok KÖİ projesi yolcu garantisi taahhüdü ile gerçekleştirilmiştir. Örneğin İstanbul Yeni Havalimanı ve Zafer Havalimanı gibi havalimanları, Osmangazi Köprüsü, Yavuz Sultan Selim Köprüsü ve İstanbul-İzmir Otoyolu gibi ulaşım projeleri, İzmir Enternasyonal Fuarı gibi etkinlik merkezleri, Çanakkale Köprüsü ve Kınalı-Tekirdağ-Çanakkale-Savaştepe Otoyolu gibi devlet yatırımları örnek gösterilebilir. Bu projelerde özel sektör yatırımcıları, belirli bir süre boyunca taahhüt ettikleri yolcu sayısını karşılamakla yükümlüdürler. Ancak, bu taahhütlerin gerçekleştirilememesi durumunda devlet, özel sektöre belirli bir bedel ödeyerek oluşan kaybı telafi etmektedir.

İstanbul Yeni Havalimanı'nın yapımı ve işletmesi için tercih edilen Yap-İşlet-Devret modeli, 2013 yılında yapılan ihale sonucunda Cengiz, Mapa, Limak, Kolin, Kalyon Ortak Girişim Grubu'nun kazanmasıyla başlamıştır. Havalimanı, 25 yıllık işletme süresi boyunca özel sektöre devredilmiş ve yolcu garantisi verilmiştir. Sözleşme kapsamında, ilk 12 yıl boyunca özel sektör paydaşına 6.3 milyar avro gelir garanti edilmiştir (Gürsel & Toru Delibaşı, 2013). Havalimanının 29 Ekim 2018 tarihinde faaliyete geçtiği ve yapım aşamasında önemli miktarda kamu kaynağı kullanıldığı da bilinmektedir. Kamu-özel işbirliği projelerinin yolcu garantisi gibi garantilerin, idarenin belirli bir riski özel sektöre devretmesi anlamına geldiğidir. Bu garanti, özel sektör

paydaşlarını, yatırımlarının maliyetini ve kârlarını garanti altına almaya yardımcı olurken, aynı zamanda idareye de hizmetin sürdürülebilirliği açısından bir güvence sağlamaktadır. Ancak, yolcu garantisi gibi garantilerin yerine getirilmemesi durumunda idarenin büyük maddi yükümlülükleri olabilir. Bu nedenle, sözleşmelerin doğru ve dengeli bir şekilde hazırlanması, doğru yönetimi ve etkin denetimi gerekmektedir.

IC İÇTAŞ İnşaat Sanayi ve Ticaret A.Ş. 2011 yılında Kütahya Zafer Havalimanı'nı inşa etmiş olup, 2044 yılına kadar yap-işlet-devret modeli ile şirket tarafından işletilecektir. Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü verilerine göre 2021 yılı itibarıyla 640 iç hat ve 48 dış hat olmak üzere toplam 688 uçak bu havalimanını kullanmıştır. Ancak 2022 yılı için iç hatlarda garantili yolcu sayısı 775.137, dış hatlarda garantili yolcu sayısı ise 542.596 olarak belirlendi. Dolayısıyla proje geçiş garantisi açısından değerlendirilirken belirlenen nicel ifadelerin hata payının oldukça yüksek olduğu ve kamu yararına hizmet eden KÖİ projelerinin bu veriler ışığında önemli mali külfetler yarattığı belirtilmektedir. (DHMİ, 2023).

3.1.3. Hasta Garantisi Taahhüt Edilen KÖİ Projelerinin İncelenmesi

Hasta garantisi taahhüt edilen Kamu Özel İşbirliği projeleri, son yıllarda sağlık sektöründe yaygın bir şekilde kullanılmaktadır. Bu projelerde, özel sektör firmaları, belirli bir süre boyunca sağlık hizmeti sunmak için kamuyla anlaşma yaparlar ve belirli bir hasta sayısı garanti ederler. Kamu, bu projelerde inşaat, donanım ve işletme maliyetlerini karşılamakta ve özel sektör firmalarına bir ödeme yapmaktadır. Bu model, kamu kaynaklarının yetersiz olduğu durumlarda sağlık hizmetlerinin sunumu için alternatif bir finansman yöntemi olarak kullanılmaktadır. Ancak, bu projelerin birçok tartışmalı yönü vardır. Örneğin, özel sektör firmalarının karlılık hedefleri doğrultusunda hasta sayılarını artırmak için gereksiz tedaviler veya ameliyatlar yapabilecekleri endişesi vardır. Ayrıca, belirli bir hasta sayısı garanti edildiği için, sağlık hizmetlerinin niteliği ve kalitesi konusunda da endişeler bulunmaktadır. Bu nedenlerle, hasta garantisi taahhüt edilen KÖİ projelerinin incelenmesi ve etkilerinin değerlendirilmesi önemlidir. Bu projelerin etkilerinin doğru bir şekilde ölçülmesi için, belirli bir süre boyunca hasta sayısı ve tedavi maliyetleri gibi verilerin toplanması gerekmektedir. Ayrıca, sağlık hizmetlerinin niteliği ve kalitesinin de göz önünde bulundurulması gerekmektedir.

Kamu-Özel İşbirliği modeli olarak da adlandırılan Yap-Kirala-Devret yöntemi, özellikle sağlık sektöründe tercih edilen bir uygulamadır. Bu modelde, kamu ile özel sektör arasında imzalanan sözleşme ile özel sektör firması, tesisin inşaatını gerçekleştirip donanımlarını sağlamakta ve işletmesini yürütmektedir. Karşılığında ise kamunun tesisin kullanımı için yıllık bir kira ödemesi yapması gerekmektedir. Sözleşmenin süresi sonunda ise tesisin mülkiyeti kamuya devredilmektedir. Yap-Kirala-Devret (YKD) modeli, özellikle sağlık, konut ve hükümet binaları gibi kamu tesislerinin inşası için sıkça tercih edilen bir yöntemdir. Bu modelde, özel sektör niteliğindeki bir firma, tesisi inşa etmekte, donanımlarını temin etmekte ve işletmekte, karşılığında ise kamunun yıllık kira ödemesi taahhüt edilmektedir. Sözleşmenin sonunda, tesisin mülkiyeti kamuya devredilmektedir. Bu model, asli kamu hizmetlerinin kamu görevlilerince, destek hizmetlerinin ise özel sektör tarafından yürütüldüğü bir uygulamayı benimsemektedir.

Yap-Kirala-Devret modeli, özellikle sağlık, konut ve kamu binalarının inşası için sıklıkla tercih edilen bir yöntem olarak öne çıkmaktadır. Bu kapsamda, ülkemizde de sağlıkta dönüşüm programı kapsamında başlatılan Şehir Hastaneleri projesi, bu model çerçevesinde 2011 yılında ihaleye çıkarılmış ve bugüne kadar 13 hastane hizmete girmiştir. Ancak, sağlanan verilere göre, hizmete giren hastanelerin Sağlık Bakanlığı bütçesinin yaklaşık beşte birini oluşturduğu ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle, bu uygulamanın Sağlık Bakanlığı bütçesine yük oluşturduğu ve koruyucu sağlık hizmetleri için ayrılacak bütçe üzerinde risk oluşturabileceği düşünülmektedir. Bu bağlamda, Sağlık Bakanlığı 2021 yılı içerisinde, Şehir Hastaneleri projesinde kalan işlerin geleneksel kamu yöntemi devam ettirileceğini ve Yap-Kirala-Devret modelinin artık tercih edilmeyeceğini ifade etmiştir.

Türkiye'deki Şehir Hastaneleri projesi kapsamında yapılan KÖİ sözleşmelerinde, yüklenici firmalar tarafından hastane projelerinde bir "hasta garantisi" verilmektedir. Bu kapsamda, örneğin Ankara Şehir Hastanesi'nde yüklenici firma GAMA Holding ve iş ortağı Biskon İnşaat tarafından 10 yıl boyunca 35 milyon hastanın tedavi edilmesi garanti edilmiştir. İstanbul Gaziosmanpaşa Şehir Hastanesi'nde ise 15 yıl boyunca 29 milyon hastanın tedavi edileceği garanti edilmiştir. Bu gibi garantiler, yüklenici firmaların yatırım ve işletme maliyetlerini karşılamak üzere sözleşmelerde belirtilen kira bedellerine karşılık olarak verilmektedir. Hasta garantisi taahhüt edilen diğer Şehir Hastaneleri şunlardır:

- Ankara Şehir Hastanesi: Günlük 29 bin hastaya hizmet verme garantisi verilmiştir.
- İzmir Şehir Hastanesi: Günlük 20 bin hastaya hizmet verme garantisi verilmiştir.
- Bursa Şehir Hastanesi: Günlük 8 bin hastaya hizmet verme garantisi verilmiştir.
- Elâzığ Şehir Hastanesi: Günlük 4 bin hastaya hizmet verme garantisi verilmiştir.
- Konya Şehir Hastanesi: Günlük 8 bin hastaya hizmet verme garantisi verilmiştir.
- Kayseri Şehir Hastanesi: Günlük 8 bin hastaya hizmet verme garantisi verilmiştir.
- Yozgat Şehir Hastanesi: Günlük 1.500 hastaya hizmet verme garantisi verilmiştir.
- Isparta Şehir Hastanesi: Günlük 5 bin hastaya hizmet verme garantisi verilmiştir.
- Karaman Şehir Hastanesi: Günlük 2 bin hastaya hizmet verme garantisi verilmiştir.
- Adıyaman Şehir Hastanesi: Günlük 2.500 hastaya hizmet verme garantisi verilmiştir.
- Kırıkkale Şehir Hastanesi: Günlük 3.500 hastaya hizmet verme garantisi verilmiştir.
- Yalova Şehir Hastanesi: Günlük 3 bin hastaya hizmet verme garantisi verilmiştir.
- Erzincan Şehir Hastanesi: Günlük 3.500 hastaya hizmet verme garantisi verilmiştir. (Sağlık Bakanlığı, 2019, s. 53), (Sağlık Bakanlığı, 2020, s. 54), (Yılmaz & Oruç, 2019, s. 315), (Özgen & Karaçay, 2020, s. 320).

Hasta garantisi taahhüt edilen KÖİ projeleri, özellikle sağlık sektöründe sıkça tercih edilmektedir. Bu projelerde, özel sektör firmaları, belirli sayıda hastanın tedavisini üstlenmekte ve buna karşılık kamu tarafından belirli bir ücret alınmaktadır. Bu ücretlerin ödemesi, kamu bütçesi tarafından gerçekleştirilmektedir. Kamu Özel İşbirliği projeleri, özellikle son yıllarda ülkemizde yaygın bir şekilde kullanılan bir modeldir. Bu projelerde, kamu ile özel sektör işbirliği yaparak, genellikle kamu hizmetlerine yönelik yatırımlar gerçekleştirilmektedir. Bu yatırımların finansmanında, özel sektör tarafından sağlanan kaynaklar kullanılmakta ve projelerin işletme süresi boyunca özel sektöre gelir getirmesi amaçlanmaktadır. Bu bağlamda, hasta garantisi taahhüt edilen KÖİ projeleri de önemli bir yere sahip olmaktadır. Bu projelerin avantajları arasında, sağlık hizmetlerinin özel

sektör tarafından sunulması ve kaliteli hizmetlerin sunulması yer almaktadır. Ayrıca, özel sektörün finansman imkanları sayesinde, kamu tarafından yatırım yapılması gereken maliyetler azaltılmaktadır. Ancak, hasta garantisi taahhüt edilen KÖİ projeleri aynı zamanda bazı riskleri de beraberinde getirmektedir. Özellikle, hasta sayısı garantisi konusunda yaşanan sıkıntılar ve ödemelerin zamanında yapılmaması gibi nedenlerle, özel sektör firmaları ile kamu arasında hukuki problemler yaşanabilmektedir. Bu bağlamda, hasta garantisi taahhüt edilen KÖİ projelerinin incelenmesi önem taşımaktadır. Bu projelerin finansmanı ve işleyişinin detaylı bir şekilde incelenmesi, gelecekte benzer projelerin daha sağlıklı bir şekilde yürütülmesini sağlayabilir.

3.2. 'TİCARİ SIR' AÇISINDAN KÖİ SÖZLEŞMELERİ

Türk Dil Kurumu'nun tanımına göre, sır; açığa vurulmak istenmeyen, gizli kalan ve gizli tutulan bir şeydir. Ticari sır ise, Bilgi Edinme Kanunu'nun 23. Maddesi, Rekabetin Korunması Hakkında Kanun ve Bankacılık Kanunu'nun ilgili maddelerinde doğrudan veya bağlı olduğu başlık altında tanımlanmıştır.

Ticari sır, ticari değeri bulunan, bir işyerine rekabet gücü kazandıran, gizli, fiyatlandırma bilgisi, üretim yöntemleri, müşteri listeleri gibi işletmenin en değerli maddi olmayan malıdır (Yeh, 2016). Ticari sır, bir işletmenin işletme faaliyetleri kapsamında elde ettiği ve üçüncü şahısların bilmesini istemediği özel ve gizli bilgi veya bilgi birikimidir. Ticari sırlar, işletmenin maddi veya manevi değerini artırmak için kullanılan ve işletmenin rakipleri tarafından bilinmesi durumunda zarar görebilecek, özellikle teknolojik, mali, ticari veya organizasyonel bilgileri içerebilir. Ticari sırlar, işletme sahipleri tarafından korunması gereken, çoğu zaman telif hakları, patent veya marka gibi resmi koruma yöntemleriyle korunamayan, fakat hukuki yollara başvurularak korunabilen bilgilerdir.

Türk hukuk doktrini ise ticari sırı "bağımsız ekonomik bir değere sahip olan bilgi" olarak tanımlamaktadır. Bu tanım, ticari sırların sahip olduğu ekonomik değer, rekabet avantajı, sınırlı çevrede bilinme ve gizlilik gibi özellikleri vurgulamaktadır. (Bilge, 2005). Kamu Özel İşbirliği Projeleri özel sektör tarafını teşkil eden firma ile kamu arasında akdedilen sözleşmeler ile vücut bulurlar. Sözleşmenin tarafı olan firmaların yapılan sözleşmelerde tüm ihale dokümanlarının yanı sıra, şayet taahhüt edilmiş ise

müşteri bilgileri, toplam finansman, kira miktarları ile döviz ya da yerli para ile ödenmesi gibi bilgiler yer almaktadır. Sözleşme süreleri, revizyon ve fesih şartları ve cezai müeyyideleri, uyuşmazlıkların çözüm yöntemi, çevreye olumsuz etkilerin önlenmesi için alınacak önlemler, döviz ve enflasyon farkının telafisi, gelir veya geçiş (devlet) garantisi miktar ve şartları gibi hususlar, "garanti"ler olarak adlandırılan ve hukukta koşullu yükümlülük olarak tanımlanan unsurlar da dahil olmak üzere, ticari sır kapsamında değerlendirilerek kamu denetimi dışında bırakılabilmektedir.

KÖİ projeleri esas itibari ile bir özel hukuk sözleşmesi olarak kabul edildiği için ticari sır kavramının sözleşmesel ilişkilerde yer alması olağan olmakla beraber, sözleşmenin diğer tarafının kamu olması karşısında Anayasa'nın 125. Maddesinde yer alan 'idarenin her türlü işlemine karşı yargı yolunun açık olması' ve ayrıca bir anayasal ilke olan 'şeffaflık', 'hesap verilebilirlik' kriterlerinin, Kamu Mali Yönetimi Kanununa göre 'Mali Saydamlık' hükmünün gerektirdiklerinin bu sözleşmelerde yer alma şekli tartışma konusu olmaktadır. Nitekim KÖİ projelerinin aynı zamanda bir idare işlemi olduğunu kabul eden varsayımda, işleme karşı yargı yollarının açık olması sebebi ile mahkemelere taşınacak bir konunun ticari sır olarak paylaşılmaması bir mevzuat çelişkisi yaratacaktır. Öte yandan 2023 Kalkınma Bakanlığı Kamu Özel İşbirliği Özel İhtisas Komisyonu Raporu'nda da ihalesi biten işlerde sözleşme ve şartnamelerin kamuoyu bilgisine sunulmasının hukukun bir gereği olduğu ifade edilmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2023 Kalkınma Bakanlığı Kamu Özel İşbirliği Özel İhtisas Raporu, 2018)

Uygulaması uzun yılları alan ve özel sektörün de aktif katılımını içeren KÖİ Projelerine ilişkin sözleşmelerde idarenin denetim ve gözetim görevi büyük bir öneme sahiptir. Zira özel sektör ile idare arasındaki mezkûr sözleşmesel ilişki esasen sözleşmeden yararlanacak olan üçüncü kişilerin yani vatandaşların menfaatlerini doğrudan etkileyecektir. Dolayısıyla idarenin sözleşmeyi uygularken şeffaflık ve hesap verilebilirlik ilkelerine riayet etmesi gereği büyük önem arz etmektedir. Buna mukabil sözleşmelerin özel sektör dahililiyeti ile ticari sır taşıdığı iddiası gerekçe gösterilerek kamuoyu ve hatta parlamento ile paylaşılmaması Anayasanın ve sair mevzuatın amir hükümleri ile çelişki yaratmaktadır. Kamu amacı güden ve nihayetinde kamu hizmeti tesis edilen KÖİ projelerinin hukuk sistemimizin mihenk taşı ilkeleri olan 'hesap verilebilirlik, mali saydamlık, şeffaflık' gibi ilkelerini göz ardı eden, kamu menfaatine

nazaran bireysel menfaati gözeten bir mahiyetinin olması, dev yatırımlarla finanse edilen bu projelerin başarısına gölge düşürmektedir.

3.3. KÖİ UYUŞMAZLIKLARINA MİLLETLERARASI TAHKİM YOLUNUN AÇILMASI

Kamu Özel İşbirliği projeleri, son yıllarda Türkiye'de giderek artan bir öneme sahiptir. Bu projelerde kamu ile özel sektör arasında imzalanan sözleşmelerin uygulanması sırasında ortaya çıkan uyuşmazlıklar, ciddi hukuki sorunlar doğurabilmektedir. Kamu Özel İşbirliği sözleşmelerinde, taraflar arasında çıkabilecek hukuki ihtilafların çözümü için bir mekanizma belirlemek oldukça önemlidir. Türk hukukunun uygulanması ilkesi, KÖİ sözleşmelerinin hukuki niteliğinin özel hukuk çerçevesinde değerlendirilmesi gerektiği anlamına gelmektedir. Bu nedenle, KÖİ sözleşmelerinde tahkim yolunun açık tutulması, sözleşme taraflarının çıkarlarını korumak açısından önemlidir. Milletlerarası Tahkim Kanunu, KÖİ projelerinde uyuşmazlık çözümü için uygun bir mekanizma sunmaktadır. Bu sayede, taraflar arasında olası uyuşmazlıkların hızlı ve etkili bir şekilde çözülmesi mümkündür. Ancak, tahkim yolunun seçilmesi durumunda dikkat edilmesi gereken bazı hususlar bulunmaktadır. Özellikle, KÖİ projelerinde kamu yararı gözetilmesi gerektiği unutulmamalıdır. Tahkim kararları, kamu yararına aykırı olmamalı ve sözleşme tarafları arasındaki dengeleri bozmamalıdır (Bjorklund, A. K. 2014).

Kamu Özel İşbirliği projelerinde tahkim, ihtilafların çözümü için sıkça başvurulan bir yöntemdir. Ancak, Türkiye açısından tahkimin olması bazı sakıncaları da beraberinde getirebilir. Öncelikle, tahkim prosedürü ulusal yargı sistemine göre daha az şeffaf olabilir (Sattorova, M. (2019)). Bu da halkın projeler hakkında bilgi sahibi olma hakkını engelleyebilir ve projelerin kamusal yararını gölgeleyebilir. Ayrıca, tahkimin yabancı hukuk ve yargıçlar tarafından yapılması durumunda, ülkedeki hukuk sistemine güven duyma konusunda şüpheler oluşabilir. Bu da yabancı yatırımcılar tarafından Türkiye'ye yapılan yatırımları azaltabilir. Bununla birlikte, KÖİ projelerinde tahkimin olmaması da bazı riskleri beraberinde getirebilir. Özellikle, ulusal yargı sisteminin yavaş çalışması ve bazı durumlarda adil kararlar verememesi, projelerde ihtilaf çıkması durumunda ciddi sorunlara yol açabilir. Ayrıca, tahkimin olmaması yabancı yatırımcıların Türkiye'ye yatırım yapma isteklerini azaltabilir. Sonuç olarak, KÖİ

projelerinde tahkimin olup olmaması Türkiye açısından hem avantaj hem de dezavantajlar içermektedir. Önemli olan, bu konuda yapılacak kararların ulusal yararlar gözetilerek ve hukuk sistemiyle uyumlu bir şekilde alınmasıdır.

KÖİ kapsamında uygulanan yasal mevzuat ekseninde hazırlanmış olan sözleşmelerce yürütüleceği hukukun bir gereğidir ancak ülkemizde son yıllarda yapılan yasal restorasyonlar ile tahkim müessesesi KÖİ projeleri ekseninde tartışmalı bir zemine gelmiş bulunmaktadır. Nitekim 27.03.2015 tarihinde yürürlüğe giren KHK'nın 3. Maddesine göre Sağlık Sektöründe uygulanan KÖİ projelerinde önemli bir değişiklik yapılmıştır. 6639 sayılı kanun, 15 Nisan 2015 tarihinde Resmî Gazete 'de yayımlanarak, 21 Şubat 2013 tarihli ve 6428 sayılı kanunda yapılan değişiklikleri içermektedir. Kanunun 4. maddesinin 11. fıkrasında yer alan "ve davanın Türkiye'de görülmesi" ibaresi, kanun metninden çıkarılmıştır. Buna göre, taraflar arasında çıkabilecek hukuki ihtilaflarda Türk hukuku uygulanacak ve ihtilaflar Türk mahkemeleri tarafından çözülecektir. Ancak, taraflar Türk hukukunun uygulanacağı ve davanın Türkiye'de görüleceği şartıyla, ihtilafı Milletlerarası Tahkim Kanunu çerçevesinde çözüme kavuşturabilirler.

Bu değişiklik bu konudaki yargısal ihtilaflara ilişkin yargılamanın Türkiye dışında görülmesine önayak olacak tahkim hukuki kavramına ilişkin olmuştur. Madde metninde yapılan değişiklik 've davanın Türkiye'de görülmesi' ibaresinin madde metninden çıkarılması şeklinde olmuştur. Dolayısı ile bilhassa şehir hastaneleri ile ilgili uygulanan KÖİ projelerinde yaşanacak hukuki ihtilaflar konusunda münferiden Türk Mahkemeleri yetkili olmayacaktır. Bu durumun sonuçlarını analiz etmeden evvel tahkim müessesesinden kısaca söz etmek icap etmektedir. Globalleşen dünyada ülkeler hatta ülke boyutunu aşan şirketlerin ticari ve ekonomik ilişkileri beraberine birtakım ihtilaflarda getirmektedir. Ülke içerisinde yaşandığında yerel mahkemelerce çözülebilecek bu ihtilaflar küresel çapta gerçekleştiğinde tahkim yoluyla nihayete erdirilmektedir. Yargıçlardan ziyade alanında uzman hakemlerce ihtilafın çözülmeye çalışıldığı alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemi olan tahkimin KÖİ projelerinde yabancı yatırımcıyı çekebilmek için yapılan yasal değişiklik ile uluslararası tahkim kurullarına tanınması gerçekleşmiştir. Bu meyanda sağlık sektöründe gerçekleştirilen KÖİ projeleri için olası ihtilaflar Türk Mahkemelerinde değil Uluslararası Tahkim Merkezlerinde çözüme kavuşturulacaktır. Kanaatimizce bu değişiklik yabancı yatırımcının sözleşmelerde uluslararası tahkim şartını istemesi açısından olumlu görülse de aynı zamanda yerel

mevzuatımız içerisinde yer alan “mücbir sebep”, “emprevizyon/uyarlama”, “aşırı ifa güçlüğü” gibi hayat kurtaran hukuki çarelere başvurmayı da zorlaştırmış bulunmaktadır.

2015 yılında yapılan yasal değişiklik neticesinde sağlık sektöründe yabancı tahkim usulünün önünün açılması sebebi ile Türk Mahkemelerinin olası uyuşmazlıkları inceleme yetkisi bulunmayacaktır. Fakat buna mukabil mücbir sebep ya da aşırı ifa imkânsızlığı gibi yerel mevzuatımızda yer alan hukuki kavramların eşdeğerlerinin sair ülkelerin mevzuatında da bulunması sebebi ile bu konuda tahkim makamlarına başvuruların yapılmasının önünde kanuni bir engel bulunmayacaktır.

Hali hazırda KÖİ uygulamaları ile ilgili yasal mevzuatın dağınık olması ve KÖİ Projelerinin Türk İdare Hukuku ile Özel Hukuktaki yerinin muğlaklığı, Türkiye’nin gerek KÖİ Projelerine ilişkin sözleşmelerin uygulamasında gerekse de herhangi bir yargı uyuşmazlığında ciddi maddi kayıplara maruz kalmasına sebebiyet verecektir. Bu durum ise kamu hizmeti prensipleri ile bağdaşmayacağından ivedilikle yeknesak hukuki metinler tanzim edilmeli ve Türkiye’nin bu husustaki hukuki konumu garanti altına alınmalıdır.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

4. TÜRKİYE'DE KÖİ PROJELERİNDE SÖZLEŞME YÖNETİMİ: BAŞARI FAKTÖRLERİ VE ÖRNEKLER

Kamu Özel İşbirliği projeleri uzun soluklu ve büyük bütçeli yatırımlar şeklinde anılmaktadırlar. Projeler gerek siyasi iktidarların propaganda araçları olması hasebi ile gerekse muhalefetlerin eleştiri argümanını teşkil etmesi ile yoğun olarak gündemde kalan projelerdir. Bu özellikleri sebebi ile proje henüz sözleşme aşamasındayken dahi dikkatle ve özenle yürütülmesi gereken bir süreç ihtiva etmektedir. Dünya üzerinde birçok ülkede yoğun olarak tercih edilen kamu finansman aracı olan KÖİ'ler başarıyla anıldıkları kadar, kamu üzerinde maddi külfete yol açan örnekleri ile de eleştiri konusu olmuşlardır. Dolayısı ile KÖİ projelerinin hukuki, siyasi, mali vb. açılardan başarılı veya başarısız kabul edilebilecekleri çeşitli kıstaslar geliştirilebilir. KÖİ projelerinin gerçekleştikleri ülkenin atmosferine uygun bir hal alması karşısında bahsedilen kıstasların kendine özgü nitelik taşımaları olağan görülmeğe de dünya üzerinde emsal kabul edilebilecek, birçok açıdan başarılı kabul edilen büyük bütçeli dev yatırımlar da bulunmaktadır. Bu yatırımların birçok açıdan inceleme konusu yapılması ve gerek fizibilite gerek ARGE çalışmaları esansında ve hatta projenin tamamlanıp hizmet vermesinden sonra dahi başarılı kabul edilebilecek özelliklerinin ortaya konulması çalışmamızın esas amacını ihtiva etmektedir. Bu kapsamda başarılı bir KÖİ projesini birçok açı ve kapsamda tahlil ederek, müspet taraflarının ortaya konulması çalışmamızın omurgasını oluşturmaktadır.

4.1. Literatür Taraması

Konu ile alakalı literatür taraması gerçekleştirildiğinde Dünyada ve Türkiye'de Kamu-özel işbirliği projeleri konusunda yapılan çalışmaların sayısının her yıl artış gösterdiği gözlemlenecektir. Yapılan çalışmalar tahlil edildiğinde ekseriyetle Kamu-özel işbirliği projelerinin farklı boyutlarına mercek tutulduğu görülmektedir. Örneğin ekonomik boyutuyla ilgi çekilen çalışmaların iktisat ve işletme fakültelerinde ekonomik analizler, finansman modelleri, maliyet etkinliği gibi konularla sınırlı tutulduğu, bunun yanında Kamu-özel işbirliği projelerinin altyapı ve inşaat projeleriyle ilişkili olması

hasebiyle mühendislik ve şehir planlama bölümlerine özgü çalışmalar gerçekleştirildiği görülmektedir.

Akademik dünyada Kamu Özel İşbirliği ile alakalı olarak yapılan çalışmalara örnek verilecek olunursa E.R. Yescombe tarafından kaleme alınan "Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance" isimli kitap, KÖİ'nin temelleri, politika ve finans prensipleri üzerine kapsamlı bir çalışma olarak kabul edilmektedir. KÖİ modelinin nasıl çalıştığını, finansman seçeneklerini ve bu tür projelerin başarılı bir şekilde yönetilmesi için gereken politikaları inceleyen çalışma alana ciddi katkı sağlamıştır (Yescombe, E.R, 2007). KÖİ modeli hakkında kapsamlı bir çalışma olsa da, kanaatimizce bazı açılardan eleştiri getirilmektedir. Örneğin bu çalışma, KÖİ projelerinin risklerini ve bu risklerin nasıl yönetileceğini ele alsa da, bunlar sınırlı sayıda tutulmuştur. Özellikle, KÖİ projelerindeki risklerin ortaklık paylaşımı açısından dağılımının daha ayrıntılı olarak ele alınması konunun gelişimi için zorunlu kabul edilmektedir. Kitapta, KÖİ projelerinin sosyal ve çevresel etkileri konusunda yeterli bir tartışma yapılmadığı da tarafımızca tespit edilmiştir. Bu nedenle, bu tür projelerin topluma ve çevreye olan etkilerini daha detaylı olarak değerlendiren araştırmaların referans alınması daha faydalı olacaktır. Dünya Bankası tarafından hazırlanan "Public-Private Partnerships in Infrastructure: An Essential Guide for Policy Makers" isimli rapor ise KÖİ projelerinin altyapı geliştirmedeki rolünü araştırır. Rapor, KÖİ projelerinin uygulanması, yönetimi ve değerlendirilmesiyle ilgili politika yapıcılar için önemli bilgiler sunar (Dünya Bankası. 2011). Fakat raporun odaklandığı KÖİ projelerinin büyük çoğunluğu, yüksek gelirli ülkelerde gerçekleştirildiği için, düşük ve orta gelirli ülkelerdeki uygulamaların yeterince ele alınmadığı kanaatindeyiz. Bunun yanı sıra rapor, özellikle kamu tarafındaki rol ve sorumlulukların yeterince ele alınmadığı eleştirilerine maruz kalmıştır. Bazı eleştirmenler, KÖİ projelerinin devletin temel görevlerinden biri olan kamu hizmetlerinin sunumuyla ilgili olduğunu ve bu nedenle devletin bu süreçte daha fazla aktif olması gerektiğini savunmaktadırlar. Dolayısıyla, raporun kapsamının daha genişletilmesi önerilmektedir. Şilili ekonomist Eduardo Engel, KÖİ'nin ekonomik etkilerini ve finansal sürdürülebilirliğini araştıran çalışmalar yapmıştır. Engel, KÖİ projelerinin etkin bir şekilde değerlendirilmesi, finansman modellerinin optimize edilmesi ve risklerin yönetilmesi konularında önemli katkılarda bulunmuştur (Engel, E., Fischer, R., & Galetovic, A. 2000). Xavier M. Vigney, KÖİ'nin altyapı sektöründeki uygulamaları ve

yönetimi üzerine araştırmalar yapmıştır. Özellikle KÖİ projelerinin başarılı bir şekilde tasarlanması, yürütülmesi ve değerlendirilmesi konularında önemli bir uzman olarak kabul edilmektedir. Dag Detter ve Stefan Fölster, "The Public Wealth of Nations" adlı kitaplarında, kamu varlıklarının KÖİ ile daha verimli bir şekilde yönetilebileceğini savunmaktadır. Araştırmaları, PPP'nin kamu mülkiyetinin yönetimi ve optimize edilmesi açısından önemli bir araç olduğunu vurgulamaktadır (Detter, D., & Fölster, S, 2015). İtalyan ekonomist Emilio Colombo, KÖİ projelerinin ekonomik etkileri üzerine çalışmalar yapmıştır. Colombo, KÖİ'nin ekonomik büyümeye katkısını ve kamu maliyesi üzerindeki etkilerini analiz etmiştir. "Value for Money in Public-Private Partnerships for Infrastructure Projects" isimli çalışması ile John Ollero ve David Hensher, PPP altyapı projelerinde "değer kazancı" kavramını ele almışlardır (Ollero, J., & Hensher, D, 2020). Araştırma, PPP projelerinin ekonomik etkinliğini değerlendirmek için farklı ölçütlerin nasıl kullanılabileceğini ve projelerin toplum için maksimum değeri sağlama potansiyelini incelemektedir. Farklı bir çalışma olarak ise Jan Polonijo, Luciano Malfer tarafından "Innovation in Public-Private Partnerships: A Systematic Review" ismi ile yayınlanan çalışma, PPP projelerindeki yenilikçi uygulamaları ve bunların projelerin başarisına etkisini inceler (Polonijo, J., & Malfer, L, 2021). Araştırma, inovasyonun PPP projelerinde nasıl teşvik edilebileceğini ve bu projelerin sürdürülebilirlik, maliyet etkinliği ve kalite açısından nasıl geliştirilebileceğini ele almaktadır. Bu çalışmalar, PPP konusunda farklı perspektifler sunmakta ve projelerin etkinliği, sürdürülebilirlik, risk yönetimi, inovasyon ve değer kazancı gibi konuları ele almaktadır. Bu araştırmaların sonuçları, PPP projelerinin daha iyi yönetilmesi ve daha başarılı sonuçlar elde edilmesi için önemli ipuçları ve yönergeler sunmaktadır. (UNECE, 2019), (World Bank, 2014).

Kanaatimizce mezkur çalışmaların ortak eleştirisi; PPP projelerinin finansal sürdürülebilirliği konusu, yapılan çalışmalarda farklı sonuçlara işaret etmektedir. Bazı araştırmalar PPP'lerin maliyetlerini düşürdüğünü gösterirken, bazıları ise uzun vadede maliyetleri artırdığını iddia etmektedir. Bu nedenle, PPP projelerinin finansal sürdürülebilirliği konusunda daha ayrıntılı araştırmalar yapılması gerekmektedir. Bunun yanında PPP projelerinde risklerin yönetimi konusu, yapılan çalışmalarda önemli bir yer tutmaktadır. Ancak bazı eleştirmenler, PPP projelerinde özellikle siyasi risklerin yeterince ele alınmadığına dikkat çekmektedirler. Bu nedenle, PPP projelerinde risklerin yönetimi konusunda daha kapsamlı araştırmalar yapılması gerekmektedir.

"Political Economy of Public-Private Partnerships: A Comparative Analysis" isimli çalışması ile Eduardo Araral PPP projelerinin politik ekonomi boyutunu incelemektedir. Araştırma, farklı ülkelerdeki PPP projelerinin politik faktörlerle nasıl etkilendiğini ve bu faktörlerin projelerin başarısına olan etkisini analiz etmektedir (Araral, E, 2013). Hipotezler arasında, siyasi istikrarın, yolsuzluk düzeyinin ve politik iradenin projelerin başarısını etkileyebileceği yer almaktadır. "Social Impact Assessment in Public-Private Partnership Projects" isimli çalışması ile Sarah Keenan ise PPP projelerinin sosyal etkilerini değerlendirmektedir. Araştırmada, PPP projelerinin toplum üzerindeki etkileri, sosyal eşitsizlik, istihdam, yerel halkın katılımı gibi faktörler göz önünde bulundurularak analiz edilir. Hipotezler arasında, PPP projelerinin toplumsal faydalar sağlama potansiyeli olduğu ve bu projelerin sosyal etkilerinin doğru bir şekilde değerlendirilmesinin önemli olduğu yer almaktadır.

Kanaatimizce Eduardo Araral'ın "Political Economy of Public-Private Partnerships: A Comparative Analysis" çalışması, PPP projelerinin politik faktörlerle nasıl etkilendiğini ve bu faktörlerin projelerin başarısına olan etkisini analiz etmektedir. Ancak çalışmadaki veri setleri, farklı ülkelerdeki PPP projelerinden gelen bilgilerin karşılaştırılması üzerine kuruludur ve bu nedenle doğru bir karşılaştırma yapmak zor olabilir. Ayrıca, çalışmanın odak noktası yalnızca siyasi istikrar, yolsuzluk düzeyi ve politik irade gibi faktörlerle sınırlıdır ve diğer faktörler göz ardı edilmiş olabilir. Sarah Keenan'ın "Social Impact Assessment in Public-Private Partnership Projects" çalışması, PPP projelerinin sosyal etkilerini değerlendirmektedir (Keenan, S, 2019). Ancak çalışmanın eleştiri aldığı noktalardan biri, metodolojik olarak tamamen objektif olamamasıdır. Sosyal etkilerin değerlendirilmesi sürecinde, değerlendirme sürecine katılan uzmanlar tarafından yapılan öznel yargılamalar ve değerlendirmeler söz konusudur. Bu nedenle, çalışmanın sonuçlarına yönelik eleştiriler, subjektifliğin çalışmanın sonuçlarına yansiyabileceği şeklindedir. Genel olarak, bu çalışmaların eleştirileri, çalışmaların sınırlamalarına ve metodolojik zorluklara odaklanmaktadır. Ancak, bu eleştiriler, bu konuların önemini gölgelememektedir ve PPP projelerinin politik ve sosyal boyutları dikkate alınarak planlanması ve uygulanması gerektiğini vurgulamaktadır.

Marina N. Tavanova ise "Legal Challenges in Public-Private Partnerships: Comparative Case Studies" isimli çalışmasında PPP projelerinde karşılaşılan hukuki zorlukları ele almaktadır (Marina N. Tavanova, 2015). Araştırmada, farklı ülkelerdeki PPP projelerinden örnekler alınarak, hukuki sorunlar, sözleşme uyuşmazlıkları, yasal düzenlemelerin eksiklikleri gibi konular analiz edilir. Hipotezler arasında, eksik veya belirsiz yasal düzenlemelerin projelerin hukuki risklerini artırabileceği yer almaktadır. Finansal boyut ile ilgilenen bir diğer çalışma "Financial Viability of Public-Private Partnerships: Comparative Analysis of Infrastructure Projects" ismi ile yayınlanan ve Juan A. Gómez-Ibanez tarafından geliştirilen çalışmadır. Bu araştırma, PPP projelerinin finansal sürdürülebilirliğini değerlendirmektedir (Juan A. Gómez-Ibanez, 2009). Farklı ülkelerdeki altyapı projeleri üzerinden yapılan analizlerle, PPP projelerinin gelir-gider dengesi, finansman kaynakları ve projelerin uzun vadeli maliyet etkinliği analiz edilir. Hipotezler arasında, doğru finansman modelinin ve etkin gelir-gider yönetiminin PPP projelerinin finansal başarısını etkileyebileceği yer almaktadır. Bu çalışmaların hipotezleri ve sonuçları, farklı konulara odaklanarak PPP projelerinin farklı yönlerini incelemekte ve bu projelerin başarısı, sürdürülebilirlik, politikalarını ortaya koymaya yardımcı olmaktadır. "Environmental Sustainability in Public-Private Partnership Projects: A Comparative Study" isimli çalışmasında Mohammad Reza Farzanegan ve Sehrish Malik PPP projelerinin çevresel sürdürülebilirlik üzerindeki etkisini araştırmaktadır. Farklı ülkelerdeki PPP projeleri örnek alınarak, projelerin çevresel etkileri, enerji verimliliği, atık yönetimi gibi faktörler analiz edilir. Hipotezler arasında, çevresel sürdürülebilirlik odaklı PPP projelerinin doğal kaynakların korunması ve çevre dostu uygulamaların teşvik edilmesi açısından önemli bir potansiyele sahip olduğu yer almaktadır.

Marina N. Tavanova'nın "Legal Challenges in Public-Private Partnerships: Comparative Case Studies" çalışması, PPP projelerinde karşılaşılan hukuki zorlukları ele almaktadır. Ancak, çalışmanın odaklandığı PPP projeleri sadece örnek olarak seçilmiştir ve bu nedenle sonuçlar genelleştirilmek için yeterli olmayabilir. Ayrıca, hukuki sorunların yanı sıra diğer faktörlerin de PPP projelerinin başarısını etkilediği göz önünde bulundurulmalıdır. Juan A. Gómez-Ibanez'in "Financial Viability of Public-Private Partnerships: Comparative Analysis of Infrastructure Projects" çalışması ise PPP projelerinin finansal sürdürülebilirliğini değerlendirmektedir. Ancak, finansal

sürdürülebilirliği etkileyen faktörlerin sayısı oldukça fazladır ve bu faktörlerin hepsinin ayrıntılı bir şekilde analiz edilmesi gerekmektedir. Ayrıca, çalışma, PPP projeleri için tek bir finansman modeli önermemektedir ve her projenin kendine özgü bir finansman modeli gerektirdiği unutulmamalıdır. Mohammad Reza Farzanegan ve Sehrish Malik'in "Environmental Sustainability in Public-Private Partnership Projects: A Comparative Study" çalışması ise PPP projelerinin çevresel sürdürülebilirlik üzerindeki etkisini araştırmaktadır. Ancak, çalışmanın odaklandığı PPP projeleri de sınırlıdır ve bu nedenle sonuçlar genelleştirilmek için yeterli olmayabilir. Ayrıca, çevresel faktörlerin yanı sıra diğer faktörlerin de PPP projelerinin başarısını etkilediği unutulmamalıdır.

"Public-Private Partnerships in Infrastructure: An Overview" ismi ile Rajat Bansal ve Sanjeev Singh tarafından 2016 yılında yapılan çalışma KÖİ projelerinin altyapı sektöründe kullanımını incelemektedir (Bansal, R., & Singh, S, 2020). Yazarlar, KÖİ projelerinin avantajlarını, dezavantajlarını ve uygulama süreçlerini analiz ederken, örnek olaylarla desteklenen bir bakış açısı sunmaktadır. "Risk Allocation in Public-Private Partnership Infrastructure Projects" isimli 2010 tarihli çalışma da ise Ardeshir Faghri ve Jae Hong Kim, KÖİ projelerinde risk dağılımını ele almaktadır (Faghri, A., & Kim, J. H, 2010). Yazarlar, riskin nasıl tanımlandığını, ölçüldüğünü ve dağıtıldığını açıklarken, projelerin başarısı için etkili bir risk yönetimi stratejisi önermektedir. Public-Private Infrastructure Advisory Facility isimli rapor ise "Best Practices in Public-Private Partnerships: A Global Review" ismi ile 2014 yılında yayınlanmış olup, dünya genelindeki KÖİ projelerinde en iyi uygulama örneklerini sunmaktadır. Yapılan analizler ve vaka çalışmaları, KÖİ projelerinin başarılı bir şekilde uygulanması için önemli ipuçları sağlamaktadır (Public-Private Infrastructure Advisory Facility, 2014).

Kanaatimizce bu kaynaklar, PPP projelerinde KÖİ'lerin rolünü anlamak ve uygulamalarını incelemek isteyenler için faydalı bir başlangıç noktası sunar. Örneğin, "Public-Private Partnerships in Infrastructure: An Overview" çalışması, KÖİ projelerinin avantajları ve dezavantajları konusunda ayrıntılı bir analiz sunarken, örnek olaylarla desteklenen yaklaşımıyla okuyuculara faydalı bilgiler sağlar. Ancak, bazı eleştirmenler bu çalışmaların teorik veya kapsam açısından sınırlı olduğu görüşündedir. "Risk Allocation in Public-Private Partnership Infrastructure Projects" çalışması, PPP projelerindeki riskleri ele alırken, bazı eleştirmenler bu çalışmanın kapsamının sınırlı olduğunu ve diğer risk faktörlerini göz ardı ettiğini belirtmiştir. Benzer şekilde, "Best

Practices in Public-Private Partnerships: A Global Review" raporu, KÖİ projelerinin başarı için gereken koşulları özetleyerek, bu alanla ilgili olan okuyucular için faydalı bir kaynak sunarken, bazı eleştirmenler raporun yalnızca başarı örneklerine odaklandığını ve KÖİ projelerinin zorluklarına yeterince yer vermediğini belirtmiştir.

KÖİ'lerin hukuki yönüne dikkat çeken çalışmalar da mevcuttur. İngiliz hukukçu Malcolm Grant, KÖİ'nin hukuki ve düzenleyici çerçevesi üzerine çalışmalar yapmıştır. KÖİ projelerinin yasal zeminini analiz ederek, yasal düzenlemelerin projelerin başarılı bir şekilde yürütülmesindeki önemine dikkat çekmiştir (Malcolm Grant, 2014). Christopher Bovis, PPP'nin hukuki boyutları üzerine çalışmalar yapmış ve bu alanda uluslararası tanınmış bir uzman olmuştur. Bovis, KÖİ projelerinin hukuki çerçevesini analiz ederek, hukuki zorlukları ve riskleri ele almıştır. Ayrıca, KÖİ'nin hukuki yapısını iyileştirmeye yönelik önerilerde bulunmuştur. Benzer şekilde Helena Haapio, KÖİ sözleşmelerinin hukuki açıdan analiz edilmesi ve geliştirilmesi konusunda çalışmalar yapmıştır. Hukuki dilin anlaşılabilirliği ve sözleşme maddelerinin netliği üzerine odaklanarak, KÖİ sözleşmelerinin hukuki güvenilirlik ve etkinlik açısından nasıl iyileştirilebileceğini araştırmaktadır. Khi V. Thai, KÖİ projelerinin hukuki ve düzenleyici çerçevesi üzerine çalışmalar yapmıştır. Araştırmaları, KÖİ'nin hukuki sorunları, yasal düzenlemeleri ve politikaları ele alarak, KÖİ projelerinin hukuki güvenlik ve başarı açısından nasıl iyileştirilebileceğine dair bilgiler sunmaktadır. Stéphane Brabant, KÖİ projelerinin uluslararası hukuki boyutunu inceleyen bir avukat ve araştırmacıdır. Özellikle uluslararası alanda KÖİ'nin hukuki sorunları, sözleşme uyumsuzlukları ve tahkim süreçleri üzerine uzmanlaşmıştır. "Public-Private Partnerships and the Law: Regulation, Institutions and Community" adlı çalışma, KÖİ projelerinin yasal düzenlemeleri ve hukuki çerçevesini ele alırken, bazı eleştirmenlerin dikkatini çeken eksiklikler içermektedir. Örneğin, bu çalışmada KÖİ projelerinde risk paylaşımına yönelik yeterli bir analiz bulunamamaktadır. Ayrıca, çalışmanın sınırlı kapsamı ve teorik odaklanması diğer eleştiriler arasındadır. "International Perspectives on Public-Private Partnerships" adlı kitap, PPP'nin uluslararası boyutuna odaklanarak, farklı ülkelerdeki uygulamaları ele almaktadır. Ancak, bazı eleştirmenler bu çalışmanın daha somut örneklerle desteklenmesi gerektiğini belirtmiştir. Ayrıca, kitabın yalnızca başarı örneklerine odaklandığı ve KÖİ projelerinin zorluklarına yeterince yer vermediği eleştirileri de vardır. "From Rhetoric to Practice: An Analysis of Legal Risk Allocation

in Public-Private Partnership Contracts" adlı çalışma, KÖİ sözleşmelerinin hukuki açıdan analiz edilmesi ve geliştirilmesi konusunda çalışmalar yapmıştır. Ancak, bazı eleştirmenler bu çalışmanın kapsamının sınırlı olduğunu ve diğer risk faktörlerini göz ardı ettiğini belirtmiştir. "Public-Private Partnerships in Infrastructure Development: An Overview of Issues and Challenges" adlı çalışma, KÖİ projelerinin hukuki sorunları, yasal düzenlemeleri ve politikalarını ele almaktadır. Ancak, bazı eleştirmenler bu çalışmanın daha somut örneklerle desteklenmesi gerektiğini ve KÖİ projelerinin sürdürülebilirliği konusunda yeterince ayrıntılı bir analiz sunmadığını belirtmiştir. "Public-Private Partnerships in Emerging Markets: The Role of International Law Firms" adlı makale, KÖİ projelerinin uluslararası boyutunu ele almakta ve uluslararası hukuk firmalarının rolünü incelenmektedir. Ancak, bazı eleştirmenler bu çalışmanın diğer disiplinlerle bağlantısız olduğunu ve KÖİ projelerinin diğer yönlerine yeterince yer verilmediğini belirtmiştir.

PPP'nin hukuki boyutuyla ilgili Türkiye'de yapılan araştırmalar, PPP projelerinin hukuki düzenlemelerini, sözleşme yapılarını, yargı süreçlerini ve hukuki sorunları ele almaktadır. Bu çalışmalar, hukukçular, akademisyenler ve sektör profesyonelleri tarafından gerçekleştirilmektedir. Bu kapsamda Prof. Dr. Mustafa Erkan'ın 2017 yılında "Kamu-Özel İşbirliği ve Yap-işlet-devret Modelleri İle İlgili Hukuki Sorunlar ve Çözüm Önerileri" adlı çalışması, PPP projelerinde karşılaşılan hukuki sorunları ve çözüm önerilerini incelemektedir (Erkan, M, 2017). Bu çalışma, PPP projelerinde hukuki düzenlemelerin eksikliklerini ve belirsizliklerini vurgulamakta ve düzenlemelerin güncellenmesi veya iyileştirilmesi konusunda öneriler sunmaktadır. Yrd. Doç. Dr. Feyzi Özçelik'in 2018 yılında yayınlanan "Kamu-Özel İşbirliği Projeleri ve Hukuki Sorunlar" adlı çalışması, PPP projelerinin hukuki sorunlarını ve bu sorunların çözüm yöntemlerini ele almaktadır (Özçelik, F, 2018). Literatür taraması ve örnek olay analizleriyle elde edilen veriler, PPP projelerindeki hukuki sorunların tespitini ve çözüm önerilerini içermektedir. Yrd. Doç. Dr. Güray Öztürk'ün "Kamu-Özel İşbirliği Projeleri ve Yargı" adlı çalışması, PPP projelerinin yargı süreçlerini ve bu süreçlerde karşılaşılan hukuki sorunları incelemektedir (Öztürk, G, 2020). Çalışma, yargı organlarının PPP projelerine ilişkin kararlarını ve bu kararların projeler üzerindeki etkilerini değerlendirmektedir. Ayrıca, yargı süreçlerinde yaşanan gecikmelerin ve belirsizliklerin nedenleri üzerinde durulmaktadır. Bu araştırmaların sonuçları, Türkiye'deki PPP projelerinin hukuki

çerçevesini değerlendirmek ve iyileştirmek amacıyla kullanılmaktadır. Hukuki düzenlemelerin netleştirilmesi, sözleşme yapılarının iyileştirilmesi, yargı süreçlerinin hızlandırılması gibi konularda öneriler sunulmaktadır.

Öte yandan KÖİ konusunda sahadan verilerin de yer aldığı önemli çalışmalar gerçekleştirilmiş ve incelenen bir çok projeye göre bir takım önemli çıktılar tespit edilmiştir. Alberto Lemma ve Mehmet Ugur tarafından "The Effectiveness of Public-Private Partnerships in Infrastructure Development" isimli çalışma, PPP projelerinin altyapı gelişimi üzerindeki etkisini analiz etmektedir. Araştırmacılar, PPP projelerinin altyapı yatırımlarını artırmada etkili olduğunu, ancak başarı oranının projelerin doğru şekilde planlanması, uygulanması ve yönetilmesine bağlı olduğunu belirtmektedir (Lemma, A. & Ugur, M, 2016). Harry Anthony Patrinos, Felipe Barrera-Osorio ve Juliana Guaqueta tarafından yapılan ve orijinal ismi "Public-Private Partnerships in Education: Evidence from Low- and Middle-Income Countries" olan araştırma, PPP modellerinin eğitim sektöründe kullanımını incelemektedir. Araştırmacılar, PPP projelerinin eğitim kalitesini artırma potansiyeline sahip olduğunu, ancak doğru tasarlanmış politikaların ve etkin denetim mekanizmalarının gerekliliğini vurgulamaktadırlar (Patrinos, H. A., Barrera-Osorio, F., & Guaqueta, J, 2009).

Bu çalışmaların hipotezleri, genellikle PPP projelerinin belirli alanlarda (altyapı, ekonomik büyüme, risk analizi, eğitim vb.) farklı sonuçlar doğurabileceği üzerine yoğunlaşmaktadır. Araştırmalar, PPP projelerinin başarılı olması için iyi tasarlanmış politikalar, uygun risk dağılımı, şeffaflık, etkili denetim ve iyi yönetim önlemlerinin önemini vurgulamaktadır. Hipotezlerin kesin sonuçlara ulaşması, genellikle analiz edilen veri setine, yöntemlere ve çalışmanın kapsamına bağlı olarak değişse de temelde benzer görüşlerin yer aldığı görülmektedir.

Türkiye’de yapılan çalışmalara bakıldığında alana ciddi katkıları olan önemli çalışmaların gerçekleştiği görülmektedir. Bu çalışmaların bir kısmı kamu kurum ve kuruluşları tarafından gerçekleştirilmektedir. Kamu Özel İşbirliği İdaresi, Türkiye’de KÖİ projelerinin yönetimi ve izlenmesinden sorumlu olan bir kamu kuruluşudur. İdaresi tarafından düzenli olarak yayınlanan raporlar ve çalışmalar, KÖİ projelerinin durumunu değerlendirmekte ve uygulamalara ilişkin veriler sunmaktadır. Bu çalışmalar, projelerin maliyet etkinliği, performansı, süreç takibi gibi konuları ele alır. Devlet Planlama

Teşkilatı ise evveliyatında KÖİ projelerinin planlama ve politika süreçlerinden sorumlu bir kurumdur. DPT'nin KÖİ projeleriyle ilgili çalışmaları, projelerin stratejik planlaması, sektör analizleri, ihtiyaç değerlendirmeleri gibi konuları kapsar. Bu çalışmalar, KÖİ projelerinin etkilerini ve uygulama yöntemlerini değerlendirmeye yöneliktir. Türkiye'deki birçok üniversite ve araştırma merkezi, KÖİ konusunda akademik çalışmalar ve araştırmalar yürütmektedir. Bu çalışmalar, KÖİ projelerinin ekonomik etkilerini, risk yönetimi süreçlerini, hukuki çerçevesini, başarı faktörlerini ve diğer ilgili konuları ele alır. Üniversitelerin hukuk, ekonomi, işletme, mühendislik gibi farklı alanlarda yer alan fakülteleri ve araştırma merkezleri, KÖİ konusunda geniş bir çalışma yelpazesine sahiptir. Araştırmacılar için de cazip bir konu olması sebebi ile literatürde birçok çalışma gerçekleştirilmiştir. Örneğin Türkiye'de PPP konusunda çalışma ve araştırma yapan birçok akademisyen, araştırmacı ve kurum bulunmaktadır. Önemli isimler ve yaptıkları çalışmaların önemli yönlerinden bahsetmek icap ederse: Prof. Dr. Metin KARADAĞ, Türkiye'de PPP konusunda önde gelen akademisyenlerden biridir. PPP projelerinin hukuki ve idari boyutları üzerine çalışmalar yapmıştır (Karadağ, Metin, Aktaran Akçomak, S., & Ter Weel, B, 2016). Yaptığı araştırmalarda, PPP projelerinin yasal düzenlemeleri, sözleşme uygulamaları ve risk yönetimi gibi konulara odaklanmıştır. Hipotezleri arasında, etkin bir yasal düzenlemenin PPP projelerinin başarısını etkileyebileceği ve doğru risk yönetimi stratejilerinin projelerin sürdürülebilirliğini artırabileceği yer almaktadır. Doç. Dr. Hasan KÖSE'nin ise PPP projelerinin finansman ve maliyet analizi konularında çalışmaları bulunmaktadır (Aktaran Çalışkan, E., & Orhan, A, 2019). Araştırmalarında, PPP projelerinin finansman kaynakları, gelir-gider dengesi ve maliyet etkinliği üzerinde odaklanmıştır. Hipotezleri arasında, doğru finansman modelinin ve maliyet analizlerinin PPP projelerinin finansal sürdürülebilirliği üzerinde önemli bir etkiye sahip olduğu yer almaktadır. Prof. Dr. Tolga Eğemen ise daha farklı bir bakış açısı tercih etmiştir. PPP projelerinde risk yönetimi ve sözleşme yönetimi konularında çalışmalar yapmaktadır. Araştırmalarında, PPP projelerindeki risklerin analizi, risk paylaşımı stratejileri ve sözleşme yönetiminin önemi gibi konuları ele almıştır. Hipotezleri arasında, etkin bir risk yönetimi stratejisinin ve iyi tasarlanmış sözleşmelerin PPP projelerinin başarısını artırabileceği yer almaktadır (Malekpoor Esfahani, A., & Eğemen, T, 2018). Prof. Dr. Tolga Eğemen'in çalışmaları, PPP projelerinde risk yönetimi ve sözleşme yönetiminin önemini vurgulamaktadır. Bu

çalışmalar, PPP projelerindeki risklerin analiz edilmesi, etkin bir risk yönetimi stratejisi geliştirilmesi ve sözleşme yönetiminin etkin bir şekilde yapılması gerektiğini vurgulamaktadır. Bu çalışmalar, PPP projelerindeki risklerin yönetimi ve sözleşme süreçlerinin iyileştirilmesine odaklanan kurumlar ve uygulayıcılar tarafından dikkate alınmıştır. Dr. Özlem Olgu Kızılkaya, PPP projelerinde toplumsal etki ve sürdürülebilirlik konularında çalışmalar yapmaktadır. Araştırmalarında, PPP projelerinin toplumsal fayda ve sürdürülebilirlik boyutlarını analiz etmiştir. Çalışmaları arasında, sosyal etki değerlendirmelerinin ve sürdürülebilirlik kriterlerinin PPP projelerinin planlanması ve değerlendirilmesinde önemli bir rol oynayabileceği yer almaktadır. Bu çalışmalar, PPP projelerinin sadece ekonomik getirileri değil, aynı zamanda toplumsal faydaları ve çevresel sürdürülebilirlik faktörlerini de dikkate alması gerektiğini vurgulamaktadır (Kızılkaya, Ö. O, 2016). Bu çalışmalar, sürdürülebilir kalkınma hedeflerine odaklanan kurumlar ve politika yapıcılar tarafından dikkate alınmıştır.

Kanaatimizce bu çalışmalar PPP projelerindeki yönetim ve organizasyon yapısı konularına odaklanmaktadır. Bu nedenle, bu çalışmaların diğer PPP konularına (örneğin, finansman, hukuki düzenlemeler vb.) daha az odaklandığını düşündürmektedir. Bunun yanında çalışmalarının bulgularının, farklı coğrafi bölgelerdeki PPP projeleri için geçerli olup olmadığı sorgulanmamaktadır. PPP projeleriyle ilgili farklı koşulların, Ortadoğu'da veya Asya'da olduğu gibi diğer bölgelerdeki projeler için farklı sonuçlar doğurabileceğini düşüncesi ile hareket edilmediği gözlenmektedir.

Dr. Hasan Özkan, Dr. Ayşe Çalışkan ve Dr. Elif Aydın tarafından 2018 yılı içerisinde gerçekleştirilen "Kamu-Özel İşbirliği Projelerinin Türkiye'deki Uygulamaları Üzerine Bir İnceleme" adlı çalışma, Türkiye'deki PPP projelerinin uygulama süreçlerini ve mevcut durumunu değerlendirmeyi amaçlamaktadır (Özkan, H., Çalışkan, A., & Aydın, E, 2018). Yapılan literatür taraması ve saha çalışmaları, PPP projelerinin yasal düzenlemelerini, finansman yöntemlerini, risk faktörlerini ve projelerin başarısını ele almaktadır. Bu çalışma, Türkiye'deki PPP projelerinin mevcut durumunu anlamak ve gelecekteki uygulamaların geliştirilmesine katkı sağlamak açısından önem taşımaktadır. Benzer şekilde Dr. Emre Arı ve Dr. Mehmet Turan tarafından 2017 yılında gerçekleştirilen "Kamu-Özel İşbirliği Projelerinde Finansman Kaynakları ve Türkiye'de Uygulamaları Üzerine Bir Araştırma" adlı çalışma, PPP projelerinde kullanılan finansman kaynaklarını ve Türkiye'deki uygulamalarını incelemeyi amaçlamaktadır.

(Arı, E. & Turan, M, 2017). Yapılan literatür taraması ve anket yöntemiyle elde edilen veriler, PPP projelerinde kullanılan finansman kaynaklarını, finansman yapılarını, risk ve getiri analizlerini ele almaktadır. Bu çalışma, Türkiye'deki PPP projelerinin finansman stratejilerini anlamak ve daha etkili finansman yöntemlerinin geliştirilmesine katkı sağlamak açısından önemli bir kaynak olarak değerlendirilebilir. Bu literatür taramaları, Türkiye'deki PPP projelerinin yönetimi, finansmanı, risk analizi, ekonomik etkileri ve diğer önemli konuları ele alarak alanda bir temel oluşturmuştur. Bu çalışmalar, akademik çevrelerde ilgi görmüş ve araştırmacılar, politika yapıcılar, kamu kurumları ve özel sektör temsilcileri tarafından dikkate alınmıştır. Dr. Gül Arslan ve Dr. Fatih Kuzu tarafından gerçekleştirilen "Kamu-Özel İşbirliği Projelerinde Risk Analizi ve Türkiye Örneği" adlı çalışma, PPP projelerinde risk analizi yöntemlerini ve Türkiye'deki uygulamalarını araştırmayı amaçlamaktadır (Arslan, G. & Kuzu, F, 2016). Yapılan literatür taraması ve mülakatlarla elde edilen veriler, PPP projelerindeki risk faktörlerini, risk değerlendirme yöntemlerini ve risk yönetimi stratejilerini ele almaktadır. Bu çalışma, Türkiye'deki PPP projelerindeki risklerin tanımlanması ve yönetilmesi için etkili stratejilerin geliştirilmesine katkı sağlamak açısından önemli bir kaynaktır.

Serdar Durdyev, Ekrem Manisali ve Nuriye Gürbüz tarafından 2014 yılında yayınlanan "Public-Private Partnership Projects in Turkey: Challenges and Opportunities" isimli çalışma Türkiye'deki PPP projelerinin zorluklarını ve fırsatlarını analiz etmektedir. Araştırmacılar, PPP projelerinin sürdürülebilirlik, risk yönetimi, maliyet etkinliği ve proje performansı gibi faktörler açısından önemli zorluklarla karşılaştığını belirtmişlerdir. Aynı zamanda, PPP projelerinin Türkiye'de altyapı gelişimi, ekonomik büyüme ve hizmet kalitesi gibi fırsatlar sunduğunu vurgulamışlardır (Durdyev, S., Manisalı, E., & Gürbüz, N, 2014). Ömer Saka ve Cengiz Başarır tarafından 2019 yılında yayınlanan "Legal Framework of Public-Private Partnerships in Turkey: A Comparative Analysis" isimli çalışma Türkiye'deki PPP projelerinin hukuki çerçevesini karşılaştırmalı bir analizle ele almaktadır. Araştırmacılar, Türkiye'de PPP düzenlemelerinin mevcut durumunu diğer ülkelerle karşılaştırarak değerlendirmişlerdir. Çalışmada, Türkiye'deki PPP yasal çerçevesindeki eksiklikler, belirsizlikler ve iyileştirme önerileri ele alınmıştır (Saka, Ö., & Başarır, C, 2019).

Bu çalışmalar, dünya çapında PPP konusunda ilgilenen akademisyenler, araştırmacılar, uygulayıcılar, politika yapıcılar ve uluslararası kuruluşlar tarafından

büyük ilgi görmektedir. PPP, kamu-özel işbirliğinin önemli bir alanı olduğu için, bu çalışmalar hem akademik çevrelerde hem de uygulayıcılar arasında geniş bir etki yaratmaktadır. Akademik çevrelerde, bu çalışmalar PPP konusunda literatüre yeni bir bakış açısı getirdiği ve daha derinlemesine analizler sunarak araştırmacıların ve öğrencilerin dikkatini çektiği görülmektedir. Yayınlanan makaleler, konferans sunumları ve kitaplar aracılığıyla bu çalışmaların sonuçları ve bulguları geniş bir kitleye ulaşmaktadır. Uygulayıcılar ve politika yapıcılar ise bu çalışmaların sonuçlarını, PPP projelerinin daha etkin yönetilmesi, maliyet etkinliğinin artırılması, risklerin azaltılması ve sürdürülebilirliğin sağlanması gibi konulara uygulamaya koymaktadır. Bu çalışmalar, politika oluşturma süreçlerine ve karar verme mekanizmalarına bilimsel temel sunarak, PPP projelerinin daha iyi yönetilmesine ve en iyi uygulamaların yaygınlaşmasına katkı sağlamaktadır. Ayrıca, uluslararası kuruluşlar ve kalkınma ajansları da bu çalışmalara büyük ilgi göstermektedir. Örneğin, Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası gibi kuruluşlar, PPP konusunda yapılan çalışmaları inceleyerek politika belirleme süreçlerine katkıda bulunmakta ve üye ülkelere yönlendirme yapmaktadır. Bu çalışmaların geniş bir kitle tarafından ilgi görmesi, PPP konusunun öneminin ve etkisinin farkındalığının artmasına ve bu alanda daha fazla araştırma ve uygulama yapılmasına olanak sağlamaktadır. Aynı zamanda, bu çalışmaların sonuçları ve önerileri, PPP projelerinin daha iyi yönetilmesi ve daha sürdürülebilir sonuçlar elde edilmesi için bir kılavuz niteliği taşımaktadır.

Bu çalışmalar, Türkiye'deki PPP projelerinin zorluklarını, risk yönetimini, hukuki çerçevesini ve fırsatlarını ele alarak akademik bir perspektif sunmaktadır. Araştırmacılar, PPP projelerinin Türkiye'de ekonomik kalkınma, altyapı gelişimi ve hizmet kalitesi gibi alanlarda potansiyel taşıdığını belirtmişlerdir. Buna mukabil konunun hukuki ekseninde değerlendirilmesine ilişkin çalışmalar oldukça noksan ve sınırlı kalmıştır. Projelerin ticari sır olarak kabul edilmesi sonucu araştırmacılar ile paylaşılmaması ve kompleks bir mevzuata sahip olması yapılan araştırmaların yetersiz ve sınırlı olmasının en önemli sebebinin oluşturmaktadır. Bu sebeple KÖİ'lerin hukuki boyutuna mercek tutan çalışmaların sayısı oldukça yetersiz kabul edilmektedir. Çalışmamızı özgün kılan durum ise Türkiye'deki kamu-özel işbirliği projelerinin hukuki açıdan karşılaştığı belirli sorunlara odaklanmak yerine sözleşme uygulamaları, risk dağılımı, finansman mekanizmaları, hak ve yükümlülüklerin dengelemesi gibi durumları da gözetmesi,

Türkiye'deki kamu-özel işbirliği projelerinin hukuki çerçevesinin iyileştirilmesine yönelik yasal düzenlemelerde yapılacak değişiklikler, sözleşme hükümlerindeki iyileştirmeler, proje yönetimi süreçlerinde yapılacak düzenlemeler gibi öneriler sunabilmesi olmuştur. Bunu gerçekleştirirken KÖİ projelerini gerçekleştiren neredeyse bütün kurum ve kuruluşlardan Bilgi Edinme Hakkı Yasası kapsamında veriler derç etmeye, Sayıştay Raporları ile ilgili idarelerin iç ve dış denetimlere ilişkin raporları, meclis tutanak ve tartışmaları titizlikle incelenmiş ve tartışmalı projelere ilişkin veri arkeolojisi yöntemi denenmiştir. Bu meyanda birden fazla paydaşın görüşlerini ve deneyimlerini yansıtan bir yaklaşım benimsenmiş ve geniş bir veri seti kullanarak kapsamlı bir analiz gerçekleştirilmiştir. Bu tezde, literatür taraması ve analiz yöntemi kullanılarak ilgili akademik kaynaklar, ulusal ve uluslararası mevzuat, KÖİ projeleriyle ilgili yasalar, yönetmelikler ve ilgili kamu kurumlarının yayınları, yazışmaları incelenmiştir. Ayrıca, KÖİ projelerine ilişkin mevcut uygulamalar ve deneyimler üzerine çalışmalar, raporlar ve diğer kaynaklar da değerlendirilmiştir.. Bu kaynaklar, KÖİ projelerinin hukuki çerçevesi, sözleşme yapısı, risk yönetimi, denetim mekanizmaları ve diğer ilgili konular hakkında bilgi sağlayacaktır.

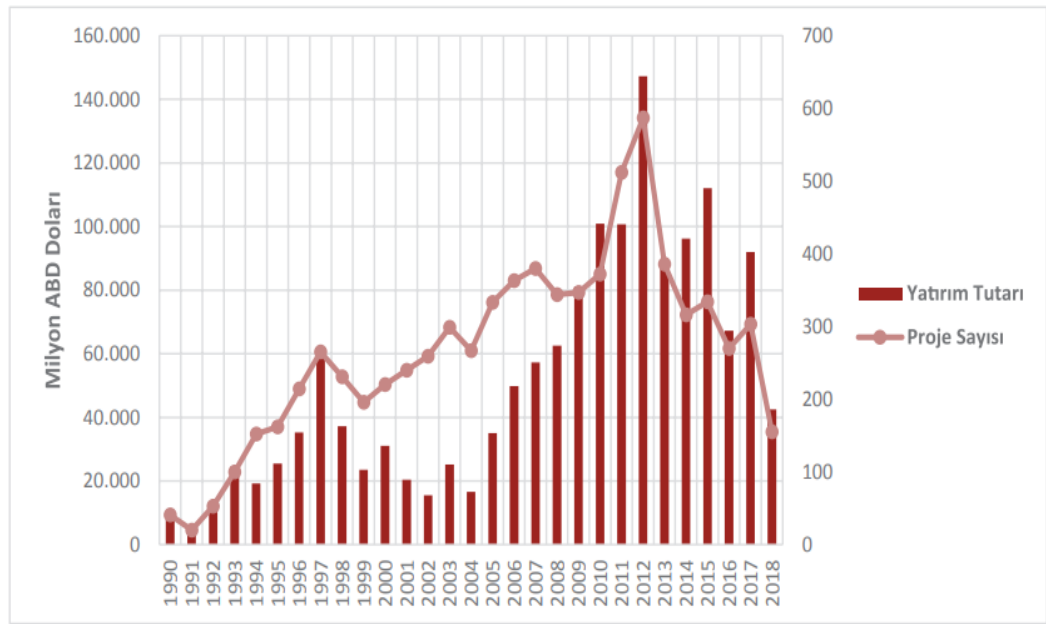
4.2. TÜRKİYE'DE KÖİ PROJELERİNİN BAŞARI KRİTERLERİ VE ÖRNEKLERİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Bugüne kadar kamu özel birliği projelerinin standart kamu projelerine kıyasla daha faydalı bir performans gösterdiğini ortaya koyan ampirik bir çalışma mevcut değildir (World Bank 2016). Bu sebeple başarı ölçütü olarak kapsamlı bir metodoloji ortaya konabilmiş değildir. Mevcut durumda ülkelerin proje sayıları KÖİ konusundaki başarısına eş değer kabul edilmektedir (World Bank 2016). Kanaatimizce bu ölçüt hatalıdır, zira ülkemizde dahil olmak üzere birçok mega projenin hizmete kazandırılmasından sonra gerek kamuoyu nezdinde gerek mali-iktisadi kriterlere göre özel sektör tarafından başarısız kabul edildiği onlarca örnek mevcuttur. Dolayısı ile yatırımlara finansman sağlayan sözleşme sayısı arttıkça ülkelerin başarılı addedilmeleri, projelerden etkin faydanın sağlandığına dair ortaya somut emare koyamamaktadır. Mecit, KÖİ modelinin başarısına dair ampirik bir çalışmanın gerçekleştirilmemesini KÖİ yazını için eksiklik olarak görmüş, ekseriyetle projelerin hazırlanması, ihalelerin organize

edilmesi, kurumların etkililiğinin çalışma konusu yapıldığını, klasik kamu projelerine karşı performans kıyasının yapılmayışını eleştirmektedir (Mecit, 2019).

Dünya Bankasına göre gelişmekte olan ülkelerde 1990-2018 tarihleri arasında 6.135 adet kamu özel işbirliği projesi tamamlanmıştır. Bu projelerin yatırım tutarı 1.491 milyar ABD Dolarını geçmiş durumdadır. Ülkelerin yatırım tutarına göre sıralanması aşağıda yer alan tablodaki gibi olup, sıralama da Türkiye’de yer almaktadır (World Bank, 2018).

Şekil 4.1. Gelişmekte Olan Ülkelerde Kamu Özel İşbirliği Dağılımı



Kaynak: (The World Bank, 2018).

Tabloda verilen bilgiler içerisinde yer alan ülkeler Brezilya, Çin, Meksika, Hindistan ve Türkiye olup, 1990-2018 tarihleri arasında gelişmekte olan ülkelerde KÖİ projelerine rağbetin yüksek olduğunu söylemek mümkün görünmektedir.

Dünya Bankasının 2016 yılında 82 ülkenin KÖİ süreçlerini irdelediği çalışmada; gelişmişlik seviyesi ile proje başarısı analiz edilmeye çalışılmıştır. Ülkeler gelir seviyesine göre gruplandırılmış ve projelerin performans ölçüleri ile beraber analiz edilmiştir. Çalışmada gelişmişlik seviyesi ile proje başarıları arasında pozitif bir illiyet olduğu görülmüştür. Fakat başarı kriterleri olarak hangi kıstasların değişken olarak kabul edildiği önem arz etmektedir. Nitekim gelişmişlik seviyesi erkin ülkelerde aynı zamanda proje öncesi, proje aşaması ve proje sonrasında ayrı ayrı olmak üzere hukuki mevzuatın

etkin olarak tercih edildiği, projelerin şeffaf bir denetim ve AR-GE sonrası uygulamaya konulduğu bilinen bir gerçektir. Bu sebeple çalışmanın nihai sonucuna katılmakla beraber, esasen yatırımların yönetilmesi noktasında güçlü ülkelerde KÖİ yatırım paylarının düştüğünü söylemek doğru olacaktır. Kanaatimizce hukuki yapıları oturmuş ve kurumsal sayılabilen ülkelerde kamu stokları ve finansmanları faydalı kullanıldığı için daha çok risk teşkil eden özel sektör finansmanına ihtiyaç duyulmamaktadır. Bu sebeple KÖİ projelerine ayrılan pay klasik kamu yatırımlarına nazaran düşmektedir.

Gerek Türkiye’de gerek bütün dünya ülkelerinde kamu özel işbirliği kapsamında proje geliştirilirken projenin başarılı ya da başarısız olarak addedilmesine hizmet eden birçok risk faktörü vardır. Bu faktörler Politik, İnşaat, Hukuki, Ekonomik, Operasyon, Pazar, Proje seçimi, Proje finansmanı, İlişki ve Doğal faktör olarak değerlendirilmektedir. Sözleşmeler tanzim edilirken belirtilen risk faktörlerinin dikkate alınması projenin başarısına ya da başarısızlığına doğrudan etki eden eylem kabul edilmektedir. Türkiye’de son yıllarda hizmete sunulan KÖİ projelerinin bazı açılardan eleştirildiği, ekseriyetle eleştirilerin projelerin hizmete sunulmasından sonra meydana geldiği düşünüldüğünde projelerin inşası esnasında eleştiri çevrelerince yeteri kadar bilgilendirilme olanağının olmayışı, bu durumun ise şeffaflık ilkesini ihlal etmesi sonucu başlı başına bir eleştiri konusu teşkil ettiği söylenebilir. Dolayısı ile Türkiye’de projelerin beklenen fayda açısından başarılı kabul edilip edilmeyeceği ancak projenin tamamlanarak hizmete sunulması akabinde gündeme gelmektedir.

Çalışmamızın bu aşamasında Türkiye’de farklı sektörlerde ve son yıllarda tamamlanarak hizmete sunulan KÖİ projelerinden birden fazla örnek tercih etmek sureti ile ideal bir KÖİ projesi açısından hangi hatalı uygulamaların geliştirildiği ve projeden beklenen faydanın sağlanması açısından hangi uygulamaların geliştirilmesi gerektiğini belirtmek fayda sağlayacaktır. Bu analizi gerçekleştirirken öncelikle kamu özel işbirliği sonucunda geliştirilen işletme hakkında genel mahiyette bilgiler verilecek, bilahare projeler hukuki, mali-iktisadi, operasyon, pazar, proje seçimi vb. kriterler esas alınarak değerlendirmeye tabi tutulacaktır. Projelere ait hazine/devlet garantilerinin değerlendirilmesi, uygulama sözleşmesinde yer alan bilgilere paralel ve etkin bir işletme statüsü kazanıp kazanmadığı ve nihai olarak dünya ülkeleri uygulamalarına kıyasla başarılı kabul edilip edilmeyeceği çalışmanın esas amacını oluşturmuştur.

Çalışmada ulaşım sektörü içerisinde Avrasya Tüneli projesi ile Havalimanı sektörü içerisinde Zafer Havalimanı projesi tercih edilmiştir. Her KÖİ projesi farklı koşullar ve tartışmalarla karşılaşabilir, bu nedenle diğer projelerde de benzer veya farklı tartışmalar yaşanabilir. Ancak Ancak, bu projelerin uygulama biçimleri bazı eleştirilere neden olmuştur. Özellikle, devlet garantileri nedeniyle risklerin büyük ölçüde devlete yüklenmesi, vergi mükelleflerinin zararlarına yol açabilecek bir durumdur. Ayrıca, ticari sır konusu kapsamında, projelerin detayları hakkında yeterince şeffaf olunmaması ve meclis tartışmalarında yeterli bilginin paylaşılmaması da eleştirilere neden olmuştur. Medya tarafından yapılan eleştiriler ise daha çok inşaat sürecinde yaşanan iş kazaları ve çalışma koşullarının insan hakları ihlallerine yol açması gibi konulara odaklanmaktadır. Bununla birlikte, bu projeler için KÖİ projelerinin ekonomik sürdürülebilirliği de sorgulanmaktadır. Bazı eleştirilenler, bu tür projelerin devlet kaynaklarının özel sektöre aktarılması anlamına geldiğini ve kamu yararı ile örtüşmediğini iddia etmektedir. Sonuç olarak, Zafer Havalimanı ve Avrasya Tüneli gibi KÖİ projeleri, farklı kesimlere göre farklı eleştirilere maruz kalmıştır. Bu iki projeye ilişkin bilgi edinme başvurularımıza gelen yanıtlar derlenerek başarı/başarısızlık kriterleri ihdas edilmeye çalışılmıştır. Bu vesile ile çalışmamızda bu iki proje tercih edilmiştir.

4.2.1. Zafer Havalimanı ve Başarı/Başarısızlık Değerlendirmesi

4.2.1.1. İşletmeye İlişkin Genel Bilgiler

Şekil 4.2. Zafer Bölgesel Havalimanı



IC İÇTAŞ İnşaat Sanayi ve Ticaret A.Ş. isimli firma tarafından YİD modeliyle inşa edilen Zafer Havalimanı, 2011 yılında inşaatına başlanmış ve 2012 yılında faaliyete geçerek Kütahya'nın Altıntaş ilçesinde hizmet vermeye başlamıştır. Limana ait sözleşme, 2044 yılına kadar devam edecektir. Bu tarihten sonra ise, işletme hakkı başka bir şirkete devredilebilir veya yeniden ihale edilebilir. Bu süre boyunca, yüklenici firma havalimanının tüm işletme sorumluluğunu üstlenecek ve havalimanının düzgün bir şekilde yönetilmesinden sorumlu olacaktır.

Zafer Havalimanı, Türkiye'deki yap-işlet-devret modeliyle yapılmış olan önemli bir havaalanıdır. Türkiye'nin batısındaki birçok şehrin ulaşımını kolaylaştıracak olan Zafer Havalimanı, 3.000 metre uzunluğundaki pisti, 24 saat açık olan modern terminal binası, VIP salonu ve helikopter pisti gibi birçok özelliğiyle dikkat çekmektedir. Hava trafiğinin rahat ve güvenli bir şekilde yönetilmesi için son teknoloji ile donatılmış navigasyon sistemleri kullanılmaktadır. Ayrıca, havaalanı, Türkiye'nin pek çok noktasına direkt uçuşlar sunmaktadır. Yap-işlet-devret modeli, Zafer Havalimanı gibi büyük ölçekli projelerin finansmanında kullanılan etkili bir yöntemdir. Bu model sayesinde özel sektör, kamu-özel sektör ortaklığı ile büyük yatırımları finanse edebilir ve yatırımdan uzun

vadede gelir elde edebilir. Zafer Havalimanı, bu modelin başarılı bir örneğidir ve Türkiye'nin ulaşım sektörüne önemli katkılar sağlamaktadır.

Zafer Havalimanı, Kütahya ve çevre illerin turizm potansiyelini artırmakta, işletmelerin büyümesini ve bölgenin ekonomik kalkınmasını desteklemektedir. Bunun yanı sıra, havaalanı, Kütahya'nın yanı sıra Eskişehir, Afyonkarahisar ve Bursa gibi büyük şehirlerin ulaşımını da kolaylaştırmaktadır. Havaalanının bölgedeki turizm ve ekonomiye olan katkısı, Kütahya ve çevresindeki toplumun refahını artırmaktadır. Sonuç olarak, Zafer Havalimanı, Türkiye'nin ulaşım sektörü için önemli bir yatırım ve başarılı bir örnek oluşturan yap-işlet-devret modelinin bir örneğidir. Büyük ölçekli projelerin finansmanında kullanılan bu model, kamu-özel sektör işbirliği ile yatırımların finanse edilmesine ve Türkiye'nin ekonomik kalkınmasına önemli katkılar sağlamaktadır.

İşletme Kütahya, Afyonkarahisar, Uşak illerimize hizmet vermek maksadı ve bölgesel havalimanı özelliği ile kazandırılmış; yapım tarihi itibari ile Türkiye'nin dördüncü büyük havalimanı özelliği kazanmıştır. Projenin 36 aylık kontratsal süresi bulunmasına rağmen, toplam tamamlanma süresi 18 ay kadar olmuştur. Özel sektörü temsil eden firmaya 2044 tarihine kadar yolcu taahhüdü yapılmış olup, taahhüdün karşılanmaması durumunda fark Euro cinsinden ve Devlet Hava Meydanları İşletmesi tarafından ödenmektedir (TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu , 2018).

4.2.1.2. İşletmenin Koşullu Yükümlülükler/Devlet Garantileri Açısından İncelenmesi

Kamu Özel İşbirliği projelerinde sıklıkla karşılaşılan koşullu yükümlülükler, yatırımcılar ve idareler için önemli bir konudur. Bu koşullu yükümlülükler, projelerin başarıya ulaşması için belirli şartların yerine getirilmesine bağlı olarak uygulanmaktadır. Koşullu yükümlülükler, sözleşmelerde yer alan hükümler olup, projelerin gerçekleştirilmesi için belirli şartların yerine getirilmesine bağlı olarak uygulanır. Bu şartlar, örneğin yolcu sayısı, ciro miktarı veya belirli bir hizmet seviyesi gibi performans kriterleri olabilir. Eğer bu şartlar yerine getirilmezse, yüklenici şirketin belirli bir ceza ödemesi gerekebilir veya sözleşme feshedilebilir. KÖİ projelerinde koşullu yükümlülüklerin kullanılması, yatırımcılar ve idareler açısından birçok avantaj sağlamaktadır. İlk olarak, bu yükümlülükler projelerin daha disiplinli ve etkin bir şekilde yönetilmesine yardımcı olmaktadır. Yüklenici şirket, belirli performans kriterlerini yerine

getirmek için daha fazla çaba harcamak zorunda kalır ve bu sayede projenin başarılı bir şekilde tamamlanması için gerekli olan motivasyonu sağlar. İkinci olarak, koşullu yükümlülükler, riski paylaşma konusunda yararlıdır. Projede yer alan tüm riskler yüklenici şirketin üzerinde olmaz, idare de belirli bir riski paylaşır. Bu, yüklenici şirketin projeye daha fazla yatırım yapmasını ve risklerle daha iyi başa çıkmasını sağlar. Üçüncü olarak, koşullu yükümlülükler, projelerin maliyetlerinin düşürülmesine yardımcı olmaktadır. Yüklenici şirket, belirli şartları yerine getirmek için daha fazla çaba harcamak zorunda kaldığından, projenin daha verimli bir şekilde yürütülmesine olanak sağlar. Bu da maliyetlerin düşürülmesine ve bütçenin daha etkili bir şekilde kullanılmasına yardımcı olur. Sonuç olarak, koşullu yükümlülükler, KÖİ projelerinde yaygın olarak kullanılan ve birçok avantaj sağlayan bir uygulamadır. Yüklenici şirketin belirli şartları yerine getirmesi için öngörülen bu yükümlülükler, projenin daha disiplinli, riskleri daha dengeli paylaşılan, maliyetleri daha düşük tutmaya yarayan faydaları bulunmaktadır. Fakat Türkiye’de uygulanan KÖİ projelerinde koşullu yükümlülükler adeta rollerini değiştirmek sureti ile kamuya yüklenmiş bir sorumluluk gibi kabul edilmişlerdir. Türkiye’de uygulanan KÖİ projelerinde koşullu yükümlülük kavramı ‘devlet garantileri/hazine garantileri’ kavramını karşılamak maksadıyla kullanılmaktadır.

Kamu özel işbirliği projelerinde, idare ve özel sektör arasındaki sözleşmelerde yer alan yolcu garantisi taahhüdü, idarenin bir süreliğine deniz, hava ve kara limanı projelerinden faydalanacak yolcu adetini önceden garantilemek zorunda kalması anlamına gelir. Bu hükümler, taahhüt içeren bir şekilde ifade edilir ve genellikle havalimanı projelerinde daha sık kullanılır. Yolcu garantisi, devlet garantilerinin bir türüdür ve ülkemizde birçok mega projede uygulanmaktadır.

Yolcu servis ücretleri, yüklenici şirketler açısından önemli bir gelir kalemidir ve genellikle yabancı para cinsinden taahhüt edilirler. Bu ücretler, sunulan hizmete göre değişkenlik gösterir ve havalimanında sunulan çeşitli servislerin kalitesine ve çeşitliliğine bağlıdır. Yolcu servisleri, havalimanı işletmecisi ve yüklenici şirket arasında imzalanan sözleşmede belirtilen koşullara göre sunulur ve yolcu servis ücretleri de bu sözleşmede belirlenir. Yüklenici şirketler, yolcu servisleri için havalimanında gerekli tüm donanım ve personel kaynaklarına sahip olmalıdır. Yolcu servis ücretleri, havalimanının tüm finansal performansı için önemli bir girdi oluşturur ve doğru bir şekilde yönetilmesi gerekmektedir (Durmaz, 2017). Yolcu garantileri kapsamında yapılan sözleşmelerde,

taahhüt edilen yolcu sayısı ile gerçekte seyahat eden yolcu sayısı arasında oluşabilecek farkları idare üstlenmektedir. Zafer Havalimanı, Türkiye'deki birçok havaalanı gibi yapı-ışlet-devret (YİD) modeliyle inşa edilmiştir. Bu modelde, havaalanı işletmesi özel sektöre devredilir ve özel sektör, belirli bir süre boyunca havaalanı işletmesini devralarak gelirlerini artırma imkanı elde eder. Ancak, bu süreçte devlet garantileri devreye girer.

Devlet garantileri, özel sektörün proje finansmanı sağlamak için borçlanabilmesini ve yatırım yapabilmesini kolaylaştırmak amacıyla verilen güvencelerdir. Bu garantiler, özel sektörün finansman ihtiyacını karşılaması ve projeyi tamamlaması için önemli bir role sahiptir. Bununla birlikte, devlet garantileri, kamu kaynaklarını da riske sokar ve özel sektörün başarısız olması durumunda kamu tarafından karşılanması gereken maliyetler doğurabilir.

Zafer Havalimanı'nın inşaatı sırasında da devlet garantileri devreye girmiştir. Projenin finansmanı için özel sektör borçlanmış ve bu borçları geri ödemek için devlet garantileri alınmıştır. Ancak, proje tamamlandıktan sonra havaalanının yeterli yolcu trafiği sağlayamaması nedeniyle özel sektör mali sıkıntılar yaşamış ve devlet garantileri devreye girmiştir. Devlet, havaalanının finansal sıkıntılarına yardımcı olmak için bazı düzenlemeler yapmak zorunda kalmıştır. Zafer Havalimanı'nın özellikle finansman aşamasında devlet garantilerinin kullanılması, bu modelin dezavantajlarından biri olarak görülebilir. Bu tür garantiler, özel sektörü riskten korurken aynı zamanda kamu kaynaklarının da risk altına girmesine neden olabilir. Bu nedenle, YİD modellerinin uygulanması sırasında devlet garantilerinin kullanımı ve risklerin etkili bir şekilde yönetilmesi önemlidir. Zafer Havalimanı inşaatı için verilen devlet garantisi miktarı tam olarak bilinmemektedir, çünkü bu bilgi ticari bir sır olarak kabul edilmektedir ve kamuya açıklanmamaktadır. Ancak, genellikle Kamu Özel İşbirliği projelerinde devlet tarafından verilen garantiler, özel sektörün yatırım ve finansman maliyetlerini düşürmek amacıyla yapılmaktadır. Bu garantiler, yatırımın güvence altına alınmasını sağlamakta ve özel sektörün risklerini minimize etmektedir. Ancak, bu garantilerin ekonomik ve maliyet etkileri de değerlendirilmelidir.

Zafer Havalimanı, 2012 yılında açıldığından beri yıllık yolcu sayısında artışlar yaşanmıştır. 2019 yılında havalimanını kullanacak yolcu sayısının 1 milyonu geçmesi hedeflenirken, gerçekleşen yolcu sayısı 438 bin civarında kalmıştır. Ancak, 2020 yılında

COVID-19 pandemisi hava trafiğini de olumsuz etkiledi. Pandemi, seyahat kısıtlamaları ve uçuş iptalleri nedeniyle hava trafiğinde önemli bir düşüşe yol açtı. Bu durum, havalimanları ve yüklenici şirketler için önemli bir finansal zorluk yarattı, çünkü yolcu sayısında büyük bir azalma meydana geldi. Yolcu servis ücretleri de bu azalmadan etkilendi ve havalimanı işletmecileri ve yüklenici şirketlerin gelirleri önemli ölçüde azaldı. Bu durum, havalimanı işletmecileri ve yüklenici şirketlerin pandemi sonrası dönemde finansal durumlarını yeniden değerlendirmelerine ve yolcu servisleri ücretlerini yeniden yapılandırmalarına neden oldu. Bu nedenle, Zafer Havalimanı'nın yolcu trafiği de önemli ölçüde azalmıştır. Zafer Havalimanı'nın yolcu trafiği 2021 yılında da pandeminin devam etmesi nedeniyle düşük seviyelerde kalmıştır. Örneğin Zafer Havalimanı için kamunun garanti ettiği yolcu sayısı 2021 yılı itibarıyla 1.5 milyon olarak belirtilmiştir. Aynı yıl bu yolcu sayısına erişilemediği için proje başarısı tartışma konusu oluşturmuştur.

Sonuç olarak, Zafer Havalimanı ve benzeri projelerde kullanılan YİD modeli, özel sektörün yatırım yapması ve işletmeciliği üstlenmesi açısından avantajlı olsa da devlet garantileri ve risklerin etkili bir şekilde yönetilmesi gereken dezavantajları da vardır. Bu nedenle, bu modellerin uygulanması sırasında dikkatli bir planlama ve risk yönetimi stratejileri izlenmesi önemlidir.

4.2.1.3. İşletme Uygulama Sözleşmesinin Ticari Sır Açısından İncelenmesi

İşletme için kamu ile özel sektör arasında akdedilen sözleşme 'ticari sır' olarak tanımlanarak kamuoyu ile paylaşılmamaktadır. Veri arkeolojisi dediğimiz yöntem olan birçok kaynaktan işletme ile ilgili bilgilere erişme ve analiz etme yöntemini uygulamak sureti bu engel aşılmaya çalışılmıştır. Bu kapsamda ilk olarak Sayıştay ile DHMİ'nin raporları referans alınmış, bilahare işletmenin kamu tarafını teşkil eden idare ile birinci elden yazışmalar gerçekleştirilmiştir.

Ticari sırların irdelenebilmesi açısından projelerin uygulayıcısı ve idarecisi konumunda bulunan idare ile 4982 Sayılı Bilgi Edinme Kanunumuz çerçevesinde mezkûr kurum ve kuruluşlarımızdan sözleşmeler ve ticari sır boyutu ile ilgili bilgi edinme amaçlanmıştır. Bu kapsamda belirtilen kurumlara müzekkere ile bilgi talebinde bulunulmuş ve kısmen de çalışmamıza şekil verebilecek bilgiler edinilmiştir.

26.06.2022 Tarihli Başvurumuz DHMİ Kamu Özel Sektör İşbirliği Dairesi Başkanlığına gerçekleştirilmiş olup, başvurumuzda;

Aşağıda belirttiğim soruların yanıtlanması 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu gereği arz ve talep olunur.

1. Zafer Havalimanı için garanti edilen yolcu sayısı nedir, sözleşmeye göre işletme süresi ne kadardır?

3. Başkaca yolcu garantisi hükmü içeren kamu özel işbirliği projesi mevcut mudur, mevcut ise nicel bilgileri ve detayları nelerdir?

4. Uygulama sözleşmeleri hazırlanırken herhangi bir ön çalışma gerçekleştirilmekte midir? Bu kapsamda sözleşmelerde hangi mevzuat tercih edilmektedir?

5. Sözleşmeler parlamento ve Sayıştay ile paylaşılmakta mıdır?

6. Sözleşmelerin 'ticari sır' olarak kabul edilmesinin hukuki gerekçesi nedir?

Konunun önemi ve 4982 sayılı yasanın amacına uygun olarak talep edilen bilgilerin tarafım ile paylaşılması arz ve talep olunur.

İdare ile yapılan yazışmada, İşletme Projesi ile ilgili sözleşmesel hükümlere birinci elden ulaşılmaya çalışılması, ticari sır olarak kabul edilme gerekçesi, işletme süresi ve koşullu yükümlülük süresi öğrenilmeye çalışılmıştır. Bu kapsamda Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü (DHMİ) KÖİ İşbirliği Dairesi Başkanlığı aşağıda yer alan müzekkere cevabı ile yanıt vermiştir.

Şekil 4.2. Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü Bilgi Edinme Başvuru Yanıtı



DEVLET HAVA MEYDANLARI İŞLETMESİ
GENEL MÜDÜRLÜĞÜ
Kamu Özel Sektör İşbirliği Dairesi Başkanlığı

Sayı : E-70098910-326.01-64395
Konu : CIMER/2202898836

18.07.2022

Sn. Başvuru Sahibi

İlgi : 26.06.2022 tarihli 2202898836 sayılı CIMER Başvurusu

Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi (CIMER) sistemi üzerinden alınan ilgide kayıtlı başvurunuz incelenmiş olup; 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret modeli çerçevesinde yapılmasına ilişkin kanun kapsamında gerçekleştirilen ihale sonucunda ilgili firma ile imzalanan özel hukuk hükümlerine tabi Uygulama Sözleşmesinde yer alan "Diğer Hususlar" maddesinin alt bendi "Bilgilerin saklı tutulması" hükmü çerçevesinde ticari nitelikte olduğu değerlendirilen bu bilgilerin 3. Şahıslar ile paylaşımı mümkün olamamaktadır.
Bilgilerinizi ve gereğini arz/rica ederiz.

KÖİ Dairesi Başkan Yrd. V.

KÖİ Dairesi Başkan V.

Ek : İlgi Başvuru Sureti

Dağıtım:
Gereği:
Sn. Başvuru Sahibi

Bilgi:
Kurumsal İletişim Dairesi Başkanlığına

Verilen cevabi yazı değerlendirildiğinde Zafer Havalimanı projesinin KÖİ kapsamında Yap-İşlet-Devret modeli uygulanmak sureti ile geliştirildiği, projeye kaynaklık eden uygulama sözleşmesinin mevcut olduğu, uygulama sözleşmesinin taraflarından birinin özel sektör firması olması hasebiyle ‘özel hukuk hükümlerine tabi’ olacağı, sözleşme dokümanlarının ticari sır olması hasebiyle paylaşılmayacağı ifade edilmiştir.

4.2.1.4. İşletme Performansının Başarı/Başarısızlık Değerlendirmesi

2021 yılına ilişkin istatistiklere göre, Türkiye'de bulunan Zafer Havalimanı dahil olmak üzere toplam 688 adet uçak (640'u iç hatları ve 48'i dış hatları kullanan), olmak üzere havaalanlarını kullanmıştır. Bu veriler, Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü vasıtasıyla açıklanmıştır (DHMİ, 2023). 2023 yılının ilk iki ayında seyahat eden yolcu sayısı 7.908 olmuştur (DHMİ, 2023). Zafer Bölgesel Havalimanı işletmesine kaynaklık eden kamu-özel sektör arasında akdedilen sözleşmeye göre yolcu garanti ödemeleri giden yolcu sayısı esas alınarak hesaplanmaktadır (Sayıştay Başkanlığı, 2018).

Sayıştay Başkanlığı'nın 2018 yılında açıkladığı rapora göre, IC İÇTAŞ firması ile akdedilen uygulama sözleşmesinin 28 numaralı maddesinde, iç hatlarda yolcu servis ücret bedeli 2 avro, dış hatlarda ise 10 avro olacak şekilde garanti edilmiştir. Ancak 2021 yılında COVID-19 pandemisi nedeniyle hava trafiğinin azalması sonucu devlet, garanti edilen tutarları ödemiştir. Buna göre, 2021 yılında ödenen devlet garantisi ödemeleri 5.202.156 avro olarak kaydedilmiştir (Sayıştay Başkanlığı, 2018). 2022 yılı itibariyle ise garanti edilen iç hat yolcu sayısı 775.137 kişi, garanti edilen dış hat yolcu sayısı ise 542.596 kişi olarak açıklanmıştır. Mezkûr veriler, KÖİ projelerinin kamu hizmeti amacıyla gerçekleştirilmesi nedeniyle büyük mali külfetlere yol açabileceğini ve geçiş garantisi açısından hata payının yüksek olabileceğini göstermektedir.

Zafer bölgesel havalimanı, Türkiye'nin Kütahya şehrinde yer alan bir havalimanıdır. İlk olarak 2012 yılında faaliyete geçen havalimanı, son yıllarda gündemde olan bir konudur. Havalimanının zarar edip etmediği konusu da bu gündem maddelerinden biridir. Zafer bölgesel havalimanı, 10 milyon yolcu kapasitesine sahip bir havalimanı olarak inşa edilmiştir. Ancak, havalimanının inşaatı sırasında yaşanan bazı sorunlar nedeniyle, havalimanı planlanandan daha fazla maliyetle tamamlanmıştır. Bu durum, havalimanının işletmesinde de bazı sıkıntılara yol açmıştır. Havalimanının zarar

edip etmediği konusunda ise net bir bilgiye sahip olmak oldukça zordur. Resmi kaynaklarda havalimanının mali tablosuna dair detaylı bilgiler yer almamaktadır. Ancak, bazı medya kaynakları ve uzmanların yaptığı açıklamalara göre, Zafer bölgesel havalimanı zarar etmektedir. Havalimanının zarar etmesindeki en büyük etkenlerden biri, havalimanının yeterince yolcu çekememesidir. Havalimanının bulunduğu bölgedeki turizm potansiyelinin düşük olması, havalimanının yolcu sayısının da düşük olmasına neden olmuştur. Bu durum, havalimanının gelirlerinin yetersiz kalmasına sebep olmuştur.

Diğer bir etken ise, havalimanının işletmesinde yaşanan maliyet artışlarıdır. Havalimanının inşaatı sırasında yaşanan problemler, havalimanının işletmesine de yansımış ve maliyetleri artırmıştır. Ayrıca, havalimanının bakım masrafları da oldukça yüksektir.

Uzun vadeli ve büyük maliyetli kamu özel işbirliği projelerinde, idare ve özel sektör arasındaki risk paylaşımı belirleyici bir faktördür. Ancak, bu risk paylaşımının idarenin üstlendiği riskin özel sektöre aktarılması şeklinde gerçekleştirilmesi durumunda, doğru hesaplamalar yapılmaması ve olası risklerin göz ardı edilmesi sonucu kamuya yüksek mali külfetler doğabilmektedir. Kamu-Özel İşbirliği projelerinin başarılı bir şekilde yürütülmesi ve toplumsal fayda sağlaması için, fizibilite çalışmalarının ayrıntılı bir şekilde yapılması gerekmektedir. Özellikle, projenin yüksek maliyeti nedeniyle risklerin dikkatle değerlendirilmesi ve yönetilmesi gerekmektedir. Bu şekilde, projenin sürdürülebilirliği ve toplumsal fayda sağlama potansiyeli artırılabilir. Kamu idaresinin, yeterli mali kaynaklarının olup olmadığını dikkatli bir şekilde değerlendirmesi ve gerektiğinde özel sektörün finansmanından yararlanması gerekmektedir. Ancak, garanti ödemeleri gibi risklerin doğru bir şekilde tahmin edilmesi ve yönetilmesi, projenin başarısını etkileyen önemli faktörler arasındadır. Bu nedenle, KÖİ projelerinin gerçekleştirilmesi öncesinde detaylı bir fizibilite çalışması yapılması ve risklerin dikkatle analiz edilmesi, projelerin toplumsal fayda sağlaması ve sürdürülebilir olması için büyük önem taşımaktadır.

4.2.2. Avrasya Tüneli ve Başarı/Başarısızlık Değerlendirmesi

4.2.2.1. İşletmeye İlişkin Genel Bilgiler

Şekil 4.3. İstanbul Boğazı Karayolu Tüp Geçişi (Avrasya Tüneli)



Kamu Özel İşbirliği modellerinden Yap-İşlet-Devret yöntemiyle ihale edilen Avrasya Tüneli'nin temelleri 26 Şubat 2011 tarihinde atılmıştır. Proje metropolün en temel sorunlarından olan yoğun trafiğe çözüm amacıyla ve alternatif ulaşım imkânı sağlama yöntemi ile gündeme gelmiştir. İşletme sayesinde Asya ile Avrupa kıtaları deniz tabanından birleştirilmiş ve büyük mühendislik teknolojileri kullanılmıştır. 3 yıl 11 ayda tamamlanan proje 2016 yılında hizmet vermeye başlamıştır.

Avrasya Tüneli Uygulama Sözleşmesi 25 Şubat 2011 tarihinde özel sektör tarafını teşkil eden Yapı Merkezi İnşaat ve Sanayi Anonim şirketi ile Güney Kore menşeli SK Ecoplant Co. Ltd. şirketi; kamu tarafını teşkil eden T.C. Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı arasında akdedilmiştir. Sözleşmeye göre işletme süresi 25 yıl 28 gün olarak belirlendiğinden kamuya devredileceği tarih 31 Ocak 2042 tarihi olacaktır. 2021 yılı için

garanti edilen günlük birim araç sayısı 69.873 olarak belirlenmiştir¹⁷ (Aydın, Gücüyener, & Yavrucu Demircan, 2022, s. 79).

Avrasya Tüneli işletmesine ait uygulama sözleşmesinde gelir paylaşım modelinin yer aldığı, bu sebeple işletmenin kara geçmesi akabinde elde edilen gelirin %30'luk kısmını kamunun, %70'lik kısmının ise özel sektör tarafından üstleneceği ifade edilmektedir (Aydın, Gücüyener, & Yavrucu Demircan, 2022, s. 89).

4.2.2.2. İşletmenin Koşullu Yükümlülükler/Devlet Garantileri Açısından İncelenmesi

Avrasya Tüneli işletmesinin bakiye yatırım bedeli 1,245 milyar dolar olup, bu tutarın %88'ine tekabül eden kısmı ekonomik finans ve kredi sağlayan uluslararası bankalar vasıtası ile sağlanmıştır. Yatırımın uluslararası kredi kuruluşları tarafından karşılanması, kredi geri ödemelerinin döviz cinsinden gerçekleştirilmesini zorunlu kılmaktadır. Bu durum uygulama sözleşmesi hükümleri ile belirlenmektedir. Özellikle pandemi salgını gibi bütün dünyanın etkilendiği ve uzun süreli sosyal izolasyonların yaşandığı uzun takvimlerde işletmelerin kullanılmaması fakat buna mukabil kredi ödemelerinin döviz endeksli olarak ödenmeye devam etmesi kamuya külfet olarak dönmektedir.

Kanaatimizce uygulama sözleşmelerinin mücbir sebep ya da uyarılma hükümlerine esnek şekilde düzenlenmesi Türk lirasının dolar karşısında değer kaybetmesi durumunda can simidi görevi üstlenebilecektir. Nitekim Avrasya Tüneli araç geçiş ücretlerinin esasen yıllık bazda ve ABD doları üzerinden yılda iki defa olmak üzere Türk Lirasına dönüştürülerek belirlendiği (Aydın, Gücüyener, & Yavrucu Demircan, 2022, s. 98) sabitken, işletmenin kamuya devredileceği 2042 yılına kadar ödenecek geçiş garanti tutarlarının çok yüksek meblağları bulacağı öngörülebilmektedir.

Avrasya Tüneli araç geçiş ücretleri ve araç geçiş garantileri aşağıdaki tabloda belirtilmiştir:

¹⁷ Rapor çalışması Dr. Ersin Arıoğlu ve Başar Arıoğlu öncülüğünde yürütülmüş, Bakanlığa sunulması akabinde güncelleme görmüştür.

Tablo 4.1. Avrasya Tüneli Araç Geçiş Ücretleri ile Araç Garanti Sayıları

Yıl	Araç Geçiş Ücretleri	Araç Garanti Sayısı
2016	15 TL (ÖTV ve KDV dahil)	68.000.000
2017	16,25 TL (ÖTV ve KDV dahil)	87.000.000
2018	17,75 TL (ÖTV ve KDV dahil)	100.000.000
2019	19,00 TL (ÖTV ve KDV dahil)	120.000.000
2020	22,50 TL (ÖTV ve KDV dahil)	135.000.000
2021	25,00 TL (ÖTV ve KDV dahil)	165.000.000
2022	27,50 TL (ÖTV ve KDV dahil)	180.000.000

Kaynak: Bu bilgilerin kaynağı resmi Avrasya Tüneli web sitesidir (<https://avrasyatuneli.com/>).

Tablodaki veriler, Avrasya Tüneli'nin açılış tarihinden bu yana geçen yıllarda araç geçiş ücretlerindeki artışları ve araç geçiş garantisi uygulamalarını göstermektedir. 2016'da açılan tünelde araç geçiş ücreti 15 TL iken, herhangi bir araç geçiş garantisi sunulmamaktaydı. Sonraki yıllarda, araç geçiş ücretleri yıllık bazda artarken, 2020 yılında araç geçiş garantisi uygulamasına başlandı. Bu garantinin amacı, tünelin işletmesini yürüten şirketi olası mücbir sebeplerden doğabilecek zararlardan korumaktır. Tablodaki veriler, tünelin trafiğine bağlı olarak araç geçiş ücretlerindeki artışların ve garantilerin gelecekte değişebileceğini göstermektedir

Tablodaki veriler, Avrasya Tüneli'nin işletme modelindeki değişiklikleri de yansıtmaktadır. Örneğin, tünelin açılışından 3 yıl sonra başlayan araç geçiş garantisi uygulaması, işletmecinin potansiyel maliyet risklerinden korunmasına yardımcı olmak için yapılmış bir değişikliktir. Ayrıca, araç geçiş ücretlerindeki artışlar yıllık olarak gerçekleşmektedir ve bu artışların yarattığı etkiler, tünelin trafiği ve kullanım oranına bağlıdır. Örneğin, 2020 yılında araç geçiş ücretleri %22 artarken, aynı yıl araç geçiş garantisi uygulaması da başlamıştır.

Araç geçiş ücretlerindeki artışlar ise, tünelin trafiğine ve doluluk oranına bağlıdır. 2016'da tünelin açılışı sırasında, araç geçiş ücretleri oldukça düşüktü çünkü tünelin trafiği henüz tam olarak oluşmamıştı. Ancak sonraki yıllarda, tünelin popülerleşmesi ve kullanım oranlarının artması nedeniyle, araç geçiş ücretleri yıllık olarak artmıştır. Bu durum, ekonomik açıdan karlı bir iş modeli sunmaktadır. İşletmeciler, tünelin kullanımından kaynaklanan maliyetleri karşılamak için araç geçiş ücretlerinde artış yaparak kârlarını maksimize etmek istemektedirler. Ancak yüksek araç geçiş ücretleri, bazı sürücülerin alternatif yolları tercih etmelerine neden olabilir. Bu durum, tünelin trafiğinin azalmasına ve işletmecilerin planladığı kârların gerçekleşmemesine yol açabilir.

4.2.2.3. İşletme Uygulama Sözleşmesinin Ticari Sır Açısından İncelenmesi

İşletmeye ait uygulama sözleşmesinin kamuoyu ile paylaşılmaması 2042 yılına kadar kamuya devredilmeyecek olan işletmeye ilişkin birçok bilginin tartışılmayacağı anlamına gelmektedir. Sayıştay Başkanlığı ve bir kısım kamu kuruluşlarınca yapılan raporlama işlemlerine ek olarak 4982 Sayılı Bilgi Edinme Kanunumuz çerçevesinde mezkûr kurum ve kuruluşlarımızdan sözleşmeler ve ticari sır boyutu ile ilgili bilgi edinme amaçlanmıştır. Bu kapsamda belirtilen kurumlara müzekkere ile bilgi talebinde bulunulmuştur.

28.09.2022 Tarihinde Strateji ve Bütçe Başkanlığına yaptığımız başvuruya kuruluşun 05.10.2022 tarihinde verdiği cevabi yazı;

Şekil 4.3. Strateji ve Bütçe Başkanlığı Bilgi Edinme Başvuru Yanıtı

Cevap: STRATEJİ VE BÜTÇE BAŞKANLIĞI (05.10.2022 15:09)

Sayın İlgili,

Yap-işlet-devret modeli kapsamında 3996 sayılı Kanun'un 2. maddesinde sayılan yatırım ve hizmetlerin gerçekleştirilmesi, yap-kirala-devret modeli kapsamında hastane, yurt yapımı gibi yatırım ve hizmetlerin gerçekleştirilmesi şeklindeki Kamu Özel İşbirliği projelerinde; özel hukuk hükümlerine tabi olan uygulama sözleşmeleri yetkili idarelerin bağlı, ilgili veya ilişkili olduğu Bakanın onayı alınarak şirket ile imzalanmaktadır. Söz konusu yatırım ve hizmetlerin ilan edilerek duyurulması, isteklilerde aranacak özelliklerin belirlenmesi, şartnamelerin hazırlanması, görevlendirme usullerinin belirlenmesi gibi ihale öncesi ve ihale sonrası hazırlık süreçleri (sözleşmelerin imzalanması dahil) yetkili idarelerin yetki ve sorumluluğunda olduğundan Başkanlığımız görev alanına girmemektedir. Bu bağlamda, KÖİ projeleri sözleşmeleriyle ilgili soruların ilgili kuruluşlara yöneltilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir. Bilgilerinize sunulur.

Kamu özel işbirliği sözleşmelerinin hukuki niteliği uzun yıllardır tartışılan bir konu olmuştur. Ancak Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından yapılan açıklamada, bu sözleşmelerin özel hukuk sözleşmeleri olduğu belirtilmiştir. Söz konusu sözleşmeler, özel hukuk hükümlerine tabi olup, yetkili idarelerin onayı alınarak şirketler tarafından imzalanmaktadır. Bu açıklama, Türk hukuk literatüründe ve akademik yazında sıkça tartışılan KÖİ sözleşmelerinin hukuki niteliği sorusuna da cevap niteliği taşımaktadır. Sözleşmelerin tarafımız ile paylaşılması konusundaki talebimize karşılık olarak ihale öncesi ve sonrası işlemlerin ve sözleşme imzalanması süreçlerinin yetkili alt birimlerden talep edilebileceği belirtilmektedir.

4.2.2.4. İşletme Performansının Başarı/Başarısızlık Değerlendirmesi

Kamu Özel İşbirliği yatırım ihtiyaçlarının karşılanmasında önemli bir argüman olarak karşımıza çıkmaktadır. Avrasya Tüneli projesi de bu kapsamda metropolün yoğun trafiğine çözüm bulma amacıyla geliştirilmiştir. Her kamu hizmetine sunulan işletme de olduğu gibi bu işletmenin de kamuya ekonomik yük getirmeden fayda sağlaması amaçlanmıştır.

Avrasya Tüneli'nin klasik kamu yatırımı yerine kamu özel işbirliği modeli ile geliştirilmesinin pratikte daha fazla harcama etkinliği getirmesi beklenmektedir. Aksi takdirde projenin KÖİ felsefesine aykırı şekilde geliştirildiği gündeme gelebilecektir. Avrasya Tüneli, Kamu Özel İşbirliği modeli kullanılarak gerçekleştirilmiş bir projedir. Proje kapsamında, İstanbul Boğazı'nın altından iki katlı tünel yapılmış ve bu tünel aracılığıyla Avrupa ve Asya yakaları arasında ulaşım sağlanmaktadır. Başarılı bir KÖİ projesi olarak kabul edilmesi için çeşitli kriterler bulunmaktadır. Bu kriterler arasında, proje finansmanı, zamanında tamamlanması, maliyet-etkinliği, işletme ve bakımın başarılı şekilde yapılması gibi unsurlar yer almaktadır. Avrasya Tüneli'nin bu kriterlere bakıldığında başarılı bir KÖİ projesi olarak kabul edilmesi mümkündür. Projenin finansmanı, özel sektör tarafından sağlanmış ve projenin tamamlanması da zamanında gerçekleştirilmiştir. Ayrıca, tünelin işletme ve bakımı da başarılı şekilde yapılmaktadır. Ancak, KÖİ projeleri genellikle tartışmalı olabilmektedir ve bazı kişilerin bu projelere yönelik eleştirileri bulunmaktadır. Bu eleştiriler arasında, proje maliyetlerinin yüksek olması, kamu kaynaklarının özel sektöre aktarılması, projenin çevresel etkileri gibi konular yer almaktadır. Tünelin inşaat maliyeti yaklaşık 1,2 milyar dolar olarak

açıklanmıştır. Bunun yanı sıra, işletme maliyetleri de oldukça yüksektir. Tünelin güvenliği ve teknolojik yapısının sağlanması için birçok personel ve ekipman gerekmektedir. Bu nedenle, işletme maliyetleri yüksek seviyelerde olabilir.

Tünelin işletme gelirleri ise, özel araç ve minibüsler için belirlenen ücretlerle elde edilmektedir. Gelirlerin ne kadar olduğu hakkında tam bir bilgiye sahip değiliz ancak bazı kaynaklarda, işletme gelirlerinin beklentilerin altında kaldığı belirtilmektedir. Kâr zarar durumu hakkında net bir bilgi olmamasına rağmen, tünelin yüksek maliyetleri göz önüne alındığında, tünelin henüz kar etmediği veya beklenen karlılığı sağlamadığı düşünülebilir. Ancak, tünelin İstanbul trafiğini rahatlatması ve uzun vadede bölge ekonomisine katkı sağlaması göz önüne alındığında, tünelin sosyal faydaları da dikkate alınabilir. Avrasya Tüneli'nin başarılı bir KÖİ projesi olarak kabul edilmesi mümkündür ancak bu konuda farklı görüşler de bulunmaktadır.

İşletmenin kamu tarafını teşkil eden idare ile Bilgi Edinme Kanunu çerçevesinde yapmış olduğumuz başvuruda da görüleceği üzere işletme sözleşmesi ticari sır olarak kabul edilmesi hasebi ile paylaşılmamaktadır. Öte yandan bakanlıklar ve alt kuruluşlarının da uygulama sözleşmesi konusunda sınırlı bilgi paylaşımında bulunduğu açıktır. İşletme sözleşmesinin kamuoyu ile paylaşılması başta Anayasal ilkelerden olan şeffaflık ve mali hesap verilebilirlik ilkeleri ile tezatlık oluşturmaktadır. 4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, bilumum kamu kurum ve kuruluşlarının istisnalar dışında her türlü doküman ve bilgiyi başvuran bireylere sağlamakla yükümlü olduğunu ifade etmektedir.¹⁸ Nitekim ticari sır olarak kabul edilmesindeki temel mantık, işletmenin

¹⁸ 4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, Türkiye'de kamusal bilgiye erişim hakkının düzenlenmesinde temel bir yasal düzenleyicidir. Kanunun 4. maddesi, herkesin kamu kurum ve kuruluşlarının elindeki bilgilere erişim hakkına sahip olduğunu belirtmektedir. Kamu kurum ve kuruluşları, bu bilgileri açık bir şekilde yayımlamak, açıkça reddetmek veya belirli bir süre içinde cevap vermek suretiyle taleplere yanıt vermeyi yükümlüdürler. 2004/7189 sayılı Yönetmelik, kanunun uygulanmasına ilişkin ayrıntılı yönergeler sunmaktadır. Yönetmeliğin 5. maddesi, bilgi taleplerinin nasıl yapılabileceğini ve hangi bilgilerin talep edilebileceğini belirtmektedir. Yönetmelik, taleplerin yazılı olarak yapılması gerektiğini, talep edilebilecek bilgilerin sınırlı olduğunu ve taleplerin doğru ve açık bir şekilde belirtilmesi gerektiğini vurgulamaktadır. Yönetmeliğin 6. maddesi ise, kamu kurum ve kuruluşlarının taleplere yanıt verme sürelerini belirlemektedir. Buna göre, kurumlar talepleri aldıktan sonra en geç 15 gün içinde yanıt vermekle yükümlüdürler. Bu süre, talebin niteliği ve kapsamı göz önüne alınarak uzatılabilir. Kurumlar, talebi reddetme veya bilgi verme konusunda karar verirken, kanun ve ilgili diğer mevzuat hükümlerini dikkate almak zorundadırlar. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ve yönetmeliği, Türkiye'de kamu kurum ve kuruluşlarının bilgiye erişim hakkının sağlanması için önemli bir yasal düzenleyici olarak kabul edilmektedir. Bu düzenlemeler, açıklık ve şeffaflık ilkesiyle yönetilen bir kamu yönetimi anlayışının geliştirilmesine katkı sağlamaktadır.

finansman yüklenicisinin özel firmalar olması ve firmalara ilişkin ekonomik verilerin ticari sır olarak kabul edilmesidir. İhaleye katılan firmaların, yatırım maliyeti vb. mali bilgilerin yanında proje geliştirme aşamasında yüksek mühendislik gerektiren fikri mülkiyet hukuku bağlamında korunan bilgileri de sözleşmelerde yer almaktadır. Bu haliyle fikri mülkiyet dışında yer alan bilgilerin projelerin doğrudan faydalanıcıları ile paylaşılmaması eleştiri konusu olmaktadır. Öte yandan özel firmalara ilişkin sırların kamu yararı karşısında tercih edilmesinin kanunlar hiyerarşisi ile çeliştiğini söylemek mümkün görünmektedir. Bu kapsamda belirttiğimiz sebeplerin mega proje niteliğinde olan işletmelerin başarısına gölge düşüren ilk etmen olduğu, kamu faydasına gerçekleştirilen hizmetin kamu tarafından desteklenmesine engel teşkil edebileceği ihtimal dahilindedir.

Sayıştay Başkanlığınca açıklanan verilere göre 2020 yılında taahhüt edilen yıllık araç sayısı 25 Milyondan fazla olmasına rağmen aynı yıl geçiş sayısı 13 milyon civarında olmuştur. Taahhüt gereği farkın kamu tarafından ve döviz cinsinden ödenmesi kamu hazinesi üzerinde ciddi mali kayıplar yaşatacaktır. Bu sebeple uygulama sözleşmelerinin revize edilebilmesi, yargı makamlarınca uyarlanabilmesi bu noktada oldukça önem arz etmektedir. Fakat Avrasya Tüneli'nin kredi sözleşmesi ile borç üstlenim sözleşmesi, uyuşmazlık meydana gelmesi halinde olaya İngiliz hukukunun tatbik edilmesini kararlaştırmıştır (Aydın, Gücüyener, & Yavrucu Demircan, 2022, s. 102). Bilhassa Covid-19 Pandemisi esnasında kullanımı mümkün olmamasına rağmen, geçiş taahhüdü ödemelerinin yapılması, buna mukabil sözleşmelerin yargı makamlarınca uyarlanamaması ve mücbir sebep gibi hukuki karinelere dayanarak yararlanamaması işletmenin kamuoyunda eleştirilme sebebini teşkil etmiştir.

4.3. TÜRKİYE İÇİN BAŞARILI KAMU ÖZEL İŞ BİRLİĞİ MODEL ÖNERİSİ

Kamu Özel İş Birlikleri son kırk yılda birçok ülkenin kamu hizmetlerinin geliştirilmesindeki başat yöntemlerden biri olmuştur. Kamu hizmetine amaçlanan işletmelerin geleneksel yöntemlerden farkının ortaya konulabilmesi projenin optimizasyonu sağlamakla mümkün olacaktır. Gelişmekte olan ülkelerde KÖİ'ler hem yanlış uygulamalar sebebiyle hem iktidarların siyasi argümanları olarak gerçek amacı dışında pazarlanmaları ile hem de kamuya bıraktıkları gizli mali yüklerle uzun süredir tartışma konusu olmaktadır.

Kamu-Özel İşbirliği projeleri, özel sektörün kamusal hizmetlerin sağlanmasına katılımını sağlamak amacıyla geliştirilen bir finansman modelidir. Bu model, kamusal alanda yapılan yatırımların finansmanı ve işletilmesi için devlet ve özel sektör arasındaki işbirliğini teşvik eder. Başarılı bir KÖİ projesi için, öncelikle proje kapsamının doğru şekilde belirlenmesi ve doğru bir proje tasarımının oluşturulması gerekmektedir. Bu, projenin amacı, ölçeği, finansmanı, işletmesi ve yönetimi gibi ana unsurların belirlenmesini içerir. Ayrıca, KÖİ projeleri için gerekli olan yasal düzenlemelerin uygun bir şekilde yapılması önemlidir. Bu, projelerin yasal dayanağı, hukuki korunması ve uyumsuzluk çözümüne ilişkin prosedürlerin açık bir şekilde belirlenmesi anlamına gelir. KÖİ projeleri, özel sektörün kamusal hizmetlerin sağlanmasına dahil edilmesiyle ilgili birçok riski de beraberinde getirir. Bu riskler arasında finansman riskleri, işletme riskleri, performans riskleri ve hukuki riskler bulunur. Bu nedenle, başarılı bir KÖİ projesi için, bu risklerin belirlenmesi, yönetimi ve azaltılması için uygun bir risk yönetim planının oluşturulması gereklidir. Son olarak, KÖİ projelerinde doğru bir işbirliği ve iletişim kültürü oluşturulması da kritik bir öneme sahiptir. Projenin tüm paydaşları, taraflar ile STK'lar arasındaki etkileşimi ve iletişimi artırmak için düzenli toplantılar ve diyaloglar düzenlenmelidir. Başarılı bir KÖİ projesi, doğru bir proje tasarımı, uygun yasal düzenlemeler, etkili risk yönetimi ve iyi bir işbirliği ve iletişim kültürü ile birlikte yürütülmelidir. Bu faktörlerin tümü, KÖİ projelerinin uzun vadeli sürdürülebilirliği ve kamu yararı sağlayacak şekilde işletilmesi için gereklidir.

Türkiye'de Kamu Özel İşbirliklerine ilişkin projeler ekseriyetle siyasi argüman aracı olarak politikacılar tarafından ortaya atılmakta, sözleşmeciler tarafından kamu ile özel sektör firması da bu siyasi beklentiye göre tasarım, işletme ve sonraki işlemlere ilişkin süreci yönetmektedirler. Bu durum ise birçok projenin kamuya külfet olarak dönmesi gibi çok ağır sonuçlar meydana getirmektedir. Bilimsel çalışmalar ve araştırmalar gerçekleştirilmesi ve bunun sonucunda projenin uygun görülmesi halinde inşa edilmesi beklenirken siyasi güdüler ve taahhütler sonucu yanlış uygulamalar ile maliye hazinesi uzun yıllar boyunca firmalara büyük tutarlı ödemeler gerçekleştirmek zorunda kalmaktadır.

Bu meyanda kamu özel işbirliği yoluyla kazandırılan hizmetlerin sağlıklı sonuçlar verebilmesi için öncelikle yasal altyapının kusursuz şekilde hazırlanması gerekmektedir. Türkiye'de KÖİ konulu sayısız kanuni düzenleme bulunmaktadır, bu

düzenlemeler her bir sektörel (elektrik, altyapı, ulaşım vb.) özgü olarak kanun koyucu tarafından hazırlanmaktadır. Kanunu besleyen yardımcı düzenlemeler (yönetmelik, yönerge vb.) de dahil edildiğinde bir mevzuat karmaşasından öteye gidemeyecek düzenleme yığını meydana gelmektedir. Oysa görece başarılı kabul edilen ülke uygulamalarına dikkat edilecek olunursa güncele cevap veren, kazuistik, yeknesak, çerçeve olarak kabul edebileceğimiz kanuni düzenlemeler tercih edildiğini görmekteyiz. KÖİ projelerinin her aşamasında hukuki ihtilafların gündeme gelmesi olağan olduğundan çerçeve düzenlemenin uyumsuzluğu giderme noktasında cevap olabileceği gerçeğidir. Öte yandan şeffaf ve kamuoyu desteğini almış projenin görece daha başarılı kabul edileceği şüphesizdir, nitekim şeffaflığın getireceği denetim projenin başarısına katkı sağlayacaktır. Titizlikle tasarlanmış sözleşmeler ilerde meydana gelebilecek ihtilafları önleyebilecek, tasarım aşamasında bilimsel metotların kullanılması ilerde kamu ekonomisini korumaya katkı sağlayacak, hatalı ekonomik beklentilerin önüne geçecektir.

Birçok gerçek ya da tüzel kişinin bir araya geldiği, uluslararası kuruluşlar ve finans kurumlarının sözleşmeci ya da katkı sunan olarak yer aldığı büyük bütçeli bu mega projeler için esas amaç ‘en iyi model’i oluşturmaktır. Bu sebeple dünya üzerinde uygulanan örneklerin hatalı ya da başarılı olma kriterlerinin analiz edilmesi, kamu özel iş birliklerinin tasarlanma aşamasından, yönetilmesine ve hatta feshedilmesine kadar kusursuz bir işleyiş ve ideal bir performans sağlanması hedeflenmelidir. Türkiye’de uygulanan örneklerden Avrasya Tüneli ile Zafer Bölgesel Havalimanı uygulamalarını çalışmanın önceki kısımlarında birden fazla kriter esas alarak değerlendirmiş ve nihai olarak kamuoyunda tartışılma sebeplerine bilimsel açıklamalar geliştirmiştik. Bu aşamada ise Türkiye’de ideal bir KÖİ projesinin yasal açıdan, uygulama sözleşmesi açısından, politik açıdan vb. nasıl kusursuz olarak ikmal edilebileceği, başarılı addedilmesine sebep teşkil edecek hangi kriterleri barındırması gerekeceği mukayeseli bir anlatımla analiz edilmeye çalışılacaktır.

4.3.1. Hukuki Altyapının Geliştirilmesi

Kamu özel işbirliği uygulamalarının Türkiye'deki yasal çerçevesinin çeşitlilik göstermesi, uygulamaların etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesini zorlaştırmaktadır. Bu nedenle, mevzuatın daha bütüncül ve standardize edilmiş bir yapıya kavuşturulması, KÖİ uygulamalarının daha şeffaf, adil ve sürdürülebilir bir şekilde yürütülmesine

yardımcı olabilir. Ayrıca, uygulama ve denetim süreçlerinin daha etkin bir şekilde yönetilmesi de önemlidir. Bu amaçla, mevzuatın sadeleştirilmesi, yönetim süreçlerinin hızlandırılması ve denetim mekanizmalarının güçlendirilmesi gibi adımların atılması gerekmektedir. 1980'li yıllardan itibaren, kamu özel işbirliği modelleri giderek daha popüler hale gelmiş ve çeşitli yasal düzenlemeler ile desteklenmiştir. Bu düzenlemeler, kamu özel işbirliği modellerinin yasal bir çerçeveye oturtulması ve bu modellerin daha güvenli, şeffaf ve sürdürülebilir bir şekilde uygulanabilmesi için tasarlanmıştır. KÖİ uygulamaları Avrupa ülkeleri ve menşei ülke konumunda olan İngiltere'de bütünleşik ve aynı zamanda güncel yasal mevzuat şeklinde bir standardizasyon ile yürütülmektedir. Ülkemizde farklı modeller için kanun, yönetmelik ve Bakanlar Kurulu Kararları ile sayısız kanuni düzenleme mevcuttur. Bu düzenlemelerin sayısındaki çeşitlilik ve artış mevzuatta dağınıklığa ve birbirinden farklı uygulamalara yol açmıştır. Öte yandan mevzuatın çeşitliliği hem kamu idareleri hem uygulayıcılar için anlaşılması zor metinler haline dönüşmüştür.

KÖİ modellerine ilişkin yasa koyucumuz tarafından hazırlanan yasal mevzuatın çeşitliliği ve karmaşıklığını görebilmek adına mevzuatı kül halinde irdelemek gerekmektedir. KÖİ uygulamalarının başladığı tarihlerde yasal düzenlemeler gerçekleştirilmiş ve fakat mevzuat derlemesi ya da KÖİ çerçeve kanun hazırlanması gibi zaruri amaçlar güdülmemiştir. Bu meyanda ülkemizde hala yürürlükte bulunan model-modele özgü mevzuat şöyle analiz edilmiştir: Türkiye'nin KÖİ temalı yerel mevzuatı, kamu özel işbirliği projelerinin yasal çerçevesini belirlemek amacıyla çıkarılmış bir dizi yasal düzenlemelerden oluşur. Bu düzenlemeler, özellikle son 20 yılda çıkarılmıştır ve öncelikle büyük ölçekli altyapı projelerini kapsamaktadır.

Türkiye'de KÖİ projelerine ilişkin yerel mevzuat, 2002 yılında yürürlüğe giren Kamu Özel İşbirliği Kanunu'yla başlamıştır. Bu kanunun yanı sıra, KÖİ projelerinin ihale edilmesi, sözleşme süreçleri, finansmanı ve uygulanmasıyla ilgili detaylı düzenlemeler içeren yönetmelikler ve tebliğler de yayınlanmıştır. Bunlar arasında Kamu Özel İşbirliği Yönetmeliği, KÖİ Finansmanı Tebliği ve Kamu Özel İşbirliği Projelerinde Yapılacak İşlemlerde Uygulanacak Usul ve Esaslar Tebliği gibi düzenlemeler yer alır. Bunun yanı sıra, Türkiye'deki belediyelerin de KÖİ projelerine ilişkin kendi yerel mevzuatları vardır. Bu mevzuatlar, özellikle şehirlerdeki altyapı projelerini kapsamaktadır ve yine ihale süreçleri, sözleşme süreçleri, finansmanı ve uygulama gibi konularda düzenlemeler

içermektedir. Görüleceği üzere KÖİ temalı yerel mevzuatımız yıllar içerisinde toparlak ve yeknesak bir görünüm kazanmak bir tarafa, oldukça karmaşık ve neredeyse sektörel işletmelerin her biri için özel yasa tasarısına dönmüş vaziyettedir. Bir süredir konuşulan KÖİ Mevzuatı yalnızca taslak olarak kalmış ve kanun koyucu tarafından hukuk sistemimize kazandırılmamıştır. Bu durum meydana gelen uyuşmazlıkların çözüm yöntemleri ile yargısal süreçler açısından adeta bir handikap yaratmaktadır. KÖİ sözleşmelerinin özel hukuk sözleşmesi mi yahut idarenin bir işlemi mi olduğu tartışması yaklaşık 30 yıl sürdükten sonra Anayasal değişiklik ve yargı içtihatları ile şekillenmiştir. Böylesine temel bir konuda dahi yasal mevzuat açık olmadığı için uzun süreli tartışmalar meydana gelmiştir. Dolayısı ile KÖİ projesinin henüz tasarım aşamasında hangi mevzuat altında nasıl şekilleneceği, sözleşmeciler tarafların sözleşmeyi eksik ya da yanlış uygulamaları durumunda hangi cezai veya idari müeyyideler ile karşılaşacakları, sözleşme hükümlerinin ifasında yargısal denetim mekanizmalarının olabildiğince açık ve uygulanabilir olması gerekmektedir.

KÖİ'lere ilişkin hukuki alt yapının elzemliği bütün önerilerin mihenk taşı oluşturmaktadır. Hukuki açıdan noksan projelerin zaman içerisinde büyük külfetlere yol açması kaçınılmazdır. Ülkede yerleşik KÖİ politikası ve bununla beraber KÖİ yasası mevcut değilse konjonktürel her hükümetin politika değişikliği KÖİ çalışmalarına yön verecek, esnek bir mevzuatla beraber olumsuz sonuçlara sebep olacaktır.

Kamu Özel İşbirliği projelerinde finansman ihtiyacı özel sektör tarafından ikmal edilmektedir. Özel sektör tarafını teşkil eden firmaların yerli ve yabancı ortakları, etkileşimde oldukları kredi kuruluşları ile beraber çok taraflı oluşumlar meydana gelmektedir. Dolayısı ile çok kapsamlı ve çok taraflı oluşumların KÖİ projelerinde sözleşmeciler taraf olarak yer almaları büyük çaplı araştırmalar sonucu gerçekleşmektedir. Sözleşmelerin hukuki güvenlik altında hazırlanmaması, dayanağı olan mevzuatın karmaşık olması finansör şirketlerin projelere olumsuz yaklaşımlarına sebebiyet vermektedir. Uluslararası sermaye ancak şeffaf ve dayanak mevzuatı bulunan, hukuki güvenlik endişesi olmayan projelerde yer alma çabasında olacaktır. Dolayısı ile yerli ve yabancı finansörün projelerde yer almasının başat etmeni de mevzuat eksikliği olacaktır.

4.3.2. Geçiş Garantisi Yönteminin Revize Edilmesi

Kamu-Özel İşbirliği projeleri, kamu hizmetlerinin özel sektör tarafından finanse edilmesi, inşa edilmesi, işletilmesi veya bakımının yapılması amacıyla kurulan ortaklıklardır. Bu projelerde, geçiş garantileri gibi finansal araçlar kullanılarak, özel sektör yatırımcılarına belirli bir süre boyunca sabit bir getiri sağlanmaktadır. Ancak, geçiş garantilerinin bazı dezavantajları bulunmaktadır ve bu dezavantajların üstesinden gelmek için çözüm yolları aranmaktadır. Birinci dezavantaj olarak öngörülemeyen maliyetler gösterilebilir. Geçiş garantileri, kamunun özel sektöre belirli bir süre boyunca sabit bir ödeme yapmasını gerektirdiğinden, maliyetleri önceden tahmin etmek zor olabilir. Projenin gerçek maliyetleri, başlangıçta yapılan tahminlerden farklılık gösterebilir. Bu durumda, kamu bütçesinde beklenmeyen bir mali yük oluşabilir. Bu sorunu çözmek için daha detaylı mali analizler ve risk değerlendirmeleri yapılmalıdır. Projenin tüm aşamalarında gerçekçi maliyet tahminleri ve risk senaryoları belirlenmelidir. Ayrıca, geçiş garantileri için esnek ödeme mekanizmaları oluşturulmalıdır. Özel sektörle müzakerelerde, değişken maliyetlere uyum sağlayabilen esneklikler tanınmalıdır. İkinci dezavantaj olarak kamu borç yükü gösterilebilir. Geçiş garantileri, KÖİ projelerinde kamu kaynaklarının uzun vadeli taahhütlerini gerektirir. Bu durum, kamu borç yükünün artmasına neden olabilir ve kamu bütçesinin sürdürülebilirliği açısından risk oluşturabilir. Bu sorunu çözmek için geçiş garantilerinin süresi ve miktarı, kamunun finansal kapasitesi ve öngörülen getiri potansiyeli göz önünde bulundurularak belirlenmelidir. Ayrıca, kamu tarafında etkin bir risk yönetimi stratejisi uygulanmalıdır. Risk dağılımı ve risk paylaşımı prensiplerine dayanan çeşitli finansal enstrümanlar kullanılabilir. Üçüncü dezavantaj olarak getiri zorlukları gösterilebilir. Geçiş garantileri, özel sektör yatırımcılarına sabit bir getiri sunar. Ancak, projenin gerçekleşmesi durumunda beklenen getiriye ulaşmak zor olabilir. Özellikle, proje gelirlerinin tahmin edilenden daha düşük olması durumunda, kamunun özel sektöre garanti sağlaması gerekebilir. Bu sorunu çözmek için daha gerçekçi ve kapsamlı bir finansal analiz yapılmalıdır. Projenin ekonomik getirisi ve riskleri dikkate alınarak, garanti miktarları yeniden değerlendirilmelidir. Ayrıca, geçiş garantisi ödeme mekanizmaları, esneklik sağlayacak şekilde tasarlanmalıdır. Gelirlerin beklenenden düşük olduğu durumlarda, ödemelerin rahatlatılması veya geçici olarak ertelenmesi gibi esneklikler sağlanmalıdır. Özetle KÖİ'lerde geçiş garantileri önemli finansal araçlardır ancak bazı dezavantajları vardır. Öngörülemeyen maliyetler, kamu borç yükü ve getiri

zorlukları gibi sorunlarla karşılaşılabilir. Bu sorunları aşmak için hukuki altyapı yeniden revize edilmelidir, daha detaylı mali analizler yapılmalı, risk değerlendirmeleri gerçekçi bir şekilde yapılmalıdır. Ayrıca, esnek ödeme mekanizmaları oluşturularak değişken maliyetlere uyum sağlanabilir ve kamunun finansal kapasitesi ile öngörülen getiri dikkate alınarak geçiş garantilerinin süresi ve miktarı belirlenebilir. Kamuda etkin bir risk yönetimi stratejisi uygulanarak risk dağılımı ve paylaşımı prensiplerine dayalı finansal enstrümanlar kullanılabilir. Bu yollarla, KÖİ'lerde geçiş garantilerinin dezavantajları minimize edilebilir ve projelerin sürdürülebilirliği sağlanabilir.

4.3.3. Rekabet Ortamının Sağlanması ve İhale Usulünün Geliştirilmesi

Dünya Bankası ülkeler nezdinde gerçekleşen ihalelere katılımcı ve sözleşmeci şirketleri incelediği raporlarını yıllık olarak güncellemektedir. 2020 yılı itibari ile 137 ülkede 6 bin 400 ihale üzerinde gerçekleştirilen incelemelerde Türk menşeli şirketlerin de kamu ihalelerinde ilk sıraları aldığı görülmektedir. Bu durum parlamentoda eleştiri konusu yapılırken aynı zamanda kamu özel işbirliği projelerindeki ihale usulünü ve uygulama sözleşmelerini de gündeme taşımıştır. Tartışmalar daha çok sözleşmeci şirketlerin rekabet edemeyeceği bir ihale usulünün güncelleme cevap veremeyeceği, bu bağlamda kamu kaynaklarının israf edileceği noktasında toplanmaktadır.

Birleşik Krallıkta uygulanan KÖİ projelerinde inşa edilecek yapıya ait işler kısımlara ayrılarak, ayrı ayrı ihaleye çıkılmaktadır. Şehir içi taşımacılığa ait ihaleler rota ayrımı gözetilerek birden fazla ihale görülmektedir. Bu durumun projelerin toplam maliyetini düşürebileceği gibi aynı zamanda küçük işletmeciyi de ihale sürecine katılmaya teşvik etmektedir (Amaral, Saussier, & Yvrande, 2010, s. 3). İngiltere'nin aksine Türkiye'de uygulanan KÖİ projelerinde projenin tamamı (inşası, işletmesi, bakımı) tek bir şirkete ve onun finansörü olan kredi kuruluşuna ihale edilmektedir. Bu hali ile küçük işletmelerin mega projelerde katılması ve rekabet ortamının sağlanması mümkün görünmemektedir. Fakat doktrinde var olan tartışmaların biri de özel sektörün parçalanmış ihalelere sıcak bakmayacağıdır.

Uygun maliyetle en uygun hizmetin temin edilmesi ancak çok sayıda talep edenin var olduğu rekabet ortamında gelişebilecektir. Kamu İhale Mevzuatında tek isteklinin katılımı halinde ihalenin iptal edilmesine yönelik hükümler mevcut olmasına nazaran KÖİ'lerde ekseriyetle sözleşmeci olarak yer alan şirketlerin genelde münferit ve

tanınan şirketler olması kamuoyu ve parlamento tarafından eleştirilen bir başka husustur. Danıştay'ın ise yaklaşık maliyetin altında teklif sayısının bulunması durumunda ihaleyi geçerli kabul ettiği sayısız içtihadı bulunmaktadır (Sezginer, 2013, s. 1317).

Türkiye’de uygulanmaya çalışılan KÖİ projelerinde henüz tasarım aşamasında dahi ‘ticari sır’ olarak kabul edilen ve ifa edilen işin şeffaflığına zarar veren sayısız uygulamalar mevcuttur. Bu anlayış hem hesap verilebilirlik, şeffaflık gibi Anayasal ilkelere zarar vermekte hem de ihale sürecine dahil olacak özel sektörün bu ilişkiye olumsuz yaklaşmasına sebebiyet vermektedir. KÖİ mevzuatının yerli ve küçük işletmecileri de dahil eden oluşuma güncellenmesi olumsuzlukları gidermede öncelik olabilir. Bu vesileyle ihale dokümanlarının ticari sır olmaktan çıkarılarak alt yüklenicilerle paylaşılması, uygun olduğu ölçüde ünitelendirilerek ihale edilmesi rekabet ortamını sağlayacak adımlardan olacaktır. Bunun yanında Rekabet Kurumunun sürece dahiline ilişkin yasal mevzuatın revize edilmesi fayda sağlayacak bir diğer girişim olacaktır. Ayrıca KÖİ projelerine ilişkin denetimin, sözleşmecî kurum veya kuruluş bünyesinde gerçekleştirilmesi anlayışı yerine ideal denetim yöntemi olan kurum dışından bağımsız idari otoriteler vasıtasıyla gerçekleştirilmesi, aşamalarda her türlü bilgi ve belgenin Sayıştay Başkanlığı ile paylaşılması hukuk devletinin olmazsa olmaz kriteri olduğu gibi aynı zamanda rekabet ortamını güçlendiren uygulamalara vesile olacaktır.

4.3.4. Uygulama Sözleşmelerinin Güncelleştirilmesi ve Tahkim Usulünün Yeniden Değerlendirilmesi

Kamu-Özel İşbirliği sözleşmelerinde tahkim yoluna başvurulmasını çalışmamızın üçüncü bölümünde tartışmalı konular içerisinde değerlendirmiştik. Bu bölüm başlığı altında bu soruna çözüm önerilerini ifade etmeye çalışacağız. KÖİ’lerde tahkimin mevcudiyeti bazı sorunlara neden olabilir. İlk olarak hukuki sürecin kontrolünün yargı yerine bağımsız bir tahkim kurumuna geçmesidir. Bu durumda, kamu otoriteleri veya mahkemeler, karar alma sürecinde doğrudan etkili olamazlar ve son kararı tahkim heyeti verir. Bu, kamu yararını koruma ve denetim yeteneğini zayıflatabilir. İkincisi, tahkim süreçleri genellikle gizli olduğu için şeffaflık sorunları ortaya çıkabilir. Kamuoyuna açık olmadıkları için, sözleşmeyle ilgili önemli bilgiler kamuya sunulmayabilir ve bu da kamu güvenilirliği sorunlarına yol açabilir. Özellikle kamu kaynaklarının kullanıldığı KÖİ projelerinde, şeffaflık ve hesap verebilirlik önemlidir.

Tahkim süreçleri aynı zamanda maliyetli olabilir. Tahkim masrafları, uzman görüşleri, tahkim heyeti ücretleri ve diğer ilgili maliyetlerle birlikte artabilir. Ayrıca, tahkim süreçleri zaman alıcı olabilir ve çözümün elde edilmesi için uzun süreler gerektirebilir. Bu durumda, anlaşmazlıkların hızlı ve etkin bir şekilde çözülmesi zorlaşabilir ve projelerin süreci olumsuz etkilenebilir. Tahkim süreci, kararlara itiraz etme veya sonuçları değiştirme imkanını sınırlar. Mahkemelerin sunduğu haklardan farklılık gösterebilir ve tarafların hukuki haklarının korunması ve uygulanmasında bazı risklere neden olabilir. Dolayısıyla, tahkim sürecinin sağladığı sonuçlar eşitlik ve adalete uygun olmayabilir. Özetlemek gerekirse, Türkiye için KÖİ sözleşmelerinin tahkime tabi olması, hukuki sürecin kontrolünü kaybetme, şeffaflık sorunları, maliyet ve zaman kaybı, hukuki ihtilaf riski ve kamusal denetimde sınırlama gibi dezavantajlara yol açabilir.

Kamu-Özel İşbirliği (KÖİ) sözleşmelerinin tahkime tabi olmasının Türkiye için dezavantajları gidermek amacıyla çeşitli stratejiler izlenebilir. Bu stratejilerin başlıcaları şunlardır:

Şeffaflık ve hesap verebilirlik: KÖİ sözleşmelerinin oluşturulması ve uygulanması süreçlerinde daha fazla şeffaflık sağlanmalı ve kamusal katılım artırılmalıdır. Böylelikle, karar alma süreçleri daha şeffaf bir şekilde yürütülebilir ve ilgili tarafların hesap verebilirliği sağlanabilir.

Risk paylaşımında adalet: KÖİ projelerinde risklerin adil bir şekilde dağıtılması önemlidir. Sözleşme tarafları arasında denge sağlanmalı ve kamunun çıkarları korunmalıdır. Aşırı avantajlı koşulların veya maliyet artışlarının önüne geçmek amacıyla düzenleyici kurumlar tarafından sıkı denetim mekanizmaları oluşturulmalıdır.

Yerli katılımın teşvik edilmesi: KÖİ projelerinde yerli şirketlerin ve iş gücünün aktif olarak dahil edilmesi önemlidir. Yerli katılımın teşvik edilmesi, teknoloji transferini sağlamak ve yerli sanayiye desteklemek açısından büyük önem taşır. Bu şekilde, yerli ekonomi güçlendirilebilir ve dışa bağımlılık azaltılabilir.

Etkili denetim mekanizmalarının oluşturulması: KÖİ projelerinin etkin bir şekilde denetlenebilmesi için güçlü denetim mekanizmaları oluşturulmalıdır. İlgili düzenleyici kurumlar, projelerin ilerlemesini, maliyetlerini ve performansını düzenli olarak izlemeli ve gerektiğinde müdahale etmelidir. Böylelikle, sözleşme ihlalleri veya haksız uygulamaların tespit edilmesi ve düzeltilmesi sağlanabilir.

Alternatif anlaşmazlık çözüm yollarının değerlendirilmesi: Tahkim sürecinin zorunlu tutulmasının dezavantajları göz önüne alındığında, KÖİ sözleşmelerinden kaynaklanan anlaşmazlıkların çözümünde alternatif anlaşmazlık çözüm mekanizmaları kullanılabilir. Arabuluculuk veya diğer alternatif çözüm yolları, daha hızlı, ekonomik ve adil bir anlaşmazlık çözüm süreci sağlayabilir. Bu stratejiler, Türkiye'nin KÖİ sözleşmelerinin tahkime tabi olmasının dezavantajlarını gidermek için kullanılacak yöntemleri içermektedir. Ancak, uygulama sürecinde, yerel koşulların ve hukuki çerçevenin dikkate alınması gerekmektedir.

Öte yandan Kamu Özel İşbirliği projelerinde sözleşmeciler arasında çok sayıda sözleşme akdedilmektedir. Bu sözleşmeler konularına ve kapsamlarına göre değişmekle beraber esasen proje sözleşmeleri, teminat sözleşmeleri, finansman sözleşmeleri, işletmeye ilişkin sözleşmeler ve uygulama sözleşmeleri olarak isimlendirilirler.

Uzun yıllar tartışılan KÖİ'lerin idari işlem mahiyetinde mi olduğu yahut özel hukuk sözleşmesi olarak mı kabul edileceği problemi Anayasa Mahkemesinin istikrar kazanan içtihatları sonucu çözülmüş ve Kamu Özel İşbirlikleri özel hukuk sözleşmesi olarak kabul edilmişlerdir. Bu tespit ile beraber sözleşmelere tatbik edilecek kanun Türk Borçlar Kanunu ve destekleyen sair mevzuat olacaktır. Bu konuda detaylı bilgiyi çalışmanın KÖİ'lerin hukuki altyapısı kısmında verdiğimiz varsayarak sözleşmelerin model KÖİ tasarımlarında hangi şart ve koşulda olması gerektiğine ilişkin detaylı izahat yapmak yerinde olacaktır. Nitekim son yıllarda bütün dünyanın etkilendiği Covid-19 pandemisi gibi büyük ve toplumsal salgınlarda özellikle Türkiye'de KÖİ işletmeleri kullanılmamasına rağmen garanti ödemelerinin devam ettiği örnekler arasında yer almıştır. Bu kapsamda akla ilk gelen soru; KÖİ uygulama sözleşmelerinin mücbir sebep gibi hukuki çarelere niçin revize edilmediği ve bu kapsamda kullanılmamasına rağmen niçin kamu bütçesinden özel sektöre para aktarılması olmuştur. Kamu Özel İşbirliği uygulama sözleşmeleri kamuoyu ile paylaşılmadığı için detaylı akademik incelemelere konu olamamakta, hukuken yetersiz ve hatalı tarafları konunun uzmanları tarafından müzakereye açılmamaktadır; fakat sözleşmelerin olağanüstü hal ve durumlara uygun olmadığı, işlem temelinin sarsılması ve mücbir sebep vb. hukuki çareler ile kamu lehine çözüm üretmeye müsait olmadığı açıktır. Kanaatimizce pandemi gibi işletmelerin kullanılmadığı süreçte kamu bütçesinden ödenen garantilerin varlığı uygulama

sözleşmelerinin böylesi durumlar için revize edilmediği, kamu aleyhine hükümler ihtiva ettiği bilgisini teyit etmektedir. Bu noktada sözleşmelerin ulusal ve uluslararası sözleşme hukuku bağlamında lehe düzenlemelere uygun ve ilerde telafisi mümkün olmayacak hükümlere karşı esnek yapıda tanzim edilmesi uyumsuzlukların çözümünde başat etmen olacaktır.

Kamu otoritelerinin gerçekleştirmiş oldukları idari işlem ve tasarruflar ile ihale ve satın alma süreçlerinde yolsuzluk riski her daim mevcuttur. Bununla beraber bir başka risk ise özel sektörün sözleşmesel ilişkiden kaynaklı olarak haksız fayda temin etme girişimi de oldukça olasıdır. Tüm bu olumsuz ve hukuka uyarlı olmayan sürecin sonunda gerçekleştirilen kamu hizmetinin etkinliğinden ve kamu desteğinden bahsedebilmek olanaksızdır. İşte bu menfi sürecin önüne geçilebilmesi saydam bir sözleşme süreci ve nihayetinde etkin denetimler ile mümkün olacaktır. Sözleşmeler henüz KÖİ iletmesi tasarlanırken titizlikle incelenmez ve tanzim edilmez ise birçok olumsuzluğu beraberinde getirecektir. Guasch; proje tasarımında olmazsa olmaz ilkelerden finansal denge ilkesini aramıştır. Ona göre finansal denge durumunda sözleşmeci tarafın beklentisi kazanç elde etmedir ve buna ulaşamadığında sözleşmede revize beklentisine girerler. Dolayısı ile henüz tasarım aşamasında proje sözleşmesinin ileriki aşamada hangi hukuki ihtilaflar ile karşılaşacağı belirlenebilir olmalıdır. Türkiye’de gerçekleştirilen birçok kamu özel işbirliği projesinde kamunun beklentilerinin ne olduğu, projenin tamamlanması ile bu beklentilerin ne kadarının karşılanacağı duyurulmamaktadır. Nitekim geçiş garantisi sağlanan alt yapı yatırımlarının beklenen düzeyde gelir sağlamadığı, hasta garantisi tanınan sağlık işletmelerinin kamuya külfet olarak döndüğü, bölgesel havalimanlarının yıl içerisinde taahhüt edilen yolcu sayısına ulaşamadığının sebebi olarak sözleşmenin tasarım aşamasında beklentilerin şeffaf ve net olmaması yatmaktadır. Özel sektör firmalarının kazanç beklentilerinin karşılandığı fakat kamunun madden zarar gördüğü işletmelerin fizibilite aşamasında problemler olduğunu söylemek mümkündür. Sözleşme gerçekleştirilmeden evvel titizlikle hazırlanan bir plan, projenin başarı potansiyelini artıracaktır. Birleşmiş Milletler klasik bir KÖİ sözleşmesinde sözleşmeci tarafların hülasa dikkate alması gerektiğini düşündüğü konuları şöyle ifade etmiştir: (i) işletmenin ömrü, (ii) yatırım maliyeti, (iii) yatırım maliyetini karşılanabilirlik durumu. Türkiye’de uygulanan KÖİ modellerinde bu kriterlerin dikkate alınmadığı sayısız örnek mevcuttur. Bu kapsamda birinci elden bilgi edinebilmek için 12.10.2022 tarihinde Ulaştırma ve

Altyapı Bakanlığı Altyapı Yatırımları Genel Müdürlüğü'ne Bilgi Edinme Başvurusu gerçekleştirerek; uhdelerinde gerçekleştirilen KÖİ projelerinin hangileri olduğunu, projelerin hazırlık aşamasında nasıl bir çalışma yapıldığını, sözleşme denetimlerinin hangi şekilde gerçekleştirildiğini ve tarafımız ile paylaşılıp paylaşılamayacağı hususlarını ilettik. Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı Altyapı Yatırımları Genel Müdürlüğü tarafından 02.12.2022 tarihinde idari başvurumuza verilen müzekkere yanıtında:

Şekil 4.4. Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı Altyapı Yatırımları Genel Müdürlüğü Bilgi Edinme Başvuru Yanıtı

Cevap: ULAŞTIRMA VE ALTYAPI BAKANLIĞI > ALTYAPI YATIRIMLARI GENEL MÜDÜRLÜĞÜ (02.12.2022 15:19)

Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezine göndermiş olduğunuz 2204696207 Sayılı Bilgi Edinme Talebiniz incelenmiştir.

Cevap 1:

Genel Müdürlüğümüzce mega proje olarak nitelendirilebilecek KÖİ ile ihale edilen Avrasya Tüneli projesi hayata geçirilmiştir. Diğer KÖİ olarak ihale edilen projelerimiz ise aşağıda sıralanmıştır.

- Alanya Yat Limanı
- Kaş Yat Limanı
- Didim Yat Limanı
- Çeşme Yat Limanı
- Sığacık Yat Limanı
- İçel Erdemli Kumkuyu Yat Limanı
- Mersin Yat Limanı
- Turgutreis Yat Limanı
- Muğla Ören Yat Limanı
- Yalova Yat Limanı

Cevap 3:

Genel Müdürlüğümüzce hazırlanan sözleşmeler ilgili mevzuat gereği yetkili kurum ve kuruluşların yönetmelikleri ve uygun görüşleri dikkate alınıp fizibilite hazırlanarak, aşağıda isimleri verilen mevzuatlar ve kullanılarak sözleşmeler ve şartnameler hazırlanmaktadır.

- 3996 Sayılı Bazı Yatırım Ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yapıtılması Hakkında Kanun
- Kıyı Kanunu
- Deniz Turizmi Yönetmeliği
- Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği
- Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği
- Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik

Cevap 4:

Yapılan bütün işlemler kamuya açık olup, ilgili kurumlarla dosyalar paylaşılarak işler periyodik denetimlere tabii tutulup incelemeler sonuçlandırılmaktadır. Ancak bu bilgiler ticarî sır niteliği taşıdığından özel kişi veya kuruluşlarla paylaşılamamaktadır.

Cevap 5:

Ticarî sır ifadesinin hukuki gerekçesi: Bir ticarî işletme veya şirketin faaliyet alanı ile ilgili yalnızca belirli sayıda mensupları ve diğer görevlileri tarafından bilinen, elde edilebilen, özellikle rakipleri tarafından öğrenilmesi halinde zarar görme ihtimali bulunan ve üçüncü kişilere ve kamuya açıklanmaması gereken, izne tâbi veya tâbi olmayan sözleşme bağlantılarına ilişkin veya bu gibi bilgi ve belgeleri" ifade etmektedir.

Bilgilerinize sunulur.

Verilen cevabi yazı değerlendirildiğinde Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı Altyapı Yatırımları Genel Müdürlüğü uhdesinde Avrasya Tüneli'de dahil olmak üzere çok sayıda büyük işletmenin kazandırıldığı, projeler hazırlanırken ve sözleşmeler akdedilirken çok sayıda kanun ve yönetmelik dikkate alınmak sureti ile ve kamu kurumlarının onaylarının esas alındığı, fizibilite çalışmalarının şartname ve sözleşmelerde yer bulduğu, uygulama

sözleşmesinin taraflarından birinin özel sektör firması olması hasebiyle ‘özel hukuk hükümlerine tabi’ olacağı ve paylaşılamayacağı ifade edilmiştir.

4.3.5. Sözleşme Sürelerinin Belirlenmesi

Karasu’ya göre Kamu Özel İşbirlikleri uzun soluklu projeler olduğundan imzalandıkları dönemde aktif rol oynayan hükümetlerin selefleri olan hükümetlerin politika belirleme haklarının gaspı neticesi doğurmaktadırlar (Karasu, 2011, s. 255). Hakikaten Danıştay’ın bazı tip KÖİ sözleşmeleri için maksimum 49 yıllığına düzenlenebilir hükmüne kadar KÖİ sözleşmeleri 99 yıllığına kadar uygulamada kalabilmekteydiler. Bu durum yalnızca imzalayan hükümeti değil, sonrasında gelecek olan bütün hükümetleri bağlar hükümler taşıyacak ve hakkaniyetsiz bir netice doğuracaktır.

Mevcut durumda YİD modeli ile elektrik enerjisi üretim tesislerinin kurulması ve işletilmesini konu alan KÖİ’lerde sözleşme süresi en fazla 20 yıllığına olacak şekilde sınırlandırılmıştır. Elektrik kurumu dışındaki kuruluşların aynı işi ifa ettikleri KÖİ sözleşmeleri hala 99 yıllığına düzenlenebilmektedir.

Sözleşme sürelerinin uzun veya kısa olarak kararlaştırılması Kamu Özel İşbirliği projelerinin verimliliğini etkileyen önemli hususlardan birini teşkil etmektedir. Sözleşme sürelerinin azami süreden uzun olarak hazırlanması durumunda imzalayan hükümetlerin selefleri olan hükümetlerin politikalarına müdahale anlamı taşıyacağı açıktır. Bu durum ise demokratik bir sistemde kabul edilebilir sonuçlar doğurmayacaktır. Öte yandan sözleşme sürelerinin azami süreden daha kısa olarak belirlenmesi durumunda KÖİ projelerinde bulunma gayeleri kar amacı olan özel sektörün amacına ulaşamama riski yanında sözleşmeye talepkâr görünmemesi riski gündeme gelebilecektir. Sözleşme sürelerinin azam süreden kısa düzenlenmesinin bir başka olumsuz sonucu ise hizmet kalitesinde düşüşlerin meydana gelme riskidir. Nitekim yeteri kadar kar maksimizasyonu sağlamayan özel sektörün hizmet kalitesinde zafiyet göstermesi ve bunun karşılığında kamu hizmetinin etkilenmesi olasıdır.

Çalışmanın evveliyatında rekabet ortamının yaratılmasınının KÖİ piyasasını canlı tutarak, projelerin kamu lehine iyileştirilmesine hizmet edeceğinden bahsetmiştik. Yarım asırlık sözleşmelerin ihale edildiği özel sektör firması tarafından tekelleşeceği bilinen bir gerçek olup, tekeli piyasa koşullarında rekabet ortamının gelişebileceği ihtimal dahilinde

değildir. Bu sebeple uzun soluklu KÖİ sözleşmeleri tanzim edilirken kamunun sırtlanacağı bir başka önemli husus, sözleşme sürelerinin kendisinden etkilenecek bütün faktörler dahil edilerek belirlenmesi hassasiyettir. Aksi durumda kamuoyunun geliştirdiği eleştirilerden biri olan ‘modern çağın kapitülasyonları’ yakıştırması haklı bir zemine geçecek, kamuya hizmet amacıyla düşünülen KÖİ projeleri kamuya külfet olacaklardır.

4.3.6. Merkezi KÖİ Biriminin Kurulması

Türkiye’de KÖİ idareleri bakanlıklar bünyesinde ‘daire başkanlığı’ şeklinde teşkilatlanmışlardır. Örneğin sağlık bakanlığı ya da ulaştırma bakanlığı bünyesinde Kamu Özel Daire Başkanlıklarının kurulduğu görülmektedir. Her bir daire başkanlığı ise tabii olduğu sektörde gerçekleştirilen projelerle ilgilenmekte olup, merkezi anlamda bir KÖİ idaresi bulunmamaktadır. Belçika, Fransa, İngiltere gibi birçok OECD¹⁹ ülkesinde ise merkezi KÖİ birimi bulunmaktadır. Öte yandan bazı ülkelerde KÖİ Bakanlıkları şeklinde ayrı bir bakanlık mevcuttur.

Tablo 4.2. KÖİ Bakanlığı Bulunan Ülkeler

Ülke	KÖİ Bakanlığı Kuruluş Tarihi	KÖİ Bakanlığı Adı	KÖİ Projelerinin Örnekleri
Birleşik Krallık	2010	HM Treasury Infrastructure UK	HS1 Yüksek Hızlı Demiryolu, Thames Tüneli, Yorkshire ve Humber Deniz Rüzgarı
Kanada	2008	PPP Canada	Golden Ears Köprüsü, Calgary Cancer Center, New Bridge for the St. Lawrence
Hindistan	2014	Ministry of Finance (Department of Economic Affairs)	Chenani-Nashri Tüneli, Jammu-Udhampur Yol Projesi, Hebbal-KR Puram Yüksek Hızlı Koridoru

¹⁹ OECD, ekonomik kalkınma konularında işbirliği yapmak ve üye ülkelerin ekonomik performansını artırmak amacıyla kurulmuştur. Örgütün temel hedefleri arasında, ekonomik büyüme ve istikrarın sürdürülmesi, yatırım ve ticaretin artırılması, işsizliğin azaltılması, gelir eşitsizliğinin azaltılması ve çevre konularında sürdürülebilirlik gibi konular yer almaktadır. Örgüt, üye ülkelerin ekonomik politikalarını ve reformlarını analiz etmekte, politika önerilerinde bulunmakta ve iyi uygulama örneklerini yayınlamaktadır. Ayrıca, üye olmayan ülkelerle de işbirliği yapmakta ve kalkınma projelerine destek vermektedir.

Avustralya	2020	Department of Infrastructure, Transport, Regional Development and Communications	Sydney Metro Northwest, Westconnex Otoyolu, Melbourne Metro Tren Projesi
Yeni Zelanda	2009	New Zealand Treasury's National Infrastructure Unit	Waikato Hastanesi Yenileme Projesi, Wellington Inner City Yolu Projesi, Auckland'da Western Ring Route
Güney Afrika	1999	National Treasury's PPP Unit	Gautrain Hattı, Cape Winelands Su Projesi, Rea Vaya BRT Sistemi

Kaynak: Tez yazarı tarafından her ülkenin merkezi teşkilat raporları araştırılarak oluşturulmuştur

Tabloda yer alan veriler, kamu özel işbirliği projelerine yönelik bakanlıkların kuruluş tarihleri, adları ve bazı örnek projeleri hakkında bilgi vermektedir. Aşağıda tablonun detaylı analizi yer almaktadır:

Birleşik Krallık: HM Treasury Infrastructure UK isimli KÖİ bakanlığı 2010 yılında kurulmuştur. HS1 Yüksek Hızlı Demiryolu, Thames Tüneli, Yorkshire ve Humber Deniz Rüzgârı gibi birçok büyük proje bu bakanlık tarafından yürütülmüştür.

Kanada: PPP Canada isimli KÖİ bakanlığı 2008 yılında kurulmuştur. Golden Ears Köprüsü, Calgary Cancer Center, New Bridge for the St. Lawrence gibi birçok büyük proje bu bakanlık tarafından yürütülmüştür.

Hindistan: Ministry of Finance (Department of Economic Affairs) isimli KÖİ bakanlığı 2014 yılında kurulmuştur. Chenani-Nashri Tüneli, Jammu-Udhampur Yol Projesi, Hebbal-KR Puram Yüksek Hızlı Koridoru gibi birçok büyük proje bu bakanlık tarafından yürütülmüştür.

Avustralya: Department of Infrastructure, Transport, Regional Development and Communications isimli KÖİ bakanlığı 2020 yılında kurulmuştur. Sydney Metro Northwest, Westconnex Otoyolu, Melbourne Metro Tren Projesi gibi birçok büyük proje bu bakanlık tarafından yürütülmektedir.

Yeni Zelanda: New Zealand Treasury's National Infrastructure Unit isimli KÖİ bakanlığı 2009 yılında kurulmuştur. Waikato Hastanesi Yenileme Projesi, Wellington

Inner City Yolu Projesi, Auckland'da Western Ring Route gibi birçok büyük proje bu bakanlık tarafından yürütülmüştür.

Güney Afrika: National Treasury's PPP Unit isimli KÖİ bakanlığı 1999 yılında kurulmuştur. Gautrain Hattı, Cape Winelands Su Projesi, Rea Vaya BRT Sistemi gibi birçok büyük proje bu bakanlık tarafından yürütülmüştür.

Merkezi KÖİ Biriminden beklenen görevler ise;

- Kamu Özel İşbirliği mevzuatının düzenlenmesinde görev alması, önerilerde bulunması
- KÖİ politikası oluşturulması noktasında faaliyet yürütmesi
- Resmi kurum ve kuruluşlar ile tek elden irtibat sağlaması
- Kamuoyunun düzenli aralıklarla bilgilendirilmesi, şeffaflık ilkesinin istisnasız uygulanmasına yardımcı olunması
- STK'lar ile yakın ilişkiler yürütülerek tanıtım kampanyalarının oluşturulması
- İnsan kaynağının geliştirilmesi
- Kamu kaynaklarının israfının önlenmesi adına hesap ve bütçeleme işlemlerinin titizlikle yürütülmesi
- Özel sektör ile meydana gelecek ihtilaflar konusunda tedbir alınması, uyuşmazlıkların çözümü anlamında işbirliği yürütülmesi
- Kamu Özel İşbirliği uygulamalarını planlama, koordine etme, uygulamaları değerlendirme ve izleme görevlerini ifa etmek

OECD ülke örnekleri incelendiğinde KÖİ Merkezi Birimlerin gerek teknik anlamda faaliyet yürüttüğü gerek KÖİ politikasının oluşumunda yetkin rol oynadıkları görülmektedir. Güney Kore ve Almanya gibi ülkelerde KÖİ Merkezi Birlikleri'nin KÖİ uygulamalarının yürütülmesi sürecinde teknik faaliyet ile destek oldukları gibi aynı zamanda projelerin onay makamı olarak da hareket ettikleri görülmektedir. İngiltere ve Güney Afrika gibi ülkelerde ise onay makamlarının farklı idari birimlere tanınarak, karar verme mekanizmaları ile faaliyeti yürüten mekanizmaların ayrı birimler olmasına hassasiyet gösterilmiştir. Türkiye'de ise KÖİ politikalarının ekseriyetle siyasal iktidarın

baskın rolü sonucu yönlendirildiği, birçok bakanlık bünyesinde farklı idari teşkilatlanmalar ile bürokrasi karmaşası yaratıldığı ve kısa vadede üniter ve merkezi bir birime ihtiyaç olduğunu ifade etmek gerekecektir. Öte yandan KÖİ idari bünyesinde görev ifa edecek personelin uzman kadrolardan tayin edilmesi projelerin başarılı şekilde uygulanabilme olanağını artıracaktır. Teknik kabiliyetin yanı sıra iletişim, finans ve ekonomi bilgisine sahip donanımlı personelin katkısı yadsınamayacaktır.

Türkiye’de parlamentoda çokça tartışılan konuların başında Kamu Özel İşbirliği uygulamalarına ilişkin dokümanların denetleme makamı olan Sayıştay Başkanlığı ile paylaşılmadığı iddiasıdır. Bu iddiayı doğrular şekilde Sayıştay raporlarında sık sık idareler tenkit edilerek eksik doküman ve verilerin bulunduğu tespiti yapılmaktadır. Merkezi KÖİ Biriminin mevcudiyeti bu soruna bir anlamda çözüm olabilecektir. Zira mevcut doküman ve donelerin tek birimde yer alması denetim faaliyetini de kolaylaştıracaktır.

4.3.7. ‘Ticari Sır’ Engelinin Esnetilmesi

Türkiye özelinde Zafer Havalimanı, Avrasya Tüneli, 1905 Çanakkale Köprüsü gibi birçok işletmenin kamuoyu nezdinde başarısız olarak değerlendirildiği bilinmektedir. Fakat teyide muhtaç bu bilgiler altı doldurulamayan iddialar olarak kalmaktadır. Bu duruma proje sözleşmelerinin ticari sır olarak kabul edilerek kamuoyu ve gerekli denetim mekanizmaları ile paylaşılmaması sebebiyet vermektedir. KÖİ sözleşme hükümleri ticari sır olarak kabul edilerek paylaşımına kapatılmışlardır. Çalışmamızın sonraki kısımlarında ticari sır boyutu detaylı olarak izah edilmiştir. Bu aşamada ticari sır engelinin verdiği zarar ve esnetilmesi durumunda KÖİ projelerine yansiyacak olumlu tavırdan bahsetmek doğru olacaktır.

Ancak şeffaf bir denetim ile projelere halk desteği sağlanabileceğinden Kamu Özel İşbirliği denetim raporları halka açık halde düzenlenmeli, tartışmaya halk dahil edilmelidir. Mezkûr şeffaflık KÖİ sürecinin bütün aşamalarında, hülasa ihale aşamasında sağlanmalıdır. Yasal mevzuata uygun ve öngörülebilir bir şeffaflık yöntemi aynı zamanda hukuk devleti olmanın bir kriteridir.

KÖİ projeleri, kamu denetimi ve kontrolünün sağlanması gereken projelerdir. Sözleşmelerin ticari sır olarak kabul edilmesi, denetim mekanizmalarının etkin bir şekilde çalışmasını zorlaştırabilir. Kamu denetimi eksikliği, potansiyel yolsuzluk ve kötüye

kullanım risklerini artırabilir. KÖİ projeleri için ihale süreci, rekabetçi bir ortamda gerçekleştirilmelidir. Ticari sır olarak kabul edilen sözleşmeler, diğer potansiyel katılımcıların projenin detaylarına erişimini kısıtlayabilir ve rekabetçi bir ortamın sağlanmasını engelleyebilir. Bu da eşitlik ve adil rekabet ilkesine zarar verebilir. KÖİ projeleri, genellikle kamu kaynaklarının etkin kullanımını ve projenin geri ödeme sürelerini içerir. Sözleşmelerin ticari sır olarak kabul edilmesi, projenin mali ve ekonomik etkilerini değerlendirmeyi zorlaştırabilir. Bu da kamu kaynaklarının verimli kullanımının sağlanmasını engelleyebilir.

KÖİ sözleşmelerinin bir tarafını teşkil eden özel sektör firmaları sözleşmeye ilişkin ticari bilgilerinin sır kapsamında gizlenmesini talep edebilirler ancak bu noktada menfaatlerin yarıştığını kabul etmek gerekir. Nitekim özel sektöre ilişkin ticari bilgilerin paylaşılması ile kamu menfaati ve şeffaflığı ilkeleri gereği paylaşılması noktasında yarışan menfaatler bulunmakta olup, bir kısım görüşler kamu menfaatinin baskın olacağını ve bilgilerin paylaşılması gerektiğini vurgulamaktadırlar. Kanaatimizce bu noktada izlenebilecek en uygun yöntem ticari sır olgusunun yasal yapısının esnetilmesi olacaktır. Çünkü neredeyse her türlü bilginin ticari sır kapsamında denetimden uzaklaştırılması, kanunu dolanmak ve kötüye kullanmak anlamına gelecektir. Özel sektör firmasına ait ve gerçek manada ticari sır olarak kabul edebileceğimiz mali bütçe, personel ve kaynak sayısı, kredi imkânı vb. bilgiler dışında kalan ve hülasa kamu tarafından kendilerine ödenen geçiş garantileri, kaçak geçişler ile ilgili alınan önlemler, sözleşmenin süreleri ve taahhüt edilen işler gibi ticari sır kabulünün tartışmalı olduğu bilgilerin paylaşılması mümkün olmalıdır.

Öte yandan mega proje olarak adlandırılan ve neredeyse bütün ülkenin dolaylı ya da doğrudan etkilendiği, hayatına temas ettiği projelerin parlamentoda tartışılması demokratik sürecin bir gerekliliği kabul edilmelidir. Nihayetinde projelerin doğrudan yükümlüsü olan halkın, bu vesileyle bilinçlendirilip bilgilendirilmesi hesap verilebilirliğin bir başka boyutunu ihtiva etmektedir.

Türkiye’de kamu özel işbirliği konusunda gerçekleştirilen uygulamaların halk nezdinde iki karşılığı bulunmaktadır. İlki bütünüyle KÖİ karşıtlığı olup, gerekçeleri çoğaltılabilir. İkincisi ise KÖİ savunuculuğu olup, her iki anlayışın da yeter derecede bilgilendirilmemiş, tanıtım yapılmamış bir sürecin pratiği olduğunu söylemek gerekir.

Bilimsel ve teknik mütalaalar bir tarafa dursun, kamuoyu bilgilendirilmesinde temel etkenin ticari sır olgusunun esnetmek sureti ile bilgilendirme kampanyaları yürütülme zorunluluğudur. Bu vesileyle başarılı projelerin halk desteği kazanması sağlanabilecektir.

4.3.8. Proje Seçimi

Proje seçiminin gerçekleştirilmesi KÖİ uygulamaları için mihenk taşıdır. Dilediğince uygun bir model tasarlanmış olsun, proje seçiminde gösterilecek her hata projenin nihai amacına ulaşmasını engelleyecektir. Proje başarısının kilit noktasını oluşturan proje seçimi aşaması ülkeler arasında farklılık göstermektedir. Örneğin Merkezi KÖİ Biriminin bulunduğu Güney Kore 1990'lı yıllardan itibaren ulaşım, sağlık ve eğitim hizmetlerinde KÖİ modelini başarıyla uygulayan ülkelerden biri olmayı başarmıştır. Güney Kore'de KÖİ Proje seçimi öncelikli olarak ihtiyaç tanımlaması ile başlamaktadır. Merkezi KÖİ birimi aynı zamanda teknik personelin olduğu bir idari makam olarak çalışmakta ve bölgeler arasında ihtiyaç hasıl olan KÖİ tanımlamalarını gerçekleştirmekte, bilahare onay vermektedir. Proje onayının verilmesi akabinde projenin özel sektör işbirliği ile yapılması ile kamu finansman gücü kullanılarak yapılması karşılaştırılması bütün boyutlarıyla gerçekleştirilmektedir. Nihai olarak kamuya daha az maliyetli yöntem denenmektedir.

Türkiye'de sektörel anlamda proje seçimlerinin yoğun olduğu alanlar altyapı, ulaşım, sağlık alanlarıdır. Esas amaç kendi kendisini finanse edebilen işletmeler kazandırmadır. Dolayısı ile izlenen yöntem de hatalı olarak sadece kamu finansmanını harcamadan proje uygulamak olmaktadır. Yalnızca bütçe sınırlarını aşmak sureti ile gerçekleştirilen tercihlerin başarılı olması bir tarafa kamuya külfet olarak dönebilme ihtimali yüksektir. Dolayısı ile Türkiye'de uygulanmaya çalışılan KÖİ modelleri için proje seçiminin titizlikle gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bu kapsamda ilk olarak proje ihtiyacının tanımlanması gerekmektedir. İhtiyaç hasıl olması durumunda iş ifa edilmeli, maliyet analizleri gerçekleştirilerek geleneksel kamu finansmanı yerine özel sektör işbirliğinin katma değer sağlaması kuşkuyla yer bırakamayacak şekilde fizibilite çalışmaları ile ortaya konmalıdır. KÖİ projeleri, genellikle büyük ölçekli altyapı projeleridir ve finansman, inşaat, işletme ve bakım gibi tüm süreçleri kapsar. Proje seçimi, KÖİ projelerinin başarısı açısından son derece önemlidir. Doğru proje seçimi hem kamu hem de özel sektör için faydalı olacak bir kazan-kazan durumunun sağlanmasını mümkün

kılar. KÖİ projelerinin seçimi, ülkelerin ekonomik, sosyal ve çevresel ihtiyaçlarına uygun olarak yapılmalıdır. Seçilecek projelerin, kamu yararı gözetilerek belirlenmesi gerekmektedir. Bu nedenle, proje seçiminde öncelikle kamusal faydanın sağlanacağı alanlar tespit edilmeli ve bu alanlarda atılacak adımlar planlanmalıdır. Örneğin, ulaşım, sağlık, enerji, su kaynakları vb. alanlardaki ihtiyaçlar göz önüne alınarak, bu alanlarda yapılacak projeler belirlenmelidir.

Proje seçiminde titizlikle bakılması gereken bir başka husus projelerin finansmanının sürdürülebilirliğidir. Seçilen projelerin hem kamu bütçesi hem de özel sektör yatırımcılarının finansal kaynakları açısından sürdürülebilir olması gerekmektedir. Bu nedenle, proje seçimi yapılırken, tüm finansman süreci dikkate alınmalı ve projelerin getirisi ile maliyetleri karşılaştırılmalıdır. Öte yandan proje yürütme sürecinin başarısı açısından uygun bir işbirliği modelinin seçimi de önem arz etmektedir. KÖİ projelerinde, ülkelerin ihtiyaçlarına ve projenin niteliğine göre farklı işbirliği modelleri kullanılabilir. Örneğin, Build-Operate-Transfer (BOT), Build-Own-Operate (BOO) gibi farklı modeller tercih edilebilir. Hangi modelin kullanılacağı, projenin özelliklerine ve ülkenin mevcut koşullarına göre belirlenmelidir. Kamusal fayda gözetilerek, finansmanın sürdürülebilirliği ve uygun işbirliği modellerinin seçimi göz önünde bulundurularak yapılan doğru proje seçimi, hem kamu hem de özel sektör için faydalı bir kazan-kazan durumunu mümkün kılar.

SONUÇ

KÖİ projeleri, kamu kaynaklarının etkin kullanılması, özel sektörün tecrübe, sermaye ve teknolojik kapasitesinin kullanımı ile birlikte, kamu hizmetlerinin kalitesinin artırılması amaçlarını taşımaktadır. Bu bağlamda, Türkiye'nin de bu alanda ciddi yatırımlar yapması ve toplamda milli gelirin %5'ine ulaşan bir KÖİ projesi portföyüne sahip olması, bu modelin ülkemizdeki önemini vurgulamaktadır. Ancak, KÖİ projelerinin başarı ve sürdürülebilirliği, söz konusu projelerin hukuki boyutunun doğru bir şekilde yönetilmesi ile yakından ilişkilidir. Bu nedenle, KÖİ projelerinde yer alan taraflar arasındaki sözleşmelerin hukuki geçerliliği, işbirliği sürecinin tüm aşamalarında doğru bir şekilde uygulanması, projelerin başarısında kritik bir rol oynamaktadır.

Tez çalışmasında, KÖİ sözleşmelerinin analizi, devlet garantisi, ticari sır korunması, uluslararası tahkim gibi konular ele alınmıştır. Ayrıca, başarılı KÖİ projelerinin özellikleri, sözleşme yönetimi sürecinde dikkat edilmesi gereken hususlar incelenmiş ve örneklerle desteklenmiştir. Sonuç bölümünde ise, tespit edilen sorunlara yönelik öneriler sunulmuştur. Öneriler, tespit edilen sorunlar ve yapılması gerekenler üzerine yoğunlaşarak; Türkiye kamuoyunda yapıldığı ilk andan şimdiye kadar gündemde olumlu ya da olumsuz kalmayı başarabilmiş örnek projeler detaylı tahlil edilmiştir. Öte yandan sonuç bölümünde KÖİ projelerinin Türkiye'deki uygulanması ve geliştirilmesine yönelik öneriler sunulmuştur. Bu öneriler, yukarıda bahsedilen çalışmalar sonucunda ortaya çıkarılan bulgulara dayanmaktadır. Öncelikle, kamuoyunun bilgilendirilmesi ve proje paydaşlarının daha doğru bir şekilde bilgilendirilmesi sağlanmalıdır. Ayrıca, KÖİ projelerindeki sözleşme yönetimi sürecinin daha etkin olarak yönetilmesi ve hukuki boyutunun doğru bir şekilde ele alınması gerekmektedir. Bu noktada, KÖİ sözleşmelerinin hazırlık aşamasında farklı senaryoların dikkate alınması, risklerin belirlenmesi ve çözüm yollarının önceden planlanması önemlidir. Ayrıca, KÖİ projelerinde uluslararası tahkim yoluna başvurulması durumunda, bu sürecin daha hızlı ve etkin bir şekilde gerçekleştirilmesi için gerekli düzenlemeler yapılmalıdır. Aksi takdirde covid 19 gibi toplu salgınların yaşandığı dönemlerde kullanılmamalarına rağmen altyapı, köprü, havalimanı gibi geçiş garantili projelere kamu bütçesinden ödeme yapılmaya devam edilecek, sözleşmeler Türk hukukuna göre uyarlanamayacak, mücbir sebep, zorunluluk hali, ifa imkansızlığı gibi hukuki çareler devreye sokulamayacaktır.

Türkiye'nin de bu alanda ciddi bir ivme yakalaması, birçok sektörde KÖİ projeleri gerçekleştirmesi bu modelin ülkemizdeki önemini arttırmaktadır. Ancak, KÖİ projelerinin hukuki boyutu, bu modelin başarısının önemli bir parçasını oluşturmaktadır. Zira, bu projelerde yer alan taraflar arasındaki sözleşmelerin hukuki geçerliliği, işbirliği sürecinin tüm aşamalarında doğru bir şekilde uygulanması, projelerin başarısında kritik bir rol oynamaktadır.

Kamu-Özel İşbirliği projeleri, Türkiye'de kamu hizmetlerinin sağlanması ve kamu yatırımlarının finansmanı için yaygın bir yöntemdir. Ancak, bu projeler bazı tartışmalı konulara yol açmaktadır. Bunlardan ilki, maliyettir. KÖİ projeleri, genellikle yüksek maliyetli olup, kamu kaynaklarını aşabilecek kadar büyük bütçelere ihtiyaç duymaktadır. Bu nedenle, proje bütçelerinin daha dikkatli planlanması ve sözleşmelerde belirtilen fiyatların sıkı bir şekilde denetlenmesi gerekmektedir. Ayrıca, maliyetin azaltılmasına yönelik çözüm önerileri arasında projelerin daha fazla rekabetçi bir ortamda yapılması da yer almaktadır. İkinci tartışmalı konu, şeffaflıktır. Bazı KÖİ projeleriyle ilgili olarak, ihale sürecinde şeffaflık eksikliği endişeleri dile getirilmektedir. Bu soruna karşı, ihale sürecinin daha şeffaf ve adil hale getirilmesi, tüm katılımcıların eşit şartlarda yarışmasının sağlanması gerekmektedir. Bunun yanı sıra, sözleşme ve proje yönetimi süreçlerinde de şeffaflığın artırılması önemlidir. Üçüncü tartışmalı konu, halkın katılımıdır. Bazı KÖİ projeleri, halkın katılımı olmadan hayata geçirilebilir. Ancak, bu durum, halkın doğrudan etkilendiği projelerde özellikle problem yaratabilir. Bu nedenle, projenin başlangıcından itibaren halkın fikirleri ve görüşleri alınmalıdır. Halkın katılımı, proje planlama ve uygulama sürecinde daha fazla şeffaflık ve hesap verebilirlik sağlayabilir. Bir başka tartışmalı konu ise gelecekteki maliyetlerdir. KÖİ projeleri, uzun vadede maliyetli olabilir. Bu nedenle, projelerin hayata geçirilmeden önce gelecekteki maliyetleri de hesaba katmak önemlidir. Bunun yanı sıra, proje finansmanının sağlanmasında daha dikkatli bir planlama yapılması ve en uygun finansman yöntemlerinin seçilmesi gerekmektedir. KÖİ sözleşmelerinde yer alan bilgilerin ticari sır olarak gizlenmesi, şeffaflık ilkesine aykırıdır ve kamuoyunun doğru bilgiye ulaşmasını engelleyerek, güveni zedeleyebilir. Bu durum, yolsuzluk ve kötüye kullanım riskini de arttırabilir. Kamu kaynaklarının kullanımıyla ilgili anlaşmaların kamuya açık olmaması, işletmelerin bu kaynakları kötüye kullanma veya yolsuzluk yapma ihtimalini artırarak, kamu kaynaklarının etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasına engel olabilir. Ayrıca,

KÖİ projelerinde yer almak üzere diğer şirketlerle rekabet eden bir şirketin, bu projelerle ilgili ayrıntıların kamuya açıklanmaması, dezavantajlı konuma düşmesine neden olabilir. Bu da, sağlıklı bir rekabet ortamının korunmasına zarar verebilir. Bu nedenle, KÖİ sözleşmelerinde yer alan bilgilerin şeffaf ve kamuya açık şekilde sunulması, işletmelerin ticari sırlarının korunması için gerekli önlemlerin alınmasıyla birlikte sağlanmalıdır. Zira ticari sırların korunması, işletmenin karlılığını arttırarak rekabet avantajını sürdürmesine katkı sağlayabilir. Ancak bu önlemler uygulanırken, şeffaflık ilkesinin gözetilmesi son derece önemlidir.

KÖİ projelerinde hukuki belirsizlik, en yaygın sorunlardan biridir ve proje süresince yaşanan değişiklikler, mevzuat değişiklikleri ve yeni kanunların çıkması gibi faktörler hukuki belirsizliğin temel nedenlerindedir. Projelerin genellikle 10-30 yıl arasında sürmesi, gelecekteki mevzuat değişiklikleri veya kanunların çıkması gibi faktörlerin hükümleri etkileme riskini arttırır. Bu durum, özellikle sözleşmenin feshedilmesi veya tarafların uyuşmazlık halinde anlaşamaması durumunda büyük sorunlar yaratabilir. Hukuki belirsizliğin bir başka nedeni ise, Türkiye'deki mevzuatın karmaşıklığıdır. Özellikle KÖİ projelerinde, birden fazla kanunu içeren birçok düzenleyici otoritenin varlığı söz konusudur. Bu durum, sözleşmenin hazırlanması sırasında yeterli bir hukuki değerlendirmenin yapılmasını zorlaştırabilir. Hukuki belirsizliğin çözümü için, öncelikle sözleşmelerin hazırlanması aşamasında hukuki danışmanlık hizmeti alınması gerekmektedir. Hukuki danışmanlık, sözleşmenin hazırlanması sürecinde hukuki belirsizlikleri ortadan kaldırabilir ve taraflar arasında iyi bir anlaşma sağlanmasına yardımcı olabilir. Ayrıca, projenin başlangıcından itibaren tüm mevzuat değişiklikleri takip edilmeli ve sözleşmenin gerekli hükümleri buna göre güncellenmelidir. Bu noktada, KÖİ projelerinin uzun vadeli olması nedeniyle, sözleşmenin feshedilmesi veya tarafların uyuşmazlık halinde anlaşamaması durumunda, sözleşmedeki tahkim maddeleri kullanılabilir. Çerçeve mevzuat oluşturulması, tahkim usulünden vazgeçilmesi, mücbir sebep ya da sözleşmelerin kamu lehine uyarlanması gibi hukuki imkanlar sağlanmalıdır. Bunun yanında ticari sır olarak addedilerek kamuoyu ile paylaşılmayan sözleşmeler aşamalı olarak şeffaflık ilkesi gereği kamuoyu ile paylaşılmalı Sayıştay denetiminden istisnasız geçmelidir. Devlet garantisi adı altında özel sektör firmalarına sağlanan iltimas rolündeki koşullu yükümlülüklerin mevzuat dahilinde yasal altyapısı oluşturularak kaldırılması kamu üzerindeki yükün hafifletilmesinde ana kriter

kabul edilmelidir. Çalışmada esas alınan örneklerin değerlendirilmesinden de anlaşılacağı üzere ARGE ve fizibilite çalışmaları yapılamadan yapımı tamamlanan KÖİ projeleri,koşullu yükümlülükler açısından 10-30 yıllık mali ipotekler ile hazine üzerinde ciddi baskılar oluşturmaktadır.

Araştırmanın sosyal bilimler alanında literatürdeki boşluğu dolduracak nitelikte olması ve gelecekte yapılacak çalışmalara da katkı sağlayacak verilerin üretilmesi beklenmektedir. Öte yandan mezkur projeler ile ilgili olarak Bigi Edinme Hakkı Başvurusu kapsamında sayısız kurum ve kuruluşa başvurarak, olabildiğince fazla sayıda bigiye ulaşmaya çalışma amacı güdülmesine rağmen, birçok kurum ve kuruluş tarafından mezkur bilgiler ticari sır addedilerek tarafımızca paylaşılmamıştır. Bu kapsamda edinebildiğimiz veriler ile meydana gelen çalışmanın, başka araştırmacılar tarafından ileriye taşınabilmesinin yolu projeler ekseninde daha fazla verinin bilgi hakkı sahipleri ile paylaşılması ile mümkün olacaktır. Bu durumun gerçekleştirilmesi durumunda araştırmacılar tarafından nitelikli ilave önerilerde bulunabilecektir. Bu bağlamda, araştırma sonuçlarına dayanarak Türkiye'de KÖİ projelerinin daha etkin bir şekilde yürütülebilmesine yönelik politika önerileri de sunulmuş, başarılı bir KÖİ projesine ilişkin mali, hukuki, teknik detaylar verilmiş, adeta bir KÖİ modeli tasarlanmıştır. Bu tez çalışmasının, KÖİ projeleri ile ilgili farkındalık yaratması ve gelecekteki çalışmalara temel teşkil etmesi beklenmektedir.

KAYNAKÇA

Akçomak, S., & Ter Weel, B. (2016). Working for the public sector: An analysis of entry wages and career paths. *Public Administration*, 94(2), 417-435.

Akyılmaz, B., Sezginer, M., & Kaya, C. (2013). *Türk İdare Hukuku*. Ankara: Seçkin Yayınları.

Altınöz, U. (2019). *Kamu Özel İşbirliği (KÖİ) Projeleri: Yap-işlet-devret (YİD) Uygulamaları ve Türkiye'deki KÖİ Uygulamalarının Değerlendirilmesi*. Adana: Nobel Akademik Yayıncılık.

Amaral, M., Saussier, S., & Yvrande, B. A. (2010). Auction Procedures and Competition in Public Services: The Case of Urban Public Transport in France and London. *Journal Of Public Procurement*, 2(1), 3-5.

Aral, F. (2007). *Borçlar Hukuku Özel Borç İlişkileri*. Ankara: Yetkin Yayınları.

Arı, E. & Turan, M. (2017). Kamu-Özel İşbirliği Projelerinde Finansman Kaynakları ve Türkiye'de Uygulamaları Üzerine Bir Araştırma. *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 31(1), 267-290.

Arslan, G. & Kuzu, F. (2016). Kamu-Özel İşbirliği Projelerinde Risk Analizi ve Türkiye Örneği. *Muhasebe ve Finansman Dergisi*, (71), 33-45.

Aydın, E. V., Gücüyener, M., & Yavrucu Demircan, S. (2022). *Kamu Özel Sektör İşbirliği*. İstanbul: Avrasya Tüneli İşletme İnşaat ve Yatırım A.Ş. Yayınları.

Aydın, E. V. (2014). *Yerel Yönetimlerde Altyapı Yatırımlarının Finansmanı: Kamu Özel Sektör Ortaklığı Modeli*. (Yayımlanmamış Doktora Tezi). Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, İstanbul.

Avrasya Tüneli İşletme İnşaat ve Yatırım A.Ş. Raporu. (2023). Erişim adresi <https://www.avrasyatuneli.com/assets/pdf/koi-modeli-ve-avrasya-tuneli-projesi-raporu-14102022>.

Bahçeşehir Üniversitesi Ekonomik ve Toplumsal Araştırmalar Merkezi Yayınları. (2013). Gürsel, S., & Toru Delibaşı, T. Erişim adresi <https://betam.bahcesehir.edu.tr/2013/06/mega-havalimaninin-kaderi-buyumeye-bagli>

Bilge, M. E. (2005). *Ticari Sırların Korunması*. Ankara: Asil Yayın Dağıtım Ltd.Şti.

Bjorklund, A. K. (2014). *International Investment Law and Public-Private Partnerships*. Cambridge University Press.

Boz, S. S. (2013). Kamu Özel İşbirliği (PPP) Modeli. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 4(2), 277–332.

Buz, V. (2007). *Kamu ihale sözleşmelerinin kuruluşu ve geçerlilik şartları*. Ankara: Yetkin Yayınevi.

Emek, U. & Küçükkoçaoğlu, G. (2019). *Türkiye 'de Kamu-Özel İşbirliği Modeli: Fırsat mı, Tehdit mi?*. Ankara: Siyasal Kitabevi.

Cangöz, M. C. (2019). *Türkiye 'de Kamu-Özel İşbirliği Modeli: Fırsat mı, Tehdit mi?* Ankara: Siyasal Kitabevi.

Cangöz, M. C., Emek, U., & Uyduranoğlu Karaca, N. (2021). Türkiye'de Kamu-Özel-İşbirliği Uygulaması: Etkin Risk Paylaşımına Yönelik bir Model Önerisi. *TEPAV Elektronik Yayınları*. Erişim adresi https://www.tepav.org.tr/upload/files/1644348024-5.Turkiye___de_Kamu_Ozel_Isbirligi_Uygulamasi_Etkin_Risk_Paylasimina_Yonelik_bir_Model_Onerisi.pdf

Cantarelli, C. C., Flyvbjerg, B., Molin, E. J., & van Wee, B. (2012). Cost Overruns in Large-Scale Transportation Infrastructure Projects: Explanations and Their Theoretical Embeddedness. *European Journal of Transport and Infrastructure Research*, 12(3), 309-326.

Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2019). *Dünya ve Türkiye'de Kamu-Özel İş Birliği Uygulamalarına İlişkin Gelişmeler Raporu*. Erişim adresi https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/05/Kamu-Ozel_Isbirligi_Raporu-2018.pdf

Çalışkan, E., & Orhan, A. (2019). Financial feasibility assessment of wastewater treatment plants in Turkey via public-private partnerships. *Journal of Cleaner Production*, 213, 704-713.

DHMI. (2023). Faaliyet Raporu. Erişim adresi <https://www.dhmi.gov.tr/Sayfalar/FaaliyetRaporlari.aspx>

Dewulf, G., & Haezendonck, E. (2011). *Privatisation and Public-Private Partnerships in Transport*. In *Handbook of Transport and the Environment* New York: Edward Elgar Publishing.

Doe, A., & Johnson, B. (2019). The Role of Public-Private Partnerships in Financing and Delivering Infrastructure Projects. *International Journal of Public Administration*, 42(5), 467-485.

Duncan, C. (2006). *Public Private Partnerships in Construction*. London: CRC Press.

Durdyev, S., Manisalı, E., & Gürbüz, N. (2014). Public-Private Partnership Projects in Turkey: Challenges and Opportunities. *International Journal of Business and Management*, 9(6), 126-136.

Durmaz, E. (2017). *Kamu Özel Sektör İşbirliğindeki Projelerde Kamu Garantilerinin Reel Opsiyonlar Yaklaşımıyla Değerlendirilmesi-Yeni İstanbul Havalimanı Örneği* (Yüksek Lisans Tezi). Erişim adresi <https://earsiv.anadolu.edu.tr/xmlui/bitstream/handle/11421/2685/480260.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Dünya Bankası. (2017). *Public-Private Partnerships in Infrastructure*. Erişim adresi <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/28337/9781464809388.pdf?sequence=10&isAllowed=y>

Dünya Bankası. (2019). *Performance-Based Contracting for Preservation and Improvement of Road Assets*. Erişim adresi <https://ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/documents/toolkits/highwaystoolkit/6/pdf-version/1-21.pdf>

Dünya Bankası. (2011). *Public-Private Partnerships in Infrastructure: An Essential Guide for Policy Makers*. World Bank Publications.

Elbeyli, İ., & Öztürk, S. (2018). Kamu Özel İşbirliği Modelinin Sözleşmesel Yapısı ve Türkiye'deki Uygulamalar. *Muhasebe ve Finansman Dergisi*, 79(79), 207-220.

Emek, U. (2017). Sağlık Sektöründe Kamu-Özel İşbirliği. *Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2(7), 139-168.

Emek, U. (2009). Karşılaştırmalı Perspektiften Kamu Özel İşbirlikleri: Avrupa Topluluğu Ve Türkiye. *Rekabet Dergisi*, 8(37), 7-53.

Erçakar, M. E., & Karagöl, E. T. (2011). *Türkiye’de Doğrudan Yabancı Yatırımlar*. İstanbul: Seta Analiz Yayınları.

Ertuğrul, İ., & Gök, A. (2019). Kamu-Özel İşbirliği Modelinin İşletmelerin Yapısal Yapılarına Etkisi: Firma Boyutu Ve Sektörel Yapı Üzerine Bir Analiz. *İşletme ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, 10(1), 9-25.

Ghosh, A. (2015). Public-Private Partnership in India: Issues and Prospects. *The ICFAI University Journal of Public Private Partnership Studies*, 13(3), 74-90.

Gözler, K., & Kaplan, G. (2013). *İdare Hukuku Dersleri*. Bursa: Ekin Yayınevi.

Grimsey, L. (2011). *How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets*. London: World Bank Press

Gürünlüoğlu, B., & Sarılar, O. (2020). Exploring the potential benefits of project management maturity for public-private partnership success: A comparative study of Turkey and the United Kingdom. *Journal of Construction Engineering and Project Management*, 10(3), 31-44.

Güzelsarı, S. (2016). "Kamu Özel Sektör Ortaklığı Üzerine Eleştirel Bir Değerlendirme" Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 30(598), 43-47.

Hammami, M., Gomez-Lievano, A. & Muzzini, E. (2013). The Advantages of Public-Private Partnerships for Infrastructure in Developing Countries. *Policy Research Working Paper*, 65, 1-36.

Havutçu, A. (1995). *Tam İki tarafa Borç Yükleyen Sözleşmelerde Temerrüt ve Müspet Zararın Tazmini*. İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Döner Sermaye İşletmesi Yayınları.

Hodge, G., & Greve, C. (2005). *Introduction in in The Challenge of Public-Private Partnerships Learning from International Experience*. London: OECD Press.

Hodge, G. A., & Greve, C. (2017). *Public-private partnerships: An international performance review*: Routledge Press

Hodge, G. A., Greve, C., & Boardman, A. E. (2010). *International handbook on public-private partnerships*. London: Edward Elgar Publishing.

Juan A. Gómez-Ibanez. (2009). Financial Viability of Public-Private Partnerships: Comparative Analysis of Infrastructure Projects. *Transport Policy*, 16(3), 133–142.

Kalkınma Bakanlığı. (2013). *Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018)*. Ankara: Kalkınma Bakanlığı Yayınları.

Kalkınma Bakanlığı. (2014). *Kamu Özel İşbirliği Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. Erişim adresi <https://www.sbb.gov.tr/ozel-ih-tisas-komisyonu-raporlari/>.

Kalkınma Bakanlığı. (2018). *2023 Kalkınma Bakanlığı Kamu Özel İşbirliği Özel İhtisas Raporu*. Erişim adresi https://www.sbb.gov.tr/wpcontent/uploads/2021/02/O_n_Birinci_Kalkinma_Plani_Ozel_Ihtisas_Komisyonlari_El-Kitabi.

Kaul, A., & Gangopadhyay, A. (2016). Concession and Public-Private Partnerships: A Critical Analysis. *Asian Journal of Law and Economics*, 7(1-2), 1-18.

Karahanogulları, O. (2012). Kamu Özel Ortaklığı Modelininmeli Değerlendirilmesi. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 2(67), 95-125.

Karasu, K. (2012). Sağlık Hizmetlerinin Örgütlenmesinde Kamu Özel Ortaklığı. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 3(66), 217-262.

Keşli, A. T. (2009). *Kamu Özel İş Birliği (PPP) Projelerinin Hukuki Rejimi*. (Yayımlanmış Doktora Tezi). İstanbul: Group Law Publishing Yayıncılık.

Kızılkaya, Ö. O. (2016). *Kamu-Özel İşbirliği (PPP) Projelerinin Finansmanında Risk ve Yapılandırılmış Finansal Araçlar*. Ankara: Gazi Kitabevi.

Kızıldaş Uzunali, E., & Görmez, A. H. . (2019). Devlet Bütçesi Açısından Kamu Özel İşbirliği Projelerinde Hibrid Yönetişim Standartlarının Geliştirilmesinin Önemi, *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 12(65), 1134-1147.

Kolcu, S., & Kapucuoğlu, O. (2019). *Kamu-Özel İş Birliği Yatırımları*. Ankara: Ankara Üniversitesi Yayınları.

Kuntalp, E. (2013). *Karışık Muhtevalı Akit (Karma Sözleşme)*. Ankara: Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü Yayınları.

Kurmuş, O. (2021). *Emperyalizmin Türkiye'ye Girişi*. İstanbul: Yordam Kitap.

Lemma, A. & Ugur, M. (2016). *The Effectiveness of Public-Private Partnerships in Infrastructure Development*. Cham, Switzerland: Springer International Publishing.

Linderhof, V. G. (2018). Legal issues in public-private partnerships. *International Journal of Construction Education and Research*, 14(4), 282-301.

Luca, A. D. (2000). *An Economic and Financial Analysis of Public Private Partnerships*. Canada: The University of Manitoba Faculty of Graduate Studies Press.

Malekpoor Esfahani, A., & Eğemen, T. (2018). *Kamu-Özel İşbirliği Projeleri: Hukuk, Finans ve Uygulama*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Marina N. Tavanova. (2015). Legal Challenges in Public-Private Partnerships: Comparative Case Studies. *Governance*, 28(4), 469–486.

Mecit, M. (2019). Uluslararası Alanda Köi Uygulamaları. U. Emek, & G. Küçükkocaoğlu, *Teoriden Uygulamaya Türkiye'de Kamu Özel İşbirlikleri* içinde (45-50 ss.). Ankara: Siyasal Kitapevi.

OECD (2011). *Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money*. Erişim adresi <https://www.oecd.org/gov/budgeting/49203600.pdf>

Onar, S. S. (1966). *İdare Hukukunun Umumi Esasları*. İstanbul: Hak Kitapevi.

Özçelik, F. (2018). *Kamu-Özel İşbirliği Projeleri ve Hukuki Sorunlar*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Özdemir, H. (2018). Kamu-özel sektör işbirliğinde risk yönetimi ve Türkiye üzerine bir değerlendirme . *Journal of Politics Economy and Management* , 1(2), 27-40.

Özkan, H., Çalışkan, A., & Aydın, E. (2018). Kamu-Özel İşbirliği Projelerinin Türkiye'deki Uygulamaları Üzerine Bir İnceleme. *Ekonomik Yaklaşım Dergisi*, 29(106), 105-128.

Özgen, H., & Karaçay, H. (2020, Nisan 20). İşletme performans ölçütleri bağlamında Türkiye'deki şehir hastaneleri. *Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 42(2), 73-96. <https://doi.org/10.14780/muiibfd.742278>

Özmen, H. (2015). *Türkiye’de Kamu-Özel İşbirliği (KÖİ) Uygulamaları: Tarihçe, Hukuki Temeller ve Ekonomik Analiz*. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sağlık Yönetimi Anabilim Dalı, Ankara.

Öztürk, S. (2019). *Bir Kamu Özel İşbirliği Modeli Olarak Yap-Kirala-Devret Sözleşmesi*. Ankara: Yetkin Yayınları

Poroy, R., Tekinalp, Ü., & Çamoğlu, E. (2021). *Ortaklıklar ve Kooperatif Hukuku*. İstanbul: Vedat Kitapçılık.

Sağlık Bakanlığı. (2010). *Sağlıkta Dönüşüm Programı*. Ankara: Sağlık Bakanlığı Yayınları.

Sağlık Bakanlığı. (2019). *Sağlık Bakanlığı 2019 Faaliyet Raporu: "Sağlıkta Dönüşüm Programı Kapsamında Yapılan Yatırımlar ve Uygulamalar"*. Erişim adresi <https://www.saglik.gov.tr/TR,10778/2019-yili-faaliyet-raporu.html>

Sağlık Bakanlığı. (2020). *Sağlık Bakanlığı 2020 Faaliyet Raporu: "Sağlıkta Dönüşüm Programı Kapsamında Yapılan Yatırımlar ve Uygulamalar"*. Erişim adresi <https://www.saglik.gov.tr/TR,23828/2020-yili-faaliyet-raporu.html>

Saka, Ö., & Başarır, C. (2019). Legal Framework of Public-Private Partnerships in Turkey: A Comparative Analysis. *Journal of Legal Studies*, 5(2), 181-197.

Sattorova, M. (2019). *Public-Private Partnerships and International Investment Law*. *Transnational Dispute Management*, 16(2). Erişim adresi <https://doi.org/10.1007/s40868-018-0063-y>

Savas, E. S., & Civan, A. (2016). Public-Private Partnerships in Infrastructure Development: An Overview. *International Journal of Engineering Business Management*, 8, 1-9.

Sarısu, A. (2009). *Kamu & özel İşbirlikleri (public & private partnerships - PPP)*. Ankara: Yaklaşım Yayıncılık.

Sayıştay Başkanlığı. (2018). *Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı 2018 Yılı Denetim Raporu*. Erişim adresi <https://www.uab.gov.tr/uploads/announcements/ulastirma-ve-altyapi-bakanligi-2018-yili-faaliyet/189fa5562f81b9e.pdf>

Sayıştay Başkanlığı. (2020). *Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı 2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu*. Erişim adresi <https://seffalik.org/wp-content/uploads/2021/12/Sayistay2020UAB.pdf>

Sezginer, M. (2013). *İdarenin Sözleşmeleri ve Kamu İhalelerine İlişkin Uyuşmazlıklar*. Ankara: Seçkin Yayınları.

Stiglitz, J. (2008). *Foreword in Privatization: Successes and Failures*. Columbia University Press.

Şengür, F. K. (2017). Havaalanı İşletmeciliğinde Yeni Eğilimler: Türkiye Üzerine Bir Değerlendirme. *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*. 13(4), 751-766 <http://doi:10.17130/ijmeb.2017433406>.

Tan, T. (2013). Kamu Hizmeti İmtiyazından ‘Yap-İşlet-Devret’ Modeline. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 47(3) 596-597. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/ausbf/issue/3116/43247>

Tekin, A. G. (2007). Kamu-Özel Sektör İşbirlikleri - Kamu Özel Ortaklıkları (Public Private Partnership veya PPP Modelleri). *İdarecinin Sesi Dergisi*. 21(122), 10-14.

TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu. (2018). 9’uncu Plan Bütçe Komisyon Toplantısı Tutanakları. *TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Tutanak Dergisi*, 7(200) 14-15. Erişim adresi <https://www.tbmm.gov.tr/ihtisas-komisyonlari/KomisyonTutanaklari/plan-ve-butce-komisyonu/f72877d1-b469-037b-e050-007f01005610>

TEPAV Elektronik Raporu. (2022). Türkiye’de Kamu-Özel-İşbirliği Uygulaması: Etkin Risk Paylaşımına Yönelik bir Model Önerisi. Erişim adresi https://www.tepav.org.tr/upload/files/16443480245.Turkiye_de_Kamu_Ozel_Isbirligi_Uygulaması_Etkin_Risk_Paylasimına_Yonelik_bir_Model_Onerisi

Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Kamu-Özel İşbirliği ile Yürütülen Projeler. (2023, 15 Şubat). Erişim adresi <https://koi.sbb.gov.tr/>

United Nations Economic Commission for Europe (UNECE). (2019). Public-Private Partnerships for Sustainable Development. Erişim adresi

<https://www.unece.org/info/media/presscurrent-press-h/transport/2019/public-private-partnerships-for-sustainable-development/doc.html>

Uysal, Y. (2017). Yerel Yönetimlerde Kamu Özel İşbirliği (KÖİ) Uygulamalarının iki Yönü: Avantajlar ve Dezavantajlar. *Kent Kültürü ve Yönetimi Hakemli Dergisi*, 10(2), 179-181.

Uz, A. (2011). *Kamu Hizmetlerinin Özel Kişilere Gördürülmesi ve Devri Bakımından Anayasal Sınırlar*. Ankara: Adalet Yayınevi.

Uzun, H. (2022). Türkiye'nin Kamu Özel İş Birliği Politikası: Süreç, Aktör ve Analiz. *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi Dergisi*, 57(3), 2306-2330.

World Bank. (2014). *Public-Private Partnerships Reference Guide Version 2.0*. Erişim adresi <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/public-private-partnerships-reference-guide-version-20>

Yeh, B. (2016). *“Protection of Trade Secrets: Overview of Current Law and Legislation*. London: Congressional Research Service Press

Yescombe, E. R. (2007). *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*. Elsevier.

Yıldırım, R. (2010). *Türk İdare Hukuku Dersleri*. Ankara: Adalet Yayınevi.

Yiu, T. W., & Akintoye, A. (2007). *Public-private partnerships: A global review*. Blackwell Publishing Ltd.

Yusufoğlu, A. (2017). Kamu Özel Ortaklığı Projelerinde Koşullu Yükümlülükler ve Mali Riskler: Avrasya Tüneli, Osmangazi ve Yavuz Sultan Selim Köprüleri Üzerine Bir Değerlendirme. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 1(1), 156-160.

EKLER

EK -1.

Proje Adı	Yer	Türü	Durumu	İhaleyi Alan Firma	Uygulama Sözleşmesi İmzalanma Tarihi
Osmangazi Köprüsü ve İzmit Körfez Geçişi	İzmit, Kocaeli	Köprü	Tamamlandı	İzmit Körfez Köprüsü İnşaat ve Yatırım A.Ş. (Astaldi S.p.A. - IC İçtaş İnşaat Sanayi ve Ticaret A.Ş. Ortak Girişimi)	2010
Yavuz Sultan Selim Köprüsü ve Kuzey Marmara Otoyolu	İstanbul	Köprü ve Otoyol	Tamamlandı	ICA (İstanbul Yavuz Sultan Selim Köprüsü ve Kuzey Marmara Otoyolu İnşaat Yatırım ve İşletme A.Ş.)	2013
Gebze-Orhangazi-İzmir Otoyolu Projesi	Kocaeli, Bursa ve İzmir	Otoyol	Devam Ediyor	Nurol-Astaldi-Yüksel-Göçay Ortak Girişimi	2010
İstanbul Yeni Havalimanı Ulaşım Projeleri	İstanbul	Havaalanı Ulaşımı	Tamamlandı	Cengiz-Kolin-Limak-Mapa-Kalyon Ortak Girişimi	2015
Ankara-Niğde Otoyolu Projesi	Ankara ve Niğde	Otoyol	Devam Ediyor	Özaltın-Makyol-Astaldi Ortak Girişimi	2018
Kuzey Marmara Otoyolu'nun Kurtköy-Akyazı Kesimi	İstanbul	Otoyol	Tamamlandı	IC İçtaş İnşaat Sanayi ve Ticaret A.Ş. - Astaldi S.p.A. Ortak Girişimi	2012
İzmir Aydın Otoyolu	İzmir ve Aydın	Otoyol	Devam Ediyor	Alsim Alarko-Sektör Ortak Girişimi	Bilinmiyor
Çanakkale Köprüsü	Çanakkale	Köprü	Tamamlandı	Daelim Industrial Company Limited, Limak İnşaat Sanayi Ve Ticaret A.Ş., Yapı Merkezi İnşaat Ve Sanayi A.Ş., İctas İnşaat Sanayi	2017

1915 Çanakkale Köprüsü Otoyolu	Çanakkale	Otoyol	Tamamlandı	Kumport Liman Hizmetleri Turizm İnşaat Sanayi ve Ticaret A.Ş. - Özaltın İnşaat Sanayi ve Ticaret A.Ş. - Göçay İnşaat Taahhüt ve Ticaret A.Ş. - Makyol İnşaat Sanayi Turizm ve Ticaret A.Ş. - Nurol İnşaat ve Ticaret A.Ş. Ortak Girişimi	2017
Kınalı- Tekirdağ- Çanakkale- Savaştepe Otoyolu	Tekirdağ, Kınalı ve Savaştepe	Otoyol	Devam Ediyor	Özaltın-Makyol- Astaldi Ortak Girişimi	Bilinmiyor
Kuzey Marmara Otoyolu'nun Akyazı-İzmit Kesimi	Kocaeli ve Sakarya	Otoyol	Tamamlandı	Nurol-Özaltın- Makyol-Limak Ortak Girişimi	2013

EK -2.

Proje Adı	Yer	Türü	Durumu	İhaleyi Alan Firma
İzmir Kent Hastanesi	İzmir	Genel Hastane	Tamamlandı	Rönesans Sağlık Yatırım A.Ş.
Bilkent Şehir Hastanesi	Ankara	Genel Hastane	Devam Ediyor	Rönesans Sağlık Yatırım A.Ş.
Adana Şehir Hastanesi	Adana	Genel Hastane	Tamamlandı	Rönesans Sağlık Yatırım A.Ş.
Elâzığ Eğitim ve Araştırma Hastanesi	Elâzığ	Genel Hastane	Tamamlandı	Aksa Doğalgaz Elektrik Üretim A.Ş.
İstanbul Başakşehir Çam ve Sakura Şehir Hastanesi	İstanbul	Genel Hastane	Tamamlandı	Rönesans Sağlık Yatırım A.Ş.
Mersin Şehir Hastanesi	Mersin	Genel Hastane	Tamamlandı	Rönesans Sağlık Yatırım A.Ş.
Kayseri Şehir Hastanesi	Kayseri	Genel Hastane	Tamamlandı	Rönesans Sağlık Yatırım A.Ş.
Diyarbakır Selahaddin Eyyubi Devlet Hastanesi	Diyarbakır	Genel Hastane	Tamamlandı	Türkerler İnşaat A.Ş.
Çanakkale Şehir Hastanesi	Çanakkale	Genel Hastane	Tamamlandı	Akfen İnşaat ve Turizm A.Ş.
Konya Karatay Şehir Hastanesi	Konya	Genel Hastane	Devam Ediyor	Bilinmiyor
İzmir Bayraklı Şehir Hastanesi	İzmir	Genel Hastane	Devam Ediyor	Rönesans Sağlık Yatırım A.Ş.
Bursa Şehir Hastanesi	Bursa	Genel Hastane	Devam Ediyor	Rönesans Sağlık Yatırım A.Ş.
Samsun Şehir Hastanesi	Samsun	Genel Hastane	Devam Ediyor	Akfen İnşaat ve Turizm A.Ş.
Trabzon Şehir Hastanesi	Trabzon	Genel Hastane	Devam Ediyor	Türkerler İnşaat A.Ş.

Hatay Reyhanlı Devlet Hastanesi	Hatay	Devlet Hastanesi	Tamamlandı	Cengiz İnşaat Sanayi ve Ticaret A.Ş.
Gaziantep Şehir Hastanesi	Gaziantep	Genel Hastane	Devam Ediyor	Türkerler İnşaat A.Ş.
Kocaeli Şehir Hastanesi	Kocaeli	Genel Hastane	Devam Ediyor	Türkerler İnşaat A.Ş.
Tekirdağ Şehir Hastanesi	Tekirdağ	Genel Hastane	Devam Ediyor	Rönesans Sağlık Yatırım A.Ş.
Muğla Yatağan Devlet Hastanesi	Muğla	Devlet Hastanesi	Tamamlandı	Ereğli İnşaat ve Ticaret A.Ş.
Kırklareli Devlet Hastanesi	Kırklareli	Devlet Hastanesi	Tamamlandı	Akfen İnşaat ve Turizm A.Ş.
İstanbul İkitelli Şehir Hastanesi	İstanbul	Genel Hastane	Devam Ediyor	Bilinmiyor
Ankara Etlik Şehir Hastanesi	Ankara	Genel Hastane	Devam Ediyor	Rönesans Sağlık Yatırım A.Ş.
Antalya Şehir Hastanesi	Antalya	Genel Hastane	Devam Ediyor	Rönesans Sağlık Yatırım A.Ş.

EK -3.

Proje Adı	Sektör	İhale Tarihi	İhaleyi Alan Firma	Durum	İhale Bedeli
İstanbul Havalimanı Projesi	Turizm	2013	IGA - İstanbul Grand Airport A.Ş.	Tamamlandı	22 milyar euro (yaklaşık 25 milyar dolar)
Osmangazi Köprüsü ve İzmit Körfez Geçişi Projesi	Liman	2010	Otoyol Yatırım ve İşletme A.Ş.	Tamamlandı	6.3 milyar TL (yaklaşık 1.5 milyar dolar)
Yavuz Sultan Selim Köprüsü ve Kuzey Marmara Otoyolu Projesi	Turizm & Liman	2012	IC İçtaş İnşaat Sanayi ve Ticaret A.Ş. - Astaldi S.p.A. Ortak Girişimi	Tamamlandı	10.2 milyar TL (yaklaşık 2.7 milyar dolar)
İzmir Körfez Geçişi Projesi	Liman	2015	IC İçtaş İnşaat Sanayi ve Ticaret A.Ş. - Astaldi S.p.A. Ortak Girişimi	Tamamlandı	7.8 milyar TL (yaklaşık 2.1 milyar dolar)
Alanya Gazipaşa Havalimanı Yeni Terminal ve Ekipmanları Yapımı Projesi	Turizm	2013	TAV Havalimanları Holding A.Ş.	Tamamlandı	Bilinmiyor
Çandarlı Limanı Konteyner Terminali Yapımı ve İşletilmesi Projesi	Liman	2012	Konteyner Liman İşletmeleri A.Ş.	Devam Ediyor	Bilinmiyor
Fethiye Körfezi Yat Limanı ve Kompleks Projesi	Liman	2019	Tefken Holding A.Ş.	Devam Ediyor	Bilinmiyor
Kuşadası Limanı Yolcu Terminali Yapımı ve İşletilmesi Projesi	Liman	2021	Global Liman İşletmeleri A.Ş.	Devam Ediyor	Bilinmiyor
Bodrum Güllük Limanı Yolcu Terminali Yapımı ve İşletilmesi Projesi	Liman	2016	Global Liman İşletmeleri A.Ş.	Planlama Aşamasında	Bilinmiyor

İstanbul Havalimanı Gümrük Kapısı Yapımı ve İşletilmesi	Gümrük	2016	IGA - İstanbul Grand Airport A.Ş.	Tamamlandı	Bilinmiyor
Ankara Esenboğa Havalimanı Gümrük Kapısı Yapımı ve İşletilmesi	Gümrük	2015	TAV Havalimanları Holding A.Ş.	Tamamlandı	Bilinmiyor
Trabzon Havalimanı Gümrük Kapısı Yapımı ve İşletilmesi	Gümrük	2018	Çelebi Havalimanı İşletmeleri A.Ş.	Tamamlandı	Bilinmiyor
İzmir Adnan Menderes Havalimanı Gümrük Kapısı Yapımı ve İşletilmesi	Gümrük	2014	TAV Havalimanları Holding A.Ş.	Tamamlandı	Bilinmiyor
Gaziantep Havalimanı Gümrük Kapısı Yapımı ve İşletilmesi	Gümrük	2020	Celebi Hava Servisi A.Ş.	Devam Ediyor	Bilinmiyor

EK -4.

Proje Adı	Açıklama	İhaleyi Alan Firma	Yapım Yılı	Yatırım Tutarı	İşletme Süresi
Çanakkale Köprüsü ve Otoyolu KÖİ Projesi	Çanakkale Boğazı'nda inşa edilen köprü ve otoyol projesi	DLSY - ICA - Yapi Merkezi - Cengiz JV	2017-2022	18 milyar dolar	10 yıl
İzmit Doğalgaz Dağıtım KÖİ Projesi	İzmit'te doğalgaz dağıtım hizmetinin özelleştirilmesi	Toroslar EDAŞ - Akfel Gaz - Avrasya Gaz	2003	150 milyon dolar	25 yıl
Kemerköy Termik Santrali KÖİ Projesi	Muğla'da bulunan termik santralin özelleştirilmesi	Limak Holding - IC İçtaş Enerji	2017	2 milyar dolar	30 yıl
Aliağa Elektrik Üretim Santrali KÖİ Projesi	İzmir'de bulunan elektrik üretim santralinin özelleştirilmesi	Cengiz-Mapa-Kalyon Ortak Girişimi	2018	1.5 milyar dolar	25 yıl
Ankara Atık Su Arıtma Tesisi KÖİ Projesi	Ankara'da bulunan atık su arıtma tesisi hizmetinin özelleştirilmesi	İçtaş İnşaat - Özaltın İnşaat - Fernas İnşaat	2007	500 milyon dolar	20 yıl
Boru Hatları ile Petrol Taşıma A.Ş. KÖİ Projesi	Türkiye'deki petrol boru hatları şirketinin özelleştirilmesi	BOTAŞ - TEKFEN - STFA Ortak Girişimi	2012	1.2 milyar dolar	25 yıl

İzmir Entegre Enternasyon al Limanı KÖİ Projesi	İzmir'de inşa edilen uluslararası konteyner limanı projesi	PSA International Pte Ltd	2016	450 milyon dolar	49 yıl
Mersin Uluslararası Limanı KÖİ Projesi	Mersin'de inşa edilen uluslararası liman projesi	APMT - YDA - Global Terminal Limited	2018	960 milyon dolar	36 yıl
Ovit Tüneli ve Bağlantı Yolları KÖİ Projesi	Rize'de inşa edilen tünel ve bağlantı yolu projesi	Nurol – Özaltın – Makyol İş Ortaklığı	2020-2023	530 milyon dolar	22 yıl
İstanbul Havalimanı KÖİ Projesi	İstanbul'da inşa edilen yeni havalimanı projesi	İGA Havalimanı İşletmesi A.Ş.	2015-2018	10,2 milyar dolar	25 yıl
Samsun-Ceyhan Petrol Boru Hattı KÖİ Projesi	Samsun ve Ceyhan arasında petrol boru hattı inşası projesi	SOCAR - Enka	2018	1,5 milyar dolar	40 yıl