

T.C.
ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI
STRATEJİ GELİŞTİRME BAŞKANLIĞI

ÇEVRESEL ALTYAPI PROJELERİNDE ÖZEL SEKTÖRÜN ROLÜNÜN
ARTTIRILMASI

İslam EROĞLU
Mali Hizmetler Uzman Yardımcısı

MALİ HİZMETLER UZMANLIĞI
UZMANLIK TEZİ

ANKARA

EKİM 2018

T.C.
ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI
STRATEJİ GELİŞTİRME BAŞKANLIĞI

ÇEVRESEL ALTYAPI PROJELERİNDE ÖZEL SEKTÖRÜN ROLÜNÜN
ARTTIRILMASI

İslam EROĞLU
Mali Hizmetler Uzman Yardımcısı

Danışman: Barış ULUSOY

MALİ HİZMETLER UZMANLIĞI
UZMANLIK TEZİ

ANKARA

EKİM 2018

İÇİNDEKİLER

TABLolar DİZİNİ	i
ŞEKİLLER DİZİNİ	ii
KISALTMALAR DİZİNİ.....	iii
GİRİŞ	1
ÇEVRESEL ALTYAPI PROJELERİNDE ÖZEL SEKTÖRÜN ROLÜNÜN ARTTIRILMASI	3
BÖLÜM 1.....	3
1. ÇEVRESEL ALTYAPI	3
1.1 Şebeke Suyu Sistemleri	4
1.2 Kanalizasyon Sistemleri	6
1.2 Yağmur Suyu Drenaj Hizmetleri	8
1.3 Atık su Arıtma Sistemleri	9
1.4 Katı Atık Düzenli Depolama Sistemleri	12
BÖLÜM 2.....	14
2. ALTYAPI HİZMETLERİNİN SUNUMU	14
2.1 Altyapı Yatırımlarının Yürütülmesinde Yeni Bir Model: Dünya’da Kamu-Özel İşbirliği ...	20
2.1.1 Kamu Özel İşbirliği Modellerinin Kavramsal İncelemesi	23
2.1.2. Kamu Özel İşbirliğinin Genel Özellikleri.....	25
2.1.3 Kamu Özel İşbirliği Modelinin Avantaj Ve Dezavantajları.....	29
2.1.3.1 KÖİ Modellerinin Avantajları	30
2.1.3.2 KÖİ Modelinin Dezavantajları	32
2.1.4 Kamu Özel İşbirliği Uygulamalarının Kamu Maliyesi Üzerindeki Etkileri.....	35
2.1.5 KÖİ Projelerinin Kamu Hesaplarına Yansıtılması ve Muhasebeleştirilmesi	38
2.1.6 KÖİ Projelerinin Finansal Boyutu.....	40
2.1.7 Kamu Maliyesinin Sürdürülebilirliği İçin KOİ’ler Üzerine Öneriler	41
2.1.8 Avrupa Birliği Kamu Alımları Müktesebatına Uyum	46
2.2 Türkiye’de Kamu Özel Sektör İşbirliği Modeli.....	50
2.2.1 Türkiye’de Kamu Özel İşbirliği Modelinin Tarihçesi	50
2.2.2 Kamu Özel İşbirliği’nin Türk Hukukundaki Yeri	54
2.2.2.1 Anayasal Çerçeve	55
2.2.2.2 Diğer Yasal Düzenlemeler.....	57
2.2.3 Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye’de Kamu Özel Ortaklığına Yönelik Gelişmeler	63
2.2.4 Kamu Özel İşbirliği Çerçevesinde Ülkemizde Kullanılan Yöntemler	64
2.2.4.1 Yap-İşlet-Devret Yöntemi (YİD) Yöntemi.....	66
2.2.4.2 Yap-İşlet Modeli.....	77
2.2.4.3 Yap Kirala Devret	79
2.2.4.4 İşletme Hakkı Devri	81
BÖLÜM 3.....	82
3. ÇEVRESEL ALTYAPI PROJELERİNDE ÖZEL SEKTÖRÜN ROLÜNÜN ARTTIRILMASI.....	82
3.1 GİRİŞ	82
3.2 Çevresel Altyapı Projelerinde Neo Liberal Açılımlar	84
3.2.1 Çevresel Altyapı Projelerinde Uygulanan Özel Sektör Katılım Modelleri	87
3.2.2 Çevresel Altyapı Yönetiminde Kamu Özel İşbirliği	90
3.2.3 Çevresel Altyapı Projelerinde Özel Sektörün Yer Aldığı Kanun Düzenlemeleri	95
3.2.4 Kamu Özel İşbirliği Çerçevesinde Yürütülen Çevresel Altyapı Projelerine İlişkin Ülke Uygulamaları.....	98
3.2.4.1 Gelişmekte Olan Ülkelere Genel Bakış	98
3.2.4.2.Kanada.....	103

3.2.4.3 Brezilya	113
3.3 Türkiye’de Su Kaynakları Yönetimi	121
3.3.1. Kurumsal yapı	125
3.3.2. Mevzuat.....	128
3.4 İçme Suyu ve Atık su Sektöründe Geleneksel Yöntemler ile KÖİ Modelinin Karşılaştırılması	132
3.4.1 Geleneksel yöntemler	132
3.4.1.1. Tam Kamusal Durum	132
3.4.1.2. İhale ile işletme yöntemi.....	136
3.4.1.3. Kamu özel işbirliği modeli: Yap-işlet-devret	140
3.5. Çevresel Altyapı Projelerinin KÖİ Yöntemleriyle-(Yap-İşlet-Devret Yöntemiyle) Görülmesi Halinde Ortaya Çıkabilecek Fırsatlar ve Tehditler ile Öneriler	148
3.5.1 Fırsatlar	148
3.5.2. Tehditler.....	151
3.6. Çevresel Altyapı Projelerinde Özel Sektörün Rolünü Arttırmaya Yönelik Öneriler	154
3.7 SONUÇ VE DEĞERLENDİRME	159

TABLÖLAR DİZİNİ

Tablo 1. Altyapı Hizmetlerinin Sunum Yöntemleri

Tablo 2. Kamu Özel Sektör Projelerinde Kamunun Değişen Rolü

Tablo 3. Kamu Özel İşbirliği Diğer Yasal Düzenlemeler

Tablo 4. Özel Sektöre Transfer Edilebilen ve Edilemeyen Riskler

Tablo 5. Özel Sektör Katılım Modelleri

Tablo 6. AB’nde Su ve Atık Su Sektöründe Uygulanan Kamu Özel Sektör İşbirliği Projelerinde Başlıca Finans ve Sözleşme Şartları

Tablo 7. 2014 Yılında Ülkeler Bazında Gerçekleşen Kamu Özel İşbirliği İçme Suyu ve Atık Su Projeleri

Tablo 8. Kamu Özel İşbirliği Kanada Fonunun Kullanıldığı Su Projeleri

Tablo 9. Brezilya’da Yer Alan İçme Suyu ve Atık Su Sektörüne Yönelik Kamu Özel İşbirliği Projeleri

Tablo 10. Belediyeler Bazında İçme ve Kullanma Suyu ile Atık su Verileri

Tablo 11. İçme Suyu ve Atık Su Sektörüne İlişkin Başlıca Kanunlar

Tablo 12. İçme Suyu ve Atık su Projelerine İlişkin Süreçlerin Belediye ve Özel Sektöre Göre Dağılımı

Tablo 13. Geleneksel Yöntemler ve Kamu-Özel İşbirliği Modeli Kapsamında İçme Suyu ve Atık Su Projelerinin Uygulanmasına İlişkin Özet Bilgiler

Tablo 14. KÖİ Projeleri İle Geleneksel Yöntem Projelerinin Karşılaştırması

ŞEKİLLER DİZİNİ

Şekil:1. Suyun Tipik İşlenme Aşamaları

Şekil 2. Atık Suyun Arıtılması Aşamaları

Şekil 3. Proje Sayısı İtibariyle Türkiye'de Kamu Özel İşbirliği Projelerinin Dağılımı
(1986-2017)

Şekil 4. Ülkemizde Uygulanan KÖİ Modelleri

Şekil 5. YİD Projelerinde Karşılaşılan Riskler

Şekil 6. Kamu Özel İşbirliği Modelli İçme Suyu ve Atık Su Projeleri Yatırım
Tutarları (2013-2014)

Şekil 7. Brezilya'da Kamu Özel İşbirliği Projelerinin Sektörel Bazda Dağılımı

Şekil 8. 2012-2018 Türkiye'deki Atık su Arıtma Tesisi Sayısı

KISALTMALAR DİZİNİ

AB: Avrupa Birliği

a.g.e: Adı Geçen Eser

ÇED: Çevresel Etki Değerlendirmesi İzin ve Denetim Genel Mřdřrlřđř

ÇYGM: Çevre Yşnetimi Genel Mřdřrlřđř

DDT: Dşzenli Depolama Tesisleri

İ.H.D: İşletme Hakkının Devri

KÖİ: Kamu Özel İşbirliği

KÖO: Kamu Özel Ortaklığı

KDV: Katma Değer Vergisi

M.Ő: Milattan Önce

M.S: Milattan Sonra

S: Sayı

s: Sayfa

ss: Sayfa Sayısı

T.C: Tşrkiye Cumhuriyeti

TSE: Tşrk Standartları Enstitşsş

TŐİK: Tşrkiye İstatistik Kurumu

TŐSİAD: Tşrkiye Sanayici ve İşadamları Derneği

Vb.: Ve Benzeri

Vd.: Ve Diğerleri

Y.İ.D: Yap İşlet Devret

Y.İ: Yap İşlet

GİRİŞ

Altyapı hizmetleri Devletlerin sunmakla yükümlü olduğu ekonomik kalkınma ve büyüme üzerinde önemli etkileri olan kamusal niteliği ağır basan hizmetlerdir.

Altyapı Hizmetleri su ve kanalizasyon hattından ulaştırma altyapısına elektrik ve doğalgaz altyapı sistemlerinden atık su arıtma tesislerine kadar çok geniş bir yelpazede tanımlanabilmektedir.

Altyapı Hizmetleri yapısı gereği büyük kaynak ihtiyacına gerek duymaktadır. Devletlerde altyapı hizmetlerinin gerek kurulumunda gerekse de yürütülmesinde var olan bütçe kaynakları çerçevesinde mali imkanları ölçüsünde bu hizmetleri yerine getirmektedir. Özellikle 20.yüzyılın son çeyreğinde büyük bir artış göstermekle birlikte kökenleri itibariyle çok daha eskilere dayanan kamu özel işbirliği modelleri de devletlerin bu mali açmazdan çıkabilmeleri noktasında başvurduğu önemli araçlardan biridir.

Özellikle büyük altyapı yatırımlarında yaygın olarak kullanılan bu modellerle risk paylaşımı ve mali yük kamu ve özel sektör arasında dengeli bir şekilde dağıtılabilmektedir. Kamu Özel işbirliği modellerinde sistemde yer alan paydaşların karşılıklı haklarını gözeterek ve sözleşmeyle verilen yükümlülüklerinin bilincinde olarak bu işbirliğini yürütmeleri kurulacak olan ortaklık ilişkisinin başarıya ulaşabilmesinde önemli bir anahtar işlevi görmektedir. Kurulacak olan bu ortaklık ilişkisi bazı riskleri de beraberinde getirebilmektedir. Altyapı hizmetlerinin sunumunda etkinlik ve verimliliğin sağlanması, devlet tarafından verilen finansal olanakların ölçüsü, tarife ve fiyat artışlarının kontrolü gibi hususlar hemen ilk etapta sıralayabileceğimiz önemli risk faktörleridir. Sözleşmeyle kurulacak olan bu ortaklık

ilişkisinde tarafların hak ve yükümlölükleri ayrıntılı olarak düzenlenmeli hiçbir duraksamaya yer vermeyecek şekilde net ifadeler içermelidir. Aksi takdirde hizmetin yerine getirilmesinde ortaya çıkan bir ihtilaf sonuçta toplumun zarar görmesine yola açabilecektir.

Hazırlanan bu tez çalışması üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde genel olarak çevresel altyapı sistemleri üzerinde durulmakta olup bu sistemlerle ilgili tanımlamalara yer verilmektedir. Çalışmanın ikinci bölümde ise genel olarak altyapı yatırımlarında sunum yöntemleri incelenmiş daha sonra 20. Yüzyılın son çeyreğinde oldukça revaçta olan kamu özel işbirliği modelleri anlatılmıştır. Bu bölümde; Kamu özel işbirliği modellerinin genel özelliklerinden tarihsel gelişimine, Avrupa Birliği müktesebatı çerçevesinde modelin yansımalarından Türkiye ayağındaki uygulama yöntemlerine kadar KÖİ uygulaması çok geniş bir yelpazede anlatılmaya çalışılmıştır.

Üçüncü ve son bölümde ise çalışmanın esas çıkış noktası olan çevresel altyapı hizmetlerinin sunum yöntemlerinde karşılaşılabilecek zorluklara karşı özel sektör odaklı çözüm yöntemleri geliştirilmeye çalışılmıştır. Bu bölümde kamu özel işbirliği modellerinden yap işlet devret modeli uygulama olarak seçilmiş ve modelin kamusal çözümlere karşı üstünlükleri ve zayıflıkları anlatılmaya çalışılmıştır. Son olarak bu altyapı sistemlerinde özel sektör odaklı yönetim halinde ortaya çıkabilecek fırsatlar ve tehditlerle ilgili olarak çözüm önerileri sunulmuş akabinde de çevresel altyapı projelerinde özel sektörün rolünü arttırmaya yönelik olarak alınabilecek önlemler dile getirilmiştir.

ÇEVRESEL ALTYAPI PROJELERİNDE ÖZEL SEKTÖRÜN ROLÜNÜN ARTTIRILMASI

BÖLÜM 1

1. ÇEVRESEL ALTYAPI

Şehir ve kasabalara su temini, atık bertarafı ve kirlilik kontrol hizmetlerini sunan altyapı sistemlerinin bütününe çevresel altyapı denilmektedir.¹

Çevresel altyapı geniş su kemerleri, rezervuarlar, su dağıtım boruları, kanalizasyon boruları pompa istasyonları, yakma fırınları, düzenli depolama alanları ve güvenli tehlikeli katı atık depolama barajları gibi atık bertaraf tesislerinden oluşmaktadır.

Çevresel altyapı hizmetleri aşağıda belirtilen sistemlerden oluşmakta olup bunların tümünün oluşturduğu bütünsel kümeye ‘Çevresel altyapı’ denir.

- Şebeke Suyu Sistemleri,
- Kanalizasyon (Atık Su) Sistemleri,
- Yağmur Suyu Drenaj Sistemleri,
- Arıtma (İçme Suyu ve Atık Su) Tesisleri
- Katı Atık Depolama Tesisleri

¹Britannica Ansiklopedisi, <https://www.britannica.com/.../environmental-infrastructure> (Erişim Tarihi: 04.09.2018)

1.1 Şebeke Suyu Sistemleri

Şebeke suyu sistemleri, şehirlerde yerleşik hane halkları tarafından kullanılacak suyun birbirini takip eden sırayla; çıkarılması depolanması çeşitli işlemlerden geçirilmesi dağıtımı atık suyun toplanması atık suyun arıtılması ve doğaya geri verilme aşamalarını ifade etmektedir.²

Şebeke suyu hizmeti de yukarıda ifade edilen şekilde çeşitli hizmet basamaklarından oluşsa da bu hizmet basamakları genellikle tek bir idare tarafından yerine getirilmemektedir. Suyun çıkarılması ile ilgili aşamanın kontrolü özel sektörde iken dağıtım faaliyetlerini genellikle belediyeler yerine getirmektedir.

1.1.1 Şebeke Suyu Sistemi Aşamaları

1.1.1.1 Suyun Çıkarılması Aşaması

Su nihai tüketime sunulmak üzere akarsular, rezervuarlar, göller ve yeraltı su kaynaklarından elde edilebilmektedir. Kaynakların sınırlı olması halinde denizden arıtım yoluyla da elde edilebilir. Ancak bu yöntem oldukça maliyetlidir. Su genel olarak üç farklı çevreden talep edilmektedir. Bu çevreler; tarım kesimi, endüstriyel kullanıcılar ve hanehalklarıdır.

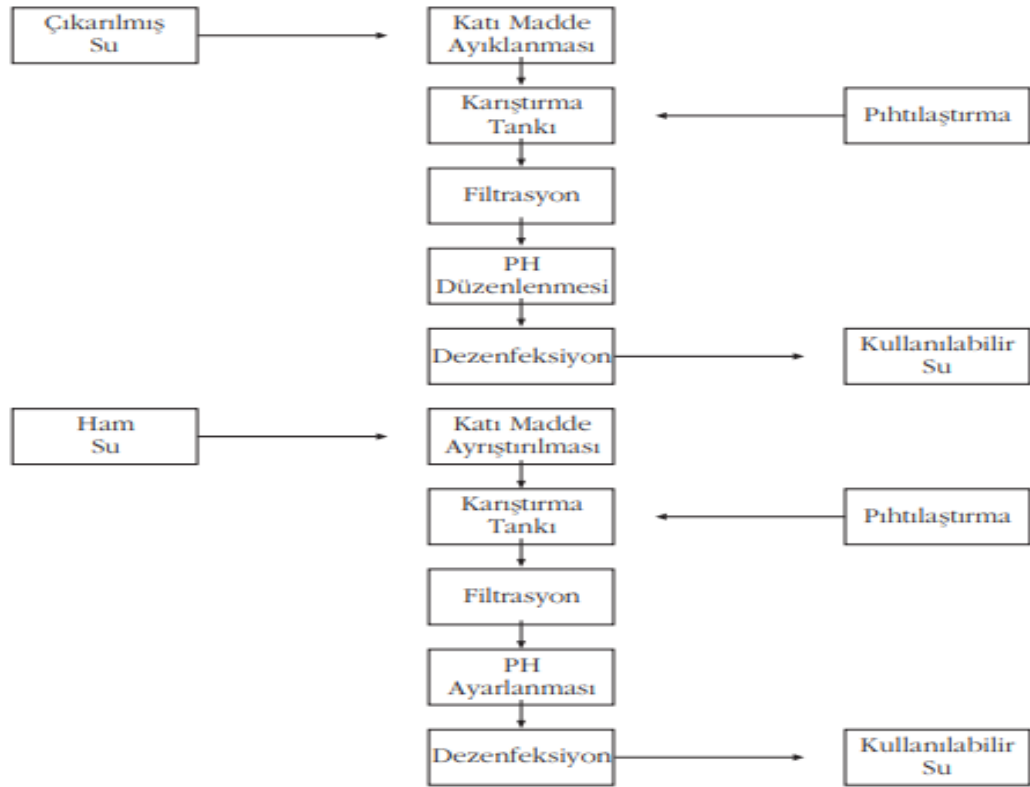
1.1.1.2 Suyun İşlenmesi Aşaması

² TÜSİAD, Küresel Su Krizine Çözüm Arayışları: Şebeke Suyu Hizmetlerine Özel Sektörün Katılımı, Dünya Örnekleri Işığında Türkiye İçin Öneriler, 2008, ss.35-36.

Suyun işlenmesi, doğal yollarla elde edilen ürünün kullanıma hazır hale getirilmesi amacıyla yapılan fiziksel ve kimyasal işlemlerdir. Suyun işlenme derecesi kaynağına göre farklılıklar gösterebilmektedir.

Suyun işlenme derecesi kullanım amacına göre değişkenlik gösterebilmektedir. Tarımsal kullanımda su sınırlı ölçüde işlenir ya da hiç işlenmez iken endüstriyel kullanımda ürün şebekeden ya da kullanıcı tarafından doğrudan elde edilir. Dolayısıyla işlenme ölçüsünü belirleyen temel faktör kullanım alanı olarak karşımıza çıkmaktadır.

Şekil-1 Suyun tipik işlenme aşamaları



Kaynak: TÜSİAD, Küresel Su Krizine Çözüm Arayışları: Şebeke Suyu Hizmetlerine Özel Sektörün Katılımı

1.1.1.3 Suyun Dağıtımı

Dağıtım işlemi suyun işlenmesinden sonra şebeke sistemi vasıtasıyla bireysel kullanıcılara ulaştırılmasıdır. Suyun dağıtımında kullanılan altyapılar ise, boru hatları pompalama sistemleri hizmet rezervuarları ve depolar gibi araç ve gereçlerden oluşmaktadır. Dağıtım sistemleri genel olarak bölgesel karakterli olup yönetimi yerel otoriteler tarafından yürütülmektedir. Bununla birlikte büyük ölçekli yerleşim birimlerinin dağıtım sistemleri çevresinde bulunan köy ya da kasaba gibi küçük yerleşim birimlerinin dağıtım sistemleriyle de bağlantılı olabilmektedir.

1.2.Kanalizasyon Sistemleri

İçme ve kullanma suyunu temin eden sistemin abonelere dağıttığı suların kullanıldıktan sonra modern yöntemler ile toplanması ve çevreye zararsız hale getirilmesi gerekir. Kullanılmış suları ve yağmur sularını toplayıp yerleşim bölgesinden uzaklaştıran sistemlere kanalizasyon sistemleri denir.

Kanalizasyon sistemleri yapılarına göre aşağıdaki gibi sınıflandırılabilir³:

- a) Ayırık Kanal Sistemi:** Kullanılmış sular ve yağmur sularının ayrı kanallarda toplanarak yerleşim bölgelerinden uzakta toplanmasını sağlayan kanalizasyon sistemlerine denir.
- b) Birleşik Kanal Sistemi:** Kullanılmış sular ile yağmur sularının aynı kanalda toplanarak uzaklaştırılmasını sağlayan kanalizasyon sistemlerine denir.

³ Mehmet ARDIÇLIOLU, Kanalizasyon Sistemleri Ders Notu, Kayseri, Erciyes Üniversitesi 2014.

c) **Karışık Kanal Sistemi:** Kullanılmış su ve yağmur sularının yerleşim alanlarının bir kısmında ayırık sistem bir kısmın da ise bileşik sistem ile uzaklaştırılmasını sağlayan kanalizasyon sistemlerine denir.

Kanalizasyon sistemlerinde yaşanan sorunlar nedeniyle bireyler başta sağlık ve ekonomik yönden olmak üzere zor duruma düşebilmektedir. Kentlerde mevcut bulunan yapılarda (bina ve tesisler) mevcut şebekeden yüksekliği fazla olmayan bodrum ve zemin katlarda yağmur yağışı esnasında ve sonrasında geri tepme diye tabir edilen durumlar oluşmakta ve kentte yaşayan bireyler zarara uğrayabilmektedir. Kentin atık su miktarına yağmurun şiddeti ve süresi ile doğru orantılı yüklerin de ilavesiyle taşkın ve konutlarda su baskınları oluşabilmektedir.

Kanalizasyon Şebekesi: Evsel ya da endüstriyel tüm atık suları toplayan, uzaklaştıran ve arıtma tesislerine iletmeye yarayan alt yapı ve kanalizasyon tekniğine uygun beton veya polietilen malzemelerden üretilen tesis ve ara bağlantı elemanları, baca gibi yapıları ihtiva eden ve birbirleriyle bağlantılı boru ya da kanal sistemleridir.⁴

Eysel Bağlantı Kanalı: Atık suyu kaynağından alarak kanalizasyon şebekesine ileten, parsel bacası ile atık su şebekesi arasında yer alan, yapı sahibine ait kanaldır.

Muayene Bacası (Rögar): Kanalizasyon şebekesinde mevcut hidrolik akımın kontrol edilmesi, kanalların temizlenmesi, bakımı ve havalandırması için inşa edilen bacalara muayene bacası denir. Genel olarak kanalların başına, sokak, cadde, kavşak kesişim noktalarına, eğimin değiştiği yerlere ve maksimum baca aralığı bitişine yerleştirilirler.⁵

⁴ Atık su Toplama Ve Uzaklaştırma Sistemleri Hakkında Yönetmelik/ Md. 3/y.

⁵ Özgür ZEYDAN, Kanalizasyon Şebekesi Sunumu, BEU, ss: 5.

Parsel Bacası: Parsel bağlantı kanalının kanalizasyon sisteminde ana kanala bağlandığı yapıdır.⁶

1.2 Yağmur Suyu Drenaj Hizmetleri

Yağmur suyu drenaj hizmetleri, kentsel alanda doğal yollarla uzaklaşmayan, birikme yapan suların kentsel yaşamı tehdit etmeyecek şekilde uzaklaştırılmasını sağlayan hizmetlere denilmektedir. Bu kapsamda bu hizmetler, kanalizasyon sistemleri ile birleşik sistemde düşünülüp, tasarlanabildiği gibi ayırık sistemde de düşünülüp, tasarlanabilmektedir. Bu durum, biraz yerleşmenin mevcut olanaklarına ve koşullarına göre değişebilmektedir. Kentlerde yağmur suları, ağırlıklı olarak yollar ve doğal drenajlar olan dereler ile toplanmaktadır. Dolayısıyla kentlerin omurgalarını oluşturan yollar yağmur sularının toplanmasında da çok önemli bir işleve sahiptir. Yağmur suyu yollara verilen enine eğim ile yol kenarında (bordür kenarında) biriktirilmekte ve oradan yolun boyuna istikamette akıtılarak (karnivor-bordür oluğu) rögarlar (baca) yardımıyla yağmur suyu drenaj şebekesinde, drenaj kanallarında veya hendeklerde toplanmakta ve uzaklaştırılmaktadır. Yağmur suyu drenaj hizmetlerinin uygulanmasında; yağış miktarı, yoğunluğunun dağılımı, akış yönü ve şeması (alan epürü) suyun toplanması için yol üzerinde kullanılacak olan giriş yerlerinin tipinin (bordürde bırakılan giriş, cadde ağızlığı ve birleşik giriş) ve konumunun belirlenmesi büyük önem taşımaktadır. Yağmur suyu şebekesi bu niteliklere göre değişmekte ve kutulu ya da kovalı giriş ağızlıklı olarak yollar

⁶ Atık su Toplama Ve Uzaklaştırma Sistemleri Hakkında Yönetmelik/ Md. 3z/d.

üzerinde projelendirilmektedir. Kent içi yollarda yağmur suyu drenaj şebekelerinin konumları için ise TSE standartları belirlenmiş ve düzenlenmiştir.⁷

Yağmur suları, kentlerin tarihsel gelişiminde zamanla kentlerin büyümesi ve gelişmesine bağlı olarak kentsel alanda bir sorun olarak ortaya çıkmıştır. Çünkü bu süreçte, kentsel alan içinde kalan zeminin hızlı şehirleşmenin, yapılaşmanın etkisi ile kaplanması, dere yataklarının ve doğal drenajların yapılaşmaya açılması ve yeşil alanların azalması sonucunda kentsel alanda suyun toprak, bitki gibi doğal yollarla emilerek uzaklaştırılması zorlaşmıştır. Bu durum kentsel yerleşme içinde yağmur sularının akış hızının artmasına, birikmesine yol açarak kentsel yaşamı tehdit edecek sel, baskın gibi doğal felaketlerin oluşma olasılığını da arttırmıştır. Dolayısıyla tarih içinde yağmur suyuna ilişkin uygulamalar nitelik değiştirmiştir. Tarihte yağmur suyu sistemlerinin ilk kullanımı M.Ö. 3000– 4000 yıl önce Hindistan’da yağmur suyu için kanallar açılmasına kadar dayanmaktadır.⁸

1.3 Atık su Arıtma Sistemleri

Atık suyun toplanması faaliyeti; ortaya çıkabilecek hastalıkların ve çevresel dışsallıkların en aza indirilmesi noktasında büyük önem taşımaktadır. Uzun yıllar boyunca kanalizasyon sistemleri, yağış sularının ve atık suların bir arada taşındığı drenaj ağı şeklinde inşa edilmiş, ancak son yıllarda bu hatlar birbirinden ayrılmıştır. Bu tercih değişikliğinin temel nedeni olarak ayrı kanalların hidrolik akışlarının

⁷ Hilmi Evren ERDİN, a.g.e, 2009, ss.30-31.

⁸ Hilmi Evren ERDİN, Şehrsel Yerleşmelerde Teknik Altyapı Projelerinin Ortak – Eşgüdümsel Niteliklerinin Belirlenmesi Örnek Alan: Tire Belediyesi / İzmir, 2009, s.29.

öngörülebilir bir istikrar göstermesi, bu şekilde maliyetlerin daha düşük seviyelere indirilebilmesinin mümkün olmasıdır.⁹

Ortalama günlük atık su debisi, su tüketimi tarafından belirlenmekte, debi ise gün içinde saatlere göre, yıl içinde ise mevsimlere göre değişkenlik gösterebilmektedir. Kanalizasyon sisteminin büyüklüğü tüketim miktarı ve yağış rejimi dikkate alınarak hesaplanmaktadır. Kanalizasyon sisteminin tipi de atık su toplanması faaliyeti içinde önemli bir rol oynamaktadır. Dolayısıyla yeni bir şebeke kurulması ya da mevcut şebekenin genişletilmesi sırasında kanalizasyon sistemi dikkate alınmalıdır. Maliyetleri doğrudan etkileyen bir unsur olan şebekenin büyüklüğü tespit edilirken mevsimsel farklar, ortalama debi ve en düşük ve en yüksek debi değerleri dikkate alınmalıdır.¹⁰

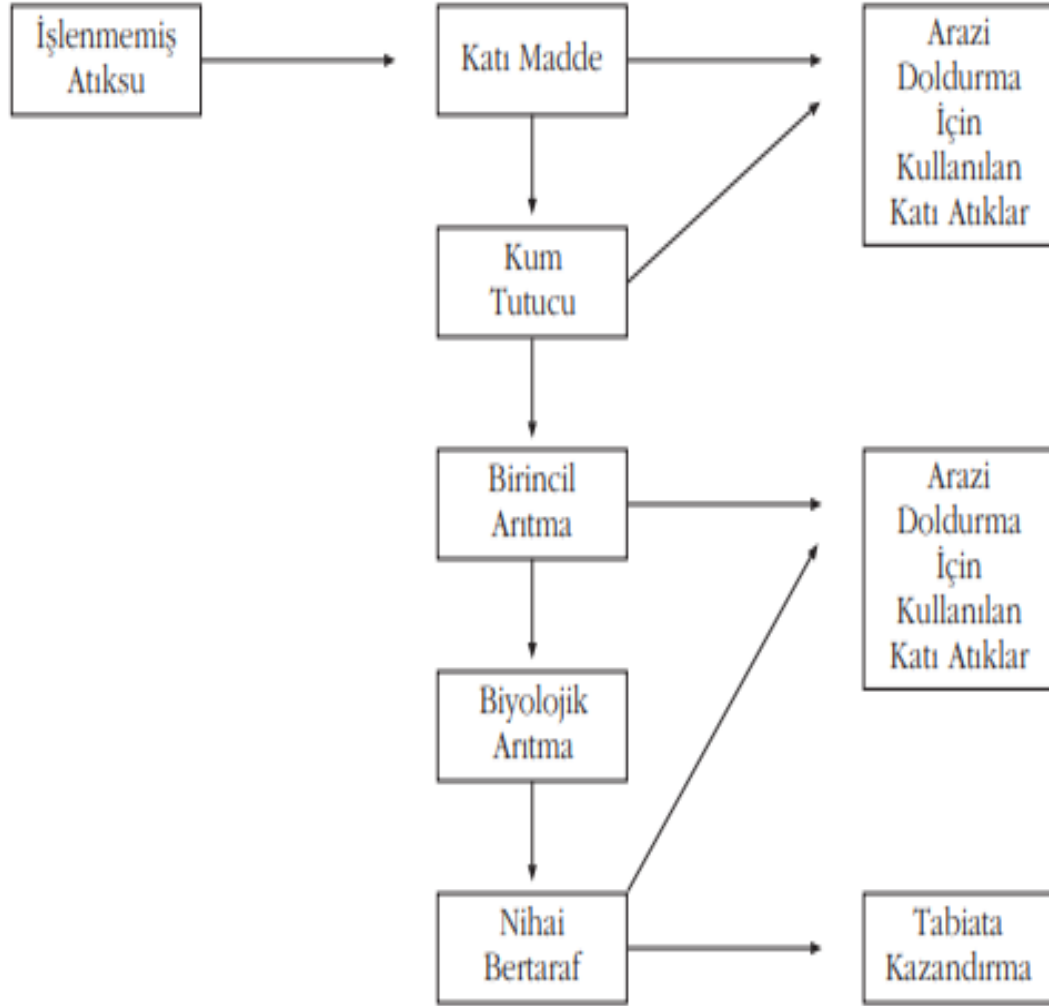
Atık suyun arıtılması birden fazla aşamayı içermektedir. Ön arıtma sürecinde atık su, kum, çakıl taşı gibi yabancı maddelerden temizlenir. Birincil arıtma sürecinde bazı katı ve organik maddelerden arındırılır. Bu süreçte bazı kimyasal maddelerde kullanılabilmektedir. İkincil arıtma olan biyolojik arıtma sürecinde, atık su organik maddelerden arındırılmakta ve hatta prosese bağlı olarak nitrojen ve fosfor gibi maddelerden de arındırılmaktadır. Üçüncül arıtma sürecinde ikincil süreçte ayıklanamayan bazı organik maddeler temizlenir. Bu süreçte ağırlıklı filtreleme yöntemi kullanılır. Bu temel süreçlerin dışında, arıtma tesisi çamurunun susuzlaştırılması ve bertarafı gibi ikincil önemde işlemlerde söz konusudur. Atık su arıtmanın bir diğer aşaması da ayrıştırılan atıkların bertarafıdır. Bu aşamanın maliyeti toplam atık su arıtma maliyetinin yaklaşık yarısını teşkil etmektedir. Atıkların

⁹ WRc ve EU DG4, Avrupa Birliği'nde Su Sektörü, Çalışma No: Comp/2002/E 3/s.12.334052, (WRc ve EU 2002).

¹⁰ Bülent GÖKDEMİR, Şebeke Suyu Sektöründe Serbestleşme Ve Rekabet , Rekabet Kurumu Lisansüstü Tez Serisi, 2007, s.38.

bertarafı aşamasında kanalizasyon sisteminden ayrıştırılan atıklar belirli işlemlerden geçirilerek tekrar doğal çevrilime sunulmaktadır.¹¹

Şekil-2 Atık suyun Arıtılması Aşamaları



Kaynak: TÜSİAD, Küresel Su Krizine Çözüm Arayışları: Şebeke Suyu Hizmetlerine Özel Sektörün Katılımı, Dünya Örnekleri Işığında Türkiye İçin Öneriler

¹¹ TÜSİAD, a.g.e, 2008, ss. 35-36.

1.4 Katı Atık Düzenli Depolama Sistemleri

Tehlikeli atıkların sahip oldukları tehlikeli özellikleri nedeniyle evsel nitelikli katı atıklardan çok daha sıkı standartlarla bertaraf edilmeleri gerekmektedir. Tehlikeli atık nihai bertaraf yöntemlerinden, en çok kullanılanları düzenli depolama ve yakmadır. Ancak bu iki yöntem de bir takım riskleri bünyelerinde barındırabilmektedir. Düzenli depolama tesislerinde yeterli önlemler alınmadığı takdirde sızıntı suları, çöp alanlarından oluşan gazlar çevreye önemli zararlar verebilir. Atık yakma tesisleri ise hem havaya hem de baca gazı arıtım tesislerinden kaynaklanan atık sular nedeniyle, suya çeşitli kirleticiler verebilir. Havaya verilen kirleticilerin bazıları, partiküller, hidrojen klorür, dioksin, furan gibi son derece toksik organik kirleticiler ve cıva gibi ağır metallerdir. Bu kirleticilerin niteliği ve miktarları yakılan ya da gömülerek bertaraf edilen atıkların özelliğine göre değişir.¹²

Düzenli depolama ya da yakma tesislerinde uygulanan standartlara bağlı olarak olumsuz çevresel etkiler görülebilir. Bu nedenle gelişmiş ülkeler mevcut tesislerini yakından izlemekte ve yeni teknolojilerle birlikte ortaya çıkan negatif dışsallıkları en aza indirmeye çalışmaktadır.

Düzenli depolama tesisleri (DDT), atıkların nihai olarak bertaraf edildiği tesislerdir. Bu tesislere kabul edilecek atıkların öncelikle "kaçınılması, azaltılması, tekrar kullanılması, geri dönüştürülmesi veya geri kazanılması" mümkün olmayan

¹² Tehlikeli Atıklar Ve Kontrolü: Tehlikeli Atıkların Uzaklaştırılması Ve Depolanması, İnternet erişim adresi: content.lms.sabis.sakarya.edu.tr/Uploads/50199/.../tehlikeli_atiklar_ve_kontrolu.pdf (Erişim Tarihi: (18.09.2018)).

artık malzemeler olması gerekmektedir. Düzenli depolama, geri kazanım ve sıfır atık projeleri kapsamında, atık yönetiminin önemli bir bileşeni niteliğindedir..¹³

Düzenli depolama tesislerinin kurulması ile¹⁴

- Çöp sızıntı sularının yer altı sularına karışmasını engellenmekte,
- Hava kalitesi korunmakta,
- Ortaya çıkan gazın kontrollü bir şekilde toplanmasıyla enerji üretimi sağlanabilmektedir.

¹³ T.C, Çevre Ve Şehircilik Bakanlığı Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) Alanında Kapasitesinin Güçlendirilmesi İçin Teknik Yardım Projesi, Aralık 2017, s.3.

¹⁴ Gökşin İnşaat, <http://www.goksin.com.tr/kati-at%C4%B1k-duzenli-depolama-tesisleri>, Erişim Tarihi: (03.10.2018).

BÖLÜM 2

2. ALTYAPI HİZMETLERİNİN SUNUMU

Uzun yıllar boyunca altyapı hizmetlerinin sunumu ve finansmanında devletlerin üstlendiği rol, söz konusu hizmetlerin sunumunun üstlenilmesi ve hizmetin finansmanının önemli ölçüde vergiler ve hizmetlerden yararlananlardan elde edilen bedellerle karşılanması şeklinde olmuştur. Doğal tekel özelliği, altyapı hizmetlerinin sunumunun devlet tarafından gerçekleştirilmesinin temel gerekçesini oluşturmuş ve regülasyon politikaları kapsamında devletin oluşturduğu yasal tekeller ortaya çıkmıştır. Altyapı hizmetlerinin sunumundaki ve finansmanındaki bu geleneksel anlayış, özellikle teknolojik gelişmelerin etkisiyle ölçek ekonomilerinin zayıflaması, piyasalarda rekabetçi çözüm önerilerinin geliştirilmesi ve yasal tekellerin yatırım, hizmet ve finansman yetersizlikleri vb. nedenler dolayısıyla yerini monopolizasyon, deregülasyon, reregülasyon ve özelleştirme reformlarının yer aldığı marketizasyon (piyasalaştırma) sürecine bırakmıştır.

Marketizasyon süreci içerisinde öncelikle altyapı hizmetlerindeki yasal tekeller kaldırılarak, sektör rekabete açılmış ve devletin regülasyonları azaltılmış veya kaldırılmıştır. Fakat daha sonra piyasalarda rekabetin etkin bir şekilde işleyişini sağlamak amacıyla piyasayı düzenlemeye yönelik olarak yasalar çıkarılmış ve tekrar regülasyon kurumları oluşturulmaya başlanmıştır. Bu durumu kabaca ifade etmek gerekirse marketizasyon yasal ve düzenleyici bir takım engellerin kalkmasıyla özel sektörün altyapı hizmetlerinin yönetiminde tam katılımını betimlerken regülasyon devletin düzenleyici denetleyici işlevlerinin ağır bastığı bir yönetimi ifade

etmektedir. Devlet bu işlevleri sayesinde hizmetlerde yaşanabilecek bir aksaklık karşısında vatandaşa karşı sorumluluk bilinciyle hareket ederek gereken önlemleri alabilecektir.

Altyapı hizmetlerinde piyasaya dayalı reformların bir kısmı özel sektöre mülkiyet transferini içermeksizin uygulanan kiralama, ihale, imtiyaz, yönetim sözleşmesi, Y.İ.D. vb. yöntemler iken, dar anlamda mülkiyet transferini içeren varlık satışı, halka arz ve blok satış gibi yöntemler de kullanılmaktadır. Hangi yöntemin kullanılacağı ise ülkeden ülkeye ve sektörden sektöre değişebilmektedir. Bazı altyapı hizmetlerinde özelleştirme mümkün iken, bazılarında daha çok devlet mülkiyeti içerisinde ya birer reorganizasyon modeli olan şirketleştirme, performans sözleşmesi veya yerleştirme yoluyla, ya da mülkiyet transferini içermeyen diğer yöntemlerle (kiralama, ihale, imtiyaz, yönetim sözleşmesi, vb.) sektörün iyileştirilmesi yoluna gidilmektedir. Örneğin, haberleşme hizmetlerinin alt sektörü olan telekomünikasyon hizmetlerinde özelleştirme daha yaygın iken, posta hizmetlerinde daha ziyade piyasanın rekabete açılması ve şirketleştirme, yönetim sözleşmesi gibi uygulamalar görülmektedir. Enerji sektöründe elektrik üretimi ile iletim ve dağıtım hizmetleri ayrılarak, üretim birimi özelleştirilebilirken, iletim ve dağıtım birimlerinde imtiyaz, kiralama vb. yöntemler daha çok tercih edilmektedir. Doğal gaz sektöründe kiralama yöntemi yaygın iken, özelleştirme halinde devletin piyasaya girişi düzenlemesi ihtiyacı ortaya çıkabilmektedir. Ulaşım hizmetlerinde şirketleştirme yanında monopolizasyon reformu ile birlikte, Y.İ.D, ihale, özelleştirme gibi uygulamalar yaygınlık kazanmaktadır. Çevresel karakterli altyapı sistemleri olan su ve kanalizasyon ile çöp toplama ve imha hizmetleri günümüzde daha çok yerleştirilmiş ve yerel yönetimler tarafından özellikle ihale ve kiralama

yönetimleriyle özel sektörden yararlanılan bir hizmet türü haline gelmiştir. (Bkz: Tablo-1.) Özetle, altyapı hizmetlerinin sunumu ve finansmanında her geçen gün devletçilikten daha fazla uzaklaşmakta bunun yerini piyasa mekanizmaları almaktadır.¹⁵

Tablo-1 Altyapı Hizmetlerinin Sunum Yöntemleri

Altyapı Hizmeti		Hizmet Türü	Hizmet Sunma Yöntemleri	
1.Haberleşme Hizmetleri	Telekomünikasyon	Şehir içi Telefon	1-Şirketleştirme 2-Performans Sözleşmesi 3-Kiralama 4-Özelleştirme ve Fiyat Regülasyonu	
		Şehirlerarası Telefon ve Katma Değer Hizmetleri	1-Özelleştirme + Piyasaya Giriş Regülasyonu 2-İmtiyaz 3-Şirketleşme 4-Performans Sözleşmesi 5-Kiralama 6-Deregülasyon	
		Posta Hizmetleri	1-Şirketleşme 2-Yönetim/Performans Sözleşmesi 3-Deregülasyon 4-Özelleştirme	
2.Enerji	Elektrik	Termik ve Hidroelektrik Santralleri	1-Şirketleştirme ve Özelleştirme 2-Yönetim/Performans Sözleşmesi 3-Yap -İşlet-Devret/Yap-İşlet-Sahip Ol 4-Kiralama 5-İmtiyaz 6-Kamu Özel Ortaklığı (Ortak Girişim) 7-Özelleştirme + Piyasaya Giriş Regülasyonu	
		Elektrik İletimi ve Dağıtımı	1-Şirketleştirme 2-Yönetim Sözleşmesi 3-Kiralama 4-İmtiyaz	

¹⁵ Coşkun Can. AKTAN, Değişim ve Devlet, TİSK Yayınları, Yayın No:176, Ankara, 1998, ss.65-66.

			5-Kamu Özel Ortaklığı (Ortak Girişim) 6-Özelleştirme + Piyasaya Giriş Regülasyonu 7-Özelleştirme ve Fiyat Regülasyonu
	Doğalgaz	Doğalgaz Üretimi	1-Kiralama 2-Özelleştirme+Piyasaya Giriş Regülasyonu
3.Ulaşım	Karayolu	Şehir İçi Ulaşım	1-Toplu Taşıma Hizmetlerinde İmtiyaz Yöntemi 2-Şirketleştirme 3-Yönetim/Performans Sözleşmesi 4-Desantralizasyon 5-Kiralama 6-Özelleştirme
		Şehirler arası Karayolu Ulaşımı	1-Kırsal yollar devlet tarafından yapılır 2-Kentsel alanlarda ücretli yollar uygulaması yaygınlaştırılabilir 3-YİD
	Havalimanları		1-Şirketleştirme 2-Özelleştirme 3-Yönetim/Performans Sözleşmesi 4-Deregülasyon 5-İhale
	Denizyolları ve Limanlar		1-Özelleştirme 2-Kiralama 3-Yönetim Sözleşmesi 4-Yap -İşlet-Devret/Yap-İşlet-Sahip Ol 5-İmtiyaz
	Demiryolları		1-Şirketleştirme 2-Yönetim/Performans Sözleşmesi 3-Yolcu Hizmetlerinin Özelleştirmesi 4-İmtiyaz 5-YİD 6-İhale 7-Kamu Özel Ortaklığı (Ortak Girişim)
Su ve Kanalizasyon	Su		1-Desantralizasyon (Yerelleştirme) 2-İhale 3-Kiralama 4-Yönetim Sözleşmesi

		5-YİD 6-Özelleştirme
	Kanalizasyon	1-Desantralizasyon 2-Kiralama 3-Şirketleşme 4-Yönetim Sözleşmesi 5-İhale
5.Çöp	Çöp Toplama	1-Desantralizasyon 2-İhale 3-Kiralama
	Çöp İnha	1-Desantralizasyon 2-Şirketleşme 3-İmtiyaz 4-İhale
Sanitasyon	Katı Atık	1-Şirketleşme 2-İmtiyaz 3-İhale

Kaynak: Aktan,1998, ss.65-66.

Genel olarak altyapı hizmetlerinin özel sektöre gördürülmesi noktasında özelleştirme ve kamu özel işbirliği modelleri başlıca araçlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Çalışmanın bu kısmında altyapı hizmetlerinin sunumuna yönelik olarak Kamu Özel İşbirliği Modelleri incelemeye alınmıştır. Bunun nedeni olarak KÖİ modellerinin özelleştirmeye kıyasla sahip olduğu üstünlükler ve sunmuş olduğu fırsatlardır. KÖİ modeli, özelleştirmeden birçok açıdan farklı bir hizmet sunum tekniğidir. KÖİ Modelleri ile özelleştirme uygulamaları nedeniyle oluşan bazı dezavantajlardan kurtulabilmek mümkündür;

- KÖİ modelinde kamu, özel sektör ile ilişkisine bir ortak olarak devam edebilirken özelleştirme uygulamalarında kamuya ait olan bir varlık tamamıyla özel sektöre devredilmektedir. Özelleştirme modelinde özelleştirilen varlık üzerinde kamunun

bütün tasarruf yetkisi kalkmakta ve özel sektör istediği politikayı tercih etme ve uygulama özgürlüğüne sahip kılınmaktadır. Ancak KÖİ modelinde kamu, hizmet niteliğini ve niceliğini belirlemekte olup yatırım ve hizmetler kamunun talep ettiği şekilde sunulmak zorundadır. Dolayısıyla KÖİ modelinde kamunun dolaylı veya dolaysız olsun bir şekilde sorumluluğu devam etmektedir.

- Özelleştirme uygulamaları ile mülkiyet kamudan çıktığından fiyatlar maliyet odaklı tespit edilir ve bu da fiyatların yükselmesine neden olur. Kamu Özel İşbirliği örneklerinde ise devletin her zaman ortağını kontrol edebilme ve denetleyebilme yetkisi bulunmaktadır. Bu da hizmet sunumunda etkinliğin sağlanması ve geliştirilmesi hususunda çok önemlidir.
- Özelleştirmede devletin rolü, aktörlükten düzenleyen, denetleyen ve yönlendiren konumuna düşmektedir.¹⁶
- KÖİ modelinde özelleştirme ile hizmetin sunumunun tamamen özel sektöre bırakılmasında sosyal devlet açısından yaşanabilecek olumsuzlukların da önüne geçilmiş olunmaktadır.¹⁷ Çünkü bu modelde devlet hizmet sunumunda yaşanabilecek olumsuzluklara karşı garantör vazifesi görmekte ve asıl hizmetin sunucusu olarak temel sorumluluğunu devam ettirmektedir.

¹⁶ Abdullah UZ, “Kamu-Özel Ortaklığı/Public-Private Partnership (PPP) (Kavram ve Hukuksal çerçeve)”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt XI, Sayı 1-2, 2007 s. 1168.

¹⁷ Yusuf UYSAL, +, Cilt: 10 Sayı: 2, Yaz 2017, s.185.

2.1 Altyapı Yatırımlarının Yürütülmesinde Yeni Bir Model: Dünya’da Kamu-Özel İşbirliği

Sanayi Devrimi ile birlikte hız kazanan fabrikalaşma ve kapital düzen; uzun çalışma saatleri, sağlıksız yaşam koşulları, iş güvencesinden yoksunluk gibi bir dizi sıkıntının doğumuna zemin hazırlamıştır. Bütün bu sorunlar akabinde; sosyal devlet, düzenleyici devlet gibi temalar daha çok konuşulur olmuş ve ilk olarak 19. Yüzyılda temelleri atılan sosyal devlet olgusu 1929 ekonomik buhranından sonra farklı bir kimlik kazanarak devletlerin görevlerine ilişkin ciddi tartışmaları da beraberinde getirmiştir. Önceleri jandarma devlet, piyasaya karışmayan doğal düzene inanan devlet anlayışı yerini düzenleyen piyasadaki aksaklıkları bertaraf eden denetleyen gerekirse piyasadaki herhangi bir aktör gibi mal ve hizmet sunabilen bir devlet yapısına bırakmıştır.

İkinci Dünya Savaşının ardından liberal ekonomik düzenin aktörleri diyebileceğimiz devletler özel sektörün elinde olan imtiyazları devralma yolunu tercih etmişler bu da devletin sosyoekonomik rolünde önemli artışlara neden olmuştur.¹⁸Ancak 1960’larla birlikte devletler üzerindeki artan baskılar devlet harcamalarının niteliğindeki değişimler yaşanan bu süreçte devletlerin daha etkin bir rol oynamasına neden olmuştur. Bu çalışmada da zaten varılmak istenen altyapı projelerinin özelde de çevresel altyapı projelerinin topyekûn bir şekilde özel sektör eliyle gördürülmesi değil yukarıda da ifade edildiği gibi kamu özel işbirliği içerisinde ortaklaşa bir şekilde yürütülmesi olacaktır.

¹⁸ Mülga, T.C Kalkınma Bakanlığı Kamu-Özel İşbirliği Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 2014, s.5.

Bu gelişmeler ışığında denilebilir ki son yıllarda kamu yönetiminde meydana gelen anlayış farklılıklarının olması yönetişimde etkinlik yeni kamu yönetimi gibi kavramlar kamu altyapı yatırımlarının görülmesinde de kendini hissettirmiş ve 20. Yüzyılın son çeyreği diyebileceğimiz bir zaman kesitinde özel sektörü sürece daha fazla dâhil eden bir takım düzenlemeler geliştirilmiştir.

Kamu ile özel sektörün kamu hizmetlerini birlikte sunabilmesi noktasında da gerek ülkemizde gerekse de dünya ülkelerinde eş anlı bir şekilde bir düzenleme hayata geçirilmiş bulunmaktadır. Bugün özel sektörün çok çeşitli tanımlamalar kapsamında kamusal mal ve hizmet üretimi ya da altyapı yatırımları noktasında devlet ile olan ortaklığı ‘Kamu Özel İşbirliği Uygulamaları’ (Public Private Partnership) başlığı altında incelenmektedir. KÖİ, OECD tarafından, “özel sektörün kamu hizmetlerini, idarenin kamu hizmeti hedefini ve kendi kâr hedeflerini dengeleyecek şekilde yürüttüğü, risklerin bir kısmının da özel sektöre aktarıldığı, idare ile özel sektör arasında imzalanan bir sözleşme” olarak tanımlanmıştır.¹⁹

Burada dikkat edilecek bir diğer husus ise özel sektörün bu hizmetlere katılımı noktasında çizilecek çerçevedir. Özel sektörün altyapı yatırımlarına katılımı; sunulacak hizmetin niteliği, sunum şekli, yetki ve sorumluluk boyutuyla bir çok açıdan incelenebilir.

Kamu özel işbirliği modelleri ülke ihtiyaçlarına göre farklılıklar gösterebilmektedir. Kamu özel ortaklığı hakkında üzerinde önemle durulması gereken noktalardan biri, devletin hangi kamu hizmetlerini, ne ölçüde bu modeller ile özel sektöre gördürebileceğidir. Örneğin, sağlık, eğitim hizmetleri gibi klasik kamu

¹⁹ OECD 2008, “Kamu-Özel Ortaklıklar: Risk Paylaşımının Peşinde ve Paranın Değeri”, http://www.oecdilibrary.org/governance/public-private-partnerships_9789264046733-en’den aktaran UYSAL, 2017, s.170.

hizmetleri tamamıyla KÖO modelleriyle özel hukuk kişilerine gördürülebilir mi? Anayasamız açısından buna engel bir durum var mıdır? Öncelikle tamamıyla özel kişilere bırakılamayacak kamusal hizmetlerin neler olduklarının sağlam ölçütlere dayanılarak belirlenmesi gerekmektedir. Bu konuda sağlık hizmetlerinden örnek verebiliriz. Anayasa'nın 56.maddesinde sağlık hakkı düzenlenmektedir. Anayasa'nın 56.maddesinde düzenlenen ve sosyal haklardan olan sağlık hakkı, yaşam hakkının ayrılmaz bir parçasıdır. 56.maddeye göre, devlet, herkesin hayatını, beden ve ruh sağlığı içinde sürdürmesini sağlamak; insan ve madde gücünde tasarruf ve verimi artırarak, işbirliğini gerçekleştirmek amacıyla sağlık kuruluşlarını tek elden planlayıp hizmet vermesini düzenler. Devlet, bu görevini kamu ve özel kesimlerdeki sağlık ve sosyal kurumlarından yararlanarak, onları denetleyerek yerine getirir. Bu düzenlemeye göre, devlet sağlık hizmetlerinde hem düzenleyici ve denetleyici bir rol oynar, hem de bu hizmetleri bizzat yürütür. Diğer bir ifadeyle, devletin sağlık hizmetlerini yürütme ödevinden tamamıyla vazgeçmesi mümkün değildir. Bu nedenle, Anayasa'nın 2. maddesinde sosyal devlet olarak nitelendirilen devletin sağlık hizmetlerindeki rolünün sadece düzenleyici ve denetleyici bir role dönüştürülmesi ve bu hizmetlerin tamamıyla özel kesime gördürülmesi, Anayasa'ya aykırı olur. Anayasa'nın 65. maddesinde, her ne kadar devletin, sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, bu görevlerin amaçlarına uygun öncelikleri gözeterek "mali kaynaklarının yeterliliği" ölçüsünde yerine getireceği belirtilse de, bu hüküm, devletin sağlık hizmetinden tamamıyla vazgeçebileceği şeklinde anlaşılamaz. Nitekim Danıştay'ın bir kararına göre, Anayasa'nın 56. maddesine göre, sağlık hizmeti öncelikle devletin yükümlülüğünde olan bir kamu hizmeti olup, sağlık hakkı eğitim, öğretim ve kişi güvenliği gibi, devletin varlığının

sebebi olan haklardandır ve asıl olan bunların devlet eliyle yürütülmesidir; bu nedenle, sağlık hizmetlerinin anayasal niteliği gereği, imtiyaz yolu ile özel kişilere gördürülmesi mümkün değildir.²⁰ Bu kapsamda kamu özel işbirliği konusunda yaşanan uygulama çeşitliliği sürecin çok geniş yelpazede yorumlanmasını gerektirmektedir.

Özellikle 20. Yüzyılın ikinci yarısından itibaren sosyal devlet anlayışının gelişimine koşturarak bütçe açıklarının artması buna binaen kamu gelirlerinin arttırılması noktasında yaşanan güçlükler, vergi ödeyenlerin taleplerinde meydana gelen radikal değişimler de kamu özel işbirliği uygulamalarına başvurulmasındaki ana nedenler olarak gösterilebilir.

2.1.1 Kamu Özel İşbirliği Modellerinin Kavramsal İncelemesi

Dünyada 1980’li yılların sonlarından itibaren devletin fonksiyonlarında sosyal, siyasal ve ekonomik alanlarda bazı değişimler ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu değişimler sonucunda geleneksel kamu yönetimi anlayışının yerine yeni kamu yönetimi anlayışı benimsenmiştir. Yeni kamu yönetimi anlayışının dünya genelinde yaygınlaşmaya başlaması, hizmet sunum yöntemlerinde kamu özel ortaklıkları gibi farklı modellerin ortaya çıkmasını sağlamıştır.²¹

1990’lı yıllarla birlikte dünyada, kamu hizmet sunum alanına özel sektörün farklı düzey ve biçimlerde katılmasını sağlayan ilişkiler şeklinde ifade edilen ve literatürde Public Private Partnerships-PPPs olarak nitelendirilen kavram ön plana çıkmıştır. Bu kavram, 2000’li yılların ortasından itibaren Türkiye’de de önemli

²⁰ Turgut TAN Kamu Hizmeti İmtiyazından Yap İşlet-Devret Modeline, AÜSBFD, 47, 1992, ss. 3-4.

²¹ Mehmet Akif ÖZER “Sağlık Sektöründe Yeni Bir Hizmet Sunum Modeli: Kamu Özel Ortaklığı”, Sosyal Güvenlik Dergisi, 2016, 6(1), s.17.

tartışma konularından biri haline gelmiştir. Türkçe literatürde Public Private Partnership kavramının karşılığı olarak daha çok Kamu Özel Sektör İşbirliği, Kamu Özel Sektör Ortaklığı gibi kavramlar kullanılmaktadır.²²

Avrupa Birliği tarafından yayınlanan Yeşil Kitap'ta, kamu özel ortaklığı "kamu ile özel sektör arasında altyapı hizmetlerinin finansmanı, yapımı, yenilenmesi, işletilmesi ve bakımı ile hizmetlerin sunulmasına ilişkin olarak gerçekleştirilen bir ortaklık yöntemi" şeklinde tanımlanmıştır²³

Kamu özel ortaklığı genel olarak, "bir sözleşmeye dayalı olarak, yatırım ve hizmetlerin, projeye yönelik maliyet, risk ve getirilerinin, kamu ve özel sektör arasında dengeli bir şekilde paylaşılması yoluyla gerçekleştirilmesini" ifade etmektedir. Bu model ilk ortaya çıktığında, ülkelerin altyapı yatırımlarının karşılanması için gerekli olan finansal kaynakları sağlamak amacıyla geliştirilmiş bir yöntem olarak görülürken, günümüzde özel sektörün işletme yeteneklerinden faydalanılacağı, kamu sektörünün ise yatırımların koordinasyonu, planlanması ve denetlenmesi gibi alanlarda yoğunlaşacağı bir model olarak kabul edilmektedir.²⁴

Kamu Özel İşbirliği kamu hizmeti olarak öngörülen ve devletten başka kimsenin yapamayacağı düşünülen, devletin bütünüyle çekilmek istemediği ve devletin katılımı olmaksızın özel sektörün tek başına üstlenmekten çekindiği hizmetlere özel sektörün katılımını sağlamak ve böylece devletlerin temel çıkmazı haline gelen finansman sorununu çözmek amacıyla geliştirilen bir modeldir.²⁵

²² Selime GÜZELSARI, "Kamu Özel Ortaklıkları Üzerine Eleştirel Bir Değerlendirme", Barış Övgün (Ed.) Kamu Yönetimi: Yapı-İşleyiş Reform, KAYAUM Yayınları, 2009 Ankara, ss.44

²³ Abdullah UZ, a.g.e, 2007, s.1165.

²⁴ Mülga T.C Kalkınma Bakanlığı, 2016, Ankara.

²⁵ Ali Yıldırım EKER, , "Kamu Özel Sektör Ortaklıkları", Bütçe Dünyası Dergisi, Bahar 2007, C. 2, s. 60.

Yine başka bir tanımlamada kamu özel ortaklığı, alt ve üst yapı projelerinin uygulanabilmesi amacıyla özellikle; çevre, konut, ulaşım, su, kanalizasyon ve katı atık yönetimi konusunda kamu ile özel sektörün projelerin finansmanına ilaveten, işletme ve yönetimi konusunda da işbirliği yaptığı proje olarak ifade edilmektedir.²⁶

Özelleştirme İdaresi Başkanlığı da; “PPP gelecekte yapılacak kamu yatırımlarının bugünden özelleştirilmesidir” şeklinde kamu özel ortaklığını açıklamaya çalışmıştır.²⁷

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, hapisane, otoyol vb.) özel şirketler tarafından inşa edilerek devlete kiraya verilmesi, devletin de hem şirketlere kira ödemesi hem de bu tesiste verilecek “çekirdek hizmet”²⁸ dışındaki hizmetleri bu şirketlere devretmesi oluşturmaktadır” şeklinde de ifade edilmektedir.

2.1.2. Kamu Özel İşbirliğinin Genel Özellikleri

Günümüzde KÖİ uygulamaları, özel sektörün verimli işletmecilik becerilerinden yararlanan, kamunun ise yatırımların koordinasyonu, genel olarak planlama, denetleme ve politika belirleme gibi alanlarda odaklanmasının sağlandığı bir model olarak kabul edilmektedir. Geleneksel kamu projelerinden temel fark olarak KÖİ modelinin ayrıştırıcı yanı, kamunun özel sektör ile işbirliği sürecinin

²⁶Fikret GÜLEN, Özelleştirme, “Yap-İşlet-Devret, Kamu Özel Sektör İşbirliği”, <http://www.yayed.org/id81-incelemeler/ozellestirme-yap-islet-devret-kamu-ozel-sektor-isbirligi.php>, e.t. 19.02.2013.

²⁷ Mülga T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, 2009-2012 Strateji Raporu, Ankara, 2008, s. 9.

²⁸ Özgür ERBAŞ, / Cavit Işık Yavuz / Beyazıt İlhan, , Soru ve Yanıtlarla Sağlıkta Kamu Özel Ortaklığı, B. 1, Aralık 2012, Ankara, s. 8.

yalnızca inşaat aşamasında değil, tasarım, inşaat, uygulama ve denetim süreçlerinin tamamında işbirliği sürecinin devam ediyor olmasıdır.²⁹

Kamu Özel İşbirliği Modellerine göre projelendirilen faaliyetlerin büyük bir bölümünde kamunun asli işlevleri arasında, işin kapsamının belirlenmesi, çıktıların hesaplanması ve özel sektör tarafından yürütülen hizmetlerin ölçümlerinin sağlıklı bir şekilde yapılabilmesi gibi unsurlar yer almaktadır. Kamu sektörünün buradaki yegâne amacı vatandaşlara en uygun şartlarda en kaliteli ve en uygun fiyatlardan alım şartlarının sunulabilmesi iken özel sektör, hizmet sunumunda en iyiyi yakalamanın yanında karını arttırmanın yollarını arayabilmektedir.

Projelerin hemen hepsinde olan ortaklık ilişkisi kamu özel sektör ortaklığında daha fazla anlam kazanmakta olup, kamusal hizmetlerin özel sektöre açılımı hususunda detaylı bir fizibilite çalışmasının yapılmasını zorunlu kılabilir. Burada özel sektörde yer alan yatırım çevreleri ortaklık ilişkisine girmeden önce yatırımın getirisini net bugünkü değer üzerinden hesaplayarak karar almaktadırlar. Bu durum sözleşmelerin hazırlık sürecini uzatabilmekte projenin hazırlık ve olgunlaşma sürecinin beklenenden daha uzun bir zaman dilimine yayılmasına neden olabilmektedir. Ancak bütün bu temellendirmelere karşın kamunun altyapı yatırımlarını üstlenmesi ve bu hizmeti sunmasının asli vazifelerinden birini teşkil ediyor oluşu, aynı zamanda özel sektöründe kamudan uzun süreli imtiyaz sağlayacak oluşu adeta bir kazan kazan durumu oluşturarak tarafların işbirliğine gitme iştahlarını arttırmaktadır.

Başarılı olmuş bir KÖİ modelinde ortaklıkta yer alan paydaşlar birbirlerine karşı herhangi bir üstünlük kurmamakta ortak hedefler doğrultusunda ilerleyerek

²⁹ Mülga T.C Kalkınma Bakanlığı, a.g.e, 2016.

ortaklık ruhu anlayışı çerçevesinde kendilerine atfedilen görevler çerçevesinde bir dizi reform paketiyle kurulan bu ilişkiyi başarıya ulaştırabilmektedirler.

Kamu Özel İşbirliği ile uygulama alanı bulan projeler taraflar için kolay süreçler olmasa da ortaklığın etkin maliyet avantajı sağlaması ve kamu kaynaklarının doğru zamanda kullanılabilmesine imkân sağlaması bu işbirliğine olan isteği arttırmaktadır. Kamu Özel İşbirliği modelleri ülkelerin altyapı yatırımlarının finansmanı noktasında yaşanabilecek güçlükleri en az indirdiği gibi özel sektörün mevcut deneyimlerinden faydalanılabileceği, kamunun ise genel olarak planlama, koordinasyon ve denetim gibi işlevleri üstleneceği bir mekanizma olarak tasarlanmıştır.

Kurulan bu ortaklık ilişkisiyle kamu sektörü yönetim, etkinlik ve etkililik bağlamında da ciddi kazanımlar elde edebilmektedir. Bu bağlamda altyapı yatırımlarının özel sektör eliyle gördürülmesi sunulacak kamu hizmetleri kapsamında özelden kamuya bilgi akış trafiğini hızlandırmakta ve kamu bir bakıma özel sektörün tecrübelerine sahip olabilmektedir. Bu durum fayda-maliyet maliyet etkenlik analizlerinde kamu hizmeti uygulayıcılarına farklı bakış açıları kazandırabilmektedir.

Son yüzyılda giderek artan küreselleşme, teknolojik gelişme, altyapı hizmetlerine yönelik talebin artması ve devletlerin karşı karşıya kaldıkları mali kısıtlar nedeniyle altyapı hizmetlerine özel sektör katılımı ciddi bir seçenek haline gelmiştir.

Kamu özel ortalığı ile ilgili süreç analizi yapıldığında altyapı hizmetlerinin hayata geçirilmesi kapsamında bazen takvim sıkışabilmekte projeler uzun bir zaman aralığına yayılabilmektedir. Özellikle projelerin sözleşme yoluyla modele

dönüştürülmesinde kurulan ortaklık ilişkisinin birden fazla değişkeni içermesi kurulan yapının karmaşıklığı gibi etmenler sürecin uzamasına neden olabilmektedir.

Tablo-2 Kamu Özel Sektör Projelerinde Kamunun Değişen Rolü

Safha	Ana Görev	Devletin Rolü
Hizmet İhtiyacını Belirleme	Hizmet İhtiyacının Tanımlanması Sonuçların Belirlenmesi Yeni fikirlere izin verilmesi	Hizmet alımı yapan koordinatör
Değerlendirme	Tüm alternatiflerin incelenmesi (yeniden düzenleme, yeni yatırım yapma, yenileme) Riskler ve diğer etkilerin değerlendirilmesi	Koordinatör Çevre koruyucu Kamu yararı koruyucusu
İş Durumu	Risk ve maliyetin belirlenmesi Kar-maliyet analizi Fon tedariki ve projenin değerlendirilmesi	Koordinatör Finans sağlayıcı
Proje Geliştirme	Proje insan kaynağı havuzunun toplanması (Danışma kurulu, proje yöneticisi, denetleyici, ihale ekibi) Proje planının oluşturulması	Proje yöneticisi
Sözleşme Süreci	İhale hazırlık süreci ve duyurulması İhale cevaplarının değerlendirilmesi ve kısa listenin oluşturulması	İmtiyaz sahibi

	Proje özetinin yayınlanması İhale tekliflerinin değerlendirilmesi	
Proje Tamamlama	Değer tespiti yapılması	Koordinatör
Gözden Geçirme	Uygulanacak politikanın kabul edilmesi	Kamu yararı koruyucusu
Son Müzakere	Müzakere çerçevesi ve ekibinin oluşturulması Taahhütlerin gözden geçirilmesi Sözleşmelerin yürütülmesi Finansal kapanışın yapılması	İmtiyaz sahibi Finansman sahibi
Sözleşme Yönetimi	Sözleşme ekibinin çalıştırılması Yönetim sorumluluklarının belirlenmesi Proje yürütülmesi Hizmet sunumunun kontrol edilmesi Sözleşmelerin birleştirilmesi	Müfettiş Gözetmen Sözleşme yöneticisi

Kaynak: GRİMSEY ve LEWİS (2005) ‘Den Aktaran 11. Kalkınma Planı (2019-2023) Kamu Özel İşbirliği Özel İhtisas Komisyonu Ön Raporu, Mülga T.C Kalkınma Bakanlığı

2.1.3 Kamu Özel İşbirliği Modelinin Avantaj Ve Dezavantajları

Kamu özel işbirliği ile kamusal hizmetlerin finansmanı konusunda ortaya çıkabilecek sorunların çözülmesi hedeflenmektedir.

2.1.3.1 KÖİ Modellerinin Avantajları

KÖİ modelleri başlangıçta, ülkelerin altyapı yatırımlarının karşılanmasında ihtiyaç duyulan finansmanı sağlamak için kullanılırken, günümüzde özel sektörün işletmecilik becerilerinden yararlanılacağı, kamunun ise yatırımların koordinasyonu, genel planlama, denetleme ve politika belirleme gibi alanlarda odaklanmasının sağlanacağı bir model olarak görülmektedir.³⁰

KÖİ, kamu kesiminin finansman ihtiyacı temelinde finansman kaynaklarının çeşitlendirilmesi, kamu borçlarının azaltılması, sermaye harcamalarının artırılması, işlem maliyetlerinin azaltılması, hizmet maliyetlerinin düşürülmesi, yatırım ve hizmetlerde tasarruf sağlanması, kamu ile özel kesim arasında dengeli bir risk dağılımının gerçekleştirilmesi, bütçe dengesinin sağlanması ve alternatif yönetim stratejilerinin geliştirilmesi gibi bir dizi gerekçe üzerinden gerek hükümetler gerekse yerli ve uluslararası sermaye kesimleri, uluslararası finans kuruluşları ve AB tarafından savunulmakta ve teşvik edilmektedir.³¹

- **Mali Alan Yaratma:** KOİ'lere yönelmenin ana gerekçelerinden birisi, kaynak sıkıntısı çeken hükümetlerin yeni mali operasyonlar için ek olarak yaratma arayışıdır. Eğer bu başarılabılırsa mevcut mali durumun sürdürülebilirliğine zarar vermeksizin daha fazla kamu hizmeti görmek mümkün olabilecektir. Mali alan yaratma düşüncesi önemli hükümet harcamalarına yönelik ek kaynak oluşturulması anlamına gelmektedir. Hükümetin böyle mali alan yaratmasının çeşitli yolları vardır: İlk olarak, vergisel önlemlerle veya vergi yönetiminin güçlendirilmesiyle ek gelirler sağlanabilir. İkinci olarak, öncelikli olmayan harcamalar daha arzu edilir olanlara

³⁰ Abdullah UZ, a.g.e, 2007, s.1182.

³¹ Selime GÜZELSARI, a.g.e, 2009, s.43.

imkân yaratmak için kısılabılır ya da tamamen kesilebilir. Üçüncü olarak, iç veya dış kaynaklardan borç kaynak temin edilebilir. Son olarak, hükümet senyoraj gücünü kullanabilir.³²

- **Kamu Bütçesine Esneklik Sağlama:** KÖİ işlemleri kamu sektörü bilançosu dışında bırakılabilir. Böylece bütçe açıkları daha düşük seviyede görülebilecektir. Bütçe kısıtı içinde olan hükümetlerin harcama yeteneğini arttırması bakımından KOİ'ler cazip hale gelmektedir. Elbette bu avantaj KÖİ uygulamasının tek nedeni olmamalıdır.³³
- **Kaynak Dağılımında Etkinlik Sağlama:** Kamu kendi bütçesinden yapması gereken hizmet ve altyapı projelerini özel sektörün finansmanı ile yaptığı için kamunun hizmet ve altyapı projelerine yatıracağı finansmanı başka alanlarda kullanarak daha fazla hizmet sunması sağlanacaktır. KOİ'lerle daha kaliteli ve düşük maliyetle sağlanan hizmetler sayesinde, diğer kamu hizmetlerinin finansman olanakları artabileceği, böylece devlet asli fonksiyonlarını daha verimli sunabileceği yönünde iddialar da mevcuttur.³⁴
- **Proje ve Hizmet Verimliliğinde Artış:** Bu modelde, kamu hizmetleri daha kaliteli ve hesaplı şekilde sunulabilir. Daha açık bir ifadeyle bu model ile kamu hizmetlerinin sunumunda minimum maliyetle maksimum etkinliğin ortaya çıkmasının hedeflenmiş olduğunu söylemek mümkündür.³⁵

³² Mehmet ŞAHİN, Özge UYSAL, .Kamu maliyesine etkileri açısından kamu özel sektör ortaklıkları üzerine bir değerlendirme, Maliye Dergisi,2012, s.162.

³³ Ayhan SARISU Kamu & Özel İşbirlikleri, Ankara, Yaklaşım Yayınları, 2009, ss.175-176.

³⁴ Ayhan SARISU. a.g.e, 2008, s.200.

³⁵ Ertuğrul ACARTÜRK, Sabiha KESKİN, Türkiye’de sağlık sektöründe kamu özel ortaklığı modeli, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 17(3), 2012. s.35.

- **Kamu Borç Düzeyinin Azaltılması:** Kamu yatırım giderlerinin azalması ve özel sektörle risk paylaşımı sonucunda kamu bütçeleri ve kamu borç düzeyi üzerindeki baskı azalacaktır.³⁶
- **Hizmet Kalitesini Arttırma ve Koruma:** KÖİ kapsamında verilen hizmetin kalitesi başlangıçta belirlenir. Özel sektör tarafından taahhüt edilen fiyat, bu standartların devamlı korunmasını temin eder.³⁷
- **Kamu Sektörüne Dinamizm Sağlama:** Kamu sektörünün hantal, durağan yapısı, yeniliklere kapalı olması gibi nedenlerle hizmet sunumunda verimsizliğe ve etkisizliğe yol açmaktadır. Buna karşın özel sektörün karı maksimize etmek amaçlı olarak daha yaratıcı olduğu, verimli ve etkin çalıştığı, yenilikçi ve inovatif olduğu, daha esnek olduğu algısı hâkimdir. KÖİ'ler aracılığıyla özel sektörün bu dinamizmi ve yaratıcılığının kamu sektörünü de etkileyeceği düşünülmektedir.³⁸

2.1.3.2 KÖİ Modelinin Dezavantajları

KÖİ modelleriyle çözülmesi beklenen temel sorunlar; düşük hizmet kalitesi, etkinsiz yönetim, aşırı kullanım ve israf, maliyetin altında fiyatlama ve buna bağlı olarak gelişen finansal sorunlar, etkin işlemeyen sübvansiyon sistemi, yüksek işgücü maliyetleri, düşük işgücü verimliliği, yetersiz regülasyon çerçevesi, çevreye yönelik negatif dışsallıklar olarak sıralanabilir.³⁹

³⁶ Mehmet ŞAHİN, Özge UYSAL, Kamu ekonomisi perspektifinden Kamu – Özel sektör ortaklıkları, Bursa, Ekin Yayınevi. 2008. s.36.

³⁷ Ayhan SARISU, a.g.e, 2009, s.180.

³⁸ Mehmet ŞAHİN, Özge UYSAL. a.g.e, 2012, s.167.

³⁹ Bülent GÖKDEMİR, Küresel su krizine çözüm arayışları: şebeke suyu hizmetlerine özel sektör katılımı, Perşembe Konferansları, 2007, s.14.

KÖİ uygulanması hala bir tabu olarak görülmekte ve söz konusu yatırım ve hizmetlerin kamu otoriteleri tarafından yürütülmesi yönünde halkın yaygın beklentisi dikkat çekmektedir. Bu bağlamda, kamu görevlileri bakımından işini kaybetme endişesi ile kamu hizmetlerinde görülebilecek aksaklıklar etkili olmaktadır. Kamu hizmetlerinin özel kişiler eliyle yürütülmesine ilişkin olarak ortaya çıkan refleksin temelinde; düzenlilik, süreklilik, eşitlik gibi kamu hizmetlerine egemen olan temel ilkelerin aşındırılacağı ve kamu hizmetlerinin nicelik ve niteliğinde sorunlar yaşanacağı endişesi bulunmaktadır.⁴⁰

KÖİ modellerinde iyi bir süreç analizi yapılmadığında kamu sektörü aleyhine özel sektör lehine sonuçlar oluşabilmektedir. İşlem maliyetlerinin iyi hesaplanmaması, hizmet standartlarının kaliteli ve ayrıntılı tanımlanmaması, toplumsal önceliklerin gözetilmemesi, saydamlık ve hesap verilebilirliğin olmaması durumunda KÖİ uygulamaları olumsuz sonuçlar doğuracaktır.⁴¹

KÖİ modellerinde özel sektörün herhangi bir sebeple yükümlülüklerini yerine getirememesi halinde, kamu hizmetlerinin devamlılığı gereği hizmeti kamu kesimi üstlenecek, bu ise kamu harcamalarının ertelenmesi anlamına gelecek ve projeden beklenen faydanın alınamamasına neden olacaktır.⁴²

KÖİ uygulamalarının uluslararası standardizasyonu henüz sağlanamadığından, bu projelerin standart değerlerle finansal kayıtlarının tespiti yapılamamakta ve bu durum hükümetlerin bütçe planlarını bozmaktadır.⁴³

⁴⁰ Abdullah UZ, a.g.e, 2007. s.1173.

⁴¹ Uğur EMEK, Altyapıda Kamu Özel İşbirliği Yöntemleri, İstanbul, İktisadi Araştırmalar Vakfı, 2010, s.51.

⁴² Mehmet Fatih GÜRKAN, Kamu özel ortaklığı, Ankara, Adalet Yayınevi, 2014. s.38.

⁴³ Mehmet Fatih GÜRKAN, a.g.e, 2014. s.40.

İstikrarsız siyasi ortam, güçlü sermaye piyasalarının eksikliği, ihale maliyetlerini kontrol etme ve dağıtmada yetersiz araçlar, deneyimsiz hükümet organları KÖİ uygulamalarının başarısızlıkla sonuçlanmasına neden olabilmektedir.⁴⁴

Kamu tarafından sunulan hizmetlerin bu ortaklıklar çatısı altında gerçekleştirilip gerçekleştirilmemesine dair karar, kamu yararı gözetilerek alınmaktadır. Nitekim sunulacak hizmetlerin KÖİ çerçevesinde yapılması, projenin maliyetinin doğru tahmin edilememesi veya özel sektörün proje kapsamındaki faaliyetlerinin yeterli ölçüde denetlenmemesi gibi nedenlerden dolayı her zaman en iyi sonucu vermeyebilmektedir.⁴⁵

KÖİ modellerine yabancı sermayenin ilgisi, yabancılaşma ve kapitülasyonları çağrıştırabileceğinden kamuoyu tepkisi oluşabilmektedir.⁴⁶

KÖİ modelinin karın özelleştirildiği, buna karşılık farklı türdeki risklerin kamusallaştırıldığı bir örgütlenme modeli olduğu, karmaşık bir ilişkiler yumağına dayanan sözleşme sistemini egemen kılarak idarenin bütünlüğüne zarar verdiği, denetlenemezlik, hatta yönetilemezlik sorunlarına yol açtığı yönünde iddialar da mevcuttur.⁴⁷

⁴⁴ Mehmet ŞAHİN, Özge UYSAL, a.g.e, 2008, s.42.

⁴⁵ Efsun Ayça DEĞERTEKİN, Kamu Özel Sektör İşbirliği Yöntemleri, Sermaye Piyasasında Gündem, 91, 2010, s.27.

⁴⁶ Ali Güner TEKİN, Kamu-Özel Sektör İşbirlikleri Kamu Özel Ortaklıkları (public private partnerships veya ppp modelleri), İdarecinin Sesi, Mayıs- Haziran, 2007, s.12.

⁴⁷ Koray KARASU, Kamu özel ortaklığı: sözleşme sisteminin genelleşmesi, kamu yönetimi: yapı işleyiş reform, Ed. Barış Övgün, Ankara Üniversitesi Yayınları: 242, KAYAUM 5, 2009, s.90.

2.1.4 Kamu Özel İşbirliği Uygulamalarının Kamu Maliyesi Üzerindeki Etkileri

Kamu Özel İşbirliği Uygulamalarının olumlu ve olumsuz birçok sonucu olabilmektedir;

Kamu Özel İşbirliği Uygulamaları yeni Finansal Olanaklar Yaratma Konusunda Başarılı Mıdır?

Kamu Özel İşbirliği kavramı eğer doğru bir şekilde uygulama alanı bulursa devletler açısından kamu maliyesi bağlamında önemli bir rahatlama sağlayabilecektir. Devletler altyapı hizmetlerinin sunumundan bütçe kısıtıyla karşılaştıklarından dolayı finansal açıdan zorlanabilmektedirler.

İşte tam da bu nokta da devletlerin kamu özel işbirliği uygulamalarına yönelmesindeki temel amaç ortaya çıkmaktadır. Gerçekten de KÖİ dediğimiz uygulamalarla devlet eğer bu manada ek mali olanaklar sağlayabilirse mevcut durumun sürdürülebilirliğine zarar vermeksizin daha fazla kamu hizmetini icra edebilecek bir konuma gelecektir.

Bu kapsamda gerekli şartlar oluşturulur ve KÖİ için uygun zemin hazırlanabilirse, bu durum özellikle gelişmekte olan ülkelerde yaşanan mali baskıları frenleme adına çok faydalı olabilecektir. Mali sürdürülebilirlik ve kalkınma yolunda yeni altyapı ve hizmetlerin hayata geçirilmesi bağlamında borçlanma ve vergiye nazaran daha sağlıklı bir yol olarak görünmektedir.

Ayrıca gelişmekte olan ülkelerin özel finansman yolunu tercih ederek KÖİ modellerine daha fazla yönelmesi makroekonomik açıdan uluslararası sermayeyi ülkeye çekme noktasında önemli avantajlar sağlayacak ve ülke prestijinin güçlü

kılınmasıyla uluslararası piyasalara entegrasyonu hızlandıracaktır. KÖİ, genellikle büyük ölçekli tesisler ve kamu hizmetlerinde tercih edilen bir model olduğundan bu tür girişimlere yabancı sermayenin ilgisi daha fazla olmaktadır. Yabancı yatırımcıların ya doğrudan ya da yerel ortaklarla birlikte KÖİ projelerinde yer almaları, ülkeye yabancı sermaye girişine sebep olmaktadır. Finansmanla ilgili tüm bu özellikleri göz önünde tutulduğunda KÖİ, “piyasa dostu” bir model olarak değerlendirilebilir.⁴⁸ Ancak yabancı sermayeye dayalı KÖİ uygulamaları ciddi sıkıntılara da sebebiyet verebilmektedir. Çünkü devletler yabancı sermayeyi ülkelerine çekebilmek için uluslararası kuruluşlarla anlaşmalar imzalamaktadır. Ani bir kriz ikili ve ya çok taraflı anlaşmalar nedeniyle ülkeleri politika değişikliği yapmakta zorlayabilmektedir.

Kamu Özel İşbirliği Uygulamaları Mevcut Kaynaklarla Yeni Altyapı ve Hizmetlerin Meydana Gelmesini Sağlayabilir mi?

KÖİ, mevcut kaynaklarla yeni altyapıların ve hizmetlerin oluşturulması ve hızlanmasını sağlayabilir. Aynı şekilde mevcut tesislerin ve hizmetlerin iyileştirilmesine katkıda bulunabilirler. Bu konularda, kamunun yetersiz kaynak sıkıntısından kaynaklanan sorunları aşmaya yardımcı olabilirler. Çünkü özel sektör belli bir amaca ulaşmada yeni teknikler ve araçlar geliştirmede kamuya göre daha avantajlıdır. Bu yeni teknik ve araçlar kamunun yöntemlerinden daha farklı ve yaratıcı olabilir.⁴⁹

Projenin yatırım ve bakım onarım dâhil işletme dönemlerinin özel sektöre bırakıldığı durumlarda, özel sektör ortağı, projenin toplam maliyetini en aza

⁴⁸ Koray KARASU, “Sağlık Hizmetlerinin Örgütlenmesinde Kamu Özel Ortaklığı”, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 66 (3), 2011, s.217.

⁴⁹ Mehmet ŞAHİN, Özge UYSAL, a.g.e, Ocak-Haziran 2012, s.164.

indirmek için bütün imkânları ve alternatifleri kullanacaktır. Bu durum, özel sektör ortağının tesislerin yapımında daha ucuz malzeme, işçilik ve yöntemleri kullanarak maliyetlerin azaltılmasına dönük istek ve uygulamalarının önüne geçecektir. Çünkü maliyetleri düşürme amacıyla kaliteden tavizler verilerek inşa edilen bir tesisin bakım onarım maliyetleri yüksek olacak, bu maliyetler yine özel sektör ortağı tarafından karşılanmak zorunda kalınacaktır. Klasik kamu hizmeti tedarik sürecinde bu maliyet avantajını sağlamak genellikle daha zordur.⁵⁰

Hizmet Kalitesinin Arttırılmasında KÖİ Uygulamaları Başarılı Olabilir mi?

Özel sektör, büyük altyapı projelerinin yönetim, tedarik ve uygulamasında geniş bir tecrübe ve bilgi birikimine, kaynaklara ve imkânlarla ulaşma potansiyeline sahiptir. KÖİ modelinde paydaşlara yaptıkları en iyi işler verilerek uzmanlaşmaları ve topluma daha faydalı olunması sağlanabilir. Kamu ve özel sektör arasındaki işbirliği sayesinde, kamunun yönetsel yetenekleri ile özel sektörün verimlilik anlayışının bir araya getirilmesiyle istenen çıktılar elde edilebilir. Ayrıca KÖİ modellerinde hizmetlerin destekleyici kaynaklarla daha iyi bütünleştirilmesi, iyileştirilmiş ölçek ekonomileri, hizmet sunumunda inovasyondan yararlanılması ve tipik olarak her KÖİ sözleşmesinde yer alan performans ödülleri ve cezaların bulunması gibi etkenler, KÖİ'nin klasik satın alma yöntemlerine göre daha iyi hizmet kalitesine ulaşabilmesini sağlamaktadır.⁵¹

KÖİ'lerin sermaye açısından iktisadi avantajları olmakla birlikte sağladığı asıl avantaj karar alma süreçlerini yatayına örgütleyerek projeye konu olan mal ve hizmetin tasarım aşamasından bakım aşamasına kadar özel sektörün doğrudan

⁵⁰ Ayşegül Çerçi, “Kamu Özel İşbirlikleri (Public Private Partnership) Modeller, Riskler ve Finansman”, Türkiye Kalkınma Bankası Yayını, Sayı 59, 2011, s.19.

⁵¹ Ayşegül ÇERÇİ, a.g.e, 2011, s.19.

katılımı ile planlanmasına imkân vermesidir. Bu mekanizma, belirli bir amaç doğrultusunda esnek örgütlenmeye dayalı şekilde bir araya gelen tüzel kişilerin kendi çıkarlarını maksimize edecek şekilde faaliyeti planlama ve gerçekleştirme anlayışı ile mümkün hale gelmektedir. Dolayısıyla KOİ'ler kamu yönetiminde proje finansman ve yönetimine dayalı yeni tip bir yönetim tarzını gündeme getirmektedirler. Bu tip yönetim tarzı klasik ihale sürecinin kısıtlarını ortadan kaldıran, rekabetçi, diyalog ve müzakere temelinde tarafları bir araya getiren bilginin paylaşıldığı sözleşme temelli esnek bir örgütlülük önermektedir. Sonuç itibariyle bu tip yönetim tarzı ile kamu hizmetini bakanlık örgütlenmesinin dışına çıkaracak özel sektör katılım şekli bulunmuş olacaktır. Siyasal ve kamusal sorumluluğun geri plana itilmesi ve 'işin gördürülmesine' odaklanılması sağlanmış olacaktır.⁵²

2.1.5 KOİ Projelerinin Kamu Hesaplarına Yansıtılması ve Muhasebeleştirilmesi

10. Kalkınma Planı'nda yer alan "Politikalar" başlığı altında, Uluslararası Kamu Sektörü Muhasebeleştirme Standartlarına (International Public Sector Accounting Standards, IPSAS) uygun olarak hazırlanmış olan 32 numaralı ve "Hizmet İmtiyaz Sözleşmeleri" başlıklı Devlet Muhasebe Standardı, 7 Mayıs 2014 tarihinde Resmi Gazete 'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Kamu kurum ve kuruluşlarının taraf olduğu hizmet imtiyaz sözleşmelerinin, ülkemizde kullanılan adıyla Yap-İşlet-Devret (YİD) projelerinin, muhasebeleştirilme ilke ve esaslarını

⁵² Eda YAZICIOĞLU ÇELİK. Kamu Özel İşbirliği Modeli: Kamu Hizmeti Hakkının Paylaşılması, Toplum ve Hekim Dergisi, Cilt:23, Sayı:1, Ocak-Şubat 2008, s.38.

belirlemek amacıyla yayımlanan bu tebliğ ile Türkiye, dünyada IPSAS 32'yi uyarlayıp uygulayan sayılı ülkeler arasına girmiştir.⁵³

Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından gerçekleştirilen KÖİ projelerinin yayımlanmış olan Devlet Muhasebe Standartlarına uygun olarak muhasebeleştirilmesi işlemlerini düzenleyen 45 sıra numaralı “Kamu Özel İşbirliği Uygulamalarının Muhasebe İşlemleri Genel Tebliği” 8 Temmuz 2015 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. 15 Eylül 2015 tarihinde ise ilk muhasebe kayıtlarının gerçekleştirilmesi için çalışmalara başlanmış olup hâlihazırda 81 projenin muhasebe işlemleri gerçekleştirilmiştir.⁵⁴

Muhasebe işlemleri kapsamında, görevli şirketlerin yapmış olduğu yatırım taahhütleri, yatırım gerçekleştirmeleri, talep garantisi verilmiş projeler için yapılması muhtemel garanti ödemeleri, kira ödemesi yapılacak projeler için yapılacak kira ödemesi gibi rakamlar muhasebeleştirilmektedir. Böylelikle KÖİ projeleri aracılığıyla gerçekleştirilen yatırımların takip edilebilmesi ve KÖİ projelerinin bütçe üzerindeki etkilerinin ölçülebilmesi amaçlanmaktadır. Ancak muhasebeleştirme işlemlerini düzenleyen mevcut mevzuat 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na dayanılarak hazırlanmıştır. 5018 sayılı Kanun ise yalnızca genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mali yönetimini ve kontrolünü düzenlemektedir. Dolayısıyla, gerçekleştirilen muhasebe işlemleri yalnızca genel yönetim kapsamındaki idareler tarafından yürütülen KÖİ projelerini kapsamakta, bunun dışında kalan idarelerin, örneğin KİT'lerin KÖİ projeleri ise muhasebeleştirilmemektedir. Devlet Hava Meydanları İşletmesi ve Devlet

⁵³ Mülga T.C Kalkınma Bakanlığı, 11. Kalkınma Planı (2019-2023) Kamu Özel İşbirliği Özel İhtisas Komisyonu Ön Raporu 2016, 2017, s.42.

⁵⁴ Mülga T.C Kalkınma Bakanlığı, a.g.e, 2017,s.42.

Demiryolları Genel Müdürlüğü gibi KİT’lerin önemli KÖİ projeleri gerçekleştirdiği göz önüne alındığında, bu durum büyük bir eksiklik olarak göze çarpmaktadır.⁵⁵ Bu kapsamda KÖİ projelerinin diğer idareler nezdinde de muhasebeleştirilerek mali şeffaflığın sağlanması için bir mevzuat değişikliğine ihtiyaç bulunmaktadır. Gerçekten de büyük altyapı sistemlerinin kurulmasında ve geliştirilmesinde kullanılan KÖİ projelerinin muhasebeleştirmemesi açıklık, saydamlık, şeffaflık noktasında ciddi bir zafiyet oluşturacak ve hesap verilebilirliği zedeleyecektir.

2.1.6 KÖİ Projelerinin Finansal Boyutu

KÖİ projelerinin kamu bütçesine getirdiği yükler ve riskler konusu her zaman tartışma yaratmaktadır. Özellikle, kamu kaynaklarının etkin kullanılması anlamına gelen “Harcama Getirisi (Value for Money) kavramı, kamu maliyesi perspektifinden yapılan bir değerlendirmeyi kapsamaktadır. Bu sebeple, KÖİ projeleri değerlendirilirken alternatif satın alma modeli önerileri ile hedeflere nasıl ve hangi şartlarda ulaşılabileceğinin analizlerinin ortaya konması yerinde olacaktır. Zira kamu kaynaklarının en etkin ve verimli şekilde kullanılıp kullanılmadığı sorusu da bu analizlerle kendiliğinden cevaplanmış olacaktır. Söz konusu alternatifler içinde projenin geleneksel kamu yatırımı olarak hayata geçirilmesi alternatifine ilişkin çalışmaların da ortaya konması, KÖİ modelinin verimlilik ve etkinliğini göstermek adına olumlu sonuçlar doğuracaktır.⁵⁶

Kamu kurumları hizmete mahsus ücretleri makul seviyede tutmak ve kaliteyi artırmak amacıyla hizmet sunumunda bir takım riskleri üstlenmektedir. Garanti mekanizması olarak da bilinen bu yaklaşım; talep garantisi, kamulaştırma

⁵⁵ Mülga T.C Kalkınma. Bakanlığı, a.g.e, 2017,s.42-43.

⁵⁶ Mülga T.C Kalkınma. Bakanlığı, a.g.e, 2017, s.43.

maliyetlerinin üstlenmesi, enflasyon ve kur riski üstlenimi gibi konu başlıklarında olabilmektedir. Elbette, sınırsız altyapı ihtiyacına yönelik taleplere karşı kamu, belli bir sınır dâhilinde borçlanabilecek ve üstlenilen riskler kamu bütçesi açısından ödenebilir seviyede olmak zorunda kalacaktır. Bu kapsamda, kamunun sürdürülebilir bir bütçeye sahip olması, KÖİ projelerinin verimliliğinin kalıcı kılınması, kamunun gelecekteki maliyetlerini öngörebilmesi ve gelecekteki vergi yükümlülüklerine ne büyüklükte bir maliyet toplamının transfer edileceğinin tespit edilmesi amacıyla gerekli analizlerin yapılması büyük önem arz etmektedir. Söz konusu yaklaşım, KÖİ projelerinin uzun soluklu başarısını destekleyecek, modele ilişkin yöneltilen eleştirilerin de önünün kesilmesine katkı sağlayacaktır.⁵⁷

2.1.7 Kamu Maliyesinin Sürdürülebilirliği İçin KOİ'ler Üzerine Öneriler

Kamusal hizmetlerin yeterli miktar ve kalitede sunulması ve mali olarak sürdürülebilirliği açısından KOİ'ler ciddi alternatif olarak değerlendirilebilir. Bununla birlikte KOİ'ler kanalıyla piyasalaşma sürecinde dikkat edilmesi gereken hususlar şu şekilde sıralanabilir;

- Partnerlik her derde deva olan bir mekanizma/araç olarak görülmemelidir. Partnerliğin formüsel bir yaklaşım -yeni bir dogma- olarak görülmemesi yaşamsal önemdedir⁵⁸. Bu bakımdan özel sektör katılımının yararları üzerinde nesnel temelli olmayan önyargılardan kaçınılmalıdır. Buna mukabil KOİ'lere karşı yapılan eleştiriler de göz önünde bulundurulmalı sırf ideolojik yaklaşımlar nedeniyle modele kuşkuyla bakılmamalıdır.

⁵⁷ Mülga T.C Kalkınma Bakanlığı, a.g.e, 2017, s.43.

⁵⁸ HM TREASURY, "Kamu Özel Ortaklıkları: Hükümetin Yaklaşımı", İngiltere Kırtasiye Ofisi, Londra: Kırtasiye Ofis, <http://archive.treasury.gov.uk/pdf/2000/ppp.pdf>, 2000, s.45.

- Özel sektör katılımında kamusal hizmetlerinin karmaşık yapısı dikkate alınmalıdır. Bunlardan kamusalılık derecesi nispeten daha düşük olanlar KÖİ yoluyla sunulabilir. Hizmetin bütün olarak toptan özel sektöre açılması doğru değildir. Bunun yerine yeni KÖİ yaklaşımlarında öne çıkan hizmetlerin ayrılarak ihale edilmesi öncelikli tercih olmalıdır.
- KÖİ piyasasında sosyal yönün güçlendirilerek KÖİ'lerin özelleştirmeler gibi sırf piyasa ekonomisi araçları olmadığı, toplumsal öncelikleri ve duyarlılıklarının da olması gerektiği belirginleştirilmelidir. Özel sektörün kâr anlayışı ve kamu sektörünün geleneksel sorunları dikkate alınarak KÖİ'lere mutlaka sivil toplum kuruluşları da paydaş olarak dâhil edilmelidir. Konunun sosyal yönü göz önüne alınarak bu sektördeki ortaklıklar Kamu-Özel-Sosyal Ortaklıklar olarak sürdürülmelidir. Bu sayede sürecin tüm paydaşlar nezdinde kontrolü sağlanabilecek olup oluşabilecek riskler en aza indirgenebilecektir.
- KÖİ'ler tarafından kamusal hizmetlerin fiyatlandırılırken, malın niteliği ve hizmetten istifade eden kullanıcıların talep ve gelir esneklikleri göz önüne alınmalıdır. Malın fiyatlamasında mali amaçlar kadar sosyal boyutlar da göz önüne alınmalıdır..
- Bakanlıklar düzeyinde ve özellikle belediyelerde KÖİ uygulamalarının başlatılması, yürütülmesi, denetlenmesi ve kapatılması konularında uzman personel istihdam edilmelidir.
- Yolsuzluk iddialarının önüne geçebilmek için ayrıntılı bir hukuki KÖİ çerçevesi oluşturulmalıdır.
- Özellikle belediyelerde KÖİ uygulamaları ve özelleştirmeler için mutlaka halkın desteği ve onayı aranmalıdır.

- KOİ'ler için yeni bir muhasebe sistemi kurulmalıdır. Bu yeni muhasebe sisteminin, özel sektör muhasebesi ile sosyal boyutları göz önüne alan bir sistem olmalıdır.
- Yabancı sermayenin KÖİ uygulamaları çerçevesinde ilişkilerinde gizli birtakım niyetleri uygulamasının önüne geçmek için gerekli önlemler alınmalıdır. Bu önlemler yabancı sermayeyi toptan ürkütüp kaçırarak özellikte olmamalıdır. Sözleşme ve ihale süreçlerinde saydamlık artırılmalıdır.
- Sözleşmelerde, vatandaşların kamusal hizmetlere erişimini kolaylaştıran ve yaygınlaştıran, bedavacılığı zorlaştıran, hizmetin verimliliğini ve etkinliğini arttıran teknolojilerin geliştirilmesini öngören maddelere yer verilmelidir. Sözleşmelere konulan bu türden yaptırımların yerine getirilmesini temin etmek için gerekli mekanizmalar kurulmalıdır.
- Kamuoyu genel olarak kullanıcı ücretlerini çifte vergilendirmenin bir biçimi olarak algılayabilir. Kullanıcı ücretleri vasıtasıyla daha önce hissetmedikleri vergileri hizmetler için ödeme yaparken hissedebilirler. Bu özellikle ücretli yollar örneğinde dikkat çekici olabilir. Örneğin, önceki kamusal sunumda mevcut olmayan ve kullanıcıya maliyeti hissedilmeyen yol geçiş ücretleri KÖİ sunumunda hissedilir⁵⁹Bu nedenle kullanıcı ücretleri belirlenirken bu husus göz ardı edilmemelidir. Bu tür algılamalar KOİ'lere karşı direnci arttıracaktır.
- KOİ'ler her zaman pozitif yönlü etkiler sunmaz. Bünyesinde birtakım sakıncaları ve tehlikeleri de içermektedir. Özellikle, devlet katılımının azaltılmasıyla birlikte gerçekleşen daha fazla özel sektör rolü dolayısıyla birçok sosyo-politik tehlikeler oluşabilir. Bunun yanında KOİ'lere ilişkin bir diğer tehlike taraflar arasında çeşitli

⁵⁹ Uluslararası Sürdürülebilir Kalkınma Enstitüsü (IISD), "Kamu Özel Ortaklıklarının Gücünden Yararlanma: Sürdürülebilir Kalkınmada Hibrid Finansman Stratejilerinin Rolü", IISD Raporu, Şubat, http://www.iisd.org/pdf/2012/harnessing_ppp.pdf, 2012, s.7, Erişim Tarihi: 12.09.2018.

anlaşmazlıklar ya da uyuşmazlıkların meydana gelmesinden kaynaklanır. Bu durum ortaklığın geleceğini tehlikeye sokarken, hizmetlerin sunumu da belirsiz bir sürece girer. Bu durumlar için alternatif çözüm yöntemleri en baştan hesaba katılmalıdır.

- Hükümetler KÖİ taahhütlerinin ne ölçüde ve ne şekilde gerçekleştiği ne gibi fayda ve maliyetler getirdiğini izlemeden önce bu taahhütler üzerine belirli sınırlamalar koymalıdır. Örneğin Macaristan'ın kamu maliyesi kanunu, herhangi bir yılda, çok-yıllı KÖİ taahhütlerinin toplam nominal değerini, o yılki toplam devlet harcamasının tahmini %2'si olarak sınırlandırmaktadır. Aynı şekilde Brezilya'nın KÖİ'ler konusundaki federal kanunu benzer sınırlayıcı hükümler içermektedir. KÖİ taahhütlerinin mevcut değerinin, cari GSYH'nin yüzde X'i kadar sınırlandırılması ve toplam sınır tutarının departmanlara dağıtılması ve böylece her departmana kendi KÖİ programlarını planlamalarına yardımcı olunması da mümkündür. Bunun yanında, uzun dönemde KÖİ taahhütlerini daha kapsamlı mali hedefler kapsamına almak daha iyi olabilir. Örneğin KÖİ taahhütlerinin şimdiki değeri üzerindeki bir sınır, ekonomik yükümlülüklerin (borcu ve KÖİ taahhütlerini de kapsayarak) şimdiki değeri üzerindeki bir sınır içine alınabilir.⁶⁰
- KÖİ'ler kamusal faaliyetin ikamesi ya da göz ardı edilmiş sorumluluklar olarak düşünülmemelidir. Özellikle vatandaşlar ihtiyaçları olan hizmet ve ürünleri uygun bir şekilde kullanırlarken kamu sektörü standartlar koymayı ve ürün güvenliğini, ürünün yararlılığını ve kalitesini denetlemeyi ve sistemler oluşturmayı sürdürmelidir. Bir diğer deyişle KÖİ'ler daha az kamu sektörü değil daha farklı bir hükümet rolü

⁶⁰ Timothy IRWIN, "Hükümetin Beş Yoldan Kamu Özel Ortaklıklarında Harcama Taahhütlerinin Kontrolü", Kamu Özel Ortaklığında Kamu Yatırımlarının Güçlendirilmesi VE Mali Risklerin Yönetimi Uluslararası Semineri 7-8 Mart, Budapeşte/Macaristan, http://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2007/ppp/pdf/tt_p.pdf, 2007, s.19.

anlamına gelmektedir. Özel sektör ortağının güçlü pozisyonu nedeniyle genellikle daha vasıflı kamu sektörü katılımına ihtiyaç duyulmaktadır.⁶¹

- Sağlıklı bir demokrasi, vatandaşlar için tam bilgiye, vatandaşlar tarafından tam katılıma, kamu görevlilerinden bağımsız düşünce ve değerlendirmelere, parlamento ve seçimler için hesap verilebilirliğe dayanır. KOİ'ler bunların hepsinin altını oyar, demokrasinin temel değerlerine zarar verir, işlevselliğini yok eder. Kamusal alan konusunda daha dikkatli olan, artan bir vizyona sahip ve illebet sağlıklı bir demokrasiyi kurmak isteyen bireyler olarak KÖİ önerilerine daha dikkatli yaklaşmalıyız. Bu nedenle kamuyu tam aydınlatma, tam kamusal katılım⁶², seçilmiş görevliler tarafından karar alma ve kamu görevlilerinin hesap verebilirliği konularında istekli ve ısrarcı olmalıyız. Ancak bu şekilde kamu hizmetlerinin sunumunda KOİ'lere daha fazla güvenebilir, kamusal mal ve hizmetleri yeterli miktar ve kalitede temin etmek için ideallerimize daha fazla yaklaşabiliriz.⁶³ Görüleceği üzere KOİ'lerden beklenen yararlar karşılığında ciddi tehditler de söz konusudur. Devletler yukarıda sayılan önlemlere dikkat etmezlerse KÖİ mekanizmaları uzun dönemde kamu maliyesinin sürdürülebilirliğini tehlikeye atabilirler. Hatta bunun da ötesinde toplum için sağlıksız yapılar haline dönüşebilirler. Bu gerçekten hareketle KOİ'lere önyargısız şekilde fakat dikkatlice yaklaşılmalıdır.

⁶¹ Dima JAMALİ “Gelişmekte Olan Ülkelerde Kamu Özel Ortaklıklarının (PPPs) Başarılı ya da Başarısız Olmasına Neden Olan Mekanizmalar”, Uluslararası Kamu Sektörü Yönetimi Dergisi, 17(5), 2004, s.419.

⁶² Mehmet. ŞAHİN, Özge UYSAL, a.g.e, 2012, s.171.

⁶³ Blair REDLİN “Gizli, Riskli Sorumsuz: Demokrasi İçin Kamu Özel Ortaklıkları Ne Kadar Olumsuz”, Parkland Enstitüsü Konferansı “Yaygın Rüya’lar’: Kamu Yararı Vizyonları” 21 Kasım, Edmonton/Alberta(2004)s.5http://cupe.ca/updir/rptbr_Secretive_Risky_Unaccountable_P3_Bad_for_Democracy_1.26.05.pdf.

2.1.8 Avrupa Birliği Kamu Alımları Müktesebatına Uyum

Avrupa Birliği mevzuatında, KÖO'lar hakkında özel bir düzenleme bulunmamaktadır. Ancak, Avrupa Birliği'nde KÖO kavramının ilk kez açıkça ifade edildiği temel kaynak, 2004 yılında Avrupa Komisyonu tarafından düzenlenen Kamu Özel Ortaklıkları ve Topluluk Hukukunda Kamu İhaleleri ile İmtiyazlara İlişkin Yeşil kitaptır. Yeşil Kitap KÖO'ları, kamu ihaleleri ve imtiyazlara ilişkin Topluluk Hukukuna göre ele almaktadır.⁶⁴

AB kamu ihale sisteminin temellerini, Avrupa Topluluğu'nu Kuran Antlaşma'nın mal ve hizmetlerin serbest dolaşımına ve ikamet özgürlüğüne ilişkin 28, 43 ve 49'uncu maddeleri, iş gücünün serbest dolaşımına ilişkin 39 ve ayrımcılık yasağına ilişkin 12'nci maddesi oluşturur. Ortak Avrupa iç pazarının işlerliğinin sağlanması amacıyla, sadece birlik üyesi bir ülkede ikamet eden gerçek veya tüzel bir kişinin birlik üyesi başka bir ülkede yapılacak ihaleye katılabilme serbestisinin tek başına kâfi gelmeyeceğinin anlaşılması ve kamu ihale hukukunun ortak temel esaslara dayanmasının gerekliliğinin fark edilmesi üzerine bu alanı düzenlemek üzere çeşitli direktifler çıkarılmıştır.⁶⁵

1971 yılına kadar, AB ölçeğinde kamu alımlarını konu edinen özel bir düzenlemeye rastlanmaz. Bu alan, Topluluğu kuran Roma Antlaşması metninde yer alan birtakım ilke ve kurallara dayanarak hukukî bir çerçeve bulur.⁶⁶ Dolayısıyla, kamu alımları mevzuat oluşturma çalışmaları, yetmişli yıllarda, yapım işlerinin

⁶⁴ Yeşil Kitap, Kamu Sözleşmeleri ve İmtiyazlar Üzerindeki Kamu Özel Ortaklıkları ve Topluluk Hukuku, 2004.

⁶⁵ Vedat BUZ, Kamu İhale Sözleşmelerinin Kuruluşu ve Geçerlilik Şartları, Ankara, Yetkin, 2007, s.40.

⁶⁶ Muzaffer AKDOĞAN, Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Türk İhale Rejiminin Şeffaflık Açısından Değerlendirilmesi, İstanbul, XII Levha, 2010, s.125.

düzenlenmesine dair iki direktif çıkarılarak başlamıştır.⁶⁷ 1990'lı yıllarda bu direktifler daha belirgin ve açık hükümlerle revize edilmiştir.⁶⁸ Yine bu dönemde hizmet ihalelerini düzenleyen bir direktif⁶⁹ kamu alımı mevzuat setine dâhil olmuştur.

2000 yılı Mayıs ayında Avrupa Parlamentosu mevcut direktiflerde muhtelif değişikliklerin yapılmasını öngören bir paket sunmuştur. Bu çabanın sonucu olarak da iki yeni direktif 29 Ocak 2004 tarihinde Avrupa Parlamentosu'nda onaylanarak yürürlüğe girmiştir.⁷⁰ Bugün itibariyle AB kamu alım mevzuatının temel hükümleri; rekabet ve şeffaflığı artırmak, alım prosedürlerini basitleştirmek ve modernize etmek amacıyla, Avrupa Parlamentosu ve AB Bakanlar Konseyi tarafından onaylanan, kamu alımı yasama paketi olarak da bilinen 2004/17/EC⁷¹ ve 2004/18/EC⁷² konsolide direktifleridir.

Klasik sektör olarak da adlandırılan 2004/18/EC sayılı Direktif, devlet ve belediye işletmelerinin yanı sıra bakanlıklar, merkezi yönetim ve belediye idareleri

⁶⁷ Yetmişli yıllarda çıkarılan söz konusu Direktifler şunlardır: 26 Temmuz 1971 tarih ve 71/305/EEC sayılı Yapım İşlerinde Kamu İhale Usulünün Koordinasyonuna İlişkin Konsey Direktifi ve 16 Ağustos 1977 tarih ve 77/62/EEC sayılı Kamu Alımlarında İhale Usulünün Koordinasyonuna İlişkin Konsey Direktifidir.

⁶⁸ Bu Direktifler sıra ve tarihleriyle şöyledir: 14 Haziran 1993 tarih ve 93/36/EEC sayılı (OJEU, L199, 1993) Kamunun Mal Alımı Sözleşmelerinin Yapılmasına İlişkin Usullerin Koordinasyonunu Konu Alan Konsey Direktifi ve 14 Haziran 1993 tarih ve 93/37/EEC sayılı (OJEU, L199, 1993) Kamu İş Sözleşmelerinin Yapılmasına İlişkin Usullerin Koordinasyonunu Konu Alan Konsey Direktifidir. 93/36/EEC sayılı Direktif, daha önceki 70/32/EEC ve 77/62/EEC sayılı Direktifler ile bunları değiştiren 80/767/EEC ve 88/295/EEC sayılı Direktiflerin yerini almıştır. 93/37/EEC sayılı Direktif ise 71/304/EEC ve 71/305/EEC sayılı Direktifleri değiştiren 89/440/EEC sayılı Direktifin yerini almıştır.

⁶⁹ 8 Haziran 1992 tarih 92/50/EEC sayılı Kamu Hizmet Sözleşmelerinin Yapılmasına İlişkin Usullerin Koordinasyonunu Konu Alan Konsey Direktifi. Bu Direktif daha sonra 97/52/EEC sayılı (OJEU, L328, 13.10.1997) Direktif ile değiştirilmiştir.

⁷⁰ Vedat BUZ, a.g.e. s.42.

⁷¹ Eski 90/351/EEC sayılı eski Utilities Direktifinin yerini almıştır. Bu yeni Direktif; su, enerji, ulaştırma ve posta hizmetleri sektöründe yer alan kuruluşlara ilişkin ihaleleri düzenlemektedir. Bir önceki direktifte yer alan telekomünikasyon sektörü yeni direktifte kapsam dışında bırakılırken, bu sektöre dair ihaleler yeni Direktifin uygulama alanına dâhil edilmemiştir.

⁷² Bu konsolide Direktif, klasik sektörler de denilen mal ve hizmet alımları ile yapım işlerine ilişkin ayrı ayrı düzenlenen üç eski direktifi (92/50/EEC, 93/36/EEC ve 93/37/EEC) tek bir direktif halinde düzenlemiştir.

gibi birçok ihale makamını kapsar. Utilities (altyapı) sektörü olarak da adlandırılan 2004/17/EC sayılı Direktif, su arıtımı, enerji, liman yönetimi ve hava limanı tesisleri gibi spesifik alanlarda işlem yürüten ihale makamlarını kapsamaktadır.⁷³

Avrupa kurumlarının 2004/17 ve 2004/18 sayılı direktifleri kabulü ile kamu alımı ve kamu ihale sözleşmelerine ilişkin hukukun rasyonelleştirilmesi ve basitleştirilmesi yönünde önemli bir adım atılmıştır, fakat 2012 itibariyle bu hedeflere tümüyle ulaşamadığı bugün ortadadır. Nitekim hem Komisyon hem de Avrupa Parlamentosu yakın zamanda söz konusu hukukun modernizasyonu ve basitleştirilmesi için bu alanlarda yeni bir müdahalenin gerekliliğini vurgulamışlardır. Bu konuda, Komisyon'un 27 Ocak 2011 tarihinde Yeşil Kitabı kabul etmesi çok önemlidir. Belgenin hedefi, Avrupa politikalarının daha geniş ölçekte yaygınlığını sağlamak adına bunların kullanımını mümkün kılmak ve ihale karar işlemlerini daha esnek hale getirmek amacıyla kamu alımı hukukunu güncellemektir.⁷⁴

AB kamu alımı düzenlemelerinde ihalelerin, bir "sözleşme" ile sonuçlanan süreçler olarak kurgulandığını belirtmek gerekir. Sözleşmelerin tarafları, sözleşme konusu iş ve maddi karşılık esas alınarak belirlenmiştir. 2004/18/EC sayılı Direktif çerçevesinde, ihale dokümanında sözleşmenin uygulanması aşamasına yönelik olarak çevresel ve istihdama ilişkin şartlara yer verilmesi ile ilgili olarak ise şunlar söylenebilir. Her şeyden önce 2004/18/EC sayılı Direktif ile AB'de üye ülkelerin izledikleri sosyal politikalara ve çevrenin korunmasına kamu ihaleleri yoluyla olumlu katkı yapılması da amaçlanmıştır. İhaleye katılımda yeterlikle ilgili olarak çevre

⁷³ Tiziana BIANCHI, Valentina GUIDI, Ulusal Karşılaştırmalı Anket PPN Genelinde Kamu İhale Sistemleri, Roma, Denetim Otoritesi Avrupa Birliği Politikaları, PPN'nin Koordinasyonu İçin Kamu İhaleleri Departmanı, Başkanlık, Aralık 2010, s.11.

⁷⁴ Andrea MOZATTI, Giorgia AFFERNI, "Avrupa Hukukunda Kamu Sözleşmeleri İle İlgili Son Gelişmeler" ERCL, 04.2011, s.552.

yönetimi standartları bakımından getirilen hükümler yenidir. Önceki Direktifte düzenlenmemiş olan bu husus, AB'nin çevreye duyarlı bir yaklaşım geliştirmesinin doğal bir sonucu olarak görülmelidir.⁷⁵

Avrupa kamu alımı hukuku kapsamında bahsedilmesi gereken ve özel bir alanı düzenleyen bir düzenleme de 2009/81/EC sayılı direktiftir. Direktif, savunma ve güvenlik alımı konularında, yapım ve hizmet dâhil silah, cephane ve savaş malzemelerinin alımına ilişkin kurallar getirmek amacıyla, 2009 yılında özel bir düzenleme olarak yürürlüğe girmiştir. Bu düzenleme, askeri olmayan güvenlik gerekçeli hassas mal, yapım ve hizmet alımları için de geçerlidir. Bu alımlarda istihbarat güvenliği, güvenliğin sağlanması ve işlemlerde gerekli esnekliğin gösterilmesi gibi özel gereksinimlerin göz önünde bulundurulduğu; savunma ve güvenlik alanlarında hassas kamu alımları için ihalenin verilebilmesini uygun hale getiren yeni bir Avrupa mevzuat çerçevesi oluşturmak amaçlanmıştır.⁷⁶

Genel eğilim, yakın zamanda Lizbon Antlaşması ile resmileşen AB'nin yetkilerindeki genişlemenin bir sonucu olarak Avrupa kamu alımı hukukunun giderek yeni boyutlar kazandığı yönündedir. Avrupa kurumları tarafından düşünülen revizyon çabalarının gerçek nedeni ise, 2004/18 ve 2004/17 sayılı direktiflerin eskidiği ve kullanılamaz olduğu kanaatinin artmasıdır.⁷⁷

⁷⁵ Direktifin 50 nci maddesindeki; “Madde 48(2)(f)’de belirtilen durumlara atıfta bulunularak, İdarelerin iktisadi işletmelerin çevre yönetimi standartlarına uygunluğunun bağımsız kuruluşlar tarafından düzenlenen sertifikalar ile onaylanmasını talep ettiği hallerde, idareler Topluluk Eko Yönetim ve Denetim Programı ya da Topluluk kanunlarına ya da sertifikasyonla ilgili Avrupa ya da uluslararası standartlarına uyumlu kuruluşlar tarafından onaylanmış bulunan ilgili Avrupa ve uluslararası standartlara dayalı çevre yönetimi standartlarına atıfta bulunacaktır. İdareler diğer Üye Devletlerde kurulu bulunan kuruluşlar tarafından düzenlenen eşdeğer sertifikaları kabul edecektir. İdareler ayrıca iktisadi işletmelerin sunduğu eşdeğer çevre yönetimi önlemlerini gösteren belgeleri de kabul edecektir.” hükmü, AB'nin bir çevre standardı oluşturma ve bunu üye ülkelerde yerleştirme politikasının bir yansıması olarak kabul edilebilir.

⁷⁶ Andreas MOZATTİ ve Giorgia AFFERNİ, a.g.e. 2011, s.553.

⁷⁷ Andreas MOZATTİ ve Giorgia AFFERNİ, a.g.e. 2011, s.553.

2.2 Türkiye’de Kamu Özel Sektör İşbirliği Modeli

2.2.1 Türkiye’de Kamu Özel İşbirliği Modelinin Tarihçesi

Osmanlı Devleti’nde 1850’li yıllarda demiryolları yapımı ile başlayan KÖİ yatırımları ilerleyen yıllarda, deniz taşımacılığı, hava gazı, su ve benzeri alt yapı alanlarına yayılmıştır. Sanayileşme ile sermaye birikimi sağlayan batı ülkeleri yerleşik firmalarına verilen yatırım imtiyazları sonucunda, Osmanlı Devleti ideal bir yatırım merkezi haline gelmiştir.⁷⁸ KÖİ yatırımları ilk olarak, 1856 yılında İzmir-Aydın demiryolu yapımı için Osmanlı Devleti’nden İngilizlere verilen imtiyaz ile başlamıştır. Yapılan sözleşme gereği İngilizler demiryolunun ilk bölümünün açılmasına takiben, 50 yıl süreyle her yıl firma sermayesinin %6’sı kadar bir kar garantisi elde edecek şekilde bir sözleşme imtiyazını da elde etmişlerdir. Karın bu oranın altına düşmesi durumunda ise, geri kalan kısmının Osmanlı bütçesinden karşılanacağı garantisi de verilmiştir.⁷⁹

Ayrıca yine sözleşme gereği KÖİ firmaları, demiryolu imtiyaz sözleşmeleri ile raylardan 25 km mesafedeki madenlerin işletme hakkına da sahip olmuşlardır. Osmanlı Devleti ise, bu yatırımlar ile gücünü Anadolu da daha da hissettirirken, kısa dönemde ekonomik olarak iyileşmeler sağlamıştır.⁸⁰

Ancak orta ve uzun vadede kontrolsüz ve plansız olarak yapılan dış borçlanmaya paralel olarak yapılan KÖİ yatırımları, makroekonomik göstergeleri olumsuz etkilemiştir. Bu dönemde Osmanlı Devleti, dış borç geri ödeme kapasitesinin iyice zayıflamasından dolayı 1879 yılında damga, alkollü içki, balık

⁷⁸ Coşkun ÇAKIR, Osmanlı Maliyesinde Batı Kontrolü, Lonca Dergisi (2), 2000, s.30-32.

⁷⁹ Orhan KURMUŞ, Emperyalizmin Türkiye’ye Girişi. Ankara: Savaş Yayınları, 1972, s.38.

⁸⁰ Murat ÖZYÜKSEL, Hicaz Demiryolları, I.U, 2000.

avı, tuz ve tütünden alınan vergi gelirlerini 10 yıl boyunca iç borçları karşılığı olarak alacaklılara bırakmak zorunda kalmıştır. Bunu takiben, dış alacaklı Avrupa devletleri 1881 yılında, Merkezi İstanbul’da olan yabancı alacaklıları temsilen 5 ülke (İngiltere, Hollanda, Avusturya, Fransa, İtalya) ile yerli alacaklıları ve Galata Bankerlerini temsilen birer üye olmak üzere toplam 7 üyeden oluşan “Düyun-u Umumiye İdaresi” oluşturmuşlardır. Böylece vergileri toplama ve alacaklılara ödeme görevi ve Osmanlı maliyesinin kontrolü tamamen yabancı devletlerin idaresindeki “Düyun-u Umumiye İdaresi”nin kontrolüne verilmiştir.⁸¹

Ayrıca yine bu dönemde yap işlet devret modeli çerçevesinde özellikle Fransız, Alman ve İngiliz sermayelerinin de katılımı ile çeşitli alt yapı yatırımları, örneğin madenlerin işletilmesi, demiryolu, elektrik, telefon, gaz ve tramvay işletmeciliği gibi alanlarda yatırımlar gerçekleştirilmiştir. Bu model çerçevesinde yapılan yatırımlarda öngörülen teşviklerin yanı sıra hasılat paylaşımı ve demiryolu yatırımlarında olduğu gibi “Kilometre Garantisi Sistemi” adı altında gelir garantisi gibi ilave avantajlar verilmiştir. Böylece, batı sermayesinin Osmanlı Devleti’ne ve ekonomisine tam anlamıyla nüfuzu ve dolayısıyla hâkimiyeti sağlanmıştır.⁸²

1914 yılına geldiğinde dış borçlar hariç yabancı sermayenin yaklaşık olarak üçte ikisi dolaylarında günümüzde KÖİ olarak adlandırılan proje alanlarında yatırım gerçekleştirmiştir. Bu dönemde yabancı yatırımcıların demiryolları üzerinde bu denli yoğunlaşmasının nedenleri olarak, Osmanlı devletinin uyguladığı kilometre garantisinin yanında, sermaye sağlayan ülkelere ucuz hammadde ve kendi sanayi

⁸¹ ATO (Ankara Ticaret Odası), Osmanlı Devleti Dış Borçları, Ankara Ticaret Odası, Ankara, 2009, s.83.

⁸² ATO (Ankara Ticaret Odası), a.g.e, 2009, s.80.

ürünleri için dağıtım ağlarını oluşturması etkili olmuştur.⁸³ Ayrıca, “Kilometre Garantisi Sistemi” olarak adlandırılan sistemle yabancı şirketler kârlarını da garanti altına almaktaydı. Bu sistem uyarınca, yabancı şirketler, garanti edilen kârın altında kâr ettikleri takdirde farkı Bâb-ı Ali’den tahsil ediyorlardı. Sonuç olarak demiryolu ulaşım projeleri, bir yandan “kilometre garantisi” ne dayanan sistematigi ile diğer yandan yabancı demiryolu şirketlerine demiryolu hattının her iki yanında yer alan 25 km’lik alan içinde maden arama ve bulunacak madenleri işletme hakkının verilmesi ve yerli pazarların yabancılara koşulsuz açılması ile ülke maliyesini ve ekonomisini yabancı sermayenin denetimine bırakılmasına imkân vermişti.⁸⁴

Cumhuriyet sonrası ekonomi stratejileri üzerinde de, 1854 yılında başlayan KÖİ ve dış borçlanma stratejisinin sonuçları, borçların son taksitinin ödendiği 1954 yılına kadar etkili olmuştur. 1980’li yıllara kadar borçlanma ve bu kapsamdaki KÖİ yatırımlarından uzak durulmaya çalışılmıştır. 1980’li yıllardan sonra, değişen dünya ve ülke şartlarının getirdiği ihtiyaçlar için, dış kaynak kullanımı Türkiye ekonomisi içinde önemli bir finansman yöntemi haline dönüşmüştür. Ülkede uygulanan politikalar, kaynak yetersizlikleri, maliyetler, döviz ihtiyacı gibi birçok neden ile yurtdışı kaynaklara yönelen özel sektörün, dış kaynak kullanımlarının ülke ekonomisindeki gelişmelere göre artıp azaldığı görülmektedir. Bu kullanımların her ekonomide olduğu gibi, Türkiye ekonomisine de getirdiği yük ve katkılar geçmişten bu yana tartışılmaktadır.⁸⁵

Türkiye’de 1980 yılından itibaren Kamu Özel Ortaklığı çerçevesinde çeşitli uygulamalar görmek mümkündür. Ancak bu uygulamalarda tartışılan konu, Kamu

⁸³ Abdunnur YILDIZ, Osmanlı İmparatorluğunun Borçlanmasında Yabancı Sermayenin Etkisi. İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi (37), 2007, s.124.

⁸⁴ Mehmet ALAGÖZ, Turgut YOKUŞ Kamu Özel İşbirliği (KÖİ) Yatırımları ve Ekonomik İllüzyon Etkisi, 2017, s.118.

⁸⁵ Mehmet ALAGÖZ. Turgut YOKUŞ, a.g.e, 2017, s.119.

Özel Ortaklığı Modeli uygulamalarının özelleştirme uygulamalarıyla bir tutulmasıdır. Bu konuda çeşitli akademik çevrelerde tartışmaların olduğu bilinmektedir.⁸⁶

Konuya ilişkin tartışmalar bir tarafa bırakılırsa Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'ndaki daire başkanının tespitiyle, yapılmış yatırımlara ilişkin uygulamalar, özelleştirme kapsamında değerlendirilirken Kamu Özel Ortaklığı Modeli, gelecekte yapılacak kamu yatırımlarının bugünden özelleştirilmesidir sonucuna ulaşılmıştır. Dolayısıyla konuya ilişkin böyle bir görüş hakimdir.⁸⁷ Netice itibariyle özelleştirmenin Kamu Özel Ortaklığı Modeli uygulamalarından daha kapsamlı olduğunu değerlendirmek mümkün gözükmemektedir. Konuya bu çerçeveden bakmak gerekecektir.⁸⁸

Türkiye, bazı kamu özel ortaklığı modellerini ilk uygulayan ülkelerden biridir. Fakat buna rağmen, modelin uygulandığı yaklaşık 30 yıllık dönem süresince, özel sektör katılımının arzu edilen boyutlara gelemediği, ortaya koyulan projelerde ise genelde sorunlar yaşandığı görülmektedir. Gerçekten de havayolu ulaşımı ve enerji sektörlerinde gerçekleştirilen uygulamalar dışında, kamu özel ortaklığı projelerinin yaygın bir biçimde uygulandığı ve başarılı olduğu başka bir sektör mevcut değildir.⁸⁹

Ülkemizde 1986 yılından Haziran 2017'ye kadar bu yana 187 (Haziran 2017 envanter verileri dâhilinde) tanesi işletme aşamasına geçmiş, 34 tanesi yapım aşamasında olmak üzere toplam 221 KÖİ projesi uygulamaya konulmuştur. 2017 yılı içerisinde KÖİ projelerinin sayısı 6 olarak kaydedilmiştir.

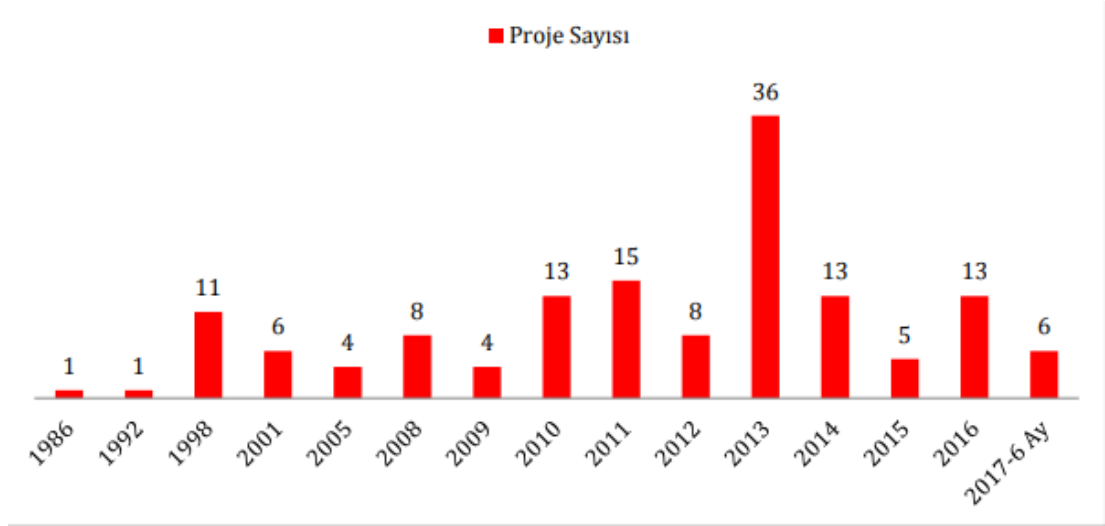
⁸⁶ Ertuğrul ACARTÜRK, Sabiha KESKİN, a.g.e, 2012, s.42.

⁸⁷ Ali Güner TEKİN “Kamu Özel İşbirlikleri/Ortaklıkları [PPP] ve Türkiye Örneği”, ÖİB, Mayıs 2008.

⁸⁸ Ertuğrul ACARTÜRK, Sabiha Keskin, a.g.e, 2012, s.42.

⁸⁹ Mehmet Akif Özer. a.g.e, 2016, s.29.

Şekil-3 Proje Sayısı İtibariyle Türkiye'de Kamu Özel İşbirliği Projelerinin Dağılımı (1986-2017)



Kaynak: Mülga T.C Kalkınma Bakanlığı

Diğer yandan, söz konusu dönem kapsamındaki projelerin sözleşme değeri ise 132,2 milyar ABD doları olarak kaydedilmektedir. 2017'nin ilk 6 ayında gerçekleştirilen projelerin sözleşme değeri ise yaklaşık 4,6 milyar ABD dolarına ulaşmış durumdadır.⁹⁰

2.2.2 Kamu Özel İşbirliği'nin Türk Hukukundaki Yeri

Kamu özel işbirliği modeline ilişkin uygulamalar Osmanlı İmparatorluğu dönemine kadar uzanmakta olup, kamu hizmetine ilişkin imtiyazlar 10 Haziran 1910 tarihli Menafi Umumiye Müteallik İmtiyazat Hakkında Kanun ile yasal duruma

⁹⁰ Mülga T.C Kalkınma Bakanlığı, a.g.e, 2017, s.32.

kavuşmuştur. 1910 tarihli Kanun bugün kalen yürürlüktedir ve genel olarak kamu hizmeti imtiyaz modelinin yasal çerçevesini oluşturmaktadır.⁹¹

Cumhuriyet döneminde birkaç örnek dışında imtiyaz yöntemine başvurulmamıştır. Kamu hizmetleri daha çok devlet eliyle yürütülmüştür. Ancak zamanla kamu hizmetlerine duyulan ek ihtiyaçlarla birlikte kamu hizmetlerinin nitelik ve nicelik olarak gösterdiği artış, devlet tarafından yatırımlara ayrılan kaynakların yetersiz kalmasına sebep olmuş, bu kaynakların etkin bir şekilde kullanılmasında görülen eksiklikler ve klasik anlayışla kamu hizmetlerinin istenen kalite ve düzeyde sunulamaması nedeniyle KÖİ modellerinin uygulanması tercih edilmeye başlanmıştır. Bu kapsamda, 1980’li yıllardan itibaren bazı yasal düzenlemeler yapılarak kamu hizmetlerinin özel sektör eliyle ve farklı modellerle sunulması yoluna gidilmiştir.⁹²

2.2.2.1 Anayasal Çerçeve

Anayasanın 47. maddesinin son fıkrasında yer alan “Devlet, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişileri tarafından yürütülen yatırım ve hizmetlerden hangilerinin özel hukuk sözleşmeleri ile gerçek ve tüzel kişilere yaptırılacağı veya devredilebileceği kanunla belirlenir.” hükmü uyarınca hangi kamu hizmetlerinin özel sektör kuruluşları aracılığı ile yürütülebileceği ile ilgili belirsizlikler ilgili maddelerde çözüme kavuşturulmuştur. Bu kapsamda özel sektör tarafından Kamu Özel Ortaklığı çerçevesinde öteden beri gerçekleştirilen hizmetlerin

⁹¹ Mülga T.C Kalkınma. Bakanlığı, a.g.e, 2017, s.34.

⁹² Mülga T.C Kalkınma. Bakanlığı, a.g.e, 2017, ss.34-35.

sayılmasının yanında bilgi teknolojileri, turizm, konut, eğitim, kültür, sağlık, kentsel dönüşüm, adalet, güvenlik ve genel idare altyapısı ve araştırma-geliştirme gibi alanlar ve hizmetler de sayılmıştır. Adalet, güvenlik, sağlık ve eğitim hizmetlerinin sadece alt yapıya yönelik yatırımlarının gerçekleştirilmesinde bu kanun kapsamında Kamu Özel Ortaklığı Modellerinden yararlanılabilecektir.⁹³

Kamu hizmetlerinin imtiyaz hukuku alanından çıkartılması amacıyla 1999 yılında Anayasa değişikliğinin gerçekleştirilmesine karar verilmiştir. Değişiklik kapsamında “Devlet, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişileri tarafından yürütülen yatırım ve hizmetlerden hangilerinin özel hukuk sözleşmeleri ile gerçek veya tüzelkişilere yaptırabileceği veya devredebileceği kanunla belirlenir.” hükmü getirilmiştir. Dolayısıyla Anayasa Mahkemesi’nin yasayla değiştirilemeyeceğini öngördüğü hukuki niteliğin, Anayasa Mahkemesi’nin denetim alanı dışında bulunan Anayasa metni değiştirilerek sağlanması yoluna gidilmiştir. Anayasa’da yapılan bu değişiklik ile bugün, enerji sektöründe yaşanan sorunlara kaynaklık eden olumsuz yaklaşımların uygulama alanı bulduğu görülmektedir. Anayasa’da yapılan düzenlemeye göre, kamu hizmetlerinin imtiyaz sözleşmesiyle özel kişilere devredilmesi esası korunarak özel hukuk sözleşmesi yapılabilmesinin ön koşulu olarak yasal düzenleme yapılması öngörülmüştür.⁹⁴

⁹³ Abdullah UZ, a.g.e, 2007, s.37.

⁹⁴ (http://www.emo.org.tr/ekler/3a6b2ee7d0c0db3_ek.pdf, Erişim Tarihi: 09.09.2018).

2.2.2.2 Diğer Yasal Düzenlemeler

Tablo-3 Kamu Özel İşbirliği Diğer Yasal Düzenlemeler

MODEL	MEVZUAT
Yap-İşlet-Devret (YİD)	3996 Sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun
	3996 Sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanunun Uygulama Usul ve Esaslarına İlişkin Karar
	3096 Sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun
	3564 Sayılı Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Erişme Kontrolü Karayolu (Otoyol) Yapımı, Bakımı ve İşletilmesi ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun
	Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Erişme Kontrolü Karayolu (Otoyol) Yapımı, Bakımı ve İşletilmesi ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliği
Yap-Kirala-Devret (YKD)	6428 Sayılı Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İş Birliği Modeli İle Tesis Yaptırılması, Yenilenmesi Ve Hizmet Alınması Hakkında Kanun
	Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İş Birliği Modeli İle Tesis Yaptırılması, Yenilenmesi Ve Hizmet Alınmasına Dair Uygulama Yönetmeliği

	652 Sayılı Millî Eğitim Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 23. Maddesi
	Eğitim Öğretim Tesislerinin Kiralama Karşılığı Yapıtırılması ile Tesislerdeki Eğitim Öğretim Hizmet Alanları Dışındaki Hizmet ve Alanların İşletilmesi Karşılığında Yenilenmesine Dair Yönetmelik
	351 sayılı Yüksek Öğrenim Kredi Ve Yurt Hizmetleri Kanununun 20.Maddesi
Yap-İşlet (Yİ)	4283 Sayılı Yap-İşlet Modeli İle Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması Ve İşletilmesi İle Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun
	Yap-İşlet Modeli İle Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması Ve İşletilmesi İle Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Yönetmelik
Özelleştirme ve İşletme Hakkı Devri (İHD)	4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun
	5335 Sayılı Kanunun 33.Maddesi (Havaalanı İşletme Hakkının Devri)
	4458 Sayılı Gümrük Kanunun 218/A Maddesi (Gümrük Kapılarının İşletme Hakkının Devri)
İmtiyaz	Menafi Umumiye Müteallik İmtiyaz Hakkında Kanun
	Menafi Umumiye Müteallik İmtiyaz Hakkındaki 10 Haziran 1326 Tarihli Kanuna Bazı Maddeler Tezyiline ve Bu Kanunun Bazı Maddelerinin İlğasına Dair Kanun

	Kamu Hizmetleri İle İlgili İmtiyaz Şartlaşma Ve Sözleşmelerinden Doğan Uyuşmazlıklarda Tahkim Yoluna Başvurulması Halinde Uyulması Gereken İlkeler Dair Kanun
--	---

2015 ve 2017 yıllarında bu kanunlarda yapılan değişiklikler ve KÖİ ile ilgili hukuki gelişmeler şu şekildedir;

15 Nisan 2015 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 6639 sayılı Kanunun 3. Maddesi ile 21.02.2013 tarihli ve 6428 sayılı “Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İş Birliği Modeli ile Tesis Yapıtırılması, Yenilenmesi ve Hizmet Alınması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik yapılması hakkında Kanunun” 4. Maddesinin 11. Fıkrasında yer alan, “Sözleşmenin Uygulanması sırasında taraflar arasında doğabilecek hukuki ihtilaflarda Türk hukuku uygulanır ve ihtilafların çözümünde T.C mahkemeleri görevli ve yetkilidir. Ancak, taraflar ihtilafların esasına Türk hukukunun uygulanması ve davanın Türkiye’de görülmesi kaydıyla ihtilafların 21.06.2001 tarihli ve 4686 sayılı Milletlerarası Tahkim Kanunu çerçevesinde çözümlenebileceği kararlaştırabilirler” ifadesinde bulunan “...ve davanın Türkiye’de görülmesi” ibaresi kanun metninden çıkartılmıştır. Böylece sözleşme uyuşmazlıklarında Türkiye dışında da tahkim yerinin belirlenebilmesi olanağı sağlanmıştır.

30 Haziran 2016 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanan 8998 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla “3996 sayılı bazı yatırım ve hizmetlerin Yap-İşlet- Devret Modeli Çerçevesinde Yapıtırılması Hakkında Kanuna” göre Yap-İşlet-Devret modeli çerçevesinde yaptırılan köprülerin kullanımında alınacak geçiş ücretlerindeki KDV oranı %8 olarak belirlenmiştir.

20 Ağustos 2016 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 6745 sayılı Kanunun 3. Maddesi ile 31.08.1956 tarihli ve 6831 sayılı Orman Kanununa, “Bu maddenin yürürlük tarihinden önce Karayolları Genel Müdürlüğü tarafından erişme kontrolü uygulanan karayollarında yapılan, işletilen, işlettirilen veya Yap-İşlet-Devret modeli esas alınarak yaptırılan ve işlettirilen binalar ile hizmet tesisleri ve bakım işletme tesisleri, erişme kontrolü uygulanan karayolunun müştemilatı sayılır. Bu bina ve tesislerin Devlet ormanlarında bulunması halinde Orman ve Su işleri Bakanlığınca Karayolları Genel Müdürlüğüne devrine bedelsiz olarak izin verilir” düzenlemesi GEÇİCİ MADDE 10 olarak eklenmiştir.

7 Eylül 2016 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 6745 sayılı Kanunun 74. Maddesi ile 21.02.2013 tarihli ve 6428 sayılı “Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İşbirliği Modeli ile Tesis Yaptırılması, Yenilenmesi ve Hizmet Alınması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’un 4. Maddesinin 4. Fıkrası (4); “İdare, yüklenicinin sözleşme kapsamına giren faaliyetlerini bütün aşamalarda denetler veya denetletir. Bakanlık, yüklenicinin performans denetimini ve işin yönetimine ilişkin olarak bir denetim ve yönetim sistemi kurabilir. Denetimle yetkilendirilecek isteklilerden, ekonomik ve mali yeterlik ile mesleki ve teknik yeterliklerinin belirlenmesine ilişkin olarak gerekli bilgi ve belgeler istenir. Bu amaçla isteklinin, bankalardan temin edilecek mali durumu ile ilgili belgeler, ilgili mevzuat uyarınca yayımlanması zorunlu olan bilançonun gerekli görülen bölümleri, yoksa bunlara eşdeğer belgeleri, iş hacmini gösteren toplam cirosu veya ihale konusu işin niteliğine göre yeterlik değerlendirilmesinde kullanılmak üzere, ihale dokümanında ve ihale veya ön yeterliğe ilişkin ilan veya davet belgelerinde belirtilen diğer belgeler istenir.

Denetimle yetkilendirilen yüklenicinin taahhüdünü ihale dokümanı ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirmesi veya işi sürecinde bitirmemesi halinde, ihale dokümanında belirlenen oranda gecikme cezası uygulanmak üzere, idarenin en az on gün süreli ve nedenleri açıkça belirtilen ihtarına rağmen aynı durumun devam etmesi halinde, ayrıca protesto çekmeye gerek kalmaksızın kesin teminat ve varsa ek kesin teminatlar gelir kaydedilir ve sözleşme feshedilerek hesabı genel hükümlere göre tasfiye edilir. Denetimle yetkilendirilen yüklenici, hazırladıkları raporlardaki yanlış ve yanıltıcı bilgi ve kanaatler sebebiyle doğabilecek zararlar ile sözleşme kapsamındaki faaliyetleri dolayısıyla idare ve üçüncü kişilere verecekleri zararlardan ve denetime ilişkin olarak idareye sunacakları bilgi ve belgelerin, mali ve teknik tablo ve raporların sözleşmesine ve ilgili mevzuatına uygunluğu ve doğruluğundan, genel kabul görmüş denetim ilke ve esaslarına göre denetiminden on beş yıl süreyle sorumludur” şeklinde değiştirilmiştir.

Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun, Gider Vergileri Kanunu, Veraset ve İntikal Vergisi Kanunu, Gelir Vergisi Kanunu, Vergi Usul Kanunu, Motorlu Taşıtlar Vergisi Kanunu, Değerli Kâğıtlar Kanunu, Katma Değer Vergisi Kanunu, Emlak Vergisi Kanunu, Kurumlar Vergisi Kanunu, Damga Vergisi Kanunu ve Harçlar Kanunu da dâhil birçok vergi kanununda değişikliğe neden olan 7061 sayılı Bazı Vergi Kanunları ile Diğer Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (“Kanun”) 5 Aralık 2017 tarihli ve 30261 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak, Kamu Özel İşbirliği Projelerinde kanunda öngörülen şartlar altında Damga Vergisi ve Harç Muafiyeti sağlanmıştır.

Damga Vergisi Kanununa ekli (2) sayılı tabloya “54 - Kamu özel işbirliği projelerinin finansmanı için yurt dışında ihraç edilen menkul kıymet karşılığında fon

temin etmek üzere kurulan özel amaçlı kuruluşların, bu fonları proje yüklenicisi firmalara kullandırmasına ilişkin olarak düzenlenen kâğıtlar ile bunların teminatı ve geri ödenmesine ilişkin işlemler nedeniyle düzenlenen kâğıtlar” bendi eklenerek söz konusu kâğıtlar için damga vergisi istisnası sağlanmıştır;

Harçlar Kanunu’nun 123’üncü maddesine “kamu özel işbirliği projelerinin finansmanı için yurtdışında ihraç edilen menkul kıymet karşılığında fon temin etmek üzere kurulan özel amaçlı kuruluşların, bu fonları proje yüklenicisi firmalara kullandırmasına ilişkin işlemler ile bunların teminatı ve geri ödenmesine ilişkin işlemler, yargı harçları hariç” ifadesi eklenerek bu suretle söz konusu işlemler belirtilen harçlardan muaf tutulmuştur.

21.12.2017 tarih ve 30277 sayılı Resmi Gazete’ de yayımlanarak, Hazine Müsteşarlığı Tarafından Gerçekleştirilecek Borç Üstlenimi Hakkında Yönetmelik 7 inci maddesinin birinci fıkrası itibarı ile aşağıdaki şekilde değiştirilmiş, aynı maddeye birinci fıkrasından sonra gelmek üzere aşağıdaki ikinci fıkra eklenmiş ve diğer fıkralar buna göre teselsül ettirilmiştir.

“Sözleşmenin feshine ilişkin olarak verilen fesih hali bildiriminin bir örneği idare tarafından Müsteşarlığa bildirilir. Bildirim süresi borç üstlenim anlaşmasında kararlaştırılır ve otuz günü aşamaz. Fesih hali bildiriminin şirket veya kreditor tarafından düzenlendiği hallerde, ilgili örneğin idare tarafından süresinde Müsteşarlığa iletilmesi durumunda, şirketin veya kreditorün Müsteşarlığa ilettiği fesih hali bildirim örneği, idare tarafından gönderilmiş gibi sonuç doğurur.

Nihai üstlenim tutarı, ödemeye esas teşkil etmek üzere kreditor tarafından Müsteşarlığa bildirilir.”

2010 yılından bugüne Mülga Kalkınma Bakanlığınca ülkemizdeki tüm KOİ'leri tek çatı altında toplayacak bir kanun tasarısı taslağı üzerinde çalışmalar yürütülmekteydi. Ancak geçen sürede söz konusu taslak kanunlaşamadı.

Ayrıca, atık su altyapı projelerinin KÖİ ile gerçekleştirilmesini teminen Bakanlığımızca da bir kanun tasarısı hazırlanmıştır.

2.2.3 Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye’de Kamu Özel Ortaklığına Yönelik Gelişmeler

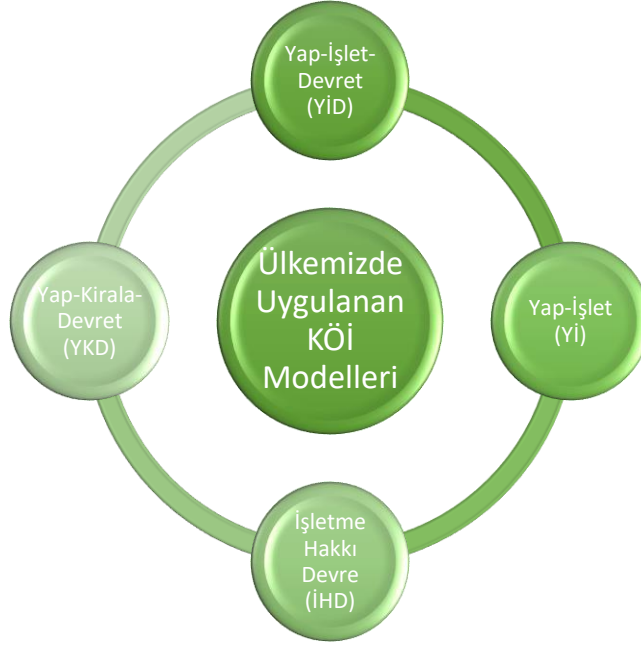
Kamu özel ortaklığı modeli, haberleşme ve ulaştırma, güvenlik, enerji üretimi ve dağıtımı, hastaneler, eğitim binaları, okullar, stadyumlar, turizm, imalat ve konut yapımı, kültürel, kentsel ve kırsal altyapı düzenlemeleri ile kamu idarelerinin altyapı yatırım ve hizmetleri gibi alanlarda uygulanmaktadır.⁹⁵ Türkiye’de enerji, sağlık, ulaşım gibi kamu hizmetlerinin sağlanmasında bu modelden yararlanılmaktadır. Karayolları Genel Müdürlüğü bünyesinde, Kamu Özel Sektör Ortaklığı Bölge Müdürlüğü oluşturulmuştur. Bununla birlikte, Sağlık Bakanlığı bünyesinde, Kamu Özel İşbirliği Daire Başkanlığı, Mülga Kalkınma Bakanlığı bünyesinde Kamu Özel İşbirliği Daire Başkanlığı kurulmuştur.⁹⁶

⁹⁵ Ertuğrul ACARTÜRK, ve Sabiha KESKİN, a.g.e, 2012, s.29.

⁹⁶ Sefa USTA. Erdal BİLGİÇ (Yerel Yönetimlerde Hizmet Sunumu : Kamu Özel Ortaklığı Modeli), Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi Yıl: 2016/1, Sayı:23, s.257.

2.2.4 Kamu Özel İşbirliği Çerçevesinde Ülkemizde Kullanılan Yöntemler

Şekil-4 Ülkemizde Uygulanan KÖİ Modelleri



1980 sonrasında Türkiye’de de sermayenin yetersizliği veya başka bir deyişle yurtiçi tasarrufların yetersizliği nedeniyle değerlendirilemeyen alanların ve iktisadî nitelikteki kaynakların kullanımının sağlanması amacıyla Yap-İşlet-Devret gibi yöntemlere başvurulmaya başlanmıştır. Yap-İşlet-Devret örneğinde, devletin çeşitli nedenlerle yatırım yapmadığı veya yapamadığı alanlarda mal ve hizmet üretiminin gerçekleştirilmesine imkân verecek sabit yatırımların özel kesim tarafından yapılmasına izin verilirken söz konusu faaliyet alanının gelirini yatırımı gerçekleştiren özel kesim biriminin belirli bir süre ile elde etmesine izin verilmektedir. Gerçekleştirilen yatırım konusu belirli bir süre sonunda kamu kesimine devredilmektedir. Söz konusu yöntem ile Türkiye’de özellikle döviz ihtiyacı duyulan alanlarda yabancı sermaye girişini teşvik etmek amacıyla yaygın olarak başvurulduğu ifade edilmektedir. Bu yolla ayrıca ileri teknoloji transferinin

sağlanabileceği ileri sürülmüştür. Özel kesimin geliştirilmesi de bu yöntemin başka bir nedeni olabilmektedir.⁹⁷

Türkiye'nin bu alanda dikkat çekici bir özelliği bulunmaktadır. Dünyadaki ilk uygulamalara sahip olmasa da Türkiye elektrik sektörü yatırımlarını hızlandırmak üzere 1984'de çıkardığı özel kesim girişimcilerinin elektrik sektöründe Yap-İşlet-Devret ve İşletme Hakkı Devri yöntemleriyle proje gerçekleştirmelerine imkân sağlayan 3096 sayılı Kanunla, dünyada Yap-İşlet-Devret yöntemini ilk kez kanunlaştıran ülke olmuştur. Bunun yanında uluslararası kamuoyunda Yap-İşlet-Devret teriminin İngilizce kısaltması olan BOT (Build-OperateTransfer) terimini ilk kullanan kişinin de dönemin başbakanı Turgut Özal olduğu ifade edilmektedir.⁹⁸

Türkiye'de KÖİ ile ilgili düzenlemeler oldukça dağınık bir yapıdadır. Bunun nedeni ise söz konusu modelin özellikle sektörler bazında ortaya çıkan ihtiyaca binaen zaman içerisinde ayrı düzenlemelerle hukukî bir temele bağlanmış olmasıdır. Nitekim T.C. Mülga Kalkınma Bakanlığı'nın Onuncu Kalkınma Planı çerçevesinde hazırlanan Kamu Özel İşbirliği Özel İhtisas Komisyonu Raporu'nda⁹⁹ bu durumdan kaynaklı sorunların çözümü için bir çerçeve KÖİ kanunu ile düzenlemelerdeki dağınıklığın giderilmesi önerilmektedir.

Şimdi KÖİ Modelleri çerçevesinde uygulanan yöntemleri inceleyelim;

⁹⁷Yusuf ALPER, İktisadi Amaçları ve Sosyal Sonuçlarıyla Özelleştirme, Ankara: Sağlık-İş Yayınları. 1994, s.64-65.

⁹⁸ Mülga T.C. Kalkınma Bakanlığı, a.g.e, 2014, s.2.

⁹⁹ Mülga T.C. Kalkınma Bakanlığı, a.g.e, 2014, s.85.

2.2.4.1 Yap-İşlet-Devret Yöntemi (YİD) Yöntemi

Yap işlet devret yöntemi; kamunun alanına giren yüksek bir finansman gerektiren bir yatırım veya kamu hizmetinin, sermayesi ve riski kendine ait olmak üzere, özel teşebbüs (yerli, yabancı veya ortaklaşa girişimler) tarafından kurulmasını, kâr sağlayamaya dönük olarak belirli bir süre işletildikten sonra tesisin ilgili kamu kuruluşuna şartsız ve bedelsiz olarak devir ve teslimini içeren bir proje finansman modelidir.¹⁰⁰¹⁰¹

Erdoğan yap işlet devret modelini, özelleştirme yöntemleri arasında önemli bir yer işgal eden bir yaklaşım olarak değerlendirmektedir. Sistem, genel olarak devredilen hizmetlerin üretim, dağıtım ve sunum imtiyazının özel sektör kuruluşuna verilmesi üzerinde durmaktadır.¹⁰² YİD yaklaşımında, imtiyaz sahipleri veya sözleşme makamı, kamu kesiminden aldıkları hizmet ruhsatlarını, hizmetin geliştirilmesi ve işletilmesi için belirli süreliğine ellerinde bulundurmaktadır. İmtiyaz sahibi, hizmetleri belirli bir süre işlettikten sonra idareye geriye vermekle birlikte, hizmetleri işletirken gerçek sahibi gibi davranmaktadır.¹⁰³

Kazgan’a göre YİD yöntemi Osmanlı’nın imtiyazlı şirketler-adli kapitülasyonlar modelinin tekrar ortaya çıkmış hali, yerli-yabancı işbirliğidir. Yakın gelecekte Türkiye ve benzer durumdaki pek çok ülkede alt yapı tesislerini yabancı

¹⁰⁰ Uğur EMEK, Ek ve Değişiklikleri ile Yap-İşlet-Devret (YİD), Yap-İşlet (Yİ) ve Kamu Hizmeti İmtiyazı Mevzuatı, DPT İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Hukuki Tedbirler ve Kurumsal Düzenlemeler Dairesi Başkanlığı, Ankara, 2002.s.3

¹⁰¹ Ertuğrul ACARTÜRK, “Yerel Yönetimlerin Hizmet Sunumunda Alternatif Yöntemler”, Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı:6, Balıkesir, 2001,s.49

¹⁰² Hasan ERDOĞAN, “Belediye Yatırımlarının Finansmanında Yap İşlet Devret Alternatifi: Antalya Sarısu Mesire Alanı Örneği”, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt: 15, Sayı: 3, 2010, s.475

¹⁰³ Hasan ERDOĞAN, a.g.e, 2010, s.474

sermayenin ele geçireceği ve uluslararası tahkimin adli kapitülasyonların yerini alacağı bir modeldir.¹⁰⁴

YİD yöntemine ilişkin hazırlanan TBMM araştırma komisyonu raporunda;¹⁰⁵ bir altyapı projesinin tümüyle özel sektör tarafından finanse edilmesini amaçlayan bir model olarak sunulsa da YİD yönteminde, pratikte doğrudan şirkete ortak olunması, bir takım krediler sağlanması veya garanti verilmesi gibi yollarla kamunun katkısının da görüldüğü belirtilmekte ve YİD yönteminin özellikleri özetle şu şekilde dile getirilmektedir:

- Kamu hizmetleri ve yatırımlarının özel sektör eliyle yapılması ve işletilmesi,
- Finansman sorununa çözüm getirilmesi, yatırımların gerçekleşmesinin sağlanması
- Teknolojik gereksinimlerin karşılanması,
- Projelerde bir tarafın kamu kurumu diğer tarafın da genellikle uluslararası kuruluşların yer aldığı konsorsiyum olması
- Yatırımı gerçekleştirecek firmaların ayrı bir şirket kurma zorunluluğunun olması,
- Üretilen mal ve hizmetler için devlet tarafından satın alma veya ödeme garantisi verilebilmesi (ülkemizdeki uygulamada tamamına satın alma veya ödeme garantisi verilmiştir.)
- Projenin finansmanında kullanılan kredilerin geri ödenmesi hususunda herhangi bir sınırlama getirilmemesi.

Bu yöntem özellikle doğal tekelin söz konusu olduğu kamusal hizmetlerin üretilmesinde kullanılmaktadır.¹⁰⁶ Genellikle büyük sermaye ve ileri teknoloji isteyen

¹⁰⁴ Gülten KAZGAN, Tanzimat'tan 21. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2002. s.243.

¹⁰⁵ www.tbmm.gov.tr, İnternet Erişim Tarihi: 11.09.2018.

¹⁰⁶ Tarık VURAL, Yerel Kamusal Malların Sunumunda Alternatif Yöntemler. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2007.

otoyollar, metrolar, asma köprüler, havaalanları, santraller ve benzeri kamu yatırımlarının devlete yük getirmeden yapılması amaçlanmaktadır. Uzun dönemde mali kaynak sağlayıcı özelliği olan metro, turizm tesisleri ve alışveriş kompleksleri gibi projelerin belediyeye doğrudan mali veya teknik bir yük getirmeden yapılması belediyelerin temel amacını oluşturur. Türkiye’de özellikle belediyeler bu modeli 5393 sayılı ve 5216 sayılı kanunlarla birlikte yaygın bir şekilde kullanarak kendi bütçe imkânları ile gerçekleştiremeyecekleri metro, raylı sistem, ticaret merkezi gibi hizmetler gerçekleştirmişlerdir. Bunların yanında iş hanı, otogar, konut inşaatı, gazino, otel, motel ve eğlence merkezlerinin yapımı için de yararlanmışlardır.¹⁰⁷

2.2.4.1 YİD Modelinin Yasal Altyapısı

YİD Modelinin yasal altyapısı, dayanakları ve ilgili yasalar ile bu yasalarda yapılan değişiklikler;¹⁰⁸

T.C. Anayasasının Devletleştirme ve Özelleştirmeye ilişkin hükümlerde “Devlet, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişileri tarafından yürütülen yatırım ve hizmetlerden hangilerinin özel hukuk sözleşmeleri ile gerçek veya tüzel kişilere yaptırılabilirliği veya devredilebileceği kanunla belirlenir.” Dendiğinden bu metin YİD modelinin anayasal temelini oluşturmaktadır.

- Elektrik üretimi, iletimi ve ticareti ile ilgili kanun (4 Aralık 1984 tarih, 3096 sayı).
- Otoyol yapımı, bakımı ve işletilmesi ile ilgili kanun (28 Mayıs 1988 tarih, 3465 sayı).

¹⁰⁷ Ertuğrul ACARTÜRK ,a.g.e, 2001, ss.46-60.

¹⁰⁸ www.resmigazete.gov.tr/default.aspx, İnternet Erişim Tarihi: 11.09.2018.

- Genel anlamda, bazı yatırım ve hizmetlerin Yap- İşlet- Devret çerçevesinde yaptırılması amacıyla çıkartılan kanun ¹⁰⁹ (18 Haziran 1994 tarih, 3996 sayı). Kamusal hizmet alanlarında özel kuruluşlara yapım ve işletme imtiyazları verilmesine ilişkin çerçeve niteliğindeki 3996 sayılı yasa, yalnız elektrik üretimi ya da otoyol yapımı ve işletilmesinde değil çok daha geniş bir kamu hizmeti yelpazesinde, modelin uygulanmasını düzenlemek amacıyla çıkarılmıştır.
- 4283 sayılı “Yap-İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun”,
- 4446 sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun”,
- Bazı yatırım ve Yap- İşlet- Devret modeli çerçevesinde yaptırılması hakkında kanunda değişiklik yapılmasına dair kanun (24 Kasım 1994 tarih, 4047 sayı). 4047 sayılı yasa ile enerji sektörü 3996 sayılı yasa kapsamında çıkarılmış, ayrıca sektördeki işlerin Bakanlığın isteği üzerine 3996 sayılı yasanın 5,11,12 ve 14. madde hükümlerinden yararlanabileceği kurala bağlanmıştır.
- 3996 sayılı bazı yatırım ve hizmetlerin Yap- İşlet- Devret modeli çerçevesinde yaptırılması hakkında kanunda değişiklik yapılmasına dair kanun (30 Ağustos 1996 tarih, 4180 sayı). 4180 sayılı yasa ile 3996 sayılı yasanın hazine garantilerine ilişkin 11.maddesinin kapsamı genişletilmiş ve kamu kurum ve kuruluşlarınca görevli şirketlere sağlanacak üretim girdilerinin sağlanamaması nedeniyle ortaya çıkabilecek ödeme yükümlülükleri güvence kapsamı içine alınmıştır.

- Danıştay kanunu ve idari yargılama usulü kanununun bazı maddelerinde değişiklik yapılmasına dair kanun (18 Aralık 1999 tarih, 4492 sayı).
- Bazı yatırım ve hizmetlerin Yap- İşlet- Devret modeli çerçevesinde yaptırılması hakkında kanunun bazı maddelerinde değişiklik yapılmasına ilişkin kanun (20 Aralık 1999 tarih, 4493 sayı). Daha önce 4047 sayılı yasa ile 3996 sayılı yasanın kapsamından çıkarılan elektrik üretim, iletim, dağıtım ve ticaret işleri, bu yasa ile yeniden 3996 sayılı yasanın kapsamına alınmıştır
- Kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıklarda tahkim yoluna başvurulması halinde uyulması gereken ilkelere dair kanun (21 Ocak 2000 tarih, 4501 sayı). Mevcut imtiyaz sözleşmelerinin özel hukuk sözleşmesine dönüştürülmesi imkânı getirmiştir.
- Özelleştirme uygulamalarının düzenlenmesine ve bazı kanun ve kanun hükmünde kararnamelerinde değişiklik yapılmasına dair kanun (24 Kasım 1994 tarih, 4046 sayı).
- 18 Ocak 1954 tarih ve 6224 sayılı kanun ile 24 Kasım 1994 tarih, 4046 sayılı kanunda değişiklik yapılmasına dair kanun (27 Nisan 1995 tarih, 4105 sayı).
- Yabancı sermaye teşvik kanunu (18 Ocak 1994 tarih, 6224 sayı).
- Enerji ve Tabi Kaynaklar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında kanun (19 Şubat 1985 tarih, 3154 sayı).
- 3096 sayılı Türkiye Elektrik Kurumu dışındaki kuruluşların elektrik üretimi, iletimi, dağıtım ve ticareti ile görevlendirilmesi hakkında kanunun bir maddesinin değiştirilmesine dair kanun hükmünde kararnamenin değiştirilerek kabulü ile aynı kanunun bir maddesinde değişiklik yapılmasına ve bu kanuna ek maddeler eklenmesine ilişkin kanun (07 Mart 1990 tarih, 3613 sayı).

- Enerji Piyasası Yasası (20 Şubat 2001 tarih, 4628 sayı).
- Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Elektrik Enerjisi Üretimi Amaçlı Kullanımına İlişkin Kanun (Kanun No:5346, Tarih:10.05.2005) 4749 sayılı Kamu Finansmanı Ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun.
- 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunun da büyükşehirlerin YİD modelini kullanabileceği belirtilmektedir.
- 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda Belediyelerin YİD modelini kullanabileceği belirtilmektedir.
- 5302 sayılı İl Özel idaresi Kanunu ise İl Özel İdarelerin YİD modelini kullanabileceği belirtilmektedir.
- 09.05.2008 tarih ve 5762 sayılı kanun ile 3996 sayılı yasada yapılan değişiklikler ile YİD modelinin kapsamı genişletilerek, uygulamada karşılaşılan çeşitli sorunlar giderilmeye çalışılmıştır.
- 6288 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu ile Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanunda ve Kamu İhale Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair 4 Nisan 2012 tarihli Kanun ile Yap-İşlet Devret modeliyle, kamu ve özel sektör ortaklığıyla yapılacak altyapı projelerine KDV istisnası getirilmiş ve süresinden önce tesisin devri halinde idarece kredi üstlenimiyle ilgili düzenlemeler yapılmıştır.
- 06.08.1994 tarih ve 94/5907 sayılı “Bazı Yatırım Ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında 3996 sayılı Kanunun Uygulama Usul ve Esaslarına İlişkin Karar

- 07.03.2005 tarih ve 2005/8572 sayılı “Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yapıtırılması Hakkında 3996 Sayılı Kanunun Uygulama Usul ve Esaslarına İlişkin Karar’da değişiklik yapılmasına dair Karar
- Hazine Garantileri Verilmesi, İzlenmesi, Bütçeleştirilmesi ve Raporlanmasına İlişkin Esas ve Usullere Dair Yönetmelik (12.04.2002 tarih ve 24724 sayılı RG).
- Hazine Garantileri Kapsamında Yapılacak Ödemelerin Üstlenilmesinde Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik: (21.12.2002 tarih ve 24970 sayılı RG)

YİD konusunda uzun yıllara dayanan yasal düzenlemeler, zaman zaman siyasi tartışmaların da konusu olmuştur. Özel sektörün bu model çerçevesinde gerçekleştirmek istediği yatırımlar ve bu amaca yönelik olarak yapılan sözleşmelerin “İmtiyaz Sözleşmesi” değil “Özel Hukuk Hükümlerine Bağlı Sözleşmeler” kapsamında değerlendirilmesi istenmiştir

Yasal düzenlemeler yapılsa da Anayasa Mahkemesi bu maddeleri iptal etmiş ve yapılan sözleşmelerin “imtiyaz sözleşmesi” olduğu kararını vermiştir. Bu nedenle de bu sözleşmeler idari sözleşmeler olarak kabul edilmiştir. Yabancı yatırımcılar ise uyuşmazlıkların “Uluslararası Tahkim” yoluyla çözülmesini istemişlerdir. Yabancı yatırımcıların YİD modeli çerçevesinde yatırım yapmak isteklerinin bir ön koşulu olarak gözüken Uluslararası Tahkim sorunu 13 Ağustos 1999 tarih ve 4446 sayılı yasa ile aşılmıştır. Danıştay’ın bu tür sözleşmeleri inceleme yetkisi de tahkim yolunu öngörülme-yen sözleşmelerle sınırlandırılmıştır. Son olarak 22 Ocak 2000 tarih ve 4501 sayılı yasa ile kamu imtiyaz sözleşmelerinde, bu sözleşmelerden doğan uyuşmazlıkların tahkim yoluyla çözümü-lenmesi durumunda taraflarca sözleşme yapılırken uyulması gereken ilke ve esaslar belirtilmiştir. Danıştay 1.Daire Başkanlığı 11.09.2003 tarihli kararıyla 4493 sayılı Kanundan sonra yap- işlet-devret

sözleşmelerinin kamu hizmeti imtiyaz sözleşmesi olarak nitelendirilemeyeceğine ve Danıştay'ın görüş bildirmesine gerek olmadığına karar vermiştir.

2.2.4.1.2 YİD Modelinin Avantajlı ve Dezavantajlı Yönleri

YİD modelinin en önemli avantajı finansman imkânıdır. Sağlanan bu finansman kaynağı ile borçlanmadan kurtulan devlet borç yönetimi hususunda önemli bir avantaj elde etmektedir. Bu avantajın yanı sıra YİD ile özel sektörün kapsamı genişlemekte ayrıca yabancı sermayenin ülkeye girişi kolaylaşmaktadır. Yabancı sermayeye açılan yeni yatırım alanları yurt içi hasılayı da olumlu etkilemektedir. YİD modeli özel sektörün karlılık, verimlilik ve etkinlik ilkeleri ile performans yönetim sistemine uygun anlayışların kamu hizmetlerine uygulanabilirliğini artırdığı gibi ileri teknolojinin de kamusal hizmetlere transferini hızlandırmaktadır. Bu durum ise kamusal hizmetlerin daha düşük maliyet ve daha kaliteli üretim ile sunumuna imkân tanımaktadır.¹¹⁰

YİD modeli her ne kadar birçok olumlu getiriyi içerisinde barındırsa da önemli dezavantajları da beraberinde getirebilmektedir. Zira modelin gerçekleştirilebilirliği ülkenin siyasi ve ekonomik istikrarına direk bağlıdır. Ayrıca model maliyetler tamamen karşılandıktan ve özel sektör yeterli karı elde ettikten sonra tesisin kamuya devrini içerdiğinden devrin geciktirilerek karın artırılması için maliyetlerin yüksek gösterilmesi riskini barındırmaktadır. Ayrıca karın nasıl ve ne kadar belirlenmesi hususu da tartışmaları beraberinde getirmektedir. Ayrıca

¹¹⁰ Ebru TURAN, Yap İşlet Devret Modelinde Muhasebe Düzeni, Sosyal Bilimler Enstitüsü Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, 2009, s.53.

devredilen tesisle ilgili yeterli bilgi ve tecrübeye sahip olmayan bir kamu yönetiminin varlığı halinde de karlı bir şekilde işleyerek ekonomiye katma değer üreten tesisin hebası söz konusu olabilmektedir. Devletin görev alanının artması ve büyümesi anlamına gelen devir konusu da tartışmalı durumdadır.¹¹¹

Şekil-5 YİD Projelerinde Karşılaşılan Riskler



Kaynak: (www.baker.comhk)

¹¹¹ Ebru TURAN, Yap İşlet Devret Modelinde Muhasebe Düzeni, Sosyal Bilimler Enstitüsü Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, 2009, 53-54.

Tablo-4 Özel Sektöre Transfer Edilebilen ve Edilemeyen Riskler

	ÖZEL SEKTÖRE TRANSFER EDİLEN RİSKLER	ÖZEL SEKTÖRE TRANSFER EDİLEMİYEN RİSKLER
Tasarım ve Geliştirme Safhası		
Tasarımın riski	Tesisin kamuya en yararlı hizmeti sunacak şekilde tasarlanması	Kamu yararı gereklerinin özel şirkete ayrıntılı olarak aktarılmasından sorumludur.
Teknoloji ve eskime riski	En yüksek teknolojinin kullanımının ve sürekliliğinin garanti edilmesi	
İnşaat Safhası		
İnşaat riski	Geciken projeler için devlete cezalı ödemelerin yapılması	
Yasal riskler		Yasal değişiklikler sonucu özel şirketin zarar etmesi ya da projenin gecikmesi durumunda, devlet şirketin bu zararını üstlenir.

İşletim Safhası		
Performans riski	Proje anlaşmasında belirlenen standartlara uyulmaması durumunda şirket tazminat öder	
İşletim maliyeti riski	Proje anlaşmasına göre risk paylaşılabilir	Proje anlaşmasına göre risk paylaşılabilir
Talep riski		Devletin asgari hizmet geliri garantisi
Artık değer riski	Projenin ekonomik ömrü sonunda, tesisi özel sektörde kalırsa bakım ve onarım maliyeti	Projenin ekonomik ömrü sonunda, tesisi özel sektörde kalırsa bakım ve onarım maliyeti

Kaynak: Dilek LEBLEBİCİ TEKER, Sağlık Sektöründe Proje Finansman Modelleri: Türkiye İçin Bir Model Önerisi ve Bir Hastane Projesinin Fizibilite Analizi, Muhasebe ve Finansman Dergisi, S.37, 2008.

Sonuç olarak YİD modeli, Türkiye’de yüksek sermaye ve yüksek teknik bilgi gerektiren projelerin finansmanında önemli bir rol oynamaktadır. 3996 sayılı Kanun’un yayımlandığı 1994 yılından bu yana temel mevzuat ve ilişik mevzuatta kendini çağın ve ekonomik trendlerin gereğince uyarlamakta ve mümkün olduğunca yerli ve yabancı yatırımcının önünü açmaya çalışmaktadır.

İşte 6288 sayılı Kanun'un 1. maddesiyle KDVK'na eklenen Geçici 29. madde YİD modelinde gerçekleşen yatırım ve projeler için önemli bir KDV İstisnası getirmiş ve bu istisnanın süresini de 2023 yılının bitimine kadar uzun tutmuştur. Geçici 29. madde ile getirilen KDV istisnası proje üstlenici mükellefleri önemli bir vergi külfetinden kurtarmakta ve de istisna tutulan KDV kadar finansman fazlaları olmaktadır. Bu tedbir vergi politikası bakımından da çok rasyonel bir tedbirdir. Zira bu KDV İstisnasıyla yatırımcının önü açılmak suretiyle hem ekonomiye reel üretim yapan bir firma katılmış olacak ve hem de istihdama katkısı olacaktır. Ayrıca uzun dönemli işletme sürelerinde firmalar ürettiği mal ve hizmetlerin satımından elde edeceği kardan da devlete gelir ve kurumlar vergisi ödeyeceklerdir. Böylece devlet, YİD modeli sayesinde kamu hizmetinin görülmesi, istihdamda artış ve de vergi geliri elde edecektir.¹¹²

2.2.4.2 Yap-İşlet Modeli

YİD modelinin devretme aşamasına yöneltilen eleştiriler nedeniyle (özelleştirme, rekabet açısından) yeni arayışlara yönelme olmuştur. Yeni çözüm, “Yap İşlet” (Yİ) modelidir. Yİ modeli, “bir altyapı tesisinin özel sektör tarafından tasarlanıp, finansmanının sağlanarak inşa edilmesi ve hizmetin ifa edilmesini öngören modeldir”.¹¹³ YİD modelinde özel sektörün bir sahipliği söz konusu olmayıp devletin tekelinde olan bir görevin, bir sözleşme kapsamında kendi kontrolünde bir özel işletme yoluyla gerçekleştirilmesidir. Dolayısıyla, kurulacak

¹¹² Gökhan Kürşat YERLİKAYA Türkiye’de Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Görevli Şirkete Tanınan Yatırım Dönemi Ve Proje Kapsamında Katma Değer Vergisi İstisnası, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, C. LXXI, S. 2, 2013, s. 542.

¹¹³ Mülga T.C Hazine Müsteşarlığı Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü, “Ülkemizde Uygulanan KÖİ Modelleri ve Yasal Altyapı”.

tesisler bunu gerçekleştirecek işletmenin sahipliğinde olmayıp, öngörülen işletme süresi sonunda ilgili kamu kuruluşuna devri söz konusu olmaktadır. Bununla birlikte, Yİ modeli kapsamında kurulacak tesisler, özel sektörün sahipliğinde olmaktadır.¹¹⁴

Yİ modeli, 08.06.1996 tarih ve 96/8269 sayılı “Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı” ile düzenlenmiş ve buna dayalı olarak bir tebliğ çıkarılmıştır. Ancak hem bu Bakanlar Kurulu Kararı hem de tebliğle yapılan düzenlemelerin yasal dayanağı bulunmadığı nedeniyle Danıştay tarafından yürütmenin durdurulmasına karar verilmiştir. Bunun üzerine 16.07.1997 tarih ve 4283 sayılı “Yap İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun” çıkarılmıştır.¹¹⁵ Bu yasa ile hidroelektrik, jeotermal, nükleer santraller ve diğer yenilenebilir enerji kaynakları ile çalıştırılacak santraller kapsam dışında tutulmuş olup, sadece termik santrallerin inşası, işletilmesi ve üretilecek elektrik enerjisinin belirli esas ve usuller kapsamında satışını öngören bir model getirilmiştir.¹¹⁶ Dolayısıyla, Yİ modeli, “elektrik enerjisi santrallerinin üretim şirketleri mülkiyetlerinde kurulmalarını, işletilmelerini, üretilen elektrik enerjisinin belirlenecek esas ve usuller çerçevesinde satışını içeren modelini” ifade etmektedir.¹¹⁷

¹¹⁴ TÜSİAD, “Türkiye’de Su Yönetimi: Sorunlar ve Öneriler” 2008, s.128.

¹¹⁵ 283 Sayılı Yap-İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi İle Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun, R.G. Tarihi: 19.07.1997, R.G. Sayısı: 23054 <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4283.pdf> (13.09.2018).

¹¹⁶ Osman YILMAZ, “Altyapı Projelerinin Finansmanında Yap İşlet Devret (YİD) Modeli” (Ed. C.C. AKTAN, D. DİLEYİCİ ve İ.Y. VURAL), Altyapı Ekonomisi: Altyapı Hizmetlerinde Serbestleşme ve Özelleştirme, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2005.

¹¹⁷ Mülga T.C. Kalkınma Bakanlığı, “Kamu Özel İşbirliğine İlişkin Mevzuat” 2012 http://www.kalkinma.gov.tr/KamuOzelIsbirligiYayinlar/1.KAMU_%C3%96ZEL_%C4%B0%C5%9EB%C4%B0RL%C4%B0%C4%9E%C4%B0_MEVZUATI.pdf (13.09.2018).

Projelerin modellere göre dağılımı incelendiğinde, Türkiye’de en yaygın olarak kullanılan kamu-özel işbirliği modelinin YİD olduğu görülmektedir. İşletme hakkı devredilen projeler yüzde 34’lük pay alırken, Yİ modeli ile elektrik üretimi için inşa edilen doğalgaz çevrim santralleri dışında Yİ modelinin kullanılmamış olduğu görülmektedir.¹¹⁸

2.2.4.3 Yap Kirala Devret

Bir altyapı yatırımının özel sektör eliyle tasarlandığı, finansmanının karşılanarak inşa edildiği, belirli bir müddet için kamuya kiralandığı, gerekli hallerde yatırım kapsamındaki mal ve hizmet üretim birimlerinin kısmen veya tamamen yüklenici tarafından işletildiği ve yapının mülkiyetinin kira dönemi sonunda kamuya geçtiği modeldir.¹¹⁹

KÖİ yönteminin Yap-Kirala-Devret modelinin uygulama alanına bakıldığında sağlık alanında yer bulduğu görülür. Sağlık sektöründe KÖİ yöntemlerinin uygulanabilmesi 03.07.2005 tarihli ve 5396 sayılı kanunla 3359 sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanununa eklenen Ek Madde 7 ile mümkün kılınmıştır. Bu maddeyle ; “Yapılmasının gerekli olduğuna Yüksek Planlama Kurulunca karar verilen sağlık tesislerinin Sağlık Bakanlığınca verilecek ön proje ve belirlenecek temel standartlar çerçevesinde, kendisine veya Hazineye ait taşınmazlar üzerinde

¹¹⁸ Mülga T.C. Kalkınma Bakanlığı, “Dünyada ve Türkiye’de Kamu-Özel İşbirliği Uygulamalarına İlişkin Gelişmeler” Yatırım Programlama İzleme ve Değerlendirme Genel Müdürlüğü, 2012, s.25, http://www.kalkinma.gov.tr/KamuOzelIsbirligiYayinlar/2_Password_Removed.pdf (15.09.2018).

¹¹⁹ Mülga T.C Hazine Müsteşarlığı Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü, a.g.e, “Ülkemizde Uygulanan KÖİ Modelleri ve Yasal Altyapı”.

ihale ile belirlenecek gerçek veya özel hukuk tüzel kişilerine 49 yılı geçmemek karşılığı yaptırılabilir.” ibaresi getirilmiştir.¹²⁰

Yap - Kirala - Devret Modeli, Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu’nda 2005 yılında yapılan değişiklikle sisteme giriş yapmış olup sağlık hizmetleri ile bağlantılı olarak uygulanmaktadır. Sağlık Bakanlığı; yatırımcıların, Bakanlık tarafından kiralanacak sağlık tesislerini kamuya ait taşınmazlar üzerinde inşa etmesine izin vermektedir. Sağlık hizmetleri dışında söz konusu tesislere ilişkin bütün hizmetler özel sektör tarafından sağlanmaktadır. Tesisin niteliklerine göre, eğer yatırımcı işletme hizmetleri de sunmakta ise, bu husus kira bedelinin takdirinde dikkate alınmaktadır. Uygulanacak hukuk ve yetkili mahkemeye ilişkin olarak özel bir düzenleme bulunmadığından; bu model kapsamında değerlendirilen sözleşmeler, kamu hukuku sözleşmeleridir ve idare mahkemelerinin yetki ve görevi dâhilindedir.¹²¹

Yöntemin en önemli avantajı kamu projelerinin yapım aşamasında sıkça karşılaşılan inşaat süresinin uzaması ve maliyetinin artması riskini özel sektöre aktarmasıdır.¹²² KÖİ yönteminin uygulanması kapsamında Sağlık Bakanlığı bünyesinde Kamu Özel Ortaklığı Daire Başkanlığı kurulmuştur. Bu birim KÖİ yönteminin uygulanması aşamasında proje geliştirme, ihale sürecini yönetme, sözleşme taslağının hazırlanması gibi Sağlık Bakanlığının görevi olan işlemleri yapmaktadır.¹²³

¹²⁰ Harun GÜNGÖR, Sağlık Sektöründe Kamu-Özel İşbirliği Uygulamaları ve Türkiye İçin Değerlendirme, Uzmanlık Tezi, T.C. Mülga Kalkınma Bakanlığı, 2012, s.96.

¹²¹ Işıl Canaz YILMAZ, Türkiye’de Kamu Özel Sektör Ortaklığı Modelleri, s.5.

¹²² Harun GÜNGÖR, a.g.e, 2012, s. 101.

¹²³ Harun GÜNGÖR, a.g.e, 2012 s. 102.

2.2.4.4 İşletme Hakkı Devri

Kuruluşların bir bütün olarak veya aktiflerindeki mal ve hizmet üretim birimlerinin mülkiyet hakkı kamuda kalmak şartıyla üretim birimlerinin bedel karşılığı belli bir süre ve şartlarla işletilmesi hakkının özel kişilere (gerçek veya tüzel) devredilmesidir.¹²⁴

Kamunun mülkiyetinde bulunan bir tesisin işletmesinin belirli bir süre için özel sektöre devrine dayanan İşletme Hakkı Devri modeline ilişkin düzenlemeler 04.12.1984 tarihli ve 3096 sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun, 28.05.1988 tarihli ve 3465 sayılı “Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Erişme Kontrollü Karayolu (Otoyol) Yapımı, Bakımı ve İşletilmesi ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun, 24.11.1994 tarihli ve 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanunda yer almaktadır.¹²⁵

¹²⁴ Yusuf Ziya TÜRK, Türkiye’de Özelleştirme Uygulamalarının Analizi, Mülga T.C. Kalkınma Bakanlığı, Yayın no:2885, Ankara, 2014, s.23.

¹²⁵ Mülga T.C Hazine Müsteşarlığı, a.g.e, Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü, Ülkemizde Uygulanan KÖİ Modelleri ve Yasal Altyapı.

BÖLÜM 3

3. ÇEVRESEL ALTYAPI PROJELERİNDE ÖZEL SEKTÖRÜN

ROLÜNÜN ARTTIRILMASI

3.1 GİRİŞ

Nüfusun dünya genelinde giderek artması, suya olan ihtiyacı artırmış ve kaynakların gün geçtikçe daha kısıtlı hale gelmesine sebep olmuştur. Dünyada su kaynaklarının yüzde 2,5'i tatlı su olmakla beraber bu suların yüzde 70'i buzullar şeklinde yer almaktadır. Bir diğer ifadeyle erişilebilen tatlı su miktarı dünyada var olan toplam su varlığının yüzde 1'inden daha da azdır. Söz konusu oran her ne kadar yüzde bir gibi küçük bir rakamla ifade ediliyor olsa da tatlı su ekosistemleri bilinen tüm hayvan türlerinin yüzde 10'una ev sahipliği yapmaktadır. Ancak Dünya Doğayı Koruma Vakfı (Doğa İçin Dünya Rüzgar Fonu, WWF)'nın 2012 yılına ait Yaşayan Gezegen Raporu'na göre, tatlı su ekosistemleri 1970 yılından günümüze kadar yüzde 37 oranıyla en fazla kayba uğrayan ekosistemlerdir.¹²⁶

Dünya nüfusunun yaklaşık yüzde 20'si (1,4 milyar insan) su sıkıntısı olan yerlerde yaşamaya devam ederken, bu oranın 2050 yılında yüzde 40'ın üzerine çıkması beklenmektedir. Diğer taraftan 1,6 milyar insan maddi kaynak yetersizliğinden dolayı uygun altyapının olmaması sebebiyle su sıkıntısı çekmektedir. Su sorunu sosyal, ekonomik ve çevresel alanlarda nüfus arttıkça daha da fazla hissedilmektedir. Örneğin, son yüzyıl içerisinde dünya nüfusu üç kat

¹²⁶ Ayşe UYDURANOĞLU ÖKTEM, Ayça AKSOY, Türkiye'nin Su Riskleri Raporu, WWF, İstanbul, Ofset Yapımevi, 2014, s.5.

artarken, su kaynaklarına olan talep miktarı ise yedi kat artış göstermiştir.¹²⁷ Nüfus artışıyla birlikte, küresel iklim değişikliği, buharlaşma ve yağış yoluyla su döngüsünün etkilenecek sel ve kuraklıkların meydana gelmesi de su sıkıntılarının sebep olmaktadır. Dünya Ekonomik Forumu için 2014 yılında hazırlanan “Risk Raporu’na göre su kıtlığı, dünyadaki en önemli üç risk arasında yer almaktadır. Bu durum, yalnızca su sıkıntısı olan havzaları değil, çok sayıda üretim sürecini de etkilemektedir. Artan uluslararası ticaret hacmiyle birlikte su, yalnızca yerel değil küresel bir kaynak olarak da kabul edilmekte ve bu nedenle tatlı su kaynaklarının sürdürülebilirliği ekonomik olarak da önem taşımaktadır. Dolayısıyla temiz ve sağlıklı su tedarikinde bulunamayan ülkelerin ekonomik kalkınma hedefleri de olumsuz açıdan etkilenmektedir.¹²⁸

Su yönetimi, tüm ülkelerde kamu idarelerinin temel görevleri arasında yer almaktadır. Ancak kısıtlı kaynaklarla ihtiyaçları karşılamak kolay olmadığından yeni yöntemler geliştirilmekte ve atık su arıtma tesisleriyle birlikte atık sular kullanılabilir sulara dönüştürülmektedir. Atık su arıtma tesislerinin sayısı son yıllarda giderek artmakta ancak atık su arıtma yönteminin maliyetli olması nedeniyle ciddi ölçüde kamu mali kaynağının kullanılması gerekmektedir.¹²⁹

Atık su arıtma tesisleri incelendiğinde, gelişmekte olan ülkelere ait 2,5 milyar nüfusun yaklaşık yüzde 50’sinin tesis sıkıntısı çektiği görülmektedir. 2030 yılı Temiz

¹²⁷ Ayşe UYDURANOĞLU ÖKTEM, Ayça AKSOY, a.g.e, 2014, s.10.

¹²⁸ Ayşe SOFUOĞLU DÖNERTAŞ, Uzmanlık Tezi, Yatırım Programlama İzleme Ve Değerlendirme Genel Müdürlüğü Haziran 2018, Kamu-Özel İşbirliği Modelinin Kentsel İçme Suyu Ve Atık su Projelerine Uygulanması, s.27.

¹²⁹ Ayşe SOFUOĞLU DÖNERTAŞ, a.g.e, Haziran 2018, s.28.

Su ve Arıtma Üzerine Sürdürülebilir Kalkınma Hedeflerinde ise şu ifadeler yer almaktadır.¹³⁰

- Herkes için uygun fiyatlı ve güvenli içme suyunu tedarik edebilmek
- Herkes için yeterli ve eşit seviyede arıtılmış temiz su tedarik edebilmek
- Tüm sektörlerde etkin su kullanımını sağlayabilmek

Görüldüğü üzere, temiz ve güvenli içme sularının tedarik edilmesi ve atık suların etkin bir şekilde arıtılabilmesi sürdürülebilir kalkınma hedefleri arasında yer almaktadır. Ancak söz konusu hedeflere ulaşabilmek için öncelikle büyük yatırımlara ve altyapı yatırımlarında hizmet kalitesinin artırılmasına ihtiyaç duyulmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde, içme suyu ve atık su sektörünün yeterli ölçüde finanse edilmediği görülmekte ve bu nedenle kamu idareleri KÖİ modelini, sektörde performansı artıran ve finansal sürdürülebilirliği sağlayan yöntem olarak görmektedir.¹³¹

3.2 Çevresel Altyapı Projelerinde Neo Liberal Açılımlar

Su dâhil farklı kaynaklardan enerji üretilmesi dağıtım, kentlerdeki doğalgaz şebekelerinin tesisi ve işletmesi, telekomünikasyon hizmetlerinde özel sektörün yaygın olarak yer almasına karşılık içme ve kullanma suyu temini ile atık su arıtma tesislerinin inşa, işletme ve bakımında da özel sektörün görevlendirilmesi çalışmaları 1990'lı yıllardan itibaren hız kazanmıştır.

¹³⁰ Dünya Bankası, Altyapı Hizmetlerinde Kamu Özel Ortaklığı: Su ve Sağlık Hizmetlerinde KÖİ'ler Washington D.C.(Çevrimiçi) 9 Şubat 2016.

¹³¹ Ayşe SOFUOĞLU DÖNERTAŞ, a.g.e, Haziran 2018, s.28.

Ancak bu çabalar diğer hizmetlerde yakalanan başarıyı gösterememiş ve çeşitli tepki ve itirazlarla karşılaşmıştır.

Bugünün gelişmiş ülkeleri diyebileceğimiz devletlerde içme ve kullanma suyu ile kanalizasyon hizmetlerinin özel sektöre gördürülmesi noktasında ilginç bir durumla karşılaşmaktadır. Avrupa ve Kuzey Amerika’da Sanayi Devrimi devam ederken büyük kentlerde içme ve kullanma suyu hizmetleri ile kanalizasyon hizmetleri özel sektör tarafından sadece yüksek gelirli gruplara ulaştırılmıştır. Ancak bu kentlere göç eden sanayi işçilerinin yaşadığı gece kondu bölgelerinde; yeterli içme ve kullanma suyu ile kanalizasyon sisteminin olmaması kolera ve tifo gibi salgın hastalıklara neden olmuş ve kentlerin diğer bölgelerine de bu hastalıklar zamanla yayılmıştır. Bu nedenle 19.yy’dan itibaren zamanın hükümetleri politika değişikliğine gitmişler ve bu hizmetler kamu eliyle yürütölür hale gelmiştir.1970’li yıllarla birlikte ise yeterli bir altyapı stokuna ulaşılması ile birlikte kalan hizmetler, yenilemeler, işletme-bakım faaliyetleri özel sektör eliyle yürütölümeye başlamıştır. Su sektöründe devletçi yaklaşımlardan liberal politikalara dönüş Batı-Kuzey eksenli ülkeler olarak da tarif edeceğimiz coğrafya da oldukça geç bir döneme rast gelmektedir.

Devletçi ideoloji toplumun ihtiyaç ve sorunlarına cevap vermede en iyi yöntemin, politik süreçler içinde devlet girişiminin olduğunu savunmaktadır. Buna karşılık Neo liberal doktrin ekonomik kalkınmada özel sektörün rolüne vurgu

yaparak devletin düzenleyici bir rol üstlenmesini ve ekonomik faaliyetlere doğrudan karışmaması savını ileri sürmektedir.¹³²

Neo liberal yaklaşım, küreselleşme olgusuna paralel olarak, 1990'lı yılların başından itibaren uluslararası kalkınma ve su politikalarına ilişkin tartışmalarda büyük etki yaratmıştır. 1992 yılında kabul edilen “Dublin İlkeleri” su sektöründe dört temel esas ortaya koymuştur. Bu ilkeler özetle; suyla ilgili kalkınma çabalarında çevrenin dikkate alınması, katılımcı su yönetim anlayışının benimsenmesi, kadınların su yönetiminde ön plana çıkması ve suyun ekonomik bir meta olarak değerlendirilmesi gereği olarak sıralanabilir. Belirtilen ilkeler çerçevesinde su sektöründe DSK (Dünya Su Konseyi) ve KSO (Küresel Su Ortaklığı) gibi yeni uluslararası kuruluşlar ortaya çıkmıştır. Dünya Bankası ise “Dublin İlkeleri”ni kendi yaklaşımına göre yorumlayarak özellikle suyun “ekonomik bir meta” olduğu görüşünden hareketle, diğer uluslararası kurumlarla birlikte “yapısal uyum programları” çerçevesinde neoliberal politikalara yön vermeye başlamıştır.¹³³

Dünya geneline bakıldığında başta Afrika kıtası olmak üzere pek çok ülkede sağlıklı içme suyu ve kanalizasyon hizmetlerinden yararlanabilen insan sayısı oldukça azdır. Bu hizmetlerden yararlanma noktasında küresel işbirliği ve dayanışma olgusu oldukça elzemdir.

Bir insanın yaşamını sürdürebilmesi için gerekli olan asgari düzeyde temiz su ihtiyacı günde yaklaşık 20 litredir. Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı 2006 yılı verilerine göre gelişmekte olan ülkelere 1,1 milyar insanın temiz suya ulaşamadığı ve günde ancak 5 litre su kullanabildiği belirtilmektedir. Avrupa’da kullanılan su

¹³² Özden BİLEN, Türkiye’nin Su Gündemi, Su Yönetimi Ve AB Su Politikaları, Ankara, 2008, ss.47-48.

¹³³ Özden BİLEN, a.g.e, 2008, ss.47-48.

miktarı ortalama bir değer olarak 200 l/gün, ABD’de ise 400 l/gündür. Sağlıklı kanalizasyon sisteminden yoksun nüfus küresel ölçeekte 2,6 milyar olup, daha da kötümser bir tablo ortaya çıkmaktadır. Rapora göre, ishal gibi önlenabilir hastalıklardan her yıl 1,8 milyon çocuk hayatını kaybetmektedir.¹³⁴

3.2.1 Çevresel Altyapı Projelerinde Uygulanan Özel Sektör Katılım Modelleri

Su hizmetlerinin ve kanalizasyon hizmetlerine ilişkin faaliyetlerin tamamıyla kamu kurumları eliyle yürütülmesinden özel sektörün sürece belirli alanlarda katılımı ile bütünün özel sektör kanalıyla yapılmasına kadar pek çok farklı model uygulanagelmiştir.

Tablo-5 Özel Sektör Katılım Modelleri

	Kamu Kurumları	Kamu-Özel Sektör Ortaklığı					Varlık Satışı ile ÖZELLEŞTİRME
		Hizmet Sözleşmesi	Yönetim Sözleşmesi	Kiralama	İmtiyaz Sözleşmesi	Yap-İşlet-Devret (YİD)	
Varlık Mülkiyeti	Kamu	Kamu	Kamu	Kamu	Kamu	Kamu/Özel Sektör	Özel Sektör
Sermaye Yatırımı	Kamu	Kamu	Kamu	Kamu	Özel Sektör	Özel Sektör	Özel Sektör
Ticari Risk	Kamu	Kamu	Kamu	Kamu/Özel Sektör	Özel Sektör	Özel Sektör	Özel Sektör
İşletme ve Bakım	Kamu	Kamu/Özel Sektör	Özel Sektör	Özel Sektör	Özel Sektör	Özel Sektör	Özel Sektör

¹³⁴ Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı, İnsani Gelişme Raporu, Kıtılığın Ötesinde: Güç, Yoksulluk Ve Küresel Su Krizi, 2006, s. 5.

Sözleşme Süresi	Süresiz	1-2 Yıl	3-5 Yıl	8-15 Yıl	25-30 Yıl	20-30 Yıl	Süresiz
-----------------	---------	---------	---------	----------	-----------	-----------	---------

Kaynak: Bu Tablo, Gordon Mcgranahan Ve Jessica Budds, Privatization And The Provision... s.18'den Değiştirilerek Alınmıştır.

“Hizmet sözleşmelerinde su sayaçlarının temin ve bakımı, içme suyu dağıtım ve kanalizasyon sistemindeki boruların tamiri ve yenilenmesi, atık su arıtma tesisleri ile pompa istasyonlarının işletme ve bakımı, kaçakların izlenmesi, bu konuda veri toplanması, su sayaçlarının okunarak su ücretlerinin tahakkuk ettirilmesi, toplanması ve benzeri çok sayıdaki hizmetten sadece bir bölümü özel sektör eliyle yapılır. Şirketler hizmet sözleşmeleri ile saptanan sınırlı görevlerden sorumlu tutulmuş olup, hizmeti karşılığında “sabit bir bedel” ödenir. Kısa süreli sözleşmelerdir. İşletme süresi bakımından hizmet sözleşmeleri 1-2 yıl aralığında değişmektedir. “Yönetim sözleşmelerinde ise; tüm su veya kanalizasyon şebekesinin teknik ve ticari “işletme ve bakım hizmetleri” özel sektöre devredilir ve kısa süreler için bağtlanır. Mevcut sistemin genişletilmesi ve yaygınlaştırılmasına ilişkin yatırım hizmetleri ilgili kamu kuruluşunca gerçekleştirilir. Sektöre girmek isteyen ancak kapsamlı yatırım faaliyetleri için ülke veya kent riskini göze almak istemeyen şirketler, ilk aşamada, bu tip sözleşmeleri tercih ederler. Hizmet karşılığı genellikle su tarifelerinden bağımsız “sabit bir bedel” olarak ödenir.“ Kiralama sözleşmeleri” yönetim sözleşmelerine benzer. Bütün işletme ve bakım hizmetleri sözleşmede saptanan hizmet standartlarına göre, özel sektörcce, 8–15 yıllık süreler için yükümlenilir. Yönetim sözleşmelerinden farklı olarak firmanın hizmet karşılığı, su tarifeleri ile ilişkilendirilmiştir. Şirket sayaçları okuyarak su bedellerini tahakkuk ettirir ve toplar;

ilgili kamu kuruluşuna kiralama bedelini öder. Kalan miktar şirketin hizmet karşılığıdır. Kiralama sözleşmesi örnekleri, Orta Afrika Cumhuriyeti ve Güney Afrika Cumhuriyeti'nde görülmektedir.¹³⁵

“İmtiyaz sözleşmelerinde, hizmet veren kamu işletmesi bütünüyle özel sektör tarafından yönetilir. İşletme ve bakım hizmetleri ile birlikte ihtiyaca göre genişleyen yatırım hizmetleri de özel sektörün yükümlülüğündedir. Şirket gerek yatırım gerek bakım hizmetleri ile ilgili ticari riskleri de üzerine alır. Ancak uygulamalar değerlendirildiğinde; ticari risklerin büyük ölçüde sözleşme bağtlanırken giderilmeye çalışıldığı veya asgari düzeye indirildiği görülecektir. İmtiyaz sözleşmeleri, şirketçe yapılan yatırımların geri ödenebilmesi için 25- 30 yıl gibi uzun süreleri kapsar. İmtiyaz süresinin sonunda bütün tesisler ilgili kamu kurumuna devir edilir veya yeni bir sözleşme tekrar imtiyaz tesis edilir. Bu uygulamalar Nelspruit (Güney Afrika), Jakarta (Endonezya), Buenos Aires (Arjantin) gibi kentlerde görülmektedir. “Yap-işlet-devret sözleşmeleri” imtiyaz sözleşmelerine büyük ölçüde benzer; farkı ise sözleşme yapılmadan önce belirli bir tesisin kurulmasının baştan saptanmış olmasıdır. Atık su veya içme suyu arıtma tesisi gibi yatırımların özel sektörce gerçekleştirilmesi önceden kararlaştırılır. Örneğin; arıtılan suların ilgili kamu kurumlarca satın alınması esasları sözleşmede yer alır. Bu yönüyle önceden tesis edilmiş bir içme suyu şebekesinin işletme ve bakımı gibi hizmetlerden farklıdır. Belirtilen model özel sektöre belirli alanlarda tanınan kısmi imtiyazlardır. Belirtilen modelin uygulanması örnekleri Çin, Hindistan, Malezya ve Güney Afrika’da bulunmaktadır.¹³⁶

¹³⁵ Özden BİLEN, a.g.e, 2008, s.52

¹³⁶ Özden BİLEN, a.g.e, 2008, s.52-53.

“Varlık satışı ile özelleştirme” de, diğer modellerden farklı olarak, kamu kurumlarına ait tüm su alt yapısı yani mülkiyet hakları da; süresiz olarak özel şirkete devir edilir. Belirtilen sistem su sektöründe nadiren uygulanmaktadır. Birleşik Krallığın İngiltere ve Galler bölgesinde 1989 yılında “bölgesel su otoriteleri” kamu şirketlerine dönüştürülmüş ve hisselerin tümü özel sektöre ve halka satılmıştır. Ancak bu özel su şirketleri çok katı ticari kurallara bağlı olarak yönetilmektedir. Kamu kurumları ise sadece düzenleyici görevler yükümlenmiştir. Şili’de 1998 yılında 5 bölgesel su otoritesi özel sektöre satılmış olup bu satışlarda en büyük hisseleri “çok uluslu şirketler” almıştır.¹³⁷

3.2.2 Çevresel Altyapı Yönetiminde Kamu Özel İşbirliği

Su hizmetlerinin temini ve tedariki kamu hizmeti sunucularının en önemli görevleri arasında yer almaktadır. İnsanların temiz suya erişimi, kullanılmış suyun bertaraf edilmesi kanalizasyon ve benzeri hizmetlerin sunumu gibi birçok etken bu hizmetin önemli bileşenleri arasında yer almaktadır.

Genellikle yerel yönetimler tarafından yerine getirilen su tedarik hizmeti önemli bir altyapı yatırım maliyetine de neden olabilmektedir. Kullanıcılardan alınan su kullanımı ve bertaraf ücretleri, kaçak kullanımlar, doğru faturalandırılmayan kullanıcılar ve sosyal destek maksatlı transfer harcaması niteliğindeki yoksullara dağıtılan ücretsiz sular önemli bir gider kalemi olarak karşımıza çıkmaktadır.

Su altyapısı sistemleri; içme ve kullanma suyu ile atık su arıtma tesislerinden oluşmaktadır ve bu iki altyapı sistemi arasında sıkı bir bağ bulunmaktadır. Son

¹³⁷ Özden BİLEN, a.g.e, 2008, s.52-53.

yıllarda su altyapısı; bir hizmet sunumu olarak değil de alınıp satılabilen bir mal ya da meta olarak görülmektedir. Su altyapısında meydana gelen bu görüş farklılığı özel sektör katılımını devreye sokmaktadır.

Kamu Özel İşbirliği uygulamaları su ve atık su sektörlerinde uzun zamandır uygulanmaktadır. Örneğin, Fransa'da su imtiyazlarının mevcut sistemi en az 40 yıldır, bir işbirliği alanı olup, büyük ve çeşitli Fransız özel hizmet şirketlerinin gelişmesine katkıda bulunmuştur. İngiltere'de de birçok belediye, artık atık yönetimini bu tip sözleşmelerle çözmektedirler. Ayrıca AB, İçme Suyu Direktifi ve Kentsel Atık Su Direktifi, su sektörü içindeki kamu sektörü sorumluluğunu büyük ölçüde değiştirmiş ve bu alanda özel sektör katılımını destekler bir mahiyet kazanmıştır. Gelecekte bu sektörde daha kapsamlı uygulamaları görmek mümkün olacaktır. Özellikle, Arjantin'de Buenos Aires şehrinin su tedarik sisteminin özel sektör tarafından üstlenilmesi sürecinde hem büyük bir başarısızlık, hem de ardından bir başarı örneği yaşanmıştır. Benzer şekilde, Hindistan'da, Avrupa'nın birçok gelişmiş ülkesinde su tedariki özel sektör tarafından gerçekleştirilmektedir. Su ve onun tedariki hayati önem taşıyan bir konudur. Özellikle AB üye ülkeleri, artık suyun nasıl en kaliteli şekilde kullanıcılara ulaşabileceği üzerine çalışmaktadırlar. Afrika'nın birçok ülkesinde ise suya erişemeyen insanların ilk suya kavuşma deneyimleri özel sektörün katılımıyla gerçekleşen projelerle olmaktadır.¹³⁸

¹³⁸ T.C Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (ÇYGM), Atık su Arıtma Tesislerinin İnşası Ve İşletilmesinde Kamu-Özel Sektör İşbirliğinin Araştırılması Projesi, Ara Rapor, 30.10.2017, s.24.

AB üye ülkeleri ve aday ülkelerindeki görülen örnek durumlar, su sektöründe bu yeni modelin kullanımına olan uluslararası eğilimin arttığını göstermektedir. Aşağıda bu çalışma ile ilgili örnek vaka incelemeleri yer almaktadır.¹³⁹

- Su yönetimine ilişkin işletme hakkı için özelleştirme süreçleri, Kamu Özel Sektör İşbirliği projelerinin bu alanda geliştirilmesi
- Standartlar ve piyasa düzenlemesi mekanizmalarıyla maliyet ve karların daha adil dağılımı teşvik edecek bir mekanizmanın gelişime katkı sağlanması yönünde AB Komisyonunun finans gücünden nasıl yararlanılabileceğinin vurgulanması
- Kamu Özel Sektör İşbirliği modelinin karmaşık projelerde, özel sektör uzmanlığı ve yeni teknolojilerin kullanım gücünü yakalama yeteneklerinin gösterilmesi
- Teşvik ve risk transferi yoluyla projelerin gerçekleşmesinde operasyonel verimlilik yaratma yeteneğinin kazanılması

AB bünyesinde su yönetimine uygulanan kriterlere baktığımızda, neredeyse imtiyazdan, hizmet sözleşmesine, yap işlet devretten, kamu özel sektör işbirliği modeline kadar tüm modellerle bu projelerin gerçekleştirildiğini görüyoruz. Projelerin kendilerine has özelliklerini de incelediğimizde, garantili sistemden, kar dağıtımına ortak olunmasına kadar çok geniş bir yapının da benimsendiğini açıkça görülmektedir. Aşağıdaki tablo, geride kalan 15 yıl içerisinde AB üye ülkeleri ve aday ülkelerinde gerçekleştirilen bir dizi projeyi bu açılarından değerlendirmektedir.

¹³⁹ T.C Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (ÇYGM), a.g.e, 30.10.2017, s.25.

Gerçekten de, örneğin Romanya’da karın paylaşılması söz konusuysen, İskoçya’da işletmelerin karı devletle paylaşmadığı sözleşmeleri de görebiliyoruz.¹⁴⁰

Tablo-6 AB’de Su ve Atık Su Sektöründe Uygulanan Kamu Özel Sektör İşbirliği Projelerinde Başlıca Finans ve Sözleşme Şartları

Örnek Uygulamalar	Garantili Asgari Gelir	Sözleşme İptali Riski	Kar Paylaşımı	Yönetim Kararlarının Paylaşımı
ApaNova Romanya	Var	Düşük	Kar yönetimi olduğunda var	Kurul kamu ve özel ortaklardan oluşur
İskoç Su , UK	Yok	Düşük	Sadece özel ortak	Kurul kamu ve özel ortaklardan oluşur – güçlü düzenleyici
İskoç KÖİ, İngiltere	Yok	Düşük	Sadece özel ortak	Kurul kamu ve özel ortaklardan oluşur – güçlü düzenleyici
Berlinwasser Almanya	Var	Düşük	Sadece özel ortak	Kurul kamu ve özel ortaklardan oluşur – büyük oranda kamu ortağı
Constanta Romanya	Var	Düşük	Kar yönetimi olduğunda var	Kurul kamu ve özel ortaklardan oluşur
Dublin İrlanda	Var	Düşük	Kar tahmini yok	Kurul kamu ve özel

¹⁴⁰ T.C Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, a.g.e, 30.10.2017, s.25.

				ortaklardan oluşur – büyük oranda kamu ortağı
Karvina Çek	Var	Hafif	Yok	Kurul büyük oranda kamu ortağından oluşur
Trencin Slovakya	Var	Hafif	Yok	Çoğunlukla kamu
Dwy Cymru İngiltere	Yok	Düşük	Kar organizasyonu için yok	Baskın şekilde karar alıcı kamudur.
Schwerte Almanya	Var	Düşük<	Yok	Kurul kamu ve özel ortaklardan oluşur

Kaynak: AB Komisyonu, Kamu Özel Sektör İşbirliği Vaka Çalışmaları, 2004, s. 17

Proje seçim kriterleri temelinde çıkarılan başlıca dersler şöyle özetlenebilir:

Özelleştirme ve Kamu Özel Sektör İşbirliği modellerinin prensipleri arasında önemli bir fark bulunmaktadır. AB'ne aday ülkeler 'de önce mal varlıklarının özelleştirilip daha sonra yatırım çekmek ve uzmanlık için yeni modelleri uygulama yaygın bir yöntem olmuştur. Bu uygulamalar, Bükreş, Trencin, Karvina ve Berlin'de yapılan altyapı yatırımlarında görülmektedir. Risk transferi, Kamu Özel Sektör İşbirliği projelerinin başarısı için çok önemli bir konudur. Özellikle çevre projelerinde; bir yığın standart, yükümlülük, hizmet ve kaliteli üretim hedefleri ve

ayrıca son kullanıcı ücretleri söz konusudur. Bu gelir riskini artırmakta ve anlaşmanın yapılandırılması için uygun bir yaklaşım ve tüm tarafların projenin sürdürülebilirliğine taahhüdünü gerektirmektedir ve bu her zaman kolay olmamaktadır. Çevre altyapısı ile ilgili daha kapsamlı konular göz önüne alındığında kamu sektörünün yerinde etkin izleme, kontrol, ödeme ve ceza sistemlerine sahip olması gereklidir. Zira proje beklentilerini karşılayamaz ve bir dizi problem çıkarsa, devletin müdahale etmesi beklenmektedir. Bununla birlikte uygulanan modelin, özel sektör ortağının performans ve verimliliğini artırmaya teşvik etmek etmesi de beklenmektedir ki, bu devletin belli noktalarda gelir garantisi sunmasını zorunlu kılmaktadır. Önemli kesişim kümesi, kamu sektörünün standartları garanti altına alma hususunda yasal sorumluluğu ile özel sektörün gelirini artırma isteği arasındaki noktadır.¹⁴¹

3.2.3 Çevresel Altyapı Projelerinde Özel Sektörün Yer Aldığı Kanun Düzenlemeleri

İçme suyu ve atık su tesisi projelerinde sektöre ait vergi, performans ve standartlara ilişkin düzenlemeler hizmet sunumu açısından önem arz etmekte olup söz konusu düzenlemelerin yasal olarak ele alınması, projelerin hayata geçişini kolaylaştırmaktadır. Dünyada içme suyu ve atık su sektörüne yönelik özel sektör katılımına ilişkin yasal düzenlemelerde standart bir yapının olmadığı, ülkeden ülkeye değişiklik gösterdiği görülmektedir. Kimi ülkelerde kanun kapsamında özel sektör katılımı ele alınmakta iken, kimi ülkelerde KÖİ kanunu kapsamında sektöre de yer verilerek KÖİ modelli içme suyu ve atık su projeleri hayata geçirilmektedir. Özel

¹⁴¹ T.C Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, a.g.e, 30.10.2017, s.25.

sektörün söz konusu projelere dâhil olduğu kanun ve düzenlemelere yönelik bazı örnekler aşağıda ele alınmaktadır.¹⁴²

Afrika’da yer alan Kenya Cumhuriyetinde, 2002 yılında yürürlüğe giren Kenya Su Kanunu, ulusal güçleri yerel ve bölgesel düzeye indirerek; politika, varlık ve işletme fonksiyonlarında kurumsal ayrıma gittiği gibi içme suyu ve arıtma tesislerine yönelik hizmet sunumunu su kaynakları yönetiminden de ayırmaktadır. Söz konusu Kanun, varlıkların Su Bakanlığı’ndan ve Ulusal Su Şirketi’nden alınıp, yedi bölgeye sahip olan Su İşleri Kurumu’na devredilmesini ve çok sayıda yerel kamu idaresine ait varlıkların Ulusal Su Şirketi’ne devredilmesine yönelik düzenlemeleri içermektedir. Hukuki açıdan, Su İşleri Kurumu varlık geliştirme ve su hizmetlerine yönelik yükümlülüklerle sahip olsa da söz konusu yükümlülükleri, özel şirkete devretmektedir.¹⁴³ Kenya’da kentsel bölgelerde yer alan yerel otoriteye sahip ve kamuya ait olan Su İşleri Kurumu, ticari amaç için kurulmuştur. Kırsal bölgelerde, topluluk tarafından yönetilen projeler, Su İşleri Kurumu’nun onayından sonra resmiyet kazanmaktadır.¹⁴⁴

İngiltere’de ise, 1972 yılına kadar atık su arıtma tesisleri ile diğer tesislerin sadece yerel yönetimler tarafından işletildiği görülmektedir. 1973 yılında yerel yönetimlerin işletme maliyetinde yaşadığı sıkıntıları çözme ve finansman sağlama konusunda “Su Yasası” yayımlanarak nehir havzalarını esas alan 10 adet su idaresi oluşturulmuştur. Ancak yapılan düzenlemelere rağmen finansman ve yönetim

¹⁴² Dünya Bankası Grubu, Altyapı Kaynak Merkezinde Kamu Özel Ortaklığı: Su Sektörü Yönetmeliği, Washington D.C., (Çevrimiçi) 12 Şubat 2016.

¹⁴³ Dünya Bankası Grubu, Altyapı Kaynak Merkezinde Kamu Özel Ortaklığı: Afrika Su Sektörü Yönetmeliği, Washington D.C., (Çevrimiçi) 15 Şubat 2016.

¹⁴⁴ Kenya’da Yer Alan Su İşleri Kurumu Türkiye’de Yer Alan Devlet Su İşleri Kurumu Gibi Düşünülebilir. Kenya’da Olduğu Gibi Türkiye’de De Kamu, Su Sektörüne Yönelik Görevleri Devlet Su İşleri Kurumuna Devretmekte, Devlet Su İşleri Kurumu Da Hizmet Alımı Yoluyla Bir Takım Görevleri Özel Sektör eliyle yerine getirmektedir.

sıkıntısının devam etmesi üzerine 1989 yılında Su Kanunu (Water Act) yürürlüğe konulmuştur. Söz konusu Kanun ile su ve atık su hizmetleri özel sektöre devredilmiş, düzenleme kontrolü devletin elinde bulunan Ulusal Nehir Yönetimlerine (National River Authority) bırakılmıştır. Ayrıca lisanslı şirketler ile beş yıllık dönemler için su tarife sınırları hakkında görüşmeleri yürütmekle yükümlü olan Su Hizmetleri Ofisi (Office Of Waters, OFWAT) adında bağımsız ekonomik düzenleyici kurul oluşturulmuştur. 1991 yılında çıkartılan Su Endüstrisi Kanunu (Water Industry Act) ile özel şirketlerin hizmet standartları ve verimliliği belirlenerek şirketler denetim altına alınmaya çalışılmıştır.¹⁴⁵

Fransa da ise 19. Yüzyıldan itibaren içme suyu ve atık su işletmesinde özel sektör önemli görevler üstlenmiştir. Atık su tesislerinde belediye mülkiyeti esas olsa da işletme ve yönetim konusunda farklı yöntemler uygulanabilmektedir.

Fransa’da su ile ilgili ilk kanun 1964 yılında çıkan ve entegre su yönetimini benimseyen Su Kanunu (Water Act)’dur. 1992 ve 2006 yıllarında söz konusu kanun güncellenerek bugünkü halini almıştır. Fransa atık su arıtımına Avrupa’da ilk başlayan (1960) devletlerden biri olup çevrenin ve su kaynaklarının korunması amacıyla Avrupa’da ilk Çevre Bakanlığını kurmuş ülkedir. 1982 yılından itibaren atık su yönetimi Fransa’da merkezi yönetimden yerel yönetime devredilmiştir.¹⁴⁶

Asya ülkesi olan Vietnam’da ise 117/2007 sayılı Temiz Su Üretimi, Tedariki ve Tüketimi Kararnamesi olarak ifade edilen yasal düzenleme yer almakta olup özel sektörün rolünü kolaylaştırmak amacıyla, su tedarikçilerine ilişkin, kırsal ve kentsel bölgelerde, endüstri bölgelerinde, ihracat alanlarında, ileri teknoloji alanlarında ve

¹⁴⁵ Özden BİLEN, a.g.e, 2008.

¹⁴⁶ Musa RAHMANLAR, Atık su Arıtma Tesisleri Ve Türkiye İçin Uygun Bir İşletim Ve Yönetim Model Önerisi, (T.C. Mülga Kalkınma Bakanlığı Planlama Uzmanlığı Tezi), 2016.

ekonomi bölgelerinde su tedarik etme hizmetine yönelik düzenlemeler ele alınmaktadır. Kararname aynı zamanda su tedarik, planlama ve yatırım alanlarında yer alan kurumsal görev alıcıların anahtar rollerini belirleyerek su teminine ilişkin hizmet sözleşmelerinde rekabet kurallarını da belirlemektedir. Kararnamede ödenebilirlik, yatırım teşvikleri ve su teminini garantiye alma konuları da bulunmaktadır. Dolayısıyla, Vietnam'daki söz konusu kararname, özel sektörün yer aldığı su temini projelerinde görevli şirketin üstleneceği yükümlülükleri kolaylaştırmaktadır.¹⁴⁷

Sonuç olarak, kimi ülkelerde su temini ve atık su sektörüne yönelik kanunlarda geleneksel yöntemler ve KÖİ modeli birlikte düzenlenmiş olup her iki modele ait projelerin gerçekleşmesine aynı kanunla imkân tanınmaktadır. Kimi ülkelerde ise KÖİ projeleri için ayrıca bir kanun yer almakta ve diğer sektörlerle birlikte su sektörüne ait KÖİ projeleri de söz konusu kanunlar kapsamında hayata geçirilmektedir.¹⁴⁸

3.2.4 Kamu Özel İşbirliği Çerçevesinde Yürütülen Çevresel Altyapı Projelerine İlişkin Ülke Uygulamaları

3.2.4.1 Gelişmekte Olan Ülkelere Genel Bakış

Gelişmekte olan ülkelerde KÖİ modeli, kentsel su teminine yönelik projelerde 1990 yılında kullanılmaya başlanmış olup 2009 yılına kadar 260'tan fazla KÖİ modelli su projesi gelişmekte olan ülkelerde yer almıştır. Fakat gelişmekte olan

¹⁴⁷ Dünya Bankası Grubu, a.g.e, 12 Şubat 2016.

¹⁴⁸ Ayşe SOFUOĞLU DÖNERTAŞ, a.g.e, Haziran 2018, s.31.

lkelerde sözleşmelerin sonlandırılması ve hizmetten faydalanan kişi sayısının net olmaması sebebi ile modelin hangi ölçüde faydalı olduğu ortaya konamamıştır.¹⁴⁹

K modeli içme suyu ve atık su projeleri kamu ve özel sektör finansmanının bir arada kullanıldığı projeleri içermektedir. Dolayısıyla Afrika ve Doğu Avrupa’da yer alan kiralama sözleşmeleri ile Kolombiya’da yer alan ve kamunun sermaye katkısı sağladığı imtiyaz sözleşmeleri de K projeleri arasında sayılmaktadır.¹⁵⁰

2009 yılı itibarıyla gelişmekte olan ülkelerin kentsel nüfusunun yaklaşık yüzde 7’si, su teminini özel sektör aracılığıyla karşılamaktadır. 1991 ve 2000 yılları arasında gelişmekte olan ülkelerde özel sektörün hizmet sunduğu nüfusun 6 milyondan 93 milyona ulaştığı görülmektedir. Bu süre zarfında içme suyu ve atık su projelerinde K modelini kullanan gelişmekte olan ülke sayısı, 4’ten 38’e yükselmiştir. 1990’lı yılların sonunda ise bazı problemlerle karşı karşıya kalınması nedeniyle K modeli daha az projeye uygulanmış olsa da özel sektör işletmesinden faydalanan nüfus artış göstermeye devam etmiştir. 2000 yılında özel sektör işletmesiyle su temini sağlayan nüfus 94 milyon iken, 2007 yılında 160 milyon üzerine çıkmıştır. Cezayir, Çin, Malezya ve Rusya su projelerinde özel sektöre işletme sorumluluğunu devretmiştir. 1990 yılından 2007 yılına kadar projelerin yüzde 84’ geçerliliğini korumuş ancak yüzde 9’u erken sonlandırılmıştır.

¹⁴⁹ Philippe MARİN, Kentsel Su Tesisleri İçin Kamu zel Ortaklıkları, Gelişmekte Olan lkelerde Yaşanan Deneyimlerin Gözden Geçirilmesi, PPIAF, Dünya Bankası Grubu, Washington DC, 2009, s.11.

¹⁵⁰ Philippe MARİN, a.g.e, 2009, s.23.

Sözleşmelerin erken sonlandırıldığı projeler genellikle Sahra Altı Afrika ve Latin Amerika’da yer almıştır.¹⁵¹

Sahra Altı Afrika, Doğu Asya ve Pasifik, Orta Doğu ve Kuzey Afrika, Latin Amerika, Avrupa ve Orta Asya bölgelerine ait 2007 yılına kadar gerçekleşmiş projeler göz önünde bulundurulduğunda, en fazla proje hacmine Latin Amerika’nın sahip olduğu görülmektedir. Su teminine ait KÖİ modeli proje hacminde, Latin Amerika’yı Avrupa ve Orta Asya takip etmekte iken, Orta Doğu ve Kuzey Afrika bölgeleri en düşük proje hacmine sahip bölgelerdir.¹⁵²

3.2.4.1.1 Proje Örnekleri

Özel sektörün yer aldığı içme suyu ve atık su arıtma projelerinin alt sektörlerinde, “Su Taşıma Sistemi Projeleri”, “Arıtma Tesisi Projeleri” ve “Hizmet Sunumu Projeleri (Utility)” yer almaktadır. 2014 yılına ait su taşıma sistemi proje sayısı, 1996 yılından itibaren ilk defa hizmet sunumu projeleri ve arıtma tesisi projelerinin önüne geçerek; 1,7 milyar ABD dolarlık yatırım tutarıyla en büyük paya sahip olmuştur. 1,7 milyar ABD dolarlık yatırım tutarı Çin, Meksika ve Peru’da bulunan üç adet su kanalı projesine aittir. Söz konusu projeler arasında Meksika’da bulunan 139 km uzunluğundaki “El Zapotillo Su Kanalı Projesi” ABD doları ile en büyük yatırım tutarına sahip YİD modeli KÖİ projesidir. Peru’da yer alan su taşıma projesi 715 milyon ABD doları yatırım tutarına, Çin’de yer alan su taşıma projesi ise 26 milyon ABD doları yatırım tutarına sahiptir. Meksika ve Peru’da yer alan projeler

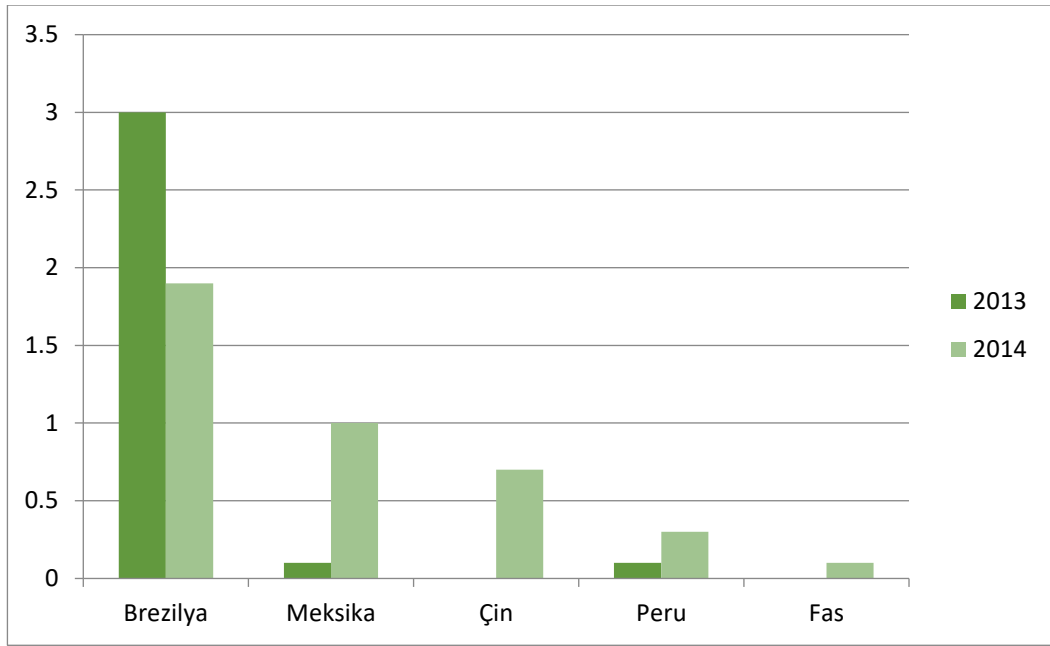
¹⁵¹ Philippe MARİN, a.g.e, 2009, s.17.

¹⁵² Ayşe SOFUOĞLU DÖNERTAŞ, a.g.e, Haziran 2018, s.37.

25 yıllık sözleşme süresine sahip YİD projeleri iken, Çin’de yer alan proje 50 yıl süreli bir imtiyaz sözleşmesidir.¹⁵³

Şekil-6 Kamu Özel İşbirliği Modelli İçme Suyu ve Atık su Projeleri Yatırım Tutarları (2013-2014)

(Milyar ABD Doları)



Kaynak: Dünya Bankası, 2014, s.3

Arıtma tesisi projeleri ise, 1,5 milyar ABD doları yatırım tutarına sahip olup 21 adet projeden meydana gelmektedir. Bu projeler arasında 1,1 milyar ABD doları yatırım tutarına sahip Brezilya’da yer alan “Sao Lourenco Projesi” en yüksek yatırım tutarlı arıtma tesisi projesidir. Söz konusu projeyi Fas’ta yer alan 114 milyon ABD doları yatırım tutarına sahip “Agadir Desalinasyon Tesisi Projesi” ve Meksika’da yer

¹⁵³ Ayşe SOFUOĞLU DÖNERTAŞ, a.g.e, Haziran 2018, s.38.

alan 48 milyon ABD doları yatırım tutarına sahip “El Salitral” projesi takip etmektedir. Her iki proje de YİD modellenli projeler iken geriye kalan 18 proje Çin’de yer alan yönetim ve kiralama sözleşmeleridir.¹⁵⁴

Tablo-7 2014 Yılında Ülkeler Bazında Gerçekleşen Kamu Özel İşbirliği İçme Suyu ve Atık su Projeleri

(Milyon ABD Doları)

	Toplam yatırım Tutarı	2014 Yılı Proje Sayısı	Ortalama yatırım Tutarı	Toplam yatırım Tutarına Göre Pay(Yüzde)
Brezilya	1.949	9	217	48
Meksika	1.035	2	518	25
Peru	715	1	715	17
Çin	287	20	14	7
Fas	114	1	114	3
Toplam	4.100	33	124	100

Kaynak: Dünya Bankası, 2014:3

Bir diğer alt sektör olan hizmet sunumu projeleri ise 855 milyon ABD doları yatırım tutarına sahiptir. Dokuz hizmet sunumu projesinden sekizi Brezilya’da yer almakta olup 30 yıllık sözleşme süresine sahip “Yap-Rehabilite Et-İşlet-Devret”

¹⁵⁴ Ayşe SOFUOĞLU DÖNERTAŞ, a.g.e, Haziran 2018, ss.38-39.

modelli projelerdir. Geriye kalan bir proje ise 30 yıllık sözleşme süresine sahip Çin’de yer alan “Rehabilitate Et-İşlet-Devret” modeli bir projedir. Söz konusu proje 18 milyon ABD doları yatırım tutarına sahiptir.¹⁵⁵

3.2.4.2.Kanada

Kanada, KÖİ modelini kamuya ait hizmet sunumu ve altyapı yatırımlarının, kamu ve özel sektör arasında risk paylaşımı gözetilerek gerçekleşmesi olarak ifade etmektedir. Kanada Kamu Özel İşbirliği Konseyi (Canadian Council for PPP) ise KÖİ modelini; kamu ve özel sektörün uzmanlığı üzerine kurulmuş, kaynakların, risklerin, kazançların paylaştırılarak kamu ihtiyaçlarının sağlanması amacıyla kamu ve özel sektörün ortak girişimi olarak ifade etmiştir.¹⁵⁶ Ayrıca Kanada, KÖİ terimini “Public Private Partnership, PPP” olarak ifade etmekle birlikte “P3” kısaltmasını da sıklıkla kullanmaktadır.

3.2.4.2.1 Proje Finansmanı ve Kurumsal Yapılanma

Kanada’da, su projeleri de dâhil olmak üzere yapımının özel sektöre ait olduğu modellerde özel sektör yapım maliyetlerini karşılamakta ancak özellikle

¹⁵⁵ Dünya Bankası, Asya Kalkınma Bankası, Amerikanlar arası Kalkınma Bankası, Kamu Özel Ortaklıkları Referans Rehberi, Sürüm: 2.0.,Washington D.C., 2014.

¹⁵⁶ Kanada Konseyinde Kamu Özel Sektör Ortaklıkları, Belediyeler İçin Bir Rehber, Kanada, Kasım 2011, s.10.

maliyeti yüksek projelerde genellikle sermaye maliyeti, kamu ve özel sektör arasında paylaştırılmaktadır.¹⁵⁷

Dolayısıyla Kanada’da kamu idareleri, KÖİ projelerinde genellikle sermaye maliyetine ortak olmaktadır. Ancak söz konusu ortaklıkta, kamu ve özel sektöre ait oranlar belirli bir miktara bağlı olmayıp, projeden projeye farklılık gösterebilmektedir. Görevli şirkete ortak olan kamu idaresi, kimi zaman belediye düzeyinde kimi zaman federal düzeyde olabilmektedir.¹⁵⁸

Kanada’da yer alan KÖİ projelerinde, projenin kaynağına ve projeyi yapacak olan görevli şirkete göre finansman şekilleri farklılık göstermekte olup genellikle projeye ait yatırım tutarının yüzde 10-15’lik payı öz kaynak olarak görevli şirket tarafından karşılanmaktadır. Görevli şirket, proje tutarını bireysel yatırımcılardan, kurumsal yatırımcıların sermaye havuzlarından, bankalardan, mühendislik ve inşaat firmalarından, özel plasman ve tahvil finansmanı üzerinden borçlanma karşılığı temin edebilmektedir. Özel plasman, mevcut veya yeni çıkarılacak hisse senetlerinin büyük kısmının bir yatırımcı grubuna, genellikle sigorta şirketleri ve emekli sandığı gibi kurumsal yatırımcılara satışdır. Söz konusu tanıma KÖİ çerçevesinden bakıldığında kurumsal yatırımcılar olarak anılan yatırımcının, KÖİ projesindeki yükleniciye karşılık geldiği görülmektedir. Kanada’da yer alan KÖİ projeleri incelendiğinde çok sayıda KÖİ projesinin banka kredisiyle veya özel plasman yöntemiyle finanse edildiği görülmektedir. Ayrıca KÖİ tecrübesine sahip Avrupa bankaları da kredi sağlayan bankalar arasında yer almaktadır. Kanada bankaları ise uzun vadelere yayılan KÖİ projelerini, finanse etme konusunda çok istekli

¹⁵⁷Elizabeth WOODMAN, Kamu-Özel Ortaklıkları Yoluyla Altyapı Projelerinin Finansmanı: Kanada, Finansal Sistem İncelemesi, Haziran 2006, Pp, s.37.

¹⁵⁸ Kanada da Kamu Özel Ortaklıkları Yıllık Rapor 2015-2016, Kanada, 2016.

olmamaktadır. 2000-2003 yılları arasında, piyasalardaki öz kaynakların azalmasıyla birlikte emeklilik fonları enflasyona endeksli olarak uzun dönemli kullanılmaya başlanmıştır. Böylece uzun dönemli nakit akımı sağlayan KÖİ projeleri aracılığıyla emeklilik primleri sonraki yıllarda karşılanmaktadır.¹⁵⁹

Kanada hükümeti, kamu altyapı yatırımlarını daha iyi finanse edebilmek ve projeleri daha hızlı hayata geçirebilmek amacıyla “KÖİ Kanada” adında bir kurum kurmuştur.¹⁶⁰ Söz konusu kurum Maliye Bakanlığı aracılığıyla Parlamente’ya bilgi akışı sağlamak ve KÖİ Kanada fonu (P3 Canada fund) ile KÖİ projelerinde harcama etkinliğine ulaşabilmek için çalışmaktadır.¹⁶¹ KÖİ Kanada fonu, Kanada’da doğrudan KÖİ projelerini hedefleyen ilk altyapı finansman programı olup KÖİ modeli ile gerçekleştirilen federal, eyalet ve belediye düzeyindeki altyapı projelerini daha sağlam desteklemek amacıyla oluşturulmuştur. KÖİ Kanada fonunun bir altyapı yatırımına uygun olması için projenin KÖİ modeliyle gerçekleşmesi ve kamu idareleri tarafından projenin destekleniyor olması gerekmektedir. Ayrıca sağlanan fon miktarı, projenin toplam yatırım maliyetinin yüzde 25’ini aşmamaktadır.¹⁶²

¹⁵⁹ Elizabeth WOODMAN, a.g.e, 2006, s.38.

¹⁶⁰ ICLG, Uluslararası Karşılaştırmalı Hukuk Rehberleri, (Çevrimiçi) 13 Mayıs 2016.

¹⁶¹ Kanada Konseyinde Kamu Özel Ortaklıkları, a.g.e, Kasım 2011, s.60.

¹⁶² Ayşe SOFUOĞLU DÖNERTAŞ, a.g.e, Haziran 2018, s.55.

Tablo-8 Kamu Özel İşbirliği Kanada Fonunun Kullanıldığı Su Projeleri

(Sözleşme Yılı Fiyatlarıyla, Milyon Kanada Doları)

Proje Adı	Proje yatırım Tutarı	KÖİ Kanada Fon Miktarı	Proje Aşaması	KÖİ Yönetimi
Saint John İçme Suyu Tesisleri	254	57,3	İhale Aşaması	Tasarla-Yap- Finanse Et-Onar- İşlet
Regina Atık su Arıtma Tesisleri	238	58,5	Yapım aşaması	Tasarla-Yap- Finanse Et-Onar- İşlet
Evan-Thomas Su ve Atık su Arıtma Tesisleri	41	9,95	İşletme Aşaması	Tasarla-Yap- Finanse Et-Onar- İşlet
Lac La Biche atık su arıtma Tesisleri	17	3,8	İşletme Aşaması	Tasarla-Yap-Onar- İşlet

Kaynak: PPP Kanada, 2014:26-27, Kanada Konseyinde Kamu Özel Sektör Ortaklıkları, 2016.

KÖİ Kanada Kurumu, 2014-2015 Yıllık Rapor 'da açıklanan verilere göre, hâlihazırda içme suyu ve atık su projeleri de dâhil olmak üzere 300'den fazla proje

inceleyerek tavsiyelerde bulunmuş ve 20'den fazla KÖİ projesine 1,3 milyar Kanada doları tutarında fon sağlamıştır.¹⁶³

3.2.4.2.2 Proje Süreci

Kanada'da KÖİ projelerine ilişkin süreçte üç aşamanın yer aldığı görülmekte olup söz konusu aşamalar şu şekildedir:

- İhale öncesi proje planlama
- İhale aşaması,
- Sözleşme aşaması

Kanada'da, içme suyu ile atık su sektörüne ve diğer sektörlerde ait KÖİ modelli projeler hayata geçirilmeden önce, Kanada'nın farklı eyaletlerine (Britanya Kolombiya'sı, Alberta, Ontario, Quebec, New Brunswick) ait KÖİ ihale programlarına yer verilmiş olan yasal düzenlemeler ile projenin KÖİ modeliyle yapılabilir olup olmadığına karar verilmektedir. Söz konusu yasal düzenlemeler eyaletlere göre farklılık göstermektedir. Projenin yapılabilir ve ihtiyaç duyulan bir proje olduğuna karar verildikten sonra proje planlama süreci başlamaktadır. Örneğin bir içme suyu tesisi veya atık su arıtma tesisi, KÖİ modeli ile hayata geçirilmek istendiği takdirde mevcut tesis kapasitesinin, yetersiz veya standartları karşılayamıyor olması gerekmektedir. Projenin hangi KÖİ yöntemi ile gerçekleştirileceğine karar verildikten sonra proje dokümanları hazırlanıp, proje planlama sürecine geçilmektedir. Projenin planlama aşamasında ihale yöntemi netleştikten sonra, projenin ilgili kurum veya kuruluşlar tarafından harcama etkinliği ve kamu sektörü karşılaştırmalı analizlerinin yapılması gerekmekte, böylece projenin

¹⁶³ Kamu Özel Ortaklıkları, Kanada, 2015-2016 Faaliyet Raporu, 2016, s.4.

geleneksel tedarik yöntemi veya KÖİ yöntemlerinden hangisi ile daha karlı olacağı ortaya çıkmaktadır. Daha sonra proje içeriği ele alınarak projeye ait risk analizi yapılmaktadır. Bu kapsamda, KÖİ Kanada Kurumu, “iş geliştirme kılavuzu” hazırlamış ve özel sektörün faydalanmasına imkân tanımıştır. Harcama etkinliği, risk analizi ve kamu sektörü karşılaştırmacı çalışmaları, projenin KÖİ modeli ile yapılmasını destekledikten sonra proje federal, eyalet veya belediye tarafından onaylanmakta, ihale aşaması gerçekleşmekte, ihale süreci de tamamlandıktan sonra projenin sözleşme aşamasına geçilmektedir. Kanada’da, KÖİ sözleşmeleri için özel sektörden performans dokümanı talep edilmekte ve kamu idareleri projeleri izlemektedir.¹⁶⁴

3.2.4.2.3 KÖİ Sözleşme Modelleri

Kanada’da hayata geçirilen KÖİ modelli içme suyu ve atık su projelerinde “tasarla-yap-işlet-bakımını yap, tasarla-yap-finance et-işlet-bakımını yap” gibi yapım ve işletme sorumluluklarının özel sektöre ait olduğu yöntemler ile “onar-işlet” modeli gibi özel sektöre sadece onarım ve işletme görevlerinin verildiği yöntemlerin yer aldığı görülmektedir. Ayrıca yalnızca yapım ve finansman sorumluluklarının özel sektöre, işletme sorumluluğunun ise belediyelere ait olduğu “tasarla-yap-finance et” modeli de su projelerinde örneği olan bir yöntem olup kamuya kısa dönemli fayda sağlamaktadır. Hizmet sunumunun özel sektöre devredildiği “hizmet sözleşmesi” ise yalnızca Manitoba’da yer alan “Winnipeg Atık Su Sistemi Projesi ”ne uygulanmış olan bir yöntemdir. Dolayısıyla Kanada’da su sektörüne yönelik KÖİ uygulamalarında, yapım işlerinin özel sektöre devredildiği modellere daha sık rastlanılsa da, yapım sorumluluğu olmadan yalnızca işletme ve bakım-onarım

¹⁶⁴ Kamu Özel Ortaklıkları, Kanada, a.g.e, 2016, s.26.

görevlerinin özel sektöre devredildiği modeller de yer almaktadır. Söz konusu modellere yönelik açıklamalar şu şekildedir:¹⁶⁵

Tasarla-yap-finance et:

Tesise yönelik sermaye maliyetinin tamamı veya bir kısmı görevli şirket tarafından karşılanmakta ve tesis görevli şirket tarafından inşa edilmektedir. İşletme dönemine yönelik tüm maliyetler ise belediyeler yükümlülüğünde olup tesisi ilgili belediye işletmektedir.

Kamu tarafından görevli şirkete, tesis yapımına ilişkin bir ödeme yapılmakta, söz konusu ödeme yapım aşamasında dönemsel olarak veya tesis inşaatının tamamlanmasının ardından toplu olarak yapılmaktadır.

İhale, en düşük teklif üzerinden gerçekleşmekte ve tesisi en düşük fiyata istenilen standartta inşa edecek olan istekli ihaleyi kazanmaktadır.

Risk paylaşımı kısa dönemli olup yalnızca yapım aşamasına ilişkin riskler taraflar arasında paylaştırılmaktadır. Ancak projenin öngörülen maliyeti aşması durumunda, belediye görevli şirkete ayrıca bir katkı yapmamaktadır.

İçme suyu ve atık su tesislerinin, tasarla-yap-finance et modeli aracılığıyla geleneksel yöntemle kıyasla daha kısa sürede hayata geçmesi, modelin kamuya sağladığı avantaj olarak görülmektedir.

İçme suyu ve atık su projelerinin işletme dönemlerinde çok fazla riskin yer alması ve söz konusu risklerin belediyeler üzerinde kalmaya devam etmesi sebebiyle

¹⁶⁵ Kamu Özel Ortaklıkları, Su / Atık su Sektörü Çalışması, Kanada, Ontario, Ocak 2013, s.9.

model genel olarak önerilmemektedir. Mevcut durumda Kanada’da bir adet tasarla-yap-finance et modeli atık su arıtma tesisi projesi yer almaktadır.

Tasarla-yap-işlet-bakımını yap ve tasarla-yap-finance et-işlet-bakımını yap:

“Tasarla-yap-işlet-bakımını yap” modelinde görevli şirket, tesisin yapımından, işletmesinden ve bakım-onarımından sorumlu iken, finansman sağlama konusunda yükümlülük görevli şirkete ait değildir. “Tasarla-yap-finance et işlet-bakımını yap” modelinde ise görevli şirket, tesisin yapımından, işletmesinden ve bakım-onarımından sorumlu olup ayrıca tesis sermaye maliyetinin bir kısmını veya tamamını da finanse etmek durumundadır.

Kamu, tesisin yapımına ilişkin, yapım aşamasında dönemsel veya tesis inşaatının tamamlanmasının ardından toplu bir şekilde görevli şirkete ödeme yapmakla yükümlüdür. “Tasarla-yap-finance et-işlet-bakımını yap” modelinde görevli şirketin yapım aşamasında finansman sağlama yükümlülüğü bulunuyor olsa da kamu görevli şirkete ödeme yapmaktadır.

İşletme aşamasında kamu, görevli şirkete dönemsel olarak işletme maliyetlerine yönelik ödeme yapmaktadır. Söz konusu ödeme tutarı; görevli şirketin verdiği veya aldığı su miktarına, enerji ve kimyasal maliyetlere göre değişiklik gösterebilmektedir. Ayrıca ödeme tutarları enflasyona veya ilgili sanayi endeksine bağlı olarak değişmektedir. Görevli şirketin bazı kaynakları verimsiz kullanması ise görevli şirketin sorumluluğundadır.

Yapım ve işletme dönemine ilişkin kamunun görevli şirkete yaptığı ödemeler performansa dayalı ödemelerdir. Görevli şirketin performansının azalması durumunda, kamunun söz konusu ödemeleri azaltma hakkı bulunmaktadır.

Görevli şirketin proje kazancı, kamunun yapım ve işletme dönemine yönelik ödemelerinden meydana gelmekte olup nihai kullanıcılardan alınan su tarife ücretleri belediye bütçesine aktarılmaktadır.

Rehabilitasyon ödemesi olarak da tanımlanan iyileştirme maliyetleri, doğrudan görevli şirketin sorumluluğunda yer almaktadır. Görevli şirket, tesis performansını etkileyen herhangi bir iyileştirme ihtiyacı tespit etmesi durumunda söz konusu problemi çözmekle yükümlüdür.

Görevli şirket, tesis yapımını, işletmesini, bakım ve onarımını kamunun istediği düzeyde gerçekleştirmekle yükümlü olup gerçekleştirmediği takdirde kamunun, görevli şirkete dava açma hakkı bulunmaktadır. Özellikle görevli şirket, tesis iyileştirmesini yapmadığı için performans düşüklüğü yaşıyor ise kamu, söz konusu davada güçlü tarafta yer almaktadır.

Taraflar arasında, uzun süreli bir risk paylaşımı bulunmaktadır.

Bahse konu modeller ile tesis yapımı daha kısa sürede tamamlanmakta ve işletme dönemi daha verimli duruma gelmektedir. Ayrıca projelerde harcama etkinliği gözetildiği için geleneksel yöntemle kıyasla taraflar açısından daha karlı projeler hayata geçmektedir.

Kanada’da, KÖİ yöntemleri arasında içme suyu ve atık su sektörü açısından uzun dönemli fayda sağlayan en başarılı model “tasarla-yap-işlet-bakımını yap” modeli olarak görülmektedir.¹⁶⁶

¹⁶⁶ Kamu Özel Ortaklıkları Kanada, a.g.e, 2013, s.9.

3.2.4.2.4 Proje Uygulamaları ve Büyüklükleri

Hâlihazırda, toplam 237 KÖİ projesine sahip Kanada çok sayıda sektöre ait KÖİ uygulamasına yer vermiştir. Sağlık, savunma, ulaştırma, enerji, kültür, gayrimenkul, çevre, adalet, bilgi teknolojileri ve eğitim sektörlerine ait KÖİ projeleri bulunmakta olup çevre sektörü 24 adet projeye üçüncü sırada yer almaktadır. 24 adet projeden 14'ü ise içme suyu ve atık su arıtma tesisine yöneliktir. Proje aşamalarına bakıldığında 2016 yılı itibarıyla, 14 projenin 4'ü dışındaki tüm projelerin işletme aşamasında olduğu görülmektedir.¹⁶⁷

Kanada'da özel sektörün dâhil olduğu içme suyu ve atık su sektörüne yönelik projeler genellikle 100 milyon ABD dolarından, hatta birçoğu 50 milyon ABD dolarından daha düşük yatırım tutarına sahiptir. Ancak yine de yatırım tutarı 100 milyon ABD doları üzerindeki KÖİ projelerine, kamu tarafından bir limit getirilmesi beklenmektedir. Hâlihazırda, Kanada'da yatırım tutarı düşük olan küçük ölçekli projelere yönelik bir envanter bulunmuyor olsa da söz konusu projelere ait toplam sermaye büyüklüğünün ilerleyen dönemlerde artacağı beklenmektedir. Yatırım tutarı düşük olan küçük ölçekli projeler, Kanada'da nüfusu az olan bölgelere hizmet vermekte olup projelere ait tesislerin geliştirilerek daha geniş su ve atık su bağlantılarına sahip olması gerektiği düşünülmektedir.¹⁶⁸

Kanada'da daha başarılı içme suyu ve atık su projelerinin KÖİ modeliyle hayata geçirilmesi için iki alternatif sunulmaktadır. Söz konusu alternatiflerden biri projelerde yer alacak görevli şirketin borç miktarını azaltarak finansörlerin fon desteğini artırmak, diğeri ise projelerin finansman maliyetini azaltmak amacıyla

¹⁶⁷ Kanada Konseyinde Kamu Özel Ortaklıkları, a.g.e, 2011.

¹⁶⁸ Kamu Özel Ortaklıkları Kanada, a.g.e, 2013, s.3.

proje sürelerini mümkün olduğunca kısa tutmaktır. Kanada'daki su ve atık su projelerine ilişkin işletme sürelerinin genel olarak 30 yıldan az olduğu, Britanya Kolombiya'sında yer alan su arıtma projelerinin ise 20 yıllık işletme süresine sahip olduğu görülmektedir.¹⁶⁹

3.2.4.3 Brezilya

Bir Latin Amerika ülkesi olan Brezilya, yatırımlarda özel sektör katılımını gerekli gören ve KÖİ modelini uygulayan ülke olmakla beraber, dünyada içme suyu ve atık su sektörüne ait KÖİ modellenli projelerin yatırım tutarının önemli bir payına sahiptir. Ülkede KÖİ modeli; geleneksel kamu alımı yöntemiyle hayata geçirilen yatırım ve hizmetlerin sunumunu gerçekleştirmek amacıyla ya da ortak bir amaç doğrultusunda kamu ve özel sektörü bir araya getiren sözleşme modeli olarak tanımlanmaktadır.¹⁷⁰

3.2.4.3.1 Proje Finansmanı ve Mali Yükümlülükler

Brezilya KÖİ Kanunu, verimlilik kaydıyla, KÖİ projelerinde sübvansiyon ve uzun dönemli taahhütlerin önünü açmaktadır. Ülkede sübvansiyonlar, atık su arıtma tesisi gibi bazı KÖİ projelerinde özel sektörü projelere dâhil edebilmek amacıyla gerekli görülmektedir. Ancak ön fizibilite etütleri ile projeler incelenmeden ve kamuya ait mali taahhütler öngörülmeden projelerin hayata geçirilmesi kanun kapsamında engellenmekte, KÖİ modeli ile hayata geçirilecek projelerin mali ve ekonomik analizlerinin yapılması gerekmektedir. Brezilya'da, yasal veya resmi olarak ifade edilmiş olmasa da, harcama etkinliği sağlamayan projeler hayata

¹⁶⁹ Ayşe SOFUOĞLU DÖNERTAŞ, a.g.e, Haziran 2018, s.61.

¹⁷⁰ Cesar QUEIROZ, Gaston ASTESIANO, Tomas SEREBRISKY, Paydaşların Puan Noktasından Brezilya Kamu Özel Ortaklıklarına Genel Bakış, IDB, Brezilya, 2014, s.15.

geçirilmemektedir. Ayrıca görevli şirkete, kamu tarafından ödenecek tutar, görevli şirketin sunduğu hizmet kalitesi ve performans göstergesine bağlı olarak değişmektedir.¹⁷¹

Federal ve eyalet düzeyinde kamu tarafından taahhüt edilen mali yükümlülük içme suyu ve atık su projeleri de dâhil olmak üzere KÖİ yasasında görevli şirketin yıllık gelirinin yüzde 1'i olarak belirlenmiştir. Eyaletlerin söz konusu limite uymaması durumunda, federal hükümetin sözleşmeyi feshetme ve tesisi kamuya devretme yetkisi bulunmaktadır. Ayrıca Kanun kapsamında, Brezilya'da KÖİ projelerinin garanti altına alınmasına yönelik, KÖİ Garanti Fonu adında bir kurum kurulmuştur. Söz konusu kurum yerel bir banka olan Brezilya Bankası tarafından yönetilmekte ve kuruma ait fonları tamamen kamu karşılamaktadır. KÖİ garanti fonuna ait sermaye limiti yasal olarak 6 milyar Brezilya reali (2 milyar ABD doları) olarak belirlenmiştir.¹⁷²

3.2.4.3.2 Proje Süreci ve Kurumsal Yapılanma

KÖİ alanına ilişkin Brezilya'da yer alan kurumsal yapılanma incelendiğinde iki adet KÖİ biriminin yer aldığı görülmektedir. Planlama Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı bünyesinde kurulan KÖİ birimleri farklı görev ve sorumluluklara sahiptir. Planlama Bakanlığı hayata geçirilmiş KÖİ projelerini izlemekte, ayrıca Ortaklık Yönlendirme Komitesi (Partnership Steering Committee)¹⁷³ tarafından projeler onaylanmadan önce Planlama Bakanlığınca, projelerin fizibilite etütleri

¹⁷¹ Ayşe SOFUOĞLU DÖNERTAŞ, a.g.e, Haziran 2018, s.85.

¹⁷² IMF, Kamu Yatırımları ve Maliye Politikası - Pilot Ülke Çalışmaları Özetleri Dünya Bankası, IADB, Nisan 2005, s.8.

¹⁷³ Brezilya'da, Planlama Bakanlığı'ndan oluşmuş bir yapı olan Ortaklık Yönetim Kurulu, Türkiye'de Yüksek Planlama Kurulu'na, Planlama Bakanlığı ise Kalkınma Bakanlığı'na eşdeğer olarak gösterilebilir.

incelenmektedir. Söz konusu Bakanlık, KÖİ projelerini harcama etkinliği (value for money) bakımından analiz ederek görüş ve değerlendirmelerini Ortaklık Yönlendirme Komitesine bildirmektedir. Bir diğer KÖİ biriminin yer aldığı Maliye Bakanlığı ise, KÖİ projeleri onaylanmadan önce, projeleri değerlendirerek makroekonomik olarak projelerin kamuya etkisini analiz etmektedir.¹⁷⁴

3.2.4.3.3 KÖİ Sözleşme Modelleri

Brezilya’da Kanun kapsamında iki adet KÖİ yöntemine yer verilmekte ve söz konusu yöntemlerden biri “sponsor imtiyaz” diğeri ise “idari imtiyaz” olarak ifade edilmektedir. Sponsor imtiyazda, görevli şirket hizmet sunumuna yönelik bedeli kullanıcıdan veya sübvansiyon olarak kamudan temin etmektedir. İdari imtiyazda ise kullanıcıdan herhangi bir ücret alınmamakta, sunulan hizmete ait bedel doğrudan kamu tarafından karşılanmaktadır. İdari imtiyazda kamu, görevli şirketin gelir akışını garanti altına almakla yükümlüdür.¹⁷⁵ Uzun dönemli sözleşmeler olan her iki imtiyaz modelinde de yapım, finansman, işletme ve bakım sorumlulukları kamudan özel şirkete devredilerek risk paylaşımı gözetilmektedir. Kullanıcı ödemeli KÖİ projeleri Brezilya’da otoyol, içme suyu, arıtma tesisi, demiryolu, liman, enerji ve son zamanlarda havalimanlarına ait projelerde kullanılmaktadır. Ancak kullanıcı ödemeli bir mekanizmanın uygun olmadığı düşünülen projeleri, finansal olarak yapılabilir duruma getirmek için sübvansiyonlara ihtiyaç duyulmuş ve sübvansiyonlar 2004 yılı sonundan itibaren yasal olarak hayata geçirilmiştir. Örneğin Brezilya’da trafik

¹⁷⁴ Cesar QUEIROZ ve diğerleri, a.g.e, 2014, s.15.

¹⁷⁵ Cesar QUEIROZ ve diğerleri, a.g.e, 2014, s.15.

yoğunluğu fazla olmayan bir otoyol projesini veya bir atık su arıtma tesisini ekonomik olarak hayata geçirmek için sübvansiyon gerekli görülmektedir.¹⁷⁶

KÖİ projelerinin ihale aşamasında, asgari düzeyde bir yeterliliği en düşük maliyetle karşılayan istekli tercih edilmektedir. İhalesi tamamlanmış projelerin yüzde 41’inde teknik yeterlilik ve proje maliyetlerinin dikkate alındığı, yüzde 59’unda ise düşük hizmet bedeli üzerinden ihalelerin gerçekleştiği görülmektedir.¹⁷⁷

Brezilya’da içme suyu ve atık su arıtma tesisi projelerinde hizmet bedeli kullanıcı tarafından ödenmektedir. Ancak atık su arıtma tesisi projelerinde, kullanıcıdan temin ettiği hizmet bedeline ilave olarak görevli şirkete belirli dönemlerde aylık veya yıllık sübvansiyon da sağlanmaktadır. Söz konusu sübvansiyon bedeli ise projede hedeflenen talebin gerçekleşme oranına göre belirlenmektedir. Bu nedenle, içme suyu projelerinde en düşük tarife ücreti üzerinden ihale yapılırken; atık su arıtma tesisi projelerinde, kamunun görevli şirkete ödeyeceği sübvansiyon bedeli üzerinden ihale yapılmaktadır. Bu çerçevede, her iki proje için de en düşük bedeli sunan istekli ihaleyi kazanmaktadır. Atık su arıtma tesisi projelerinde görevli şirket tarafından sözleşmede belirlenmiş olan kalite standartlarında hizmet sunulmaması durumunda, kamunun aylık olarak görevli şirkete ödeyeceği sübvansiyon bedeli yüzde 0,01 oranında azalmaktadır.¹⁷⁸

İçme suyu ve atık su projelerinde ihale aşaması yapım, işletme, çevre ve sosyal olarak dört kategoriye ayrılmakta ve her bir kategori farklı oranda

¹⁷⁶ RADARPPP, Brezilya’da Kamu Özel İşbirliği Pazarı, Uluslararası Toplantı Altyapısı ve Kamu Özel İşbirliğinin Genel Görünümü, São Paulo, 27-28 Nisan 2015, s.6.

¹⁷⁷ RADARPPP, a.g.e, 27-28 Nisan 2015, s.21.

¹⁷⁸ RADARPPP, a.g.e, 27-28 Nisan 2015, s.51.

ağırlıklandırılmaktadır. Yapım, işletme ve çevre parametreleri yüzde 30 oranında, sosyal parametreler ise yüzde 10 oranında ağırlıklandırılmaktadır.¹⁷⁹

3.4.3.4 Proje Uygulamaları ve Büyüklükleri

KÖİ Kanununda, içme suyu ve atık su sektörü ile birlikte tüm sektörler için KÖİ projelerinin asgari sözleşme değeri, 20 milyon Brezilya realı (7 milyon ABD doları) olarak belirlenmiş olup sözleşme süresi en düşük 5 en yüksek 35 yıl olarak kabul edilmiştir. Sözleşme dönemi sonunda tesis mülkiyeti, bedelsiz veya belirli bir bedel karşılığında sözleşme şartlarına bağlı olarak kamuya devredilmektedir. Brezilya’da 2015 yılında özellikle kullanıcı ödemeli hizmet sunan su, telekom ve enerji sektörlerinde altyapı yatırımlarının KÖİ modeli ile daha da geliştirilmesi planlanmaktadır. KÖİ modellenen su projelerinin federal, eyalet veya belediye düzeyinde gerçekleşmesi mümkün olsa da genel olarak belediye düzeyinde hayata geçirilmektedir.¹⁸⁰

Brezilya, KÖİ alanında içme suyu ve atık su sektörüne yönelik yüksek yatırım tutarlı projelere sahip ülkelerden biri olarak dikkat çekmektedir. Şekil 7’ de görüldüğü üzere, Brezilya’da finansal kapanışa ulaşmış tüm KÖİ projeleri incelendiğinde, 2015 yılı sonu itibarıyla toplam 800 adet projenin yer aldığı ve söz konusu projelerin toplam yatırım tutarının 510,2 milyar ABD doları olduğu görülmektedir. Sektör bazında yapılan incelemede, enerji sektörünün 441 proje ile ilk sırada olduğu, 142 proje ile su ve kanalizasyon sektörünün ise ikinci sırada bulunduğu görülmektedir. Su ve kanalizasyon sektörüne ait toplam proje yatırım tutarı 15,7 milyar ABD doları olup söz konusu değer tüm KÖİ modellenen projelere ait

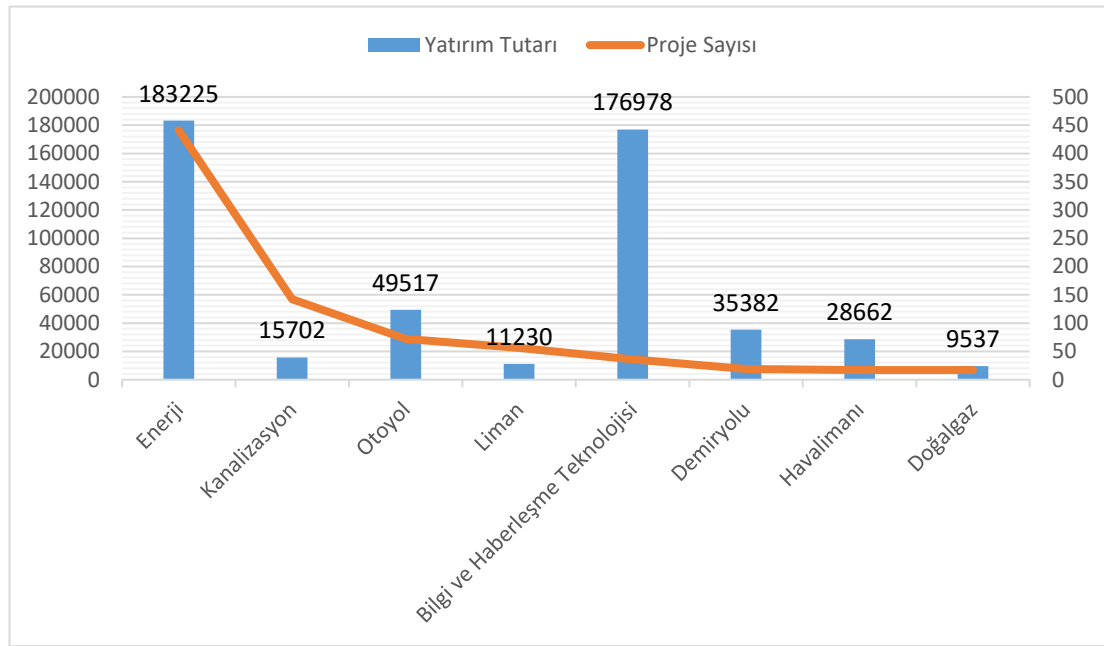
¹⁷⁹ RADARPPP, a.g.e, 27-28 Nisan 2015, s.51.

¹⁸⁰ Ayşe SOFUOĞLU DÖNERTAŞ, a.g.e, Haziran 2018, s.71.

yatırım tutarının yüzde 3'ünü oluşturmaktadır. Proje sayısı bakımından ise, projelerin yüzde 18'ini su ve kanalizasyon sektörüne ait projelerin meydana getirdiği görülmektedir.¹⁸¹ Brezilya'da genel olarak KÖİ modeli su projelerine ilişkin yatırım tutarları, 14 milyon ABD doları ile 1,5 milyar ABD doları arasında değişmekte olup önemli KÖİ modeli içme suyu ve atık su arıtma tesisi projelerine ait veriler Tablo 9'da yer almaktadır.¹⁸²

Şekil-7 Brezilya'da Kamu Özel İşbirliği Projelerinin Sektörel Bazda Dağılımı

(Sözleşme Yılı Fiyatlarıyla, Milyon ABD Doları)



Kaynak: Dünya Bankası, 24 Mayıs 2017, <http://ppi.worldbank.org>.

¹⁸¹ Dünya Bankası, 24 Mayıs 2017, <http://ppi.worldbank.org>, İnternet Erişim Tarihi: 17.09.2018.

¹⁸² InfraPPP, 27 Ekim 2016, <http://infrappworld.com/project-tracker>.

Tablo-9 Brezilya’da Yer Alan İçme Suyu ve Atık su Sektörüne Yönelik Kamu Özel İşbirliği Projeleri

No	Proje Adı	Sözleşme Maliyeti	Proje Aşaması	Devlet Düzeyi
1	Bombinhas Su ve Kanalizasyon İmtiyaz Sözleşmesi	339,2	İhale süreci tamamlanmış	Belediye
2	Jardinopolis Sanitasyon İmtiyaz Sözleşmesi	–	İşletmede	Belediye
3	Maua Su Temini İmtiyaz Su Sözleşmesi	39,0	İhale süreci tamamlanmış	Belediye
4	Divinopolis Atıksu Arıtma Projesi	110,0	Sözleşmesi tamamlanmış	Belediye
5	Paulista Belediye Atık Projesi	14,0	Finansal kapanışı gerçekleşmiş	Belediye
6	Sumare Su Temini ve Sanitasyon Projesi	96,0	Sözleşmesi imzalanmış	Belediye
7	Rio das Ostras Kanalizasyon ve Sanitasyon İmtiyaz Sözleşmesi	206,0	İşletmede	Belediye
8	Maceio Sanitasyon Projesi	58,0	İhale süreci tamamlanmış	Belediye
9	Paraty's Su Temini Projesi	35,0	Sözleşmesi imzalanmış	Belediye
10	Manso Su Temini Projesi	294,0	Sözleşmesi imzalanmış	Belediye
11	Sao Lourenço Su Arıtma Tesisi Projesi	1.112,0	Sözleşmesi imzalanmış	Belediye
12	Pernambuco Su Sanitasyon Projesi	1.500,0	Sözleşmesi imzalanmış	Eyalet
13	Atibaia Su Sanitasyon Projesi	266,0	İhale süreci tamamlanmış	Belediye
14	Piracicaba Atıksu Arıtma Projesi	190,0	Sözleşmesi imzalanmış	Belediye
15	Araçatuba Su İmtiyaz Sözleşmesi	170,0	İhale süreci tamamlanmış	Belediye
16	Sao Paulo Eyaletinin Vetorantim Su İmtiyaz Sözleşmesi	48	İhale süreci tamamlanmış	Belediye
TOPLAM		4.477,20		

Kaynak: InfraPPP, 27 Ekim 2016, <<http://infrappworld.com/project-tracker>>.

3.2.4.3.5 Mevcut Eksiklikler ve Öneriler

Brezilya’da içme suyu ve atık su sektörü başarılı KÖİ alanlarından biri olarak görülse de, IDB’nin yapmış olduğu değerlendirme ve öneriler çerçevesinde gerek su sektörü gerek diğer sektörler için geliştirilmesinde fayda görülen hususlar ve eksiklikler şu şekildedir:¹⁸³

- Çerçeve KÖİ Kanununun güncelleştirilmesi
- Projelerin finansal analizlerinin ve ekonomik modellerinin daha detaylı yapılabilmesi açısından kamuda tecrübeli personele yer verilmesi ve özellikle projelerin değerlendirme ve analiz aşamasında faiz oranı, vergi, talep, inşaat maliyeti, bakım-onarım maliyeti ve işletme maliyeti gibi hususlara yönelik parametrelerin projelere etkisini ölçebilmek amacıyla kamudaki kurumsal kapasitenin geliştirilmesi,
- Özel sektör ve kamu diyalogunun artırılması ayrıca gerek duyulması durumunda karşılıklı eğitimlere yer verilmesi,
- KÖİ projelerine yönelik bilgilerin güncel tutularak söz konusu bilgilerin kamuya ait internet sayfasında paylaşılması, böylece özel sektörün KÖİ alanına yönelik bilgilere erişiminin kolaylaştırılması

Sonuç olarak, Brezilya içme suyu ve atık su sektöründe hem proje sayısı hem de sözleşme maliyeti olarak lider ülkeler arasında yer almaktadır. Çerçeve bir KÖİ kanununun ve projeler ile yakından ilgilenen KÖİ birimlerinin olması, ayrıca kamu tarafından yapılacak ödemelere ve mali taahhütlere yönelik Kanunda düzenlemelere

¹⁸³ Cesar QUEIROZ ve diğerleri, a.g.e, 2014, s.41-43.

yer verilmesi proje süreçlerini kolaylaştırmakta ve daha başarılı projelerin hayata geçirilmesine imkân tanımaktadır. Ancak hemen hemen her ülkede olduğu gibi Brezilya'da da mevcut düzenlemelere ilişkin eksiklikler bulunmaktadır. Söz konusu eksiklikler ile ilgili olarak KÖİ alanında, kamu ve özel sektör kapasitesi ile sözleşmeye yönelik düzenlemeler yetersiz görülmekte ve geliştirilmesi gereken bir alan olarak belirtilmektedir. Kamu tarafından yapılan maliyet analizlerinin daha kapsamlı olabileceği düşünülmekte olup özel sektörün sunduğu hizmet kalitesinin de artırılması ihtiyaç olarak görülmektedir.¹⁸⁴

3.3 Türkiye'de Su Kaynakları Yönetimi

Türkiye su kaynaklarının kıt olduğu Akdeniz ve Ortadoğu bölgesinde yer almaktadır. Türkiye'nin toplam yüzey suyu potansiyeli 186,05 km³ 'tür. Yıllık ortalama yağış 643 mm olup hacimsel olarak bu değer 501 km³ suya denktir. Ülkemiz koşullarında yağışın %37'si akışa geçmektedir. Yağışın 274 km³ 'ü buharlaşarak geri dönmekte, 41 km³ 'ü yeraltı su depolarını beslemekte, 186,05 km³ 'ü akarsular aracılığı ile deniz, göl ve kapalı havzalara boşalmaktadır. Yeraltı suyu potansiyelinin 12,3 km³ dolayında olduğu saptanmıştır. Bu durumda, Türkiye'nin yıllık kullanılabilir yer altı ve yerüstü su potansiyeli toplamı 107,3 km³ 'tür. Bu değer yenilenebilir su potansiyelinin %45,85'ine denktir. Günümüze dek kullanılabilir potansiyelin sadece %37,74'ü geliştirilerek kullanıma sunulmuştur.¹⁸⁵

¹⁸⁴ RADARPPP, a.g.e, 27-28 Nisan 2015, s.36.

¹⁸⁵ DSİ, Toprak ve Su Kaynakları <http://www.dsi.gov.tr/toprak-ve-su-kaynaklari> (Erişim Tarihi: 04.10.2018).

Ayrıca, komşu ülkelerden 7 km³ su gelmektedir (Suriye'den Asi nehri ile)¹⁸⁶ Türkiye'de kişi başına yıllık 1430 m³ 'lük su düşmektedir. Bu değer Türkiye'nin su zengini bir ülke olmadığıının göstergesidir. Türkiye'de kullanılabilir suyun %74'ü (29,6 km³) tarım, %15'i (6,2 km³) içme ve kullanma, %11'i (4,3 km³) endüstri tesislerinde kullanılmaktadır¹⁸⁷

2014 yılı itibarıyla, Türkiye'de toplam su tüketimi 41,4 milyar m³ olup, 26,6 milyar m³ 'ü sulamada, 5,7 milyar m³ 'ü içme ve kullanmada, 9,1 milyar m³ 'ü, sanayide kullanılmıştır¹⁸⁸ Söz konusu toplam su tüketimi, Türkiye'ye ait mevcut su potansiyeli olan 112 milyar m³ ün yüzde 37'sine karşılık gelmektedir. Bu nedenle 2023 yılına kadar kullanıcı sayısının artışına bağlı olarak su kullanım miktarının artacak olması sebebiyle, Türkiye'nin kullanılabilir su potansiyeli olan 112 milyar m³ 'ü, 2023 yılına kadar geliştirmesi hedeflenmektedir. Bu hususta söz konusu hedeflere ulaşabilmesi için atık sularla ilgili arıtma tesislerinin artırılması gerekmektedir.

Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) tarafından tüm belediyelere uygulanan 2016 yılı "Belediye Su İstatistikleri Anketi" sonuçlarına göre 1.397 belediyeden 1.394'üne içme ve kullanma suyu şebekesi ile hizmet verilmiş olup belediyeler tarafından su kaynaklarından içme ve kullanma suyu şebekesine toplam 5,8 milyar m³ su çekilmiştir. Çekilen suyun %44,8'i barajlardan, %26,8'i kuyulardan, %17,1'i kaynaklardan, %9,5'i akarsulardan ve %1,8'i göl, gölet veya denizlerden sağlanmıştır. Ayrıca içme ve kullanma suyu şebekelerine çekilen toplam 5,8 milyar m³ suyun 3,4

¹⁸⁶ Rıza KANBER: Türkiye'de Su Kaynakları Potansiyeli: Kullanımı, Sorunları Ve Çözüm Önerileri. TMMOB Su Politikaları Kongresi, Ankara, 2006.

¹⁸⁷ Gökmen YALÇIN, Ve Güven EKEN, TMMOB Su Politikaları Kongresi, Ankara. 2006.

¹⁸⁸ T.C. Çevre Ve Şehircilik Bakanlığı, Türkiye Çevre Durum Raporu, Ankara, 2016, s.98.

milyar m³'ü içme ve kullanma suyu arıtma tesislerinde arıtıldı. Arıtılan suyun %92,9'una konvansiyonel, %6,1'ine gelişmiş, %1'ine ise fiziksel arıtma uygulanmıştır. Belediyeler tarafından içme suyu şebekesine çekilen kişi başı günlük ortalama su miktarı 217 litre olarak hesaplanmış olup Türkiye'nin üç büyük kentinde çekilen kişi başı günlük ortalama su miktarı İstanbul için 189 litre, Ankara için 227 litre, İzmir için 173 litre olarak belirtilmiştir.¹⁸⁹

Atık su verilerinde ise; yine TÜİK tarafından tüm belediyelere uygulanan 2016 yılı “Belediye Atık su İstatistikleri Anketi” sonuçlarına göre 1397 belediyeden 1338'ine kanalizasyon şebekesi ile hizmet verilmiş, Kanalizasyon şebekesi ile toplanan 4,5 milyar m³ atık suyun %40,4'ü denize, %48'i akarsuya, %2,8'i baraja, %1,8'i göl-gölete, %0,5'i araziye ve %6,5'i diğer alıcı ortamlara deşarj edildi. Kanalizasyon şebekesinden deşarj edilen 4,5 milyar m³ atık suyun 3,8 milyar m³ü atık su arıtma tesislerinde arıtıldı. Arıtılan atık suyun %44,5'ine gelişmiş, %31,6'sına biyolojik, %23,6'sına fiziksel ve %0,3'üne doğal arıtma uygulanmıştır. Arıtılan atık suyun %44,9'u denize, %45'i akarsuya, %2'si baraja, %1,4'ü göl-gölete, %0,4'ü araziye ve %6,3'ü diğer alıcı ortamlara deşarj edildi. Atık su arıtma işlemleri sonucunda 299 bin ton(kuru madde bazında) atık su arıtma çamuru olduğu tespit edilmiştir. Kanalizasyon şebekesi ile hizmet verilen belediye nüfusunun 2016 yılı itibariyle Türkiye nüfusu içindeki payı %84,2, toplam belediye nüfusu içindeki payı ise %89,7 olarak tespit edilmiştir. Atık su arıtma tesisleri ile hizmet verilen belediye nüfusunun oranı ise Türkiye nüfusu içinde %70,2, toplam belediye nüfusu içinde %74,8 olarak hesaplanmıştır. Belediyeler tarafından kanalizasyon şebekesi ile deşarj edilen kişi başı günlük ortalama atık su miktarı 183 litre olarak hesaplandı. Üç büyük

¹⁸⁹ TÜİK, “Belediye Su İstatistikleri Anketi”, 2016.

şehirde ise günlük kişi başı ortalama atık su miktarının İstanbul için 226 litre, Ankara için 162 litre, İzmir için 195 litre olduğu tespit hesaplanmıştır.¹⁹⁰

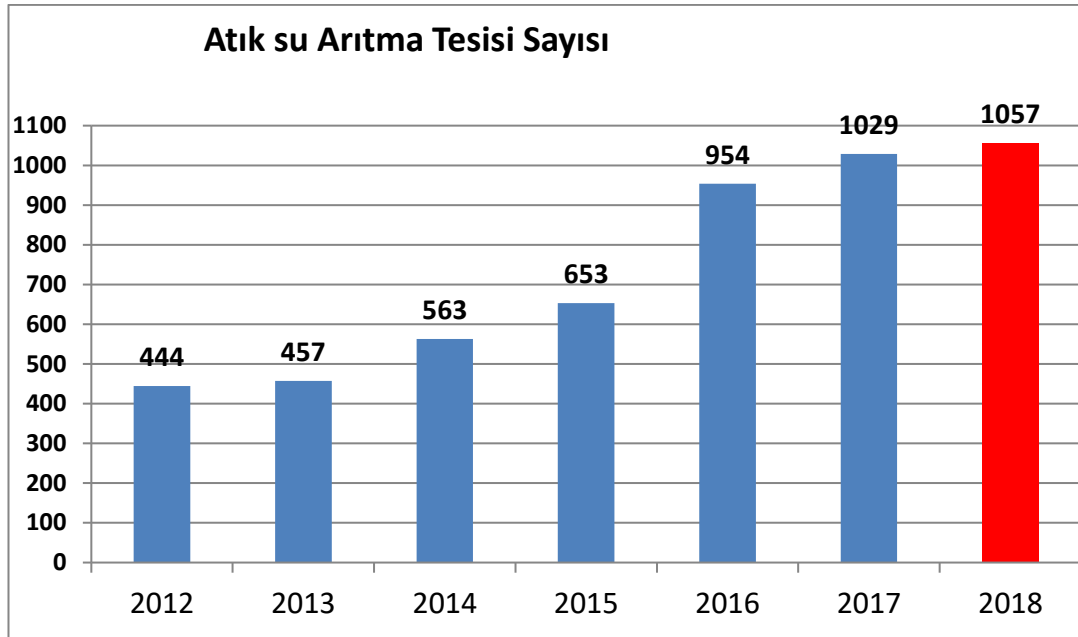
Tablo-10 Belediyeler Bazında İçme ve Kullanma Suyu ile Atık su Verileri

	2012	2014	2016
Toplam Belediye Sayısı	2.950	1.396	1.397
İçme ve Kullanma Suyu Şebekesi ile Hizmet Verilen Belediye Sayısı	2.928	1.394	1.394
İçme ve Kullanma Suyu Şebekesi ile Hizmet Verilen Nüfusun Toplam Belediye Nüfusuna Oranı (Yüzde)	98,3	97,3	98,2
Atık su arıtma Tesisleriyle Hizmet Edilen Belediye Sayısı	536	513	581
Atık su arıtma Tesisleriyle Hizmet Edilen Belediye Nüfusunun Toplam Belediye Nüfusuna Oranı (Yüzde)	68	68	74,8

Kaynak: TÜİK, 22 Kasım 2017.

¹⁹⁰ TÜİK, “Belediye Atık Su İstatistikleri Anketi”, 2016

Şekil-8 2012-2018 Türkiye’deki Atık su Arıtma Tesisi Sayısı



Kaynak: T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ÇYGM İstatistikleri (Haziran 2018)

3.3.1. Kurumsal yapı

Su yönetimi, su kaynaklarının planlı bir şekilde geliştirilmesi, dağıtılması ve kullanılması olarak tanımlanmaktadır. Su yönetimi, su kaynaklarının geliştirilmesi ile ilgili siyasi ve teknik kararları, su hakları ve su tahsisini düzenleyen kuralları, çevrenin korunmasını, su fiyatlandırmasına ilişkin düzenlemeleri, arazi kullanım ilkelerini ve kullanıcıların katılımı gibi faaliyetleri kapsamaktadır.¹⁹¹ Su kaynakları yönetimi, enerji, tarım, sağlık ve çevre olmak üzere sosyoekonomik kalkınmanın başlıca sektörleri arasında yer almakta olup üstlenmiş olduğu rol ile Türkiye’de de kalkınmanın kilit noktasıdır. Türkiye Anayasasında su kaynaklarının, ülkenin doğal zenginliği olduğu ve devletin yönetiminde halkın yararı için kullanılacağı temel

¹⁹¹ Belgin ÇAKMAK, Yusuf UÇAR, Turhan. AKÜZÜM, Türkiye İçin Su Kaynakları Yönetimi, Sorunları ve Çözüm Önerileri Antalya, Mart 2007, s.867.

hüküm olarak ifade edilmiştir. Bu çerçevede Anayasa, su kaynaklarını ortak ve özel kullanıma mahsus olmak üzere iki kategoride değerlendirmektedir. Özel kişilerin sahip olduğu küçük kaynaklar dışında yer altı suyunu da içeren su kaynaklarının geliştirilmesi, devletin sorumluluğu altındadır. Bununla birlikte yeraltı suyu kaynakları, ilgili akiferin¹⁹²emniyetli üretim limitleri içinde kalınması kaydıyla kullanıcıların talebi doğrultusunda lisans verilmesini öngören özel bir yasayla düzenlenmiş bulunmaktadır. Yer altı suyu kullanım hakkı satılamadığı gibi başkalarına da devredilememektedir. 4721 sayılı Medeni Kanuna göre, su kaynakları; bulunduğu arazinin tamamlayıcı unsuru sayılan göze ve kaynak suları, “özel hukuk ve özel mülkiyete konu sular”; diğerleri ise, “özel mülkiyet konusu olmayan ve devletin hüküm ve tasarrufunda olan sular” olarak tanımlanmıştır.

Su sektörüne yönelik kurumsal yapılanma incelendiğinde, su kaynaklarının gelişimi ve korunmasına ilişkin doğrudan ve dolaylı çok sayıda kamu ve özel sektör kuruluşlarının yer aldığı görülmektedir. Kurumsal çerçevede söz konusu yapılanma üç aşamadan meydana gelmektedir. Bahse konu aşamalar ve bu aşamalarda yer alan kurum ve kuruluşlar şu şekildedir:

Karar Mekanizması: Mülga Başbakanlık, Mülga Kalkınma Bakanlığı, Mülga Orman ve Su İşleri Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı,

Yönetim ve Geliştirme: Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü (DSİ), Elektrik İşleri Etüt İdaresi Genel Müdürlüğü (EİEİ), İller Bankası, İl Özel İdareleri ve benzer kuruluşlar,

Kullanım Aşaması: Su kullanıcı birlikleri, çiftçiler ve diğer su tüketicileri.

¹⁹² Akifer, Yer Altında Kayaların Arasındaki Boşluk Ve Çatlaklarda Suların Tutulduğu, Toplandığı Hazne Anlamına Gelmektedir.

Su yönetimi konusundaki yatırımcı kurum ve kuruluşlar; Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, Elektrik İşleri Etüt İdaresi, Mülga Tarım ve Orman Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve İller Bankası'dır. Başlıca izleyici-denetleyici kurum ve kuruluşlar ise; Mülga Tarım ve Orman Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Mülga Maliye Bakanlığı, Meteoroloji Genel Müdürlüğü, İl Özel İdare Müdürlükleri, Belediyeler, TÜİK ve Üniversitelerdir. DSİ içme suyu ve atık su sektörü ile ilgili görevlerin önemli bir kısmını üstlenmektedir. Söz konusu kurum, su kaynaklarının planlanması, geliştirilmesi ve yönetiminde ana sorumlu kuruluş olmakla beraber; gözlem, veri temini, etüt ve gerekli araştırmaları yaparak havza ve proje bazında ön fizibilite, master plan, fizibilite, kesin proje hazırlamakta ve hazırlatmaktadır. Ayrıca, inşaat ve işletme aşamalarında gerekli çalışmaları yaparak su kaynaklarını kullanıma sunmaktadır. Bu sebeple sulama, hidroelektrik enerji üretimi, içme ve kullanma suyu temini, taşkın koruma ve çevre konularında gerekli çalışmaları yürütmektedir. DSİ, sektöre ilişkin projeleri tamamladıktan sonra tesisleri belediyelere devretmektedir. İşletilmeye hazır hale gelen tesisler belediyeler tarafından işletilmektedir. Ancak belediyeler kimi zaman ihale yöntemi ile tesislerin işletme hakkını özel sektöre devredebilmektedir.¹⁹³

Sonuç olarak su yönetimi ve işletimi noktasında birçok kamu kurum ve kuruluşu görevli kılınmıştır. Mevcut durum kurum ve kuruluşlar arasında zaman zaman koordine eksikliğine neden olabilmektedir. Kurumların birbirinden bağımsız olarak görevlerini yerine getirmeye çalışması zaman ve kaynak etkinsizliğine neden

¹⁹³ Ayşe SOFUOĞLU DÖNERTAŞ, a.g.e, Haziran 2018, s.84.

olacağından sektöre ait kurum ve kuruluşların koordineli bir şekilde hareket etmesi önem taşımaktadır.

3.3.2 Mevzuat

Türkiye’de içme suyu ve atık su sektörü ile ilgili çok sayıda yasal düzenleme yapılmıştır. Su kullanımı, yönetimi ve tahsisi ile ilgili olmak üzere kanunlar, kanun hükmünde kararnameler ve yönetmelikler bulunmaktadır.

Cumhuriyet döneminde içme suyu hizmetleri ile ilgili ilk düzenlemeyi yapan kanun, 1926 tarihli ve 831 sayılı “Sular Hakkındaki Kanun’dur. 1934 tarihli ve 2443 sayılı kanunla ilk defa merkezi bir yapılanma öngörölmüş ve merkezi hükümet kuruluşuna, belediye içme suları ile ilişkili olarak yardım ve denetleme görevi verilmiştir.

1982 Anayasası su yönetimiyle ilgili temel prensipleri içermekte olup Madde 168’de “Tabii servetler ve kaynaklar (su kaynakları) Devletin hüküm ve tasarrufu altındadır. Bunların aranması ve işletilmesi hakkı Devlete aittir. Devlet bu hakkını belli bir süre için, gerçek ve tüzel kişilere devredebilir. Hangi tabii servet ve kaynağın arama ve işletmesinin, Devletin gerçek ve tüzel kişilerle ortak olarak veya doğrudan gerçek ve tüzel kişiler eliyle yapılması, kanunun açık iznine bağılıdır. Bu durumda gerçek ve tüzel kişilerin uyması gereken şartlar ve Devletçe yapılacak gözetim, denetim usul ve esasları ve müeyyideler kanunda gösterilir.” ifadesine yer verilmiştir. Bu kapsamda, Anayasa ülkenin su kaynaklarını kamu alanı içinde değerlendirmekte ve su kullanım hakkı, kamu kurumlarınca kamu ve özel taraflara kamu yararı ve ortak refah gözetilmesi şartıyla tanınmaktadır. 2001 yılında yürürlüğe

girmiş olan Medeni Kanun ise kamuya ait su kaynakları ile özel hukuk ve özel mülkiyet kapsamındaki su kaynakları olarak suyu iki kategoride ele almaktadır.

Kamu kurumlarınca tanınan kullanım hakları öncelikle kullanma hakkını içermekte, satılamamakta ve devredilememektedir. Su kaynakları kullanım hakkı özel hukuk kapsamında ele alınmakta ve mülkiyeti tapu kütüğünde kayıt olmaktadır. 1960'a kadar yeraltı suları da bu rejime tabi olmasına rağmen, 1960'dan sonra yeraltı suları özel mülkiyet kapsamından kamuya geçmiştir. Ancak yerüstü sularının kullanım hakkı ve mülkiyetiyle ilgili yasal düzenleme açık değildir.¹⁹⁴

2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediyeler Kanunu, belediyelere şehir suyu şebekesi, kanalizasyon ve arıtma tesisi inşası gibi çok sayıda yetki ve görev vermiştir. Belediyeler genel olarak su ve şehir içi ulaşım hizmetlerini tedarik etmek ile görevli olsa da büyükşehir belediyesi olmayan yerel yönetimler için öncelik, atık su toplama ve arıtmadan ziyade su arzını sağlamaktır. 1980'li yıllardan bu yana büyükşehirlerde nüfus artışı sebebi ile kanalizasyon hizmetinde sıkıntıların yaşanması, su ve atık su yönetimine ilişkin yeni bir modelin gelişmesini zorunlu hale getirmiştir. İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi (İSKİ)'nin 1981'de kurulması sonrası büyükşehirlerde su ve kanalizasyon sistemlerine yönelik planlama, proje, inşaat ve işletimden sorumlu özerk yapılar kurulmuştur. Başlangıçta İSKİ, İstanbul Belediyesinden bağımsız olarak kurulmuş, ancak belediyenin 1984'de büyükşehir olarak yeniden yapılandırılmasının ardından, İstanbul Büyükşehir Belediyesine bağlı bağımsız bütçeye sahip bir kamu kurumu olarak düzenlenmiştir. Su ve kanalizasyon

¹⁹⁴ Mülga T.C. Kalkınma Bakanlığı, Onuncu Kalkınma Planı, Su Kaynakları Yönetimi Ve Güvenliği Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 2014, s.11.

işlerine yönelik, 1987’de Ankara, 1989’da İzmir ve diğer büyükşehir belediyelerini kapsayacak şekilde su ve kanalizasyon idareleri modeli oluşturulmuştur.¹⁹⁵

Günümüze ilişkin içme suyu ve atık su sektörüne yönelik başlıca kanunlara Tablo 11’de yer verilmiştir. Söz konusu kanunlar göz önünde bulundurulduğunda, su sektörüne yönelik çok sayıda yasal düzenlemenin yer aldığı görülmektedir. Kanunlara yönetmelikler ve kanun hükmünde kararnameler de eklendiğinde, sektöre ait mevzuat yapısının geniş olduğu anlaşılmaktadır. Nitekim aynı husus, önceki bölümde yer alan kurumsal yapı incelendiğinde de ifade edilmiş, kurum ve kuruluşların sektöre yönelik görev ve sorumluluklara müdahil olduğu belirtilmiştir. Bu kapsamda, su sektörüne yönelik mevzuat karmaşasına çözüm getirebilmek amacıyla, “64. Hükümet 2016 Yılı Eylem Planında “Su Kanunu” çıkarılmasına ilişkin tamamlanma tarihi 21 Haziran 2016 olarak öngörülen bir eylem geliştirilmiş ancak öngörülen tarihte kanun tamamlanmamıştır. Bir sonraki hükümet programı olan 65. Hükümet Programında ise bahse konu eyleme yer verilmemiştir. Ancak çerçeve bir Su Kanunu hala ihtiyaç olarak görülmekte ve çalışmalar devam etmektedir. Yasalaşacak olan Su Kanunu ile birlikte su yönetimine yönelik mevzuattaki eksiklik ve belirsizliklerin giderilmesi; kurumların görev, yetki ve sorumluluklarının netleştirilmesi, işbirliği ve koordinasyonun sağlanması amaçlanmaktadır.¹⁹⁶

¹⁹⁵ Mülga T.C. Kalkınma Bakanlığı, a.g.e, 2014, s.15.

¹⁹⁶ Mülga T.C. Kalkınma Bakanlığı, a.g.e, 2014, s.9.

Tablo-11 İçme Suyu ve Atık Su Sektörüne İlişkin Başlıca Kanunlar

442 sayılı ve 1924 tarihli Köy Kanunu (Madde 1, 6 ve 13)
831 sayılı ve 1926 tarihli Sular Hakkında Kanun
1593 sayılı ve 1930 tarihli Umumi Hıfzıssıhha Kanunu
4759 sayılı ve 1945 tarihli İller Bankası Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun (mülga), (1933 tarihli ve 2301 sayılı Belediyeler Kanunu yerine)
6200 sayılı ve 1953 tarihli Devlet Su İşleri Umum Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun
7478 sayılı ve 1960 tarihli Köy İçme Suyu Kanunu
167 sayılı ve 1960 tarihli Yeraltı Suları Hakkında Kanun
1053 sayılı ve 1968 tarihli, DSİ'ye Ankara, İstanbul ve Nüfusu 100.000'den Büyük Şehirlere İçme Suyu Temini Yetkisi Veren Kanun
2872 sayılı ve 1983 tarihli Çevre Kanunu
2872 sayılı Çevre Kanunu değiştiren 3416 sayılı ve 1988 tarihli Kanun
3621 sayılı ve 1990 tarihli Kıyı Kanunu
4856 sayılı ve 2003 tarihli Çevre ve Orman Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun
5393 sayılı ve 2005 tarihli Belediye Kanunu [1580 sayılı ve 1930 tarihli Belediye Kanunu (mülga), 5215 sayılı ve 2004 tarihli Belediye Kanunu (mülga)]

3030 sayılı ve 1984 tarihli Kanunun yerine geçen 5216 Sayılı 2004 tarihli Büyükşehir Belediyesi Kanunu
2560 sayılı ve 1981 tarihli İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun
5302 sayılı ve 2005 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu
1053 sayılı Kanunu'n 10. maddesinin değişmesi neticesinde nüfus kriteri kaldırılarak belediye teşkilatı olan tüm yerleşim yerlerinin içme- kullanma ve endüstri suyu ve gerekmesi halinde atık su tesislerinin yapımında DSI'yi yetkili kılan 5625 sayılı ve 2007 tarihli Kanun
5686 sayılı ve 2007 tarihli Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu

Kaynak: T.C Mülga Kalkınma Bakanlığı,2014:10

3.4 İçme Suyu ve Atık su Sektöründe Geleneksel Yöntemler ile KÖİ Modelinin Karşılaştırılması

3.4.1 Geleneksel yöntemler

3.4.1.1. Tam Kamusal Durum

Belediye hizmetlerinin tam kamu modeliyle gördürülmesinde tüm sorumluluk belediyelere aittir. İhtiyaçların belirlenerek planlanması, organize edilmesi, finansman sağlanması, işletilmesi ve yönetilmesi gibi tüm süreçler kamunun yani

belediyelerinin yükümlülüğünde yer almaktadır. Türkiye’de büyükşehir belediyeleri dışındaki belediyelerde içme suyu ve atık su arıtma tesisleri genel olarak bu yöntem ile işletilmektedir. Bu nedenle görevlere ait performans göstergeleri doğrudan belediyelerde çalışan personellerle ilişkili olmaktadır.¹⁹⁷

Kamu modelinde; belediye iktisadi teşebbüsleri olarak anılan, kimi yerel hizmetlerin yürütülmesi amacıyla belediyeler tarafından kurulan ya da yönetiminin elde edilmesi şartıyla ortak olunan, bağımsız bütçeli, özel hukuk tüzel kişileri de belediye faaliyet alanları içerisinde yer almaktadır. Söz konusu yöntemin, belediyelerin “tam kamu modeli” adı altında bir hizmet sunma alternatifi olarak anılmasının sebebi, belediye iktisadi teşebbüslerinin belediyeler tarafından kurulması veya belediyelerce ortak olunması ve yönetimin belediyelerin elinde olmasıdır. Aynı zamanda belediye iktisadi teşebbüslerinin sermayesinin yarısından fazlası belediyelere ait olmaktadır. Ancak söz konusu teşebbüsler belediye bütçesinden bağımsız bir bütçeye sahiptir. Türkiye’de içme suyu ve atık su tesislerinin işletilmesi özellikle büyükşehirlerde belediye iktisadi teşebbüsleri eliyle gerçekleştirilmektedir. Bahse konu teşebbüsler karma ekonomi modeli ile yönetilen şirket ve kooperatifler olabilirken, özel kanunlar ile kurulan İSKİ gibi şirketler de olabilmektedir.¹⁹⁸

Özel sektörün dâhil olmadığı ve geleneksel yöntem olarak değerlendirilen bir diğer model ise birlik tarafından işletme modelidir. Belediyeler birliği, birden fazla belediyenin, ortak hak ve çıkarlarını korumak ve hizmette etkinliği ve verimliliği arttırmak amacıyla kurdukları, karar organı üye belediyelerden gelen temsilcilerden

¹⁹⁷ Ayşe SOFUOĞLU DÖNERTAŞ, a.g.e, Haziran 2018, s.104.

¹⁹⁸ Musa RAHMANLAR, a.g.e, 2016, s.99.

oluşan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi olarak tanımlanmaktadır.¹⁹⁹ Söz konusu yöntemin uygulanış amaçları arasında; üye belediyeler arasında yardımlaşma, işbirliği ve dayanışmanın geliştirilmesi ve üye belediyelerin haklarının ve çıkarlarının korunması yer almaktadır. Ayrıca proje gerçekleştirmek amacıyla ihtiyaç duyulan mali kaynaklar da, söz konusu yöntem aracılığı ile daha rahat tedarik edilmektedir. Türkiye’de birlik modeli ile işletme yöntemi, genellikle küçük belediyeler tarafından tercih edilmektedir.²⁰⁰

3.4.1.1.1 Avantajları

İçme suyu ve atık su alanlarına ilişkin belediye hizmetlerinin tamamen kamu eliyle görülmesinin avantajlarından biri projenin yapım aşamasından işletme aşamasına kadarki tüm süreçlerde mülkiyet sahibinin kamu olmasıdır. Bu nedenle belediyeler, proje süreçlerinde kendi iradeleriyle hareket etmekte ve herhangi bir koşullu ya da doğrudan bir yükümlülük üstlenmedikleri için olası bir risk durumunda özel sektöre karşı mali yükümlülük altına girmemektedir. Bu çerçevede belediyeler, tam kamu modelinde sadece hizmet sundukları yerel halka karşı sorumlu olmaktadır. Ayrıca tam kamu modelinde, yapım aşamasında kamu üzerinde bulunan borçlanma maliyeti, özel sektöre ait borçlanma maliyetinden daha düşük gerçekleşmekte olup kamunun üstlendiği yapım maliyeti, özel sektörün yapım maliyetinden daha düşük olabilmektedir.²⁰¹

¹⁹⁹ Recep BOZLAĞAN"Belediye Birliklerinin Yapısı, Yerel Kalkınmadaki Rolü, Sorunları ve Çözüm Önerileri," Sabancı Üniversitesi, İstanbul Politikaları Merkezi, İstanbul, Haziran 2009, s.98.

²⁰⁰ Ayşe SOFUOĞLU DÖNERTAŞ, a.g.e, Haziran 2018, s.105.

²⁰¹ Musa AHMADI, Seyed Moshesen MOUSAVI, İran İslam Cumhuriyetinde Kamu Özel Ortaklığının Uygulanması İçin SWOT Analizi, Tahran, 2011, s.9.

3.4.1.1.2 Dezavantajları

Belediye hizmetlerinin tamamen kamu eliyle görülmesinin avantajları olduğu gibi dezavantajları da bulunmaktadır. Öncelikle bir belediye hizmetinin tamamen kamu marifetiyle görülmesinde tüm sorumluluk proje başlangıcından bitişine kadar belediye yükümlülüğündedir. Bu nedenle belediyelerin, tasarım, finansman, istihdam gibi her türlü alanda projelere cevap verecek niteliğe sahip olması gerekmektedir. Ancak Türkiye koşulları göz önünde bulundurulduğunda belediyelerin finansman, tasarım, istihdam gibi alanlarda sıkıntı yaşadığı görülmektedir. Söz konusu durum ise belediyelerin gerçekleştirmek istedikleri projeleri başarılı bir şekilde hayata geçirememesine sebep olmakta ve tam kamu modelini kısıtlı hale getirmektedir.²⁰²

Tam kamu modelinin finansman alanı incelendiğinde, projelerin inşaat aşamasından işletme aşamasına kadar tüm süreçlerdeki mali yükümlülüklerin kamu tarafından karşılandığı görülmektedir. Yapım aşamasındaki sermaye maliyeti, makine teçhizat, ekipman maliyetleri ile istihdam maliyetleri; işletme aşamasındaki işletme ve bakım giderleri ile yine istihdam maliyetleri finansman sorunlarına sebep olacak hususlar arasında yer almaktadır. Ayrıca belediyelerde iyi planlanmış bir harcama kabiliyetinin olmayışı ve mevcut kamu kaynaklarının belediyeler tarafından

²⁰² Ayşe SOFUOĞLU DÖNERTAŞ, a.g.e, Haziran 2018, s.106.

verimli kullanılmayışı da belediyelerin finansal açıdan zorlanmasına yol açan etkenlerdendir.²⁰³

Yönteme ilişkin bir diğer konu ise belediyelerin mevcut personelle arzu edilen şekilde hizmet sunamıyor olmasıdır. Kamu personelinin performans denetimine tabi olmayışı, belediyelerdeki personelin veriminin talep edilenden daha düşük olmasına yol açmaktadır. Dolayısıyla özel sektör dinamizminin kamuda olmaması, projelerin hem daha geç hayata geçmesine hem de hizmet sunumunun istenilen düzeyde gerçekleşmemesine neden olmaktadır. Projelerin başlangıç safhası olan tesis tasarımları belediyelerde sıkıntıya yol açan bir diğer önemli husustur. Nitekim kamu, tasarım konusunda özel sektör kadar başarılı olmamaktadır. Bu çerçevede proje tasarımlarının kamu eliyle görülmesi, hizmet sunumunda zorlukları da beraberinde getirmektedir.²⁰⁴

3.4.1.2. İhale ile işletme yöntemi

Türkiye’de içme suyu ve atık su hizmetlerinin sunulmasında da kullanılan ihale yöntemi “hizmet üretim faaliyetinin kontrol ve gözetimi, ilgili kamu kuruluşunda kalmak suretiyle, kamu hizmetlerinin bir ihale sonucunda yapılan sözleşmeye dayalı olarak özel sektör teşebbüsü tarafından gördürülmesi” olarak tanımlanmaktadır.²⁰⁵ Söz konusu yöntem kamu yönetiminde yaşanan son gelişmeler

²⁰³ Fatih YÜKSEL, Belediye Gelirlerinde Yetersizlikler Ve Alternatif Çözüm Önerileri, Sosyal Ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, Sayı 6, 2003, s.58.

²⁰⁴ Ayşe SOFUOĞLU DÖNERTAŞ, a.g.e, Haziran 2018, s.107.

²⁰⁵ İlhan BAYTAN, Özelleştirme, TRT Genel Sekreterlik Basım Ve Yayın Müdürlüğü Ofset, 1999, s.357.

ile birlikte 1980'lerden sonra belediyelerin sıklıkla başvurduğu yöntem haline gelmiştir.²⁰⁶

Belediyelerin sorumluluğunda bulunan hizmetler kimi zaman özel sektöre ihale yöntemiyle devredilerek "hizmet sözleşmesi" ya da "yönetim sözleşmesi" adı altında gerçekleştirilmektedir. Hizmet sözleşmesi ve yönetim sözleşmesi çok benzer iki sözleşme olup yasal açıdan bir fark bulunmamaktadır.²⁰⁷ Hatta literatürde yönetim sözleşmeleri bir hizmet sözleşmesi olarak da adlandırılabilir.²⁰⁸ Ancak yönetim sözleşmelerinin, hizmet sözleşmelerinden farklı olarak verimli çalıştırılmayan bir tesisin verimli hale getirilmesi amacıyla gerçekleştirildiği de ifade edilmektedir.²⁰⁹ Ayrıca yönetim sözleşmeleri hizmet sözleşmelerine kıyasla daha kapsamlı olmakta ve hizmetlerin her aşamasını içine almaktadır. İşletme süresi bakımından hizmet sözleşmeleri 1-3 yıl aralığında; yönetim sözleşmeleri ise 3-5 yıl aralığında gerçekleştirilmektedir.

İhale ile işletme modelinde belediyeler, belirli görevleri bir süreliğine örneğin 1-5 yıllığına yükleniciye devretmektedir. Ancak belediyeler, altyapı hizmetini tedarik etmede birincil rolde kalmaya devam etmekte olup işletmenin kimi kısımlarını özel sektöre ihale etmektedir. Sözleşme gereği yüklenici, anlaşmada yer alan fiyat ve performans üzerinden hizmeti sağlamakla yükümlüdür. İhale ile işletme gereği belediye tarafından yükleniciye hizmet tedarik ettiği için önceden belirlenmiş bir ücret ödemektedir. Söz konusu ücret bir defalığa mahsus olabilmekle birlikte, birim maliyet üzerinden ya da daha farklı esaslar üzerinden de özel sektöre

²⁰⁶ İlhan BAYTAN, a.g.e., 1999, s.357.

²⁰⁷ Feral EKE, Kentsel Hizmetler İçin İşletme Yöntemleri, Kentsel Altyapı Sempozyumu, T.M.M.O.B. İnşaat Mühendisleri Odası Yayını, Gaziantep, 20 Kasım 1997.

²⁰⁸ OECD, Kamu Özel Ortaklık Birimleri "Kurumsal ve Yönetişim Yapılarının İncelenmesi", Paris, 2010.

²⁰⁹ Musa RAHMANLAR, a.g.e, 2016, s.29.

verilebilmektedir. Böylece yüklenici hizmet standartlarını karşılamak suretiyle işletme maliyetini düşürebildiği durumda karını arttırabilmektedir. Ancak özel sektör kullanıcıyla herhangi bir şekilde muhatap olmamakta, tüm mali hususlar kamu ile yüklenici arasında gerçekleşmektedir.²¹⁰

İhale ile işletme yönteminde, su ve atık su hizmetini sağlayan yetkili taraf kamu olduğu için sorumluluk hala kamu üzerindedir. Ancak özel sektör hizmet sunumunu üstlenmekte, bu nedenle personel sorumluluğu ve hizmetlerin verimli bir şekilde sunulması özel sektör yükümlülüğünde bulunmaktadır. İhale ile işletme yöntemi kapsamında, tesisin bakım ve onarımı, faturalandırma, sayaç okunması, paranın tahsil edilmesi, mevcut sistemin iyileştirilmesi, yeni birimlerin inşa edilmesi, donanım ve kira bedeli gibi görev alanları yer almaktadır. Fakat söz konusu hizmetler özel sektör sorumluluğunda iken; altyapı sisteminin iyileştirilmesi ya da mevcut sistemin geliştirilmesi gibi altyapı yatırımlarına ilişkin sermaye yatırımları kamuya ait sorumluluklar olarak kalmaya devam etmektedir. Özel sektörün, işletme dönemi dışında üstlenmiş olduğu yükümlülükler yalnızca ihale aşamasında sözleşme öncesi yapılan hazırlık masraflarıdır.²¹¹

3.4.1.2.1 Avantajları

İhale ile işletme yöntemi, hizmet tanımının iyi yapılması şartıyla uygulanması önerilen bir sözleşme modelidir. Hizmet tanımı ise talep miktarının belirli olması ve kamu tarafından performans izleniminin kolay yürütülmesi anlamına gelmektedir. Belediyeler açısından bu sözleşme tipinin en önemli avantajı özel sektöre herhangi

²¹⁰ Ayşe SOFUOĞLU DÖNERTAŞ, a.g.e, Haziran 2018, s.108.

²¹¹ Ayşe SOFUOĞLU DÖNERTAŞ, a.g.e, Haziran 2018, s.108.

bir mülkiyet transferi yapılmadan işletme kapsamında kazanç sağlanabilmesidir. Ancak söz konusu yöntemde belediyeler daha iyi performans sağlamak amacıyla yükleniciye ek ödemeler yapabilse de, mevcut sistemin verimliliğinin artması ve gelişmesi için yapılan sermaye yatırımları ve belediye tarifelerinin düzenlenmesi, belediyelerin yükümlülüğünde kalmaya devam etmektedir. Dolayısıyla belediyeler ihale ile işletme yöntemiyle özel sektörün rolünü düşük risk ile genişletmekte ve tanımı belli olan hizmetler (tesisin bakım ve onarımı, faturalandırma, sayaç okunması, paranın tahsil edilmesi, mevcut sistemin iyileştirilmesi, yeni birimlerin inşa edilmesi, donanım ve kira bedeli, vs.) özel sektöre devredilmektedir. Bu çerçevede işletim sisteminin verimliliği artmakta ve yönetim kapasitesinin gelişmesine imkân tanınmaktadır.²¹² İhale ile işletme yöntemi genellikle kısa süreli sözleşmeler olduğu için model bir rekabet aracı olarak da görülebilmektedir. Ayrıca söz konusu yöntem, belediyelerin gelişme sürecinde başvurduğu bir düzenleme gibi de düşünülmektedir. Örneğin özel sektörün zamanla artarak geniş kapsamlı katılım sağlayacağı hizmet alanlarında, ihale yöntemi bir başlangıç safhası olarak yer almaktadır.²¹³

3.4.1.2.2. Dezavantajları

İhale ile işletme yönteminde özel sektörün yalnızca işletme tecrübesinden faydalanılmakta iken, sermaye yatırımları belediyeler üzerinde kalmaya devam etmektedir. Söz konusu yöntemde yüklenici, belediyenin mevcut altyapısı ile hizmeti sunmakta olup altyapıdan memnun kalmasa da sözleşme gereği hizmeti sağlamak

²¹² Musa AHMADI, Seyed Mohsen MOUSAVI, a.g.e, 2011, s.11.

²¹³ Ayşe SOFUOĞLU DÖNERTAŞ, a.g.e, Haziran 2018, s.108.

zorunda kalmaktadır. Dolayısıyla yüklenici performansı, kamunun yatırımına bağlı olarak değişmekte ve çoğu zaman yüklenicinin kısıtlı olarak hareket etmesine neden olmaktadır.²¹⁴

İhale ile işletme yönteminde yüklenici faaliyetlerinin tesis üzerinde etkisi olmamakta, yalnızca hizmetin daha iyi sunulmasına katkı sağlamaktadır. Bahse konu yöntemde, belediyelerin mülkiyet ve tarife belirleme konusunda sorumlulukları da devam etmektedir. Fakat belirlenmiş tarife ücretleri üzerinden, özel sektör ihaleyi kazanabilmek amacıyla düşük fiyat teklifleri sunabilmekte ve ihaleyi kazanabilmektedir.²¹⁵ Ancak düşük fiyat teklifleri ile sunulan hizmet kalitesi de iyi olmadığından, atık su ve içme suyu sektörü gelişme gösterememektedir.

3.4.2 Kamu özel işbirliği modeli: Yap-işlet-devret

Gerek ülke tecrübeleri gerek KÖİ modellerinin uygulama biçimleri göz önünde bulundurulduğunda, YİD yönteminin içme suyu ve atık su sektörü için en uygulanabilir KÖİ modeli olduğu kanısına varılmıştır. Bu sebeple KÖİ modeli ve geleneksel yöntemin karşılaştırma analizinde KÖİ yöntemi olarak YİD modeli üzerinde durulmuştur. Türkiye’de çok sayıda sektöre yönelik YİD projeleri hayata geçirilmiş olmasına rağmen içme suyu tesisi projelerinde yalnızca bir adet YİD projesi gerçekleşmiştir. Atık su arıtma tesisi projelerinde ise henüz bir YİD projesi hayata geçirilmemiştir. Ancak finansman konusunda sıkıntılarla karşı karşıya kalan belediyelerin, YİD modelini içme suyu ve atık su projelerinde bir alternatif olarak kullanmaları mümkündür. Doğru tasarlandığı takdirde kamuya ve özel sektöre fayda

²¹⁴ Ayşe SOFUOĞLU DÖNERTAŞ, a.g.e, Haziran 2018, s.108.

²¹⁵ Mülga T.C. Kalkınma Bakanlığı, Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018 Kamu Özel İşbirliği Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 2014.

sağlayan YİD modeli, iyi analiz edilmediği sürece kamuyu da özel sektörü de zarara uğratabilmektedir. Bu nedenle YİD projeleri hayata geçirilmeden önce dikkatli bir şekilde tasarlanmalı ve analiz edilmelidir.²¹⁶

İçme suyu ve atık su yatırım ve hizmetlerinin YİD modeli aracılığıyla gördürülmesi; belediyelerin, özel sektör ile sözleşme imzalayarak projelere ait tasarım, finansman, inşaat ve işletme alanlarındaki sorumlulukların ve risklerin özel sektöre devredilmesi anlamına gelmektedir.²¹⁷ Ancak söz konusu modelde en temel hususlardan biri riski en iyi yönetecek tarafın üstlenmesidir.

Çevresel Altyapı Projelerinde YİD modeli uygulanırken özel sektörün bu projede hangi işlevleri yerine getireceği, belediye tarafından verilen kamusal mülkiyeti nasıl kullanacağı ve hizmet bedellerinin yükleniciden hangi şekil ve esaslar dâhilinde alınabileceği önemli hususlardır.

Bu çerçevede KÖİ modelinde hizmet bedellerinin tahsil edilmesine ilişkin alternatifler şu şekildedir:²¹⁸

- Belediye, özel sektöre gördürmüş olduğu hizmet karşılığını ödemektedir.
- Yüklenici, görmüş olduğu hizmetin karşılığını ücretlendirerek kullanıcılardan tahsil etmektedir
- Yüklenici, görmüş olduğu hizmet bedelini hem belediyelerden hem de kullanıcılardan talep etmektedir.

YİD modelinde, inşaat ve işletme sorumluluğu özel sektöre devrediliyor olsa da yüklenici söz konusu sorumlulukları belediyelerin istediği standartta yerine getirmek

²¹⁶ Ayşe SOFUOĞLU DÖNERTAŞ, a.g.e, Haziran 2018, s.111.

²¹⁷ Darrin GRIMSEY, Mervyn LEWIS, “Kamu Özel Ortaklıkları ve Kamu Alımları”, 2007, Pp. s.174.

²¹⁸ Ayşe SOFUOĞLU DÖNERTAŞ, a.g.e, Haziran 2018, s.112.

durumundadır. Bu nedenle kamu ve özel sektör işbirliği yapmakta ve bir kamu hizmeti, kamunun istediği koşullar altında özel sektör tarafından yerine getirilmektedir. Sözleşme süresi dolduktan sonra ise bedelsiz olarak tesis kamuya çalışır vaziyette devredilmektedir. Türkiye’de YİD modeli ile hayata geçirilen farklı sektörlere ait sözleşme sürelerinin 10-25 yıl arasında değiştiği görülmektedir. Ancak söz konusu süre daha az ya da 49 yılı aşmamak kaydıyla daha fazla olarak da sözleşmeye yansıtılabilmektedir. Nitekim 3996 sayılı “Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun” gereği YİD modelli projelerin sözleşme süreleri 49 yıldan fazla olamamaktadır.²¹⁹

3.4.1.3.1 Avantajları

Belediyelerin çevresel altyapı projelerine ilişkin yaşadığı bütçe kısıtı, özel sektörün belediyelere ait bu projelerden kar edecek oluşu ve belediyelerin mevcut araç ve gereçleri ile yönetim yapılarını iyileştirmek üzere bir fırsat oluşu YİD yönteminin belediyeler nezdinde kullanımına neden olabilecek etmenlerdir. YİD yönteminde tesisin kurulum ve işletim aşamalarında özel sektör yer aldığından dolayı kamu sektörü mali bir yük altına girmemektedir. Sermaye yatırımı özel sektöre ait olduğu için tam kamusal yöntemde olduğu gibi devlet mali sorumluluk altına girmemekte, bu sayede yapım ve işletme aşamalarındaki finansman sorununa çözüm bulunmaktadır.

Söz konusu yöntem, belediyelerin finansman sıkıntısına çözüm getirmekle birlikte özel sektörün beceri, hız ve kapasitesinden faydalanma imkânı da

²¹⁹ Ayşe SOFUOĞLU DÖNERTAŞ, a.g.e, Haziran 2018, s.111.

sunmaktadır. Özel sektörün geleneksel yöntemlere göre planlama, finansman, tasarım, yapım, işletme ve bakım alanlarında daha başarılı olduğu aşikârdır.²²⁰ Dolayısıyla YİD yöntemi, kamu projelerinde özel sektörün uzmanlık, verimlilik, yenilikçilik, iş anlayışı, risk paylaşımı, finansman vb. alanlarından faydalanılması konusunda uygun bir yöntem olmakta ve bu sayede belediye hizmetleri ile tesis kalitesi yükselmektedir.²²¹

YİD modelinin bir diğer önemli avantajı ise risk paylaşımı konusudur. Başarılı ve doğru tasarlanmış YİD projelerinde risk, en iyi yönetecek tarafa devredilmektedir. Geleneksel yöntemde ise proje başlangıcından bitimine kadar tüm görev ve sorumluluklar DSİ ve belediyeler yükümlülüğünde olduğu için, proje riskleri de söz konusu kuruluşların üzerinde kalmaya devam etmektedir. Bu durum risk faktörünün gerektiği gibi dağıtılamamasına ve projelerden beklenen çıktıların alınamamasına neden olabilmektedir.²²²

Atık su arıtma tesisi projeleri özelinde bakıldığında ise Türkiye'deki tesislerin verimli çalıştırılmadığı ya da birçoğunun hiç çalıştırılmadığı görülmektedir. Söz konusu tesislerin verimli çalıştırılmamasına ilişkin olarak ise belediyelerin mali yapısı, teknik personel eksikliği, kapasitenin yanlış hesaplanması, taşkın sularına maruz kalacak şekilde yanlış yer seçimi, belediyelerin bütçesi ve kapasitesi göz önünde bulundurulmadan atık su arıtma teknolojisi seçimi, yerleşim yerlerine yaydığı koku gibi nedenler yer almaktadır. Dolayısıyla tasarım ve planlama hataları

²²⁰ Darrin GRIMSEY, Mervyn LEWIS, a.g.e, 2007, s.174.

²²¹ Süreyya SAKINÇ, Gül KAYALIDERE, Yerel Hizmetlerin Özelleştirilmesinde Sorunlar Ve Çözüm Önerileri: Manisa Belediyesi Örneği, Yönetim Ve Ekonomi, Sayı 1, Manisa, 2003, ss. 205-221.

²²² Ayşe SOFUOĞLU DÖNERTAŞ, a.g.e, Haziran 2018, s.113.

sebebiyle kamunun hayata geçirmeye çalıştığı birçok atık su arıtma tesisi atıl durumda kalmaya devam etmektedir.²²³

Sonuç olarak içme suyu ve atık su arıtma projelerinde belediyelerin yaşamış olduğu finansman, planlama ve yönetime ilişkin temel riskler YİD Modelli projelerle bir ölçüde kamu sektörü ve özel sektör arasında dağıtılabilmektedir. Özel sektör risk yönetimi konusunda kamuya kıyasla daha yetkin olduğundan projeler minimum maliyetle hayata geçirilebilmektedir.

3.4.1.3.2 Dezavantajları

YİD modeli de uygulanması esnasında bir takım zorluklarla karşılaşabilmektedir. Özellikle modelin çok yeni oluşu, tecrübe eksikliği ve yeterli düzeyde destek bulamaması modelin başarıya ulaşabilmesini zorlaştıran etmenlerdendir. Ayrıca 3996 sayılı kanun gereğince YİD Modeli ile uygulanacak her bir içme suyu ve atık su projesinin YPK onayına ihtiyaç duyması tam kamusal yöntemlere kıyasla süreci uzatabilmektedir. Fakat KÖİ projelerinin YPK yetki onayına sunulması var olan riskleri azaltma yolunda oldukça önemli bir konumdadır

Özel sektör ve belediyeler bakış açısı ile YİD modelinin uygulanmasına ilişkin karşılaşılan zorluklar aşağıda yer almaktadır.²²⁴

²²³ Musa RAHMANLAR, a.g.e, 2016, s.125.

²²⁴ AHMADİ ve MOUSAVİ, a.g.e, 2011:5-6, Cumali Kınacı, Elif. Çelebi, Metin Arslan, “Su ve Kanalizasyon Hizmetlerine Özel Sektör Katılım Esasları”, Kentsel Altyapı Ulusal Sempozyumu Yayını, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği İnşaat Mühendisleri Odası , ss.75-76.

Özel Sektör:

Özel sektör, belediye stratejileri konusunda çok fazla bilgi sahibi olmamakla birlikte yerel yönetimlerin değişken olduğunu düşünmektedir. Bu nedenle belediyelere ait YİD projelerinde yer alma konusunda özel sektör tereddüt etmektedir

Özel sektöre yardımcı olabilecek düzenlemelerin yetersiz oluşu ve kısa vadede belediye projelerinin yeterli düzeyde kazanç sağlamayı içme suyu ve atık su projelerinde özel sektörün yer almasına engel teşkil etmektedir. Dolayısıyla belediyelerin hem siyasi düzeyde hem de beklenmedik konular üzerinde ani karar değişikliklerine gitmesi özel sektörün karşılaştığı problemler olarak görülmektedir.

Belediyeler:

Belediyelerin yönetim konusunu genel olarak özel sektöre devretmek istememesi, özel sektörün belediye alanına girme eğilimini engellemektedir. Dolayısıyla belediyeler finansman sıkıntılarını giderebilmek amacıyla, özel sektöre cazip imkânlar sunmak durumundadır.

YİD modelinde bir kamu hizmetinin belediye ve özel sektör aracılığıyla sunuluyor olması, projeye ait ihale dokümanlarının ve sözleşmelerin çok dikkatli bir şekilde hazırlanmasının gerekli olduğunu göstermektedir. Bu şekilde projeye ait aşamalar herhangi bir problem esnasında dahi iyi yönetilebilmekte ve uyuşmazlıkların doğru bir şekilde çözüme kavuşması sağlanabilmektedir.

Her ne kadar özel sektör tecrübesi ile bir projenin yapım maliyeti daha düşük gerçekleşiyor olsa da projenin sermaye maliyetini karşılayabilmek amacıyla oluşan finansman maliyeti, YİD projelerinde daha yüksek gerçekleşmektedir. Bu çerçevede

özel sektörün borçlanma maliyetinin, kamu borçlanma maliyetinden yüksek olması, YİD projelerine ait finansman maliyetinin de yüksek olmasına sebep olmaktadır.

Özel sektör tarafından sunulan hizmete ilişkin tarife ücretleri kimi zaman belediyelerin belirlediği tarife ücretlerinden daha yüksek gerçekleşmekte ve bu durum vatandaşları doğrudan etkilemektedir.

YİD projelerinin bir diğer dezavantajı ise kamu tarafının, projelere yüklenici çekebilmek amacıyla yüksek talep garantileri sunması, bu durumun da kamuyu sonradan bir takım ödemelerle karşı karşıya bırakmasıdır. Bu nedenle, söz konusu talep riskinin belediyeler ve özel sektör arasında tutarlı ve orantılı bir şekilde paylaşılması esas olup projelerde belediyeler ve özel sektör zarara uğratılmamalıdır.

Tablo-12 İçme Suyu ve Atık su Projelerine İlişkin Süreçlerin Belediye ve Özel Sektöre Göre Dağılımı

	Geleneksel Yaklaşım		KÖİ
	Tam Kamu Modeli	İhale Yöntemi	YİD
Planlama	Belediye	Belediye	Belediye
Analiz	Belediye	Belediye	Belediye
Dizayn	Belediye	Belediye	Özel Sektör
Geliştirme	Belediye	Belediye	Belediye/Özel Sektör
Uygulama	Belediye	Özel Sektör	Özel Sektör
Denetleme	Belediye	Belediye	Belediye
Bakım	Belediye	Özel Sektör	Özel Sektör

Kaynak: AHMADİ ve MOUSAVİ, 2011, s.11.

Tablo-13 Geleneksel Yöntemler ve Kamu-Özel İşbirliği Modeli Kapsamında İçme Suyu ve Atık su Projelerinin Uygulanmasına İlişkin Özet Bilgiler

	Geleneksel Yöntem		KÖİ
	Tam Kamu Modeli	İhale Yöntemi	YİD
Kapsam	Tüm yapım ve işletme sorumlulukları belediyelere aittir	Mülkiyet, organizasyon, kontrol ve gözetim belediyelerin sayaç okuma, faturalandırma kimi zaman yönetim gibi alanlar özel sektörün sorumluluğundadır	Sermaye yatırımı ve tesislerin işletimi özel sektörün sorumluluğundadır
Mülkiyet	Belediye	Belediye	Belediye
Hizmet Sahibi	Belediye	Belediye	Belediye
Süre	Süresiz	1-5 yıl	Değişken
Sermaye Yatırımı	Belediye	Belediye	Özel Sektör
Ticari Risk	Belediye	Belediye	Özel Sektör
Özel Sektör Tarafından Üstlenilen Risk	–	Düşük	Yüksek
Kamu tarafından özel sektöre ödenecek ücretler	–	Birim maliyet, sabit ücret ya da performansa bağlı ücretler	Ürün talep miktarına ya da sözleşme maddelerine göre değişiklik gösterebilmektedir.
Ücretler	Belediyecilik alanının sadece kamuya ait kalmasını destekler	Şirket verimliliğini artırır, yerli özel şirket gelişimini destekler	Sermaye kaynaklarını hareketlendirir, finansman kullanımını artırır ve yerel personel geliştirir

Kaynak: AHMADI ve MOUSAVI, 2011, s.11

3.5. Çevresel Altyapı Projelerinin KÖİ Yöntemleriyle-(Yap-İşlet-Devret Yöntemiyle) Görülmesi Halinde Ortaya Çıkabilecek Fırsatlar ve Tehditler ile Öneriler

3.5.1 Fırsatlar

Modelde genel olarak altyapı sistemlerinin yapımı ve işletimi özel sektörde olduğu için yerel otoriteler mali bir yük altına girmezler. Ancak sözleşmeyle garanti altına alınan projelerin iyi bir şekilde yapılandırılmamış olması belediyeler üzerinde mali bir yükün oluşmasına sebebiyet verebilmektedir. Belediyeler tarafından taahhüt edilen borç üstlenimleri, talep garantileri ya da doğrudan ödemeler iyi analiz edilmediği sürece, projeler yüklenici ile finansörler lehine gerçekleşmekte, belediyelere ise mali yük olarak yansımaktadır.

Özel sektör, büyük projelerin hayata geçirilmesinde geniş bir tecrübe zenginliğine, kaynaklara ve imkânlarla ulaşma noktasında büyük bir potansiyele sahiptir. Özel sektörün yönetim anlayışı ile hizmetlerin daha verimli bir şekilde yürütülmesi sağlanabilir. Ancak KÖİ projelerinde sorumlulukların özel sektöre devrediliyor olmasından kaynaklı oluşabilecek risklere karşı da ihale aşamasında yüklenici firmaların sektöre ilişkin deneyimleri dikkate alınmalıdır. İhale aşamasında oluşabilecek risklere karşı belediyelerin projede yer almasını istediği hususları sözleşme ve şartnamelerle düzenleyip garanti altına alması gerekmektedir. Örneğin Sözleşme ve şartnamelerle nitelikleri detaylı ve net bir şekilde ortaya konmuş bir KÖİ projesinde kullanılacak malzeme ve işçilik standartlarının belirlenmiş olması halinde standardın dışına çıkılması durumunda cezai müeyyideler uygulanabilecektir.

Bu durumda özel sektör ortağı proje bütünlüğü içerisinde kendi kendini denetlemek zorunda kalacak bu da hizmet sunumunun verimliliğini yükseltecektir.

Herhangi bir tesis için düşünürsek ilk etapta bütçeyi aşmamak ve proje için verilen inşaat takvimi dışına çıkmamak istenilen bir durumdur. KÖİ modelleri ile birlikte mevcut kaynaklarla daha kısa zamanda ve belirlenen bütçe sınırları içinde gerçekleştirilerek zamanında teslim edilebilmektedir. Bunun en önemli sebeplerinden birisi özel sektör ortağının kamu tarafından kendisine yapılacak ödeme akışını bir an önce başlatabilmek için mümkün olan en kısa sürede projeyi bitirmek için oldukça güçlü bir motivasyona sahip olmasıdır. Ayrıca kamu sektöründe görülen hantallık ve kaynak israfının bu projelerle azaltılabilmesi de mümkündür.

Tablo-14 KÖİ Projeleri İle Geleneksel Yöntem Projelerinin Karşılaştırması

	Zamanında Teslim Oranı	Bütçe Sınırlarında Kalma Oran
KÖİ Projeleri	% 76	% 79
Geleneksel Yöntem Projeleri	%30	%27

Kaynak: Martin McKee, Nigel Edwards, Rifat Atun, “Hastaneler için kamu-özel ortaklıkları ”Dünya Sağlık Örgütü Bülteni, 2006;84,11 (Birleşik Krallık örneği)

YİD projeleriyle hizmetlerin kalitesi yükselmekte ve daha başarılı projeler hayata geçirilebilmektedir. Ancak kalitenin sürdürülebilirliğini sağlamak için belediyelerin ve bakanlıkların proje de kontrol ve denetim işlevlerini saklı tutmaları gerekmektedir. Kamunun projelerde denetim ve kontrol işlevlerini saklı tutmaması

özel sektörün projeyi kar güdüsüyle yönetmesine neden olacak ve bu durum hizmet kalitesinin devamlılığı noktasında ciddi zafiyetlerin oluşmasına sebebiyet verebilecektir.

Türkiye’de yapım ve işletme aşamalarında KÖİ projelerinin teknik denetimleri uygulayıcı kuruluşların belirlediği müşavirlik firmaları tarafından mali denetimi ise Sayıştay Başkanlığı tarafından yapılmaktadır. Bahse konu denetimlere performans denetiminin de eklenerek daha geniş kapsamda bir denetimin yer alması KÖİ projeleri adına daha başarılı projelerin ortaya çıkmasının önünü açabilecektir. Ayrıca her türlü denetimin özel sektör tarafından daha fazla dikkate alınmasını teminen birtakım yaptırımların veya ödüllerin sözleşmede yer almasında da fayda görülmektedir. Bu kapsamda geleneksel yöntemlerde görüldüğü üzere KÖİ modeli içme suyu ve atık su tesisi projelerinde de performans denetimlerinin; içme suyu tesisi projelerinde Sağlık Bakanlığı, atık su arıtma tesisi projelerinde ise Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından yürütülmesi faydalı olabilecektir. Aynı zamanda, diğer sektörlerde ait KÖİ modeli projelerde olduğu gibi içme suyu ve atık su sektörüne ait proje denetimlerinin de söz konusu Bakanlıkların belirlediği müşavirlik firmaları tarafından yerine getirilmesinde bir sakınca görülmemektedir. Ancak müşavirlik firmasına verilmesi durumunda söz konusu firmaların çok dikkatli seçilmesine özen gösterilmeli ve rekabet usullerine dikkat edilerek haksız rekabetin önüne geçilmelidir.²²⁵

YİD projelerinde kurulum aşaması genellikle özel sektör tarafından üstlenmiş olduğundan belediyeler mali yük altına girmemekte, özel sektör ise projeden kazanç

²²⁵ Ayşe SOFUOĞLU DÖNERTAŞ, a.g.e, Haziran 2018, s.125.

elde etmektedir. Ancak maliyet tasarrufu ile kazanç arasında dengeli bir bağı kurulması oldukça önemlidir. YİD kapsamında ele alınan projelerin belediyeler, kullanıcılar ve özel sektör arasında olumsuz bir duruma neden olmaması için ön fizibilite çalışmalarının detaylı bir şekilde yapılması, ekonomik ve mali açıdan risklerin öngörülmesi, su fiyatlarının ve fiyatlara ilişkin oranların vatandaşlar gözetilerek tespit edilmesi gerekmektedir.

3.5.2. Tehditler

Bir projenin yapım aşamasını kamu veya özel sektör üstlendiği zaman, yatırımların sermaye maliyetini karşılayabilmek amacıyla borçlanılmakta ve söz konusu borçlanmadan dolayı bir maliyet ortaya çıkmaktadır. Ancak belediyeler İller Bankasından temin ettiği finansman ile özel sektöre göre daha düşük borçlanma maliyeti ile borçlandığı için, projenin geleneksel kamu alımı yöntemiyle hayata geçirilmesi durumunda daha düşük sermaye maliyeti ortaya çıkmaktadır. Ancak, projenin YİD modeli ile gerçekleşmesi durumunda, geleneksel yöntemle kıyasla daha yüksek finansman maliyeti meydana geliyor olsa da özel sektörün yatırımları daha iyi standartlarda gerçekleştirdiği göz önünde bulundurulmalıdır. Ayrıca yatırıma ilişkin sermaye maliyeti özel sektör tarafından üstlenildiği için borçlanma maliyetinin kamuya herhangi bir yükümlülüğü de olmamaktadır. Bu kapsamda dikkate alınması gereken husus, ihale aşamasında veya ön fizibilite raporunda öngörülen finansman maliyetinden çok daha yüksek tutarlarda finansman maliyeti ile karşılaşılması veya öngörülemeyen finansman maliyetinin, projenin sonraki aşamalarında kamuya yansıtılmamasıdır. Aksi takdirde özel sektörün yüksek borçlanma maliyeti, işletme aşamasında dolaylı olarak belediyeler tarafından

üstlenilmektedir. Bu nedenle, projeye ilişkin yatırım tutarı hesaplamalarında finansman maliyeti de dâhil olmak üzere tüm maliyetler dikkatle analiz edilerek toplam tutara eklenmelidir. Özel sektör yerel yönetimlerin değişken olduğunu düşünmekte olup belediyelere ait YİD projelerinde yer alma konusunda tereddütler yaşamakta, diğer taraftan belediyeler de yatırım ve hizmetlere ait yönetimi özel sektöre devretmek istememektedir.²²⁶

Türkiye’de KÖİ modeli ulaştırma, sağlık, gümrük ve enerji gibi projelerde uygulanmakta, ancak belediyelerin içme suyu ve atık su sektöründe yeterli düzeyde bir YİD tecrübesi bulunmamaktadır. Dolayısıyla sektöre ait alanda modelin uygulama tecrübesinin olmaması, uygulamaya ilişkin tereddütleri beraberinde getirmektedir. Bu çerçevede, belediye ve ilgili kurum/kuruluşların görüşleri gözetilerek Kalkınma Bakanlığı koordinatörlüğünde; belediyelere yol gösterecek bir KÖİ rehberinin hazırlanması ve sözleşme ile şartnamelerin standartlaştırılarak taslak haline getirilmesi projelerin hayata geçirilmesi esnasında taraflara yol gösterecektir. Ayrıca belediyelerin, danışmanlık alması ve kapasite geliştirme projelerine dâhil olması tecrübe eksikliğini giderebilecek adımlardır. Yerel yönetimlere ait SUKAP projelerinde İller Bankası, belediyeler adına ihalelere katılmakta ve projelere uzun vadeli, düşük faizli kredi temin etmektedir. Aynı şekilde İller Bankası’nın KÖİ projelerinde belediyeler adına ihalelerde yer alması ile hem İller Bankasının ihale alanındaki teknik ve hukuki tecrübesinden faydalanılacak hem de başarılı projelerin Şebeke suyu hizmeti içinde, içme suyu dağıtımı ve atık suyun toplanması işlevlerinin doğal tekel niteliğinde olmasından dolayı rekabetin tesis edilmesi noktasında güçlükler yaşanmaktadır. Bu nedenle uygun bir regülasyon rejimi kurulabilir. Hayata

²²⁶ Ayşe SOFUOĞLU DÖNERTAŞ, a.g.e, Haziran 2018, s.130.

geçirilmesini kolaylaştacaktır. Bu çerçevede İller Bankası'nın gözetmesi gereken önemli hususlardan biri belediyeler üzerindeki finansman yükünü hafifletmek ve geleneksel yöntemlere kıyasla daha düşük maliyetlerle KÖİ projelerini hayata geçirmek olacaktır. Projelerin finansman teminine yönelik olarak ise KÖİ projelerinde, SUKAP projelerinden farklı olarak yükleniciler, krediyi İller Bankasından değil diğer bankalardan temin edecektir. Diğer taraftan her ne kadar KÖİ alanında yeterli düzeyde bir tecrübeye sahip olmasa da DSİ'nin, geleneksel yöntemlerde olduğu gibi projelerin planlanması ve fizibilite raporlarının hazırlanması konusunda desteği alınarak, KÖİ sürecine dâhil edilmesi, sektör bazında DSİ bilgi birikimi ve donanımını projelere aktaracak ve kamu adına projelerde yer alabilecektir. Ayrıca IFC gibi özellikle belediyelere danışmanlık sağlama konusunda istekli olan uluslararası kuruluşlardan da büyük ölçekli içme suyu ve atık su projeleri için danışmanlık alınması, ülke tecrübelerinden faydalanmayı sağlayacak ve yerel yönetimlerin KÖİ modelini doğru kullanma becerisini geliştirecektir. Bu çerçevede, ülke tecrübelerinin belediyelere aktarılarak kapasite geliştirme çalışmaları ile Türkiye'de başarılı YİD projelerinin hayata geçirilmesi mümkün görülmektedir.²²⁷

Özel sektör katılımı nedeniyle oluşabilecek yüksek fiyatlı tarifelerden dolayı suya erişim hakkının düşük gelirli kullanıcılar bakımından kısıtlanması da önemli bir risk oluşturabilmektedir. Bu nedenle oluşabilecek risklere karşı piyasa mümkün olduğunca rekabete açılmalı, piyasa devlet tarafından gözetim altında tutularak regüle edilmelidir. Devlet tarafından piyasa mekanizmasını bozmayacak şekilde sübvansiyon politikası da tercih edilebilir.

²²⁷ Ayşe SOFUOĞLU DÖNERTAŞ, a.g.e, Haziran 2018, s.131.

3.6. Çevresel Altyapı Projelerinde Özel Sektörün Rolünü Arttırmaya Yönelik Öneriler

- Öncelikle özel kesimin katılımının tüm kesimleri tatmin edecek bir hukuki ve idari yapılanma çerçevesinde kurulması gerekmektedir. Bu alanda faaliyet gösteren uluslararası şirketler ile yerel teşebbüslerin işbirliğine gitmeleri ve ya yerel teşebbüslerin tek başlarına özellikle küçük bölgelerde faaliyet göstermelerinin teşvik edilerek rekabetin artırılması sağlanmaya çalışılmalıdır.
- Sistem düşük gelirli kesimlere yönelik olarak ve rekabeti bozmayacak şekilde uygun bir sübvansiyon politikası ile desteklenmelidir.
- BM'nin de ifade ettiği gibi iyi tasarlanmış bir sözleşme, gelişmiş regülasyon ilkeleri, politik destek ve toplumsal katılım özel sektörün bu projelere çekilebilmesinde belirleyici faktörlerdendir. Gerçekten de ülkede güvenilir bir yatırım ikliminin bulunması politik istikrarsızlıkların artması özel sektör yatırımcısının projeyi sahiplenmesinde tereddüt yaşamasına neden olacaktır.
- Kamu Özel İşbirliği Modelleriyle kurulacak olan sözleşmelerin tarafları olan kamu ve özel paydaşların anlaşmada yer alan maddelere azami dikkat etmeleri ve mümkün olduğunca birbirlerine üstünlük kurmadan hareket etmeleri çevresel altyapı sistemlerine olan özel sektör katılımını arttıracaktır.
- Bunun haricinde özel sektör katılımını başarıya ulaştırabilmek için geniş anlamda çevre altyapısı ile ilgili makro planlar oluşturulmalı; hizmet standartları, tarifeler ve sübvansiyonlar özel sektör katılımını teşvik edecek boyutta belirlenmelidir.

- Hükümet ya da idari finans kuruluşları tarafından sağlanan garantiler arttırılabilir.
- Regülasyon otoritelerinin bağımsızlığı yine özel sektör katılımcısının sektöre girişini ve sektörde gelişimini kolaylaştıracaktır.
- Bürokratik İşlemlerde etkinliğin arttırılması gerekmektedir.
- YİD modellenli projelerde özel sektör için önem arz edip te kamu açısından problem olmayacak kimi hususların sözleşmeler aracılığıyla garanti altına alınabilmesi özel sektör açısından projeyi cazip hale getirebilecektir.
- Belediyelerin KÖİ modellerinin getirileri konusunda bilgilendirilmesi de, belediyelerin yatırım ve hizmetlere ait yönetimi özel sektöre bırakmasını imkân tanıyacaktır.
- Ülkelere ait KÖİ Modeline ilişkin kurumsal yapılanmalar incelendiğinde genel olarak Maliye Bakanlığı bünyesinde örgütlenen tek bir KÖİ kuruluşunun yer aldığı görülmektedir. Türkiye’de de KÖİ Modeli projeler hayata geçirilirken birçok kurum ve kuruluş sürece dâhil olmaktadır. Bu durum koordinasyon eksikliğine sebebiyet vererek projelerin başarıya ulaşmasını güçleştirmektedir. Kuruluşlara yönelik kurumsal yapılanmalara bakıldığında Mülga Kalkınma Bakanlığı ile Mülga Hazine Müsteşarlığı bünyesinde kamu özel işbirliği dairesi bulunmaktayken Mülga Maliye Bakanlığında henüz böyle bir birim kurulmuş değildir. Bu kapsam da Mülga Kalkınma Bakanlığı YİD Proje stokunun kalkınma planları, programlar ve sektörel stratejiler ile uygunluğunu sağlayacak tedbirleri alarak projeleri değerlendirmekte, Mülga Hazine Müsteşarlığı ise idareler tarafından görevli şirketlere verilen taahhütlerin kamuya muhtemel mali yükünü hesaplayarak

riskleri değerlendirmektedir. Maliye Bakanlığı ise projeler kapsamında katkı payı da dâhil olmak üzere, Merkezi Yönetim Bütçesi kapsamındaki kamu idareleri tarafından taahhüt edilen mali yükümlülükleri izleyip değerlendirerek kamunun mali yükümlülüklerinin bütçeyle uyumlu olmasını sağlayacak tedbirleri almaktadır. Dolayısıyla Türkiye’deki mevcut işleyiş farklı kurum ve kuruluşları KÖİ proje sürecine dâhil etmekte ancak bu durum çoğu zaman koordinasyon eksikliğini beraberinde getirerek proje sürecini uzatabilmektedir. Bu nedenle KÖİ proje sürecinin tek bir teşkilat tarafından yürütülmesinin sağlanmasını teminen Türkiye’de merkezi bir KÖİ yapılanmasının kurulması, hem proje sürecindeki karmaşık yapıyı giderebilecek hem de projelerin koordinasyonunu güçlendirerek proje sürecini hızlandıracaktır. Örneğin mevcut durumda YPK sekretaryasını yürüten Mülga Kalkınma Bakanlığına bağlı bir kuruluş kurularak merkezi bir KÖİ yapılanmasının hayata geçirilmesinin faydalı olabileceği değerlendirilmektedir.²²⁸

- Dünya Bankasına ait “Altyapı Yatırımlarında Özel Sektör Katılımı” verilerine göre KÖİ modeli ile gerçekleştirilen içme suyu ve atık su sektörüne yönelik önemli projelerin Brezilya, Şili, Malezya ve Filipinler’de de yer aldığı görülmektedir. Ayrıca YİD modelinin yanında Rehabilite Et-İşlet-Devret ya da Yap-Rehabilite Et-İşlet-Devret yöntemleri de KÖİ yöntemleri arasında kullanılmaktadır. Uluslararası literatürde “brownfield” olarak tanımlanan “Rehabilite Et-İşlet-Devret” ya da “Yap-Rehabilite Et-İşlet-Devret” yöntemleri Türkiye’de kullanılan KÖİ modelleri arasında

²²⁸ Ayşe SOFUOĞLU DÖNERTAŞ, a.g.e, Haziran 2018, s.163.

bulunmuyor olsa da söz konusu yöntemlerin su projelerinde harcama etkinliğini sağlayabilmek amacıyla kullanılmasında bir sakınca görülmemektedir. Daha yüksek maliyetlerle sıfırdan proje gerçekleştirmek yerine Rehabilitate Et-İşlet-Devret projelerinin tercih edilmesi yüklenicilerin üstlendiği maliyetleri azaltmakta ve daha yüksek harcama etkinliği sağlanmaktadır. Ayrıca ülke tecrübelerinde sözleşme sürelerinin 25 ile 30 yıl arasında değiştiği ve projelerin gelir kaynaklarının genellikle kullanıcılar olduğu görülmektedir. Kimi ülkelerde projeleri yapılabilir kılmak amacıyla sübvansiyonlara da yer verilmektedir. Böylece görevli şirket hem kullanıcıdan gelir elde etmekte hem de kamu katkısından faydalanabilmektedir.²²⁹

- Türkiye’de de hayata geçirilecek olan su sektörüne ait KÖİ projelerinde, yüklenicinin talep riskini azaltmak amacıyla, su ve kanalizasyon idareleri gibi sabit bir müşterinin sözleşme esnasında belirlenmesi, özel sektörü teşvik edecek bir uygulama olarak görülmektedir. Örneğin, tesise ait bölgelerde yer alan su ve kanalizasyon idarelerinin sözleşmede sabit bir müşteri olarak yer alması yüklenicinin bir miktar talebini garanti altına alacaktır. Fakat söz konusu hususun kamu ve yüklenici açısından ileriye yönelik sıkıntılara yol açmaması adına gerek talep miktarı gerek artış oranlarıyla beraber birim başına alınacak su bedelinin karşılıklı uzlaşmayla sözleşmede yer alması gerekmektedir. Aksi takdirde projenin ilerleyen süreçlerinde, kullanıcılar ve belediyeler yüksek su fiyatlarıyla karşılaşabilmektedir. Diğer taraftan bahse konu anlaşma doğrudan ilgili su ve kanalizasyon idaresi ile yüklenici arasında

²²⁹ Ayşe SOFUOĞLU DÖNERTAŞ, a.g.e, Haziran 2018, ss.164-165.

olup hazine ve diğerk kamu kuruluşlarına koşullu bir maliyet yükümlülüğü yansıtılmamalıdır.²³⁰

- Projelerin finansman yapısına ilişkin olarak Kanada ve Güney Kore’de KÖİ modelli altyapı yatırımları için kredi fon sistemleri geliştirilmiş ayrıca Brezilya’da bazı KÖİ projelerinin garanti altına alınması amacıyla KÖİ Garanti Fonu adında bir kurum kurulmuştur. Aynı zamanda devletin koşullu şekilde yükümlü olduğu garanti ödemelerine ait kaynaklar düzenli ve sistematik bir hale getirilmektedir.²³¹. Böylece yüklenici firmaların kredi bulması kolaylaşmakta ve bir kısım kredi ihtiyaçları devlet eliyle görölmektedir.

²³⁰ Ayşe SOFUOĞLU DÖNERTAŞ, a.g.e, Haziran 2018, s.163.

²³¹ Ayşe SOFUOĞLU DÖNERTAŞ, a.g.e, Haziran 2018, s.79.

3.7 SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Çevresel altyapı hizmetleri genel olarak insan sağlığı ve çevreye olan etkileri bakımından gittikçe önem kazanan ve talep edilen hizmetlerdir. Bu kapsamda dünya ülkeleri içme ve kullanma suyu hizmetleri, atık su arıtma hizmetleri, katı atık düzenli depolama hizmetleri gibi altyapı sistemlerini kurup işletmek zorundadır. Bu altyapı sistemlerinin korunup geliştirilmesi yaymış oldukları dışsallıklar nedeniyle tüm dünya ülkeleri için hayati önemdedir.

Çevresel altyapı hizmetlerinin hem kalitesinin yükseltilmesi, hem de daha ekonomik olarak yürütülebilmesi için kamu özel ortaklıkları stratejik bir öneme sahiptir. Genel olarak yüksek finansman gerekliliği, kamu sektöründe yaşanan etkinsiz yönetim, düşük kalite sorunları, olumsuz çevre ve sağlık dışsallıkları nedeniyle çevresel altyapı hizmetlerine özel sektör katılımı noktasındaki ihtiyaç her geçen gün artmaktadır.

Son kırk yıllık süreçte neoliberalizm etkisi altında kalan hükümetlerin kamusal mal ve hizmet sunumunda ciddi değişiklikler yaşanmaktadır. Sürekli olarak artan altyapı yatırım ihtiyacına cevap veremeyen hükümetler için özel sektör katılım modelleri alternatif bir çözüm olarak görülmüş denetim ve kontrol işlemlerinin de kamu da kalması talep edilmiştir. Bu kapsamda diğer modellerden ayrı bir şekilde geliştirilerek tasarlanan Kamu Özel İşbirliği Modelleri devletlerin son yıllarda fazlaca başvurduğu finansman kaynaklarındanır.

Kamu ile Özel sektörün kamu hizmetlerini birlikte sunabilmesi noktasında ülkemizde ve dünya genelinde uzunca bir süredir çok çeşitli yasal düzenlemeler

yapılmaktadır. Kamu Özel İşbirliği Modelleriyle özel sektör kamu hizmetlerine sunumuna katılabilmektedir. Son yıllarda kamu bütçesinde görülen açıkların artması, kamu harcamalarının sürekli olarak yukarı yönlü ivmesi, devletleri özel sektörün finansman olanaklarından yararlanma yoluna itmiştir. Özellikle de altyapı sistemlerinin büyük kaynak ihtiyacı gerektirmesi, genel olarak hizmet sunumunda kamunun verimsizliği gibi etmenler devletleri yeni arayışlara sevk etmiştir.

Su hizmetlerinin temel bir insani gereksinim olması nedeniyle özel sektörün hizmet yükümlülüğünü üstlenmesi, özelleştirme yönteminden çok, özel sektör katılımı adı verilen yöntemler ile gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır. Özel sektör katılımı; altyapı hizmetlerinin finansmanı, yapımı, yenilenmesi ve işletilmesine yönelik olarak kamu sektörü ile özel sektör arasındaki işbirliğini ifade etmektedir. Bu amaçla kullanılan araçlar çeşitli tipte sözleşmeler biçiminde altyapı mülkiyetinin kamu da kalması koşuluyla hizmetin belirli bir süre için özel sektöre devredilmesidir. Bununla birlikte nadiren bazı ülkelerde özelleştirme yöntemi uygulansa da, bu durumda da teşebbüslere özel yükümlülükler getirilmektedir. Altyapı hizmetlerine özel sektörün katılımı yoluyla risk, yükümlülük ve haklar taraflar arasında dengeli bir şekilde dağıtılabilmektedir.

Özel sektör katılımı uygulamaları incelendiğinde modelin başarılı ya da başarısız olduğu yolunda yapılacak bir genellemenin yanlış olduğu sonucuna varılmıştır. Bununla birlikte özel sektör uygulamaları neticesinde hizmetten yararlanma oranları, üretim miktarı, hizmet kalitesi ve çevre dışsallıkları alanlarında olumlu ilerlemeler kaydedildiği görülebilmektedir.

Hazırlanan bu tez çalışmasında Türkiye’de çevresel altyapı projelerine ilişkin olarak gerek finansman gerekse de uygulama kısmında pek çok sıkıntının yaşandığı bilinmekte olup bu noktada alternatif bir finansman modeli olan KÖİ modeliyle sorunlara çözüm üretilmeye çalışılmıştır.

Türkiye’ de su kaynaklarının korunması amacıyla yapılan eylem planlarının kaynak eksikliğinden dolayı uygulamaya geçirilememesi, yapılmış olan çevresel altyapı hizmetlerine ilişkin maliyetlerin yüksekliği, kalifiye personel yetersizliği ve yeterli olmayan denetimler çeşitli sorunlara yol açmakta ve bu nedenle istenen düzeyde hizmet sunumu sağlanamamaktadır. Dolayısıyla kamusal çözümlerle gerçekleştirilmesi maliyetli olan çevresel altyapı projeleri ile ilgili alternatif yatırım modelleri önerilmektedir. Bu kapsamda önerilen KÖİ modelleri ile özel sektörün altyapı hizmetlerine katılımı yoluyla hem finansman sorunu çözülecek hem de verimlilik artışı sağlanabilecektir.

Çalışmada içme suyu ve atık su sektörüne yönelik olarak kamusal yöntemler ile yap işlet devret yöntemi karşılaştırmalı olarak ele alınmıştır. Yapılan değerlendirme sonucunda KÖİ Modelinin geleneksel modellere kıyasla daha başarılı olduğu sonucuna varılmıştır. KÖİ Modelinde yapım ve işletme sorumluluğunun yüklenici üzerinde olması, kamunun mali sorumluluk altına girmemesi, özel sektörün verimlilik, hız, beceri ve finansman gibi olanaklarından yararlanılması gibi hususlar KÖİ Modellerinin kamusal modellere kıyasla üstün çıkmasını sağlayan ana etmenlerdendir.

Çalışmanın son kısmında ise çevresel altyapı projelerinde özel sektörün rolü nasıl arttırılabilir? sorusunun cevabı aranmıştır. Bu kısımda genel olarak kamu

yönetiminde etkinlik, yönetim ve bürokrasi temaları üzerinde durularak öneri ve tavsiyeler etrafıca anlatılmıştır. Özel sektörün rolünü arttırmaya yönelik olarak alınabilecek önlem ve tedbirler ifade edilmiştir. Bu maksatla alınabilecek tedbirler arasında; hukuki ve idari yapılanmada yapılabilecek değişiklikler, devletin özel katılımcıya sunacağı sübvansiyonlar ve garanti fonları ile kamu özel işbirliği konusunda merkezi bir kurumun oluşturulması gerektiği gibi öneriler yer almaktadır.

KAYNAKÇA

AB Komisyonu, Kamu Özel Sektör İşbirliği Vaka Çalışmaları, 2004.

ACARTÜRK Ertuğrul, “Yerel Yönetimlerin Hizmet Sunumunda Alternatif Yöntemler”, Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı:6, Balıkesir, 2001
Ertuğrul X, “Yerel Yönetimlerin Hizmet Sunumunda Alternatif Yöntemler”, Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı:6, Balıkesir, 2001

ACARTÜRK Ertuğrul, KESKİN Sabiha, Türkiye’de sağlık sektöründe kamu özel ortaklığı modeli, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 17(3), 2012

AHMADI Musa, MOUSAVI S.M, İran İslam Cumhuriyetinde Kamu Özel Ortaklığının Uygulanması İçin SWOT Analizi, Tahran, 2011

AKTAN Coşkun Can, Değişim ve Devlet, TİSK Yayınları, Yayın No:176, Ankara, 1998

AKDOĞAN Muzaffer, Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Türk İhale Rejiminin Şeffaflık Açısından Değerlendirilmesi, İstanbul, XII Levha, 2010

ALAGÖZ Mehmet, YOKUŞ Turgut. Kamu Özel İşbirliği (KÖİ) Yatırımları ve Ekonomik İllüzyon Etkisi, 2017

ALPER Yusuf, İktisadi Amaçları ve Sosyal Sonuçlarıyla Özelleştirme, Ankara: Sağlık-İş Yayınları, 1994

ARDIÇLIOĞLU Mehmet, Kanalizasyon Sistemleri Ders Notu, Kayseri, Erciyes Üniversitesi 2014

Atık su Toplama Ve Uzaklaştırma Sistemleri Hakkında Yönetmelik

ATO (Ankara Ticaret Odası), Osmanlı Devleti Dış Borçları, Ankara Ticaret Odası, Ankara, 2009

BAYTAN İlhan, Özelleştirme, TRT Genel Sekreterlik Basım Ve Yayın Müdürlüğü Ofset, 1999.

BİANCHİ Tiziana, GUIDİ Valentina, Ulusal Karşılaştırmalı Anket PPN Geneline Kamu İhale Sistemleri, Roma, Denetim Otoritesi Avrupa Birliği Politikaları, PPP'nin Koordinasyonu İçin Kamu İhaleleri Departmanı, Başkanlık, Aralık 2010.

BİLEN Özden, Türkiye'nin Su Gündemi, Su Yönetimi Ve AB Su Politikaları, Ankara, 2008.

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı, İnsani Gelişme Raporu 2006, Kıtlığın Ötesinde: Güç, Yoksulluk Ve Küresel Su Krizi

BOZLAĞAN Recep "Belediye Birliklerinin Yapısı, Yerel Kalkınmadaki Rolü, Sorunları ve Çözüm Önerileri," Sabancı Üniversitesi, İstanbul Politikaları Merkezi, İstanbul, Haziran 2009.

BRİTANNİCA Ansiklopedisi, <https://www.britannica.com/.../environmental-infrastructure> (Erişim Tarihi: 04.09.2018)

BUZ Vedat, Kamu İhale Sözleşmelerinin Kuruluşu ve Geçerlilik Şartları, Ankara, Yetkin, 2007.

ÇAKIR Coşkun, Osmanlı Maliyesinde Batı Kontrolü. Lonca Dergisi (2), 2000.

ÇAKMAK Belgin, UÇAR Yusuf, AKÜZÜM Turhan. Türkiye İçin Su Kaynakları Yönetimi, Sorunları ve Çözüm Önerileri Antalya, Mart 2007.

ÇERÇİ Ayşegül, "Kamu Özel İşbirlikleri (Public Private Partnership) Modeller, Riskler ve Finansman", Türkiye Kalkınma Bankası Yayını, Sayı 59, 2011

DEĞERTEKİN Efsun Ayça, Kamu Özel Sektör İşbirliği Yöntemleri, Sermaye Piyasasında Gündem, 91, 2010

DSİ, Toprak ve Su Kaynakları <http://www.dsi.gov.tr/toprak-ve-su-kaynaklari>

Dünya Bankası Grubu, Altyapı Hizmetlerinde Kamu Özel Ortaklığı: Su ve Sağlık Hizmetlerinde KOİ'ler Washington D.C.(Çevrimiçi) 9 Şubat 2016.

Dünya Bankası Grubu, Altyapı Kaynak Merkezinde Kamu Özel Ortaklığı: Su Sektörü Yönetmeliği, Washington D.C. (Çevrimiçi) 12 Şubat 2016.

Dünya Bankası Grubu), Altyapı Kaynak Merkezinde Kamu Özel Ortaklığı: Afrika Su Sektörü Yönetmeliği, Washington D.C.(Çevrimiçi) 15 Şubat 2016.

Dünya Bankası, Asya Kalkınma Bankası, Amerikanlar arası Kalkınma Bankası, Kamu Özel Ortaklıkları Referans Rehberi, Sürüm: 2.0.Washington D.C. 2014.

Dünya Bankası, 24 Mayıs 2017, <http://ppi.worldbank.org>, İnternet Erişim Tarihi: 17.09.2018

EKER Ali Yıldırım, “Kamu Özel Sektör Ortaklıkları”, Bütçe Dünyası Dergisi, Bahar 2007.

EKE Feral, Kentsel Hizmetler İçin İşletme Yöntemleri, Kentsel Altyapı Sempozyumu, T.M.M.O.B. İnşaat Mühendisleri Odası Yayını, Gaziantep, 20 Kasım 1997.

EMEK Uğur, Altyapıda kamu özel işbirliği yöntemleri, İstanbul, İktisadi Araştırmalar Vakfı, 2010.

EMEK Uğur, Ek ve Değişiklikleri ile Yap-İşlet-Devret (YİD), Yap-İşlet (Yİ) ve Kamu Hizmeti İmtiyazı Mevzuatı, DPT İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Hukuki Tedbirler ve Kurumsal Düzenlemeler Dairesi Başkanlığı, Ankara, 2002.

ERBAŞ Özgür, YAVUZ /Cavit IŞIK / İlhan BEYAZIT, Soru ve Yanıtlarla Sağlıkta Kamu Özel Ortaklığı, B. 1, Aralık 2012, Ankara

ERDİN Hilmi Evren, Şehirsel Yerleşmelerde Teknik Altyapı Projelerinin Ortak – Eşgüdümsel Niteliklerinin Belirlenmesi Örnek Alan: Tire Belediyesi / İzmir, 2009.

ERDOĞAN Hasan, “Belediye Yatırımlarının Finansmanında Yap İşlet Devret Alternatifi: Antalya Sarısu Mesire Alanı Örneği”, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt: 15, Sayı: 3, 2010.

GÖKDEMİR Bülent, Şebeke Suyu Sektöründe Serbestleşme Ve Rekabet , Rekabet Kurumu Lisansüstü Tez Serisi

GÖKDEMİR Bülent, Küresel su krizine çözüm arayışları: şebeke suyu hizmetlerine özel sektör katılımı, Perşembe Konferansları, 2007.

GÖKŞİN İNŞAAT, <http://www.goksin.com.tr/kati-at%C4%B1k-duzenli-depolama-tesisleri>, Erişim Tarihi: (03.10.2018)

GRIMSEY Darrin, LEWIS Mervyn, “Kamu Özel Ortaklıkları ve Kamu Alımları”, 2007, Pp.

GÜLEN Fikret, Özelleştirme, “Yap-İşlet-Devret, Kamu Özel Sektör İşbirliği”, 2013.

GÜNGÖR Harun, Sağlık Sektöründe Kamu-Özel İşbirliği Uygulamaları ve Türkiye İçin Değerlendirme, Uzmanlık Tezi, T.C. Mülga Kalkınma Bakanlığı, 2012

GÜRKAN Mehmet Fatih, Kamu özel ortaklığı, Ankara, Adalet Yayınevi, 2014.

GÜZELSARI Selime , "Kamu Özel Ortaklıkları Üzerine Eleştirel Bir Değerlendirme", Barış Övgün (Ed.) Kamu Yönetimi: Yapı-İşleyiş Reform, KAYAUM Yayınları, Ankara, 2009.

ICLG, Uluslararası Karşılaştırmalı Hukuk Rehberleri, (Çevrimiçi) 13 Mayıs 2016.

IMF, Kamu Yatırımları ve Maliye Politikası - Pilot Ülke Çalışmaları Özetleri Dünya Bankası, IADB, Nisan 2005.

IISD (Uluslararası Sürdürülebilir Kalkınma Enstitüsü), “Kamu Özel Ortaklıklarının Gücünden Yararlanma: Sürdürülebilir Kalkınmada Hibrid Finansman Stratejilerinin Rolü”, IISD Raporu, Şubat, http://www.iisd.org/pdf/2012/harnessing_ppp.pdf, 2012, Erişim Tarihi: 12.09.2018.

IMF, Kamu Yatırımları ve Maliye Politikası - Pilot Ülke Çalışmaları Özetleri Dünya Bankası, IADB, Nisan 2005

INFRAPPP, 27 Ekim 2016, <http://infrappworld.com/project-tracker> Erişim Tarihi: (08.09.2018)

IRWIN Timothy, “Hükümetin Beş Yoldan Kamu Özel Ortaklıklarında Harcama Taahhütlerinin Kontrolü”, Kamu Özel Ortaklığında Kamu Yatırımlarının Güçlendirilmesi VE Mali Risklerin Yönetimi Uluslararası Semineri 7-8 Mart, Budapeşte/Macaristan, <http://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2007/ppp/pdf/ttp.pdf>, 2007 Erişim Tarihi: (10.08.2018)

JAMALİ Dima “Gelişmekte Olan Ülkelerde Kamu Özel Ortaklıklarının (PPPs) Başarılı ya da Başarısız Olmasına Neden Olan Mekanizmalar”, Uluslararası Kamu Sektörü Yönetimi Dergisi, 17(5), 2004.

Kamu Özel Ortaklıkları, Su / Atık su Sektörü Çalışması, Kanada, Ontario, Ocak 2013.

Kanada Konseyinde Kamu Özel Sektör Ortaklıkları, Belediyeler İçin Bir Rehber, Kanada, Kasım 2011.

Kanada Da Kamu Özel Ortaklıkları Yıllık Rapor 2015-2016, Kanada, 2016.

Kamu Özel Ortaklıkları, Kanada, 2015-2016 Faaliyet Raporu, 2016.

KANBER Rıza, ‘Türkiye’de Su Kaynakları Potansiyeli: Kullanımı, Sorunları Ve Çözüm Önerileri’ TMMOB Su Politikaları Kongresi, Ankara, 2006.

KARASU Koray, Kamu özel ortaklığı: Sözleşme Sisteminin Genelleşmesi, Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform, Ed. Barış Övgün, Ankara Üniversitesi Yayınları: 242, KAYAUM 5, 2009.

KARASU Koray, “Sağlık Hizmetlerinin Örgütlenmesinde Kamu Özel Ortaklığı”, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 66 (3), 2011.

KAZGAN Gülten, Tanzimat’tan 21. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2002.

KURMUŞ Orhan, Emperyalizmin Türkiye’ye Girişi. Ankara: Savaş Yayınları, 1972.

LEBLEBİCİ TEKER Dilek, Sağlık Sektöründe Proje Finansman Modelleri: Türkiye İçin Bir Model Önerisi ve Bir Hastane Projesinin Fizibilite Analizi, Muhasebe ve Finansman Dergisi, S.37, 2008.

MARİN Philippe, Kentsel Su Tesisleri İçin Kamu Özel Ortaklıkları, Gelişmekte Olan Ülkelerde Yaşanan Deneyimlerin Gözden Geçirilmesi, PPIAF, Dünya Bankası Grubu, Washington DC, 2009.

MOZATTİ Andrea, AFFERNİ Giorgia, “Avrupa Hukukunda Kamu Sözleşmeleri İle İlgili Son Gelişmeler” ERCL, 04. 2011.

Mülga T.C Hazine Müsteşarlığı, Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü, “Ülkemizde Uygulanan KÖİ Modelleri ve Yasal Altyapı”

Mülga T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, 2009-2012 Strateji Raporu, Ankara, 2008.

Mülga T.C. Kalkınma Bakanlığı, “Kamu Özel İşbirliğine İlişkin Mevzuat” 2012.

Mülga T.C. Kalkınma Bakanlığı, “Dünyada ve Türkiye’de Kamu-Özel İşbirliği Uygulamalarına İlişkin Gelişmeler” Yatırım Programlama İzleme ve Değerlendirme Genel Müdürlüğü, 2012, Erişim Tarihi: 15.09.2018.

Mülga T.C. Kalkınma Bakanlığı, “Kamu Özel İşbirliğine İlişkin Mevzuat” 2012(http://www.kalkinma.gov.tr/KamuOzelIsbirligiYayinlar/1.KAMU_%C3%96ZEL_%C4%B0%C5%9EB%C4%B0RL%C4%B0%C4%9E%C4%B0_MEVZUATI.pdf (13.09.2018)).

Mülga T.C. Kalkınma Bakanlığı, Onuncu Kalkınma Planı, Su Kaynakları Yönetimi Ve Güvenliği Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 2014.

Mülga T.C. Kalkınma Bakanlığı, Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018 Kamu Özel İşbirliği Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 2014.

Mülga T.C. Kalkınma Bakanlığı, Onuncu Kalkınma Planı, Su Kaynakları Yönetimi Ve Güvenliği Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 2014.

Mülga T.C Kalkınma Bakanlığı, 2016, Ankara

Mülga T.C Kalkınma Bakanlığı, 11. Kalkınma Planı (2019-2023) Kamu Özel İşbirliği Özel İhtisas Komisyonu Ön Raporu 2016, Ankara, 2017.

OECD, Kamu Özel Ortaklık Birimleri "Kurumsal ve Yönetişim Yapılarının İncelenmesi", Paris, 2010.

UYDURANOĞLU ÖKTEM Ayşe, AKSOY Ayça, Türkiye'nin Su Riskleri Raporu, WWF, İstanbul, Ofset Yapımevi, 2014.

ÖZER Mehmet Akif, "Sağlık Sektöründe Yeni Bir Hizmet Sunum Modeli: Kamu Özel Ortaklığı", Sosyal Güvenlik Dergisi, 2016.

ÖZYÜKSEL Murat, Hicaz Demiryolları, I.U, 2000.

RADARPPP, Brezilya'da Kamu Özel İşbirliği Pazarı, Uluslararası Toplantı Altyapısı ve Kamu Özel İşbirliğinin Genel Görünümü, São Paulo, 27-28 Nisan 2015.

RAHMANLAR Musa, Atık su Arıtma Tesisleri Ve Türkiye İçin Uygun Bir İşletim Ve Yönetim Model Önerisi, (T.C. Mülga Kalkınma Bakanlığı Planlama Uzmanlığı Tezi), 2016.

REDLİN Blair "Gizli, Riskli Sorumsuz: Demokrasi İçin Kamu Özel Ortaklıkları Ne Kadar Olumsuz", Parkland Enstitüsü Konferansı "Yaygın Rüyalarda: Kamu Yararı Vizyonları" 21 Kasım, Edmonton/Alberta (2004) s.5 http://cupe.a/updir/rptbr_Secretive_Risky_Unaccountable_P3_Bad_for_Democracy_1.26.05.pdf

SAKINÇ Süreyya, KAYALIDERE Gül, Yerel Hizmetlerin Özelleştirilmesinde Sorunlar Ve Çözüm Önerileri: Manisa Belediyesi Örneği, Yönetim Ve Ekonomi, Sayı 1, Manisa, 2003.

SARISU Ayhan, Kamu & özel işbirlikleri, Ankara, Yaklaşım Yayınları, 2009.

SOFUOĞLU DÖNERTAŞ Ayşe, Uzmanlık Tezi, Yatırım Programlama İzleme Ve Değerlendirme Genel Müdürlüğü, Kamu-Özel İşbirliği Modelinin Kentsel İçme Suyu Ve Atık su Projelerine Uygulanması, Haziran 2018.

ŞAHİN Mehmet, UYSAL Özge, Kamu ekonomisi perspektifinden Kamu – Özel sektör ortaklıkları, Bursa, Ekin Yayınevi. 2008.

ŞAHİN Mehmet, UYSAL Özge, Kamu maliyesine etkileri açısından kamu özel sektör ortaklıkları üzerine bir değerlendirme, Maliye Dergisi, 2012.

TAN Turgut Kamu Hizmeti İmtiyazından Yap İşlet-Devret Modeline, AÜSBFD, 47, 1992.

T.C Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (ÇYGM), Atık su Arıtma Tesislerinin İnşası Ve İşletilmesinde Kamu-Özel Sektör İşbirliğinin Araştırılması Projesi, Ara Rapor, 30.10.2017.

T.C Çevre Ve Şehircilik Bakanlığı Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) Alanında Kapasitesinin Güçlendirilmesi İçin Teknik Yardım Projesi, Aralık 2017.

T.C. Çevre Ve Şehircilik Bakanlığı, Türkiye Çevre Durum Raporu, Ankara, 2016.

Tehlikeli Atıklar Ve Kontrolü: Tehlikeli Atıkların Uzaklaştırılması Ve Depolanması, İnterneterişimadresicotent.lms.sabis.sakarya.edu.tr/Uploads/50199/.../tehlikeli_atiklar_ve_kontrolu.pdf Erişim Tarihi: (18.09.2018)

TEKİN Ali Güner, Kamu-Özel Sektör İşbirlikleri Kamu Özel Ortaklıkları (public private partnerships vexya ppp modelleri), İdarecinin Sesi, Mayıs- Haziran, 2007.

TEKİN Ali Güner “Kamu Özel İşbirlikleri/Ortaklıkları [PPP] ve Türkiye Örneği”, ÖİB, Mayıs 2008.

TREASURY HM, “Kamu Özel Ortaklıkları: Hükümetin Yaklaşımı”, İngiltere Kırtasiye Ofisi, <http://archive.treasury.gov.uk/pdf/2000/ppp.pdf>, Erişim Tarihi: (14.09.2018) 2000.

TURAN Ebru, Yap İşlet Devret Modelinde Muhasebe Düzeni, Sosyal Bilimler Enstitüsü Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, 2009.

TÜİK, “Belediye Su İstatistikleri Anketi”, 2016

TÜİK, “Belediye Atık Su İstatistikleri Anketi”, 2016

TÜLÜCEOĞLU Süleyman, Yakup Altan, Türk Tarım Sektöründe Kamu Özel Ortaklığı Uygulaması, Mayıs 2017.

TÜRK Yusuf Ziya, Türkiye’de Özelleştirme Uygulamalarının Analizi, Mülga T.C. Kalkınma Bakanlığı, Yayın no:2885, Ankara, 2014.

TÜSİAD, Küresel Su Krizine Çözüm Arayışları: Şebeke Suyu Hizmetlerine Özel Sektörün Katılımı, Dünya Örnekleri Işığında Türkiye İçin Öneriler, 2008.

TÜSİAD, “Türkiye’de Su Yönetimi: Sorunlar ve Öneriler” 2008.

USTA Sefa, BİLGİÇ Erdal (Yerel Yönetimlerde Hizmet Sunumu: Kamu Özel Ortaklığı Modeli), Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi Yıl: 2016/1, Sayı:23

UYSAL Yusuf, Yerel Yönetimlerde Kamu Özel İşbirliği (KÖİ) Uygulamalarının iki Yönü: Avantajlar ve Dezavantajlar*Kent Kültürü ve Yönetimi Hakemli Elektronik Dergi, Cilt: 10 Sayı: 2, Yaz 2017.

UZ Abdullah, “Kamu-Özel Ortaklığı/Public-Private Partnership (PPP) (Kavram ve Hukuksal çerçeve)”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt XI, Sayı 1-2, 2007

VURAL Tarık, Yerel Kamusal Malların Sunumunda Alternatif Yöntemler. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2007.

YAZICIOĞLU ÇELİK Eda, Kamu Özel İşbirliği Modeli: Kamu Hizmeti Hakkının Paylaşılması, Toplum ve Hekim Dergisi, Cilt:23, Sayı:1, Ocak-Şubat 2008,

YALÇIN Gökmen, Ve EKEN Güven, TMMOB Su Politikaları Kongresi, Ankara. 2006.

YERLİKAYA Gökhan Kürşat Türkiye’de Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Görevli Şirkete Tanınan Yatırım Dönemi Ve Proje Kapsamında Katma Değer Vergisi İstisnası, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, C. LXXI, S. 2, 2013.

Yeşil Kitap, Kamu Sözleşmeleri ve İmtiyazlar Üzerindeki Kamu Özel Ortaklıkları ve Topluluk Hukuku, 2004.

YILDIZ Abdunnur, Osmanlı İmparatorluğunun Borçlanması Yabancı Sermayenin Etkisi. İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi (37), 2007.

YILMAZ Osman, “Altyapı Projelerinin Finansmanında Yap İşlet Devret (YİD) Modeli” (Ed. AKTAN C.C., DİLEYİCİ D. ve VURAL İ.Y.), Altyapı Ekonomisi: Altyapı Hizmetlerinde Serbestleşme ve Özelleştirme, Seçkin Yayıncılık, Ankara. 2005.

YILMAZ Işıl Canaz, Türkiye’de Kamu Özel Sektör Ortaklığı Modelleri

YÜKSEL Fatih, Belediye Gelirlerinde Yetersizlikler Ve Alternatif Çözüm Önerileri, Sosyal Ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, Sayı 6, 2003.

Zeydan Özgür, Kanalizasyon Şebekesi Sunumu, BEU

WOODMAN Elizabeth, Kamu-Özel Ortaklıkları Yoluyla Altyapı Projelerinin Finansmanı: Kanada, Finansal Sistem İncelemesi, Haziran 2006, Pp

WRc ve EU DG4, Avrupa Birliği'nde Su Sektörü, Çalışma No: Comp/2002/E 3/s.12.334052, (WRc ve EU 2002)

QUEIROZ Cesar, ASTESIANO Gaston, SEREBRISKY Tomas, Paydaşların Puan Noktasından Brezilya Kamu Özel Ortaklıklarına Genel Bakış, IDB, Brezilya, 2014.

www.tbmm.gov.tr, İnternet Erişim Tarihi: 11.09.2018

www.resmigazete.gov.tr/default.aspx, İnternet Erişim Tarihi: 11.09.2018

283 Sayılı Yap-İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi İle Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun, R.G. Tarihi: 19.07.1997, R.G. Sayısı: 23054, Erişim Tarihi: 13.09.2018.