



TAPU VE KADASTRO HİZMETLERİNİN SUNUMUNDA ÖZEL SEKTÖRÜN ROLÜ

Harita Mühendisliği Ana Bilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

Volkan Deniz

ORCID 0000-0003-2733-9808

Tez Danışmanı: Doç. Dr. Zeynel Abidin Polat

Ocak 2023

İzmir Kâtip Çelebi Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü öğrencisi **Volkan Deniz** tarafından hazırlanan **Tapu ve Kadastro Hizmetlerinin Sunumunda Özel Sektörün Rolü** başlıklı bu çalışma tarafımızca okunmuş olup, yapılan savunma sınavı sonucunda kapsam ve nitelik açısından başarılı bulunarak jürimiz tarafından YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

ONAYLAYANLAR:

Tez Danışmanı:

Doç. Dr. Zeynel Abidin POLAT
İzmir Kâtip Çelebi Üniversitesi

Jüri Üyeleri:

Dr. Öğr. Üyesi Osman Sami KIRTOĞLU
İzmir Kâtip Çelebi Üniversitesi

Dr. Öğr. Üyesi Abdulkadir MEMDUHOĞLU
Harran Üniversitesi

Savunma Tarihi: 26.01.2023

Yazarlık Beyanı

Ben, **Volkan Deniz**, başlığı **Tapu ve Kadastro Hizmetlerinin Sunumunda Özel Sektörün Rolü** olan bu tezimin ve tezin içinde sunulan bilgilerin şahsıma ait olduğunu beyan ederim. Ayrıca:

- Bu çalışmanın bütünü veya esası bu üniversitede Yüksek Lisans derecesi elde etmek üzere çalıştığım süre içinde gerçekleştirilmiştir.
- Daha önce bu tezin herhangi bir kısmı başka bir derece veya yeterlik almak üzere bu üniversiteye veya başka bir kuruma sunulduysa bu açık biçimde ifade edilmiştir.
- Başkalarının yayımlanmış çalışmalarına başvurduğum durumlarda bu çalışmalara açık biçimde atıfta bulundum.
- Başkalarının çalışmalarından alıntıladığımda kaynağı her zaman belirttim. Tezin bu alıntılar dışında kalan kısmı tümüyle benim kendi çalışmamdır.
- Kayda değer yardım aldığım bütün kaynaklara teşekkür ettim.
- Tezde başkalarıyla birlikte gerçekleştirilen çalışmalar varsa onların katkısını ve kendi yaptıklarımı tam olarak açıkladım.

Tarih: 26.01.2023

Tapu ve Kadastro Hizmetlerinin Sunumunda Özel Sektörün Rolü

Öz

Dünyada özelleştirme ve yeniden düzenleme eğilimleri, kamu sektörü tarafından yapılan işleri özel sektöre dönüştürmektedir. Kamu özel sektör işbirliği(KÖSİ) alt ve üst yapı projelerinin uygulanabilmesi amacıyla özellikle; çevre, konut, ulaşım, su, kanalizasyon, katı atık ve arazi yönetimi konusunda kamu ile özel sektörün projelerin finansmanına ilaveten, işletme ve yönetimi konusunda da işbirliği yaptığı proje olarak ifade edilmektedir. KÖSİ altyapı ve üst yapı projelerini geliştirmede ve daha hızlı ve kaliteli hizmet sağlamada etkili bir araç olarak kullanımı uzun bir geçmişe sahiptir. KÖSİ'lerin arazi yönetimi hizmetleri için kullanımı yaygın olarak görülmemektedir.

Bir kadastral sistemin kurulması ve yaşatılması için gerekli görevlerin birçoğu, kamunun kontrolünde özel sektör eliyle gerçekleştirilebilir. Tapu senetlerin hazırlanması ve tescili, kadastral haritalama, imar uygulamaları gibi faaliyetler özel sektör veya karma ekonomik organizasyonlar eliyle yürütülebilir. Kadastro 2014 vizyonunun da vurguladığı üzere, KÖSİ yaklaşımı, ülke genelinde arazi yönetimi tabanlı reformları tamamlamak ve verilen bir projedeki elde edilen başarıyı sürdürmek için bir model sağlayabilir. Bu çalışmanın amacı Türkiye'deki mevcut tapu ve kadastro hizmetlerinin sunumunda kamu kurumu olan TKGM ile özel sektör işbirliğinin sağlanması için en uygun stratejiyi belirlemeye yardımcı olmaktır. Çalışmada TKGM

ile özel sektör tarafından ortaklaşa yapılan faaliyetler belirlenmiş ve bu faaliyetler yürütülmesinde gerekli olan hukuksal, kurumsal ve teknik durum analiz edilecektir. Analiz neticesinde Türkiye’deki tapu ve kadastro hizmetlerinin sunumunda kamu-özel sektör işbirliğinin üstün veya zayıf yönleri ile dış çevreden kaynaklanan fırsat ve tehditler SWOT matrisi ile belirlenecektir. Analiz neticesinde tehditleri ortadan kaldıracak ve zayıf yönleri güçlendirecek önerilerde bulunulacaktır.

Anahtar Sözcükler: Kamu Özel sektör işbirliği, arazi yönetimi, kadastro, SWOT analizi



The Role of the Private Sector in the Delivery of Land Registry and Cadastre Services

Abstract

The tendencies of privatization and reorganization in the world turn the works done by the public sector into the private sector. Public-private partnership (PPP) is defined as the project that the public and private sector cooperate on the financing, operation and management of the environment, housing, transportation, water, sewage, solid waste and land management. The use of PPP as an effective tool in developing infrastructure and superstructure projects and providing faster and more quality services has a long history. The use of PPPs for land administration services is less common, though there are a few notable successes in developed countries.

Many of the tasks necessary for the establishment and maintenance of a cadastral system can be realized by the private sector under public control. Activities such as preparation and registration of title deeds, cadastral mapping, zoning applications can be carried out by private sector or mixed economic organizations. As highlighted in the Cadastre 2014 vision, the PPP approach can provide a model for completing land administration-based reforms throughout the country and maintaining the success of a given project. The aim of study is to help identify the most appropriate strategy for ensuring private sector and public (General Directorate of Land Registry and Cadastre-GDLRC), which is the public institution responsible for land administration and cadastre system in Turkey, cooperation. In this study, the activities carried out jointly by GDLRC and private sector were determined and the legal, institutional and technical situation required for carrying out these activities were analyzed. As a result of the analysis, strength or weaknesses of the public-private sector cooperation in current land administration and cadastral system in Turkey with opportunities and

threats arising from the external environment will identified by the SWOT matrix. As a result of the analysis, suggestions were made to eliminate the threats and strengthen the weaknesses.

Keywords: Public Private partnership, land management, Cadastre, SWOT analysis



Bu çalışmayı eşim Cevriye, kızlarım Umay ve Aybüke'ye ithaf ediyorum.

Teşekkür

Tez çalışmasına ve lisansüstü eğitimimdeki katkılarından dolayı

Zeynel Abidin POLAT’a çok teşekkür ederim.

İçindekiler

Yazarlık Beyanı	ii
Öz	iii
Abstract	v
Teşekkür	viii
Şekiller Listesi.....	xi
Tablolar Listesi.....	xii
Kısaltmalar Listesi	xiii
1 Giriş	1
2 Kamu Özel Sektör İşbirliği.....	3
2.1 Kamu Özel Sektör İşbirliği Kavramı	3
2.2 Çıkış Amacı ve Tarihçesi	7
2.3 Hukuki Dayanağı	11
2.4 Avantajları ve Dezavantajları	16
2.4.1 Beklenen Faydalar	16
2.4.2 Öngörülen Zararlar ve Karşılaşılabilecek Sorunlar	19
2.5 Kamu Özel Sektör İşbirliğinin Benzer Kavramlardan Ayrılması.....	21
2.5.1 Özelleştirmeden Farkı.....	21
2.5.2 Kamu İmtiyaz Sözleşmesi'nden Farkı.....	22
2.5.3 Eser Sözleşmesi'nden Farkı.....	23
2.5.4 Finansal Kiralama (Leasing) Sözleşmesi'nden Farkı.....	24
2.5.5 Ortak Girişim (Joint-Venture) Sözleşmesi'nden Farkı.....	25
2.6 Kamu Özel Sektör İşbirliğinin Modellerinin Alt Modelleri	26

2.6.1	Yap İşlet.....	26
2.6.2	Yap İşlet Devret.....	27
2.6.3	Yap Kirala Devret.....	28
2.6.4	İşletme Hakkı Devri.....	29
3	Arazi Yönetiminde Kamu Özel Sektör İşbirliği	30
4	Tapu ve Kadastro Hizmetlerinde Kamu Özel Sektörün Rolü	32
5	Tartışma	40
6	Sonuç ve Öneriler	46
	Kaynaklar	49
	Özgeçmiş	52

Şekiller Listesi

Şekil 1.1	1990-2018 arasında gelişmekte olan ülkelerde Kamu Özel Sektör İşbirliği projeleri tutarlarının sektörel dağılımı	2
Şekil 2.1	1986-2018 Yılları Arası Uygulama Sözleşmesi İmzalanmış KÖİ Projelerinin Yatırım Tutarları (ABD Doları)	9
Şekil 2.2	1986- 2018 Yılları Arası KÖİ Uygulama Sözleşmelerinin Modellere Göre Sayısal Dağılımı (Adet-Yüzde).....	10
Şekil 2.3	Uygulama Sözleşmesi İmzalanmış KÖİ Projelerinin Sektörel Dağılımı (Adet-Yüzde) (1986-2018).....	11
Şekil 4.1	İhale yoluyla Yenileme-Sayısallaştırma Çalışmaları Tamamlanarak Tescil Edilen Parsel Sayısı	34

Tablolar Listesi

Tablo 2.1	Ülkemizde yapılmış ve yürürlükte bulunan KOSİ modeline ilişkin çeşitli yasal düzenlemeler	13
Tablo 3.1	Çeşitli seçenekler için kamu ve özel sektör arasındaki sorumlulukların dağılımı.....	32
Tablo 4.1	Yıllara göre işlem sayısı ile devlete sağlanan tapu harç geliri	32
Tablo 4.2	Özel Sektörün desteklediği hizmetler	37
Tablo 4.3	Özel Sektörün desteklediği hizmetlerdeki rolü	38
Tablo 5.1	Kamu özel sektör işbirliği modeline ilişkin kriterler	41

Kısaltmalar Listesi

PPP	Public Private Partnerships (Kamu Özel Sektör İşbirliği)
KÖİ	Kamu Özel Sektör İşbirliği
LİHKAB	Lisanslı Harita Kadastro Büroları
TKGM	Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü
PFI	Private Finance Initiative (Özel Sektör Finansman Girişimi)
YİD	Yap İşlet Devret
YKD	Yap Kirala Devret
Yİ	Yap İşlet
İHD	İşletme Hakkı Devri
SPK	Sermaye Piyasası Kurulu
TDUB	Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği

Bölüm 1

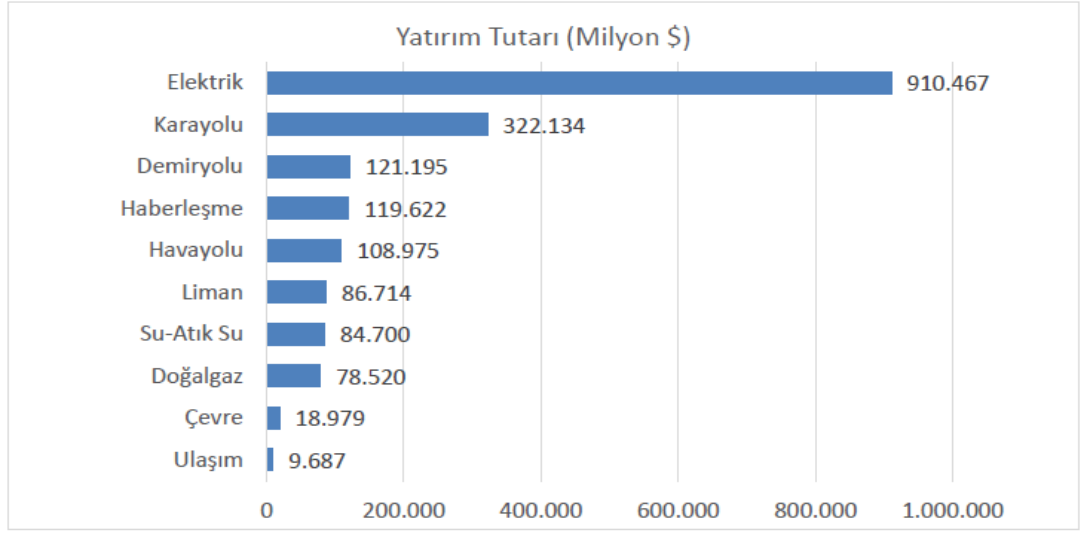
Giriş

20. yüzyıldan itibaren artan küreselleşme eğilimleri, bilgi-iletişim alanında yaşanan teknoloji tabanlı gelişmeler, gerçekleşen küresel çaplı krizler ve artan kamu hizmeti talebi, kamu yöneticilerini farklı arayışlara sevk etmiştir. Bu gelişmelerin neticesinde kamu yönetimi anlayışında ve bununla birlikte kamu hizmetlerinin sunumunda dikkat çekici değişiklikler yaşanmıştır [1]. Bu değişikliklerin etkisiyle Kamu yönetimi anlayışında saydamlık, verimlilik, hesap verilebilirlik, etkinlik gibi kavramlar daha da önemli hale gelmiştir [2]. Bu değişimlerle birlikte farklı sektör işbirliklerinin önemi artarken, kamu-özel ortaklığı modeli ön plana çıkmıştır.

Kamu özel sektör işbirliği(KÖSİ) hizmetlerin yürütülmesinde kullanılan bir finansman modelidir. Bu model Devletin sunacağı hizmet odaklı faaliyet ve yapım işlerinin kısıtlı bütçe nedeniyle ertelenmesini veya yapılamamasını engellemek amacıyla kullanılmaktadır. Başta yatırımlara sağladığı finansman olmak üzere, kamu yatırımlarında ortaya çıkan yüksek maliyetlerin azaltılması, özel sektörün konforunun kamu hizmetinde sunulması, riskin etkin ve dengeli dağıtılması gibi yararlar neticesinde bu model sıklıkla tercih edilmektedir. Özel sektör açısından ise elde edilen farklı imtiyazlarla yatırımın geri dönüşümü garanti altına alınmaktadır.

Hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde yoğun olarak kullanılan KÖSİ uygulamaları; başta alt yapı hizmetleri olmak üzere, kentsel kalkınma projeleri, sağlık hizmetleri, çevre ve enerji hizmetleri, ulaşım hizmetleri, sosyal hizmetler, kültür hizmetleri ve diğer altyapı hizmetleri gibi pek çok alanda yoğunlaşmıştır [3]. Şekil 1’de 1990-2018 arasında gelişmekte olan ülkelere KÖSİ projeleri tutarlarının sektörel dağılımı incelenmektedir. Bu verilere göre, gelişmekte olan ülkelere elektrik sektörü 910 milyar dolar ile en yüksek yatırım tutarına sahip sektör olurken,

bu sektörü karayolu, demiryolu, haberleşme, havayolu, liman işletmeciliği, su atık, su yönetimi ve son olarak doğal gaz sektörü takip etmektedir. [4].



Şekil 1.1: 1990-2018 arasında gelişmekte olan ülkelerde Kamu Özel Sektör İşbirliği projeleri tutarlarının sektörel dağılımı

Kamu kurumlarının hizmet sunduğu diğer bir alanda arazi yönetimidir. Bu nedenle birçok kamu hizmeti ile ilişkilidir. Bu bağlamda arazi yönetimi hizmetlerinin sürdürülebilir bir yapı içerisinde sunulması gereklidir. Bunun için Kadastro 2014 Vizyonunda da vurguladığı gibi arazi yönetiminde KÖSİ ‘nin sağlanması gereklidir.

Arazi idaresine yönelik bir hizmet veri toplama, ölçme, kayıt, planlama, uygulama ve kontrol gibi süreçlerden geçerek sunulmaktadır. Bu süreçte, kamu kurumuna ek olarak noterler, avukatlar, değerlendirme uzmanları, sigorta şirketleri, harita şirketleri ve büroları gibi birçok özel sektör aktörü rol alır. Sürdürülebilir bir arazi yönetimi için verilerin toplanması, kaydı, işlenmesi ve paylaşılması için planlama, doğru hedeflerin belirlenmesi, finansman gücü, hizmet maliyetleri ve insan kaynağı konularının doğru bir şekilde işlenmesi gerekmektedir. Bunun başarılabilmesi için KÖSİ uygun bir model olacaktır.

Bu çalışmada Türkiye’deki tapu ve kadastro hizmetlerinin yürütülmesinde KÖSİ ‘nin mevcut durumu analiz edilerek sistemin sürdürülebilirliği açısından bazı önerilerde (teknik, hukuk ve kurumsal) bulunulacaktır.

Bölüm 2

Kamu Özel Sektör İşbirliği

Bu bölümde ilk olarak KÖSİ kavramı açıklandıktan sonra çıkış amacı ve tarihçesi başlığında bu modelin dünyadaki ve ülkemizdeki uygulama ve gelişim yerleri ve hukuki dayanağı ele alınacaktır ve bu modelin avantajları ve dezavantajları açıklandıktan sonra kamunun diğer hizmet araçları ile karşılaştırılıp farkları belirlenecek ve son olarak alt modelleri açıklanacaktır.

2.1 Kamu Özel Sektör İşbirliği Kavramı

KÖSİ' nin, kanunen ve literatürde herkesçe kabul edilen tek bir tanımı olmayıp birçok tanım ve farklı görüş de bulunmaktadır. Bazı kaynaklarda KÖSİ'nin idare tarafından kullanılan bir hizmet aracı belirtilirken bazı kaynaklarda özelleştirmenin kelime oyunuyla ifade edilmesi olarak karşımıza çıkmaktadır. Public Private Partnerships(PPP) [5] ifadesinin Türkçe karşılığında birçok farklı tanımlama mevcuttur ve ortak kullanım sağlanamamıştır ve bu modelinin karşılığı olarak “Kamu Özel Sektör İşbirliği” [6], “Kamu Özel İşbirliği” [7], “Kamu Özel Ortaklığı” [8], “Kamu Özel Sektör Ortaklığı” [9], “Kamu Özel Ortaklığı Modeli ” [10] ve hatta “eksik imtiyaz” [11] kavramları yaygın olarak kullanılmaktadır.

Genel olarak literatür taraması yaptığımızda bunlar gibi birçok farklı anlamsal yaklaşım varmış gibi gözükse de PPP kavramının içerdiği anlam ifade edilmek istenmektedir. Literatürdeki yaklaşımlara bakıldığında aynı anlama gelen ama isimlendirmede farklılık gösteren model olarak PPP’de çalışmamızda bahsedilirken ağırlıklı olarak Kamu Özel Sektör İşbirliği ifadesini kullanılacaktır. Bunun sebebi literatürde yer alan birçok farklı isimlendirilen ama aynı şeyi ifade eden modellerin hepsini kullanmayıp, KÖSİ ile bu çalışmada konu ve anlam bütünlüğünü sağlamaktır.

KÖSİ kamu hizmetlerinin idare tarafından alışlagelmiş yollar ile yapılması beklenen tüm hizmetlerin özel sektör aracılığı ile yapılması arasındaki, idare ve

özel sektörün birlikte olduğu tüm imkân ve hizmet sağlama biçimini ifade eden bir “üst kavram” olarak tanımlanabileceği ifade edilmiştir[5]. Ayrıca PPP modeliyle gerçekleştirilen projelerin niteliğine, kamu ve özel sektörün projeye katılım katsayıları ve taraflar arasındaki farklı risk derecelerine bağlı olarak çok farklı şekillerde ortaya çıkabileceği ifade edilmektedir[6].

PPP modelinin ve türevlerinin yaygın kullanılması ve hızla gelişmesine bağlı olarak Avrupa Komisyonu bu modellerle ilgili çalışmalar yapmış ve buna bağlı olarak Nisan 2004’te kamu sözleşmeleri ile ilgili ilkelerin belirtildiği “Yeşil Kitap (Green Paper on Public Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions)” ve Haziran 2004’te de kamu özel ortaklığı örnek olayları ile ilgili “Kaynak Kitap (Resource Book on PPP Case Studies)” yayınlamıştır [12].

“Yeşil Kitap (Green Paper)”ta kamu özel sektör işbirliği kavramının topluluk düzeyinde aidiyet duygusunun olmadığı, tasarı niteliğinde kalıp, genel olarak PPP’nin bir hizmetin gerçekleştirilmesi ya da altyapının, maliyet aktarımı, yenilenmesi, yapılması, bakımı ve işletilmesini sağlamak amacıyla idare ve özel sektör bileşeni arasında işbirliği kurulmasına dair metotları gösterdiği ifade edilmektedir[12].

Avrupa Birliği komisyonu PPP’lerin dört ana unsuru olduğuna vurgu yapmaktadır. İlk olarak; yapılmak istenen proje ve bu projenin herhangi bir aşamasında idare ile bir özel sektör bileşeninin işbirliğini gerektiren uzun vadede paydaşlık ilişkisi gerektirdiği, ikinci olarak; bir projenin, özel sektör bileşenleri tarafından, bazen paydaşlar arasında yapılacak düzenlemeler yolu ile maliyetinin sağlanması, üçüncü olarak; projenin farklı aşamalarında görev alan (düzenleme, yapım, gerçekleştirme, maliyet) ekonomik girdilerin önemi belirtilmiştir. Tüm bunlar göz önüne alındığında idarenin beklentisi kamu yararı oluşturup, inşa edilen kamu hizmetlerinin kalitesi ve kısa vadede maliyet analizi konusunda erişilmesi gereken hedeflerin gerçekleştirilmesi noktasında odaklanıp, yapılan işlerin hedefler doğrultusunda gerçekleştiğinin denetlenmesi sorumluluğunun farkında olup kamu adına iş yaptığının bilincinde olmalıdır. Son olarak; idare ve özel sektör işbirliği arasında önceden öngörülen riskler ve risklerin dağılımı için riskin genelde üstlenen taraf olan idareden özel sektör bileşenine sorumluluk yüklenildiği vurgulanmıştır. Fakat özel sektörün bütün riskleri üstlenmesi hatta yürütülen projenin inşa aşamasında oluşan riskin büyük kısmını yüklenmesi beklenilmemesi ile, riski kimin üstleneceğine

ilişkin karar, işbirliği paydaşlarının oluşabilecek durumlarda riski oluşturan tüm etmenleri değerlendirme ve bertaraf etme kabiliyeti doğrultusunda emsal oluşturmayıp projenin zaman ve yapımına göre farklılıklar gözetilmelidir[12] .

KÖSİ kavramı ile ilgili olarak literatürde yer alan bazı tanımlamalar şöyledir;

Kamu özel sektör ortaklığı “kamu ile özel sektör arasında bir malın veya hizmetin topluma sunulması için yapılan kurumsal ve sözleşmeye dayalı bir işbirliği” dir. Bu işbirliğinde gerçek bir ortaklık ilişkisi oluşturulup ve özel sektöre de işin gerektirdiği oranda riskin yüklenilmesi belirgin özellikler bulunmaktadır [13].

Bir başka tanımlamaya göre kamu özel sektör işbirliği, kamu yararına gerçekleştirilecek olan ve idareden başka kimsenin gerek yetki gerek maliyet açısından yapamayacağı bilinen, idare olarak devletin bütünüyle yetki olarak çekilmek istemediği ve içerdiği riskler açısından idarenin katılımı olmaksızın özel sektörün tek başına veya paydaşlarla üstlenmekten kaçındığı hizmetlere özel sektörün etkin birlikteliğini sağlamak ve böylece idarenin kısa vadeye bütçeye bağlı olduğu için sıkıntı haline gelen maliyet sorununu çözmek amacıyla geliştirilen bir modeldir.

Özelleştirme İdaresi Başkanlığı da; “PPP gelecekte yapılacak kamu yatırımlarının bugünden özelleştirilmesidir” şeklinde kamu özel sektör ortaklığını tanımlamıştır [14].

Başka bir tanımlamada kamu özel sektör işbirliği, yerel yönetim ve bayındırlık işlerini projelerinin yapılabilmesi amacıyla konut, ulaşım, çevre, yerel yönetimce yapılan su, atık su, katı atık yönetimi konusunda kamu ile özel sektörün projelerin maliyetine ilaveten, işletme ve idare ediliş biçimi konusunda da işbirliği içinde olduğu proje olarak ifade edilmektedir. Bu açıdan kamu özel sektör işbirliği modeli; işletmenin devri, yap-işlet-devret, gelir ortaklığı senedi, gelir hâsılat paylaşımı gibi yöntemler ile farkının olmadığı bir maliyet modeli olduğu ve buna bağlı olarak yeni bir uygulama modeli olmadığından bahsedilmektedir. Bu modelin, bahsedilen modelleri de çevreleyen ama uygulama-işletme-idare etme ve risk değerlendirme ve bu riskin paylaşımı gibi konularda yenilikler getiren bir maliyet modeli olduğu anlatılmaktadır [15].

Dünyada ve uluslararası alanda kabul gören iki kuruluş kamu özel sektör işbirliğini şöyle açıklamıştır. Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü'ne (OECD) göre ise kamu özel sektör işbirliği “devletle bir veya daha fazla özel ortağın (işletmecileri ve finansman sağlayıcıları kapsayabilir), devletin hizmet sunum amaçları ve özel sektörün kâr etme amacıyla uzlaştırarak hizmetin özel sektör tarafından sunulmasının düzenlendiği ve bu uzlaşmanın etkinliğinin özel sektöre yeterli risk transferine bağlı olduğu bir anlaşma[16]” Uluslararası Para Fonu'na göre kamu özel sektör işbirliği, “... geleneksel olarak kamu tarafından sağlanan altyapı varlıklarının ve hizmetlerin özel sektör tarafından sunulmasına yönelik düzenlenmeler” [17] olarak tanımlanmıştır.

Bir başka görüşe göre de kamu özel sektör işbirliği, idarenin hizmet ve yatırım amacıyla özel sektörün kâr amacı gütmeye, hizmetin özel sektör tarafından belirli süreye bağlı olarak sunulduğu, idarenin riski özel sektöre devredip, uzun vadede borçlandığı sözleşme olarak tanımlanmıştır. Ayrıca “Kamu özel ortaklığı, devletin bir özel şirket grubuyla uzun süreli (49 yıla kadar) sözleşme ilişkisi kurması esasına dayanan bir yatırım ve hizmet modelidir. Bu sözleşmenin konusunu, kamu hizmeti verilecek tesisin (hastane, okul, hapishane, otoyol vb) özel şirketler tarafından inşa edilerek devlete kiraya verilmesi, devletin de hem şirketlere kira ödemesi hem de bu tesiste verilecek “çekirdek hizmet” dışındaki hizmetleri bu şirketlere devretmesi oluşturmaktadır” [10] şeklinde açıklanmaktadır.

Bu noktada, çalışmanın genelinde aktarılan bilgiler ışığında uygun bir KÖSİ tanımı yapılmak istenirse, bu tanımın “Kamu Özel Sektör İşbirliği yöntemi, kamu kurum ve kuruluşlarıyla özel sektör kişileri arasında yapılan ve risklerin taraflar arasında dengeli biçimde dağılmasını amaçlayan bir sözleşmeye dayanarak altyapı hizmetlerinin sunumu amacıyla özel sektörün görevlendirilmesini ifade etmekte olup, hizmet konusu mevcut ya da yapılacak tesislerin tasarımı, inşası, yenilenmesi, geliştirilmesi, değiştirilmesi ile işletmesinin, bakımının ve onarımının özel sektör tarafından, finansmanı da tamamen veya kısmen özel sektör tarafından sağlanarak yapılmasıdır.” şeklinde olabileceği düşünülmektedir.

2.2 Çıkış Amacı ve Tarihçesi

KÖSİ modelinde idare yani kamu, özel sektör ile bir altyapı projesi veya bir kamu hizmetinin yaptırımı amacıyla ilk olarak yetkinlik olmak üzere maliyet, yapım, işletim, yenileme ve bakım gibi alanlarda işbirliği kurmaktadır. Burada idare özel sektörden yararlanırken, yatırımın riskini de ortak ederek teorikte de maliyeti en aza indirmektedir. Ancak hizmet üretimi ve işleyişinde tecrübe edildiği üzere kamu yararı değil de özel sektör mantığı yani kâr amacı ön planda olmaktadır. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler açısından kamu ile özel sektör arasında bu işbirliğini gerekli hale getiren bir bakıma bu birlikteliği zorunlu kılan, ortaya çıkaran faktörler çeşitlidir. Bu faktörlerin oluşmasında kamunun finansman ihtiyacı, temelinde mali kaynaklarının çeşitlendirilmesi ve buna bağlı olarak öngörülebilir bir bütçeyle kamu borçlarının düşürülmesi, hizmet maliyetlerinin azaltılması, işletim maliyetlerinin düşürülmesi, vadedilen yatırımsal harcamalarının dolaylı yoldan artırılması, yatırım ve icraatlardan tasarruf edilmesi, kamu ile özel sektör arasında yatırımın riski paydaş olarak dağıtılarak denge sağlanması, bütçe de girdi-çıktı dengesinin de sağlanması amaçlanmıştır.

KÖSİ modelinin dünyadaki ilk uygulama örneklerine baktığımızda İngiltere’de 1660’larda özel sektörün de katıldığı yol yapım çalışmaları ile başladığı görülmektedir. Bunu ardından sanayi de endüstri devrimi sonrasında demiryolu ve su kanal projeleriyle 1860’lara gelindiğinde kamu özel sektör arasında ortaklığın çokça uygulandığı görülmüştür. Aynı yıllara tekabül eden zamanlarda Fransa ve Amerika Birleşik Devletleri’nde de bu modeli uygulanmaya başlamıştır ve 1869 yılında yapımı tamamlanan maliyet ve işgücü anlamında büyük ölçekli inşaat olan Süveyş Kanalı da kamu özel sektör ortaklığının bir ürünü olarak karşımıza çıkmaktadır [18].

KÖSİ ilk modelsel yaklaşım İngiltere tarafından, özel sektör bileşenlerinin kamusal yatırımlara paydaşlık düzeyinde girmesini kısıtlayan yasal mevzuatın düzenlenip kaldırılmasından sonra, özel sektör işbirliği ile paydaşlık ilişkisinin ana hatlarını oluşturan “Özel Sektör Finansman Girişimi (PFI-Private Finance Initiative)” [12] ile atıldığı görülmektedir. İngiltere’de bu modelsel yaklaşımın başarılı olması ve sürdürülebilirliğinin sağlanmasından sonra birçok gelişmiş ve gelişmekte olan

lkeler bu modeli kendi hizmet alanı içinde ve kanunları çerçevesinde uygulamaya başlamışlardır.

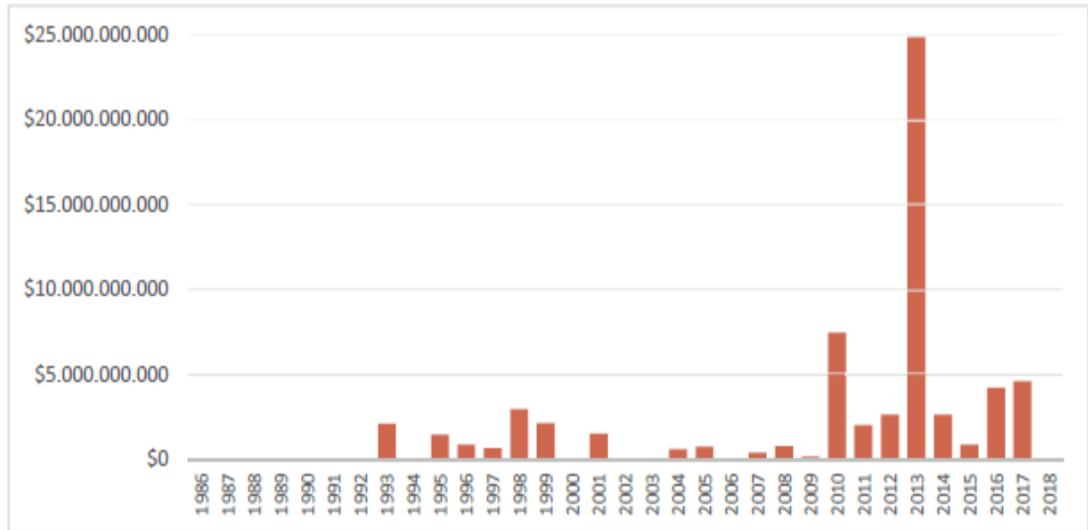
İngiltere’de özel sektör bileşeninin tedarik ettiği mali destekle beraber birtakım işgücü ve hizmetlerin güvencesi olarak başlayan “Private Finance Initiative (zel Sektör Finansman Girişimi)” ortaya çıkmıştır. Burada bahsettiğimiz iki kavram (PFI-PPP) aralarında çok küçük nüansların olduğu ve birbirine benzeyen modellerdir. İlkeler ve uygulanabilirlik açısından daha işlevsel, sürdürülebilir ve geniş ilişkileri kapsayan PPP’nin bir türü olarak PFI ortaya çıktığı gözlemlenmiştir.

Ülkemizde ise Osmanlı İmparatorluğunda 1850’li yılların başında taşımacılık sektörünün ilerlemesi ve sanayileşme süreci ile birlikte demiryolları yapımı başlayan KSİ girişimleri ilerleyen yıllarda savaşların da başlamasıyla deniz taşımacılığında, büyük topraklara sahip olduğu için de su ve benzeri alt yapı alanlarında da kullanılmaya başlanılmıştır. Endüstrileşme ile birlikte büyük mali güce ulaşan batı ülkeleri tarafından; Osmanlı İmparatorluğu’nun politikası olan yerli ve yerleşik özel sektöre verilen yatırım ayrıcalıklara bağlı olarak, toprak sınırlarının da fazla olduğu göz önünde bulundurulduğunda çalışma ve yatırım cazibesi haline gelmiştir. Kamu zel sektör işbirliği yatırımları ülkemizde ilk olarak, 1856 yılında Aydın ile İzmir illeri arasında demiryolu hattının yapımı için Osmanlı Devleti tarafından İngiliz zel sektörüne sağlanan imtiyaz ile başlamıştır. Yapılan sözleşmeye bağlı kalınarak İngiliz firması demiryolu hattının birinci bölümünün açılmasının ardından, 50 sene süreyle her yıl firma kazancının yüzde altılık kısmını kar kazancı olarak alacak şekilde bir sözleşme ayrıcalığını ve garantisini elde etmişlerdir. Elde edilen karın taahhüt edilen bu oranın altına düşmesi durumunda ise, geri kalan kısım Osmanlı Devleti hazinesinden tedarik edileceği garantisi de verilmiştir. Bunun ardından sözleşme maddeleri gereği Kamu zel Sektör bileşenleri, demiryolu hattı yapımı için elde edilen imtiyazlardan bir tanesi de hattın her iki yanını da kapsayan 25’er km mesafesindeki yani demiryolu hattı boyunca 50 km genişliğinde ve bu bölgede çokça bulunan maden sahalarında arama-işleme hakkını elinde bulundurmuş ve faaliyet göstermiştir[19].

Demiryolu hattının inşasından sonra aynı dönemlerde kamu özel sektör işbirliği modeli kapsamında özellikle Fransız, Alman ve İngiliz zel sektör bileşenlerinin katılımı ile birçok alt-üst yapı hizmetleri, demiryolu inşaatı, elektrik dağıtım hattı,

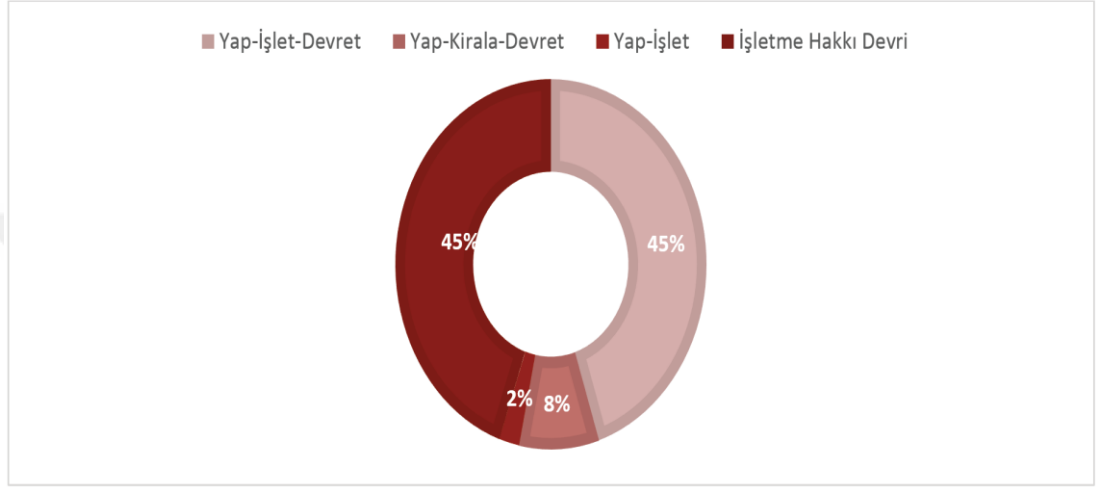
haberleşme ağı, tramvay işletmeciliği gibi birçok sektörde faaliyet göstermeye başlamıştır. Bu model çerçevesinde yapılan yatırımlarda verilen ayrıcalıklarının yanı sıra gelir paylaşımı ve demiryolu inşaatı ve işletimi yatırımlarında olduğu gibi “Kilometre Garantisi Sistemi” adı altında gelir garantisi gibi günümüzde de aşına olduğumuz avantajlar verilmiştir. Bunun sonucu olarak batılı ülkelerin özel sektör sermayesi Osmanlı İmparatorluğu’nun ülke sınırlarında hakimiyet kurmuş, ekonomisinin büyük kısmını oluşturmuş, dolayısıyla ülkede söz sahibi ve karar verici konuma yükselmiştir [19].

Cumhuriyet sonrası ekonomik stratejileri ve kalkınma planları üzerinde de 1854 yılında başlayan kamu özel sektör işbirliğinin getirdiği uzun vadede dış borçlanma hamlelerinin sonuçları olarak borçların kapatıldığı 1954 yılına kadar yeni hizmet yatırımları yapılmamış öncekilerin borçları ödenmiştir. 21. Yüzyıla gelmeden önceye kadar borçlanma ve bu kapsamdaki kamu özel sektör işbirliği yatırımlarından uzak durulmuştur. 1980’li yıllardan sonra, değişen dünya teknolojisi ve ülke ekonomisinin getirdiği hizmet ihtiyaçlar için, ülkemizde kamu özel sektör işbirliği yatırımları kapsamında otoyol, köprü, tünel, havalimanı, sağlık ve enerji gibi birçok sektörde Yap-İşlet-Devret, İşletme Hakkı Devri, Yap-İşlet ve Yap-Kirala-Devret , gibi yatırım modelleri uygulanmaya başlanılmıştır.



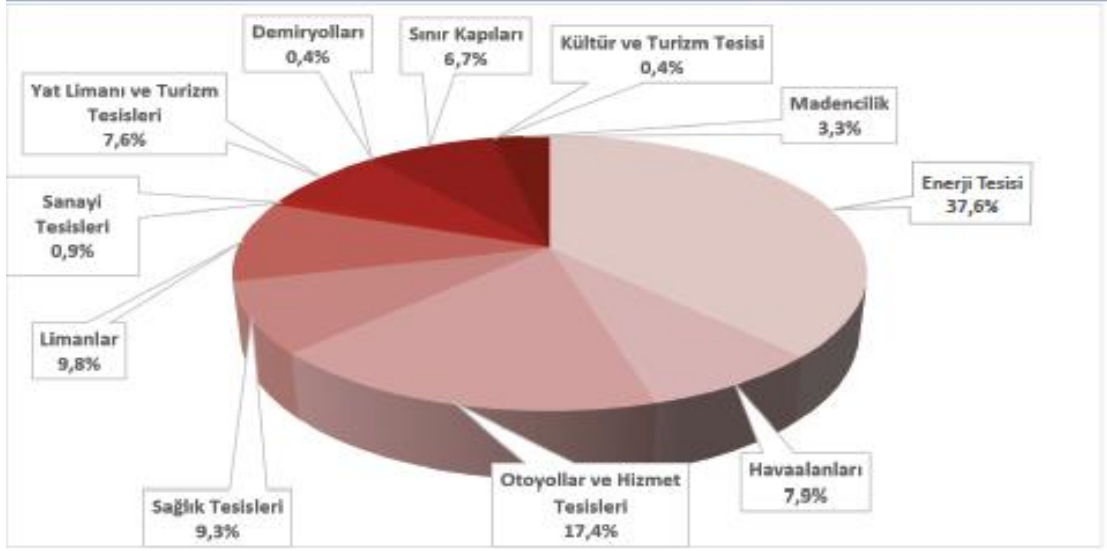
Şekil 2.1 : Türkiye’ de 1986-2018 Yılları Arası Uygulama Sözleşmesi İmzalanmış KÖİ Projelerinin Yatırım Tutarları (ABD Doları)

Yukarıdaki şekil 2.1 incelendiğinde 1986-2018 dönemleri arasında ülkemizde KÖSİ kapsamında toplam 242 adet proje sözleşmesi imzalandığı görülmektedir. 2008 yılından itibaren KÖSİ yatırımlarında daha önceki yıllara göre artış görülmektedir ve artan proje sayılarına bağlı olarak da hizmet yatırımlarının tutarında da büyük bir artış gözlemlenmiştir [20].



Şekil 2.2: 1986- 2018 Yılları Arası KÖSİ Uygulama Sözleşmelerinin Modellere Göre Sayısal Dağılımı (Adet-Yüzde)

1986-2018 dönemleri arasında ülkemizde Kamu özel sektör işbirliği kapsamında toplam 242 adet Uygulama sözleşmesi imzalanan projeler içinde en büyük paya sahip modeller 109 proje % 45’lik paya sahip Yap-İşlet- Devret ve 108 proje %45 paya sahip İşletme Hakkı Devri yer almaktadır. O modelleri 20 proje ile % 8’lik paya sahip Yap-Kirala-Devret ve 5 proje ile % 2’lik payla Yap-İşlet modelleri takip ettiği görülmektedir [20].



Şekil 2.3: Uygulama Sözleşmesi İmzalanmış KÖİ Projelerinin Sektörel Dağılımı (Adet-Yüzde) (1986-2018)

1986-2018 Şekil 2.3'te görüldüğü üzere dönemleri arasında ülkemizde Kamu özel sektör işbirliği kapsamında toplam 242 adet Uygulama sözleşmesi imzalanan proje sayısı ve bu projelerde kullanılan modellere göre işlevsel ve sektörel dağılımı incelendiğinde; ilk sırada 91 proje ile enerji üretim tesislerinin yer aldığı, akabinde azalan değer sırasına göre 42 proje ile hizmet tesisleri ve otoyollar, 23 proje ile limanlar, 20 proje ile sağlık tesisleri, 19 proje ile havaalanları, 18 proje ile sınır kapıları, 17 proje ile turizm tesisleri ve yat limanları, 8 proje ile madencilik faaliyetleri, 2 proje ile sanayi tesisleri, 1 proje ile de turizm tesisi ve demiryolları sıralanmaktadır [20].

2.2 Hukuki Dayanağı

Kamu yatırım ve hizmetlerinin sunumunda Kamu Özel Sektör İşbirliği (KÖİ) ile gerçekleştirilmesi sürecinde ülkemizde İmtiyaz, Yap-İşlet-Devret (YİD), Yap-Kirala-Devret (YKD), Yap-İşlet (Yİ), İşletme Hakkı Devri (İHD) gibi modeller günümüze kadar uygulanmış ve hala yürürlükte olup uygulanmaya devam edilmektedir. Bu bağlamda 21. Yüzyıla gelinmeden hukuksal anlamda çeşitli yasal düzenlemeler yapılarak KÖİ modellerinin yasal zemine oturtulmaya çalışılmıştır. Bahsedilen hukuki düzenlemeler beraberinde KÖİ kapsamındaki yasal mevzuatlar ve

yönetmeliklerin sayısındaki çeşitlilik ve artış, mevzuatta karışıklığa ve farklı uygulama örneklerine yol açtığı gözlemlenmiş ve bu sebeple idari uygulamalarda bir standardın oluşması sağlanamamıştır [20]. Bu durum ayrıca KÖSİ'nin hukuki anlamda uygulanabilirliğini ve kamu idaresi tarafından istenildiğinde teorikte ve pratikte anlaşılmasını zorlaştırmıştır. KÖSİ mevzuatının karmaşıklığı kanun koyucu parlamento, kamu idareleri ve özel sektör bileşenleri tarafından eksiklikleri bahsedilmiş bu doğrultuda; KÖSİ'ye ilişkin tekdüze ve dağınıklığı ortadan kaldıran Kanun ya da kanunlara ihtiyacının olduğu ile söz konusu kanunun yasalaşmasının sağlanacağı başta 10. Kalkınma Planı olmak üzere çeşitli toplantılarda, basın yayın organlarında, akademik çalışmalarda ve resmî belgelerde ele alınıp işlenmiştir.

“Kamu hizmeti imtiyazı verme” işleyiş olarak; 20. Yüzyılın başında yürürlüğe giren, günümüzde bile geçerliliğini koruyan ve bu bağlamda kamu yatırımları imtiyaz modelinin yasal dayanağını teşkil eden ve temel oluşturan 576 sayılı 10 Haziran 1910 tarihinde yürürlüğe giren “menafii umumiye müteallik imtiyaz hakkında kanun” ile uygulamada yasal bir statü hazırlanmış ve hukuki çerçevesi çizilmiştir. Yürürlüğe giren kanundan sonra; yapılan işlerden harç ödemesinde ve vergi ödemelerinde muafiyet sağlanan ve uzun vadede yapılan işbirliği uyarınca gelecek yılların bütçelerini de kısıtlayan imtiyaz anlaşmaları, yasama organı parlamentonun onayına sunulduğunu gibi kamu yararı oluşturacak hizmetler için de yürütmeye yani bakanlar kurulunun yetkisi dahilinde gerçekleştiği gözlemlenmiştir [6].

Kamu özel sektör işbirliği modeline ilişkin bir diğer hukuki zemin ise 1999 yılında anayasanın 47. Maddesine “devlet, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişileri tarafından yürütülen yatırım ve hizmetlerden hangilerinin özel hukuk sözleşmeleri ile gerçek veya tüzel kişilere yaptırılabilirliği veya devredilebileceği kanunla belirleneceği” hükmü parlamento tarafından eklenmiştir. Bunun ardından aynı yıl anayasanın 125. Maddesine “Kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinde bunlardan doğan uyuşmazlıkların milli veya milletlerarası tahkim yoluyla çözülmesi öngörülebilir” hükmü yasama organı parlamento tarafından eklendikten sonra hukuki anlamda kanunlarca korunan ve kamu hizmet ve yatırımlarının gerçekleştirilmesinde kısa vadede ve bütçede olanak sağlayan modellerin gelişimi uygulanmaya başlamıştır [21].

Türkiye’de KÖSİ modeli ile ilgili en önemli yenilik 6428 sayılı “sağlık bakanlığınca kamu özel işbirliği modeli ile tesis yaptırılması, yenilenmesi ve hizmet alınması...” yasa ile gerçekleştirilmiştir. 6428 sayılı yapımı gerçekleştirilecek tesisleri ve bunun gerçekleşme modelini; bakanlıkça belirlenen ön hazırlık çalışmaları ve teknik konular kapsamında, devlet hazinesine veya bakanlığın kendi inisiyatifinde bulunan kayıtlı taşınmazlar üstünde ihale yöntemiyle belirlenecek gerçek ya da özel hukuk kapsamındaki tüzel kişilere belirli bir ücret karşılığında ve belirli bir süre zarfı içinde kiralama karşılığı verilecektir. Bu kapsamda gerçek ve tüzel kişiler lehine hazine arazileri üzerinde bir ücret ödmeden olarak kullanım hakkı sağlanıp ve böylece taşınmazların özel sektöre devri söz konusu olmaktadır. İhaleyi kazanan özel sektör bileşeni belirli bir süre inşaat aşaması ve işletme aşaması olmak üzere mal veya hizmet yapım işlerinin devamlılığını sağlayıp sürdürülebilirliğini temin etmektedir. İdare ise bunun karşılığında özel sektör bileşenine uzun vadelere yayılan bir ödeme planı doğrultusunda kira ücretini ve/veya taahhüt edilen kullanım eksikliğini tamamladığı düşünülmektedir [10].

KÖSİ kapsayıcı kanununun henüz yasalaşmaması ile KÖSİ mevzuatının sayıca çokluğu, karmaşıklığı sistematik ve ulaşılabilir bir yapıda bulunmayışı gibi nedenler dikkate alınarak; Kanun ve Yönetmelikler model bazında sıralanmış ve KÖSİ ile doğrudan veya dolaylı ilgili olabilecek diğer mevzuat ve hukuki düzenlemelerin ayrı bir bölüm şeklinde yer alması sağlandığı gözlemlenmiştir. Çalışmanın başta KÖSİ paydaşları ve tarafları olmak üzere KÖSİ ile ilgilenen her kesim için faydalı olacağı vurgulanmıştır [20].

Bu doğrultuda ülkemizde yapılmış ve yürürlükte bulunan KOSİ modeline ilişkin çeşitli yasal düzenlemeler Aşağıda yer alan tabloda gösterilmektedir.

Tablo 2.1 : Ülkemizde yapılmış ve yürürlükte bulunan KOSİ modeline ilişkin çeşitli yasal düzenlemeler

MODEL	MEVZUAT
	3996 Sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanunun

Yap-İşlet-Devret(YİD)	3996 Sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanunun Uygulama Usul ve Esaslarına ilişkin Karar
	3096 Sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, iletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun
	3465 Sayılı Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Erişme Kontrollü Karayolu (Otoyol) Yapımı, Bakımı ve işletilmesi ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun
	Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Erişme Kontrollü Karayolu (Otoyol) Yapımı, Bakımı ve işletilmesi ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliği
Yap-Kirala-Devret (YKD)	6428 sayılı Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İşbirliği Modeli ile Tesis Yaptırılması, Yenilenmesi Hizmet Alınması Hakkında Kanun
	Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İşbirliği Modeli ile Tesis Yaptırılması, Yenilenmesi ve Hizmet Alınmasına Dair Yönetmelik
	652 Sayılı Özel Barınma Hizmeti Veren Kurumlar ve Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 23. Maddesi
	Eğitim Öğretim Tesislerinin Kiralama Karşılığı Yaptırılması ile Tesislerdeki Eğitim Öğretim Hizmeti Alanları Dışındaki Hizmet ve Alanların İşletilmesi Karşılığında Yenilenmesine Dair

	Yönetmelik
	351 Sayılı Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Kanununun 20. Maddesi
Yap-İşlet(Yİ)	4283 Sayılı Yap- İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun
	Yap- İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Yönetmelik
Özelleştirme ve İşletme Hakkı Devri (İHD)	4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanunun “İşletme Hakkına” İlişkin 2. 3. Ve 18. Maddeleri
	5335 Sayılı Kanun’un 33. Maddesi (Havaalanlarının İşletme Hakkının Devri)
	4458 Sayılı Gümrük Kanunu’nun 218/A Maddesi (Gümrük Kapılarının İşletme Hakkının Devri)
İmtiyaz	Menafii Umumiyye Mütteallik İmtiyazat Hakkındaki Kanun
	Menafii Umumiyye Mütteallik İmtiyazat Hakkındaki 10 Haziran 1326 Tarihli Kanuna Bazı Maddeler Tezyiline ve Bu Kanunun Bazı Maddelerinin İlgasına Dair Kanun
	4483 Sayılı İzmir Tramvay ve Elektrik Türk Anonim Şirketi imtiyazıyla Tesisatının Satın Alınmasına Dair Mukavelenin Tasdiki ve Bu Müessesenin İşletilmesi Hakkında Kanun

	4501 Sayılı Kamu Hizmetleri ile ilgili İmtiyaz Şartlaşma ve Sözleşmelerinden Doğan Uyuşmazlıklarda Tahkim Yoluna Başvurulması Halinde Uyulması Gereken ilkelere Dair Kanun
	406 Sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu

2.4 Avantajları ve Dezavantajları

KÖSİ modeli, ülkemizde uygulamaya konu olan hukuki retorik ve uygulama alanlarında bahsedildiği gibi özellikle karmaşık türden yatırım projelerinin kamu ve özel sektör işbirliği ile birlikte yürütüldüğü özel projelerden oluşmaktadır. Modelin, idare ve özel sektör bileşeni açısından sağladığı avantajlar ve dezavantajlara ait yorumlamalar açıklanmıştır.

2.4.1 Beklenen Faydalar

Kamu özel sektör işbirliğinin en belirgin avantajlarından bir tanesi birçok yönden kaynakta tasarruf tedbirlerinin gerçekleşmesini sağlayan bir model olmasıdır. İdare, genellikle talep görmeyen yatırımların mali bakımdan desteklenmesinde yasama organınca onaylanan kamu bütçesi ile yapma zorunluluğunu ortadan kaldırmaktadır [21]. Özel sektör bileşeni ile paydaşlık ilişkisi kurulmasından dolayı; idarenin kendi bünyesindeki mali varlıklar ile kendi inisiyatifinde bulunan taşınmaz yatırımları daha kullanışlı bir hedef doğrultusunda değerlendirilir. Bu kullanım durumu kamu yatırımları ve tesis işletmelerinin kalitesini de pozitif anlamda etkilemesi idarece beklenmektedir [13]. Modelin bir başka avantajı ise kamu idaresi ile özel sektör bileşeninin mevcut olan ve beklenen riskleri farklı seviyelerde aralarındaki sözleşme uyarınca pay etme imkânı bulurlar [5]. Öte yandan, özel sektör bileşeninin sahip olduğu yetenek, teknoloji, yenilikçi yaklaşım, deneyim ve işgücü gibi birçok özelliklerin doğru ve yerinde kullanımı ile kamu yatırımları daha kullanılabilir ve var olan ihtiyacı karşılar düzeyde yapılmış olur. Özel sektör bileşeni, bünyesinde bulundurduğu çalışma disiplini ve kurumsal kurallarını inşa edeceği kamu yatırımlarında uygulayarak, yatırımın hizmete açılmasının gecikmesi, projenin

maliyet artışı gibi olması muhtemel birçok riskleri büyük oranda minimize etme olanağı vardır [21].

Model ile ilgili yapılan literatür taramalarında ve kamuoyunca da bilindiği üzere “kazan-kazan” modeli olarak da tanımlanan kamu özel sektör işbirliklerinin hem özel sektör bileşenince hem de idare tarafından çokça kullanılmasının sebebi KÖSİ’lerin her iki tarafa da sağladığı faydalardan kaynaklanmaktadır. Kamu özel sektör işbirliği projelerinden beklenen faydalar sayıca fazla olmakla birlikte ana hatlarıyla şu şekilde bahsedilebilir.

Kamu özel sektör işbirliği modelinin en önemli faydası, paydaşlardan biri olan kamu idaresinin yatırıma konu olan proje bazında ve yatırımın işletiminde bazı sorumlulukları özel sektör bileşenine devrederek kendi adına oluşabilecek risklerin sorumluluğunu tamamıyla üstlenmeyip işbirliği içinde risk analizi dağılımı yapılmasına olanak sağlanmasıdır [6].

Kamu özel sektör işbirliği modeliyle projelerde idare tarafı, kendi mali durumunu mevcut halini koruyarak kısa vadede iyileştirme, atıl vaziyetteki yerleşim yerlerinin imar durumuna göre restore edip yaşanabilir kılma, vadettiği yatırımları yapabilme ve siyasi olarak mevcudiyetini koruyabilme becerisini gösterebilirler [23]. “Kamu özel ortaklığı projelerinin uluslararası düzeyde ilgi ve destek görmesi kamusal fayda yaratılmasında özel sektörün de katkısının yer alması ve dolayısıyla ekonomik kalkınmanın sağlanması olarak gerekçelendirilmekte ve özel sektörün kamu ortallıklarında dinamizmi, etkin kaynak kullanımı ve hızlı hareket kabiliyetinin, kamunun finansman ihtiyacı ve hantallığına çare olacağına inanılmaktadır” [22].

Kamu özel sektör işbirliği uygulamaları ile kamu tarafı, özel sektör bileşeninin projenin içeriği olarak hizmetin sunulması, kullanılan donanım, projeyi inşa etme biçimi gibi birçok yenilikçi perspektifinden ve vizyonundan faydalanır. Buna bağlı olarak özel sektör bileşeninin girişimci ruhunun ve inovasyonun kamu yatırımlarında ve kamu yararına şekilde kullanımı sağlanır [22].

KÖSİ yatırımlarının yürütme organının artan ihtiyaçlara bağlı olarak yaşadığı mali sıkıntı ve yasama tarafından onaylanan sınırlı bütçe ile yapılmayıp uzun vadede olmasından dolayı sınırsız bütçe ve finansman ile faaliyet göstermesi en önemli faydası olarak görülmektedir. Zira KÖSİ uygulamalarıyla bütçe dengesi gözetmeden

ve mali durumlardan etkilenmeden, karşılaşılabilecek riskleri ve yatırımın maliyetini uzun vadede gelecek yıllara aktararak, yürütme organına yapılması beklenen hizmet yatırımlarının gerçekleştirebilmesi düşünülmektedir. Bu olası avantajlara ek olarak KOSİ modeli ile yatırımların özel sektör eli ile yapılarak var olan kamu kaynaklarının başka yatırım veya sektörlerle aktararak hizmet faaliyetlerini genişletmesidir.

Kamu hizmet yatırımlarının inşa edilmesi ve finansman yönetimi açısından kamu özel sektör işbirliği modelinin idare tarafından sahiplenilmesinde, bu modelin getirebileceği çokça mali, sosyal ve iktisadi nitelikli yarar beklentiler için önemli bir yer edinmiştir. Ayrıca kamu özel sektör işbirliği modellerinin sağlıklı bir şekilde uygulanması neticesinde paydaş olan idare tarafı için öngörülen kazanımlar “yeniliklerin hızla uygulanması, özel sektör becerilerinden yararlanılabilmesi, projelerin daha az maliyetle geliştirilmesi, bütçenin kesinliği, ödemelerin sunulan hizmete bağlı olması, yaşam döngüsü maliyeti riskinin özel sektöre bırakılabilmesi, risklerin onları en iyi yönetebilecek tarafa bırakılabilmesi, kamu özel sektör işbirliği işlemlerinin kamu bilançosunda gösterilmemesi, kamu varlıklarının daha iyi kullanılmasının sağlanması, sorumlulukların en uygun biçimde paylaşılması” [6] biçiminde ifade edilmektedir.

Kamu özel sektör işbirliği modellerinin uygulanması neticesinde hizmetten faydalanan kullanıcılar tarafından kısaca “ödenen paranın karşılığının alınması, hizmet kalite standardının korunması”, özel sektör bileşeni için öngörülen kazanımlar da kısaca “özel sektörün sonuca odaklanmasının sağlanması, özel becerilerin geliştirilmesinin özendirilmesi”, [6] şeklinde sıralanmaktadır. Tüm bunlar göz önünde bulundurulduğunda KOSİ modeli ile özel sektör bileşeninin mali kaynaklarına başvurmakla, kamu idaresinin bütçe olanağı artmakta ve bunun sonucunda kamu yatırımları için ek girdi sağlanmaktadır [10]. Çünkü idare, uzun süre zarfı içerisinde borçlanma gibi direkt idari sorumluluğuna oranla daha fazla maliyet içermiş olsa da yatırım tesisinin inşasında yüklü miktarda maliyet gerektirmeyen öngörülen bütçe dışı uygulamalara ilgili olduğu görülmektedir daha meyilli olabilmektedir [5].

Beklenen bir başka fayda ise yürütme erklerinin kamu özel sektör işbirliği modeli ile vadedilen hizmetlerin gerçekleştirilmesinde gerek kamuoyu gerek diğer siyasi

aktörlerin baskı, eleştiri ve müdahalelerin önüne geçme olanağı sağlamaktadır. Bilindiği üzere kamu yatırımları yürütme tarafından programa alındığı için ve günün sonunda seçim propaganda unsuru olduğu olabileceğinden bazı harcamalar her ne kadar kalkınma hedefinde ihtiyaç hiyerarşisine uygun olmasa da halk tarafından istenilen ya da siyasetçiler tarafından vadedilen politik yaklaşımlardan etkilenmektedir. Buna bağlı olarak uzun vadede yapılan yatırım harcamalarında, yapılan projede belli bir yol katedilmiş olsa da yapılan politikaya bağlı olarak yatırımın tamamlanması durmakta ve harcanan mali kaynağın israfına neden olmaktadır. KÖSİ modelinde ise kamu yatırımları her türlü gündelik politikalardan ve siyasal müdahalelerden uzak kısa vadeli endişelerin etkisinde olmayıp, uzun vadede planlanmış bakış açısı ile bu süreç yönetilmektedir [21].

2.4.2 Öngörülen Zararlar

Bir önceki konu başlığında bahsedilen faydalar KÖSİ modeli için teorikte olması muhtemel ve olması istenilen iddialara dayandığı görülmektedir. Bu iddialardan en önemlisi ise idare ve özel sektör bileşeni arasında olası risk faktörlerinin paydaşlar arasında sözleşmeye uygun ve eşit bir şekilde dağılımı yapıldığı, serbest piyasa ekonomisinde rekabetçi tavırla yarar getirdiği ve gündelik politikaların gölgesinde kalmadığı yer almaktadır. Hâlbuki KÖSİ modelinde tecrübe edildiği üzere risk idare tarafından üstlenilmekte, özel sektör bileşeni için bir risk faktörü oluşmamaktadır. Kamu yatırımlarının yapılmasında idareyi temsil eden yürütme organı, projelerin yapılması ve devam edilmesi için gereken maddi harcamalardan kısa vadede kurtulurken sağlanan imtiyazlar ve garantiler ile meydana gelebilecek tüm riskleri kamu olarak üstlenmiş olmaktadır. Bahse konu imtiyazlar ve garantiler, yapılan sözleşme süresine de bakılarak yürütme organını uzun vadede yapılmış çok yıllara yayılı bir külfete maruz bırakmakta, maddi olarak karşılaşılabilecek belirsizlik ve riskleri fazlasıyla arttırmaktadır [6]. Buna ek olarak bu yatırımların ihale şartlarını ve teknik şartnamelerini kamuoyu nezdinde şeffaf biçimde paylaşılmaması, yüklenici olan özel sektör bileşeninin yasal olarak tekelleşmesi ve böylece belirli bir gruba kamu yatırımlarının sunumu üzerinden maddi kaynak geçişlerinin sağlanması modelde karşılaşılan sorunların başındadır.

Ülke yararı açısından kamu yatırımlarının, devlet tarafından tesislerin proje aşamasından işletmeye açılmasına kadar yürütülen uygulamada adaletin sağlanması ve bu yönüyle de yatırımların eşit olarak dağılacağı savunulabilir. Fakat özel sektör bileşeninin bu yatırımlara dahil olmasıyla sunulan hizmetin ilk olarak kamuya mali yönden bir ağırlığı ve sıkıntısı olmayacağı savunulsa da uzun vadede yapılan sözleşme süresince totalde bütçeden daha fazla ödenek aktarılacağı düşünülmektedir [23]. KÖSİ, kamu bütçesinden cüzi miktar bedel ile hizmet sunulan bir model olarak algılansa da "bedava peynir sadece fare kapanında olur" söylemini doğrular nitelikte bir model olarak tecrübe edinilmektedir.

Kamu özel sektör işbirliği modelinin teorikte olduğu kadar yoğun bir işbirliği gerektirmeyebileceği savunulmaktadır. Bazı durumlarda, kamu özel işbirliği projelerinin özelleştirme modeline kaydığını bu bağlamda olumsuz bir etki yaptığı ve kazanımların olmadığı bir model ifade edilmektedir [23]. Öte yandan daha önce kamu idaresi eliyle yapılan hizmetlerin özel sektör bileşenine devredilmesine bağlı olarak ürün kalitesinin düşebileceği de öngörülmektedir [10].

KÖSİ modeli hizmetin sunumunda bir yandan çokça uygulanırken, diğer yandan etik değerlerin tam uygulanmadığı tartışmaları yapılmaktadır. Bu tartışmalar aynı zamanda endişe özelliği de taşımaktadır. Ek olarak KÖSİ yatırımlarında görev alacak liyakat ve yetkinlik sahibi kadronun olmaması, deneyimlerinin az olması gibi nedenlerle yatırım sözleşmelerin hazırlanmasından ve tesisin işletilmesine kadar tüm süreç boyunca özel sektör bileşenine geniş yetkilerin verilmesi gibi öngörülen riskler de olduğundan idare için daha olumsuz şartların meydana gelme olasılığı söz konusu olabilmektedir [21].

Bu bağlamda öngörülen riskler ve zararlar, kamu hizmetlerinin sürdürülebilirliğinde yaşanabilecek olumsuzluklar, tesislerin kalite standartının düşmesi ve buna paralel olarak işletmedeki çalışma şartlarının kötüleşmesi, özel sektör bileşeninin kamu kaynaklarından kâr elde etmesi ve bunu düşük risk almasına karşın yapmış olmasıdır [24].

2.5 Kamu Özel Sektör İşbirliğinin Benzer Kavramlardan Ayrılması

2.5.1 Özelleştirmeden Farkı

Kamu özel sektör işbirliği modelinin, kamunun ileriye dönük borçlanmasına getirilen limitler ve kısıtlamalar ile özelleştirmeye olan olumsuz bakış sergilemesinden dolayı, “özelleştirme” kavramına yeni bir soluk getirip piyasada yer aldığı ve mevcudiyetini koruduğu anlaşılmaktadır. Kavramsal olarak kamu özel sektör işbirliği, özelleştirmeye göre kamu yararınca daha olumlu bir yaklaşım planlanıp özel sektör bileşenlerinin kamu yatırım ve hizmetlerinde pazar payını yükseltme ve mali gücünü arttırmaya yönelik olduğu belirtilmektedir [25].

Kamu özel sektör işbirliği modeli ile özelleştirme modelinde idarenin üstlendiği roller birbirinden farklıdır. Basit anlamda özelleştirmede, idarenin üstüne düşen mevcudiyette bulunan hizmetlerin düzenleyen ve denetleyen mekanizmaya dönüşmekte, bu anlamda düzenleyici bir konumda bulunup ülke mali disiplini sağlayıcı olarak görev yapmakta iken, kamu hizmetlerinin özel sektör bileşenlerine paydaşlık ilişkisiyle gördürülmesinde idarenin düzenleyici rolü gözetim ve denetlemenin yerine, hizmete konu olan projenin ana sorumluluğunun kendisinde olduğu modeldir [26].

Kamu özel sektör işbirliğinin özelleştirmeden bir başka farkı “özelleştirmede, mevcut kamusal varlıkların özel sektöre devri, kamu özel sektör işbirliği modelinde ise gelecek kamusal varlıkların özel sektöre devri” olduğu açıklanmıştır [25]. Günümüzde de bu bakış açısı kamu özel sektör bileşeninde bir mülkiyetin tamamen devredilmesinden bahsedilemeyeceği gibi, sadece belirli bir süreliğine proje konusu olan tesisi işletme hakkından sözleşmeye bağlı olarak devrinin mümkün olacağı yönünde eleştirilere hak verilebilir.

En nihayetinde özelleştirmede bahse konu hizmet ve tesislerin hepsinin özel sektör bileşenine geçmesi durumu tamamen varken, kamu özel sektör işbirliği modellerinde böyle bir halin en azından tecrübe edilenlere göre her zaman için geçerli olmayacağı görülmüştür [26].

Son olarak kamu özel sektör işbirliği sözleşmesi bir özelleştirmenin alt başlığı veya türevi olarak adlandırılmaz. Daha açık bir ifade ile, özelleştirmede bahse konu tesisin ya da kamu kurumunun taşınmazı özel sektör bileşenine devrine ve buna bağlı olarak özel sektör bileşenlerinin söz konusu alanda serbest piyasa ekonomisi hakim olmasına rağmen mevcut işleyiş koşullarını kendi tekelinde olduğu için, karar vermesi ve düzenlemesine karşın kamu özel sektör işbirliği modeli ile yapılan sözleşme ve bahse konu kamu yatırımı uygulamalarında paydaşlar arasında yapılan sözleşme esaslarına göre hizmet alımı yapıldığından özel sektör bileşenleri arasındaki serbest piyasa ekonomisinin getirdiği rekabet ortamı devam etmektedir. Ayrıca bahse konu hizmeti yapma biçimine ilişkin bileşenlerin paydaşlar arasında yapılan sözleşme süresinin sona ermesinin ardından değişebildiği ve en nihayetinde bir taşınmazın tamamıyla devrinin düşünülmemesi tarafla kamu özel sektör işbirliği özelleştirmeden tamamen farklı olduğu anlaşılmaktadır [22].

2.5.2 Kamu İmtiyaz Sözleşmesi'nden Farkı

Kamu İmtiyaz sözleşmesi, daha önceden varolan bir kamu yatırım hizmetinin belirli bir süre zarfı boyunca işletilmesine karşılık veya bir kamu yatırım hizmetinin inşa edilmesi ve tamamlandıktan sonra belirli bir süre boyunca işletilmesinin, bu kamu yatırımından faydalanan kullanıcılardan verilen hizmete bağlı olarak alınacak kullanım bedelinin tahsis edilmesini, kamu tarafından belirlenecek temin edilecek yetkiler ve oluşabilecek şartlar dâhilinde bir özel sektör bileşeni tarafından sürdürülebilir şekilde görevini yerine getirdiği, idari nitelikte bir sözleşmeye bağlı olan ve her türlü kâr ve zararı özel sektör bileşenine ait olduğu bir sözleşmedir [23]. Başka bir ifadeyle bahse konu yatırımların, bir özel sektör bileşeni tarafından yani anonim şirketlerin, kamu idaresiyle idari sözleşmeye bağlı olan, imzalanan sözleşme uyarınca, kâr, zarar, gider, hasar ve birikim özel sektör bileşenine tarafınca olmak şartı ile uzun vadede uygulanması amaçlanmıştır [8].

Bu tanımlama göz önünde bulunduğunda öncelikle kamu özel sektör işbirliği modelinde parlamento yani yasamanın kararı ile özel hukuk sözleşmesine bağlı bir sözleşme iken, kamu imtiyaz sözleşmesi idari bir sözleşme olarak belirgin hale gelmiştir.

Kamu özel sektör işbirliğinde ise kira bedeli idareden alınan bedelle mali birikim elde edilirken, kamu imtiyaz sözleşmelerinde ise özel sektör bileşeni ürettiği hizmete karşılık kullanıcılardan bir ödeme almak suretiyle mali birikim sağlanmaktadır. Kamu imtiyaz modelinde içerik olarak özel sektör bileşenine idarece verilen bir imtiyaz bulunmaktadır fakat bu bahse konu imtiyaz, kamu özel sektör işbirliği imtiyazlarından farklıdır. Kamu özel sektör işbirliği uygulamalarında, kamu idaresi sadece imtiyaz vermeyip, ayrıca özel sektör bileşenine, sözleşmede garanti edilen hükümlerce kira bedeli gibi belirli ödemeler de yapmaktadır. Ancak kamu imtiyazlarında, imtiyaz sahibinin risk konusu, işletilen tesisten elde edeceği kar-zarar dengesine ilişkindir [23].

Tüm bu durumları göz önünde bulundurduğunuzda; kamu imtiyazlarında işletilen yatırımlar ancak imtiyaz süresi bittikten sonra satın alma veya kamulaştırma aracılığı ile kamu idaresinin eline geçmesine karşın, kamu özel sektör işbirliği sürecinde bu tesisler, sözleşmede belirtilen işletim süresinin sonunda bilabedel kamu sektörüne devri sağlanmaktadır [27].

2.5.3 Eser Sözleşmesi'nden Farkı

Eser sözleşmesi Türk Borçlar Kanunu 470 maddesine 6098 sayılı 11 Ocak 2011 tarihli “yüklenicinin bir eser meydana getirmeyi, iş sahibinin de bunun karşılığında bir bedel ödemeyi üstlendiği sözleşme” olarak yasalaşmıştır.

Kamu özel sektör işbirliğinde özel sektör bileşeni sözleşme uyarınca taahhüt edilen projenin yapımı, bakımı, onarımı, işletilmesi, sürdürülebilirliğin sağlanması gibi tesisin aktif işleyeceğinin garantisini vermektedir. Buna bağlı olarak özel sektör bileşeninin sorumluluğu kamu hizmetinin yürütülmesine ilişkin kamu idaresinin kabulü ve tesisin teslimi ile bitmeyip paydaşlık ve risk dağılımı göz önünde bulundurularak var olduğu şekilde devam etmektedir. Eser sözleşmesinde ise eser tamamlanıp idareye teslimi ve işletmeye alınmasından sonra, hizmetin yapan özel sektör bileşenine kesin kabulü yapılan işin eğer vadedilmiş bir kullanım garanti süresi yok ise ve usulüne göre geçici kabul sırasında kontrol mekanizması tarafından gözden kaçırılan bariz hatalar dışındaki her türlü sorumluluk kalmamaktadır.

Kamu özel sektör işbirliği modellerinde de hizmete konu olan sözleşmelere baktığımızda benzer bir çerçeve de olduğu anlaşılmakta ve bunun yanı sıra yalnızca bir eserin yapımının gerçekleşmesinin beklenilmediği aynı zamanda kamu idaresinin özel sektör bileşeni ile birlikte paydaşı olduğu yatırımın inşa, tasarım, işletim gibi bir çok kademesinde olma ihtimali ve imkanı göz önünde bulundurulduğunda eser sözleşmesiyle arasında işlevsel farklar olduğu görülmektedir. Bunun haricinde kamu idaresi, özel sektör bileşeninin yapacağı eser için bir hakediş ücreti ödemek yerine özel sektöre sözleşmede vadedilen süre zarfı boyunca kira bedeli olarak ücret ödemeyi programına almaktadır [23].

2.5.4 Finansal Kiralama (Leasing) Sözleşmesi'nden Farkı

Leasing yani Finansal Kiralama anlaşma modelinin hem tanımlanmasında hem de uygulamasında çeşitlilik göstermekle beraber en net ve anlaşılabilir tanımı, European leasing Association (ELA)'nın onayladığı ve kullandığı ve birçok kullanıcı tarafından benimsenmiş hali şöyledir. “Finansal kiralama, belirli bir süre için kiralayan ve kiracı arasında imzalanan ve üreticiden kiracı tarafından seçilip, kiralayan tarafından satın alınan bir malın, mülkiyetini kiralayanda, kullanımını ise kiracıda bırakan bir sözleşme olup, malın kullanımı belirli bir kira ödemesi karşılığında kiracıya bırakılmaktadır” [28].

Bir başka önemli husus da bu yapılan finansal kiralama sözleşmesinin üçüncü şahısların bilgisinin olması gerektiği için sadece kiralama sözleşmesini kabul makamı olan noterlik tarafında işleme alınması yeterli olmayıp, Tapu ve Kadastro'nun da söz konusu mülkiyetinin tapu kütüğünde konu olduğu kanun uyarınca şerh, beyanname, tescil gibi kısıtlayıcı işlemlerin olması gerektiği vurgulanmaktadır [29]. Kamu özel sektör işbirliği sözleşmesinin yürürlüğe konulmasında ihale usulünün uygulandığı ve tabi olunan hukuk kurallarına da farklı olduğu değerlendirilirse kamu özel sektör işbirliği sözleşmesinin sadece bu alanlarda bile finansal kiralama anlaşmasıyla birbirine benzemediği söylenebilir.

Lessor yani kiralayan, leasing yani kiralamayı yapan kişi ya da kuruluştur. Kiralayan, gerçek kişi olabileceği gibi bir tüzel kişiliğe sahip de olabilir. Kiralayan, başkasından ücreti ile elde ettiği bir malı kiraya verebildiği gibi, kendi tasarrufu altında bulunan malını kiraya verebilir [30]. Bu çerçeve de özel hukukta kiracı ve kiralayan bir

finansal kiralama sözleşmesini oluştururken kanunlara ve hukuki zeminde de kabul görmüş ahlaki değerlere aykırı olmamak şartıyla arzu edilen sözleşmeyi kendi aralarında yapabilirler. Fakat sözleşmenin bir tarafının kamu idaresi olması sebebiyle kamu özel sektör işbirliğinde bu durum kabul edilebilir ve uygulanabilir bir durum değildir.

Son olarak finansal kiralama sözleşmesinde bahse konu malın tasarruf hakkı kiracıya devredilirken mülkiyet hakkı yasal varis olarak mal sahibinde kalır fakat kamu özel sektör işbirliğinde bu durum yani tasarruf hakkı, mülkiyetin durumu gibi hakların kimde olacağı yapılan sözleşmenin içeriğine göre farklılık gözükmemektedir.

2.5.5 Ortak Girişim (Joint-Venture) Sözleşmesi'nden Farkı

Joint Venture yani “Ortak Girişim” olarak adlandırılan bu model, Türk hukukunda yer alan adi ortaklık sözleşmeleri ile birbirine içerik olarak benzetilmekte buna paralel olarak da iki ve daha fazla gerçek ya da tüzel kişilik bir araya gelerek, müşterek bir hedefe ulaşmayı gaye edinmektedir. Başka bir ifadeyle ortak girişim, birbirleri ile maddi bir bağı bulunmayan birden fazla firmanın, belirli bir iş veya işler bütünü sürdürülebilir çalışmaları, müşterek biçimde ticaret kanunları gereğince hisseli ortaklık kurarak maddi bir kâr amacı güderek hukuki bir sözleşme çerçevesinde bulunmaları ve ticaretin doğasında olan yapılan iş gereği gerekli riskleri de göze almaları ve ortaklığın getirdiği zincirleme etkinin de göz önünde bulundurulup bu durumu kabullenme anlamını taşır [5].

Kamu özel sektör işbirliği modellerinde işbirliğinin paydaşlarından biri idare yani kam iken diğeri de özel sektör bileşenidir. Kamu özel sektör işbirliği modeli ile idarenin ve buna bağlı olarak sözleşmenin amacı kâr amacı güdülmeyip kısa vadede altyapı, üstyapı, ulaşım, sosyal donatı gibi kamu hizmetlerinin ve yatırımlarının kısıtlı bütçe ile en verimli şekilde yaptırılmasını sağlamaktır [23].

2.6 Kamu Özel Sektör İşbirliği Modellerinin Alt Modelleri

KÖSİ uygulamalarında idare yatırıma konu projenin çeşidine göre karşılanan hizmetleri ya doğrudan satın almakta ya da kullanım garantisi ile mali güvence vermektedir. Köprü, havaalanı gibi ulaşım sektöründe yapılan ve işletilen yap-işlet-devret projelerinde önceden taahhüt edilmiş Amerikan doları cinsinden fiyat aralıkları belli araç geçiş ve yolcu güvenceleri verilmektedir. Gerçekleşen tüketimin taahhüt edilen kullanım tutarının altında olması durumunda ise garanti verilen bahse konu fark kamu idaresi tarafından finanse edilmektedir. Ayrıca, yatırım maliyetini ve sunulacak hizmetin fiyatını azaltmak gayesi ile kamu idaresi vergi imtiyazı ya da indirimi sağlamak, projelere hazineden mülkiyet tahsisi yapabilmekte, kredi imkanı ve güvencesi sağlayabilmektedir [27]. Bir örnek vermek gerekirse YİD projesi kapsamında ortaya konulan ürün veya hizmetin karşılığının kullanıcılardan karşılanması imkânının olmadığı yatırımlarda, kamu idaresi bedelin bir bölümünü taksitlerle ya da tamamını özel sektör bileşenine yatırım bedeli olarak vermektedir.

2.6.1 Yap İşlet

Kamu özel sektör işbirliğinin alt modeli olan Yap işlet modeli sonucunda meydana gelen tesis işletilmekte ve süreye bağlı olmaksızın kamuya devredilmeyip, özel sektör bileşeninde kalmaktadır. Yap işlet modeli yap işlet devret modelinden en önemli ve tek farkı işletilmekte olan tesisin devir işleminin olmaması, özel sektörde yani firmada kalmaya devam etmesidir [3].

Türkiye Cumhuriyeti Devleti'ne bağlı kurumlarının yüksek teknoloji ile kurulabilen, modern ve nicelik olarak büyük bir işgücü gerektiren yatırımları yani kamu hizmetlerini inşa etme işletme olanağını bütçeye bağlı olmasından dolayı mali sıkıntıdan ve halihazırda bu projeleri gerçekleştirecek teknik donanımın yetersiz olduğu durumlarda özel sektör bileşenlerinin imkanlarından faydalandığı bilinmektedir. 1984 yılında yapılan hukuksal mevzuattaki değişiklikler ve 21. Yüzyıla gelmeden beraberinde getirdiği teknolojik ve o zamanın ihtiyaçlarını karşılayan diğer gelişmiş ülkelerde de görülen vadedilen hizmetleri kısa sürede

gerçekleştirme ve buna bağlı olarak imtiyazın verildiği kamu özel sektör işbirliği alt modeli olan yap-işlet (Yİ) modeli günümüzdeki halini almıştır.

Yap İşlet modelinin özellikleri şunlardır [6]:

- Proje maliyetleri mali yatırım yoluyla şirketlerin kurduğu ticaret birlikteliği tarafından direkt veya endirekt olarak finanse edilmektedir.
- Bahse konu projeler uzun vadeli sözleşmelerle belirlenen ödeme programı ve ücretiyle gelir sağlama garantisi bulunmaktadır.
- Projeler şirketler arası kurulan ticaret birlikteliği tarafından inşa edilerek tesisin işletilmesi ve faaliyetlerinin devamı sağlanmaktadır.
- Özel sektör bileşenlerinin katılımıyla gerçekleştirilmektedir.

2.6.2 Yap İşlet Devret

YİD (yap-işlet-devret) yaklaşımında, kamu idaresi ya da özel sektör bileşeni, kamu idaresinden tedarik ettikleri hizmete dair ruhsatlarını, gerçekleştirilecek hizmetin sağlanması ve işletilmesi için sözleşmede istenilen süre zarfı içerisinde kendi bünyelerinde bulundurmaktadır. Kamu özel sektör bileşeni, belli bir süre zarfı boyunca hizmeti işlettikten sonra idareye söz konusu hizmeti geri vermek ile birlikte, hizmeti işletirken kamu yararına yapılan hizmeti kâr amacını da göz önünde bulundurduğumuzda işletmenin asıl sahibi gibi davranmaktadır [1].

Kamu özel sektör işbirliği modellerinden olan yap-işlet-devret sisteminde yüklenicinin vadettiği süre ve donanımı gerçekleştirememesi, proje aşamasında yetki ve sorumluluk alanına çıkıp doğayı ve kamuya ait alanlara verilen zararlar dolayısıyla gerek vatandaşa gerekse idareye borcun vaktinde ödenmemesi, işletimini elinde bulundurduğu kamu idaresinde tekelleşme, yapım aşamasında projede kullanılan mal veya hizmetlerin maliyetinin artması, kısıtlayıcı nedenlerden ve kullanılan teknolojinin bakımı ve güncellemesinden kaynaklı gecikmeler ve işleyiş düzensizliği gibi birçok riskleri bünyesinde barındırmaktadır. Bunların yanında zorlama ile yapılan hizmet ve projelerin kamu tarafından ihtiyaç hiyerarşisine uzak kalması ve kullanımda vadedilen garanti sayılara ulaşamama, yasama ve yürütmedeki siyasi aktörün değişmesi durumuna veya mevcut idarenin politika değişikliği sebebiyle yapılan vergi artışları, mevzuat değişiklikleri gibi sorunlar yap-

işlet-devlet modelinin hem kamu ve kamu idaresi tarafından hem özel sektör bileşeni bakımından ayrı pencerelerden değerlendirilip hesaplanması gereken riskleri içinde barındırmasıdır [1].

Yap-işlet-devret modeli; kamunun kısa vadede planlanan bütçe olanaklarıyla yapımı gerçekleştirilemeyen havaalanı, su, elektrik, yol, gibi çeşitli mühendislik hizmetlerinin yapım maliyetlerini özel sektör bileşenlerinden olan ortak girişim firmaları veya şirket aracılığıyla üstlenildiği ve belirli bir model olup bu modelde paydaşlarca belirlenen ve sınırlandırılan bir süre zarfı içerisinde hizmet yatırımını üstlenen özel sektör bileşeninin yatırım tesisinin işletmesini devam ettirip proje maliyetlerini buradan finanse ettiği ve kâra geçtiği, süre bittiğinde altyapı tesisini sürdürülebilir vaziyette kamu idaresine devrettiği bir mali yatırım finansman sistemidir [8]. Bu modelden daha geniş kapsamda bahsedecek olursak, bir kamusal idarece belirli süre boyunca altyapı hizmetlerinin ya da yatırımlarının özel sektör bileşeni eliyle finansman sağlanarak yaptırılıp, işletilmesi sistemidir. Yap-işlet-devret modelinde üretilen mal ya da hizmet, tarafların karşılıklı belirledikleri bir bedel nispetinde idareye satılmakta ve belirtilen sürenin bitmesinin ardından yatırım tesisinin işletimi sağlanmakta olup, bakım-onarım gibi çalışmaları bitirmiş şekilde, teknik eksiklikleri tamamlayıp, tesisin sürdürülebilir vaziyette kamu idaresine tamamıyla hiçbir hakkı kalmaksızın devri gerçekleştirilmektedir [8].

2.6.3 Yap Kirala Devret

Kamu özel sektör işbirliği modellerinden olan yap-kirala-devret sisteminde özel sektör bileşeni yatırıma konu olan tesisin proje aşaması ve inşasını gerçekleştirmekte, fiziksel yeterliliğinin sağlanmasını karşılamakta, idare ve yüklenici arasında süresi ve yerlerin belirlendiği sözleşme uyarınca bahse konu tesisleri işletmekte ve verilen süre zarfının bitmesinin akabinde işlettiği tesisin kamuya devri gerçekleşmektedir. Kamu idaresi de bu hizmetlerin karşılığı olarak sözleşmede belirlenen usul ve esaslara göre özel sektör bileşenine kira ücreti yatırmaktadır [20].

Kamu yatırım hizmeti alanında gerçekleştirilecek olan üretim altyapı faaliyetlerinin genellikle bina, idare tarafından özel sektör bileşenine mal sahibi olarak değil de kiracısı olarak istifade edilmek üzere hizmet tesisinin tamamlanması işi ve bunun karşılığında ise kamusal yatırım hizmetinin içinde faaliyet göstermesidir. Kamu

yatırımlarının gerçekleştirilmesi için gerekli olan işgücü, mal temini, yapım ve inşaa aşamasından farklı olarak özel sektör bileşeninin kamu yatırımı ile bağlantısı sadece mühendislik faaliyetleri gerçekleştirmek olmayıp, inşaatın tamamlanmasının akabinde kamunun asli ve çekirdek hizmetleri dışında kalan hizmetleri sunmak üzere sözleşmede belirlenen ama tecrübe edildiği üzere uzun süre zarfı boyunca kamu yatırım hizmetinin içinde yer alacak olmasıdır [20].

Yap-kirala-devret ile ilgili olarak, yap-işlet-devret öncülüğündeki projelerden birkaç farklı düzenlemeler kullanılarak sağlanan altyapı projelerine özel bir katılım modelidir. Yap-kirala-devret modeli ile sermayenin sayısal anlamda büyük bir bölümünün satın alınmasının kamu idaresinin vermiş olduğu garantilerle mali destek sağlayıcı kurumlardan sağlanan krediler ile mühendislik faaliyetlerinin inşasının özel sektör bileşenleri tarafından yapılmasıdır. Tesis tamamlanmasının akabinde, kamu idaresi bu özellikteki tesisleri özel sektör bileşeninden kiralar ve belirli bir süre zarfı boyunca özel sektör bileşeni ile birlikte hizmet vermeye devam etmektedir. Kamu idaresi özel sektör bileşenine ödediği oturum hakkı ücretinin önceden belirlenen oransal miktara ulaşması durumunda, tesisin mülkiyeti ve tüm işletim hakkı kamusal idareye devri söz konusu olmaktadır. Başka bir deyişle, kamu idaresi işletme hakkını sağlamakla ve tesisin mülkiyetini elde etmek kendi tasarrufunda bulundurmak için faaliyet gösterilen alanlardan kazanılan meblağlarla kira ödemesini sağlamaktadır [11].

2.6.4 İşletme Hakkı Devri

Kamu özel sektör işbirliği modellerinden olan işletme hakkı devri sisteminde, idarenin mevcutta bulunan ve işletilen bir tesisin çalıştırma, işletme ve üretilen ürünlerin dağıtılmasının imtiyazını taraflarca belirlenen ve sözleşme altına alınan bir süre zarfı boyunca ve belirlenmiş şartlara bağlı olarak özel sektör bileşenine devretmesidir. Bu modelin özelleştirme olarak adlandırılması söz konusu değildir çünkü yatırım tesisinin işletim hakkı sadece belirli bir süre zarfında sadece işletim hakkı özel sektör bileşeninde kalmakta, tesise ait mülkiyet ve tasarruf yetkisi kamu idaresinde kalmaya devam etmektedir [20].

Ülkemizde bahse konu işletme hakkı devri modeli ile ilgili yapılan hukuksal düzenlemeler ve 6455 sayılı ve 28 Mart 2013 tarihli yasa ile 4458 sayılı gümrük

kanuna eklenen 218/A maddesinde yapılan düzenlemeye göre gümrüklerin işletme hakkının özel sektör bileşenlerine devri söz konusu olmuştur. 5335 sayılı ve 21 Nisan 2005 tarihli yasanın 33. maddesi ile eklenilen düzenleme ile Devlet Hava Meydanları İşletmesinde bulunan havaalanlarının yapımı ve beraberinde özel sektör bileşenlerine işletme hakkının devredilmesi düzenlemektedir [20].

Bölüm 3

Arazi Yönetiminde Kamu Özel Sektör İşbirliği

Arazi idaresinde KÖSİ kullanımı, birçok ülkedeki arazi idare kurumlarının vatandaşlara iyi hizmetlerin öneminin giderek daha fazla farkına varması gerçeğinden kaynaklanmaktadır [31]. Bu ortaklık, iş sektöründeki değişimlerden ve bilgi teknolojisi kullanımındaki hızlı artıştan fazlasıyla etkilenmektedir. KÖSİ'lerin yaratılmasının arkasındaki temel itici güçler şunlardır: artan kamu temelli hizmet beklentileri ve talepleri; kamu hizmetlerinin sağlanması için finansal yatırım ihtiyacı; değişen hizmet sunum biçimleri ve rekabetin teşvik edilmesidir [31].

Genel olarak KÖSİ kavramı, sorumluluk ve hesap verme sorumluluğu kamu kurumunun kontrolünde olmak kaydıyla, özel sektörün uzmanlığından ve güveninden yararlanmayı amaçlar. Bu nedenle KÖSİ ile yapılacak işler ve kamuda kalması gereken temel görevler, her ülkenin kendine özgü koşulları dikkate alınarak net bir şekilde belirlenmelidir.

Dünya nüfusunun yaklaşık yüzde 70'i hala uygun fiyatlı arazi yönetimi hizmetlerine erişemediğinden, arazi idaresi için KÖSİ konusu küresel olarak arazi acenteleri ve özel sektör arasında büyük ilgi uyandırmıştır. KÖSİ'ler su ve elektrik gibi sektörlerde başarılı bir şekilde başlatılmış olsa da arazi yönetimi bağlamında bu konu, özellikle gelişmekte olan ekonomilerde yeterince anlaşılmamıştır.

Tapu kayıtlarının yönetimi için çeşitli KÖSİ modelleri, Kamu idaresi ve özel sektör tarafından üstlenilen sorumluluğun niteliğine göre sınıflandırılabilir. Bazı

durumlarda, Hükümet operasyonların, gerekli altyapının ve hizmetin tüm sorumluluğunu üstlenirken, diğer durumlarda hükümet, yatırımlar da dahil olmak üzere tüm sorumluluğu özel sektörün üstlendiği bir çerçeve oluşturur. Bununla birlikte, uygulamada, bu düzenlemeler doğası gereği melezdir.

Arazi yönetiminde KÖSİ modelinin kullanılması bazı olası faydalar sağlar. KÖSİ modellemesinin olası faydaları aşağıda verilmiştir:

Sermayenin Serbest Bırakılması: KÖSİ'ler genellikle kamu sektörünün peşin sermaye harcamalarını devam eden hizmet ödemeleri akışına dönüştürmesine izin verir [4]. Bu, kamu sermayesinin mevcudiyeti kısıtlandığında projelerin devam etmesini sağlar ve böylece çok ihtiyaç duyulan yatırımı öne çıkarır.

Daha Hızlı Uygulama: Özel sektör, önemli projelerin yönetimi, tedariki ve yürütülmesinde geniş bir deneyime, kaynaklara ve fırsatlara erişim potansiyeline sahiptir. Bu nedenle talep edilen hizmetler özel sektörün de katkısıyla daha hızlı sunulacaktır.

Hizmet kalitesinin iyileştirilmesi: Verimlilik açısından özel sektörün yetkinliği ile daha kaliteli hizmetler sunularak daha iyi bir kamu yönetimi yapısı oluşturulabilir [2].

Risk paylaşımı: KÖSİ modeli ile kamu kurumu bazı riskleri (sermaye, inşaat, çevresel, ekonomik, operasyonel ve politik riskler gibi) özel sektör ortağına devreder. Bu risk transferindeki en önemli kural, kamu ve özel sektör ortakları arasındaki risk dağılımının "hangi riskleri daha iyi yönetebilecekleri" bazında belirlenmesidir [32].

Bölüm 4

Tapu ve Kadastro Hizmetlerinin Sunumunda Özel Sektörün Rolü

TKGM kamu kaynaklarının stratejik öncelikler çerçevesinde etkin, etkili, ekonomik ve verimli kullanımını amaç edinmiş önemli bir kamu kurumudur. TKGM yılda yaklaşık 9 milyon işlem gerçekleştirerek yaklaşık 25 milyon insana doğrudan hizmet vermektedir. TKGM'nin son 10 yılda gerçekleştirdiği işlem sayısı ve bu işlemlerden elde ettiği döner sermaye ve harç gelirleri tablo 4.1 de verilmiştir. TKGM 2019-2023 stratejik planı doğrultusunda; ülkemizde tapu sistemini kurmak ve elektronik ortama aktarmak, tek sistem-tek koordinat-tüm Türkiye ilkesiyle ülke genelini kapsayacak koordinat sistemine geçmek ve taşınmaz değer haritalarını oluşturarak gayrimenkul envanterinin tamamlanarak tapu harçları ve emlak vergilerinin gerçek değerleri üzerinden alınması sağlanarak gayrimenkul vergilendirme sisteminin yeniden düzenlenmesi ve mülkiyet bilgileriyle bir bütün haline getirilerek işletilmesi amaçlanmıştır. Bu amaçlar ve tablo 4.1. deki veriler dikkate alındığında kurumun iş yükü oldukça fazladır. Değişen kamu yönetimi anlayışı ile birlikte TKGM'de vatandaşa daha iyi bir hizmet verebilmek için özel sektörün gücünden faydalanmaya başlamıştır. Aşağıda özel sektör bileşenlerinin KÖSİ modeli kapsamında destek verdiği hizmetler özetlenmiştir.

Tablo 4.1: Yıllara göre işlem sayısı ile devlete sağlanan tapu harç geliri

Yıllara Göre İşlem Sayısı ile Devlete Sağlanan Tapu Harç Geliri		
Yıllar	İşlem Sayısı	Elde Edilen Gelir(TL)
2009	6.971.198	1.804.418.370
2010	6.079.011	3.469.313.821
2011	5.875.531	4.272.460.521
2012	6.190.454	4.637.488.940
2013	6.751.304	6.823.826.863

2014	7.294.519	7.774.581.952
2015	7.710.390	9.122.986.065
2016	8.277.762	10.062.357.716
2017	8.390.980	10.693.331.783
2018	8.896.441	11.290.552.696
2019	10.315.145	10.924.221.197
2020	11.100.242	18.524.156.365
2021	15.070.125	24.335.125.147
2022	16.174.095	41.258.485.784

Noter

TKGM'nin sunduğu birçok hizmetten faydalanmak isteyen kişiler yasal temsilcileri ile başvuru yapabilmektedirler. Başvurunun geçerli olabilmesi için noter huzurunda tarafların temsilcilerine ait vekâletname düzenlemesi gerekmektedir. Ayrıca noterlerin, ölünceye kadar bakma akdi, taşınmaz satış vaadi gibi işlemlerde ise yapılan sözleşmeleri onaylama yetkileri bulunmaktadır. Bu bağlamda düşünüldüğünde noterler arazi yönetiminde aktif rol alan bir özel sektör bileşenidir. Noterler sundukları bu hizmetler karşılığında çeşitli miktarlarda ücret almaktadırlar. Bunun karşılığı olarak yasal güvence vermektedir. Böylelikle noterler kamu kurumuyla riski paylaşmaktadır.

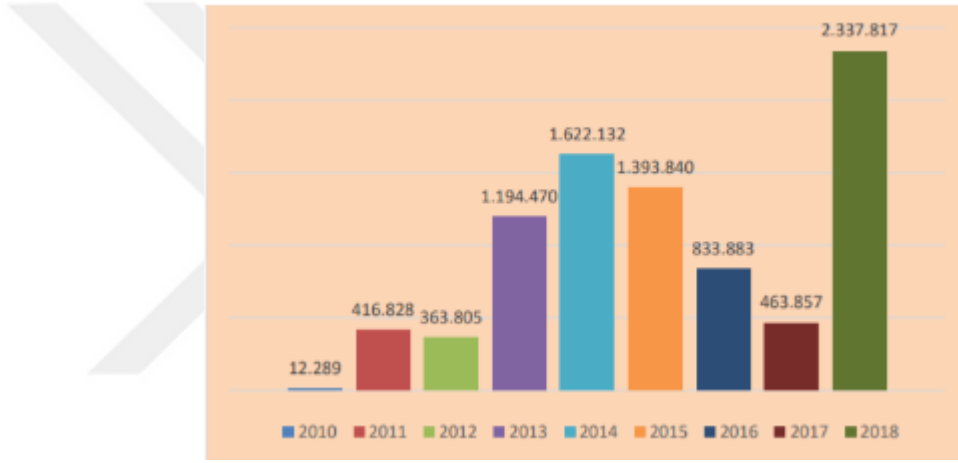
Avukatlar

Kentsel alanlarda 3194 sayılı kanunun 18. Maddesine ilişkin yapılan düzenlemeler, kırsal alanlarda yapılan arazi toplulaştırma çalışmaları ve bazı büyük projeler için yapılan kamulaştırma çalışmaları geniş alanı kapsayan ve birçok taşınmazın mülkiyet durumunu değiştiren faaliyetlerdir. Dolayısıyla sıklıkla mülkiyet davalarına konu olmaktadır. Kamu kurumları vatandaş ile kamu arasında yaşanan mülkiyet anlaşmazlıklarını çözebilmek için avukatlardan sözleşme karşılığı destek almaktadır. Bu bağlamda düşünüldüğünde avukatlar arazi yönetiminde aktif rol alan diğer bir özel sektör bileşenidir.

Harita Şirketleri

Harita şirketleri harita mühendisliğinin alanına giren mühendislik işlemlerinin gerçekleştirilmesinde rol alan ve özel sermaye ile kurulmuş özel sektör bileşenidir. Özellikle tesis kadastro, kadastronun yenilenmesi ve kadastro haritalarının sayısallaştırılması konusunda ve arazi toplulaştırması, kentsel dönüşüm gibi birçok

projenin yapılmasında kamu kurumu ile işbirliği yapmaktadır. Kamu kurumları bu tür hizmetleri ihale yolu ile harita şirketlerine yaptırmaktadır. Örneğin Tapu ve Kadastro Modernizasyon Projesi kapsamında 2.266 birimde 2.336.658 parselin ihalesi yapılmış, 1.640.073 parselin çalışmaları tamamlanmış, 701.036 parselde çalışmalar devam etmektedir. Benzer şekilde TKGM 2010 yılından itibaren ülke genelinde yapılan tesis kadastro, yenileme ve sayısallaştırma çalışmalarının tamamlanabilmesi için ihale yoluyla özel sektörden destek almaktadır [33]. 2010-2018 yılları arasında ihale yoluyla harita şirketlerine yaptırılan Yenileme-Sayısallaştırma Çalışmaları neticesinde tescil edilen parsel sayıları şekil 4.1 de verilmiştir.



Şekil 4.1: İhale yoluyla Yenileme-Sayısallaştırma Çalışmaları Tamamlanarak Tescil Edilen Parsel Sayısı [33]

Kadastro çalışmalarına ek olarak 3B şehir Modelleri ve ortofoto haritalarının üretilmesinde de harita şirketlerinden destek alınmaktadır. Bu bağlamda 2018 yılı için planlanan 5.500 km² lik meskul alanda “3 Boyutlu Şehir Modellerinin ve 3B Kadastro Altlıklarının Oluşturulması” ihaleleri değerlendirme çalışmaları devam etmektedir [33]. Tapu müdürlüklerimizde bulunan mimari projelerin (3D kadastro projesine destek verecek şekilde) ve resmi senetlerin taranmasına yönelik ihale çalışmaları başlatılmıştır. Ortofoto haritalar kadastro haritalarının yenilenmesi ve güncellenmesi çalışmalarında, yenileme sonrası doğruluk ve bütünlük kontrolleri için kullanılmaktadır. Bu bağlamda 1/1000 Ölçekli Gerçek Ortofoto Üretim İşi ihale yoluyla harita şirketlerine yaptırılmaktadır. Bu kapsamda TKGM 2019 yılında 5 kısmını ihaleye çıkarmış ve 3 kısmını da kontrol ve kabul işlemleri

gerçekleştirilmiştir. Yüklenici firmalarca üretimi tamamlanan gerçek ortofotoların Harita Dairesi Başkanlığı personelleri tarafından kontrol işlemleri yapıp kabulü gerçekleştirilmiştir.

Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü arazi toplulaştırma faaliyetlerini yürütmektedir. Bu faaliyetlerin yürütülmesi çok sayıda işgücü ve zaman gerektirdiğinden kurum bu uygulamaları ihale usulü ile özek sektöre yaptırmaktadır. Özellikle harita şirketleri bu uygulamaların gerçekleştirilmesinde önemli rol oynamaktadır. 1/5000 Ölçekli Fotogrametrik Ortofoto Görüntülerinin değerlendirilmesi, toprak sınıflandırma haritalarının yapılması, arazi etüt mülakatlarının yapılması, parsel planlamasının yapılması, tescile esas kadastro dosyasının hazırlanması işlemleri arazi toplulaştırması kapsamında harita şirketlerinin yaptığı iş kalemidir. Arazi toplulaştırma süreci uygulama sahasının büyüklüğüne göre değişebilmektedir.

3194 sayılı İmar Kanununun 18.maddesinin öngördüğü parselasyon çalışmaları kamu kurumlarının sorumluluğunda olan çalışmalardır. Bu çalışmaların gerçekleştirilmesi için gerekli teknik işlemleri ihale yoluyla harita ve hukuk şirketlerine yaptırılmaktadır.

Değerleme Şirketleri

Miras paylaşımı, haciz gibi durumlarda taşınmazın değerinin belirlenmesinde problemler yaşanmakta ve davaya konu olmaktadır. Mahkemeler dava konusu taşınmazın değerinin belirlenmesi için taşınmaz değerlendirme uzmanlarından veya şirketlerinden destek almaktadır. Taşınmazın değerinin belirlenmesi işlemlerinde değerlendirme şirketleri ve değerlendirme uzmanları aktif rol oynamaktadır. Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği verilerine göre SPK tarafından toplam 133 değerlendirme şirketi yetkilendirilmiş olup; bunlardan 128 tanesi aktif olarak rapor hazırlamaktadır [34]. Değerleme raporları raporu hazırlayan değerlendirme uzman tarafından imzalanmaktadır. Dolayısıyla yaptığı tüm işlemlerden doğabilecek hukuki risklerden sorumludur. Bu şirketler hazırladıkları değerlendirme raporlarının ücretini gerçek veya tüzel kişilerden almaktadır.

Harita Büroları

Ayırma (İfraz), birleştirme (tehvî) , cins değişikliği, irtifak hakkı, yola terk, yoldan ihdas, sınırlandırma haritaları, parselasyon haritaları, kamulaştırma haritaları için

gerekli olan değişiklik dosyaları serbest çalışan harita büroları tarafından hazırlanmaktadır. Bu işlemler için düzenlenen belgelere harita mühendisi imza atmaktadır. Dolayısıyla işlemlerin tamamlanmasını engelleyecek olası riskleri de üstlenmektedir. Ayrıca bu bürolar verdikleri hizmetin maddi karşılığını gerçek veya tüzel kişilerden almaktadır.

Lisanslı harita kadastro büroları (LİHKAB)

Lisanslı harita kadastro büroları (LİHKAB) kamu adına iş yapma yetkisi verilmiş özel bürolardır. İşlemler kanun ile sınırlandırılmış olup bunun dışındaki işleri yapamaz. Lisanslı harita kadastro büroları kadastro teknik hizmetlerinden, tescile tâbi olan işlemlerin yapımı (cins değişikliği, irtifak hakkı tesisi gibi) ile tescile tâbi olmayan işlemlerin (parselin ve taşınmazın yerinde gösterilmesi) yapım ve kontrolünde görevli ve yetkilidir. LİHKAB yapı olarak özel sektör yapısında olsa da kanundan doğan sorumlulukları vardır. Dolayısıyla yaptığı tüm işlemlerden doğabilecek hukuki risklerden sorumludur. LİHKAB'lar verdiği hizmetin maddi karşılığını gerçek veya tüzel kişilerden almaktadır.

Sigorta Şirketleri

Tapu kütüğü üzerinde tescil veya terkin işlemi gerektiren tüm işlemlerde taşınmaza ilişkin zorunlu deprem sigortası poliçesi istenmektedir. Bu belge sigorta şirketleri tarafından verilmektedir. Sigorta şirketleri İşlemlerin tamamlanmasında aktif rol oynayan bir özel sektör bileşenidir. Sigorta şirketleri düzenlediği deprem sigortası poliçesinin ücretini talep sahibi gerçek veya tüzel kişilerden temin etmektedir. Tapu ve kadastro işlemleri açısından hukuki bir sorumluluğu yoktur.

Yukarıda detaylı anlatılan işlemlerde rol alan özel sektör bileşenleri ile kamunun birlikte çalıştığı arazi yönetimi hizmetleri tablo 4.2 de eşleştirilmiştir. Ayrıca bu özel sektör bileşenleri katkı sunduğu hizmetin bir veya birden çok aşamasında (Örneğin ölçme, tasarım, planlama, uygulama) aktif rol alabilmektedir. Tablo 4.3 de özel sektör bileşenlerinin destek sağladığı hizmetin hangi aşamasında aktif rol aldığı listelenmiştir. Tablo 4.3. de satır ve sütunların kesiştiği hücrelerdeki sayılar tablo 4.2 deki hizmetlerin numarasını göstermektedir.

Tablo 4.2: Özel Sektörün desteklediği hizmetler

Sıra	Arazi yönetimine ilişkin faaliyetler	Özel Sektör Bileşenleri						
		Noter	Avukat	Harita şirketleri	Değerleme Şirketleri	Harita Büroları	LİHKAB	Sigorta şirketleri
1	Satış	✓						✓
2	Bağış	✓						✓
3	Trampa	✓						✓
4	Ayırma (İfraz)	✓						
5	Birleştirme (Tehvit)	✓					✓	
6	İrtifak Hakkı	✓					✓	✓
7	İpotek	✓						✓
8	İntifa Hakkı	✓						✓
9	Cins Değişikliği	✓					✓	✓
10	Aplikasyon Krokisi						✓	
11	Parsel ve Bağımsız Bölümün Yerini gösterme						✓	
12	Aile Konutu Şerhi	✓						✓
13	Düzeltilme (Tahsis İşlemleri)	✓						
14	Kat İrtifakı Kurulması	✓						✓
15	Kat Mülkiyeti Kurulması	✓						
16	Yola terk haritaları					✓		
17	Yoldan İhdas Haritaları					✓		
18	Sınırlandırma Haritaları	✓				✓		
19	Parselasyon Haritaları					✓		
20	Köy Yerleşim Haritaları					✓		
21	Ölünceye Kadar Bakma Akdi	✓						
22	Taşınmaz Satış Vaadi Sözleşmesi	✓						
23	Kamulaştırma Haritaları							
24	Miras paylaşımı	✓			✓			✓

25	Taşınmaz Değerini Belirleme				✓			
26	Kadastro yenileme			✓				
27	Tesis kadastro			✓				
28	Kadastro haritalarının sayısallaştırılması			✓				
29	Ortofoto alımı			✓				
30	Arazi Toplulaştırması		✓	✓				
31	18. madde uygulaması		✓	✓				

Tablo 4.3: Özel Sektörün desteklediği hizmetlerdeki rolü

Faaliyetlerin gerçekleşmesindeki İşlemin aşamaları	Özel Sektör Bileşenleri						
	Noter	Avukat	Harita şirketleri	Değerleme Şirketleri	Harita Büroları	LİHKAB	Sigorta şirketleri
Kimlik belirleme	1-9, 12-15, 18, 24						
Belge hazırlama	21,22				16-20		1-3, 6-9, 12, 14, 24
Değer belirleme				24,25			
Veri toplama			26-31		16-20		
Ölçme			26-31		16-20		
Tasarım			26-31		16-20	5,6,9-11	
Hukuki süreç		30,31					
Planlama			26-31			5,6,9-11	
Uygulama			26-31			5,6,9-11	
İzleme						5,6,9	
Kontrol						5,6,9-11	

Bu iki tabloyu eşgüdümlü olarak incelediğimizde;

- Noterler satış, bağış, trampa, ayırma, birleştirme, irtifak hakkı, ipotek, intifa hakkı, cins değişikliği, aile konutu şerhi, düzeltme, kat irtifakı kurulması, kat mülkiyeti kurulması, sınırlandırılma haritaları ve miras paylaşımı işlemlerinde kimlik belirleme faaliyetini yapmakta olup, ölünceye kadar bakma akdi ve taşınmaz satış vaadi sözleşmesi işlemlerinde de belge hazırlama faaliyetlerini gerçekleştirmektedir.

- Avukatlar arazi toplulaştırması ve 18. madde uygulaması işlemlerinde hukuki sũreç faaliyetlerini gerçekleştirmektedir.
- Harita şirketleri kadaastro yenileme, tesis kadaastro su, kadaastro haritalarının sayısallaştırılması, ortofoto alımı, arazi toplulaştırması ve 18. Madde uygulaması işlemlerinde veri toplama, ۆlme, tasarımı, planlama ve uygulama faaliyetlerini gerçekleştirmektedir.
- Değerleme şirketleri miras paylaşımı ve taşınmaz değerini belirleme işlemlerinde değer belirleme faaliyetlerini gerçekleştirmektedir.
- Harita bũroları yola terk haritaları, yoldan ihdas haritaları, sınırlandırma haritaları, parselasyon haritaları ve kۆy yerleşim haritaları işlemlerinde belge hazırlama, veri toplama, ۆlme ve tasarımı faaliyetlerini gerçekleştirmektedir.
- LİHKAB' lar birleştirme, irtifak hakkı, cins değişikliği, aplikasyon krokisi, parsel ve bağımsız bۆlũmũn yerini gۆsterme işlemlerinde tasarımı, planlama, uygulama ve kontrol faaliyetini yapmakta olup, birleştirme, irtifak hakkı ve cins değişikliği işlemlerinde de belge izleme faaliyetlerini gerçekleştirmektedir.
- Sigorta şirketleri satış, bağış, trampa, irtifak hakkı, ipotek, intifa hakkı, cins değişikliği, aile konutu şerhi, kat irtifakı kurulması, sınırlandırılma haritaları ve miras paylaşımı işlemlerinde belge hazırlama faaliyetlerini gerçekleştirmektedir.

Bölüm 5

Tartışma

KÖSİ modelinin Türkiye’de uzun zamandan beri uygulanıyor olmasına rağmen, uygulanan prosedürlere ve düzenlemelere ilişkin tam bir sınıflandırma yapabilmek halen çok mümkün değildir.

Arazi yönetiminde KÖSİ ülkemizde uygulanan modellerden biraz farklı şekilde yapılmaktadır. Uygulama örneklerini incelediğimiz KÖSİ modellerinde bir ulaşım projesi (karayolu, köprü) veya bir kamu binası (hastane, okul) yapımı ile bunların işletilmesi ve bakımı söz konusudur. Arazi yönetiminde ise bundan farklı olarak kamu tarafından sunulan bir hizmetin belli bir aşamasının veya tamamının özel sektöre yaptırılması söz konusudur. Yapılan kamu özel sektör hizmetinin finansmanı açısından da bazı farklılıklar bulunmaktadır. Arazi yönetiminde kamu kurumları ile özel sektör arasındaki işbirliği kamunun isteğine bağlı olarak ya da yasadan kaynaklı zorunlu olarak yapılmaktadır. Örneğin Sigorta şirketleri 587 sayılı kanunun istinaden zorunlu deprem sigortası poliçesi düzenlerken, LİHKAB’lar da 5368 sayılı kanuna istinaden hizmet sağlamaktadır. Yine Noterlerde Noterlik Kanunu’nuna istinaden vekâletname, gayrimenkul satış vaadi, ölünceye kadar bakma akdi işlemleri yapmaktadır. Bunların dışında tesis kadastro yapılması, kadastro haritalarının sayısallaştırılması, kadastro yenilemesi, ortofoto yapımı, kamulaştırma haritalarının yaptırılması, arazi toplulaştırması, kentsel alan uygulamaları ise kamunun isteği doğrultusunda özel sektörden destek alınarak yapılmaktadır. Yasadan kaynaklı yapılan KÖSİ finansmanı talepte bulunan gerçek veya tüzel kişiden karşılanmaktadır. İsteğe bağlı yapılan KÖSİ finansmanı ise ilgili kamu kurumu tarafından karşılanmaktadır.

Genellikle kadastro işlemlerinde özel sektörden destek alınmakta, diğer alanlarda da bu işbirliği sağlanmalıdır. İsteğe bağlı KÖSİ’ler bir sözleşme çerçevesinde yürütülmektedir. Bu işbirliğinde rol alacak özel sektör bileşeninin belirlemek için ihale yapılmaktadır. Çalışmanın süresi, özel sektörün sorumlulukları, sözleşme bedeli bu ihale şartnamesinde belirtilmektedir.

Arazi yönetimine ilişkin KÖSİ hizmetin süresi bakımından da farklılık göstermektedir. İsteğe bağlı KÖSİ' ler yıllar süren uzun süreli faaliyetlerdir. Yasadan kaynaklı KÖSİ kapsamında ise hizmetler genellikle birkaç saat veya gün içerisinde tamamlanmaktadır. Bu açıdan sözleşmeye dayalı kamu özel sektör işbirliklerinden çok daha kısa sürede tamamlanmaktadır.

İsteğe bağlı KÖSİ çıkabilecek riskleri kamu ve özel sektör birlikte üstlenmektedir. Yasadan kaynaklı bu modelde ise çıkabilecek riskler özel sektör tarafından üstlenilmektedir.

Yasadan kaynaklı KÖSİ hizmetlere ilişkin faaliyetler genellikle ilgili özel sektör bileşeninin (Noter, Sigorta Şirketleri) tabi olduğu yasaya göre yürütülmektedir. İsteğe bağlı KÖSİ' lerde hizmetlere ilişkin faaliyetler ise genellikle 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun ile 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na göre yürütülmektedir. Bu bağlamda düşünüldüğünde Arazi yönetimine ilişkin kamu-özel sektör işbirliğini denetleyen özel bir yasa yoktur. Bu durum hizmetlerin daha sürdürülebilir bir yapıda sunulmasına olumsuz etki etmektedir. Türkiye'de arazi yönetimi faaliyetlerine ilişkin uygulanan KÖSİ' nin mevcut durumu yukarıda birçok açıdan ele alınmıştır.

Arazi yönetiminde KÖSİ modelinde faaliyet gösteren noter, avukat, harita şirketleri, değerlendirme şirketleri, harita büroları, LİHKAB ve sigorta şirketlerinin bu model özelinde "finansman", "risk paylaşımı", "süre", "işbirliğinin dayanağı" ve "kontrol" kriterleri açısından kıyaslanmış ve sonuçları tablo 5.1 de verilmiştir.

Tablo 5.1: Kamu-özel sektör işbirliği modeline ilişkin kriterler

Özel Sektör Bileşenleri ve katkı verdikleri arazi yönetimi faaliyetler*	Kamu-özel sektör ortaklığın modeline ilişkin kriterler				
	Finansman	Risk paylaşımı	Süre	İşbirliğinin dayanağı	Kontrol
Noter (1-9, 12-15, 18, 21, 22, 24)	Gerçek veya Tüzel kişi	Özel sektör	Kısa vadeli (saatlik veya günlük)	1512 sayılı kanun	Kamu ve özel sektör birlikte
Avukat (30, 31)	Kamu kurumu	Kamu ve özel sektör birlikte	Orta vadeli (Haftalık veya aylık)	Kamu kurumun talebi	Kamu ve özel sektör

					birlikte
Harita şirketleri (26-31)	Kamu kurumu	Kamu ve özel sektör birlikte	Uzun vadeli (Yıllık)	Kamu kurumun talebi	Kamu kurumu
Değerleme Şirketleri (24, 25)	Gerçek veya Tüzel kişi	Özel sektör	Kısa veya orta vadeli	Kamu kurumun talebi	Özel sektör
Harita Büroları (16-20)	Gerçek veya Tüzel kişi	Özel sektör	Kısa veya orta vadeli	6083 sayılı kanun	Kamu kurumu
LİHKAB (5, 6, 8-11)	Gerçek veya Tüzel kişi	Kamu ve özel sektör birlikte	Kısa veya orta vadeli	5368 sayılı kanun	Kamu ve özel sektör birlikte
Sigorta şirketleri (1-3, 6-9, 12, 14, 24)	Gerçek veya Tüzel kişi	Özel sektör	Kısa vadeli (saatlik veya günlük)	587 sayılı kanun	Kamu ve özel sektör birlikte

*Faaliyetlerin kodları parantez içerisinde verilmiştir. Bu kodlar kullanılarak faaliyet isimleri tablo 4.2.den bulunabilir.

Kamu özel sektör işbirliğinin gerekliliği ve artan önemi sebebiyle, sürdürülebilir arazi yönetimi için genel anlamda uygulanabilecek potansiyel bir model sunmaktadır. Bu modelin faydalı bir yapıya dönüştürülebilmesi için öncelikle mevcut durumunun belirlenmesi gereklidir. Bu bağlamda kamu özel sektör işbirliği dikkate alınarak mevcut yapının SWOT tekniği kullanılarak analizi yapılmıştır. SWOT analizi, çeşitli sistem ve yapıların kendi çevrelerinde sahip oldukları kaynak ve yeteneklerin en ideal şekilde kullanılmasını sağlayacak bilgileri elde etmenin en önemli aracı olarak geliştirilmiştir [35]. Bu bağlamda SWOT analizinin en önemli ve temel amacı, konuya ilişkin güçlü ve zayıf yönlerle bu durumları destekleyen imkân ve tehditlerin tanımlanmasıdır. SWOT analizi, arazi idaresinde rol alan kurumların güçlü ve zayıf yönlerini belirlemekte, bunların değerlendirilmesiyle fırsat ve tehditleri saptamakta kullanılması için uygun bir tekniktir [35]. Bu bağlamda kamu ile özel sektör arasında yapılmakta olan işbirliği sürecinin mevcut durumunun hukuki, teknik ve kurumsal açıdan sahip olduğu güçlü ve zayıf yönler ile bunlara bağlı olarak ortaya çıkan fırsatlar ve tehditler belirlenmiştir.

Güçlü Yanları

Hukuksal Açıdan

- Bazı Yatırım Ve Hizmetlerin Yap-İşlet-devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun
- 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu
- 4046 sayılı Özelleştirme Kanunu

Teknik açıdan

- Tüm TKGM birimlerinin TAKBİS'e geçmesi
- E-devlet uygulaması ile web-tapu, e-tebligat, e-tahsilat, e-haciz, e-randevu, e-ipotek gibi birçok işlem yapılabiliyor olması ile hızlı ve ekonomik olması
- TKGM ihtiyaca bağlı olarak sürekli Tapu ve Kadastro Bilgi Sistemi (TAKBİS), Mekânsal Gayrimenkul Sistemi (MEGSİS), Tapu ve Kadastro Modernizasyon Projesi (TKMP), Yetki Alanı Tapu İşlemleri Projesi gibi sürekli proje geliştirmesi

Kurumsal Açıdan

- Tapu ve kadastro faaliyetlerin tek bir kamu kurumun sorumluluğunda olması
- TKGM' nin yaygın bir teşkilat yapısı ve güçlü bir kurumsal bütçesi olması
- TKGM köklü kurumsal geçmişe sahip olması ve güçlü arşiv yapısının bulunması
- Özel sektör bileşeni olan noterlerde taşınmaz satışının başlaması ve hafta sonu nöbetçi noter uygulamasının olması
- Arazi yönetiminde özel sektör bileşenlerinin çalışma günleri ve saatlerinin daha fazla olması

Zayıf Yanları

Hukuksal Açıdan

- Arazi yönetiminin özel sektöre yaptırılmasını ve tapu kadastro işlemlerine ilişkin geniş ve karmaşık yasa, genelge ve yönetmeliklerin varlığının olması
- Arazi yönetimini tamamıyla kapsayan kamu özel sektör işbirliği mevzuatın yetersiz olması ve kanunlaşmaması

Teknik Açıdan

- Tapu kadastro bilgilerinin tamamen sayısal ortama aktarılmaması
- TKGM kullanıcıların teknoloji okuryazarlık seviyesinin düşük olmasından dolayı çok fazla işlem yükünün olması
- Bütünüyle dijitalleşmenin veri/bilgi güvenliği ve muhafazası konusunda riskler oluşturması
- Kadastro çalışmaları sırasında bilirkişi temini ve görev yapmasında yaşanan sıkıntılar

Kurumsal Açıdan

- Özel sektöre yaptırılan işlerde kontrol ve denetiminde yaşanan yetersizlikler
- Yeryüzü şekilleri ve coğrafi koşulların kadastral faaliyetleri zorlaştırmasına bağlı olarak ülke kadastro sununun tamamlanmamış olması
- Tapu ve kadastro hizmetlerinde çeşitliliğin ve işlem hacminin artmasına karşılık nitelikli ve uzman personel sayısının artmaması

Fırsatlar

Hukuksal Açıdan

- Arazi yönetiminde Kadastro 2014 vizyonunun Benimsenmesi
- Arazi yönetimine ilişkin yayınlanan bildirilerde kamu özel sektör birlikteliğine sıklıkla vurgu yapılması

Teknik Açıdan

- Taşınmazların, mülkiyete yönelik bilgilerinin yanında ekonomik değer bilgisine duyulan ihtiyacın artması
- Özel sektörün verdiği hizmet veya ürettiği bilgi ve ürünlerin kısa ve orta vadede talep edilmesi
- Nüfus artışı nedeniyle taşınmazların değer ve öneminin artması
- Bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler
- Uydu ve mobil teknolojilerin gelişmesi ve mesafeye bağlı kalınmaksızın konumsal veri toplanabilmesi ve işlenebilmesi
- Taşınmazların önemli bir yatırım aracı olması
- Ülke çapına yayılmış 1700 adet aktif noterin bulunması

- Ülke çapına yayılmış 3122 adet serbest harita kadastro mühendislik bürolarının varlığı
- Ülke çapına yayılmış 700 adet aktif LİHKAB
- 133 aktif değerleme şirketi ve 81 ilin tamamında temsilcilikleri bulunması

Kurumsal Açıdan

- Sivil toplum kuruluşları, kamu ve özel sektör işbirliği uygulamalarının geliştirilmesi ve teşvik edilmesi
- Güçlü özel sektör yapısı ve buna bağlı olarak kısa zamanda verimli çalışma yapması
- Tüm kamu kurumlarınca üretilen üretim ve indeks bilgilerinin TKGM Harita Bilgi Bankasında toplanması
- Kalite ve Yönetim Sistemlerinin gelişmesi ve kamu ve özel sektörde uygulanması
- Teknolojinin gelişmesiyle birlikte dijital hava kameraları ile şehircilik çalışmaları için elde edilen ortofoto görüntüler ve haritalar sayesinde Coğrafi Bilgi Sistemleri, Kentsel Dönüşüm, Afet Yönetimi ve Kent Bilgi Sistemleri gibi birçok projeye ve sistemin gelişmesi

Tehditler

Hukuksal Açıdan

- Çok sayıda mevzuat ve karmaşık hukuk yapısı
- Kamu İhale Kanununda çok sık değişiklik yapılması

Teknik Açıdan

- Özel sektörde çalışma koşullarına bağlı olarak yapılan işe duyulan güvenin azalması
- Kamunun özel sektör üzerinde denetimde yaşanan sorunlar
- Özel sektörün mevcut kapasitesinin kullanılmaması

Kurumsal Açıdan

- TKGM' nin genel bütçeden yeterli pay alamaması
- Sürdürülebilir ve uzun vadede ulusal arazi yönetimi politikasının olmaması
- Özel sektör firmalarının ekonomik krizlerden çok hızlı etkilenmeleri

Bölüm 6

Sonuç ve Öneriler

KÖSİ modelleri başlangıçta, ülkelerin altyapı yatırımlarının karşılanması için ihtiyaç duyulan finansmanı sağlamak üzere kullanılmıştır. Günümüzde ise özel sektörün verimli işletmecilik becerilerinin ortaya çıkmasıyla bu yönüyle kullanılmaya başlanmıştır. Böylelikle kamu kurumları yatırımların koordinasyonu, genel planlama, denetleme ve politika belirleme gibi alanlarda daha fazla odaklanma fırsatı bulmuştur. Bu nedenle KÖSİ Türkiye’de birçok kamu kurumu tarafından kullanılmaya başlanmış ve birçok faydasının olduğu görülmüştür. Bu durum arazi yönetiminde de KÖSİ’lerin kullanılmasını tetiklemiştir. Özellikle TKGM tapu ve kadastro işlemlerinde özel sektörden destek almaktadır. Bu çalışmada KÖSİ’nin mevcut durum analizi yapılmıştır. Analiz sonucunda mevcut birlikteliğin güçlü ve zayıf yönleri belirlenmiş ve dış kaynaklı tehdit ve fırsatlar belirlenmiştir. Arazi yönetiminde bu modelin uygulamalarının daha başarılı bir şekilde yürütülebilmesi için hukuksal, teknik ve kurumsal düzeyde bazı iyileşmelerin sağlanması gerekmektedir. Hukuksal, teknik ve kurumsal açıdan yapılan öneriler şu şekildedir.

Hukuksal açıdan öneriler

- Arazi yönetimine ilişkin faaliyetlerde KÖSİ mevcut olan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile 4046 sayılı Özelleştirme Kanunu’na göre düzenlenmektedir. Bu yasalar tüm kamu kurumları ile özel sektör birlikteliğini düzenlemektedir, bu yasalara ek olarak arazi yönetiminde KÖSİ için mevzuatı düzenlenmeli ve kanunlaşmalıdır.
- Kamu ile özel sektörün anlaşmazlık yaşaması durumunda başvurulacak yargı yapısı (Adli, İdari yargı) belirlenmelidir.
- Kamu kurumunun hizmet alımı için hazırladığı ihale şartnameleri özel sektörü teşvik edici şekilde düzenlenmelidir.

- Özel sektörün daha çok katkı vermesi için ilgili mevzuatlarda değişiklikler yapılmalıdır.

Teknik açıdan öneriler

- Satış, bağış, kamulaştırma, vergilendirme gibi işlemlerin doğru şekilde yapılabilmesi için taşınmazın değerinin belirlenmesine ihtiyaç vardır. Bu değer belirleme işlemleri bazen ilgili kamu kurumun kurduğu komisyonlar tarafından yapılmaktadır. Komisyon bazen değerlendirme işinde yeterince uzman olmayan ya da tecrübesi olmayan kişilerden oluşabilmektedir. Bu durumda taşınmaz gerçek değerinin belirlenmesinde bazı hatalar yapılabilmektedir. Bunun yerine kamunu ihtiyacı olan tüm taşınmaz değerini belirleme işlemi değerlendirme şirketleri tarafından yapılmalıdır.
- TKGM yılda ortalama 9 milyon işlem gerçekleştirmektedir. Bu işlemlerin yaklaşık olarak dörtte birini satış işlemi oluşturmaktadır. Buda kurum için oldukça fazla bir işlem yükü oluşturmaktadır. Bu yoğunluğu azaltmak için noterlerde satış işleminin yapılması başlanmıştır ama tapu da arşiv, şerh, irtifak hakkı vb. gibi bilgi birikimi isteyen durumlar olup noter personellerinin eğitimi buna yönelik değildir. Noter personellerine buna yönelik eğitim verilmesi ve uzun vadede bu eğitime sahip kişilerin istihdam edilmesi sağlanmalıdır.
- Ülke çapına yayılmış 3122 adet serbest harita kadastro mühendislik büroları ile 700 adet aktif LİHKAB bulunmaktadır. Bu iki özel sektör paydaşının sahip olduğu teknik imkânlardan daha fazla faydalanmayı sağlayacak görevler kanun veya mevzuatla desteklenerek verilmeli, kamu adına çalışma yaptıkları için düzenli aralıklarla eğitimler düzenlenmeli, sürdürülebilirlik ve denetim açısından teftişler de artırılmalıdır.
- Özel sektöre yaptırılan işlerdeki teknik şartname de asgari düzeyde kriterler belirlenerek yaptırılan işin niteliği ile hizmetlerinin kapsam ve kalitesini artırıp, bu sayede ülke çapında farklılık göstermeyen tek bir altyapı oluşturacak şekilde sağlanmalı ve denetim ve kontrol bölge ve personele bağlı kalınmaksızın bütüncül şekilde olması ve standartın sağlanması gerekmektedir

- TKGM’ nin bilişim altyapısını teknolojik gelişmelere paralel olarak geliştirerek mekâna bağlı olmaksızın takip, sorgulama ve işlem yapabilme yeteneği kazanarak ve veri güvenliğinin artırılması ile hizmette devamlılık sağlanmalıdır.

Kurumsal açıdan neriler

- Kamu zel sektör işbirliğinin olduğu hizmetlere ilişki bilgiler kamu kurumu tarafından şeffaf bir şekilde duyurulmalıdır.
- Taşınmazlara ilişkili tüm yatırım projelerinin altlığını tapu kadastro verilerinin oluşturduğunu göz önüne alırsak ve taşınmazın hala en güvenilir yatırım aracı dikkate alındığında ülke çapında kadastronun tamamlanmasını ve tescil harici alanların(ormanlar gibi) tescil edilmesi ve kadastronun yapılması sağlanmalıdır.
- Kontrol ve denetiminde yaşanan nitelikli ve uzman personel eksikliği giderilmeli ve güncel teknolojinin kullanılması sağlanmalıdır.
- Özel sektör bileşenlerin kar amacı gütme isteğiyle sağlıksız ve uzun süre çalışma yapmasının önüne geçilmeli ve buna bağlı olarak yapılan işlerdeki doğruluk seviyesi artırılmalıdır.
- Faaliyetlere ilişkin veri toplama, lme tasarımı, planlama gibi aşamalarda yetki özel sektöre devredilmeli ve kurumsal olarak faaliyetlere ilişkin sadece kontrol ve denetim yapılmalıdır. Böylelikle zaman, maliyet ve işgücü tasarrufu yapılabilecektir.

Özel sektörün kamusal işbirliğindeki dinamizmi, efektif kaynak kullanımı, hızlı hareket yeteneği ve yeni bir bakış imkânı sunma kapasitesindeki devlete nazaran üstünlüğünden doğru şekilde ve daha da önemlisi daha az maliyetli yararlanılabilmesi durumunda KSİ modelinin faydası görülebilir.

Kaynaklar

- [1] Eriçok, Türkiye’de Kamu-Özel Ortaklığına İlişkin Güncel Durum Maliye Araştırmaları, Oktar S. Taşkın A.(Ed) , Oniki Lehva Yayıncılık;2019.
- [2] Kaul I , Conceição P. Why Revisit Public Finance Today? What This Book Is About, Oxford University, New York, 2006.
- [3] Kılıçaslan H. Devletin Değişen Rolü ve Kamu-Özel İşbirlikleri, 1. Baskı. Savaş Yayınevi; 2017.
- [4] The World Bank. (2016). About Public-Private Partnerships [İnternet]. [erişim tarihi 10.10.2022]. <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/about-public-privatepartnerships>,
- [5] Keşli A.T. Kamu Özel İşbirliği PPP Projelerinin Hukuku Rejimi, İstanbul; 2012.
- [6] SARISU, Ayhan, Kamu&Özel İşbirlikleri, (Public&Private Partnerships-PPP) Ankara;2009.
- [7] Atasoy, H. Kamu-Özel İşbirliği ve Türkiye’de Belediyelerin Altyapı Projelerinin Finansmanında Uygulanabilirliği (Doktora Tezi) Kayseri: Ercies Üniversitesi; 2011.
- [8] Gözler K, Kaplan G, İdare Hukuku Dersleri, Bursa; 2012
- [9] Şahin M, Uysal Ö. Kamu Maliyesine Etkileri Açısından Kamu Özel Sektör Ortaklıkları Üzerine. Maliye Dergisi 2012;5(162): 155-159

- [10] Keskin, S. Türkiye’de Sağlık Hizmetlerinin Sunumunda Kamu-Özel Ortaklığı Modeli (Aydın Örneği) (Yüksek Lisans Tezi) Aydın: Adnan Menderes Üniversitesi; 2011, <https://tez.yok.gov.tr/>
- [11] Karahanoğulları O. Kamu Hizmetleri Piyasa İlişkisinde Dördüncü Tip: Eksik İmtiyaz (Kamu-Özel Ortaklığı), AÜSBFD., C. 66, No. 3, 2011, 178-192.
- [12] Avrupa Birliği Komisyonu, Green Paper on Public Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions, Brüksel, 30.04.2004,
- [13] Eker A.Y. Kamu Özel Sektör Ortaklıkları, Bütçe Dünyası Dergisi, Bahar-2007, C. 2, S. 25, 60-69.
- [14] T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, 2009-2012 Strateji Raporu, Ankara; 2008.
- [15] Gülen F, Özelleştirme, Yap-İşlet-Devret, Kamu Özel Sektör İşbirliği, [erişim tarihi 12.09.2022]. <http://www.yayed.org/id81-incelemeler/ozellestirme-yap-islet-devret-kamu-ozel-sektor-isbirligi.php>
- [16] OECD, Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money, 2008.
- [17] İMF, Public Private Partnerships, Government Guarantees, and Fiscal Risk, Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, Washington DC; 2006.
- [18] Çekirge, H.L. Dünyada ve Türkiye’de Kamu Özel Ortaklığı Uygulamaları ve Örnek Bir Projede Modelin Finansal ve Genel Avantajlarının Değerlendirilmesi (Yüksek Lisans Tezi) İstanbul: Teknik Üniversitesi; 2006. <https://tez.yok.gov.tr/>
- [19] T.C. Maliye Bakanlığı, Osmanlı Devleti Dış Borçları, Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayınları; Ankara. 2010.
- [20] T.C. Kalkınma Bakanlığı, Kamu Özel İşbirliğine İlişkin Mevzuat, Yatırım Programlama İzleme ve Değerlendirme Genel Müdürlüğü, Kamu Özel İşbirliği Daire Başkanlığı, Ankara; 2012.

- [21] Boz, SS. Kamu özel işbirliği modeli, İÜHFD, C. 4, S.2, 2013, 277-332.
- [22] Karasu K. Sağlık Hizmetlerinin Örgütlenmesinde Kamu Özel Ortaklığı, AÜSBFD., C. 66, No. 3, 2011, 217-262.
- [23] Ersöz, M. Avrupa Birliği ve Türk Hukuku Işığında Public Private Partnership Uygulamaları (Yüksek Lisans Tezi), İstanbul: Marmara Üniversitesi; 2010
<https://tez.yok.gov.tr/>
- [24] Erbaş İ, Yavuz Ö, İlhan C.I, Soru ve Yanıtlarla Sağlıkta Kamu Özel Ortaklığı B. 1, Ankara, 2012
- [25] UZ Abdullah, Kamu-Özel Ortaklığı/Public-Private Partnership (PPP) Kavram ve Hukuksal Çerçeve , GÜHFD., C XI, S. 1-2, Y. 2007, 1165-1182.
- [26] Kasapoğlu Turhan M. Çeşitli Ülkelerdeki Kamu Özel Ortaklığı Uygulamalarının Hukuki Açıdan Değerlendirilmesi, Sağlık Alanında Kamu-Özel Ortaklığı Sempozyumu, 6-7 Mayıs 2011, 101-115.
- [27] DURAN Lütfi, Yap-İşlet-Devret Modeli, AÜSBFD.. 1991, C. 46, S. 1, 150-186.
- [28] ÇAKAN, C. Finansal Kiralama (Leasing) ve Türkiye Uygulaması(Yüksek Lisans Tezi), Malatya: İnönü Üniversitesi 2006, <https://tez.yok.gov.tr/>
- [29] BAŞTÜRK Faruk, Finansal Kiralama Sözleşmesinin Şekli ve Tescili veya Şerhi, AÜHFD, Y. 2008, C. 57, S. 4, 100-109.
- [30] EROL Ahmet, Finansal Kiralama (Leasing), Mükellefin Dergisi, S. 77, Mayıs 1999, 75-87.
- [31] United Nation, Public-Private Partnership (PPP) In Land Administration, Working Party on Land Administration, Committee On Human Settlements, United Nations, 2005
- [32] Uysal, Y., (2017), Yerel Yönetimlerde Kamu Özel İşbirliği (KÖİ) Uygulamalarının iki Yönü: Avantajlar ve Dezavantajlar, Journal of Urban Academy, Volume: 10, Issue: 2, P-169-199

- [33] T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı TKGM, 2018 Faaliyet Raporu, Ankara, 2019
- [34] Türkiye Değerleme Uzmanları Derneği, 2018 Faaliyet Raporu, İstanbul, 2019
- [35] Uçar, D., Doğru, A. Ö., (2005), CBS Projelerinin Stratejik Planlaması Ve SWOT Analizinin Yeri, TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası 10. Türkiye Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı , Ankara, 2005

Özgeçmiş

Adı Soyadı: Volkan DENİZ

E-mail :

Eğitim:

2014–2018	Karadeniz Teknik Üniversitesi, Harita Mühendisliği Lisans
2019–2020	Adnan Menderes Üniversitesi, İş Sağlığı Güvenliği Yüksek Lisans
2019–2021	Anadolu Üniversitesi, Yerel Yönetimler, Ön Lisans
2020–2023	İzmir Katip Çelebi Üniversitesi, Harita Mühendisliği Yüksek Lisans
2022–	Adnan Menderes Üniversitesi, Arkeoloji, Lisans

İş Deneyimi:

2018 – 2021	ART Çevre İnş.Müh.Tur.Tic.Ltd.Şti Müşavirlik firmasında DSI 211. Şube Müdürlüğü adına Denetçi Mühendis olarak çalıştım.
2021 –	T.C. Aydın Büyükşehir Belediyesi bünyesinde B Sınıfı İş Güvenliği Uzmanı olarak çalışmaktayım.