



T.C.

**HATAY MUSTAFA KEMAL ÜNİVERSİTESİ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ BÖLÜMÜ**

**TÜRKİYE'DE KAMU ÖZEL SEKTÖR İŞBİRLİĞİ
VE
BİR MODELİ ÖNERİSİ**

DOKTORA TEZİ

**Hazırlayan
Hüseyin ÖZDEMİR**

**Tez Danışmanı
Prof. Dr. Muharrem GÜNEŞ**

Hatay – 2019

Babamın anısına.....





T.C.

**HATAY MUSTAFA KEMAL ÜNİVERSİTESİ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ BÖLÜMÜ**

**TÜRKİYE'DE KAMU ÖZEL SEKTÖR İŞBİRLİĞİ
VE
BİR MODELİ ÖNERİSİ**

DOKTORA TEZİ

**Hazırlayan
Hüseyin ÖZDEMİR**

**Tez Danışmanı
Prof. Dr. Muharrem GÜNEŞ**

Hatay – 2019

ONAY

HÜSEYİN ÖZDEMİR tarafından hazırlanan “**TÜRKİYE’DE KAMU ÖZEL SEKTÖR İŞBİRLİĞİ VE BİR MODEL ÖNERİSİ**” adlı bu çalışma jüri tarafından lisansüstü öğretim yönetmeliğinin ilgili maddelerine göre değerlendirilip oybirliği ile **SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALINDA DOKTORA TEZİ** olarak kabul edilmiştir.

14/06 /2019

Jüri Üyeleri	İmza
Prof.Dr. Muharrem GÜNEŞ (Tez Danışmanı - Başkan)	
Prof.Dr. Aydın USTA	
Prof.Dr. Hacı KURT	
Doç.Dr. Şenol ADIGÜZEL	
Doç.Dr. Kayahan TÜM	

Hüseyin ÖZDEMİR tarafından hazırlanan “**Türkiye’de Kamu Özel Sektör İşbirliği ve Bir Model Önerisi**” adlı tez çalışmasının yukarıda imzaları bulunana jüri üyelerince kabul edildiğini **onaylarım.**

Doç.Dr. Mustafa Onur KAN

Enstitü Müdür V.

ÖNSÖZ

Kamu yönetiminin yeniden yapılanmasının veya devletlerin başarısızlıklarının tartışıldığı günümüzde “Kamu Özel Sektör İşbirliği (KÖİ)”, devlete yeni bir görev biçme eğilimi ile ortaya çıkan “Yeni Kamu Yönetiminin” (YKY) sihirli bir uygulaması gibi sunulmaktadır. KÖİ'nin devletin sunduğu hizmetleri özel sektör eli ile yaptırması olarak çok kısaca özetlenebilecek basit tanımın arkasında çok karmaşık bir ilişki yapısı meydana getirmesi, bu sihirli el sunumunun arkasındaki riskleri örtmeye yetmemektedir.

Bu uygulama özel sektör yenilikçiliği, özel sektör finansmanı, rekabet, performans ölçümü gibi birçok yeniliği ve verim artıran uygulamayı hükümetlerin eline vermiş olduğu iddiası ile dünya çapında rağbet görmüştür.

Diğer taraftan özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde KÖİ'ler, gerek yanlış tasarımımdan, gerek yolsuzluklar için muhteşem bir hedef olmalarından, gerekse bütçeye yükledikleri gizli masraflardan dolayı, bazen içinden çıkılmaz bir hal alarak milyarlarca dolar zarara neden olmuşlardır.

Uluslararası kuruluşların desteği ile dünya çapında yayılan KÖİ uygulamaları gerçekte doğru bir şekilde tasarlanır, doğru sektörlerle yönlendirilir ve sosyal refahı artırmaya odaklanır ise; kamu hizmetlerini sunumunda gerçek bir devrim yaratabilecek potansiyeli içermektedir. Ancak bu faydayı elde etmek için KÖİ'nin tasarlanmasından, yönetimine, finansmanından, fesih aşamasına kadar kusursuz bir biçimde oluşturulması gerekmektedir.

KÖİ sözleşmelerinin optimizasyonu sağlamak için KÖİ'yi tüm dünyada yaygınlaştırmaya çalışan OECD, BM, AB ve Dünya Bankası gibi kuruluşlar gayret sarf etmektedirler. Temel yargı, KÖİ konusunda “en iyinin” bulunabileceği hususundadır. Bu doğru yolun bulunması için uluslararası alanda uygulanmış başarılı örneklerin modellemeleri, başarılı prosedürler, yasalar, bu kuruluşlar ve araştırmacılar tarafından derlenmiş ve birçoğu hap şeklinde sunulmuştur. Bir takım çalışmalar ise, yapılan hatalı tasarımlardan yola çıkmış ve nelerin yapılmayacağına odaklanmıştır. Bu çalışmaların birçoğunda KÖİ'lerin geliştirilmesine yönelik kritik başarı faktörlerinin tespit edilmesi uygulanan bir yöntemdir.

Bu çalışma KÖİ'ler için kritik başarı faktörlerinden yola çıkılarak Türkiye için bir model önerisi geliştirmeye odaklanmıştır.

Doktora çalışması boyunca benim için bir öğretmenden daha fazlası olan sayın Doç. Dr. Şenol Adıgüzel'e, Prof. Dr. Murat Tek'e, Prof. Dr. Nizam Önen'e, Doç. Dr. Kayahan Tüm'e şükranlarımı bir borç bilirim. Tüm çalışmam boyunca yardım ve desteğini esirgemeyen sayın hocam Prof. Dr. Muharrem Güneş'e ayrıca şükranlarımı sunmayı bir borç bilirim. Kendileri olmasaydı bu çalışmayı tamamlamam mümkün olamazdı. Tüm çalışmalar ve öğrendiklerimden daha kıymetli olarak böylesine iyi insanları tanımış olmak eğitimim boyunca edindiğim en kıymetli tecrübedir.



TÜRKİYE'DE KAMU ÖZEL SEKTÖR İŞBİRLİĞİ VE BİR MODEL ÖNERİSİ

Hüseyin ÖZDEMİR

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Doktora Tezi, 2019

Danışman: Prof. Dr. Muharrem Güneş

ÖZET

Kamu Özel Sektör İşbirliği, Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımı ile ortaya çıkmış bir uygulamadır. Geleneksel kamu yönetimi uygulamalarının özellikle 1970'li yıllar sonrasında ortaya çıkardığı bütçe sorunları sonrasında devletin küçültülmesi ve piyasa mekanizmalarının devlet yönetimine dâhil edilmesi amacıyla başlangıçta özelleştirme uygulamaları ile günümüzde ise Yap-Kirala-Devret (YKD) gibi daha karmaşık yapılar ile karşımıza çıkan KÖİ, özellikle son yıllarda dünya çapında rağbet gören bir uygulama olmuştur.

KÖİ'yi kamu hizmetlerinin 20-30 yıl gibi uzun dönem için yapılan sözleşmeler ile özel sektöre yaptırılması olarak kısaca özetlemek mümkündür. Bu kısa özete rağmen, kamu hizmetlerinin özel sektör eli ile yaptırılıyor olması kamunun sorumluluklarını azaltmak yerine artırmaktadır. Diğer taraftan özel sektörün belirli oranda bir kâr beklentisi ile kamu hizmetine girmiş olması gerçeği, KÖİ uygulamasının yönetimini karmaşık hale getirmektedir.

Bu karmaşıklığın aşılması ve KÖİ uygulamalarının yaygınlaşması amacıyla dünya üzerinde birçok uluslararası kuruluş ve araştırmacı KÖİ modellerinin ve sözleşme yöntemlerinin geliştirilmesine yönelik rehber, kılavuz ve yönerge yayınlamışlardır. Genel olarak bu kuruluş ve araştırmacıların amacı, uygulamaya yönelik “en iyi yöntemi” bulmaya çalışmaktadır. Tüm uluslararası kuruluşlar KÖİ konusunda uzmanlaşmış ülkelerde uygulanan yöntemlerin alınmasını, tecrübelerden faydalanılmasını, geliştirilmiş prosedürlerin ve mevzuatın kullanılmasını tavsiye etmektedir. Bu yol ile “en iyi” yönteme ulaşılmasının daha kolay olacağı belirtilmektedir.

Bu tez, söz konusu kuruluşların ve araştırmacıların çalışmalarından yola çıkılarak, Türkiye’de KÖİ modellemesi yapabilmek için gerekli kritik başarı

faktörlerini, bu çalışmalardan analiz etmek ve bu veriler ışığında Türkiye için bir model oluşturulmasını amaçlamaktadır.

ANAHTAR KELİMELER

Kamu Özel Sektör İşbirliği, Yeni Kamu Yönetimi, Kamu Yönetimi, Yap-İşlet-Devret, Yap-Kirala-Devret



**PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP IN TURKEY AND A MODEL
PROPOSAL**

**Ph. D. Dissertation, Hüseyin ÖZDEMİR
Political Science and Public Administration Department, 2019
Supervisor: Prof. Dr. Muharrem GÜNEŞ**

ABSTRACT

Public Private Partnership (PPP) is an application developed with the new Public Management approach. The traditional public administration practices have emerged with the aim of minimizing the state and integrating the market mechanisms into the state administration after the budget problems caused by especially after the 70s, it has been a worldwide demand in the recent years, especially the privatization practices and today the more complex structures such as Build-Rent-Transfer.

It is possible to summarize the PPP as the construction of public services in the private sector for 20-30 years. In spite of this brief summary, the fact that public services are built by the private sector increases the responsibilities of the public rather than reducing them. On the other hand, the fact that the private sector has entered public service with a certain profit expectation complicates the management of PPP implementation.

Many international organizations and researchers around the world have published guidelines for the development of PPP models and contractual methods in order to overcome this complexity and spread the PPP applications. In general, the purpose of these organizations and researchers is trying to find the best method of implementation. All international organizations recommend taking the methods applied in the countries specialized in PPPs, benefiting from the experiences and using the developed procedures and legislation. In this way, it is stated that it will be easier to reach the best in method.

This dissertation aims to create a model for Turkey starting from these researches work

KEY WORDS

Public Private Partnership, New Public Management, Public Administration, Build-Operate-Transfer, Build-Rent-Transfer

TÜRKİYE CUMHURİYETİ HATAY MUSTAFA KEMAL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Bu belge ile bu tezde yer alan bilgilerin tamamının akademik kurallara ve etik ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu beyan ederim. Söz konusu kural ve ilkelerin gereği olarak tezde yararlandığım eserlerin tamamına uygun bir şekilde atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi ayrıca beyan ederim. (14/06/2019)

Hüseyin ÖZDEMİR

İÇİNDEKİLER

ÖZET	i
ABSTRACT	iii
TABLolar, ŞEKİLLER VE GRAFİKLER LİSTESİ.....	x
KISALTMALAR.....	xii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

YENİ KAMU YÖNETİMİ VE KAMU ÖZEL SEKTÖR İŞBİRLİĞİ	4
1. YENİ KAMU YÖNETİMİ	5
2. YENİ KAMU YÖNETİMİNİ DOĞURAN NEDENLER.....	6
2.1. Refah Devleti Sorunu	6
2.2. Ekonomide Liberalleşme ve Yeni Sağ.....	8
2.3. Küreselleşme ve Devlet.....	10
3. YENİ KAMU YÖNETİMİ YAKLAŞIMI NEDİR?	14
4. YÖNETİŞİM	19
5. KAMU ÖZEL SEKTÖR İŞBİRLİĞİ	22
5.1. Yeni Kamu Yönetimi ve Kamu Özel Sektör İşbirliği.....	22
5.2. Kamu Özel Sektör İşbirliği Nedir?	25
5.3. Kamu Özel Sektör İşbirliği Tarihçesi	33
5.4. KÖİ'nin Amaçları	37
5.5. KÖİ Çeşitleri	39
5.6. KÖİ'nin Avantajları ve Dezavantajları	47
5.6.1. KÖİ'nin Avantajları	48
5.6.1.1. Para İçin Değer Sağlaması	49
5.6.1.2. Geliştirilmiş Hizmet Sunumu Sağlaması.....	50
5.6.1.3. Risk Aktarımı İmkânı	51
5.6.1.4. Yaşam Döngüsü Maliyet Yönetimi Yaklaşımı	52
5.6.1.5. Kamu Sektörü Açısından Avantajlar	53
5.6.1.6. Özel Sektör Açısından Avantajlar	56
5.6.2. KÖİ'nin Dezavantajları	56
5.7. KÖİ'lerde Devlet Yükümlülükleri	63
5.8. Dünyada Kamu Özel Sektör İşbirliği	64
5.9. Dünyada Kamu Özel Sektör İşbirliği Uygulamaları	66

5.10.	Avrupa’da Kamu Özel Sektör İşbirliği Uygulamaları	69
-------	---	----

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE YENİ KAMU YÖNETİMİ VE KAMU ÖZEL SEKTÖR İŞBİRLİĞİ

75

1.	TÜRKİYE’DE EKONOMİDE LİBERALLEŞME VE YENİ KAMU YÖNETİMİ	75
2.	TÜRKİYE’DE KAMU ÖZEL SEKTÖR İŞBİRLİĞİ	77
2.1.	Kamu Özel Sektör İşbirliği Türkiye Tarihçesi	77
2.2.	Kamu Özel Sektör İşbirliği Mevzuatı	80
2.3.	Türkiye’de Kamu Özel Sektör İşbirliği Modelleri.....	86
2.3.1.	Yap-İşlet	87
2.3.2.	Yap-İşlet-Devret	87
2.3.3.	Yap-Kirala-Devret	88
2.3.4.	İşletme Haklarının Devri (İmtiyaz).....	89
2.4.	Türkiye’de Kamu Özel Sektör İşbirliği Uygulamaları	91
2.4.1.	Sağlık ve Sosyal Altyapı Sektörü	96
2.4.2.	Ulaştırma Sektörü	99
2.4.3.	Enerji Sektörü	99

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BİR MODEL ÖNERİSİ İÇİN KÖİ’DE KRİTİK BAŞARI FAKTÖRLERİNİN TESPİTİ

100

1.	KÖİ’LERDE BAŞARI.....	101
2.	KRİTİK BAŞARI FAKTÖRLERİNİN KAYNAĞI	103
3.	KRİTİK BAŞARI FAKTÖRLERİN TESPİTİ	108
3.1.	KÖİ Politika Çerçevesi ve Yasal Mevzuatın Geliştirilmesi	109
3.1.1.	KÖİ Çerçevesi	114
3.1.1.1.	KÖİ Politikası	119
3.1.1.2.	KÖİ Yasası	121
3.1.2.	Kamu Kapasitesinin Geliştirilmesi	127
3.1.3.	KÖİ Birimi	134
3.1.4.	Yönetişim	142
3.1.5.	Siyasi İrade ve Liderlik	148

3.1.6. Özel Sektör Kapasitesinin Geliştirilmesi	149
3.2. Proje Seçimi	158
3.2.1. Projelerin Başlangıç Değerlendirmesi ve Proje Yapılandırma..	163
3.2.2. Proje Fizibilitesi	173
3.2.3. Bütçe Kısıtlamaları	176
3.2.4. Tekelleşmeyi Önleme	178
3.2.5. Yolsuzluğu Önleme	179
3.3. Projenin Tasarlanması ve Sözleşme	186
3.3.1. KÖİ’de Ortaklık Yaklaşımı	187
3.3.2. İhale	188
3.3.3. Sözleşme Yapısı	192
3.3.4. Sözleşme Tasarımı.....	193
3.4. Performans Gereklilikleri.....	201
3.4.1. Hizmet Kalitesi ve Performans Yönetimi	202
3.5. Risk Yönetimi	208
3.5.1. Risk Belirleme	209
3.5.2. Risk Değerlendirme	212
3.5.3. Risk Aktarımı	214
3.5.4. Risk Çeşitleri	219
3.5.4.1. Politik Riskler	226
3.5.4.2. İnşaat ve Arazi Riskleri	227
3.5.4.3. Operasyon veya İşletim Riski	227
3.5.5. Sözleşmede Risk Yönetimi.....	228
3.6. Finansman ve Gelir Dağılımı.....	236
3.6.1. Finansman.....	237
3.6.2. Gelir Dağılımı ve Ödeme Mekanizması	241
3.6.3. Devlet Garantileri ve Sübvansiyon.....	251
3.7. Operasyon ve Sözleşme Yönetimi	257
3.7.1. İletişim ve Yeniden Müzakere.....	264
3.7.2. Tazminatlar ve Fesih.....	272
3.7.3. Devir	276

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'YE ÖZGÜ KRİTİK BAŞARI FAKTÖRLERİ	283
1. TÜRKİYE'NİN AVANTAJLARI	284
1.1. AB Süreci	285
1.2. Sektörel Avantajlar	286
1.3. İş Yapma Kolaylığı	287
2. TÜRKİYE'NİN DEZAVANTAJLARI	288
2.1. İyimser Yaklaşım	289
2.2. Yolsuzluk	293
2.3. Hukuk	298
2.4. Döviz Kuru Riski	299
2.5. Dış Borç	300

BEŞİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE KAMU ÖZEL SEKTÖR İŞBİRLİĞİ İÇİN BAŞARI KRİTERLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ VE TÜRKİYE İÇİN MODEL ÖNERİSİ	302
1. KÖİ POLİTİKA ÇERÇEVESİ VE YASAL MEVZUATIN GELİŞTİRİLMESİ	305
1.1. KÖİ Çerçevesi Model Önerisi	307
1.2. KÖİ Politikası Model Önerisi	313
1.3. KÖİ Yasası Model Önerisi	316
1.4. Kamu Kapasitesi Geliştirme Model Önerisi	318
1.5. KÖİ Birimi Model Önerisi	321
1.6. Yönetişim Model Önerisi	324
1.7. Siyasi İrade ve Liderlik Model Önerisi	327
1.8. Özel sektör Kapasitesi Geliştirme Model Önerisi	328
2. PROJE SEÇİMİ	329
2.1. Projelerin Başlangıç Değerlendirmesi ve Proje Yapılandırma Model Önerisi	331
2.2. Proje Fizibilitesi Model Önerisi	335
2.3. Bütçe Kısıtlamasına Yönelik Model Önerisi	338
2.4. Yolsuzluğu Önleme Model Önerisi	341
3. PROJENİN TASARLANMASI VE SÖZLEŞME	342

3.1.	KÖİ’de Ortaklık Yaklaşımı Model Önerisi	344
3.2.	İhale Model Önerisi	345
3.3.	Sözleşme Yapısı Model Önerisi	347
3.4.	Sözleşme Tasarımı Model Önerisi	348
4.	RİSK YÖNETİMİ	351
4.1.	Risk Belirleme Model Önerisi	353
4.2.	Risk Değerlendirme Model Önerisi	354
4.3.	Risk Aktarımı Model Önerisi	357
4.4.	Risk Yönetimi Model Önerisi	360
5.	FİNANSMAN VE GELİR DAĞILIMI	363
5.1.	Finasman Model Önerisi	363
5.2.	Gelir Dağılımı Model Önerisi	366
5.3.	Devlet Garantileri ve Sübvansiyon Model Önerisi	371
6.	YÖNETİM VE OPERASYON SÜRECİ	372
6.1.	Sözleşme Yönetimi ve Operasyon Model Önerisi	374
6.2.	İletişim ve Yeniden Müzakere Model Önerisi	380
6.3.	Tazminatlar ve Fesih Model Önerisi.....	384
6.4.	Devir Model Önerisi	386
	SONUÇ	389
	KAYNAKÇA	394

TABLolar, ŞEKİLLER VE GRAFİKLER LİSTESİ

Sayfa

Tablo 1: İŞbirliği Yapısı	31
Tablo 2: DÜnyada KÖİ Uygulamaları.....	67
Tablo 3: 2016 Yılı KÖİ Yatırımlarının Sektörlere Göre Sayısı ve Tutarları	69
Tablo 4: Türkiye’de KÖİ Modellerine Yönelik Kanunlar	84
Tablo 5: Proje Sayılarının Sektörlere Göre Dağılımı.....	92
Tablo 6: Sözleşme Değerlerinin Sektörlere Göre Dağılımı	92
Tablo 7: Yatırım Tutarlarının Sektörlere Göre Dağılımı	93
Tablo 8: KÖİ Birimleri ve Yasal Çerçeve Durumu	141
Tablo 9: KÖİ Politika Çerçevesi ve Yasal Mevzuatın Geliştirilmesi Hususunda Kritik Başarı Faktörleri.....	150
Tablo 10: Proje Seçimi Hususunda Kritik Başarı Faktörleri	181
Tablo 11: Proje Tasarlanması ve Sözleşme Hususunda Elde Edilen Başarı Faktörleri	197
Tablo 12: Performans Gereklilikleri Hususunda Elde Edilen Kritik Başarı Faktörleri.....	205
Tablo 13: Ülkelerin Sektörlere Göre Prosedür Standartlaştırma Durumu	211
Tablo 14: KÖİ Riskleri.....	222
Tablo 15: Risk Çeşitleri	223
Tablo 16: Risk Yönetimi Hususunda Elde Edilen Başarı Faktörleri	232
Tablo 17: Finansman ve Gelir Dağılımı Hususunda Elde Edilen Kritik Başarı Faktörleri.....	253
Tablo 18: Yönetişim ve Performans Süreçleri	271
Tablo 19: Fesih Sebepleri	273
Tablo 20: Operasyon ve Sözleşme Yönetimi Hususunda Elde Edilen Kritik Başarı Faktörleri	277
Tablo 21: Osmangazi Köprüsü YİD Yükümlülükleri.....	291
Tablo 22: Brüt Dış Borç Stoku (Milyar Dolar).....	301
Tablo 23: KÖİ Politika Çerçevesi Hususunda Kritik Başarı Faktörleri.....	307
Tablo 24: KÖİ Politikası Başarı Faktörleri	313
Tablo 25: KÖİ Yasası Başarı Faktörleri	316
Tablo 26: Kamu Kapasitesini Geliştirme Başarı Faktörleri.....	319
Tablo 27: KÖİ Birimi Başarı Faktörleri.....	322
Tablo 28: Yönetişim Başarı Faktörleri.....	324
Tablo 29: Siyasi İrade ve Liderlik Başarı Faktörleri.....	327
Tablo 30: Özel Sektör Kapasitesinin Geliştirilmesi Başarı Faktörleri.....	328
Tablo 31: Projelerin Başlangıç Değerlendirmesi ve Proje Yapılandırma Başarı Faktörleri.....	331
Tablo 32: Proje Fizibilitesi Başarı Faktörleri.....	335
Tablo 33: Bütçe Kısıtlaması Başarı Faktörleri.....	339

Tablo 34: Yolsuzluğu Önleme Başarı Faktörleri	341
Tablo 35: KÖİ’De Ortaklık Yaklaşımı Başarı Faktörü.....	344
Tablo 36: İhale Başarı Faktörleri	345
Tablo 37: Sözleşme Yapısı Başarı Faktörleri	347
Tablo 38: Sözleşme Tasarımı Başarı Faktörleri.....	348
Tablo 39: Risk Belirleme Başarı Faktörleri	353
Tablo 40: Risk Değerlendirme Başarı Faktörleri	355
Tablo 41: Risk Aktarımı Başarı Kriterleri	357
Tablo 42: Risk Yönetimi Başarı Kriterleri.....	360
Tablo 43: KÖİ Finansmanı Başarı Faktörleri	363
Tablo 44: Gelir Dağılımı Başarı Faktörleri.....	367
Tablo 45: Devlet Garantileri ve Sübvansiyon Başarı Faktörleri.....	371
Tablo 46: Operasyon ve Sözleşme Yönetimi Başarı Kriterleri.....	374
Tablo 47: İletişim ve Yeniden Müzakere Başarı Faktörleri.....	380
Tablo 48: Tazminatlar ve Fesih Başarı Kriterleri	385
Tablo 49: Devir Başarı Kriterleri	387
Şekil 1: KÖİ Diyagramı	46
Şekil 2: KÖİ Kritik Başarı Faktörleri Alanları.....	109
Şekil 3: KÖİ Çerçevesi Gereklilikleri	110
Şekil 4: KÖİ Proje Döngüsü	162
Şekil 5: Proje Tanımlaması	167
Şekil 6: Proje Yaşam Döngüsü	257
Şekil 7: KÖİ Kritik Başarı Faktörleri Tespit Diyagramı.....	304
Şekil 8: KÖİ Modeli İçin Kritik Başarı Faktörleri Döngüsü.....	305
Şekil 9: Türkiye KÖİ Politikası ve Yasal Çerçevesi.....	306
Şekil 10: Proje Seçimi Modellemesi	330
Şekil 11: Sözleşme Yapısı ve Proje Tasarımı Temel Değerleri.....	343
Şekil 12: Risk Yönetim Planı.....	352
Şekil 13: Sözleşme Yapısı Bileşenleri	374
Grafik 1: Avrupa Birliği KÖİ Kapanmış Proje Değeri	71
Grafik 2: Ünelere Göre Toplam Proje Tutarı (Milyar Avro).....	72
Grafik 3: Ünelere Göre Toplam Proje Sayısı.....	72
Grafik 4: Avrupa Projelerinin Sektörel Dağılımı.....	73
Grafik 5: Yatırım Tutarlarının Yıllara Göre Dağılımı	79
Grafik 6: KÖİ Uygulama Modellerinin Sayısal Dağılımı (1986-2016).....	86
Grafik 7: Yatırım Tutarlarının Sektörlere Göre Yüzdesi.....	94
Grafik 8: Dolar Kuru Değişimi	300

KISALTMALAR

AB	:	Avrupa Birliği
APG	:	Anahtar Performans Göstergeleri
BİT	:	Bilgi ve İletişim Teknolojisi
ÇED	:	Çevresel Etki Değerlendirmesi
DB	:	Dünya Bankası (World Bank)
DTÖ	:	Dünya Ticaret Örgütü
EPEC	:	The European PPP Expertise Centre (Avrupa KÖİ Uzmanlık Merkezi)
GATT	:	General Agreement on Tariffs and Trade (Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması)
IMF	:	International Monetary Fund (Uluslararası Para Fonu)
İHD	:	İşletme Hakkı Devri
KÖİ	:	Kamu Özel Sektör İşbirliği
KSK	:	Kamu Sektörü Karşılaştırmacı
NCPPP	:	National Council for Public-Private Partnerships (Kamu Özel Sektör İşbirliği Ulusal Konseyi)
OECD	:	Organisation for Economic Cooperation and Development (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü)
PPI	:	Public Private Investment (Kamu Özel Finansmanı)
PPIAF	:	Public Private Infasture Advisory Facility (Kamu Özel Finansman Tavsiye Merkezi)
PPP	:	Public Private Partnership (Kamu Özel Sektör İşbirliği)
TASAV	:	Türk Akademisi Siyasi Sosyal Stratejik Araştırmalar Vakfı
TEAŞ	:	Türkiye Elektrik Üretim Anonim Şirketi
TEPAV	:	Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı
UN	:	United Nations (Birleşmiş Milletler)

UN/CEFACT	: United Nations Centre for Trade Facilitation and Electronic Business (Birleşmiş Milletler Ticaret Kolaylaştırılma ve Elektronik Ticaret Merkezi)
UNCITRAL	: Commission on International Trade Law (Birleşmiş Milletler Uluslararası Ticaret Hukuku Komisyonu)
UNDP	: United Nations Development Programme (Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı)
UNECE	: United Nations Economic Commission for Europe (Birleşmiş Milletler Avrupa Ekonomik Komisyonu)
Yİ	: Yap-İşlet
YİD	: Yap-İşlet-Devret
YKD	: Yap-Kirala-Devret
YKY	: Yeni Kamu Yönetimi

GİRİŞ

Bu çalışma, kamu özel sektör işbirliği için kritik başarı faktörlerini tespit etmeyi ve kamu politika yapıcılarını ve yöneticilerine, ortaklıklarını ne zaman bir hizmet sunum aracı olarak kullanmayı düşünmeleri ve bu tür ortaklıkların başarısını en iyi şekilde nasıl sağlayabilecekleri konusunda destekleyici bilgiler sağlamayı amaçlamaktadır. Literatürde Kamu Özel Sektör İşbirliğinin (KÖİ) kesin bir tanımı üzerinde bir anlaşma yoktur. Bu alandaki literatür, çok çeşitli çalışma tanımları ile sonuçlanan terminolojik bir belirsizlikten kaynaklanmaktadır. KÖİ'nin ortak bir tanımı üzerinde bir anlaşma olmasa da asıl tartışma konusu “doğru” bir KÖİ'nin ne olduğu veya ne olmadığı konusundadır.

Gerçekte etkili KÖİ'lerin kurulması kolay bir iş değildir. Eğer kavramın “çekiciliğinin” ötesine bakılacak olursa, KÖİ'lerin doğası gereği karmaşık bir sözleşme olduğu kolayca anlaşılabilir. Diğer çok yönlü sözleşmelere benzer şekilde KÖİ'ler; projeler, sektörler, hükümetler ve ülkeler arasında farklılık gösterir. Bir dereceye kadar, her bir KÖİ benzersizdir. Bu, KÖİ'lerin kurulması ve yönetimini oldukça zorlaştırmaktadır. Çünkü iyi bir sözleşmeye dayalı anlaşmayı neyin oluşturduğu konusunda belirli şablon yoktur ve her durum birçok yönden farklı olabileceğinden başarının bir projeden başka bir projeye “kopyalanabileceğinin” garantisi yoktur.

Ancak tüm dünyada uygulanmış olan yöntemlerden başarılı olanların alınması, yapılabilecek en iyi yöntem olarak karşımıza çıkmaktadır. Birçok sektörde uygulanmış olan temel sözleşme yöntemleri gelecekte yapılacak sözleşmelere ışık tutmaktadır. Başarısız sözleşmelerden alınan dersler, birçok uluslararası kuruluş ve araştırmacı tarafından incelenmekte ve sözleşmelerin optimizasyonu için temel prensipler ortaya konulmaya çalışılmaktadır. Birçok kuruluş ve araştırmacı, sözleşmelerin etkinliği için kılavuzlar yayınlamakta ve temel başarı kriterlerini ortaya koymaktadır. Temel başarı kriterleri KÖİ'lerin seçiminden, sözleşme yapısına, ihale sürecinden, yasal çerçeveyi oluşturulmasına yönelik olarak birçok konuda derlenmiş ve araştırılmış bir konudur. Bazı kurum ve araştırmacılar KÖİ'nin

finansmanına yönelik alanı kritik bulduğu için bu alana yönelmişken, bazıları şeffaflık ve hesap verebilirlik bazlı yasal çerçeve oluşturulmasına yönelik kritik başarı faktörlerini vurgulamıştır. Bu başarı faktörleri kuruluşların veya araştırmaların ilgi alanına göre değişiklik gösterse de, genelde bir KÖİ'nin o alanda en temel gereksimini tanımlamaya yönelik, genel kabul görmüş, daha önceki tecrübelerden elde edilmiş bilgilere dayanmaktadır. Birçok kurum bu kritik başarı faktörlerini dikkate almayan modellemelerin başarı şansı olmadığını vurgulamaktadır.

Çalışmanın temel tezi şudur: Türkiye'de Yeni Kamu Yönetimi (YKY) uygulamalarının bir aracı olarak KÖİ ortaya çıkmaktadır. Ancak Türkiye'de KÖİ uygulamaları bilimsel ölçüt ve kriterler ile oluşturulmuş bir model yerine, günlük gerekler ve ihtiyaçlar özelinde oluşturulmuş bir modelsizlik ile yürütülmeye çalışılmaktadır. Uluslararası kabul görmüş, uygulamalar ile tecrübe edilmiş bir modelin yokluğunda sosyal refaha katkı sağlamayan, yaşam boyu maliyet yönetimini öncelik olarak almamış, kontrol edilemez riskler barındıran KÖİ'ler bilimsel temelden uzak, daha çok siyasal beklentiler ile şekillendirilmiştir.

Bu çalışmanın temel sorusu "Türkiye'ye özgü bir KÖİ modeli geliştirilebilir mi?"dir. Bu soruya cevap bulabilmek için araştırmamız, uluslararası kuruluşların ve araştırmacıların katkılarından faydalanılarak optimum bir KÖİ modeli oluşturmak amacıyla gerekli olan kritik başarı faktörlerinin tespit edilmesine odaklanmıştır. Bu faktörlerin tespiti ile siyasal beklentilerden uzak, denetlenebilir, ölçülebilir KÖİ modeli yaratabilmek için kritik başarı faktörlerinden hareket edilmesi gerekliliğinden yola çıkılarak model önerisi geliştirilmiştir.

Bu faktörler ışığında Türkiye gerçeklerini de içine alan bir KÖİ modeli oluşturmak amacıyla Türkiye'ye özgü avantajlar ve dezavantajlar ortaya konularak özgün bir model yaratılmaya çalışılmış ve Türkiye için gerçekçi bir model önerisi kurulması amaçlanmıştır.

Çalışmada KÖİ pazarının büyümesini teşvik eden Birleşmiş Milletler, Avrupa Birliği, Dünya Bankası ve OECD'nin hazırladığı veya hazırlattığı dokümanlar, kılavuzlar, rehberler ile bağımsız araştırmacıların yazmış olduğu makaleler, kitaplar taranarak KÖİ için başarı kriterleri belli başlıklar altında toplanmış ve KÖİ'nin tüm yaşam döngüsü boyunca ihtiyaç duyacağı alanlarda kritik başarı faktörleri

derlenmiştir. Her bir konuda ortaya konulan başarı faktörleri tartışılarak Türkiye için bir model önerisi oluşturulmuştur.

Birinci bölümde araştırmanın kavramsal çerçevesini oluşturan YKY incelenmiştir. “YKY, KÖİ’lerin oluşmasına niçin ortam hazırlamıştır?” sorusundan yola çıkılarak YKY’ni oluşturan düşünce sistemi incelenmiştir. Özellikle YKY’nin bir ayağı olarak KÖİ’nin uygulanmasının temel gerekçesini oluşturan hükümet başarısızlıklarına nasıl gelindiğini, ekonomide liberalleşme ihtiyacının neden ortaya çıktığı ve küreselleşmenin bu sürece nasıl ivme kazandırdığı izah edilmeye çalışılmıştır. Bu bölümde KÖİ konusunda ayrıca önem taşıdığına inandığımız yönetim konusuna da değinilmiştir. Çünkü KÖİ’nin çok taraflı paydaş yapısı yönetim uygulamasını zorunlu kılmaktadır.

İkinci bölüm “Türkiye’de ki KÖİ modelleri nelerdir?” sorusuna odaklanmıştır. Türkiye’de KÖİ sürecinin oluşumuna etki eden liberalleşme süreci ve YKY uygulamalarına değinildikten sonra KÖİ uygulamalarının Türkiye’deki gelişimi, mevzuatı, model çeşitleri izah edilmeye çalışılmıştır.

Üçüncü bölüm “KÖİ’nin kritik başarı faktörleri nelerdir?” sorusuna odaklanmıştır. Bu faktörlerin tespiti için uluslararası kuruluşların ve araştırmacıların çalışmaları incelenmiştir. Bir KÖİ modeli oluşturmak üzere, kritik başarı faktörleri KÖİ’nin yaşam döngüsünü oluşturan aşamalar boyunca tespit edilmiştir. Elde edilen başarı faktörleri, diğer araştırmacıların ve kurumların aynı konuda ne söyledikleri de değerlendirilerek her bir konuda derlenmiş ve tablolaştırılarak KÖİ modellemesi için veri temin edilmiştir.

Doğal olarak en iyi yönteme ulaşmak amacıyla bu tavsiyeler takip edilebilir olsa da, her ülkenin kendi sosyal yapısı, ekonomik durumu ve ihtiyaçları doğrultusunda kendi modelini, bu uygulamalar ışığında geliştirmesi en makul yöntem olarak görülmektedir. Dördüncü bölümde, bu modelin Türkiye’nin şartlarına uygun bir model olması amacıyla Türkiye’ye özgü avantajlar ve dezavantajlar incelenmiş ve Türkiye’nin gerçeklerine uygun bir yaklaşımla modelleme yapılması için çalışılmıştır.

Beşinci bölümde ise elde edilen kritik başarı faktörleri ve elde edilen veriler ışığında bir model önerisi oluşturulmuştur.

BİRİNCİ BÖLÜM

YENİ KAMU YÖNETİMİ VE KAMU ÖZEL SEKTÖR İŞBİRLİĞİ

Kamu hizmetlerinin sunulması veya altyapı projelerinin tamamlanması için tercih edilen bir yapı olarak, birçok devletin özel sektör ile ortaklığa girmesinin birçok önemli nedeni vardır. İlk olarak, dünya üzerinde kamu yönetimi ve niteliği, son yirmi yılda önemli ölçüde değişmiştir. Bugünün yönetiminin karşılaştığı sorunlarının birçoğu artık çözümsüzlük ile karşı karşıya kalmıştır. Bu sebeple artan sosyal sorunlara yönelik geleneksel yaklaşımlar, bu zorlukların ele alınmasında ne yeterli, ne de etkili bulunmaktadır. Hükümetlerin, yalnızca kendi aygıtlarına ve uzmanlığına bırakıldığında, mevcut kamu sorunlarına ve taleplerine etkin bir şekilde karşılık veremeyeceği düşünülmektedir. Kendi kaynakları ve yetenekleri artık yeterli olmadığından, hükümetlerin fikirler ve çözümler için özel sektöre yönelmesi bu anlamda kaçınılmaz olmuştur. Ayrıca, özel sektör ile kamu sektörü arasındaki ayrımın giderek bulanıklaştığı görülmektedir. (Roman, 2015:6)

Bu dönem içerisinde, geleneksel kamu yönetimi anlayışından işletme anlayışına yönelik başlamış ve hükümetler artık yeni yönetim anlayışına yönelmişlerdir. Bu yönetim anlayışı; “Yeni Kamu Yönetimi (YKY)” olarak bütün dünyada uygulama alanı bulmuştur.

Bu bölümde “YKY, Kamu Özel Sektör İşbirliğine (KÖİ), nasıl ortam yaratmıştır?” sorusuna cevap aranacaktır. Çünkü tüm dünyada KÖİ, YKY'nin uygulama alanlarından birini oluşturmaktadır.

Bu sebeple öncelikle çalışmanın kuramsal çerçevesini oluşturanYKY izah edilecektir. Diğer taraftan KÖİ, YKY yaklaşımının bir parçası olsa da, hem KÖİ uygulamaları hem de YKY küreselleşme ile hız kazanmıştır. Bu sebeple küreselleşme ve YKY yaklaşımın etkileşimi de ayrıca bu bölümde izah edilmeye çalışılmıştır.

1. YENİ KAMU YÖNETİMİ

YKY, özellikle 1980'li yıllardan itibaren “Weberyen” teoriye dayalı klasik yönetim anlayışının yetersizliklerine bir tepki olarak doğan bir yönetim yaklaşımıdır. Bu yaklaşım “İşletmecilik (Managerializm)”, “Yeni Kamu İşletmeciliği (New Public Management)”, “Piyasa Temelli Kamu Yönetimi (Market-Based Public Administration)”, “Girişimci Yönetim (Entrepreneurial Government)” ya da “Bürokratik Örgütlenme Sonrası (Post Bureaucratic)” gibi adlarla da anılmaktadır (Lynn,1998:109). Ancak Türkiye’de yoğun olarak kullanılan “Yeni Kamu Yönetimi” (YKY) ismi bu çalışmada da kullanılacaktır.

Günümüzde kamu yönetimi anlayışı hızla değişmekte, buna paralel olarak reform çabaları gündeme gelmektedir. Hızla artan nüfus, kentleşme, göç, yolsuzluklar, gelir dağılımı eşitsizlikleri ve kamu harcamalarındaki artış ve borçlanma sorunları, nüfus artışı ile birlikte kamu hizmetinden yararlananların artması ve çeşitlenmesi, bunun sonucu olarak hizmetlerin genişlemesi ve çeşitlenmesini doğurmuştur. Ayrıca küreselleşmenin getirdiği rekabet ortamı, ekonominin küreselleşme ile beraber genişlemesi, ulus-üstü örgütlenmelerin ulus-devlet üzerindeki baskıları, toplumdan gelen şeffaflık talepleri, kamu yönetimindeki değişimi kaçınılmaz kılmıştır.

1980'lerden itibaren devletin yeniden yapılandırılması anlayışı, kamu yönetimi paradigmasında önemli değişiklikler meydana getirmiştir. Geleneksel kamu yönetimi teorik ve pratik yönleriyle değer kaybetmiş, onun yerini yeni bir kamu yönetimi anlayışı almaya başlamıştır. Bu değişim, devleti küçültmek ya da büyütme yerine, asıl fonksiyonlarına çekerek etkin hale getirmeyi hedeflemektedir (Eryılmaz, 1999:22).

Bu dönem içerisinde öncelikle, gelişmiş ülkelerden başlayarak kamu yönetimi piyasa teorisi temelinde yeniden yapılandırılmaya başlanmıştır. Hükümetlerin “neyi yapıp, neyi yapamayacağı?” sorusu yerine “Kamu yönetiminin yeni rolü ne olmalıdır?” sorusu sorulmaya başlanmış, geniş kapsamlı kamusal yükümlülükler anlayışından sınırlı kamusal yükümlülükler anlayışına doğru bir yöneliş olmuştur. 1980'lerde, kamuda ilk etapta hukuki mevzuat ve organizasyon yapıları değiştirilmiş, daha çok idari reformlar çerçevesinde kamu yönetimi değişikliğine gidilmiştir. Sonrasında ise, kamu yönetimi yalnızca hiyerarşik

bağlantılar, usuller, kurallar yönünden değerlendirilmemiş, yeni bir yönetim kültürüne nasıl dönüştürüleceği tartışılmaya başlanmıştır. Bu sebeple kamuoyunun sorgulayıp yeniden tanımlamak istediği devlet yönetiminde, özel kesimde görülen bazı ilke ve yöntemlerin kullanıldığı bir anlayış gelişmeye başlamıştır.

Böylelikle etkinliğe, verimliliğe, yarar-maliyet hesaplamalarına doğru bir yöneliş ve geçiş başlamıştır. Bu anlayışa “İşletmecilik”, “Yeni Kamu İşletmeciliği” ve “Piyasa Temelli Kamu Yönetimi” ya da “Girişimci İdare” isimleri verilmiştir.

2. YENİ KAMU YÖNETİMİNİ DOĞURAN NEDENLER

YKY'nin, refah devleti sorunu olarak görülen ve Keynesyen ekonomik teori ışığında geliştirilen devletin ekonomiye müdahil olması görüşü ile ortaya çıktığı genel kabul görmektedir. Genel kabullere göre bu uygulama ile devlet gereğinden fazla büyümüş, bütçe açıkları oluşmuş, hantallaşmış ve yönetilemez olmuştur.

Bu sorunların üstesinden gelebilmek için, bu görüşe muhalif olarak ekonomide liberalleşme gerekliliği öne sürülmüş ve bu gerekliliğin tüm dünyada uygulamaya geçirilmesi, küresel bir ekonomik serbestleşme ve kapitalizmin tüm dünyada yaygınlaşması ile sağlanmaya çalışılmıştır. Bu çaba genelde “yeni sağ” olarak adlandırılan bir görüş etrafında şekillendiği için aşağıda YKY'yi doğuran bu etkiler detaylı bir şekilde irdelenmiştir. Ayrıca, YKY uygulamalarından biri olarak değerlendirilen veya YKY'nin gelişmemiş ülkelere göre uyarlaması olduğu iddia edilen “yönetişim” konusu da ileriki bölümlerde tartışıldığı için kapsam dâhiline alınmıştır.

2.1. Refah Devleti Sorunu

Refah devleti, sosyal refahın en elverişli bir şekilde vatandaşlara sunulması amacıyla devletin ekonomiye aktif ve kapsamlı müdahalelerde bulunmasını öngören bir devlet anlayışıdır (Çelik, 2005, s. 303). 1929 Klasik Buhran'dan sonra ortaya çıkan ve 1970'lere kadar önemini koruyan refah devleti anlayışı, serbest piyasa ekonomisinin başarısızlığı varsayımına dayanmaktadır (Pehlivan, 2009, s. 58). Temel amacı da bu başarısızlığı ortadan kaldırmaktır.

1789 Fransız Devrimi ile birlikte, liberal düşünce sistemi artık tüm dünyada oturmuş ve geri dönülmezliğini kanıtlamıştır. Aklın, bireyin özgürleşmesi, artık ulusal devletlerin de, egemenlik düşüncesinin de temelini oluşturmaktadır. Ancak

1870'lere doğru, sadece ekonomik liberalizmin yetmediği, siyasal liberalizmin de uygulanması gerektiği ve kapitalist sistemin ehlileştirilmesi gerekliliği konuşulur olmuştur. Kapitalist düzenin ezdiği toplumun yaşam şartlarının iyileştirilmesi için, devletin bir şeyler yapması gerektiği vurgulanmaktaydı (Erkan, 1998:6).

Kapitalist sistemde, 1910'lu yıllardan başlayarak Birinci Dünya Savaşı, 1929 Ekonomik Buhranı ve 2. Dünya Savaşı sonrasında yaşanan ekonomik krizler ile "ekonominin kendi kendini düzenleyeceği" tezini ileri süren liberal yaklaşıma olan güven sarsılmıştır. Refah devletinin yükselişi İkinci Dünya Savaşı sonrası döneme tekabül etmektedir. Sanayi Devrimi'nden sonra meydana gelen savaşlar ve ekonomik krizler, refah devletinin kurulması için bir tecrübe olmuştur. Ekonomik krizlerin önüne geçmek, savaşların ve krizlerin yol açtığı tahribatı ortadan kaldırmak için refah programlarının devlet eliyle organize edilmesi bir zorunluluk haline gelmiştir. İkinci Dünya Savaşı sonrası bu konuda devlet ve sosyal taraflar arasında meydana gelen uzlaşma, refah devletine giden yolun başlangıcı olmuştur (Çelik, 2005, s. 304).

Dünya ekonomisinin içine düştüğü bu krizden çıkışı büyük ölçüde John Maynard Keynes tarafından formüle edilen yöntemle olmuştur. Bu görüşte, devletlerin merkezi planlama ve kamu harcamaları yoluyla ekonomiye müdahalesi ile krizin önüne geçilebileceği öne sürülmekteydi (Eğilmez, 2019:34). Keynes piyasa mekanizmasını reddediyor, devletin para arzı ve kredi hacmi, faiz haddi gibi araçları kullanarak ve altyapı yatırımlarına girilerek durgunluğu kırabileceğini, sürekli istihdam sağlayabileceğini ve büyümenin dengeli sunulabileceğini ileri sürüyordu. 1930'lu yıllardan 1970'li yıllara kadar devletin ekonomiye müdahale ederek yönlendirmesini öngören bu sistem uygulanmıştır. (Aydın, 1994:2; Eğilmez, 2019:44).

Refah devletinin öngördüğü Keynesyen ekonomi politikaları, 1970'lerin başında meydana gelen krizler ile sorunlar yaşamaya başlamış, petrol krizleriyle birlikte kapitalizm kendini bir çıkmazda bulmuştur. 1960'lı yılların ortalarında doruk noktasına ulaşan bu sistem, özellikle sabit kur sistemine dayalı para düzeninin değişmesi ile, Keynesyen ekonomi politikalarının iflası anlamına gelmiştir. Bu dönemden çıkış Keynezyen yaklaşımlar yerine neo-liberal görüşlerin ortaya çıkmasına, piyasa ekonomisinin ön plana alınması, deregülasyonlara, özelleştirmelere ve devletin küçülmesine yönelik taleplerin ortaya atılmasıyla geri plana itilmiştir.

2.2. Ekonomide Liberalleşme ve Yeni Sağ

Yeni Sağ, 1980’li yıllarda başta iktisadi ve siyasi alanda olmak üzere bütün alanlarda liberal tezlerin yeni bir formülasyonla üretildiği yaklaşımların genel adıdır (Demir ve Acar, 2005:297).

Güler’e (2016:96:97).göre yeni sağ 19. yüzyıl liberalizmin çağdaş bir yorumudur. 19. yüzyıl liberalizmi gibi özgürlüğün güvencesinin piyasa ekonomisi ya da kapitalizm olduğu inancına dayanmakta ve demokrasiyi ise özgürlük olarak tanımlamaktadır. Bu tanımlama ile piyasa ekonomisi, demokrasi ve demokratikleşmenin başlıca öznesi olmaktadır. Yeni sağın temel ilkeleri anti-devletçilik üzerine kurulmuş, özgürlükleri kısıtlayıcı devletin karşısında, serbest piyasanın erdemleri üzerinde yükselmiştir.

Sağ anlayışın doğasında hiyerarşi, düzen, gelenek ve ödev değerleri ile belirlenmiş bir otoriteryanizm vardır. Sağ’ı “yeni” kılan şey de bu otoriteryanizmin iktisadi liberteryanizm ile harmanlanmasıdır. Yeni sağ; içerisinde hem neoliberal değerler hem de neomuhafazakar değerler barındıran bir karışım modeli olarak göze çarpmaktadır. Refah devlet anlayışının krizlerine deva olarak ortaya çıkarılan bu karışım, farklı ideolojilerin değerlerini bir potada eritmesi bağlamında çelişkili gibi görünen söylemlere de yer vermiştir. Minimal devlet–güçlü devlet, liberteryanizm–otoriteryanizm ve bireycilik–kollektivizm ikilemleri bu çelişkili söylemlere örnek gösterilebilir (Çolak, 2016:352).

1929 Ekonomik Buhranı ve İkinci Dünya Savaşı’nın olumsuz etkileri; asli görevi adalet ve güvenliği temin etmek olan devletlerin müdahale alanlarını genişletmiştir. Vatandaşlarının refah ve mutluluğu için daha çok yetki ve sorumluluk duyan bir devlet anlayışı hakim paradigma haline gelmiş ve bu anlayışa refah devleti adı verilmiştir. 1970’lerin ortalarında hükümetlerin yüksek kamu harcamaları enflasyonun başlıca nedeni olarak görülmeye başlanmış, sosyal devlet aleyhindeki görüşler artan borçlar ve bütçe açıkları nedeniyle artmıştır. Özellikle batıda gelişen refah devleti anlayışı, devletin ne yapması gerektiğine odaklandığı için aşırı şekilde büyümesine neden olmuş ve devleti “kırtasiyecilik, verimsizlik ve hantallık” suçlamalarının hedefi haline getirmiştir (Eryılmaz, 2015:44).

Bu anlayışın 1970’li yıllarda çeşitli nedenlerle (petrol krizi, bütçe açıkları vs.) krize girmesi ve miadını doldurması sonucu devletin artan faaliyetlerinin

sınırlandırılması gerektiğine yönelik birtakım ideolojik hareketler görünmeye başlamış, yeni muhafazakârlık ya da neo-liberaller denilen yeni sağ hareket ortaya çıkmıştır (Durgun 2001:70-78). Eryılmaz'a (2019:44-45) göre neo-liberalizm ilk kez 1950'lerde ortaya atılmış olsa da, yaygın olarak 1980'lerde kullanılmaya başlanmıştır. Neo-liberalizm taraftarları, serbestleşme, özelleştirme, deregülasyon, serbest ticaret, kamu harcamalarının düşürülmesi ile ekonomide devlet ağırlığının azaltılmasına ve piyasa mekanizmasının önünün açılmasına yönelik görüşleri savunmaktaydılar.

Eryılmaz (2015) yeni kamu yönetimini ortaya çıkaran faktörleri dört başlık altında incelemiş ve bunlardan ikisini, ekonomik teorilerde meydana gelen değişiklikler ve ortaya çıkan “yeni sağ” görüşler olarak belirtmiştir. Diğerleri ise; kamu sektörü ve yönetimine yönelik eleştiriler ve özel sektörde meydana gelen gelişmelerin etkisidir.

Yeni Sağ politikalar öncelikle İngiltere’de 1970’li yılların sonlarında “IMF İstikrar Paketi” ile gündeme getirilmiş, 1979 yılında Margaret Thatcher iktidarı dönemi ile başlamış ve 1980’ler boyunca hız kazanarak sürmüştür. Amerika Birleşik Devletleri’nde ise 1980’de Ronald Reagan’ın seçim zaferi ile başlamış, Cumhuriyetçi Parti’nin iktidarı boyunca egemen olmuştur (Çolak, 2016:354).

Yeni Sağ anlayış iki bileşen üzerine tesis edilmiştir. Birincisi, Keynesyen model çerçevesinde kamu sektörünün piyasadaki ağırlıklı rolünü reddeden neo-liberalizm; ikincisi ise otoriteyi yeniden güçlendirmek ve aile, din ve millet temelinde geleneksel değerlere dönüşü arzulayan neo-muhafazakarlıktır. Neo-liberalizm, adından da anlaşılacağı üzere, klasik liberalizmin güncelleştirilmiş bir versiyonudur (Güler, 2010:151).

Yeni sağın ekonomik görüşü ise; “kamu tercihi teorisine” dayanmaktadır. Bu teoriye göre politikacılar oylarını artırmak için popülist politikalara yönelmekte, bürokratlar da, itibar, statü ve daha fazla bütçe gibi amaçlar için bu politikalara destek olmaktadır. Bu yüzden de kamu, toplumun iyiliği için çalışmamaktadır. Vatandaşların daha çok hizmet talebi, politikacıların daha fazla oy isteği ve bürokratların bütçeyi büyütme çabaları örtüştüğü için de kamu kesiminde arz fazlası oluşmakta ve kaynak israfı meydana gelmektedir. Bu teori, çözüm yolu olarak siyasal iktidarın sınırlandırılmasını, devletin küçülmesini ve piyasa mekanizmalarının kullanılmasını tavsiye etmektedir (Eryılmaz, 2015:55).

Güler de (2016:15-16) devletin mali ve yönetsel bakımdan çöküşünün çözümü olarak özelleştirme politikalarının ortaya çıktığını belirtmektedir. Devletteki sorun kaynağının kamusal mekanizmalar olduğu kabulünden, kamusal mekanizmaların tasfiye edilmesi ve piyasa mekanizmalarının yaygınlaştırılmasının çözüm olarak görüldüğünü belirtmektedir. Güler'e Göre yeni sağ yaklaşımı özelleştirme formülünü küreselleşme formülü ile destekleyerek güçlenmiştir.

Neo-liberalizmin doruk noktası 1990'lardan başlayarak küreselleşme ile birlikte paranın dalgalanmaya bırakılması ve dünya çapında sermaye hareketlerinin serbestleşmesi olarak görülmektedir. Uygulamalarla birlikte neo-liberalizm bütün sisteme hakim hale gelmiştir (Eryılmaz, 2015:44-45).

Sonuç olarak 1980'lerden sonra neo-liberal programların bütün dünyada yayılması ile dünya çapında mali piyasaların ve sermaye hareketlerinin serbestleşmesi gerçekleşmiş ve küreselleşme adıyla yeni bir kavram, bütün dünyayı etkisi altına almıştır (Özdek, 1999:26).

2.3.Küreselleşme ve Devlet

Küreselleşme ideolojisinin ortaya çıkış nedeni, 1970'lerde yaşanan derin petrol krizi ile birlikte ekonomilerdeki çöküş olmuştur. 2. Dünya Savaşı'ndan sonra kapitalizm ile birlikte devletlerde oluşan büyüme ve genişleme eğilimi, bu krizle birlikte tıkanma sürecine girmiş, sermayenin yeniden değerlendirilmesi veya kredilendirilmesi sıkıntılı bir hal almıştır. Bu durumu aşmak için ulusal ekonomiler arasındaki bölünmeye son verilmesi ve dünya çapında bir açıklık politikasına geçilmesi düşünülmüştür. Bu süreçte küreselleşme, iktisadi, siyasi, sosyal ve kültürel alanlarda bazı ortak değerlerin, yerel ve milli sınırları aşarak, dünya çapında yayılmasını ifade eden bir olgu olarak ortaya çıkmıştır. Tüm devletler, görevlerini ve kamu ekonomisinin fonksiyonlarını yeniden tanımlamaya zorlanırken, devletin küçülmesi ve bir şekilde piyasa ekonomisine işlerlik kazandırılması görüşleri önem kazanmıştır (Özdek, 1999:26-27). Küreselleşme sürecinin ana değişim alanlarından en önemlisi kamu yönetimi olmuştur. Çünkü, ulus devlet anlayışı küreselleşme ile birlikte aşınmış, uluslararası ve ulus-üstü örgütlerin önemi küreselleşme ile birlikte artmıştır.

Küreselleşme ile ulus devletlerin önemini yitireceği ve bir kenara atılacağı tartışması bir yana bırakılırsa, asıl küreselleşen ekonomik yapı ve ulus-üstü/

uluslararası kuruluşların iktidarlarını artırmış olması, kamu yönetimini derinden etkilemiştir. Bu süreçte devletin rolü yeniden tanımlanmaya çalışılmış, devlete daha büyük bir rol değil, daha etkin bir rol biçilmiştir.

Günümüzde, “küreselleşme” terimi, bilim, ekonomik değişimler, teknoloji, iletişim sektörü gibi birçok alanda meydana gelen değişimi tanımlayan popüler bir araç haline gelmiştir. Eğilmez’e (2019:84) göre, küreselleşmenin birçok tanımı yapılsa da en basit ifadeyle, kapitalist sistemin ve kültürünün dünyaya egemen olmasıdır. Ancak şunu belirtmek gerekir ki, bu çalışmada bahsedilen küreselleşme bir olgu olarak ele alınmakta ve küreselleşme lehine ya da aleyhine bir tavır ortaya konmamaktadır. Küreselleşmenin ekonomik etkileri, bu çalışmanın temel konusu olan KÖİ modellerinin dünya çapında yaygınlaşmasını doğrudan etkilemiştir. Bu amaç ile küresel KÖİ pazarının temeli izah edilmeye çalışılmaktadır.

Güler’e (2016:84) göre küreselleşme süreciyle az gelişmiş ülkeler batının banliyöleri haline gelmiştir. Bu banliyölerin merkez ile bütünleşmesi gerekmektedir. Bunun için az gelişmiş ülkelerin yapması gereken şey piyasa ekonomisi kurallarını işletmek duvarları yıkmaktır. Bu ülkelerde piyasa ekonomisinin önündeki en önemli engel kamu ekonomisidir ve duvarların başlıca koruyucusu ise devlettir. Yeni dünya düzeni ve bu düzenin Yeni sağ olarak bilinen ideolojisi için hedef böylece belirlenmiş olmaktadır. Devletin yeniden yapılandırılması gündeme böyle getirilmiştir.

Bu çalışma KÖİ’ler aracılığı ile hizmet sektörünü ve ticareti hedef aldığından, ticarete küreselleşmenin simgesi Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ), KÖİ’lerin ve hizmet pazarının gelişimi açısından belirleyici bir kuruluş olmuştur. DTÖ, malların, hizmetlerin ve ticaretin küresel çapta akışını kolaylaştırmayı amaçlamaktadır. DTÖ, "ekonomik küreselleşme" ile küresel mal ve hizmet ticaretinin entegrasyonu sürecini ve doğrudan yabancı yatırımlar için sınırların açılmasını kastetmektedir. Küreselleşme, KÖİ üzerinde açık bir etkiye sahiptir ve bu sayede bir özel teşebbüs, yabancı bir devlette, kamusal bir kurumla ortaklık kurabilir veya bir yabancı yatırımcıyı çekme konusuna ilgi duyabilir.

Bu durum, kamusal hizmetlerin sunumunda küresel bir pazarın oluşmasına imkân sağlamıştır. Kamu yönetimi ve hizmet sektöründe yaşanan değişimlerin itici güçlerinin başında, DTÖ tarafından ortaya konan Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel

Anlaşması (GATT) gelmektedir. GATT, DTÖ'nün bugüne kadar devlet ihaleleri konusuna odaklanan tek uluslararası ve yasal bağlayıcı anlaşmadır. 1986-1994 yılları arasında Uruguay'da yapılan toplantılar neticesinde GATT Antlaşmasına "Hizmet Ticareti Genel Anlaşması" da ilave edilerek hizmet sektörünün önündeki açmazlar kaldırılmış ancak antlaşma 1 Ocak 1996'da yürürlüğe girebilmiştir (Tvarnø At al., 2010:19). Anlaşma, satın alma kurallarının yanı sıra, uluslararası rekabetin adil ve ayrımcı olmayan koşullarını güvence altına alan kuralları düzenlemektedir. Tüm hizmet alanlarının serbestleştirilmesi ve vergi düzenlemelerinin genişletilmesi, hukuki işlerlik kazandırılması sağlanmıştır. Ayrıca, üye ülkelerin yurtiçi hizmet sektörüne yabancı firmaların girişini kısıtlamak için uyguladığı engelleri kaldırması sağlanmıştır (Seyidoğlu, 2001:735). Sermaye hareketlerinin önündeki engel kalkınca, paranın, para yaratması daha kolay hale gelmiş ve sermayenin tüm bu küresel sistemin tamamına yayılarak, küresel bir piyasa yaratma temeline geçilmiştir. Böylece kredi kullanımı artmış, büyüme hızları da tüm dünyada ivme kazanmıştır (Eryılmaz, 2019:48).

Gerçekte DTÖ, bu anlaşma ile bir KÖİ tanımı veya KÖİ mevzuatı geliştirmemiş olsa da genel anlamda KÖİ pazarının yaşayacağı uluslararası yasal çerçeveyi oluşturmuştur. Bu anlaşma ile üye ülkeler kamusal hizmetler de dâhil olmak üzere birçok alanı serbest piyasa ekonomisine açmış ve küreselleşmenin kamu yönetimine etkisini maksimum düzeye çıkararak, KÖİ pazarının temelini oluşturmuştur.

Eğilmez de bu dönemde küresel sistemdeki likidite fazlalığına vurgu yapmıştır. Özellikle Amerika Birleşik Devletleri, İngiltere Merkez bankaları ile başlayıp Avrupa ve Japonya Merkez bankalarının para politikalarını gevşetmesi ile birlikte sistemde büyük oranda likidite fazlalığı yaşandığını belirtmektedir. Yüksek orandaki likidite, yüksek getiri sağlayacak yatırım alanları aramaya yönelmiştir. Bu durum risk iştahını artırmış ve yatırım amacıyla bu para krizlere aldırılmaksızın dünya çapında dolaşmaya başlamıştır. Ancak ona göre bu gelişmeler piyasa aktörlerini sosyal, siyasal, kültürel ve ekonomik gerçeklerden uzaklaştırmış, yatırımlar iyi, kötü, yararlı, zararlı olup olmamasına bakılmaksızın en kârlı yöne doğru kaymıştır. Bu da sosyal refaha fazla katkı sağlamamıştır (Eğilmez 2019:20-21).

Ancak diğer bir görüşe göre ise; mali serbestleşme ve uluslararası finans sisteminin kurulması 1970'ler boyunca devam etmiş, daha sonraları her türlü mal ve

hizmetin alınıp satılabilecek uluslararası pazarın kurulması ve dünya çapında uluslararası ticarete uygulanan engellemelerin neredeyse tamamen ortadan kaldırılmasının benzersiz bir uluslararası kredi pazarı oluşturduğu iddia edilse de, sermaye ve ticaret zannedildiğinden daha az küreselleşmiştir. Birleşmiş Milletler raporlarına göre yabancı sermaye yatırımları ile yapılan üretim, toplam üretimin sadece % 9'unu oluşturmaktadır. Dolayısıyla, esas küreselleşme dış ticaret ve dış sermaye yatırımlarından ziyade, sıcak para ve mali piyasada sermayenin başıboş dolaşması ile ilgili görülmektedir (Yıldızoğlu, 1995:17-18).

Ancak, yukarıda değinildiği gibi sermaye ve ticaretin yeterince küreselleşmemesi sonucu ortaya çıkan muazzam miktarda sıcak paranın yeniden kredilenmesi sorunu, günümüzde uzun vadeli ve devlet garantili KÖİ yatırımlarına bu sermayenin yönelmesini kolaylaştırmıştır. Bu sebeple Güzelsarı (2009:47-49) özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında Fransa, İtalya, Japonya ve ABD gibi ülkelerde, en başta karayolu ağlarının inşasında KÖİ uygulamalarının yaygınlaştığını belirtmektedir. 1970'li yıllarda birkaç ülkede başlayan ve 1980'li yıllarda devam ederek 1990'larda kapitalist dünyada etkisini gösteren altyapı yatırımlarının liberalleştirilmesi ve özelleştirilmesi eğiliminin giderek arttığını ve son yirmi yılda sermayenin bir yandan yüksek riskleri barındırırken, bir yandan da en büyük kâr alanlarını oluşturan kamu hizmetleri ve altyapı yatırım alanlarına daha fazla yöneldiğini ifade etmektedir. Gelişmiş kapitalist dünyada aşırı birikime bağlı olarak değersizleşme sorunu yaşayan sermayenin, doğrudan büyük ölçekli altyapı projelerine yönelmesinin KÖİ'yi popüler hale getirdiğini belirtmektedir. Ona göre, sermaye açısından kamu hizmetleri ve altyapı yatırımları bir yandan yüksek riskleri taşıırken bir yandan da en büyük kâr alanlarını oluşturmaktadır. Sermaye için kamu hizmeti niteliği kazanmış bir faaliyetin “piyasa kurallarından görece bağışık olma” ayrıcalıklarından yararlanarak sunulması eşsiz bir fırsat yaratmaktadır (Güzelsarı, 2009:47-49).

KÖİ'nin dünya genelinde giderek yaygınlaşmasına rağmen, KÖİ projelerinin toplam kamu yatırımlarının henüz küçük bir bölümünü oluşturması ve büyük bir kısmının hâlâ geleneksel kamu finansman yöntemleri ile gerçekleştiriliyor olması, uluslararası sermayenin kâr oranlarını ve pazarını özellikle az gelişmiş ülkelerin kamu hizmetleri alanı içinde genişletmesi için önemli bir “fırsat” olarak görülmektedir. Nitekim, küresel düzeyde yapılan araştırmaların bulgularına göre

KÖİ projeleri, toplam kamu yatırımlarının sadece % 4'ünü oluşturmaktadır (Güzelsarı, 2009:51). Bu durum KÖİ'nin uzun yıllar devam edeceğini ve giderek daha fazla sermayeyi kapsayacağını özetlemektedir.

Dünya Bankası, IMF veya Asya Kalkınma Bankası, OECD ve AB gibi kurumlar tarafından oluşturulan literatür makro içeriğe odaklanarak, başarılı bir KÖİ operasyonunu kolaylaştırmak ve güvence altına almak için siyasi, yasal ve finansal çerçevelerin önemini vurgularken, küresel çapta bu pazarın gelişmesini de sağlamış ve teşvik etmiştir. Bu kurumlar özellikle finansal reform ve liberalizasyon süreçlerini gündeme getirmekte ve uluslararası pazarın genişlemesini istemektedir (Colverson ve Perera, 2012:18).

3. YENİ KAMU YÖNETİMİ YAKLAŞIMI NEDİR?

Hughes, 20. yüzyılın çoğunluğunda geçerli olan geleneksel kamu yönetimi modelinin hem teorik hem pratik olarak gözden düştüğünü belirtmektedir. Bu durumu da 19.yy boyunca geçerli olan geleneksel Weberyen bürokratik ilkeler birçok ülkeyi artık kötü yönde etkilediğinden toplumsal ve finansal meselelere yönelik bir çözüm olarak geliştirilen reformlar ile YKY'nin ortaya çıktığını belirtmektedir (Hughes,2014:24). Ancak o da, yeni kamu işletmeciliğinin 1980'ler ve 1990'ların erken dönemlerinden bu yana birçok değişim geçirdiğini, artık daha fazla yönetim, liderlik, işbirliği ve ortak üretim gibi konuların öne çıktığını belirtmektedir (Hughes, 2014:27). Yeni yönetim paradigması devleti asıl fonksiyonlarına çekerek, devletin toplumdaki rolünü, hükümet, bürokrasi, piyasalar ve vatandaşlar arasındaki ilişkileri yeniden tanımlamaya ve biçimlendirmeye yönelmiş, vatandaşların devlet ve kamu yönetimi karşısındaki konumunu yükseltmeye ve yönetime katılma olanaklarını geliştirmeye odaklanmıştır (Eryılmaz, 2015:44).

Yeni kamu yönetimi, genel olarak kürek çekmek yerine dümen tutmak veya idare etmek (Administrate) yerine yönetmek (Management) sloganları ile özdeşleşmiş görünmektedir. İdare kelimesi İngilizce "adminstrate" kökeninden gelişmiştir. O da "minör" hizmet etmek kökünden ve daha sonra "ministrate" hükmetmek kelimelerinden türetilmiş iken, "yönetmek" filinin "management" olan kökeni "manis"den yani "işleri ele almak" anlamından gelmektedir (Hughes, 2014:27).

Kamu sektörü reformu 1980'lerin başında özellikle Yeni Zelanda, Avustralya, Birleşik Krallık gibi ciddi ekonomik problemler ile karşılaşmış ülkelerin bürokrasiyi yeniden değerlendirme ve değişiklik yapma temeli ile başlamıştır. Ancak, bu değişiklikler ve değerlendirmeler birçok ülke tarafından takip edilerek küresel bir boyuta ulaşmıştır. 1991 yılında da yeni kamu yönetimi terimi icat edilmiş olsa da halen ve geçmişte “kamu işletmeciliği” gibi isimler de kullanılmıştır (Hughes, 2014: 32-33). Üstüner’e göre (1995:63), bu değişim “Yeni kamu yönetimi ve yeni kamu işletmeciliği” adı altında iki koldan ilerlemiştir. Bayrak’a (2018:203) göre ise “Yeni Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu İşletmeciliği” post-modern kamu yönetimini oluşturmaktadır. Eryılmaz (2015:48), yeni kamu yönetiminin, 1980’li yıllardan sonra Anglo-Sakson coğrafyada kamu sektöründe yapılan reformlar ile ortaya çıktığını, başlangıçta “işletmecilik”, “yeni kamu işletmeciliği”, “piyasa temelli kamu yönetimi”, “girişimci idare” gibi kavramlar ile ifade edildiğini belirtmektedir.

Eryılmaz (2015:43) yeni kamu yönetiminin bir ideolojik kitabı bulunmadığını, bu paradigmanın başlangıcının Amerika Birleşik Devletleri ve İngiltere’deki köklü reformlar ile olduğunu belirtmektedir. Yapılan reformları izleyen makaleler, yazılar ve çalışmalar bu reformun gelişmesine katkı sağlamıştır.

Hughes, kamu sektöründe değişimi zorlayan nedenleri dört başlık altında incelenmektedir. Bunlardan birincisi kamu sektörünün toplumdaki büyük ağırlığı, ikincisi iktisat teorisindeki değişim, üçüncüsü özel sektördeki değişimlerin etkisi ve dördüncüsü de teknolojiye yaşanan değişimin etkilerini eklemektedir. (Hughes, 2014: 40-41). Eryılmaz (2015:48) ise, yeni kamu yönetimi ortaya çıkaran faktörleri; kamu sektörü ve yönetimine yönelik eleştiriler, ekonomik teorilerde meydana gelen değişiklikler ile ortaya çıkan “yeni sağ” görüşler, en son olarak özel sektörde meydana gelen gelişmelerin etkisi olarak dört başlık altında incelemiştir.

Kamuya yönelik eleştiriler, zaten kamunun büyüklüğünden kaynaklandığından, her iki yazar da aynı konuya vurgu yapmıştır. Hükümetler ve özelde de bürokrasi, toplumun bazı kesimleri için bir huzursuzluk kaynağı haline gelmiş, ancak toplumun hükümetten beklentileri de artmaya devam etmiştir. Birçok ülkede kamu sektörü ölçeğinin çok genişlediği ve hükümetin ekonomik kaynakları çok fazla tükettiği öne sürülmüştür. İkinci olarak, hükümetin hâlihazırda çok fazla faaliyetle uğraştığı, bunlar için alternatif tedarik yollarının mevcut olduğu öne sürülmüştür. İktisadi düşüncedeki bu değişim kamu bürokrasisini de etkilemiş ve

kamu tercihi teorisi, asıl vekil teorisi ve işlem maliyet teorisi gibi iktisadi teoriler geleneksel teorisinin yerini almaya başlamıştır (Hughes, 2014:40-41).

Kamu tercihi teorisi başlangıçta çok rağbet görmez iken, 1980'lerde iktidara gelen Amerika Birleşik Devletleri ve İngiltere'deki yeni sağ hükümetler, devletin küçültülmesine ve piyasa ekonomisine dönülmesine istekli olmuşlardır. Bu dönemde uygulanan reformlar yeni kamu yönetiminin başlangıcını oluşturmuştur. Bu sebeple YKY, kuramsal bir çerçeveden veya bir ideolojik kitaptan ortaya çıkmamış, anılan bu uygulamalardan dünya çapında gelişmiştir. Özellikle sağ görüşlü olmayan Yeni Zelanda, İsveç, Fransa, İspanya gibi devletler tarafından da takip edilmiştir (Eryılmaz, 2015:51).

Yeni kamu yönetimine etki eden diğer bir faktör ise özel sektörde meydana gelen gelişmelerdir. Özel sektörde yaşanan hızlı değişim ile kamu sektöründeki yönetimin ve etkinliğin geri kalması ile özel sektöre ilgi artmıştır (Hughes, 2014:45). Uluslararası rekabet, özel sektörün üretim, yönetim ve personel politikalarını etkilemiş, hiyerarşik yapıları gevşetmiş, toplam kaliteye ve müşteri memnuniyetine odaklanmalarını zorunlu kılmıştır (Eryılmaz, 2015:52). Genel olarak burada yanıt arılan soru, hükümetler hâlihazırda ürettikleri malları veya hizmetleri sağlamaya devam etmeliler mi? Yoksa bunları bir şekilde özel sektöre mi devretmeliler? (Hughes, 2014: 54)

Geleneksel kamu yönetimi, Wilson'un, Weber'in ve Taylor'un düşüncelerine dayanır. Wilson siyaset/yönetim ayrılığı ilkesini getirmiş, Weber bürokrasi teorisini ortaya koymuş, Taylor ise geliştirdiği "bilimsel yönetim yaklaşımının" kamu yönetimine uyarlanmasını sağlamıştır. (Hughes, 2014:100, Eryılmaz, 2015:44-47).

Bu noktada geleneksel modelin temel özelliklerine göz atmak gerekmektedir. Eryılmaz'a (2015:44-47) göre bu modelin dört temel özelliği vardır. Birincisi, geleneksel yönetim bürokrasi modeline göre örgütlenmiştir. İkincisi, devlet kamusal mal ve hizmet üretimine doğrudan katılmaktadır. Üçüncüsü, siyaset ve yönetim birbirinden ayrılmıştır. Dördüncüsü ise kamu yönetimi özel bir yönetim şeklidir.

Hughes'a göre geleneksel kamu yönetimi modeli endüstri çağının başladığı döneme aittir ve kendi dönemi için büyük bir reform sayılabilir. Ancak dünyadaki gelişmeler ışığında artık yeni bir sisteme geçiş kaçınılmazdır. Hughes'a göre siyasi kontrol teorisi, bürokrasi teorisi geçerliliğini yitirmiştir. Şimdi, süreçten ziyade

sonuca, kişisel sorumluluğa ve idare eden çok yönetişime odaklanılması gerekmektedir ve YKY bunları vaat etmektedir (Hughes, 2014: 141-142).

Hughes'a göre yeni kamu yönetimi veya kamu işletmeciliği, 1980'ler ve 90'lar döneminde geleneksel yönetim modelinin yetersizlikleri sayılan şeylere karşı oluşan tepki ile ortaya çıkmıştır. Ona göre hükümetin bir alana müdahil olması, sadece kamusal hizmet üretimi aracılığıyla mümkün değildir. Sözleşmeler aracılığıyla hükümet fonksiyonlarını azaltma, özelleştirme ve çeşitli piyasa denemeleri bu dönemde trend olan uygulamalardandır (Hughes, 2014:143-144). Tezimizin konusunu oluşturan KÖİ uygulamaları da bu piyasa mekanizmalarından doğmuştur.

Geleneksel kamu yönetimi ile yeni kamu yönetimi arasındaki temel fark kamu yöneticileri sonuç almaktan kişisel olarak sorumlu tutulmalıdır. Bu da idarecilik ve yöneticilik arasındaki farkı ortaya çıkartmaktadır. Temelde idarecilik talimatları takip etmek, yöneticilik ise sonuca ulaşmak ve bunu yaparken de kişisel sorumlulukları üstlenmek demektir (Hughes, 2014:146).

YKY'nin geleneksel kamu yönetiminin yerini ne zaman almaya başladığını tam olarak belirtmek zor olsa da, özel sektördeki uygulamaya yönelik gelişmelerin, kamu sektöründeki gelişmelerin ortaya çıkmasına sebep olması ile başladığı düşünülmektedir. Hughes'e göre, Birleşik Krallık'ta kamu hizmetlerinin yönetim kapasiteleri ile ilgili endişelere yönelik hazırlanan "Hulton Raporu" YKY'nin başlangıcı kabul edilebilir. Bu rapor, yönetim sisteminin daha açık hale getirilmesini öneriyor, sözleşmeli istihdama geçilmesini tavsiye ediyor ve katı hiyerarşik düzenin değişmesi gerektiğini belirtiyordu (Hughes, 2014:150).

Amerika Birleşik Devletleri'nde ise Carter hükümetinden bu yana, kamu idaresinde gelişmiş yöneticiliğe geçmek yönünde bir talep bulunsa da ancak 1978'de çıkan Kamu Hizmeti Reformu Yasası ile yöneticilere daha fazla yetki ve sorumluluk verilmesi amaçlanmıştır (Hughes, 2014:150).

Amerika Birleşik Devletleri'nde 1992 yılında Osbourne ve Gaebler tarafından yazılan "Hükümeti yeniden icat etmek" isimli kitap YKY için bir kilit noktayı teşkil etmektedir. Bu kitaba bir önsöz yazan dönemin valisi Clinton, daha sonra Amerikan Başkanı seçildiğinde Başkan Yardımcısı Al Gore'a kamu yönetiminin yeniden tasarlanması için görev vermiştir. Al Gore raporunda, Osbourne ve Gaebler

çalışmasından esinlenmiş ve kırtasiyeciliğin azaltılması hizmet kullanıcılarının önceliğinin sağlanması, çalışanların sonuç almak için yetkilendirilmesi, temel işlemlere geri dönme ve daha az hükümetle daha fazla üretken olmak üzere dört ilkeyi ortaya koymuştur (Hughes, 2014:155).

Hughes'ın Pollitt'ten (2001) aktardığı YKY'nin temel ilkeleri şöyledir:

- Yönetim sistemleri ve yönetimi çabasında, girdi ve süreç odaklılıktan üretim ve sonuç odaklılığa doğru bir kayma,
- Performans ölçümüne doğru bir kayış,
- Hiyerarşik bürokrasi yerine düz ve otonom örgütlenme modeli,
- Hiyerarşik katı ilişkiler yerine sözleşme benzeri ilişkilerin oluşturulması,
- Kamusal hizmetlerin sunumunda piyasa benzeri mekanizmaların daha yaygın kullanılması,
- Özel sektör ve kamu sektörü arasındaki sınırın bulanıklaşması,
- Evrensellik, eşitlik, güvenlik ve dirençten uzaklaşarak etkinlik ve bireyselliğe doğru bir kayış.

Hughes, Pollitt'in tanımlamasından yola çıkarak YKY'yi; idarecilik değil yöneticilik ve liderlik, sonuçlar üzerine odaklanma, daha stratejik bir yaklaşım sergileme, gelişmiş bir finansal yönetim izleme, işe alımlarda esneklik sağlama, rekabet ve gözlemcilikle iş yaptırma, siyasetçiler ile yöneticiler arasındaki ilişkileri yeniden tanımlama ve halkla ilişkilere yani kullanıcı odaklı, iş odaklı bir anlayışa yönelmek olarak formüle etmektedir (Hughes, 2014:170 176).

Eryılmaz (2015:5356) ise; YKY'nin reformlarla gelişen dört temel özelliği olduğunu belirtmektedir. Birincisi, YKY bürokrasi modeline göre örgütlenmez. İkincisi, devletin faaliyet alanı daraltılmalıdır. Üçüncüsü, yeni yönetim anlayışı yöneticilerin yalnızca siyasilere karşı değil halka karşı da sorumlu olduğunu vurgular. Dördüncüsü ise YKY piyasa yönelimlidir.

Eryılmaz (2015:52-53) YKY'nin gelişiminin üç aşamalı olduğunu ifade eder. Birinci aşama, 1979'dan başlayarak süren yapısal ve yasal serbestleşme dönemi ile kamusal mal ve hizmetlerde sübvansiyonların kaldırılması ve tasarruf önlemlerine geçilmesidir. İkinci aşama, 1985 yılından itibaren yoğunlaşan özelleştirme ve 3E (Tutumluluk, verimlilik ve etkinlik) uygulamaları ve politikalarıdır. Son aşama ise, 1990'lı yıllardan itibaren kamu hizmetlerinde kalitenin, vatandaşlık odaklılığının,

yönetişimin, katılımın, hesap verebilirlik, performans ölçümünün ve etik değerlerin öne çıktığı politikalar geliştirilmiştir. Güzersarı'da (2009:43) 1980'lerden bu yana yaygınlaşan ve devletin temel faaliyetlerini piyasalaştıran özelleştirme uygulamalarının, 1990'lı yıllardan itibaren KÖİ adı altında yeni bir biçime ve kılıfa büründüğünü belirtmektedir. KÖİ uygulamaları bu aşamaların başlangıcından beri olsa da, aslında ikinci dönemde başlayan özelleştirmeler ile hızlanmış ve üçüncü dönemden bugüne kadar hızla devam etmektedir. İleride de görüleceği üzere birçok araştırmacı, KÖİ uygulamalarını özelleştirme ve imtiyaz devri arasındaki bir skalada değerlendirmektedir.

4. YÖNETİŞİM

Eryılmaz (2015:60)., yönetim kavramının 1989 yılında ilk kez Dünya Bankası tarafından kullanıldığını belirtmekte ve son 30 yıl içinde "yönetim" kelimesinin yerine kullanılmaya başlandığını belirtmektedir. Ona göre yönetim, toplumla devletin etkileşim içinde olduğu bir yönetim tarzıdır. Temsili demokrasinin katılım ve denetim mekanizmalarının bugünkü demokrasi anlayışını karşılayamadığını, bu yüzden gerçek bir demokrasi anlayışı için yönetimdeki tüm uygulamaların birey ve devlet ilişkilerini, karşılıklı etkileşimi mümkün kılacak şekilde yeniden tanımlanması gerekliliğinden yönetişimin ortaya çıktığını belirtmektedir.

Yıldırım'a (2018:254) göre yönetişim; 1970'lerde ortaya çıkan küresel kriz ile birlikte kapitalizmi krizden kurtarmak amacıyla Amerika Birleşik Devletleri ve Birleşik Krallık'ta, 1978'deki Washington Konsensüsü ile hayata geçirilen ve küresel kapitalizmin yeni ideolojisi olarak neoliberalizm ile dünya çapında devletleri dönüştürmek üzere kullanmaya başlanan YKY'nin başarısızlığı üzerine yapılan düzenlemelerdir. Sosyal devlet düzeninden minimal devlet düzeyine geçmek için yapılan özelleştirmeler ve regülasyonlar, 1997-98 yılları arasında Asya'da meydana gelen kriz sonrasında piyasanın tek başına dengeli olamayacağı fikrini ortaya çıkartmış ve böylece düzenleyici devlet ihtiyacından yola çıkılarak yönetişim modeli kavramsallaştırılmaya başlanmıştır.

Yönetişim kelimesi aslında yeni bir sözcük değildir. İngilizce'de birkaç yüzyıldan beri kullanılmakta olup, Fransızcası ise daha eskiye dayanmaktadır. Ancak

bu kelime popülarlığını son dönemde kazanmış, hatta biraz abartılarak artık kamu yönetimi yerine kullanılır olmuştur (Hughes, 2014:225-226).

Yönetişim (governance) Latince “idare etmek, yönlendirmek, hükmetmek” anlamlarında kullanılan “yönetmek” (to govern) fiilinden türetilmiştir. Hughes Kooiman’ın sosyal politik yönetim kavramını kullanışlı bulmaktadır. Bu kavram yönetişimi, kamu sektörü ile özel sektör aktörlerinin sorunları çözmeye veya toplumsal fırsatlar yaratmaya çalıştıkları veya hedefledikleri tüm düzenlemeler olarak tanımlamıştır (Hughes, 2014:235).

Waldonun Minnowbrook Konferansı ile gelişen YKY kapsamında yönetim kavramı genel anlamıyla iktidarın sadece hükümet eliyle değil diğer paydaşlarla yani sivil toplum örgütleriyle ve piyasa türleri ile birlikte kullanılmasına işaret etmektedir (Bayramoğlu, 2005:113).

Eryılmaz’a (2015:60) göre yönetim, kamu sektörü, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının birbirleriyle karşılıklı etkileşimlerini de içine alan bir ilişkiler ağıdır. Ona göre yönetim, toplumun yönetilmesi konusundaki sorumluluğun devletten sivil topluma doğru kayışının bir ifadesidir. Daha açık bir ifadeyle yönetim; devletin iktidarını sınırlandırırken sivil toplum ve özel sektörü yetime daha fazla katmaktadır. Övgün de (2013;16) gittikçe küçülen ve özel sektör karşısında zayıflayan kamu yönetiminin de dönüşmek zorunda kaldığını ve birçok hizmet alanını özel sektöre devreden minimal devletin, özel sektör gibi örgütlenmesi anlayışından yönetişimin ortaya çıktığını belirtmektedir.

Güler’e (2009:316-341) göre yönetim, kamunun yönetim yetkisinin doğrudan devlet eliyle değil, devlet-özel sektör-sivil toplum kesimlerince piyasa mekanizmasına göre yönetilmesidir. Güler’e göre, sürekli reformlarla dönüşümlere maruz kalan kamu yönetimi iki aşama geçirmiştir. Bunlardan birisi yeni kamu işletmeciliği diğeri ise yönetim modelidir. Bu modeller ile devletin ekonomik alandan çekilmesi ile ortaya çıkan boşlukta piyasanın maksimum hareket hızına kavuşması amaçlanmıştır Bu amaç doğrultusunda devlet, son 20 yıl içinde üç ayrı paradigma değişimine maruz kalmıştır. Bunlar 1980’lerden önce kamu yönetimi yerine “kamu işletmeciliği”, 1980’lerde “yeni kamu yönetimi” ve 1990’ların sonunda “yönetişim” paradigması olarak ortaya çıkmıştır.

Tekeli (1999:248) ise, yönetişime liberal açıdan bakıldığında çoğulcu ve katılımcı demokrasi doğrultusunda bir açılım olarak görmektedir. Emrealp (1997:40) liberal bakış açısına göre yönetişimi; yatay ilişkiler geliştiren, tabana dayalı, gücünü halktan alan, merkezi olmayan, katılımcı, şeffaf, demokratik, denetim ve hesap vermeye açık politik kurumlar ve hareketler üzerine oturan yeni bir ilişkiler sistemi olarak tanımlamıştır.

Diğer taraftan Eryılmaz (2015:60-61) yönetim kavramının devletin ve siyasal iktidarın sınırlandırılmasına yönelik entelektüel bir girişim olmakla beraber, yirminci yüzyılın son çeyreğinden itibaren özellikle gelişmekte olan ülkeler için, uluslararası kuruluşlar tarafından geliştirilen bir reform stratejisine döndüğünü de belirtmektedir.

Ataay'a (2018: 283) göre yönetim, bir demokratikleşme projesi değil, neo-liberal anlayışın bir ürünü olarak gündeme getirilmektedir. Ona göre yönetim, neo-liberalizmin başarısızlıklarını örtbas etmek amacıyla üretilmiştir.

Hughes, yedi farklı yönetim tanımlamasını ele alır. Bunlardan birisi de “iyi yönetim olarak yönetişimdir”. Ona göre iyi yönetim, liberal demokrasiyi savunmak adına yeni kamu yönetiminin gelişmekte olan ülkelere dayatılmasıdır. Onlara göre iyi yönetim, uluslararası kurumların YKY ile liberal demokrasiyi süsleyerek iyi yönetim maskesi altında geliştirmekte olan ülkelere yutturulmasıdır. Bu durum, çok katmanlı bir yönetim getirerek devletlerin altını oymakta, ulus devletlerin yönetim kapasitesini zayıflatmaktadır. Hughes, uluslararası kuruluşların çabalarını, kurumsal kapasitenin geliştirilmesi olarak gördüğü için bu tanımlamayı garip bulmaktadır (Hughes, 2014: 236 237).

Oysa Hughes (2014: 259)., kelimenin orijinal anlamının vurguladığı “dümen tutmak ve yönlendirmeye” odaklanmaktadır ve kelimenin aşırı anlam yüklenmesinden dolayı tehlike altında olduğunu belirtmektedir.

Eryılmaz'a (2015:61).göre “iyi yönetim” ise; yönetim ilkeleri ile benzerlik göstermekle birlikte daha çok insan hakları, çok partili demokrasi, hukukun üstünlüğü, şeffaflık, verimlilik etkinlik, piyasa ekonomisi, gelişmiş demokrasi kültürü ve yerinden yönetim gibi kavramlara vurgu yapmaktadır. Ona göre iyi yönetim, YKY'nin gelişmekte olan ülkelere göre yeniden düzenlenmiş şeklidir.

5. KAMU ÖZEL SEKTÖR İŞBİRLİĞİ

Yeskombe, son yıllarda KÖİ'lerde meydana gelen artışın YKY olarak bilinen kamu sektörü reformu hareketinden kaynaklandığını belirtmektedir. Ona göre YKY, KÖİ'lerin teorik altyapısını sağlamaktadır. Ancak gerçek anlamda büyümenin KÖİ'lerin bütçe sınırlamalarını aşmak için kullanılmasından geçtiğini de vurgulamaktadır (Yeskombe, 2007.15).

Yeskombe KÖİ'lerin , YKY olarak bilinen ve aşağıdaki uygulamaları teşvik eden reform hareketinin bir uygulaması olduğunu belirtmektedir (Yeskombe, 2007.16):

- ✓ Hükümetin ademi merkezileşmesi,
- ✓ Kamu hizmetlerinin sunulmasının sorumluluğunu kamusal yargı alanından çıkarmak,
- ✓ Kamu hizmetleri için çıktı veya performansa dayalı ölçümler geliştirmek,
- ✓ Özel sektöre kamu hizmetlerini sunma fırsatı verilmesi,
- ✓ Kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi.

Bu reform çalışmaları neticesinde Yeskombe'ye göre YKY, KÖİ'nin gelişmesi için teorik altyapının oluşturulmasını sağlamıştır.

5.1. Yeni Kamu Yönetimi ve Kamu Özel Sektör İşbirliği

Bayansar'a göre (2018:236) KÖİ; kamu yönetimi anlayışının eleştirisi ile gündeme getirilen yeni çözüm yolu olarak idare anlayışından, işletme anlayışına geçen ve idarenin; yeni yönetim ve yönetişim mantığına evrilmesinin bir çıktısı olarak kamu hizmetlerinin kamu ve özel teşebbüs ile birlikte sağlanmasını ifade eden bir yol olarak görülmektedir. Bu ifadeden de anlaşılacağı üzere KÖİ, YKY'nin etkin bir uygulama yöntemi olmuştur. KÖİ, birçok kişi tarafından 1980'li yıllardan sonra neo-liberal reform politikaları sonucu ortaya çıkan dönüşümün en büyük araçlarından biri olarak görülmektedir.

Nielsen ve Treumer de (2005:183-194), KÖİ'yi YKY yaklaşımı içinde ele almakta ve KÖİ'yi, küreselleşmenin ekonomik etkilerinin bir sonucu olarak görmektedir. Yeskombe de (2007:15)., Nielsen ve Treumer, gibi KÖİ'nin kamu sektörüne yansıyan YKY yaklaşımı ve küreselleşme etkileri ile hız kazandığını belirtmektedir.

Dünya çapında gerçekleşen yapısal değişim, kamu alanını etkilemekte ve refah devleti, artan ölçüde uluslararasılaşmış bir dünyada, kendisini bir piyasa oyuncusu gibi davranmaya zorlayan bir alanda, tamamen egemen bir role sahip olmadığını anlamaktadır (Cammon, 2000:135). Küreselleşen dünyada şirketler küresel bir pazar ile baş etmek zorunda ve bu pazara ve bilgiye ulaşım, maliyetlerini artırmaktadır. Gelişen teknoloji sayesinde insanların ihtiyaçları da küresel bazda etkilenmiş ve tüm insanlar internet aracılığı ile tanıma fırsatı bulduğu en iyi malı, en iyi hizmeti talep etmektedir. Firmalar bu küresel etkiden konsorsiyum veya ortaklıklar, ortak üretimler vb. yollar ile kurtulmaya veya baş etmeye çalışmaktadır.

Hükümetler de özel sektörle aynı sorunla karşı karşıya kalmıştır. Tüm vatandaşlar daha kaliteli ve daha iyi hizmet talep ederken, daha az vergi ödemeyi istemektedir. Piyasa mekanizmalarına devlet tarafından dikkat edilmesi ve özelleştirme çabalarının çeşitli ülkelerdeki başarısı KÖİ'ye olan ilgiyi böylece arttırmıştır. Şirketler tüketici taleplerini karşılama ve bunları karşılama yolları bulmuşlardı ve hükümetler vatandaşlara daha kaliteli hizmet sunmanın ve aynı zamanda vergiyi azaltmanın yolunu bulmalıydılar. Bu ihtiyaç, ortaklık veya kamu özel sektör ortaklığını ön plana çıkarmıştır (Tvarnø et al.2010:23).

KÖİ, 1960'lı yıllarda ABD'nin altyapı yatırımlarını teşvik etmek için bir yöntem geliştirme fikrine dayanmaktadır. Bu fikir, kamu yararını korumak ve aynı zamanda kamuya özel sektörden yatırım potansiyeli ve katma değer getirmektir. 1970'lerdeki ekonomik durgunluklar, hükümetleri sözleşmeler yoluyla hizmetler ve altyapı sağlamak için daha etkili yollar aramaya yöneltti. Özellikle 1980'lerde ABD ve İngiltere'de, özelleştirme hareketi bu kapsamda büyük bir ivme gösterdi. Kamu varlık satışı, dış kaynak kullanımı ve devlete ait işletmelerin elden çıkarılması, serbest piyasa ekonomisinde, kamu hizmetlerinin iyileştirilmesi için bir araç haline dönüştü (Tvarnø et al.2010:24). Bu dönüşüm ile birlikte Amerika Birleşik Devletleri'nde 1980'lerde geliştirilen "Enerji Satın Alma Anlaşması (The Power Purchase Agreement,PPA)", Modern KÖİ sözleşmelerinin başlangıcı sayılmıştır. 1990'ların başlarında İngiliz elektrik endüstrisinin özelleştirilmesiyle birlikte modern KÖİ kavramı Avrupa'ya gelmiştir. Bu, elektrik üretiminde ve dağıtımda yer alan özel sektör şirketleri ile elektrik üretimindeki rekabeti arttırmak için bağımsız enerji projelerinin geliştirilmesi için teşvikleri içermekteydi (Yescombe, 2007:6).

Ancak İngiltere'de, yeni bir sözleşme türü oluşturmak, yani gerçek anlamda KÖİ oluşumu için yapılan ilk girişim, yüksek maliyet, rekabet eksikliği ve kalitesiz inşaatlar ile ilgili sorunlara dayanıyordu. 1998'de Sir John Egan, ortaklığın inşaat sektöründe yeni bir sözleşme türü için bir model olarak sunulan “Re-thinking Construction” raporunu sundu. Egan raporu, özellikle “yalın üretim ve işbirliğine” odaklanmış ve ortaklık konseptinin geliştirilmesine neden olmuştur. İngiliz hükümeti, verimli binalara ve inşaatta bir değişikliğe ihtiyaç olduğu için daha iyi sözleşme koşulları yaratmak gerektiğini vurgulamaktaydı. Egan'ın raporunun sonuçlarına dayanarak inşaat sektöründe, işbirliği, müzakere ve ortak yarar sağlayan yeni bir sözleşme modeli olarak “ortaklık sözleşmesi” ortaya çıkmıştır. Raporda, bağlayıcı bir sözleşmenin gerekli olmayabileceği işbirliğine ve müzakereye dayalı anlaşmalar yapılabileceği ifade edilmişti. Hükümetlerin yeni türde işbirliği ve sözleşme anlaşmaları yapması gerektiği ve taraflar arasındaki güven, işbirliği ve müzakereye dayandırılmasının ve işbirliğine olan ihtiyacın ortaya konduğu bir çalışma olmuştur (Tvarnø et al.2010:25).

Bu çalışma sonrasında İngiltere'de sermayenin kamusal alana girmesini engelleyen tüm düzenlemelerin kaldırılmasının ardından, 1992 yılında John Mayor tarafından başlatılan ve özel sektörle yapılan işbirliği çerçevesinde Özel Finansman Girişimi- ÖFG (Private Finance Initiative- PFI) adı altında yeni bir uygulamaya geçilmiştir. Bu uygulama ile devletin en temel faaliyetlerini piyasalaştıran özelleştirmeler, yeni bir biçim alarak KÖİ'yi oluşturacaktır (Güzelsarı, 2009:54). Kamu özel işbirliği modellerinin dünyadaki ilk uygulamalarının Amerika'da geniş etki alanı bulan “Ortak Girişim (Joint Venture)”, İngiltere'deki “Özel Finans Girişimi (Private Finance Initiative-PFI)” modeli ve Blair dönemindeki “En İyi Değer (Best Value)” projelerinin olduğu ifade edilmektedir (Çelik, 2013:3).

OECD'ye (2007:9) göre gelişmekte olan ülkelerdeki altyapı eksikliği, nüfusun ihtiyaçlarını karşılama, kurumsal gelişme ve milenyum hedeflerine ulaşmada önemli bir engel oluşturmaktadır. Birçok ülke, altyapı sektörlerinin büyük bölümünde artan talep zorluğuyla karşı karşıya ve bu da sürekli büyümenin önünde bir engel oluşturmaktadır. Önümüzdeki on yıllarda, dünya çapında altyapı yatırımlarının (Telekomünikasyon, enerji, ulaştırma ve su kamu hizmetlerini de içerecek şekilde) ihtiyaçları yılda 1.800 milyar doları aşan seviyelerde olacağı tahmin edilmektedir. Bu tür para miktarlarının sağlanması için, politika yapıcıların tüm

potansiyel sermaye kaynaklarını ve altyapı finansmanı için yenilikçi planlar düşünmesini gerektirmiştir.

Birçok ülkede bu tür yatırım seviyelerinin tek başına kamu maliyesi tarafından finanse edilemeyeceği açıktır. İhtiyaçları karşılamak için altyapıya yapılacak özel yatırımların teşvik edilmesi hükümetlerin görmezden gelemeyecekleri bir seçenektir (OECD, 2007:9). Yescombe de (2007:17), KÖİ'lerin bu kadar popüler olmasının sebebinin kamu maliyesinin yetersizliği yüzünden olduğunu belirtmektedir. Ona göre; KÖİ, bir kamu sektörü kuruluşunun sermaye maliyetinin, kamu bütçesinden derhal tahsil edilmesini gerektirmek yerine, yaşamı boyunca yayılmasına izin vermesi açısından cazip gelmektedir. Çünkü kamu borçlarında artışa yol açmadan kamu yatırımlarının artırılması amacı doğrultusunda özel sektörle bu yöndeki bir bütünleşmenin tasarruf önlemlerini daha iyi hale getireceği, dolayısıyla tasarrufları arttıracığı iddia edilmiştir (Güzelsarı, 2009:57). Dahası, özel sektör katılımı, ek sermayeden başka yararlar da getirebilecektir. Örneğin daha rekabetçi bir pazarın son kullanıcıya yönelik faydaları ve özel sektörün teknolojik uzmanlığının ve yönetsel yeterliliklerin kamu yararına harekete geçirilmesi, imkânları genişletmektedir. OECD'ye (2007:9) göre pek çok ülkede, çok sayıda altyapıya özel sektör katılımının, son yıllarda hizmetlerinin kapsamını ve verimliliğini artırmaya yardımcı olmuştur.

Güzelsarı (2009:44), 1990'lı yıllarda YKY kapsamında yaşanan gelişmeler kapsamında, kapitalist dünyada özel sektörün kamu hizmetleri alanına her düzeyde ve farklı biçimlerde katılmasını sağlayan mevcut bütün mekanizmalar ve işbirliği ilişkilerinin, KÖİ adı altında toplandığını belirtmektedir. Güzelsarı, çalışmalarında KÖİ konusuna eleştirel ve olumsuz yönden bakmış olsa da yaptığı tanımlama gerçekten de doğrudur. KÖİ; YKY uygulamaları kapsamında özel sektörün birçok farklı mekanizmalar ile kamu hizmet alanına katılmasını ifade etmektedir.

5.2. Kamu Özel Sektör İşbirliği Nedir?

Hughes KÖİ'yi, YKY'nin sözleşme ile iş gördürme yönteminin bir çeşidi olarak görmektedir. Ona göre KÖİ, toplumsal amaçlara ulaşmak için hükümet kaynakları ile özel sektör kaynaklarının birlikte kullanılmasıdır (Hughes, 2014:279).

Çamur'a (2018:388) göre ise; kamu özel sektör işbirliği sözleşme ile kurulan, uzun vadeli sorumluluklar ve risklerde ortaklığı içeren, proje finansmanının özel

sektör tarafına bırakıldığı, teknolojik gelişmeler ve yenilikçiliği destekleyen bir ortaklık çeşididir.

Bayansar (2018: 235-237), KÖİ'yi devletin daha çok yatırım yapmayı tercih etmediği alanlarda, bir işbirlikçi ile hareket ederek alternatif bir hizmet sağlama biçimi olarak nitelemektedir. Ona göre KÖİ; kamu hizmetlerinin devlet ve klasik yoldan karşılanması ile özel sektör aracılığı ile yapılması arasındaki yelpazede yer alan, devlet ve özel sektörün birlikte çalışmasını öngören, mal ve hizmet sağlama modellerini içeren bir üst kavramdır.

Yeskombe (2007:5), KÖİ'leri öğelerine ayırarak tanımlama eğilimindedir ve bir KÖİ'nin öğeleri aşağıdaki gibidir:

- ✓ Bir kamu kurumu ve özel sektör temsilcisi arasında uzun vadeli bir sözleşme,
- ✓ Özel sektör temsilcisi tarafından kamu altyapısının yani tesisin yapılması tasarımı, inşası, finansmanı ve işletilmesi,
- ✓ Özel sektör tarafına KÖİ sözleşmesi boyunca yapılan tesis için kamu tarafından veya kullanıcılar tarafından yapılan ödeme,
- ✓ Kamu mülkiyetinde kalan veya KÖİ sözleşmesinin sonunda kamu sektörü mülkiyetine geri dönen altyapı tesisini içermektedir.

Görüldüğü gibi KÖİ; sözleşmeye konu bir tesisi veya alt yapıyı, taraflar arasında uzun vadeli bir sözleşmeyi, bir ödeme mekanizmasını ve söz konusu tesisin mülkiyetinin zaman içerisindeki durumunu içermektedir.

Basitçe tanımlamak gerekirse KÖİ; kamu altyapısının geliştirilmesi ve hizmet sunumu geliştirmek amacıyla kamu ile özel sektör arasında imzalanan birkaç farklı sözleşme yöntemine verilen genel bir addır (Colverson ve Perera, 2012:2).

Güzelsarı (2009:46) KÖİ'yi, kamu idarelerinin özel sektör ile bir altyapı projesi veya bir hizmetin gerçekleştirilmesi amacıyla, bir projenin tasarımı, finansmanı, yapımı ve işletilmesi ile mevcut bir yatırımın yenilenmesi, kiralanması, bakım-onarımının yapılması ve işletilmesinde özel sektör katılımının sağlandığı yöntemler bütünü olarak tanımlamaktadır.

Ndandiko ve Ibanda da ya (2015:19) göre KÖİ, kamu hizmetlerinin sunumunda özel sektörü içine alan sözleşmeye dayalı bir uygulamadır. Adından da anlaşılacağı üzere, hizmet sunum sorumluluğunun kamu ve özel sektör arasında paylaşıldığı bir ortaklık yaklaşımına dayanmaktadır ve her ikisi de tamamlayıcı becerilerini bu girişime taşımaktadır. KÖİ'ler, kamu ve özel sektörü uzun vadeli sözleşme ilişkisi içinde yüksek kaliteli kamu hizmetleri sunmak amacıyla kurulmuşlardır. Bu ilişkide özel sektör, basit bir yüklenici değil, uzun vadeli hizmet sağlayıcısı haline gelmektedir. Hükümetler ise, kamuya doğrudan hizmet sağlayıcıları değil, düzenleyici ve hizmet tedarikçisi olarak yer almaktadır.

Dünya Bankası KÖİ'yi, özel sektör ile kamu arasında, kamuya açık bir varlığın yönetimi veya kamusal bir hizmeti sunmak için, özel sektörün uzun vadeli bir sözleşme ile önemli risk ve yönetim sorumluluğunu üzerine aldığı ve ücretlendirmenin özel sektörün performansına bağlandığı, ortaklık ilişkisi olarak tanımlamaktadır (WB, 2017a:1). Yine de bu tanıma rağmen uluslararası alanda kabul görmüş tek bir tanım olmadığını belirtmekte fayda vardır. KÖİ'nin tek bir tanımı olmadığından yola çıkarak Li, Akintoya ve Hardcastle (2000:2) terimi; geleneksel kamu hizmetlerinin ortak bir şekilde sunulması için kamu ve özel aktörler arasındaki olası ilişkilerin yelpazesi olarak ifade etmişlerdir.

Delmon (2014:1); kamu özel sektör ortaklığını kamu hizmetlerini, geleneksel kamu alımlarından kökten farklı olarak tedarik etme şeklinde tanımladıktan sonra terimin içeriğini açıklamaktadır. Delmon'a göre hükümet, özel sektörü, bir tesisi işletmek veya bir hizmeti tedarik etmek üzere seçtiğinde, müşteri-tedarikçi ilişkisinin ötesine geçer. Böylece, bir hizmeti sunmaya yönelik bir çözümde kamu ve özel sektör arasında bir ortaklık kurulmuş olur. KÖİ, kamunun hizmetlerinin sunumunu düzenleme yeteneği ve koordinatör rolü ile özel sektörün kârlılık ve dolayısıyla ticari verimlilik odaklılığını birleştirir.

Wettenhall (2003:77), kamusal hizmet sunumuna piyasanın sürekli katılımının kamu özel sektör işbirliği ile olduğuna ve bu durumun büyük ölçüde özelleştirmelerin yerini aldığını belirtmektedir. 1980'lerde ve 1990'larda kamu yönetimindeki değişimin özelleştirme tarafında olduğunu, ancak KÖİ ile birlikte kamudaki değişimin, KÖİ yönünde döndüğünü belirtmektedir.

Ndandiko ve Ibanda (2015), bu ilişki türünün kamu sektörünü de, özel sektörü de evrimleştirdiğini ve kendi alanlarının dışına çıkmaya zorladığını iddia etmektedir. Özel sektör artık, geleneksel ihale yöntemi ile kamunun tedarikçisi veya yüklenicisi değil, iş ortağıdır. Kamu da ihale veren makam konumundan ortak konumuna, hizmetlerin ve sektörün düzenleyicisi konumuna gelmiştir.

Görüldüğü gibi KÖİ'nin tanımında vurgulanması gereken nokta "İşbirliği ve ortaklıktır." Bu işbirliğinin amacı da kamunun en iyi yeteneklerini (Mevzuat, yönetmelikler, sosyal meseleler ve ihtiyaçlar) ve özel sektörün en iyi yetenekleri ile birleştirerek (yenilik, verimlilik, finansman) altyapı ile ilgili kamu ihtiyaçlarını karşılamak üzere bir altyapı "rüya takımı" yaratmaktır (Colverson ve Perera, 2012:2).

Aslında KÖİ'nin temelini oluşturan konu işbirliğidir. İşbirliğini kabaca tanımlamak gerekirse; gönüllülük veya birlikte çalışmak niyetiyle oluşturulmuş farklı yapı, amaç ve hedefi olan iki veya daha fazla tarafın (Kamu, özel veya sivil toplum kuruluşu), bir görevi veya işi gerçekleştirirken kendi hedef veya amacına ulaşmak üzere riski, sorumluluğu ve kaynakları birlikte karşılama ve kullanmak amacıyla bir araya gelmesidir. Görüldüğü gibi tanımlama gönüllü katılımı, karşılıklı katkıyı, farklı türde katılımcıyı ve en önemlisi de işbirliği projesi içinde her aktörün kendi çıkarlarını gerçekleştirmek üzere bulunduğunu vurgulamaktadır (United Nations (UN) ,2006:12).

Kamu özel sektör işbirliğini basit ve doğrudan tanımlamak gerekirse; kamu ve özel sektör arasındaki alanı daraltmak, bir hizmetin sunumu için özel sektörün büyük kaynaklarını ve fonlarını kamusal düzenlemeyle bir araya getirmektir (UN, 2006:12). İşbirliğinin temeli karşılıklı ilgi alanı içerisinde spesifik bir alan bulmak ve efektif bir çalışma için yapısal bir çerçeve kurmak ve geliştirmektir. Ancak bu karşılıklı kazan-kazan durumunda her iki tarafın da aynı oranda kazançlı çıkacağı düşüncesi yanlıştır. Şayet yapısal çerçeve şeffaf bir anlayışla kurulursa başlangıçta her iki tarafta da beklentileri konusunda bir kabule ulaşabilirler.

KÖİ projeleri çoğu zaman ekonomik bir temel üzerine kuruludur. KÖİ'nin temel amacı, vatandaşlara altyapı sağlamanın yeni ve daha verimli bir modelini oluşturmaktır. KÖİ'ler genellikle altyapı projelerinde, ör. kamu sağlığı, eğitim ve ulusal güvenlik gibi sektörlerde, telekomünikasyon, su tesisleri, mali destek, yenilikçi finansman, genel kamu hizmetleri, eğitim ve araştırma gibi çok çeşitli kamu

hizmetleri sunmaktadır. Bu, model altyapı projelerinde özel sektör tecrübelerinden yararlanmanın taraf devlet için en iyi ve en ekonomik modeli yaratacağı fikrine dayanmaktadır (Tvarnø et al.2010:13). Bu işbirliği modeli her iki tarafın başarılı olduğu alanları birleştirmesini sağlamaya çalışmaktadır. Özel sektör eli ile kamunun hesap verebilirliği ve çevresel ve sosyal sorumluluklarının geliştirilmesi sağlanabilirken, özel sektörün girişimcilik ve yönetsel kabiliyetleri, teknolojik altyapısı ve finansal kaynakları kamuya sunulmaktadır (UN, 2006:17).

Özel sektör yapılacak iş konusunda genellikle özel bilgi ve kabiliyete sahiptir. İşletme ve yönetim konularında hâlihazırda daha profesyonelleşmiş ve farklı modeller geliştirmiştir. Ya da özel sektör, odaklanılan iş üzerinde daha önceden elde edilmiş özel bir konseptte veya işletim deneyimine sahip olabilir. Bu durumda özel sektörün girişimci ruhundan yararlanılabilir. Özel sektörün finans kaynaklarına ulaşımı daha gelişmiştir. Projenin ölçeklendirilmesi ve sürdürülebilir olması açısından işbirliği önem kazanmaktadır. Ayrıca proje hedeflerine daha hızlı ulaşmada ortak çalışma fırsatları yaratmaktadır (UN, 2006:14,15).

Geçmişte kamu ve özel sektör arasındaki ayrım çok katı iken artık bu ayrım sürdürülebilir bir gelişim sağlamak ve devletin tüm vatandaşlarına daha iyi bir hizmet götürebilmesi için farklı kaynak ve yöntemler bulması gerekliliğinden diğer katılımcılarla işbirliğini gerekli kılmış ve kamu özel sektör ayrımı bulanıklaşmıştır (UN, 2006:16).

Ancak kamu ve özel sektör işbirliği denilince akla hemen özelleştirme gelmektedir. Özelleştirmeler her ne kadar ülkelerin KİT'leri yönetememesinden kaynaklı bir gereksinimden çıkmış olsa da birçok eleştiriye maruz kalmıştır. Ancak günümüzde KÖİ her ne kadar tartışılrsa da, evrensel bir görünüm kazanmış ve dünyanın her yerinde uygulanır olmuştur. Özelleştirme ile devlet sorumluluğu devretmemiş hatta regülasyon ihtiyacı nedeniyle daha fazla sorumluluk altına girmiştir. Diğer taraftan işbirliği ile özel sektör, devletin sorumluluk ve meşruiyetini elinden almamış ancak devlet görevlerini destekler vaziyete gelmiştir (UN, 2006:16-17).

Kamunun, gelişen ve büyüyen özel sektör ile ilgilenmesinin iki temel nedeni vardır. Birincisi yoksullukla mücadelenin ön koşulunun gelişme, büyüme olduğunun anlaşılmasıdır. Dünyanın ekonomik büyümeye hem de bölgesel eşit büyümeye

ihtiyacı olduğu ve bunun sürdürülebilir olması gerektiği açıktır. İkincisi ise kamu sektörünün, kamu ihtiyaçlarını istenilen düzeyde ve kalitede sunamayacağıının anlaşılmasıdır (UN, 2006:17).

Özel sektörün kamu ile ilgilenmesinin nedeni ise kamunun yasal yapıyı kurması ve ekonomik büyüme için gerekli ortamı hazırlama gücüdür. Bu güçten faydalanarak kârını artırma motivasyonu vardır (UN, 2006:17).

Aslında, kamu ve özel sektörün ayrıştığı noktalardan çok aynı düzlemde bulunduğu noktalar daha fazladır; ekonomi, barış, sağlıklı ortam, dürüst ve düzenleyici kurumlar, siyasal denge, şeffaflık ve hesap verebilirlik her iki kesimi de doğrudan etkileyen alanlardır. Kamu sektörünün kolaylaştırdığı iş yapma yöntemleri ile gelişen özel sektör; büyümeye, istihdama, verimliliğe ve vergilere etkisi ile kamunun ilgi alanlarına doğrudan olmasa da, dolaylı olarak etki etmektedir (UN, 2006:18).

Hughes'e (2014:279-280) göre KÖİ, özellikle hükümetlerin borçlanma üzerinde sınırlamaları olduğu dönemde uzun dönemli kolay finansman sağlama yolu olarak görülmektedir. Hükümetler açısından bu dışarıdan daha kolay para bulma yöntemi iken özel sektör içinse hükümetler ile işbirliği yaparak yatırım riskinin azaltılmasına olanak sağlamaktadır. Birleşmiş Milletlere göre ise; özel sektörü geliştirmekte olan ülkelerde kamu ile işbirliği içine sokmak yalnızca finansa ulaşımı kolaylaştırmak değil, sosyal değişim için bir meydan okumadır (UN, 2006:19).

Bir işbirliğinin fayda ve yararlarını ölçmek, işbirliğinin devamı için önemlidir ancak bu o kadar kolay değildir. Özel sektörün doğrudan kazançları, pazar payı, satış oranlarını ölçmek mümkündür. Dolaylı kazançlarından olan farklı pazarlara ulaşım imkânı, tanınırlık, reklam kazançlarını ölçmek ise daha zordur. Sosyal kazançları ise ölçmek hiç kolay değildir. Teknoloji transferi, yaratılan yeni iş alanları, kapasite artırımı ve hizmetlere ulaşımın kolaylaşma derecesi bunlardan birkaçıdır (UN, 2006:57).

Tablo 1: İşbirliği Yapısı

Sanat	Bilim
İleri görüş, hayal gücü	Bilgi, analiz, tasarım
Vizyon, yaratıcılık	Geçmişini anlamak
İnsan yeteneği	Yönetim, organizasyon
Aktif dinleme	Etkin iletişim
Kişisel adanmışlık	Profesyonel tarafsızlık

Kaynak: UN, 2006:61

Temelde işbirliğinin konsepti basittir ve anlaşmak üzerine kurulmuştur. Ancak bu işbirliğini yürütmeye gelince zorluklar artmaktadır. Bu zorlukları aşmak için hem sanatsal hem bilimsel yeteneklere ihtiyaç vardır. İşbirlikleri halen “el yapımı (tailor-made)” şeklindedir ve tecrübelerine göre yönlendirilmektedir. Ancak ölçeklendirilebilen ve fiyat-efektif bir model geliştirilmesine ihtiyaç duyulmaktadır (UN, 2006:61). KÖİ’lerin etkin yönetimi için bilimsel analiz ne kadar gerekli ise, yetmişmiş insan gücü de o kadar gereklidir. Çünkü, etkili bir işbirliğini, sağlam temeller ve analizler üzerine oturmuş bir yapı ve vizyon sahibi, ileri görüşlü, iletişim becerileri gelişmiş, çalışkan insanlar oluşturacaktır.

BM’ye göre KÖİ’lerin terminoloji kapsamı veya içeriğinde hiçbir evrensel fikir birliği bulunmamaktadır. Çünkü KÖİ’ler yasal çerçevenin bir ürünüdür ve yasalar konusu ülkeler arasında muazzam ölçüde değişiklik göstermektedir. İlaveten KÖİ’lerde çok çeşitli iş modeli mevcuttur ve sektör bazında farklılık gösterebilir ve bu da tanımlamanın daha zor olmasını sağlar.

Ancak KÖİ’lerin karakteristik özellikleri şunlardır:

- Kısmen veya tamamen özel sektör vasıtasıyla finanse edilen bir kamu hizmetine atıf-katkı,
- Kamu kesiminin, kamu ve özel sektör arasında risklerin dağıtıldığı bir sözleşme yaparak, özel sektör ortaklarını seçmesine imkân tanıyan ulusal hukuk ve uluslararası sözleşmelere uygun bir satın alma süreci,
- Operasyon aşamasında özel sektörün yatırım getirisi beklentisi.

Colverson ve Perera (2012)'e göre de KÖİ'nin tek bir tanımlama ile belirtilmesi doğru değildir. Çünkü her bir KÖİ, doğası gereği kendisini oluşturan sözleşme ile ilişkili tarafların, farklı iradî menfaatlerin, kurumsal, yasal ve finansal çıkarlarının dikkate alınmasıyla ilgili bağlamsal bir kavram olduğu için sorunludur. Bu sebeple her bir KÖİ bir birinden farklıdır ve bir tek tanımlama içine sokulamaz. Ancak KÖİ teriminin içerdiği temel kavramlar üzerinde anlaşmaya varılabilir (Colverson ve Perera, 2012:2);

- Uzun vadeli sözleşmeler / anlaşmalar / ilişkiler,
- Özel finans bileşeni,
- Özel sektör vasıtasıyla hizmet veya altyapı sağlanması,
- Yatırım, tasarım, inşaat veya işletme süresince ortaya çıkabilecek risklerin önemli derecede özel sektöre transferi,
- Proje, finans, inşaat ve işletme aşamaları boyunca proje ilerledikçe değişen karmaşık sözleşme sorumlulukları ve teklifleri,
- Altyapının / hizmetlerin, sözleşme süresinin bitiminde devlet kontrolüne geri dönüşü,
- Tasarım ve inşaat sorumluluklarının yerine getirilmesinden sonra devlet adına özel sektör tarafından hizmet verilmesi.

Görüldüğü gibi aslında Colverson ve Perera (2012) 'nın temel bileşenler dediği konularda bile mutabakat yoktur. Çünkü altyapının sözleşme süresi sonunda her zaman devredilmesi artık her projede uygulanmamaktadır. Bugün, birçok enerji projesi Yap-İşlet modeli ile uygulanmakta ve devlete geri dönüş tasarlanmamıştır. Bu durum, KÖİ'nin halen gelişmekte olduğunu ve ilerleyen dönemlerde çok farklı alanlarda, farklı uygulama modelleri ile birçok hizmetin sunulmasında kullanılabileceğini göstermektedir.

Başlangıçta KÖİ yollar, demiryolları, cezaevleri, devlet binaları, enerji üretimi veya su ve atık arıtma tesisleri şeklinde kamu altyapısına yönelmiş olsa da, giderek "yumuşak altyapı" adı verilen ve okullar, hastaneler, sağlık hizmetleri gibi pazarlar arasında çeşitlenmeye devam etmektedir (Colverson ve Perera, 2012:2). Sözleşmelerde meydana gelen çeşitlilik bir olgu olarak KÖİ'nin tanımlamasına da çeşitlilik katmaktadır.

Ancak Colverson ve Perera (2012:3) KÖİ'lerin birbirinden ayrıldığı noktaları da tanımlamış;

- Kamunun finansman unsuru olup olmadığı,
- Kamunun finansman unsuru varsa yatırımın kamu ve özel sektör arasında bölünme yüzdesi,
- Özel sektöre yapılan ücretlendirme yöntemi, yani kullanıcı ücretleri (imtiyaz) veya devlet ödemeleri (kiralama, hizmet bedeli vb.) şekline göre KÖİ'lerin birbirinden ayrıldığını belirtmişlerdir.

5.3. Kamu Özel Sektör İşbirliği Tarihçesi

Literatürde, KÖİ'nin nispeten yeni bir politika aracı olduğu görüşleri yanında, kamu yönetimi tarihinde oldukça eskiye dayanan bir yöntem olarak gören yaklaşımlar da vardır. Bir asır önce var olan modern KÖİ'ye benzer yapılar, Amerika ve Avrupa kıtasında özellikle demiryollarının işletmesinde yaygın olarak kullanılmaktaydı. Bu sebeple daha eski zamanlarda şimdiki adıyla anılmasa da, sıkça KÖİ uygulaması olduğuna dair görüş daha geçerli görülmektedir.

KÖİ'nin yeni bir buluş olmadığı iddiası, Linder ve Vaillancourt Rosenau (2000:2) tarafından desteklenir. Onlara göre; kâr amacı gütmeyen hapisaneler, buna en güzel örnektir. Schneider (2000:199-215) ile birlikte Buisson (2006:2), KÖİ'lerin yeni bir olgu olmadığı belirtmekte ve özel hapisanelerin 19. yüzyılda yaygın olarak kullanıldıkları, 1890-1910 yılları arasında Fransa'daki tramvay sistemlerinin çoğunun imtiyaz sahipleri tarafından inşa edildiğini ve işletildiğini belirtmektedirler.

Yeskombe de (2007), KÖİ teriminin yeni olmasına rağmen, kamu altyapısını geliştirmek için özel sermaye kullanımının eskiye dayandığını belirtmektedir. Londra köprülerinin çoğunun, 19. yüzyılın ortalarına kadar KÖİ benzeri güvenceler ile finanse edildiğini ve 19. yüzyılın sonlarında New York'taki Brooklyn Köprüsünün özel sektör sermayesi ile inşa edildiğini vurgulamaktadır. Fransa'da ise; özel sektör sermayesi olan kanalların inşası 17. yüzyılda başlamıştır.

Bir görüşe göre; KÖİ modelinin ilk uygulamaları, İngiltere'de 1660'larda özel sektörün katıldığı yol projeleri ile başlamıştır. Sonrasında, Avrupa kıtasında endüstri devrimi ile kanal ve demiryolu projeleriyle kamu özel ortaklığı modelinin

uygulanması en üst seviyeye ulaşmıştır. Fakat Avrupa'daki ekonomik krizle birlikte birçok yatırımcı iflas etmiştir. (Boz, 2013:280).

Cartlidge (2006:11), kamu özel sektör işbirliğinin ilk uygulamalarının 19. yüzyılın başında Avrupa kentlerine su sağlamak için kullanıldığını ve Mısır valisi Said Paşa tarafından desteklenen ve yapımı 1869 yılında tamamlanan Süveyş Kanalının da yap-işlet-devret modeli ile inşa edildiğini belirtmektedir.

Buisson (2006: 2) ve Bezançon (2004), Paris'te metro tüneli, rayları, enerji, sinyalizasyon, demiryolu taşıtları ve diğer unsurların, 1898'de Paris şehir idaresinin, Belçikalı bir girişimci olan Édouard Empain'i metropol demiryolu imtiyazı için imtiyaz sahibi olarak ataması ile inşa edildiğini belirtmektedirler. Empain, tünellerde bir elektrik santrali ve demiryolu üstyapısı inşa etmiş ve işletme için bir şirket (Compagnie du Métropolitain Parisien'i) kurmuştur. Bu şirket 1920'den 1947'ye kadar elektrikli trenler satın almış ve işletmiştir. 1900'lerin başında imzalanan bu sözleşme ile performans gereksinimleri ve kullanıcı ücretleri tanımlanmıştır. Bunun yanı sıra KÖİ sözleşmesi, bir emeklilik planı, yıllık izin, hastalık için ücretli izin ve ücretsiz tıbbi bakım da dâhil olmak üzere şirket çalışanları için sosyal hakları tanımlamıştır. (Xavier Bezançon,2004 aktaran, World Bank (WB), WB, 2017a:110).

Ayrıca, Dünya Bankasına göre Paris köprüleri, girişimciler tarafından 20 ila 50 yıllık imtiyazlar çerçevesinde KÖİ olarak inşa edilmiştir. Sözleşmeler ile girişimcilere yayalar ve atlı sürücülerden ücretleri toplamalarına izin verilmiştir. Bazen sözleşmeler, köprüde evler inşa etmeyi de içermiş ve köprübaşına ortalama 30 ila 50 ev yapımına izin verilmiştir. Île ve Saint-Louis'i bağlayan Pont Marie köprüsü bir köprü imtiyazı için güzel bir örnektir. İmtiyaz sözleşmesi, girişimci Jean-Christophe Marie'nin 1610'da (Adayı zengin bir yerleşim alanına dönüştüren kişi) bir teklifte bulunmasının ardından 1614 yılında kuruluşur. İmtiyaz, Marie'ye 20 yıl boyunca ücret toplama imtiyazı sağlamıştır. Köprü'nün temeli 1614 yılında atılmış ve 1630'da hizmete açılmıştır¹ (Xavier Bezançon,2004 aktaran, WB, 2017a:57).

1877-1890 yılları arasında İtalya'da Villoresi sulama kanalı, tamamen özel sermayeyle tasarlanmış, finanse edilmiş ve inşa edilmiştir. İtalya Kralı, bir yatırımcı tarafından sunulan teklifi 15 gün içinde kabul etmiş ve 90 yıllık bir imtiyaz hakkı tanımıştır. Villoresi ailesi başlangıç sermayesini kendileri sağlasa da ana altyapı için

¹ Detaylı bilgi için Xavier Bezançon, 2000 Ans d'Histoire du Partenariat Public-Privé (Paris: Presses de l'École Nationale des Ponts et Chaussées, 2004

sermayeyi borçlanarak sağlamışlardır. İmtiyaz sözleşmesi ilerde su sağlayıcısının imtiyaz hakkını satın almasını da içermekteydi. Bu seçenek 1918 yılında çiftçilerin birleşerek konsorsiyum oluşturup imtiyazı ve altyapıyı devralmasına imkân sağlamıştır. Özel yatırımcılar tarafından yıllarca işletilen Villoresi sulama kanalı halen kamu kuruluşları konsorsiyumu tarafından başarıyla işletilmektedir (Handshake Issue #1. 2011: 45 aktaran WB,2017a:93).

Daha eskilere gitmek gerekirse Roma İmparatorluğu döneminde, büyük altyapı projelerinin bazıları imtiyazlar ve özel finans ile yaptırılmıştır. Özel sektör, imtiyazlar ve özel finans yoluyla termal tesisler, tiyatrolar, sirkler, kanallar ve hatta yollar, kanalizasyon şebekeleri inşa ederken, kamu sektörü o dönemde yollar, limanlar, deniz feneri ve akarsu şebekesi (Borular ve su) inşa etmekten sorumluydu. Projeler genellikle kullanıcılar ve belediyeler tarafından finanse edilmiş ancak, zengin bağışçıların isimlerini eserlere verdirerek daha iyi kamu görevlerine gelebilmek amacıyla projeleri destekledikleri görülmüştür (Xavier Bezançon,2004 aktaran, WB, 2017a:139).

Daha da geriye gidilirse; özel sektör kamu işbirliğinin Mısırlılar zamanında MÖ. 1200 yıllarında kiralık askerler ile çıktığı, daha sonraları ise Yunanistan'da sağlık hizmetleri sunmak ve şehirlere su getirmek amacıyla kullanıldığı belirtilmektedir (Minnie, 2011:28-30).

KÖİ uygulamaları genelde askeri uygulamalar ile başlamış görülmektedir. Şöyle ki; “özel” kelimesinin İngilizce karşılığı olan “private” sözcüğünden türetilen “privateering” kelimesinin 17. ve 18. yy’larda özel ticaret gemilerinin silahlandırılarak, hasım devletin ticaret gemilerine saldırmasına müsaade eden kraliyet mektuplarından çıktığı belirtilmektedir. Böyle bir mektupla yola çıkan ekibe "private man-of-war" “savaş için özel adamlar” ya da "privateer" denilmekteydi. Bu şahıslar karşı tarafça yakalandığında aynı asker gibi muamele görmekte ve esir olarak kabul edilmekteydi. Bu uygulama daha sonra “korsan (pirate)” kavramının da temelini oluşturmaktadır (Minnie, 2011:28-40).

Paralı askerlik uygulaması KÖİ konusunda en eski uygulamaları içeriyor görünmektedir. Hükümetler ve paralı askerler arasındaki ortaklıklarda, özel sektör kuruluşlarının, sözleşmeli oldukları hizmeti sunarken kamu muadillerine göre daha az kararlı olacağını varsaymanın temelleri olsa da, paralı askerler tarih boyunca çok çeşitli devletler tarafından kullanılmıştır (Linder ve Rosenau 2000:3). Öte yandan

Bizans imparatorluğundan alınarak geliştirilen ve Osmanlıda uygulanan “tumar” sistemi paralı askerlik uygulamalarının daha gelişmiş bir modeli olarak geçmiş döneme ait bir KÖİ modeli olarak değerlendirilebilir.

Konunun tarihi perspektifini ortaya koymak için KÖİ tarihçesi ile ilgili tartışmalar bir kenara bırakılarak, literatürde geçmiş dönemden beri KÖİ olarak görülebilecek uygulamalar aşağıda sunulmuştur (Minnie, 2011:26-27). Burada güdülen amacın, ortaklık tarihinin kronolojik bir dökümünü oluşturmak değil, kamu hizmetini üretmede ortaklığın yeni bir buluş olmadığını göstermek olduğunu belirtmek gerekmektedir.

M.Ö. 1200	→	Paralı asker kullanımı,
M.Ö. 600	→	Yunan şehir devletlerinin sözleşmeli özel tıp doktorları,
M.Ö. 500	→	Yunan şehir devletlerinin su kaynağı ve hamamları,
M.Ö. 330	→	Bir ortaklık olarak kamu yönetimi (Aristo'nun Yunan Kent Devleti önerisi),
1290	→	Kilise tarafından Southampton'a su temini
1500	→	Paralı ordular,
1585	→	Sözleşmeli özel savaş gemileri,
1600- 1800	→	Savaş için özel adamlar / korsanlar,
1800'ler	→	Özel ceza infaz kurumları,
1890-1910	→	Paris'te inşa edilen tramvay sistemleri,
1894	→	Cape Town Belediyesi tarafından verilen elektrikli tramvay imtiyazı,
1990'lar	→	Devletin yeniden keşfi hareketi, yeni kamu yönetimi.

Kaynak: Minnie, 2011:26-27

Görüldüğü gibi KÖİ tarihini çeşitli uygulamalar ile oldukça eskiye götürmek mümkündür. Ancak modern anlamda kullanımı Fransa ve Amerika'da 1890'lı yıllarda başlamıştır demek yanlış olmayacaktır.

Hughes (2014:281) ve Güzelsarı (2009:54), kamu özel sektör işbirliğinin modern anlamda 1992 yılında Birleşik Krallık da kurulduğunu ve hem Muhafazakâr

Parti hem de İşçi Partisi tarafından 90'lı yıllar boyunca kullanıldığını belirtmektedir. Literatürde geniş bir yer kaplayan ÖFG uygulamaları kısa sürede Avrupa devletlerinde ve daha sonra da az gelişmiş dünyada KÖİ modelleri üst başlığı altında yaygınlaşmıştır.

5.4. KÖİ'nin Amaçları

KÖİ ile ilgili literatür taranırken özellikle BM ve kamusal kuruluşların tanımlamalarının tamamı, dünyada temiz suya ve yeterli yiyecek ve eğitime ulaşamayan insanların sayısı verilerek başlanmaktadır.² Hem gelişmekte olan hem de gelişmiş ülkelerin hükümetleri, kamu sektörü olanaklarını ve altyapı tedarikini iyileştirmek için siyasi ve ekonomik baskılara mazur kalmaktadırlar. Bu durum özel sektör finansmanına ulaşmanın elzem olduğu sonucuna götürmektedir. KÖİ bu insanlara su, eğitim, ilaç ve hizmet götürme amacının bir aracıdır. Çünkü devletler birçok alanda asgari şartlarda hizmet götürme görevlerini başaramamışlardır. Anılan uluslararası kurumlara göre özellikle Afrika da sürdürülebilir bir kalkınma, KÖİ yatırımlarına bağlı görülmektedir.

Sağlam bir altyapıya sahip olmak ekonomik gelişme, yoksulluk ve eşitsizliklerin azaltılması, istihdam yaratılması ve çevresel sürdürülebilirliğin sağlanması için kritik öneme sahiptir. Altyapı, yüksek sosyal geri dönüşler üretir ve refaha kavuşmak için kritik öneme sahiptir. Hükümetler, kamu hizmetlerinin sağlanmasından ve bunların gerçekleştirilebilmesi için gerekli altyapının oluşturulmasından sorumludur. Ayrıca altyapı yatırımlarının geliştirilmesi, kamu ve vatandaşları arasındaki sosyal etkileşim unsurunun bir parçasıdır. Yetersiz altyapı, büyüme üzerindeki bir kısıtlama yaratmaktadır ve özellikle gelişmekte olan ülkelerde toplumun yaşam kalitesini olumsuz yönde etkilemektedir (WB, 2017a:15).

Ancak KÖİ programlarını uygulayan tüm ülkeler bu amaçla yola çıkmamaktadır. Kamu hizmeti yönetimindeki değişimin kapsamı ve niteliği, mevcut kurumsal çerçeveye ve siyasi ve idari sistemin yapısına bağlıdır. Newman ve Verpraet (1999:487), ulusal politik ve kültürel faktörlerin, farklı ülkelerdeki farklı ortaklık biçimlerini oluşturduğunu düşünmektedirler. Gelişmekte olan ülkeler ise çoğunlukla mali baskılar sebebiyle KÖİ'ye yönelmektedirler. İsveç gibi refah sahibi

² Dünya Bankasına göre 2,4 milyardan fazla insan kanalizasyon olmaksızın yaşamakta ve en az 663 milyon insan güvenli içme suyundan yoksundur. Bir milyardan fazla insanın elektriğe erişimi yoktur ve dünyanın kırsal nüfusunun en az üçte biri, hava koşullarına dayanıklı bir yola erişimi olmaksızın yaşamaktadır (World Bank, PPP Version3, 2017;15).

lkeler ise verimliliği artırma, rekabet ortamı yaratma gibi sebepler ile KÖİ'ye yönelmiştir (Collin 1998:272-283). Kısaca gelişmekte olan ülkeler mali baskılar sebebiyle KÖİ'yi tercih ederken gelişmiş ülkeler refahı artırmak adına kamu hizmetlerinde rekabet ortamı yaratmayı amaçlamışlardır. Sonuç olarak lkeler KÖİ'yi bir kalkınma, etkinliği ve verimliliği artırma yolu olarak benimsemiştir.

Dünya Bankası KÖİ'leri sadece kamu altyapısına ilave finansman getirmenin bir yolu olarak değil, aynı zamanda altyapı planlamasının ve proje seçiminin iyileştirilmesi için bir mekanizma olarak görmektedir. KÖİ yolu ile proje yönetimini güçlendirmek, inşaat döngülerinden kaçınmak, yeterli bakım sağlamak gibi amaçların da gerçekleştirilmesini sağladığını belirtmektedir. Dünya bankasına göre, KÖİ'ler yatırımlara özel sermaye, özel sektör uzmanlığını ve kullanıcılara hizmet sunumunu iyileştirmek için ihtiyaç duyulan ticari yönetim modelleri getirmektedir (WB,2017a:5).

Güzelsarı (2009:43) ise; kamusal hizmetlere özel sektörün katılımı olarak tanımladığı kamu özel sektör işbirliğini; kamu kesiminin finansman ihtiyaçı temelinde kaynakların çeşitlendirilmesi, kamu borçlarının azaltılması, sermaye harcamalarının arttırılması, işlem maliyetlerinin düşürülmesi, yatırım ve hizmetlerde tasarruf sağlanması, bütçe dengesinin sağlanması alternatif yönetim stratejileri geliştirilmesi gibi gerekçelerle Birleşmiş Milletler, Avrupa Birliği ve Dünya Bankası gibi uluslararası kurumlar tarafından teşvik edildiğini belirtmektedir.

Bir KÖİ sözleşmesinden beklenen temel amaç; maliyeti düşürmek, kaliteyi arttırmak; riskleri azaltmak, koordinasyonu geliştirmek, sorumluluk ve kapasiteyi paylaşmaktır (Tvarn et al.2010:43). KÖİ'nin tüm dünyada uygulanmasının temel sebepleri kategorize edilirse (Ndandiko ve Ibanda, 2015:19);

- Yatırım olanaklarının ve hizmetlerinin kalitesini ve miktarını arttırmaya katkıda bulunarak, gelişen kamu hizmetlerinin kullanılabilirliğini arttırmak,
- Vergi mükellefleri ve vatandaşlar için hizmetlerin fayda/maliyet değerini yükseltmek,
- Verimsizliğin ortadan kaldırılması ve kamu hizmetlerinin sunumunda yaratıcı yaklaşımlar geliştirilmesi,
- Uzun vadeli bakım ve işletme maliyetlerini en aza indirgeyen, yüksek kaliteli tesislere kavuşmak,

- Uzun vadeli, karmaşık projelerin maliyetini yönetmek ve riskleri en aza indirmek,
- Kullanıcılar, vergi mükellefleri ve çalışanlar gibi menfaat sahiplerinin KÖİ'nin karının adil bir bölümünü almalarına izin verilmesi olarak belirtilmiştir.

Şayet etkili bir uygulama yapısı varsa ve tüm tarafların hedefleri kamu ve özel sektör arasındaki ortaklık içinde yerine getirilebiliyorsa, KÖİ'lerin diğer yaklaşımlara kıyasla ek bir değer elde edebildiği iddia edilmektedir (Tvarnø et al. 2010:27).

5.5. KÖİ Çeşitleri

KÖİ, kamu mal ve hizmetlerinin sağlanmasında özel sektör katılımını çekmek ve teşvik etmek için bir politika girişimi olarak başlasa da zaman içerisinde birçok başarılı uygulama ile gelişme göstermiştir. Altyapı sağlama için KÖİ, kamu gereksinimlerine göre birçok şekil alabilir. Özel sektörün ortak planlama, yönetim ve işletme sözleşmelerine pasif katılımından, daha aktif “YİD” ve imtiyazlara, eşit ortak girişimlere, özel sektör tarafından finansal kiralama-geliştirme sözleşmelerine ve tam özelleştirmeye kadar uzanmaktadır (Li, Akintoye ve Hardcastle, 2000:237).

KÖİ'ler ülkelere, sektörler ve uygulandıkları mevzuatlara göre çeşitlendirilebilirler. Özellikle sözleşme yönetimine göre çeşitlendirme genel kabul görmüştür. Yap- İşlet, Yap-İşlet-Devret, İmtiyazlar bunlara örnek olarak verilebilir. Ancak sektörel ve ekonomik duruma ve ortaklık ilişkilerine göre de tanımlama yapmak mümkündür. Özellikle üçüncü taraf adı verilen sektörün, fonlar ve parasal yardımlar ile bir bölgenin kalkınmasını amaçlayan ve kâr amacı gütmeksizin yürüttüğü sağlık, eğitim barınma ihtiyaçlarına yönelik gönüllü yer aldığı projeler bu çeşitlendirmeyi amaca yönelik yapmaya imkân sağlamaktadır.

BM amaca göre tanımlama yapmakta ve farklı ülke ve bölgelerde farklı şekilde tanımlanan üç tür KÖİ olduğunu ifade etmektedir. Bu türlerden her biri farklı ortaklık ilişkileri ve ekonomik süreçleri temsil etmektedir. Bunlar; gelişimsel, hibrid ve ticari/sözleşmeli olanlardır (UN, 2017a:6).

Gelişimsel KÖİ'ler nitelik olarak özel sektörün kâr amacıyla girmeyeceği ancak fonlar ve özel finans yöntemleri ile bir bölgenin kalkınmasına yönelik, genellikle STK'lar veya hükümet dışı organizasyonlar tarafından desteklenen proje türleridir. Hibrid sistemde ise; özel sektör projenin ticari boyutu ile ilgilenirse de

genellikle bir üçüncü sektör tarafından sübvansede edilen bir alanda yürütülen faaliyetleri kapsamaktadır. Son model ise özel sektörün bir kamu hizmetini gelir amaçlı sözleşmeye dayalı olarak yüklenmesidir (UN, 2017:6;WB,2017a:8).

Görüldüğü üzere KÖİ'ler genellikle kamu sektörü ve özel sektör arasında sözleşmeli veya yapısal ortaklıklardır. Ancak KÖİ'ler, kâr amacı gütmeyen kuruluşlar, sivil toplum kuruluşları (STK), vakıflar ve / veya şirket sosyal sorumluluk programları olmak üzere bir “üçüncü sektör” içerebilir.

Bunun dışında tamamen ticari olarak sürdürülen KÖİ'ler BM tarafından kullanıldığı alanlara göre tanımlanmakta ve üçe ayrılmaktadır (UN, 2017:6).

Birincisi Altyapı KÖİ'leridir. Altyapı KÖİ'lerinin çoğunlukla, bir hizmet sözleşmesinin bir parçası olarak inşa edilen veya yenilenen ve daha sonra muhafaza edilen önemli bir temel varlığı vardır. Bu varlık ticareti teşvik eden binalar, kara veya demiryolu ağları, limanlar olabilir. Bunlar tipik olarak 20 ila 30 yıl arasındaki uzun vadeli sözleşmelerdir ve karayolu veya köprü projelerinde daha uzun olabilir. Hizmet sağlayıcı, kamu sektörü ortağı tarafından yapılan bazı ödeme şekilleri veya altyapının kullanımı ile ilgili kullanıcı ücretleri ya da ikisinin bir karışımı yoluyla yatırım getirisi kazanmaktadır.

İkincisi bilgi ve iletişim teknolojisi (BİT) KÖİ'leridir. BİT KÖİ'leri, tek pencere sistemleri, uluslararası internet ticaret siteleri ve ticaret koridorları ve koordine edilmiş sınır yönetim tesisleri gibi diğer projelerin BİT bileşenlerini destekleyebilir. Teknolojinin, sürekli ve hızlı değişiklikler göstermesi teknolojik varlıkları için daha kısa ömür döngüsü yaratır. Bu doğal özelliklerinin dikkate alınması gerekmektedir. Örneğin sözleşme uzunlukları daha kısa olabilir ve özel ortağın yatırım getirisi beklentileri hızlanır.

Sonuncusu; YİD modelidir. YİD, özel sektör ortağı tarafından tasarlanan ve inşa edilen bir KÖİ projesidir ve varlığın uzun vadeli çalışması öncelikle özel sektöre ait ortak tarafından gerçekleştirilir ve sözleşme süresi bittiğinde mülkiyeti kamuya geri döner. Yapım, işletim ve devir aşamaları çeşitli derecelerde olabilir. Bu nedenle, örneğin, kamu sektörü sözleşme sonunda hangi özel operasyon unsurunun özel sektör tarafından gerçekleştirileceğini veya kamu sektörünün elinde kalacağını değişik derecelerde tasarlayabilir.

Yine de dünyada ticari KÖİ modelleri önem kazanmıştır. Ve bu çalışmanın ana teması da bu modellerdir. Diğer modeller daha önce de belirtildiği gibi genellikle Afrika kıtasında gelişimi sağlamak üzere uygulamaya konan, insani temelli yaklaşımlardır. Bu sebeple dünya genelinde ticari amaçla uygulanan temel işbirliği modelleri şu şekilde birbirinden ayrılmıştır (Colverson ve Perera,2012:3);

İmtiyazlar ve İmtiyazlı Taahhütler (Concessions and Concession PPPs); İmtiyaz sözleşmeleri ile imtiyazlı KÖİ'ler arasındaki çizgide bazı karışıklıklar bulunmaktadır. Bunlar, bu iki kamu ihale şeklinin bazı özellikleri paylaşmasından ortaya çıkmaktadır. Bu karışıklık, KÖİ'lerin ilk yıllarında, terimlerin birbirinin yerine kullanması yoluyla daha da şiddetlenmiştir. Bununla birlikte, imtiyaz sözleşmeleri ve KÖİ içerisinde kullanılan "imtiyazlar" terimleri arasında ince bir nüans vardır. Kamu hizmeti imtiyazları, özel sektörün bir kamu sektörü sorumluluğunu veya hizmetini işletmek, bunlara yatırım yapmak ve bunları sürdürmek için münhasır hakları olan bir sözleşmeyi tanımlar; böylece özel şirket, gelirin bir kısmını veya tamamını hizmetin işletilmesinden alır. Farklı sözleşme türleri itibarıyla, bir imtiyaz sözleşmesini bir KÖİ'den ayıran esas neden, büyük özel finans bileşenleri üzerindeki azalmış vurgudur ve imtiyazlar sırasında tesisin mülkiyetinin kamu sektöründe kalması gerçeğidir.

Kullanılabilirlik Temelli KÖİ (Availability-Based PPP); kullanılabilirlik bazlı KÖİ'lerde, özel sektör ortakları, gelirlerini devlet ödemelerinden almaktadır. Burada, kamu otoritesi, kamu hizmetinin ne zaman, nasıl ve ne ölçüde sunulduğu ile ilgili önceden düzenlenmiş sözleşme koşullarına dayanılarak özel şirkete ödeme yapar.

Örneğin, hizmetin kullanılıp kullanılmadığına bakılmaksızın, kamu kesiminin üretim kapasitesine göre ödemeler yapacağı durumlar bulunabilir. Kullanılabilirlik tabanlı KÖİ'ler, kullanıcı ücreti veya kendi kendine yetme kabiliyeti olmayan eğitim veya sağlık gibi yumuşak altyapılarda da daha yaygındır.

Kullanılabilirlik, ödemelerinin daha sınırlı bir uygulaması, özel sektörün kullanıcıdan ücret almayacağı, ancak altyapı kullanımına dayalı olarak kamu otoritesinden ödeme alacağı "gölge geçiş ücretleri" olarak adlandırılmaktadır.

Özelleştirme (Privatization); KÖİ'ler, özelleştirme ile karıştırılmamalıdır. Özelleştirmede hizmet veya tesis, piyasa şartlarına göre işletilmek üzere, ilişkili tüm

varlık ve yükümlülükler de dâhil olmak üzere satış/elden çıkarma yoluyla özel sektöre tamamen aktarılır.

KÖİ, bir hizmetin veya tesisin, uzun vadeli bir kira sözleşmesi ve genellikle sözleşme süresinin bitiminde hükümet mülkiyetine geri döndürülmek şartı ile özel sektörün bakım ve sorumluluğuna geçici olarak aktarılmasını içerir. KÖİ anlaşmaları ile hizmet veya tesisi özel ortakların piyasa şartlarına göre hizmetleri işletmesini içerebilir ve genel olarak kamu sektörünün garanti ettiği asgari gelir ve eşikler ile özel ortaktan talep edilen asgari hizmetler veya arzların korunan bir çerçevesinde yürütülmektedir. Bu nedenle, KÖİ'ler, çeşitli proje tiplerine göre, kamu hizmet sunumu ile özelleştirme arasında konumlandırılmış bir durumdadır. (Colverson ve Perera, 2012:3).

Özel Finans Girişimi (Private Finance Initiative); Birleşik Krallık'ta kullanılan yaygın KÖİ'nin şeklidir. İlk kez 1992'de İngiliz hükümeti tarafından tanıtılan model, özel sektör finansmanının sağlanması konusunda geliştirilmiştir. Tıpkı diğer KÖİ'lerde de olduğu gibi, bir kamu sektörünü projenin satın alıcısı ve tedarikçisi olarak iş görmekte ve özel sektör hükümet adına tasarımcı, yapımçı ve işletmeci haline gelmektedir. Kamu finansmanının dâhil edilmesi bazı KÖİ modellerinde isteğe bağlı olmakla birlikte, proje finansmanının sorumluluğu bu model için genellikle özel sektör tarafından karşılanır ve çoğu anlaşmada tasarım-yapım-finansman-işletme birlikte verilir. Nitekim Birleşik Krallık, son 20 yılda KÖİ'nin önde gelen geliştiricisi ve pratisyenidir ve özel finans girişimi uygulama ve deneyimi aracılığıyla KÖİ pazarına büyük katkılar sağlamaktadır (Colverson ve Perera, 2012:4).

Kamu otoriteleri, özel sektörü tedarik sürecine dâhil etmek için özelleştirmeden, özel finans girişimine kadar çeşitli basamaklarda seçenekler sunmaktadır. Bu süreç içerisinde KÖİ, faaliyet gösterdiği kamusal alana göre birçok biçim alabilir. Ancak kamu ve özel sektör arasındaki ilişkinin doğasını tanımlamak için yardımcı olan üç yaygın örnek bulunmaktadır (Colverson ve Perera, 2012:4);

Yap-Sahiplen-İşlet-Devret (Build-Own-Operate-Transfer): Proje süresi boyunca altyapının tasarımı, yapımı ve işletilmesinden özel sektör sorumludur. Sözleşme bitiminde mülkiyet ve kontrol kamuya dönmektedir.

Yap-Sahiplen-İşlet (Build-Own-Operate): Burada özel sektör, tasarım ve inşaat aşamalarının tamamlanmasının ardından altyapının mülkiyetini korur ve aynı zamanda, sözleşme süresi boyunca kamu hizmet sunucusu olarak tesisin işletilmesine devam eder.

Yap-İşlet-Devret (Build- Operate-Transfer): Bu durumda, kamu sektörü altyapının tasarımın tamamlanmasından sonra mülkiyeti üstlenmekte ve tesisi işletme için özel sektöre geri kiralamaktadır.

Tüm bu modellerde finansman konusu farklı şekillerde halledilse de genellikle özel sektör tarafından karşılanmaktadır. Ancak ülkelere göre farklı modellemeler geliştirilmekte ve kanuni düzenleme yapılmaktadır. Fransa’da bu modelleme “leasing” olarak nitelenirken, Amerika ve İngiltere’de “Özel Finans Girişimi” olarak adlandırılmaktadır. (Grimsey ve Lewis, 2007, aktaran Colverson ve Perera, 2012).

Ndandiko ve Ibanda ise, (2015) KÖİ’lerin birbirine benzemediğini ve özel sektör gelirinin nereden karşılandığına göre ayrılması gerektiğini belirtmekte ve üç ayrı yöntem ileri sürmektedir (Ndandiko ve Ibanda, 2015:20 ve (WB,2017a:8);

- Özel sektöre, hizmet karşılığını doğrudan halkın ödediği ve mali açıdan bağımsız projeler. Bunlar genellikle ücretli köprüler ve tüneller gibi ekonomik altyapı projeleridir.

- Özel ortağa yapılan ödemelerin, devlet sübvansiyonu ve son kullanıcı ücretlerinden oluştuğu durumlar. Bu gibi hizmetlerin örnekleri, spor merkezleri gibi; tüketicinin tesis ve teçhizatın kullanımı veya kiralanması için bir ücret ödediği ve devletin de bu tür sosyal hizmet için özel sektöre bir miktar sübvansiyon sağladığı sözleşmelerdir.

- Hükümetin, doğrudan sağlanan hizmetler karşılığı özel ortağa ödeme yaptığı durumlar. Bunlar genellikle sosyal altyapı projeleridir, dünya örnekleri hapisaneler, devlet daireleri, barınakları ve hastaneleri içermektedir.

Görüldüğü üzere KÖİ’ler, BM hariç genel olarak sözleşme türüne ve ödemelerin nasıl yapılacağına bağlı olarak çeşitlendirilmektedir.

Yap-Kirala-Devret Birleşik Krallık’ta Özel Finans Girişimi (Private Finance Initiative) olarak kullanılan yaygın KÖİ şekli dünyada Yap-İşlet- Kirala modeli ile anılmaktadır (Colverson ve Perera, (2012:5) Bu, KÖİ’nin gelişmiş bir modeli ve

varyantı olarak tanımlanmaktadır. Tıpkı diğer KÖİ'lerde de olduğu gibi, bir kamu kurumu projenin satın alıcısı ve tedarikçisidir. Özel sektör hükümet adına tasarımcı, inşaatçı ve operatör işlevi görmektedir. Kamu finansmanının dâhil edilmesi bazı KÖİ modellerinde isteğe bağlı olmakla birlikte, proje finansmanının sorumluluğu bu model içinde genellikle özel sektör tarafından karşılanır ve çoğu anlaşmada tasarım-yapı-finansman-işletme birlikte verilmektedir.

YKD genellikle ofis binaları, hastaneler, okullar, cezaevleri, spor kompleksleri, kongre merkezleri, alışveriş kompleksleri, oteller, vb. binaların bakımı ve işletilmesi ile ilgilidir. Dünyada çoğunlukla eğitim ve sağlık tesisleri alanında kullanılmakta ise de endüstri, ulaşım, savunma, su ve çevre gibi altyapı sektörlerinin tamamında örnekleri mevcuttur (European Bank, 2016:2).

European Bank bu modelin amaçlarını şöyle sıralamaktadır (European Bank, 2016:2):

- Optimal, güvenli ve uygun maliyetli bir ortam oluşturur,
- Etkili ve duyarlı hizmet sunumu sağlar,
- Alan kullanımındaki değişiklikleri mümkün kılar ve gelecekteki ihtiyaçları öngörür,
- Tesisin tüm ilgili yönetmelik ve yönergelere uygun olarak inşasını ve idamesini sağlar,
- Kuruluşların temel iş faaliyetlerine yoğunlaşmasını sağlayarak rekabet ortamını destekler,
- Modern bir tesis ve tesis yönetimi ile kuruluşun kültürünü ve imajını geliştirir.

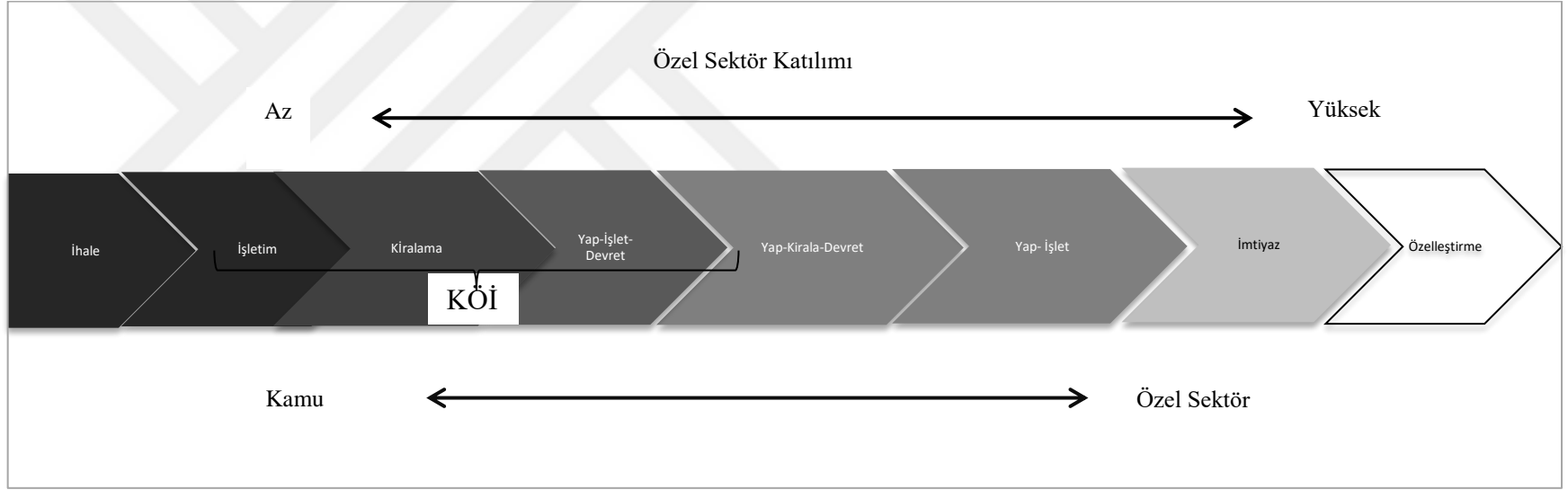
European Bank söz konusu sözleşmeleri sert ve yumuşak olarak ayırmıştır. Sert sözleşmeler bina yönetimi, ekipman yönetimi, çevre yönetimi ve alan yönetimini içerirken, yumuşak sözleşmeler temizlik, güvenlik, resepsiyon gibi hizmetleri karşılamak için kullanılmaktadır (European Bank, 2016:2) Ancak gerçek anlamda bahsedilen KÖİ uygulaması sert sözleşmelerdir. Türkiye'de ve birçok ülkede yumuşak sözleşmeler hizmet satın alınması yöntemi ile gerçekleştirilmektedir.

KÖİ'ler Dünya Bankası tarafından Şekil:1'de görüldüğü üzere YİD'den, imtiyaz sözleşmelerine kadar bir alanda tanımlanmaktadır. Kamunun geleneksel olarak kullandığı ihaleler, hizmet satın alımı veya bir işletmeyi kiraya vermesi,

yönetimsel sözleşmeler veya bir işletmeyi tamamen özelleştirmesi Dünya Bankasına göre KÖİ değildir (WB,2017a:10-12). Ancak tüm bunlar ekonominin liberalleşmesi esnasında geçilen yollar ve KÖİ'lerin ilk öncüleri olarak kabul edilmelidir.



Şekil 1: KÖİ Diyagramı



Kaynak: WB, 2017a:12

5.6. KÖİ'nin Avantajları ve Dezavantajları

Şayet uygulayıcılar, doğru projeleri seçmiş ve KÖİ özenle yapılandırılmışsa, özel sektörün kâr hedefleri ve kamu yararı uyumlu hale getirilerek, maliyet etkinliği sağlayan ve sosyal refahı optimize eden projeler ortaya çıkmaktadır. (WB, 2017a:2). Ancak her durumda uygun projelerin seçilmesi veya her projenin optimum seviyede tasarlanması mümkün olmayacağından ortaya çıkacak yanlış uygulamalar kamusal kaynağın boşa harcanmasına neden olacaktır.

Birçok hükümet KÖİ'ye yönelir. Çünkü stratejik hedeflerini yerine getirmek için altyapıya daha fazla yatırım yapılması gerektiğini kabul etse de, geleneksel kamu ihaleleri yoluyla proje üretmek mali sınırlamalar nedeniyle mümkün değildir. Mali alan KÖİ'leri kullanmanın en yaygın nedenlerinden biri olmasına rağmen, aynı zamanda en tartışılan konular arasındadır. KÖİ'lerin hükümetlerin altyapı geliştirmesine ne ölçüde olanak tanıdığı, söz konusu projenin niteliğine bağlıdır. Kullanıcı ödemeleri şeklindeki sözleşmeler hükümet için uzun vadeli mali alan yaratırken, imtiyaz sözleşmeleri sadece kısa vadede mali alan yaratmaktadır. Kullanıcı ücretleri tahsil etme imkânı dünyada birçok projede uygulanmış, hükümetlerin altyapı için ihtiyaç duyduğu fonlamayı artırmaya, yani altyapı hizmetlerine yatırım için daha fazla gelir getirmeye yardımcı olmuştur (WB, 2017a:20-21).

KÖİ'ye “mucizevi bir çözüm” olarak davranmamak önemlidir. KÖİ'ler kalite ve performans düzeyi, uzun vadeli ekonomik yeterlilik etkileri ve en önemlisi toplumsal yapı göz önüne alınarak belirlenmelidir. Birçok ülkenin KÖİ yoluyla hizmet sunum kalitesinde önemli değişiklikler yapmak istediği görülmektedir. Bu yaklaşım pek çok başarı öyküsüne yol açarken, bazı durumlarda ekonomiklik ve sosyal eşitlik açısından istemeyen sonuçlara neden olmuştur (European Bank, 2016:27).

Bununla birlikte, KÖİ sözleşmesi sonrasında ilgili kamu kurumunun işletmesinin bütünleştirilmesiyle elde edilen faydaların kaybedilmesi, birden fazla sözleşmenin artan yönetim ihtiyacı ve ilave arabirimlerin ve bağımlılıkların getirilmesiyle ilişkili risklerin de iyi değerlendirilmesi gerekmektedir (European Bank,2016:4).

Hughes, özellikle kamu özel sektör işbirliğinin hesap verebilirlik meselesini sorunlu görmektedir. Çünkü bir hükümet, bütçenin ve varlıkların her türlü kullanımından sorumlu iken, KÖİ yoluyla, gelecek hükümetleri de sorumluluk altında bırakmaktadır. Ayrıca KÖİ'lerin çok uzun dönemli sözleşme yapısını da sorumlu bulunmaktadır. Ona göre özel sektörde 30 yıl ve üzeri sözleşme süreleri genellikle kullanılmamaktadır ve ortaya çıkan uzun süre sorunsalı, özel sektör açısından şartların zaman içinde değişebilmesi ve taraflardan birinin zor duruma düşmesi riskini taşımaktadır. Hughes'e göre çok uzun dönemli sözleşmeleri imzalayan hükümetler, zamanla kendilerini istenmeyen varlıklara ve anlaşmalara saplanmış halde bulabilirler (Hughes, 2014:280-283).

Bu durum altyapı yatırımları üzerindeki bütçe kısıtlarının uygun olup olmadığı, özellikle de bu kısıtlamaların Avrupa Birliği'nde bütçe açıkları üzerindeki Maastricht Antlaşması kısıtlamaları gibi yapay kurullarla oluşturulduğu durumlarda ortaya çıkmaktadır. Bu tür durumlarda KÖİ'lerin kullanılması muhalifler tarafından "bilanço dışı borçlanma"dan başka bir şey olmadığı yönünde tanımlanmasına neden olmaktadır (Yeskombe, 2007).

Literatürde KÖİ'nin genel tedarik yöntemleri sebebiyle avantajları sürekli belirtilse de iyi tasarlanmamış bir sözleşme ile KÖİ'ler de birçok dezavantaj içermektedirler. Bu sebeple KÖİ'lerin avantaj ve dezavantajlarının açıkça ortaya konması gerekmektedir.

5.6.1. KÖİ'nin Avantajları

Avrupa Bankasına göre doğru projelere uygun bir şekilde uygulanıyorsa, KÖİ birçok fayda sağlayabileceklerdir. (European Bank, 2016:6). KÖİ'nin geleneksel tedarik yöntemlerine göre yararları şunları içerir; etkin fayda/maliyet oranı, tasarım ve operasyonun optimizasyonu, projelerde hızlilik sağlaması, risk aktarımı, kamu sektörü açısından finansman artışı, yaşam döngüsü yaklaşımı sağlaması, yenilikçi yaklaşımlar özel sektör açısından ticaret fırsatlarını artırması genel avantajlarıdır.

Bayansar (2018:245-247); KÖİ'nin avantajlarını aşağıdaki şekilde özetlemiştir.

- Kamu hizmetlerini daha kaliteli ve ekonomik bir şekilde sunmayı amaçlamaktadır.
- Geleneksel anlamdaki kamu hizmetleri anlayışının KÖİ modeli ile farklı bir seviyeye geleceği düşünülmektedir.

- KÖİ modeli ile ülke içindeki atıl sermaye ulaşımına açılmaktadır.
- Devletler açısından yüksek finansmana ihtiyaç duyan projeler bu model ile yapılabilir olmaktadır.
- Bu model ile devletler borçlanmak yerine, uluslararası sermayeyi direkt olarak altyapı projelerine yönlendirebilmektedir.
- Bu model ile yapılacak projelerde özel sektörün katılımıyla ciddi bir maliyet avantajı yakalanacağı düşünülmektedir.

Ancak KÖİ'lerin kullanım amacı ve avantajları Bayansar'ın (2018) kısaca değindiğinden daha karmaşık ve izaha ihtiyaç duyan konular olarak karşımızda durmaktadır. Bu sebeple dünyada KÖİ'nin kullanılmasını bu ölçüde yaygınlaştıran avantajları aşağıda incelenmiştir.

5.6.1.1. Para İçin Değer Sağlaması

Altyapıda KÖİ'lerin uygulanmasında hükümetlerin temel amacı, para için değer sağlamaktır. Para için değer, kullanıcılara istedikleri hizmetleri sunarken, avantaj ve maliyetlerin en uygun birleşimini elde etmeyi amaçlar. Birçok KÖİ programı, halka daha iyi değer sunabileceği gerekçesi ile ortaya konmaktadır. Bu sebeple her bir KÖİ projesi için veya ortak özelliklere sahip projeler için bir para için değer analizi yapılmalıdır (WB, 2017a:129).

Para için değer oranı yüksek projeler özel sektör becerilerini ve teknolojisini projelere uyarlayarak hizmetin daha verimli sunulmasını sağlarken, yatırım için daha düşük maliyete ihtiyaç duymalıdır (Colverson ve Perera, 2012:7-8).

KÖİ'lerin, geleneksel kamu ihalelerine kıyasla, yeni altyapı varlıkları için inşaat süresini ve maliyet aşımını azalttığı tespit edilmiştir. Çünkü özel sektörün tasarım ve inşa kapasitesi ve esnekliği kamu sektöründen daha fazla olduğundan, KÖİ'ler projelerin daha hızlı ve zamanında bitirilmesini sağlar. Dünya Bankası verilerine göre KÖİ yoluyla yapılan projelerde bütçenin ve proje inşa süresinin aşılma oranının kamuya göre çok düşük olduğu vurgulanmaktadır. Ayrıca Avustralya üzerine yapılan çalışmalar bu verileri doğrulayacak niteliktedir. KÖİ projelerinin daha düşük bütçe ile daha kısa zamanda yapıldığı, tüm ülkedeki projelerin bütçe aşım

oranları, süre aşım düzeyi incelenerek ortaya konulmuştur³ (WB,2017a:26 ve Colverson ve Perera, 2012:7-8).

Ancak her projenin para için değer sağlayacağını baştan belirlemek mümkün değildir. Bu sebeple projenin analizi yapılmalıdır. Para için değer analizi tipik olarak nitel ve nicel yaklaşımların bir kombinasyonunu içerir (WB, 2017a:130-132).

Niceliksel değerlendirilme tipik olarak, seçilen KÖİ'nin geleneksel alım yoluyla tedarik edilirse oluşacak maliyet ile KÖİ ile tedarik edilirse oluşacak maliyetin karşılaştırılmasını içerir. Buna Kamu Sektörü Karşılaştırıcısı (KSK) denir. Bu basit bir ifade ile maliyeti iki yönetime göre (KÖİ veya geleneksel kamu alımı) karşılaştırmaktır (WB, 2017a:130-132).

Niteliksel analiz ise, bir KÖİ kullanma mantığını incelemekten oluşur. Bu, önerilen bir projenin özel sektör finansmanı için uygun olup olmadığı ve para için değer elde etmeye yönelik koşulların mevcut olup olmadığının sorgulanmasını içerir. Yani önerilen bir projenin özel finansman için uygun olup olmayacağını sorgular (WB, 2017a:130-132).

Tüm bu bilgiler ışığında, karşılaştırmalar yapılarak seçilen KÖİ projesinin, geleneksel kamu alımına göre daha verimli, etkin, özel sektörün yaratıcı ve yenilikçi yönlerini yansıtabilen, mali olarak özel sektörün ilgisini çekebilecek ve kamuya mali dezavantaj getirmeyecek bir konumda olması gerekmektedir. Ancak bu yolla KÖİ'nin ruhu yakalanabilir.

5.6.1.2. Geliştirilmiş Hizmet Sunumu Sağlaması

Özel sektör katılımının kamu hizmetlerine etkisi hakkında nispeten az çalışma yapılmıştır. Bununla birlikte, mevcut kanıtlar özel sektör katılımının hükümet tarafından yürütülen hizmet sunumlarına kıyasla yönetim verimliliğini artırabileceğini göstermektedir (WB, 2017a:26). Colverson ve Perera (2012:7-8), KÖİ uygulamalarında verimlilik artışı, her iki sektörün de iyi olduğu alan içinde, (Hükümetin politika ve yönetim alanında, özel sektörün teknik, tasarım, inşaat, işletme ve yönetim alanlarında) faaliyet göstermesine izin verdiği için

³ Avustralya'da yapılan iki ayrı çalışmada bütçe aşımının KÖİ'lerde %12, kamuda % 35 ve sırasıyla KÖİ'de % 24 ve kamuda %52 olduğu ve süre aşımının KÖİ'lerde %-3 ve kamuda %26 olduğu diğer çalışmada ise KÖİ'de %1,4 ve kamuda % 26 olduğu belirtilmiştir. Detaylı bilgi için World Bank, PPP Version3.1,2017;26

gerçekleştiğini düşünmektedirler. İlaveten performans hedeflerine veya gereksinimlere bağlı ödemeler, geleneksel kamu hizmet sunumunda görülmeyen teşvik sunumuna imkân tanımaktadır.

Dünya Bankası tarafından 2009 yılında gerçekleştirilen kapsamlı bir çalışma (Gassner ve diğerleri 2009), imtiyazlar yoluyla özel sektör katılımını getirme veya kamu hizmetlerinin tam özelleştirilmesi üzerindeki etkisini analiz etmiştir. Çalışmada, 71 gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkede, 1.200'den fazla su ve elektrik hizmetinin performansını değerlendirmek için ekono-metrik analiz kullanmıştır. Çalışma, özel sektör katılımının sağlanmasıyla birlikte, su kayıplarının azaltılması ve personel verimliliğinin artırılması da dâhil olmak üzere önemli verimlilik kazanımları yaşandığını ortaya koymuştur. Ayrıca hizmet sunumundaki iyileştirmelerin yanı sıra hizmet sunum alanlarının geliştirildiği ve günlük hizmet saatlerinde artış sağlandığı tespit edilmiştir (WB, 2017a:27).

5.6.1.3. Risk Aktarımı İmkânı

KÖİ'ler yapılandırılmış ve kapsamlı risk yönetimi yaklaşımı sunmaktadır. KÖİ süreci, başlangıçta proje risklerinin ayrıntılı bir analizini gerektirir. Risklerin hem kamu hem de özel sektör tarafından incelenmesi, maliyet tahminlerinin sağlam olduğunu ve yatırım kararlarının daha iyi bir bilgiye dayandığını gösterir. Buna ek olarak, uygun ve etkili risk transfer mekanizmaları ile KÖİ hem kamu hem de özel sektörün performansı artırmak ve verimlilik sağlamak için teşvik edildiği bir ortamı yaratabilir. (European Bank, 2016:6).

Bir sektörde KÖİ'nin uygulanmasının en önemli nedenlerinden biri katılan ortakların projenin risklerini paylaşmasıdır. Risk yönetimi bir KÖİ projesinin belirlenmesinden, ihale edilmesine, sözleşmeden, finansmanına ve gelir dağılımına kadar her aşamasında ve her yönüyle değerlendirilmesi, üzerinde anlaşılması gereken bir konudur. Bu amaçla KÖİ'lerde risk yönetim planlaması yapılmaktadır.

KÖİ projelerinde, projenin riskleri (Ör. finans, zaman çizelgesi, ruhsatlama, topluluk istişareleri), projenin kararlılığı ve yararına, hem uzmanlık hem de maliyet açısından en iyi donanıma sahip olan tarafa aktarılır (Colverson ve Perera, 2012:7-8).

Riskin aktarımının birkaç amacı vardır. Öncelikle olası risk oluşma ihtimalini en iyi şekilde kontrol edebilme imkânı tanımaktadır. Örneğin, özel sektör genelde proje inşaatından sorumludur. Bu aynı zamanda, inşaat masraflarının şişirilmesini

veya gecikmelere maruz kalmasını engellemektedir. İkincisi, bir riskin iyi değerlendirilmesi ve tahmin edilmesi ve buna göre davranılması risklerin proje çıktıları üzerindeki kontrolünü en iyi şekilde yapılmasını sağlar. Hiçbir taraf bir deprem riskini kontrol edemezken, özel firma proje tasarımından sorumluysa, deprem olursa hasarı azaltmak için gelişmiş teknikler kullanacaktır. Son olarak risklerin olasılığı ve etkisi kontrol edilemiyorsa, riskin en düşük maliyetle absorbe edilmesi amaçlanmaktadır (WB, 2017a:143).

5.6.1.4. Yaşam Döngüsü Maliyet Yönetimi Yaklaşımı

Yaşam döngüsü maliyet yönetimi ile kastedilen tek bir tarafın sorumluluğunda devam eden tasarım, inşaat, hizmet sunumu, işletme, bakım ve yenileme çalışmalarının tam entegrasyonu ile proje maliyetlerini azaltmaktır. KÖİ uygulamaları; yaşam döngüsü, maliyet yönetimi ile tesislerin inşaat ve bakım maliyetlerinin yanı sıra operasyonel verimliliğinin optimizasyonunu da hesaba katan bir yaklaşımdır. Yaşam döngüsü yaklaşımı, sorumlu tarafın toplam maliyetleri en aza indirecek ve verimi en üst düzeye çıkaracak şekilde her bir proje aşamasını tamamlamasını (Tasarım, inşa, işletme, bakım) teşvik eder (European Bank, 2016:6).

Tüm yaşam maliyeti, belki de KÖİ'ler için maliyet/etkinlik sağlamanın temel unsurudur. Bir projede yatırımcı, hem tesisin inşası, hem de işletilmesi ve hizmet sunumu için sorumlu olduğundan, en iyi “yaşam döngüsünü” üretmek zorundadır. Bu sebeple başlangıç sermayesi maliyeti, eğer KÖİ sözleşmesinin ömrü boyunca bakım maliyetlerinde daha fazla tasarruf sağlanacaksa, proje başlangıcında özel sektör yatırımcıları daha fazla harcama yapmaya istekli olacaklardır. Ancak tipik bir kamu sektörü satın alma yaklaşımı ise başlangıçtaki en düşük sermaye maliyetine yönelmek şeklinde olacaktır (Yeskombe, 2007:21).

Tasarım, inşaat ve işletme genellikle bir konsorsiyum tarafından üstlenildiğinden, gevşek işbirliği içinde çalışan birçok farklı taşeron tarafından sağlanan nihai ürün veya hizmete, standart tedarik seçeneklerinden daha fazla odaklanma imkânı ve tutarlılık sağlar (Colverson ve Perera, 2012:7-8). Yani bir hizmetin tasarımı, inşaatı, bakımı ve işletimi için tam bir sorumluluğu bulunduğundan, tasarım, inşaat, bakım ve operasyonlar için farklı üstleniciler seçeceğinden, optimum verim sağlanmasına imkân tanır. (Ndandiko ve Ibanda, 2015:20). Yaşam döngüsü sorumlulukları, varlıkların uzun vadeli değerini korumak

ve maliyetleri en aza indirmek arzusu ile motive edilen özel sektörün, uzun vadede en uygun teknolojiyi seçmesini ve onu yeterince korumasını teşvik eder.

KÖİ'ler hem özel yükleniciler, hem de hükümetler için kaliteli bakım hizmetine yönelik teşvikler geliştirmeye imkân sağladığından altyapı varlıklarının bakım derecesini ve ömrünü artırabilir. KÖİ uygulamalarında özel sektör, yeterli bakımı yapmak için güçlü bir teşvikle karşı karşıyadır. Gelirinin kullanıcı ücretlerine bağlı olduğu durumlarda operatör, varlığın performans gereksinimlerini karşıladığından ve kullanıcıları cezbedtiğinden emin olmak isteyeceğinden bakımları ihmal edemez. Devlet tarafından ödeme yapılan operatörün gelirleri, hem varlığın zaman içindeki mevcudiyetine hem de operatörün belirli hizmet kalitesini karşılama yeteneğine bağlı olduğundan KÖİ sözleşmesi, hükümetleri bir varlığı zaman içinde korumak için yeterli finansman sağlamaya hazırlıklı olmaya zorlar. Her iki durum da bakım maliyetini düşürme eğilimini ve sürekli rehabilitasyonu teşvik edecektir (WB, 2017a:29).

5.6.1.5. Kamu Sektörü Açısından Avantajlar

Ndandiko ve Ibanda, (2015:20) KÖİ'nin temel avantajının kamuya ticari disiplinin getirilmesi olduğunu vurgulamaktadırlar.

İnşaatın KÖİ'lerde daha hızlı gerçekleşmesi sağlanmaktadır. Konsorsiyum, inşaat için özel olarak ödeme almadığı, ödemelerin hizmet sunumunda başlayacağı gerçeğinden hareketle, projelerin hızla tamamlanmasını sağlar (Ndandiko ve Ibanda, 2015:20).

KÖİ yenilikçi çözümler sunar. Bir tesisin nasıl tasarlanması ve inşa edilmesi gerektiği belirtilmemekle birlikte, ihtiyaç duyulan hizmetleri ve istenen hizmet/çıktıları sunması açısından yetkilendirilen özel sektör yenilik yapma ve fayda/maliyet açısından daha iyi bir değer sunma kapasitesi sunar (Ndandiko ve Ibanda, 2015:20).

Devlet varlıklarını / tesislerini üçüncü taraf kullanıcılar ile paylaşma imkânı sağlar. Devlet olanaklarını diğer kullanıcılarla paylaşarak hükümet için maliyetleri düşürebilir ve kamu hizmetleri daha ekonomik bir şekilde sunulabilir. Birçok hükümet kuruluşu / varlığı diğer kullanıcılar ile paylaşılabilir. Bu varlıkları yönetmede uzmanlaşmış bir konsorsiyum, bu varlıkların kullanımını optimize edebilecek ve bu varlıkların geri dönüşünü sağlayabilecektir (Ndandiko ve Ibanda, 2015:20).

Sorumlulukları özel sektörle paylaşmayı sağlar. Devletin temel yetkinliği kamu ihtiyaçlarını belirlemek ve kamu politikalarını ve hedeflerini hazırlamak ve böylece hizmet gereksinimlerini ve arzulanan sonuçlarını tanımlamak olacaktır. Özel sektör, çoğunlukla gerçek anlamda hizmet sunmak için varlıkların yapımı, bakımı ile günlük işlemler için daha iyi donatılmıştır (Ndandiko ve Ibanda, 2015:20).

Kaynaklardan tasarruf sağlar. KÖİ yöntemi ile tasarruf sağlandığı varsayılarak, diğer kamu hizmetleri için kaynak yaratılmış olur (Ndandiko ve Ibanda, 2015:21).

Özel sektör uzmanlığına erişim sunar. Özel sektörün kamu hizmetlerine dâhil edilmesinin ortak bir gerekçesi, özel sektörün altyapı inşaat projelerini yönetmede ve varlıklar yerine oturduğunda hizmet sunumunun yönetilmesinde daha etkin ve etkili olmasıdır (WB, 2017a:26). Ayrıca bu etkinlik yanında kamu sektörünün, özel sektör teknolojisi ve inovasyonunun getirilmesinden yararlanmasını ve böylelikle daha gelişmiş KÖİ süreçleri yoluyla halka hizmet sunmasını sağlar (European Bank, 2016:6).

Hizmet sunumuna odaklanmayı sağlar. Kamu otoritesinin, hizmet alımı için uzun vadeli bir sözleşme yapmasına izin verir. KÖİ sözleşmesinde yüklenici, kamu sektörü bağlamında diğer olguları ve kısıtlamaları dikkate almadan teslim edilecek hizmete odaklanır (European Bank, 2016:6).

Özel sektör finansmanına erişim sağlar. KÖİ'nin kullanılması, halkın geleneksel tedarik yönteminde, ihtiyaç duyulan başlangıç sermaye yatırımına gerek kalmaksızın hizmet almasını sağlar. Dolayısıyla, kamu yönetimince karşılanamayacak olan altyapı ve hizmetlerin sunulmasını sağlar (European Bank, 2016:6).

Bütçe disiplini sağlar. KÖİ kapsamında, onarımlar, tesislerin bakımı ve diğer tesis işletme maliyetleri, projelerin başlangıcında artan bir kesinlik ile tahmin edilebilir ve böylece kamu sektörünün harcama taahhütlerinin daha uzun süre görünürlüğünü sağlayarak kamu hizmeti sunumun projenin tüm yaşam döngüsü boyunca düzgün bir şekilde muhafaza edilmesini sağlar (European Bank, 2016:6).

Ek sermaye / bilanço dışı finansmana erişim sağlar. KÖİ'deki finansmanın tamamı veya büyük bir yüzdesi özel sektör tarafından sağlandığından hükümet, kendi bütçesinden finans ayırmaya gerek duymaz. Bu, mali kriz dönemlerinde, hükümetin

fonları yetersiz olduğu zamanlarda veya hükümetin zayıf bir kredi notuna sahip olabileceği ve gerekli finansmanını sağlayamadığı zamanlarda özellikle avantajlıdır. Uluslararası ve ulusal muhasebe standartları KÖİ'lerin bütçede nasıl gösterileceğine ilişkin temel bilgiler vardır ancak konu şu ana dek tam olarak açıklığa kavuşmamıştır (Colverson ve Perera, 2012:7-8).

Politik etki yaratır. Projelerin zamanında tamamlanması, bütçeye nispeten daha az yük getirmesi ve üstün nitelikli altyapı veya üstün nitelikli hizmet sunumu sağlaması, finansal yönetim açısından ve iyi yönde kamuoyu algısı yaratması nedeniyle hükümetlere siyasi fayda sağlamaktadır (Colverson ve Perera, 2012:7-8).

Kamu altyapısına yapılan yatırım artışı sağlar. KÖİ'ler sayesinde hükümetler, projeleri daha sık ve daha geniş bir ölçekte uygulayabilme imkânına kavuşmuştur. Çünkü özel sektör finansmanı unsuru, kamu tedarikinde olduğu gibi ek fon artırma veya bütçeleme ihtiyacını azaltmaktadır (Colverson ve Perera, 2012:7-8).

Artan bütçe / finansman kesinliği oluşturur. Bazı proje unsurları için sorumluluğun (Ve riskin) özel sektöre devri, bütçe taban çizgisini etkileyecek olan maliyet aşımaları, gecikmeler veya operasyonel zorluklardan doğabilecek olan öngörülemeyen finansal borçlardan hükümetleri korumaktadır. Ayrıca projenin finansmanı, sözleşmenin süresi boyunca güvence altına alınır ve projenin yönetim, işletme ve bakım aşamalarında ilave yatırım planlaması ve verimlilik sağlamak için dönemsel bütçe düzenlemelerine ihtiyaç kalmaz (Colverson ve Perera, 2012:7-8).

Hesap verebilirliği artırır. Kamunun sözleşme karşılığı ödemeleri, belirtilen hizmet/mal çıktıları üzerinde anlaşmaya varılan kalite, miktar ve zaman çerçevesinde sağlayan özel sektör yüklenicisine bağlıdır. Performans gereksinimleri karşılanmazsa, özel sektör tarafına yapılan hizmet ödemeleri azaltılabilir (European Bank, 2016:6).

Kamu hizmet sunumunda ticari yaklaşım sağlar. Kamu sektörünün genel proje ve hizmetin stratejik kontrolünü elinde tutmasına izin verirken, KÖİ'ler kamu sektörünün altyapı geliştirilme ve işletilme kabiliyetine daha disiplinli ve ticari bir yaklaşım geliştirmesine yardımcı olur (European Bank, 2016:6).

5.6.1.6. Özel Sektör Açısından Avantajlar

KÖİ özel sektöre yeni iş imkânları sağlar. Tam bir hizmet paketinin sunumu üstlenilmesi ile tasarım, yapım, işletim ve bakım gibi konular da dâhil geniş bir pazar içinde faaliyet gösterme imkânı oluşturur.

İhracat fırsatları sunar. Süregelen KÖİ çalışmalarının sağladığı deneyim ile daha başka ülkelerde iş yapma kapasitesinin artması ve rekabet gücünün artırılmasına olanak verir (Ndandiko ve Ibanda, 2015:21).

Yenilik (İnnovasyon) sağlar. Girdi önermek yerine çıktılar belirlemek, özel sektör yeniliği için daha geniş bir fırsat sunmaktadır. Rekabetçi satın alım, isteklileri, istenen çıktılarını etkin ve verimli bir şekilde sunmak için yenilikçi çözümler geliştirmeye teşvik eder (European Bank, 2016:6).

Özel sektörün büyümesi ve istikrarını sağlar. KÖİ'ler, özel sektörün hükümet sözleşmeleri ile düşük riskli, güvenli ve uzun vadeli yatırım fırsatlarına erişimini sağlar. Bu tür sözleşmeler yerel sanayi ve iş piyasalarını canlandırır, özel sermaye akımlarını temin eder, yatırım fırsatları sağlar.

5.6.2. KÖİ'nin Dezavantajları

Bir KÖİ hükümet açısından ek kaynaklar üretmesi beklenildiği durumlarda bile kamu için bazı riskleri içerir. Örneğin, hükümetler talep/kullanım garantisi, döviz kuru veya belirli maliyetler gibi risk faktörleri konusunda teminat vermek durumunda kalabilirler veya KÖİ sözleşmeleri, çoğunlukla, çeşitli nedenlerle sözleşmenin feshi durumunda tazminat hükümleri içerirler (WB, 2017a:22). Hiçbir güvence olmadan bile başarısız olan her proje hükümet ve kamu için olumsuz bir algı yaratacaktır. Bu sebeple özellikle büyük finansal boyutlara ulaşan KÖİ sözleşmeleri kamu ve vatandaşlar açısından riskler içermektedir. Sonuç olarak, hükümetler genelde KÖİ projeleri ile beklediklerinden çok daha fazla mali risk alırlar.

Örneğin, bir hükümet, iyimser tahminler ile verdiği bir kullanım garantisi sonrasında aslında kamu için bir maliyet getirmeyeceğini öngörürken bu iyimser tahminin gerçekleşmemesi durumunda kamuya ek bir yük getirilecektir. Sözleşme makamları ayrıca, sübvansiyon ihtiyacını gizlemek ve uygulanabilir olmayan projeleri siyasi gerekçeler ile zorla yürütme niyetindedirler ise talebin aşırı tahmin edilmesine meyilli olacaklardır. Bu durumda gerçekleşecek birkaç KÖİ projesinin yaratacağı kümülatif etki, kamu açısından ciddi bir mali risk oluşturabilir (WB,

2017a:22). Bu durum şeffaflığın, hesap verilebilirliğin olmadığı veya eksik olduğu ülkelerde ve özellikle yolsuzların sık görüldüğü ülkelerde daha büyük sıkıntılara yol açabilecektir.

KÖİ'ler yukarıda açıklandığı gibi kamu hizmeti sunumunda verimlilik ve iyileştirme sağlayabilir. Bununla birlikte, verimlilik sağlamak ve iyileştirme için hükümetin KÖİ projesini ömür boyu verimli bir şekilde yapılandırması, ihale etmesi ve yönetmesi gerekmektedir. Şayet bu sağlanabilirse hükümet piyasada rekabetçi bir gerginliğe ve gerçek risk transferine erişir. Böylece uygulamada beklenen performans iyileştirmelerinin gerçekleşmesi sağlanır. Düşük kamu sektörü kapasitesi, hükümetlerin KÖİ'leri iyi yapılandıramaması ve iyi yönetememesinin temel sebebidir (WB, 2017a:28). Diğer taraftan düşük kamu sektörü kapasitesi nedeniyle yanlış tasarlanmış bir projenin, sözleşmelerin çok uzun süreli olması sebebiyle, yapılacak olan yanlışlar, yetersiz ve eksik yaptırımlar, yanlış tasarımların kamuya uzun dönemde ciddi maliyet getirmesi muhtemeldir (Bayansar, 2018:245-247).

Bir KÖİ programı, kamu sektörü kapasitesine kısa vadede de olumsuz etkiler gösterebilmektedir. Kamu sektöründe uzun yıllarda elde edilmiş yönetici tecrübelerinin hizmetin veya tesisin özel sektör işletmesine açılması ile söz konusu sektörün kısa vadede deneyim eksikliği sebebiyle olumsuzluklar yaşayabileceği belirtilmektedir. Dünya Bankasına göre bu durum birçok programda yaşanmıştır. Bir KÖİ programının uygulanması, KÖİ sözleşmelerinin kendileri için yeterli uzmanlığın yaratılması ya da korunması için aktif tedbirlerin alınmasını gerektirmektedir. Bu durum özel sektörün deneyimli yöneticileri kamudan transfer etmesi ile zamanla çözülsün bile bazı sektörlerde kritik hatalara neden olmaktadır (WB, 2017a:28).

Görüldüğü üzere KÖİ'lerin görülen veya görülemeyen birçok riski de mevcuttur. KÖİ'lerin oluşturabileceği ilave dezavantajlar aşağıda izah edilmeye çalışılmıştır.

- Karışık ve uzun ihale süreci. KÖİ'nin uzun sözleşme koşulları gereği ihtiyaç duyulan müzakere periyotları, işbirliğinden kaynaklı çok taraflılık ve mali açıdan karmaşıklık bir dezavantajdır (European Bank, 2016:9).

Fiyat bazlı oluşabilecek dezavantajlar (European Bank, 2016:9);

- Özel sektöre verilen borçlanma oranları, hükümetlerin kullanabileceği borçlanma oranlarından daha yüksek olabilir.

- Pahalı bir ihale ve müzakere süreci, tasarım ve yapım aşamalarında yapılan tasarrufların etkisini azaltabilir. Danışma, muhasebe, denetim şirketlerine ödenen işlem maliyetleri sözleşme maliyetini etkileyebilir.

- Kamu sektöründen özel sektöre risk taşımanın bir maliyeti olacaktır. Özel sektör, risk yüküne orantılı olarak gelir garantileri bekleyecektir.

Rekabetçiliğin azalması yönündeki dezavantajlar ise (European Bank, 2016:9):

- Karmaşık ve uzun vadeli sözleşmeler ile yüksek ihale ve işlem maliyetleri hükümetin partnerini seçme konusundaki alternatiflerini azaltmakta bu durum rekabetçi ihale süreçlerini azaltarak belirli projelere başvurma kapasitesine sahip özel sektör şirketlerinin havuzunu azaltmaktadır.

- İhaleyi kazanan şirketlere verilen münhasırlık sözleşmeleri onları garantili kârlara bağlar ve gerçekte tekel pazarları yaratır bu durum maliyetleri düşürmek ve hizmetleri iyileştirmek için rekabet baskısını azaltır.

Kapasite eksikliği (European Bank, 2016:9) :

- Başarılı bir KÖİ için hem kamu hem de özel sektörün, KÖİ'ye özgü kapasiteye sahip olması gereklidir. Bu kapasite, hem ulusal hem de bölgesel düzeyde birçok ülkede bulunmamaktadır ve onu kurmak hem zaman, hem de deneyim gerektirmektedir.

- Projelerde toplanan bilgilerin kamusal kurumlar veya özel şirketler tarafından tutulmaksızın dış danışmanlar tarafından oluşturulduğu durumlarda gelecek için tecrübe ve bilgi aktarımını oluşturmayı zorlaştıran bir uzmanlık kaybına neden olur.

Sert / esnek olmayan / uzun sözleşmeler sorunu (European Bank, 2016:9):

- Belirli zaman koşulları içinde oluşturulan ve proje süresi boyunca istikrarı ve güvenliği sağlamak için oluşturulan uzun zamanlı sözleşmeler zamanla ihtiyaca cevap vermeyecek kadar katı olabilir.

- Hükümetlerin gelecekteki öngörülemeyen olayları veya koşulları dikkate alan sözleşmeleri mükemmel oranda yapılandırması çok zordur. Sözleşme sorumluluklarını şartlar değiştiğinde uyarlamak ve değiştirmek zordur.

- Gelecek nesillere kendi bireysel koşullarına ve isteklerine göre tasarım yapma imkânı bırakmaz. Gelecek kuşak kendilerinden on yıllarca önce imzalanmış projelere mahkûm edilebilir.

- Sözleşmelere esneklik kazandırmak için yapılan çalışmalar daha pahalıya mal olabilir. Çünkü bu çalışmalar yatırımı daha az güvenilir yapıyorsa özel sektörü teşvik etmek gerekli olabilir.

Gecikmeler ve duraklamalar (European Bank, 2016:9):

- KÖİ ortakları arasındaki anlaşmaların karmaşık doğası, anlaşmazlıkların daha uzun sürmesine ve kriz durumlarında sözleşmenin uzun bir süre müzakere edilmesini gerektirebilir.

- Karmaşık sözleşme yapısı nedeniyle müzakerelerin uzaması ile projelerin başlaması gecikebilir veya projeler üzerine gerçekleşen tartışmalar sonrası oluşan kamusal muhalefet nedeniyle gecikme yaşanabilir.

Daha yüksek tüketici fiyatları (European Bank, 2016:10):

- Yatırım getirisi sağlamak gereği ile pazar odaklı fiyatlandırma ihtiyacı hizmetlerin tüketiciye kamu sektörü sunumundan daha pahalıya mal olacağı endişesi içerir.

- Rekabetin azalması ve tekelleşme ihtimali kullanıcı ücretleri konusunda kötüye kullanma potansiyeli taşımaktadır.

- Çifte vergilendirme. Kamuoyu, vergileri ile karşılığını ödenmiş olduğunu düşündükleri hizmet için para ödüyor düşüncesinde olabilir. Örneğin paralı yollarla ilgili olarak daha önceki kamu sektörü düzenlemeleri uyarınca geçiş ücretlerinin mevcut olmadığı ve kullanıcıya maddi bir maliyetin olmadığı gibi durumlarda fark edilir.

- Daha az hesap verebilirlik / şeffaflık. Proje şeffaflığı KÖİ modeli ile özel sektör bilgileri ticari değer olarak kabul edildiği için ulaşım zorluğu yaratmaktadır. Veya verilerin birçoğu çeşitli kaynaklara yayıldığı, farklı şekilde derlendiği ve her zaman kamuoyunun incelemesine açık olmadığı için, proje değerlendirmesinin tamamı, benzer nedenlerle sorunlu hale gelebilir.

Hükümetlerin, özellikle KÖİ'leri bilanço dışı olarak ele alması durumunda, geleneksel ihtiyatlı kamu mali yönetimiyle tutarlı olmaktan çok KÖİ'ler daha yüksek mali taahhütlerin ve risklerin kamu tarafına yüklenmesine yol açtığı izah edilmiştir

(WB, 2017a:16-17). İlaveten ulusal muhasebe kurallarına bağı olarak KÖİ, kamu kesimi borçlanması olarak görünmeyebilir ve sermaye maliyetleri kamu bütçesinde harcama olarak görünmez. Yeskombe, gerçek anlamda KÖİ'lerin dünya çapında bu denli yaygın kullanılmasının sebebinin, bütçe sınırlamalarını aşmak için kullanılmasından geçtiğini de vurgulamaktadır (Yeskombe, 2007:15). Çünkü devletin ödeme yapması gerektiği durumlarda, bu yıllık bir maliyet oluşturur ve kamu bütçesi üzerinde aslında borçlanma ile aynı şekilde bir etkisi vardır. Sözleşmenin uzun yıllar için yapıldığı göz önünde tutulursa kamu bütçesi geleceğe yönelik uzun süre için borçlanmaktadır. Bu durum bazı koşullar altında bütçe açıklarını oluşturur ve kamu borcu sınırlamalarını aşabilir (European Bank, 2016:9; Bayansar,2018:248).

Bergvall de (2008:9), karşıt bir görüş ile hizmet sunumuna özel sektörün dâhil edilmesinin asıl sebebinin “bütçe harcamalarındaki kaçış” olduğunu düşünmektedir. Yeskombe, tamda bu sebeple Avrupa Birliği'nde bütçe açıkları üzerindeki Maastricht Antlaşması kısıtlamaları gibi yapay kurallarla KÖİ pazarının yapay olarak geliştirildiğini vurgulamaktadır. Özellikle KÖİ karşıtı tarafların, KÖİ'yi “bilanço dışı borçlanmadan” başka bir şey olarak tanımlamamasına neden olduğunu ve onların haklılık payları nedeniyle kamu muhasebesi kurallarının değiştirilmesi gerekliliğini vurgulamaktadır (Yeskombe, 2007:17).

Uzun süreli ve genellikle büyük bütçeler ile oluşturulan KÖİ'ler aynı zamanda yolsuzlukların da öznesi konumuna gelebilmektedir. OECD'ye göre KÖİ projeleri kendilerini yolsuzluklar konusunda muhtemel bir hedef haline getiren özelliklere sahiptir. KÖİ projelerinin büyüklüğü ve süresi rant sağlamaya çalışan kişiler için rüşvet fırsatları yaratmaktadır. Birçok tedarik türündeki tekel yapısı, ödüllendirme aşamaları da dâhil olmak üzere rant arayan kesimler için önemli fırsatlar sağlayabilir. KÖİ projelerinin daha erken bitirilmesi ve verimliliği artırmaya yönelik siyasi koruma ve önem bu yolsuzluk ihtimalini artırmaktadır (OECD, 2007:16).

Bu siyasi desteğin etik dışı kullanımına dünya bankası da değinmiştir. Dünya Bankasına göre özel yatırımcılar, hükümetin KÖİ projesinin başarısız olmasına izin veremeyeceğini düşündüğü takdirde ahlaki bir tehlike ortaya çıkabilir. Daha sonra, sözleşmenin genel ekonomik dengesi tehlikede olmasa bile, KÖİ sözleşmesinin

yeniden taranmasıyla bir tarife revizyonu ya da hükümetin beklenmedik bir olayın maliyetini üstlenmesini isteyebilirler (Dünya Bankası, WBa,2017:19).

Önemli bir hükümet başarısızlığı türü, seçim döngüsü sebebiyle hükümetlerin geleceği hesaplayamaması veya seçim baskısı altında kalmasıdır. Hükümetler yeniden seçilme şanslarını artırma beklentisiyle altyapı harcamalarını artırmak istemektedir. Geleneksel yapı içerisinde bütçe sınırlaması bu isteği baskılamaktadır. Diğer taraftan devlete ait şirketleri satarak özelleştirme, mevcut hükümete harçayabileceği kaynaklar sağlamanın bir yolu olarak görülebilmektedir. Bu duruma karşı politika önerisi basittir. Etkili bir sosyal proje değerlendirme programı ile KÖİ'ler aracılığıyla cari dönemde taahhüt edilen gelecekteki yükümlülüklerin bütçeye dâhil edilmesi yoluyla denge sağlanabilir (Colverson ve Perera, 2012:14).

Karahanoğulları ise; kamu hizmetinin, kamu işletmelerinin ve kamu finansmanının özel sermayeye açılarak, kamusal alanın daraldığını belirtmektedir (Karahanoğulları, 2011:97). Kamu özel sektör işbirliği geleneksel kamu yönetimi anlayışını benimsemişler tarafından politik kontrolü sulandırdığı, çok uzun dönemli anlaşmalar içerdiği için taraflar arasındaki rekabeti engellediği ve sendikalar tarafından da iş olanaklarını azalttığı yönünde eleştirilmiştir (Bovaird, 2004:200). KÖİ'lerin birçoğu genelde projede esnekliği sağlamak amacıyla hayata geçirilmektedir. Ancak uygulanan esneklik istihdama da yansımaktadır. Projelerin büyüklüğü dikkate alındığında yüzbinlerce kamu çalışanı istihdam etmek yerine bu şahısların özel sektörde daha esnek ve daha az ücretle çalışmaya zorunlu kılındığı düşünülmektedir (Çamur, 2018:400; Bayansar,2018:246).

Güzelsarı (2009), KÖİ uygulamalarının çeşitli mitlerle meşrulaştırıldığını ileri sürmektedir. Birinci savın “başka alternatif yok” kabullenmesi olduğunu belirtmekte, bunun da devlet politikaları sonucu ortaya çıktığını iddia etmektedir. İkinci savınsa “ortaklıkların kamuya maliyetinin olmadığı” yönünde olduğunu belirtmektedir. Aslında kamu maliyetinin uzun yıllara yayıldığını, farklı olanın sadece finansman modeli olduğunu belirtmektedir. Üçüncü savın “risklerin kamudan özel sektöre devredildiği” yönünde olduğunu, bunun doğru olmadığını, kamu garantileri ve risklere ilişkin kamusal sorumluluklar nedeniyle bu savın gerçekçi olmadığını belirtmektedir. Son savın ise; “özel sektörün kamudan daha verimli olduğu” yönünde olduğunu belirtmektedir. Güzelsarı buna itiraz etmekte ve özel sektör borçlanma faizlerinin yükseldiğine ve uygulama sonuçlarının ampirik verilerle

incelenmediğine dikkat çekmektedir (Güzelsarı, 2009:60-63). Evren de (2016:43) aynı bu konuya dikkat çekmiş ve özel sektörün verimliliği konusuna değinmiştir. Ona göre en önemli eleştiri konusu; KÖİ modelinin seçilmesindeki ana etkenlerden biri olan özel sektörün yaratıcılık, bilgi birikimi ve etkinliğinden faydalanılması düşüncesi ile daha hızlı ve kaliteli bir hizmet sağlanacağına bilimsel bir veri tabanına dayanmıyor olmasıdır.

Güzelsarı (2009) ilaveten; KÖİ'lerin vergi gelirlerinde düşüşe sebep olduğunu, danışmanlık hizmetlerinin çok yüksek maliyetlere çıkması ve proje maliyetlerinin her zaman beklenenin üzerinde gerçekleşmesini eleştirel bir dille ifade etmektedir (Güzelsarı, 2009:60-63).

Bayansar (2008), KÖİ'lerin dezavantajlarında; özellikle kullanıcı ücretlerine dayalı KÖİ projelerinde bir abonman ilişkisi kurulduğunda, abonmanlık sözleşmelerinin, katılamalı sözleşmeler olması ve hizmet alanların, bu sözleşmede hiçbir söz hakkının bulunmamasının eşitlik ilkesini ihlal ettiğini vurgulamaktadır. Ayrıca birçok sektörde hizmet gösteren özel firmalar tekel konumuna geçtikleri için rekabet ortamından uzaklaşmakta, hizmet alanlar açısından bir mecburiyet veya mahkûmiyet söz konusu olmaktadır (Bayansar, 2018: 248).

Bayansar'ın ayrıca vurguladığı konulardan biri de yabancı sermayenin projelere dâhil olması sebebiyle, toplum tarafından yeterince anlaşılmamış KÖİ modelinin kapitülasyonları çağrıştırarak kamuoyunda tepki yaratmasıdır (Bayansar, 2018: 246).

Ancak tüm bu olumsuzluklar KÖİ'nin tasarlanması, sözleşmenin oluşturulması, şeffaflığın sağlanması, hesap verebilirlik mekanizmalarının iyi oluşturulması, performans dayalı ödeme mekanizmaları, bütçenin iyi kontrol edilmesi, doğru projelerin seçimi vb. yöntemler ile aşılmaya çalışılmaktadır. Zaten bu tezin amacı da Türkiye için bir KÖİ modeli oluşturarak bu zararın azaltılmasına katkı sunabilmektir. Çünkü oluşabilecek tüm zararların temelinde iyi yönetim olmaması ve yanlış tasarımlar yer almaktadır. Burada kastedilen iyi yönetim hem projenin doğru yönetilmesi, hem de hükümet kararlarını şeffaflığı ve hesap verebilirliğini kapsarken, yanlış tasarımlar ise; KÖİ'ye uygun projelerin seçilmemesi, sözleşmelerin uygun yapılmaması, yolsuzluklara göz yumulması veya hükümetin

yalnızca finansal çerçeveyi göz önüne alarak KÖİ'ler oluşturma yoluna gitmesini içermektedir.

5.7. KÖİ'lerde Devlet Yükümlülükleri

Doğal olarak KÖİ sözleşmeleri hükümetler için mali sorumluluklar yaratmaktadır. Hükümetlerin KÖİ sözleşmeleri kapsamındaki ödeme taahhütleri riske bağlı olup, genellikle uzun vadeli dirler. Genel olarak yıllık olarak hazırlanan, bütçeye bağlı harcamalara yönelik olan kamu mali yönetimi için bu riskleri yönetmek çeşitli zorluklar içerebilir. Bu nedenle kamu mali yönetiminde KÖİ'ye yönelik özel yaklaşımlar geliştirilmiştir.

Kamu mali riskini belirli kurallar olmaksızın gidermek ve yönetmek için KÖİ'ler bütçe kısıtlamalarını veya borçlanma limitlerini artırmak yönünde kullanılma eğilimindedirler. Bu yönde kötü amaçlı kullanılmasa bile hükümetler, KÖİ'ler yolu ile maruz kalacakları mali riskleri hafife alma eğilimindedirler. Bu mali riskler, proaktif olarak izlenmez ve yönetilmezse, mali sürdürülebilirliği tehlikeye atabilecek unsurlar içermektedir.

Hükümetler tarafından KÖİ'lere verilen mali taahhütler, özel sektörün ücretinin tamamını veya bir kısmını oluşturan düzenli ödemeler, riski paylaşma yöntemi veya ikisinin bir kombinasyonu olabilir. KÖİ'lere yönelik kamu mali taahhütleri genellemek gerekirse; (i) doğrudan yükümlülükler ve (ii) şarta bağlı yükümlülükler olarak kategorize etmek doğru bir yaklaşım olacaktır (WB, 2017a:85).

Doğrudan yükümlülükler, gelecekteki belirsiz bir olayın meydana gelmesine bağlı olmayan hükümetin direk olarak üstlendiği ödeme taahhütleridir. KÖİ sözleşmelerinden doğan doğrudan yükümlülükler şunları içerebilir (WB ,2017a: 85):

- Yaşam olasılığı boşluğu ödemeleri; belli kilometre taşlarına ulaşılmasına bağlanan, yapım aşamasında veya öz sermaye yatırımlarına yönelik aşamalı olabilen bir sermaye yardımını içerir. Alternatif olarak son kullanıcı ücretlerini uygun hale getirmek için sübvansiyon ile son kullanıcılara yönelik tarifeleri düşürmek için kullanılabilir.

- Düzenli ödemeler; projenin ömrü boyunca genellikle sözleşmede belirlenmiş bir kalitede hizmetin veya varlığın bulunabilirliğine bağlı olarak

tanımlanmış, periyodik bir ödeme veya sübvansiyonu tanımlar. Ödeme, performansa dayalı teşvikler veya cezaları da içeriyor olabilir.

- Gölge ücretler veya çıktı bazlı ödemeler; bir hizmetin birim veya kullanıcı başına (Örneğin, ücretli bir yolda kilometre başına) bir ödeme veya sübvansiyon içermesine bağlıdır.

Şarta bağlı yükümlülükler, oluşumu, zamanlaması ve büyüklüğü gelecekteki belirsiz olaylara bağlı olan ödeme taahhütleridir. KÖİ sözleşmeleri kapsamındaki şartlı yükümlülükler şunları içerebilir (WB, 2017a;85):

- Özel risk değişkenleri üzerine garantiler; özel sektörün sözleşmede belirlenen belirli bir risk değişkenine bağlı sapmadan kaynaklanan gelir kaybını telafi etmek için yapılan ödemelerdir. Bu yol ile ilgili risk, hükümet ve özel sektör arasında paylaşılır. Örneğin, belirli bir seviyenin altında kalmasına yönelik veya döviz kurunun belirli bir aralıkta belirlenmesi veya proje için kamulaştırma giderlerini içerebilir.

- Tazminat hükümleri; örneğin dayanılmaz mücbir sebepler nedeniyle oluşacak özel sektörün zararlarının veya kayıplarının telafisine yönelik taahhüdü içerebilir.

- Fesih ödemeleri; sözleşmenin kamu veya özel sektör tarafından feshedilmesi durumunda, üzerinde mutabakata varılan bir miktarın ödenmesi taahhüdünü ifade eder.

- Borç garantileri veya diğer kredi iyileştirmeleri; bir projeyi finanse etmek için kullanılan borcun bir bölümünü veya tamamını geri ödeme yükümlülüğünü veya teminatını ifade eder. Burada bahsedilen garanti, belirli bir riski veya olayı kapsayabilir.

- Dava masrafları; hükümete yönelik açılacak davalarda oluşabilecek dava masrafları en son şarta bağlı yükümlülüktür.

5.8. Dünyada Kamu Özel Sektör İşbirliği

Bir görüşe göre özelleştirmenin sınırlarına dayandığı, olumsuz sonuçlar doğurdu ve özelleştirmeye yönelik ilginin azaldığı bir dönemde kamu özel sektör işbirliğinin piyasayı etkin kılma aracı olarak ortaya çıktığı savunulmaktadır (Çamur, 2018: 384). Görüş ne olursa olsun, KÖİ'ler bugün tüm dünyada kullanım alanı bulmuştur. Günümüzde, özel sektörün yenilikçilik, beceri ve yatırım konularındaki

uzmanlığı, birçok ülkede kamu altyapısı ve hizmet sunumunda giderek önemli bir rol oynamaktadır. Tüm dünya kamu özel sektör ortaklığını, kamu varlıklarının tasarımı, inşası, finansmanı ve işletimi konusunda özel sektörün katılımı ile yüksek oranlı fayda/maliyet sağlayan kaliteli ve bakımlı varlıkların sağlanması amacıyla faydalı bulunmaktadır (European Bank, 2016:3).

Uygulama başladıktan sonra KÖİ'ler, kamu altyapı ve hizmet yatırımlarının gittikçe büyüyen ve giderek daha önemli bir parçası olmuştur. Eğitimden sağlığa, ulaşımdan hukuka, savunmadan atık yönetimine, kentsel dönüşümden telekomünikasyona kadar çok geniş bir yelpazede kullanılmaktadırlar.

Ekonomik krizlerin dünya çapında gerçekleşen KÖİ'lerin sayısı üzerinde gerçek bir etkisi olduğunu bilinmektedir. Gerçekte, finansal kriz sadece toplam değerleri ve projeleri etkilemekle kalmaz, aynı zamanda KÖİ anlaşmalarında yapısal değişiklikler başlatır ve önümüzdeki yıllar için muhtemel modellerin şekillenmesine öncülük eder. Hükümetlerin, daha yüksek kamu yatırımı ile büyümeyi teşvik ettiği bir dönemde KÖİ'ler, özel sektörün iyileşmesini destekler ve istihdam artışını sağlar (Colverson ve Perera, 2012:18).

Bununla birlikte, KÖİ'lerin finansal krizlere ve etkilerine karşı bağımsızlığı yoktur. Kriz dönemleri KÖİ'lerin istikrarını zayıflatır ve onları hükümetler için makul ve uygulanabilir bir seçenek olarak görülmesini zorlaştırır (Colverson ve Perera, 2012:18).

Ayrıca, kriz döneminde hem paranın hem de borç finansmanın yetersiz olması ve maliyetlerin artması nedeniyle, “fayda/maliyet” argümanı ile yola çıkan KÖİ'lerin etkinliği azalır. Bununla birlikte, küresel finansal politikalarında ve piyasalardaki önemli değişimler KÖİ'lerin nasıl yapılandırılacağı konularının daha çok tartışıldığı zamanlar olması nedeniyle fırsatları da beraberinde taşımaktadır. Krizin ardından KÖİ'lerin geleceğe nasıl evrileceği yönündeki müzakerelerin geleceğe yönelik bir bakış açısı kazandıracığı açıktır (Colverson ve Perera, 2012:18).

Krizde finans piyasaları daha az cazip hale getirildiğinden ve bankalar öz sermayelerini inşa etmeye odaklandıklarından, imtiyaz sahiplerine olan bağımlılıklarını en aza indirmek ve sendikasyon riskinden kaçınmak için çalıştıklarında paraya ulaşım kriz öncesine göre daha güçleşmektedir. Uzun vadeli krizlerin daha büyük bir yansıması olarak, borç verenlerin piyasadaki istikrarsızlığı

ve belirsizliği vurgulaması nedeniyle sözleşmelerde düzenleme ihtiyacı meydana gelmekte ve bu durum yasal gereklilikleri doğal olarak etkilemektedir. Ekonomik krizle ilişkili varlık ve mülk değerlerinde meydana gelen azalma, projelerin finans değerini de etkilediğinden teminat olarak kullanmalarını zorlaştıracaktır. Borç verenlerin belirli borç türlerine temkinli bir yaklaşım sergilediklerinden, daha sıkı kredi onay uygulamaları, artan teminat talepleri ve hükümet garantileri gereksinimleri mevzuata yönelik yansımalar içerecektir (Colverson ve Perera, 2012:18-19).

Aslında yukarıda değinilen konuların tamamı özel sektörün ve KÖİ'lerin risk çerçevesinin değişimi ile ilgilidir. Krizde konuşulan tüm konu finans ile ilgili olduğundan, bu durum risk dağılımında özel sektörün artan payını işaret etmektedir. Risk-getiri dengelenmesinde algılanan azalma, sadece özel sektörün projelerde yer almaya istekli olduğu seviyeyi değil, aynı zamanda hükümetin artan risk karşılığında vermesi gereken tazminatı veya teminatı da etkileyecektir. Hükümet, artan riski belirli müdahale yöntemleri ile dengelemeye çalışabilir ve finansal kriz boyunca hükümetlerin özel sektörün finansman sağlamasına yardımcı olmak için çeşitli yollara başvurması olası durumlardır. Kriz durumları özellikle risk paylaşımı ve değerlemeyi etkilediğinden, bu dönemde yapılan değişiklikler KÖİ sözleşmelerini ve müzakerelerini etkileyerek bir tecrübe birikimine ayrıca sebep olmaktadır (Colverson ve Perera, 2012:18-19).

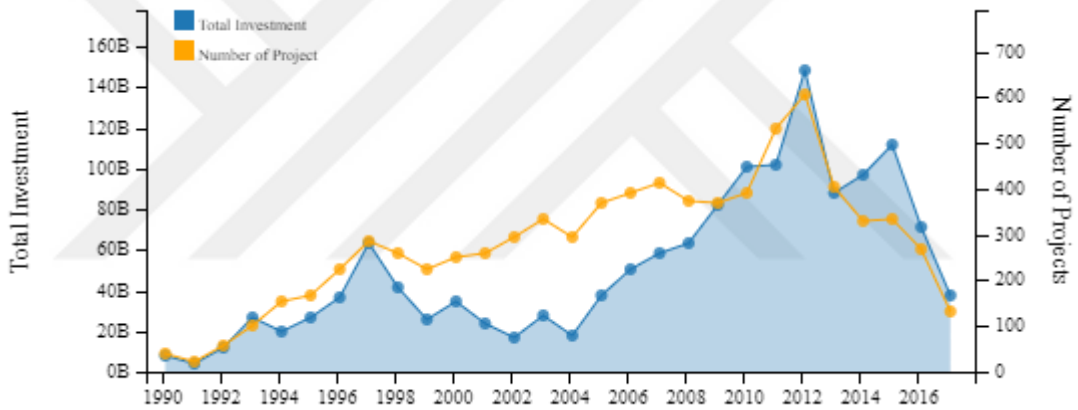
5.9. Dünyada Kamu Özel Sektör İşbirliği Uygulamaları

Colverson ve Perera'ya (2012) göre, KÖİ'lerin küresel karşılaştırması, bir ülkenin KÖİ rakamlarını, bir başka ülkedeki KÖİ rakamlarıyla doğrudan karşılaştırmanın doğru olmamasından dolayı zorluklarla doludur. Benzer şekilde, KÖİ yatırımının finansal raporlaması, verilerin hem kaydedilme yöntemi hem de raporlama şekli yüzünden tamamen uyumlu olmayan bir konudur. Sonuç olarak, KÖİ'lerin görelili boyutlarını ve bir bütün olarak ekonomiye katkılarını değerlendirmek genellikle zordur. Burada bildirilen herhangi bir veriye son derece dikkatli muamele edilmeli ve sadece çizilen çalışma bağlamında değerlendirilmelidir. Veriler burada yalnızca kapsamlı bir nicel analiz değil, çeşitli ülkelerdeki KÖİ etkinliğinin bir göstergesi olarak sunulmaktadır ve farklı yargı alanlarındaki verilerin doğrudan karşılaştırılmaması ve analiz edilmemesi için özen gösterilmelidir.

Gelişmekte olan ülkeler, 1990'lı yıllar boyunca kamu hizmeti sunumunda, özel sektör katılımına yönelik sanayileşmiş ülkelerdeki eğilimi izlemesi nedeniyle KÖİ sularına ayak basmışlardır.

Dünya Bankası'nın "KÖİ veri tabanı" KÖİ uygulamaları konusunda çok geniş bir bilgi ağını içermektedir ve eğilimleri göstermek için kullanışlıdır. Bununla birlikte, bu veri tabanında yer alan projelerin KÖİ tanımını aştığını ve yönetim ve kira sözleşmeleri gibi özel yatırımın olmadığı bazı altyapı projelerini de içerdiğini belirtmek gerekir (Colverson ve Perera, 2012:9). Ayrıca toplanan veriler kamuya açık verilerle sınırlıdır. Bununla birlikte, veriler geliştirmekte olan ekonomiler ve sektörlerdeki, özel sektör katılımının eğilimlerini görmek açısından yararlıdır.

Tablo 2: Dünyada KÖİ Uygulamaları



Kaynak : World Bank PPI Data Base 2015, 07.12.2017

Kaynakta belirtilen tarihte, Dünya Bankası KÖİ Veri Merkezinde yapılan analizde, 1990-2016 yılları arasında 1.429 milyar dolar tutarındaki 5800 proje KÖİ yöntemi ile yapılmıştır. Tüm yatırımlar içerisinde elektrik sektörü en yüksek payı alırken, bu yatırımların yalnızca %3,3 az gelişmiş ülkelerde meydana gelmiştir. Tablodan anlaşıldığı üzere, KÖİ uygulamalarının sayısı ve yatırım tutarları artış göstermiş olsa da son birkaç yılda önceki ortalamasının altında seyretmektedir.

Son iki yıla bakıldığında; Dünya Bankası Global raporuna göre 2016 yılında yükselen piyasalar ve geliştirmekte olan ülkelerde KÖİ yatırımları hızla düşmüştür. 2016'da 242 projeye yürütülen ve 71,5 milyar ABD doları değerindeki projeler, 2015 yılına kıyasla proje sayısı açısından % 37 ve değer açısından % 41 düşüşle 2011-2015 yılları arasında ki yıllık ortalama olan 121,4 milyar ABD doları yatırımın

altında kalmaktadır. 2016'daki yıllık düşüş, 2015'te KÖİ projelerinde öncü olan Türkiye, Peru ve Güney Afrika 'daki ciddi düşüşlerle ortaya çıkmıştır. Benzer şekilde, beş yıllık ortalamayla karşılaştırıldığında bu düşük yatırım oranı, büyük ölçüde, 2011-2015 yılları arasında Türkiye, Hindistan ve Brezilya olmak üzere toplam üç temel pazarın altyapı sektöründeki azalan özel yatırımlarına dayanmaktadır. Aslında hepsi son on yılda büyük programlar ile yatırımlarının toplam sayısını artıran ülkeler arasındadır (WB, 2016).

Görüldüğü üzere projelerinin sayısı da önemli ölçüde azalırken (2016'da kaydedilen 242 proje, 334 proje kapanışa ulaşan 2015 projelerinden yüzde 57 daha düşüktür) 2011-2015 yılları arasında yıllık ortalama proje sayısı 421 olarak gerçekleşmiştir. (2011-2015 yılları arasında yıllık ortalama proje sayısı 421 olarak gerçekleşirken son yıllarda gözle görülür bir düşüş yaşanmış, 2015 yılında 334 olan proje sayısı 2016 yılında 242'ye gerileyerek % 57 lik bir azalma meydana gelmiştir.) 2015 yılında ortalama proje büyüklüğü, altı yıllık dönemde yaklaşık 240 milyon dolar düzeyinde nispeten sabit kalmış ve azalan yatırım eğiliminin, daha az projelerden değil, daha küçük proje boyutlarından kaynaklandığını göstermektedir.

2016 yılında özel sektörün, enerji alanına sağladığı katkıyla yatırım miktarı 43.9 milyar doları bulmuş ve yıllık bazda % 12 artış gözlenmiştir. Ulaşım, su ve kanalizasyon sektöründe hacim ise sırasıyla % 63 ve % 65 oranında gerilemiştir. Ancak 2016'da özel sektör katılımıyla tüm enerji projelerinin neredeyse yarısı Brezilya, (enerji yatırımında 14,2 milyar ABD doları) ve Endonezya'da (6,5 milyar ABD doları tutarındaki enerji taahhüdü) gerçekleşmiştir. Yenilenebilir enerji, sektörün itici gücü olmuş ve özel yatırımcılar tarafından kuvvetle tercih edilmiştir. Özel katılımlı elektrik üretim projelerinin % 88'i yenilenebilir teknolojiye dayanmaktadır ve elektrik üretim projelerine yapılan toplam yatırımın % 61'ini oluşturarak 20,4 milyar ABD doları seviyesinde gerçekleşmiştir. Yenilenebilir enerji yatırımları, ağırlıklı olarak hidroelektrik, güneş panelleri ve rüzgâr teknolojileri üzerine gerçekleşmiştir. Tersine, kömür yatırımları altı yıllık düşüş eğilimini sürdürmüştür (WB, 2016).

Tablo 3: 2016 Yılı KÖİ Yatırımlarının Sektörlere Göre Sayısı ve Tutarları

Sektör	Proje Sayısı	Toplam Yatırım Milyar \$	Yüzde %
Enerji	162	43,8	61,4
Ulaşım	53	25,7	36,0
Su ve Atık	27	1,9	2,6
Toplam	242	71,4	100

Kaynak: World Bank Annual Update, 2016.

2017 yılının ilk yarıyılı ele alındığında, düşük ve orta gelirli ülkelerde enerji, ulaşım ve su altyapısına özel sektör katılımı içeren yatırım taahhütleri 132 projede 36,7 milyar ABD doları olarak gerçekleşmiştir. 2017 yarıyıl yatırımları, 2016 yılı aynı dönemine göre % 24 artışla toparlanma işaretleri gösterse de, son 10 yıl ortalamasının % 15 gerisindedir (WB, 2017b).

2017 yılında da 82 elektrik üretim projesinin 68'inde, toplam elektrik üretim yatırımının % 50'sinde ve toplam kapasitenin % 47'sinde yenilenebilir enerji yatırımları vardır (WB, 2017b).

Toplam yatırımın tutarlarının % 75'inin borcu finanse edilmiş ve bunun % 38'i ticari borç tedarikçilerinden sağlanmıştır. Kalan borcun % 79'u uluslararası kaynaklardan temin edilmiştir. Özel kaynaklar, yatırımların % 48'ini, kamu kaynakları % 23'ünü, uluslararası finans kuruluşları ise ikili kaynakların kullanımıyla yatırımların % 29'unu finanse etmiştir. (WB, 2017).

5.10. Avrupa'da Kamu Özel Sektör İşbirliği Uygulamaları

AB'ye aday ülke statüsünde olan Türkiye'nin Avrupa'da yaşanan gelişmelerden etkilenmemesi söz konusu değildir. Bu sebeple Avrupa Birliğinde KÖİ konusunda alınan yollar ve düzenlemeler doğrudan Türkiye'yi de ilgilendirmektedir. Diğer taraftan, Avrupa ülkelerinde uygulanan modellerin birçoğu Türkiye açısından tecrübelerinden faydalanılacak eşsiz bir ortam yaratmaktadır. Türkiye'de sağlık sektöründe uygulanan YKD modelinin İngiltere'den alınarak

Türkiye'ye göre uyarlanmış olması bunun bir göstergesi olarak kabul edilmelidir. Bu sebeple tezimizin bu bölümünde Avrupa'da ki KÖİ uygulamalarına bakmanın faydalı olacağı değerlendirilmiştir.

Bayansar (2018), AB'de KÖİ modeli konusunda İngiltere'nin lokomotif görevi gördüğünü belirtmektedir. Avrupa ülkelerini üç grupta incelenmektedir. Birinci grupta KÖİ'yi ileri düzeyde uygulayan İngiltere, Almanya, Fransa ve İtalya yer alırken, iki grupta; Hollanda İspanya ve Portekiz'i modelin başlangıç seviyesinde olan ülkeler olarak sınıflandırılmaktadır. Son grupta ise; Belçika, Yunanistan, İsveç gibi KÖİ'ye nispeten geç başlamış ülkeler olarak sıralanmıştır (Bayansar, 2018:250).

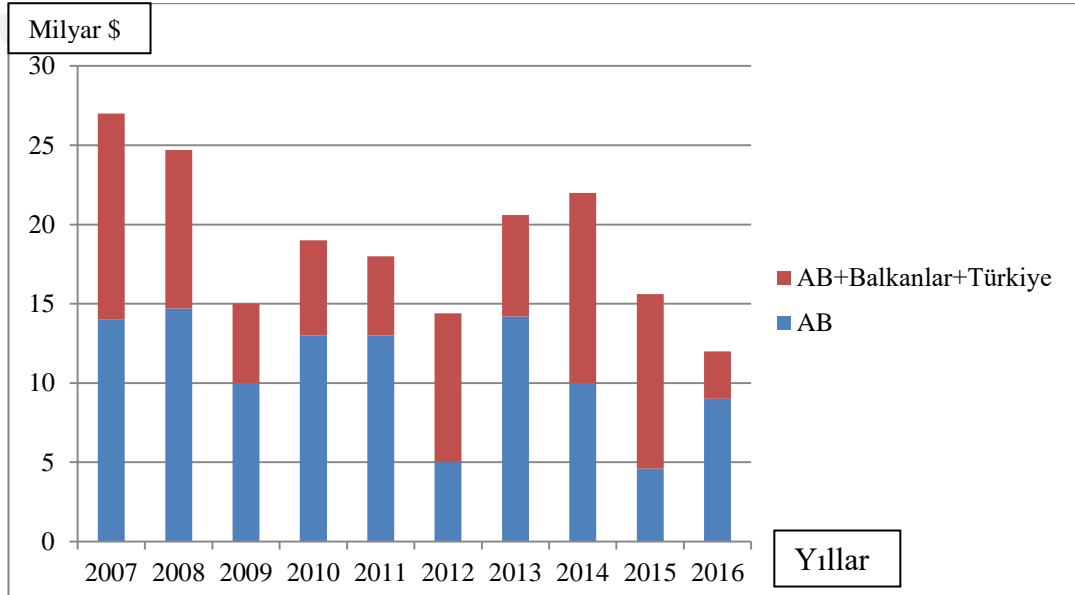
AB, KÖİ modelini, proje maliyetlerini düşürmek, etkin bir risk dağılımı sağlamak, hizmet kalitesini artırmak, yatırım hızını artırmak, kaynak kullanımında etkinlik sağlamak, yeni gelir kaynaklarının yaratılması ve etkin bir kamu yönetimi sağlamak adına desteklemektedir. AB'de KÖİ projeleri ve uygulamaları; AB yasaları, KÖİ modellerini teşvik eden ve kamu borçlanmalarını düzenleyen AB kuralları, Avrupa Komisyonunun KÖİ geliştirme ve destekleme politikaları ve bunların nasıl oluşturulacağını etkileyen ihale yasaları ile üç farklı alanda desteklenmektedir. AB ve IMF tarafından devlet borçlanmalarına getirilen kısıtlamalar KÖİ projelerinin yaygınlaşmasında önemli bir ivme sağlamıştır. 1996 yılında Maastricht Anlaşmasıyla devletlerin borçlanmalarına yönelik bir dizi kısıtlama, ülkeleri devlet borçlanması yapmadan yatırım yapma yollarına yöneltmiştir. Öte yandan AB kuralları ile üye devletlerin ticari etkinliklerin dışında kalan eğitim, sağlık gibi kamu hizmetlerinde de KÖİ projelerine yönelmeleri teşvik edilmektedir (Güzelsarı, 2009:58-60).

Avrupa Komisyonu da uzun yıllardır bu türden projeleri genişletme ve destekleme yönünde çalışmalar yürütmektedir. 2004 yılında Avrupa Komisyonu etkili rekabet ve yasal açıklık koşulları altında KÖİ geliştirmek amacıyla kamu-özel ortaklıkları üzerine 30 Nisan 2004 yılında "Green Paper" adlı bir çalışmayı yayınlamıştır. Avrupa Komisyonu Green Paper'ın ardından "Avrupa KÖİ Uzmanlık Merkezini (European PPP Expertise Centre –EPEC)" kurmuştur. Green Paper, özel sektörün kamu hizmetlerinin görülmesine nasıl dâhil edileceğine ilişkin Komisyonun eğilimlerini belirleyen bir dizi inceleme ve rapordan (DG Markt, DG Regio ve Eurostat) oluşmakta ve Avrupa'da ortaklık uygulamalarının yaygınlaşmasında ve düzenlenmesinde önemli bir rol oynamaktadır. Bu raporlarda özel sektörün kamu

hizmetlerine katılımını genişletmeye, mali ve yönetsel teşvikler aracılığıyla yatırımları artırmanın yöntemi olarak KÖİ'yi özendirmeye ve mali kısıtlılıkları aşmanın bir yolu olarak bu türden projeleri geliştirmeye/teşvik etmeye yönelik stratejiler yer almaktadır (Güzelsarı, 2009:58-60).

AB destekleri ve teşvikleri sonucu üye devletlerde gerçekleşen KÖİ projeleri incelendiğinde 1990 ve 2009 yılları arasındaki 20 yılda, AB genelinde 5 milyar avrodan fazla olan 1.300 KÖİ sözleşmesi imzalanmış ve bu sözleşmelerin toplam sermaye değeri 250 milyar Avro'yu geçmiştir (Colverson ve Perera, 2012:9).

Grafik 1: Avrupa Birliği KÖİ Kapanmış Proje Değeri



Kaynak: The European PPP Expertise Centre (EPEC)

Grafikten görüldüğü üzere KÖİ projelerinde yıllar içinde bir gerileme olmuştur. 2015 yılında yapılan 15,6 milyar avroluk yatırım, 2016 yılında % 22 azalarak 12 milyar avroya düşmüştür.

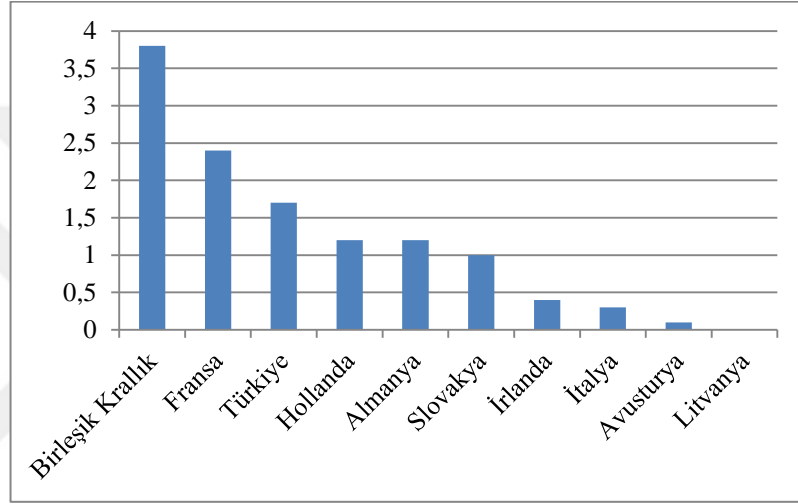
Ancak 2016 yılında 69 proje bitirilmişken, 2015 yılında 49 proje tamamlanmış, ortalama işlem büyüklüğü 174 milyon avroya düşmüştür. (2015, 319 milyon Avro). Bu da son yıllarda proje büyüklüğünün azaldığını göstermektedir.

2016 yılında 2015'e kıyasla altı büyük proje tamamlanmıştır. Bu altı projenin değeri, 4,7 milyar avro tutmuş ve 2016'da yapılan tüm projelerin % 42'sini oluşturmuştur. Avrupa'da tamamlanan bu altı proje şunlardır;

- Askeri Uçuş Eğitim Aşaması II - Sabit Kanat paketi (1.45 milyar Avro), Birleşik Krallık,
- D4 / R7 otoyolu (998 milyon Avro), Slovakya,
- Nord-Pas-de-Calais genişbant ağı (606 milyon avro), Fransa,
- A6 Wiesloch-Rauenberg-Weinsberg otoyolu (600 milyon avro), Almanya,
- A355 otoyolu (560 milyon Avro), Fransa,
- A94 Pastetten-Heldenstein otoyolu (500 milyon Euro), Almanya

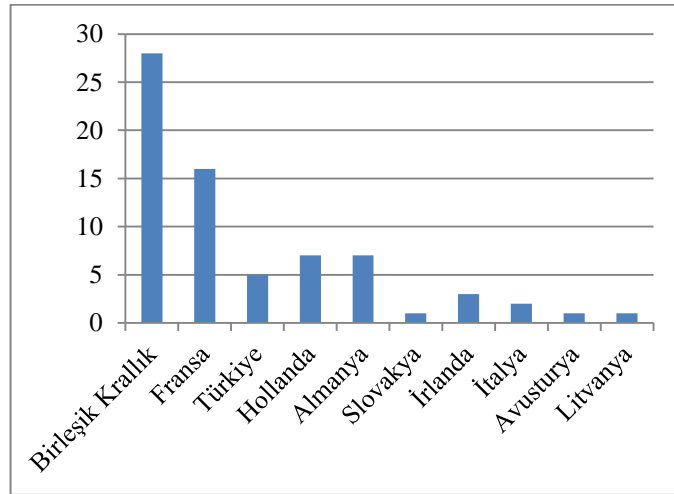
Kapatılan projelerin % 80'inden fazlasını devlet tarafından verilen imtiyaz sözleşmesi veya işletme haklarının devri KÖİ'leri oluşturmaktadır.

Grafik 2: Ülkelere Göre Toplam Proje Tutarı (Milyar Avro)



Kaynak: The European PPP Expertise Centre (EPEC)

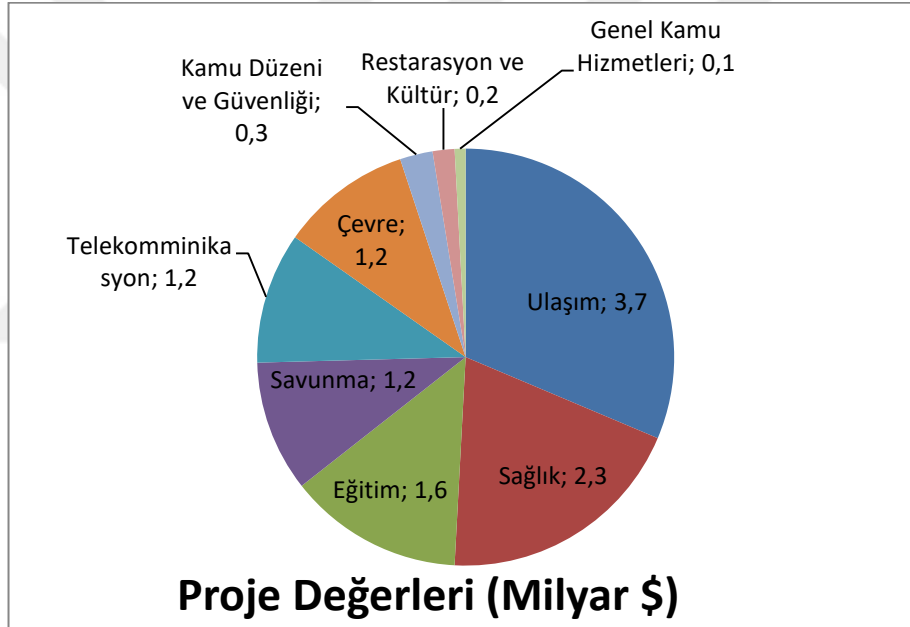
Grafik 3: Ülkelere Göre Toplam Proje Sayısı



Kaynak: The European PPP Expertise Centre (EPEC)

İngiltere, 3,8 milyar avro (2015 yılında 2,4 milyar avro) ile hem değer, hem de 28 kapanan proje ile (2015'te 15) Avrupa'daki en büyük KÖİ pazarıdır. Fransa 2,4 milyar avro ile hem değer açısından hem de 16 kapanan projesi ile proje sayısı bakımından Avrupa'nın toplamda en büyük ikinci KÖİ pazarıdır. İki büyük proje (Nord-Pas-de-Calais geniş bant ağı ve A355 otobanı) Fransa KÖİ pazarının neredeyse yarısını oluşturmuştur. Yedi ülke en az iki projeyi kapatmış (2014 yılında 10 ülke ile karşılaştırıldığında) ve 10 ülke en az bir KÖİ işlemi (2015'te 12) kapatmıştır. Slovakya'da 2009'dan sonra ilk kez bir projeyi tamamlamıştır. İngiltere ve Fransa son beş yılda KÖİ pazarının lideri durumundadır.

Grafik 4: Avrupa Projelerinin Sektörel Dağılımı



Kaynak: The European PPP Expertise Centre (EPEC)

Projeler sektörlere göre incelendiğinde ise;

Ulaştırma sektörü 3,7 milyar dolar ve 11 proje ile ilk sırada yer alsa da bu rakamlar son beş yılın en düşük seviyesinde kalmıştır. Eğitim sektörü ise 1,6 milyar dolar ve 26 proje ile en aktif sektör olmuş ve 2010 yılından itibaren en yüksek seviyeye ulaşmıştır. Sağlık sektöründe proje sayısı artmış ve 15'e ulaşmış ancak toplam sözleşme değeri 2,3 milyar dolar olmuştur. Telekomünikasyonda dört proje tamamlanmış ve tamamı Fransa'da gerçekleşmiştir. Savunma sektörü son üç yıl içinde ilk kapanışını 2016'da kaydetmiştir (Birleşik Krallık Askeri Uçuşu Eğitim

Aşaması II). Çevre sektörü, değer açısından hızlı bir artışla (2015 yılında 374 milyon avrodan) 2016'da 1.2 milyar avroya yükselmiştir.

Tüm bu projelerin finansmanında ise toplam 69 işlemin 17'sinde (2015'te 20), kurumsal yatırımcılar tarafından (Ör: sigorta şirketleri, emeklilik fonları) çeşitli finansman modelleri aracılığıyla borç sağlanması sonucunda yapılmıştır. Genel olarak, bu yatırımcılar Avrupa KÖİ'lerine uzun vadeli (Ortalama 24 yıl) 1 milyar avro (2015 yılında 1.2 milyar avro) ödünç vermişlerdir.

Projelerin finansmanında AB, ulusal hükümetler ve kamu finans kurumları (Yerel veya uluslar üstü) önemli rol oynamışlardır:

- Slovakya'da D4 / R7 otoyolu Avrupa Stratejik Yatırımlar Fonu (EFSI) desteğinden yararlanan ilk işlem olmuş,
- European Investment Bank, 8 KÖİ'yi 1, 2 milyar avro sağlayarak finanse etmiş,
- Bir dizi yerli ve diğer uluslararası finansal kurumlar (Örneğin, Avrupa Yeniden Yapılanma ve Kalkınma Bankası), büyük KÖİ'lerin finansmanına (Örneğin, Türkiye'de çeşitli sağlık projelerine) katılmıştır.

2015'te 22 yıl olan borç vadeleri 2016 yılında 24 yıla uzamış, en uzun vade 33 yıl olarak gerçekleşmiştir. Ortalama borç vadeleri 24 yıl iken Türkiye'nin ortalama borç vadesi 19 yıl olarak gerçekleşmiş, minimum vade 18 yıl, maksimum ise 25 yıl olmuştur. Litvanya ve İtalya'nın 16 yıl olan vadesinden sonra Türkiye Avrupa'daki en düşük vade süresine sahiptir (The European PPP Expertise Centre, 2017).

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE YENİ KAMU YÖNETİMİ VE KAMU ÖZEL SEKTÖR İŞBİRLİĞİ

1980 sonrası yönetsel reformların büyük ölçüde Yeni Kamu İşletmeciliğinden etkilendiği yönünde yaygın bir görüş ve söylem bulunmaktadır (Üstüner, 2000:20). Kamu yönetiminde piyasa modeli ve işletmeci anlayışa dayalı YKY uygulaması, hemen hemen bütün Avrupa ülkelerinde ve pek çok gelişmekte olan ülkede etkili olduğu gibi Türkiye'de de 1980'li yıllardan itibaren etkisini göstermeye başlamıştır. Ancak her ülkenin kendi yönetim, siyasi, ekonomik ve sosyal yapısı ile geleneklerine bağlı olarak, uygulamada benzerlikler kadar farklılıklar da görülmektedir. Bu bağlamda her ülke kendi koşullarına göre YKY'yi yorumlamış ve ülke yönetimine adapte etmiştir. YKY Türkiye'de de neol-liberal düşünceler doğrultusunda piyasa mekanizmasını ve işletmeci bir içeriği model alan bir süreç içerisinde uygulamaya konmaya başlanmıştır.

Bu bölümde Türkiye'de YKY ve KÖİ uygulanma süreci, KÖİ'nin Türkiye tarihçesi, mevzuatı, işbirliği modelleri ve uygulama alanları ele alınacaktır.

1. TÜRKİYE'DE EKONOMİDE LİBERALLEŞME VE YENİ KAMU YÖNETİMİ

Türkiye kuruluş yıllarında özel kesime ağırlık veren serbest ticarete dayalı bir ekonomi modeli hayata geçirmeye çalışmıştır. Ancak 1930'larda devletçi bir karma ekonomik modele geçiş yapılmış, 1950'lerde ise özel sektöre öncelik tanıyan devletçi bir ekonomiye geçilmiştir. 1980'lerin ikinci yarısından itibaren de ağırlıklı karma ekonomik bir model izlenmiştir. 1990'lardan itibaren küreselleşme Türkiye'de daha çok hissedilmiş ve kapitalizmin etkileri giderek artmıştır (Eğilmez, 2019:44).

Neo-liberal politikalar ilk kez Özal döneminde Türkiye'de hayata geçirilmiştir. İngiltere'de ve Amerika Birleşik Devletleri'nde başlayan deregülasyon, serbestleştirme, özelleştirme, devleti küçültme uygulamaları Avrupa'dan önce Türkiye'de karşılık bulmuştur. 1980'lerde önce başbakanlık yardımcılığı koltuğuna

oturan Turgut Özal daha sonra, başbakan olduğu dönemde bu uygulamaları gündeme getirmiştir. Bu dönemde gelişmiş ülkeler, az gelişmiş ülkelerin kalkınma sorunu olarak dışa kapalı olan ekonomik yapılarının dışa açılması, devletin ekonomik sistem üzerindeki ağırlığının ortadan kaldırılması biçiminde belirlemiş ve bunu genellikle IMF ve istikrar önlemlerini içeren stand-by anlaşmaları ile uygun hale getirmiştir. Dünya Bankası yapısal uyarılama politikaları ile değişme sürecini inşa etmiştir. Türkiye 24 Ocak kararları ile ekonominin dış rekabete açılması, yabancı sermayenin özendirilmesi, ihracatın artırılması, ekonomide kamu kesiminin daraltılması, devlet müdahalelerinin asgariye indirilmesi, özel kesimin sermaye birikiminin özendirilmesi ve desteklenmesi, sonuçta piyasa mekanizmasının serbestçe işleminin sağlanması amaçlanmıştır (Temizel, 2007:96).

Ancak en önemli uygulama kamu borçlanması alanında meydana gelmiştir. Osmanlı döneminden beri uzak durulan kamu borçlanması bu dönemde sonuna kadar açılmıştır. Böylelikle Türkiye sıcak paraya açılmış bir pazar olma yolunda ilerlemeye ve hızla kamu kesiminin borçlarını artırmaya başlamıştır. 1980'lerden itibaren kamu kesiminin borçlarının yanına, özel sektör borçları konmaya çalışılmıştır. (Eğilmez, 2019:45-46).

Bu uygulamalar dünya çapında kabul görürken artık başka bir yönetim anlayışı şeklini almış ve yeni kamu yönetimi farklı isimlerde de olsa kabul görmeye başlamıştır. Türkiye'de ise yeni kamu yönetimi anlayışı uygulamaya girdiği yıllardan itibaren hem merkezi hem de yerel birimlerin faaliyet alanlarında oldukça büyük değişikliklerde bulunmuştur. Türkiye'de özellikle merkezi yönetimin faaliyet alanları daraltılarak özel sektöre daha fazla yer verilmeye başlamış devlet geri planda tutulmuştur (Çevikbaş,2012:9). Diğer taraftan başta kamu iktisadi girişimleri olmak üzere özelleştirme ve verimliliği artırma politikaları izlemiştir. Bu politikalar, devletin elindeki işletmelerin özel sektöre satılması ve kamu kurumları tarafından yürütülen bazı hizmetlerin mümkün olduğu ölçüde özel sektör eliyle üretilmesi ve sunumunun sağlanması biçiminde kendini göstermiştir (Eryılmaz, 2004:62).

1980'li yıllarda altyapı yatırımlarına yönelerek, kalkınmaya öncelik verilmesi için yetersiz olan kamu gelirleri sorunu kamu kesimi harcamalarını ve dolayısıyla kamu borçlarını artırarak çözülmüştür. 2000'li yıllardan sonra ise özelleştirme hamlesi başlatılmış, elde edilen gelirler yatırıma yönelmiştir. Bütçe açıklarının azaldığı, onun yerine dış ticaret açığı ve cari açığın arttığı bir dönem başlamıştır.

Borçlanmaya dayalı harcamayı artırarak büyüme modeli, özel kurum ve kişilerin borçlanarak harcama yapması ve ekonominin bu yol ile geliştirilmesi amaçlanmıştır (Eğilmez, 2019:168). Eğilmez'e göre bu durum geçici bir refah artışı sağlamış ancak özel sektör borcunun sınıra dayanması ile gelişmenin hızı kesilmiştir. Ona göre borçlanarak özelleştirmeye ve geleceğin gelirini bugünden harcamaya yönelik hamlelerle geçici refah sağlanabilirken bu durumun kalıcı hale gelmesi mümkün değildir

Özelleştirme özellikle 2002 yılından itibaren yaygınlaşmaya başlamıştır. Çok yüksek miktarda özelleştirme geliri elde ederek bu gelirlerle bir yandan bütçe finanse edilmeye çalışılmış diğer yandan da birçok altyapı projesi yaşama geçirilmiştir. (Eğilmez, 2019:161).

2. TÜRKİYE'DE KAMU ÖZEL SEKTÖR İŞBİRLİĞİ

KÖİ uygulamaları Türkiye'de 80'li yılların ikinci yarısında ekonomide serbestleşme ve dalgalı kur politikalarının uygulanmaya başlandığı bir dönemde özelleştirmeler ile uygulanmaya başlamıştır. Başlangıçta yalnızca özelleştirme uygulaması varken kanuni alt yapı oluşturuldukça Yap-İşlet ve YİD modelinin özellikle enerji ve alt yapı sektöründe kullanılmaya başlandığı görülmektedir. Ancak özelleştirmelerin ve gerçek anlamda KÖİ uygulamalarının artışı 2002 yılından itibaren olmuştur.

2.1. Kamu Özel Sektör İşbirliği Türkiye Tarihçesi

KÖİ modelinin pek çok çeşidi vardır ve KÖİ uygulamaları ülkelere göre değişiklik göstermektedir. Uygulamayı oluşturan temel unsur o ülkede uygulanan yasal mevzuattır. Ancak son yıllarda tüm dünyada uygulanmaya başlanan model artık evrensel bir görünüm kazanmıştır. Model, Dünya'da olduğu gibi Türkiye'de de eğitim, sağlık ve altyapı gibi farklı pek çok hizmet sektöründe kullanılmaktadır.

Türkiye'de KÖİ, Osmanlı İmparatorluğu döneminde (1910 yılında) yürürlüğe giren "Kamu Yararına Dönük İmtiyaz Hakkı Kanunu" ile modern anlamda ilk kez uygulanmıştır.

Özel sektör katılımı ile kamu hizmetlerinin yapılması için gereken genel kurallar, mevzuat ve yasal oluşum ancak 1980'li yılların sonuna doğru proje bazında

ve ihtiyaç doğdukça parça parça oluşturulmaya başlanmıştır (Tunç ve Özsaraç, 2015:6) .

Bugün, Türkiye'de özel sektör ağırlıklı olarak YİD, Yİ, YKD ve İHD yoluyla kamu hizmetlerinin sunulduğu pek çok tür proje yer almaktadır. Mevcut yönetmeliklere göre KÖİ'ler her ne kadar yüksek teknoloji ve yüksek maddi kaynak gerektiren alanlara yönlendirilmek istense de özellikle kentsel altyapı yatırımları ile ilgili olan enerji, ulaştırma ve sağlık gibi sektörlerin dışında maalesef kendine henüz yer bulamamıştır. Türkiye'deki KÖİ modeli ağırlıklı olarak ulaştırma sektörü (Demiryolları, otoyollar, limanlar, havaalanları ve köprüler), enerji sektörü (Elektrik üretim ve iletim), su temini ve genel idari konular (Sınır kapıları) gibi yatırım alanlarını içermektedir.

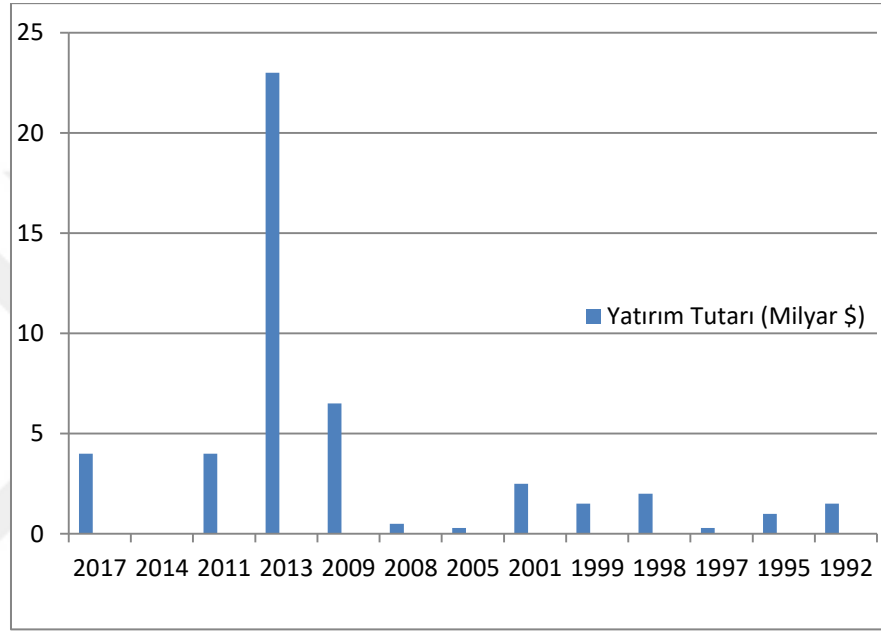
Son zamanlarda da, KÖİ'nin sağlık sektörü ile ilgili olan uygulamaları; 2005 tarih ve 5396 sayılı kanunun kabulü ile birlikte uygulanmaya başlanmıştır. İstanbul Üçüncü Havalimanı projesi de 36 milyar dolarlık bütçesi ile KÖİ konusuna kamuoyunun dikkatini çeken bir yatırım olmuştur. Ayrıca yakın gelecekte, hükümetin; KÖİ modelini eğitim sektöründe de kullanmak istediğine dönük güçlü bir eğilimin olduğunu görmekteyiz.

Türkiye KÖİ uygulamalarında, özellikle de sağlık sektöründe YK modelini İngiltere'den örnek almıştır. Yine de iki ülke arasındaki uygulamalarda birçok farklılıklar vardır. Örneğin, İngiltere'deki sistemin aksine Türkiye'de; Hazine Bakanlığı'na ek olarak, Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı, Özelleştirme İdaresi, Kamu İhale Kurumu, Bakanlıklar ve bazı durumlarda belediyeler dahi süreçte yer alan diğer kuruluşlar olarak karşımıza çıkmaktadır. KÖİ'nin türüne ve uygulandığı bölgeye bağlı olarak kurum ve kuruluşların süreçteki katılım oranları da değişkenlik göstermektedir (Tunç ve Özsaraç, 2015:6). Gelişmekte olan ülkeler kategorisinde yer alan Türkiye, KÖİ projeleri büyüklüğü bazında dünyada öncü ülkelerden biri olmasına rağmen, hedeflenen gelişmeyi, gerekli yasal mevzuatı ve KÖİ'lerin ileri teknoloji ve kaliteli eğitim uygulamalarına yönelik istenen eğilimi oluşturamamıştır. KÖİ'ler Türkiye'de hep özelleştirme faaliyetlerinin gölgesinde kalmıştır. Ayrıca, Türkiye'nin 2000'lerden sonra yaşadığı üç ağır kriz; makroekonomik koşulları ve yatırım ortamını olumsuz yönde etkilemiş ve KÖİ modelinin gelişmesinin önündeki engellerden biri haline gelmiştir.

Eleştirel bir yaklaşım ile Çamur (2018), kamu özel sektör işbirliği uygulamalarının dünya çapında genel anlamda popülerliğini kaybetmeye başladığını ancak Türkiye'de bir sihirli formül olarak sunulmasıyla destek görmeye devam ettiğini belirtmektedir (Çamur, 2018:385).

Türkiye’de KÖİ projelerinin yıllara sair yatırım tutarları aşağıdaki tabloda verilmiştir.

Grafik 5: Yatırım Tutarlarının Yıllara Göre Dağılımı



Kaynak: Kalkınma Bakanlığı Kamu Özel İşbirliği Envanteri (Kalkınma Bakanlığı, 2017).

Görüldüğü gibi 2009 yılına kadar fazla bir gelişme gösterilememiş, 2009 yılından sonraki dönemde yapılan yatırımlar enerji sektörü, şehir hastaneleri ve 2014 yılında üçüncü havalimanı projesiyle ivme kazanmıştır. Bu durum KÖİ modeline uygun yüksek bütçeli projelerin finansal anlamda desteklenmesinde kredi arayışına hazine garantisi getirilmesi ile ilgilidir.

Bu tip projelerin desteklenmesinde hükümet, 2010’da 4749 sayılı kanunla, kamu-özel ortaklığı modeliyle yaptırılacak işlerde, hazinenin borç üstlenme taahhüdü vermesine olanak sağlayan bir düzenleme yapmıştır. Sadece yetki niteliği taşıyan düzenlemenin ardından 2013 yılında ise aynı kanuna ek olarak çıkarılan 6456 sayılı kanunla verilecek garantinin çerçevesi belirlenmiştir. Bu kanuna istinaden Hazine Müsteşarlığı da yayınladığı yönetmelik ile garantilerin verilmesine yönelik usul ve

esasları belirlemiştir. Bu düzenlemeyi takiben hazine garantisinin işleyişine yönelik mevzuat altyapısının tamamlandığı 2013 ve 2014 yılları ise rekor proje sözleşmelerinin imzalandığı yıl olarak kayıtlara geçmiştir. Bu iki yılda yaklaşık toplam 62 milyar dolarlık sözleşme hayata geçirilmiştir (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2015).

2.2. Kamu Özel Sektör İşbirliği Mevzuatı

KÖİ uygulanmasına ilişkin yasa ve yönetmelikler, o ülkedeki yasal geleneğe ve mevcut / eski yasalara bağlı olarak değişiklik göstermektedir. Birçok ülke, KÖİ yoluyla altyapı ve hizmetlerin sağlanmasına özel sektör katılımının kolaylaştırılmasını mümkün kılan kanunları kabul etmiştir.

Kamu yatırım ve hizmetlerinin KÖİ ile gerçekleştirilmesinde Türkiye’de İmtiyaz, YİD, İHD, Yİ, YKD gibi modeller günümüze kadar uygulanmış ve uygulanmaya devam edilmektedir. Ancak Türkiye’de KÖİ sistemi oldukça karmaşık bir ağ içinde koordine edilmeye çalışılmaktadır. Bu karmaşık yapıyı aşmak için, Türkiye’de çerçeve bir KÖİ kanunu bulunmamaktadır. Mevzuat ve kanunlar ihtiyaç doğdukça ve sektörel bazda ortaya çıkmıştır. Dolayısı ile KÖİ ile ilgili yapılan düzenlemelere baktığımızda, tam bir sınıflandırma yapmak zordur. Bu çerçevede 1980’li yıllardan itibaren çeşitli yasal düzenlemeler yapılarak KÖİ modellerinin yasal altyapısı oluşturulmaya çalışılmıştır. (Kalkınma Bakanlığı, 2015).

1980’li yılların sonunda kamu özel sektör ortaklığı modellerine ilişkin kural ve şartlar, her bir model için ayrı ayrı düzenlenmiş ancak 4046 sayılı ve 24.11.1994 tarihli Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun’un yürürlüğe girişi ile çeşitli modellerin yasal düzenlemesine ilişkin bir girişim olmuştur (Yılmaz, 2016). Ancak özelleştirme ile ilgili kanun bu düzenlemenin başlangıcı olsa da KÖİ modellemesini tam olarak özelleştirme ile kavramsallaştırmak doğru değildir.

1984’den bu yana tek tek sektörlerde (Elektrik, su, karayolları, havayolları, iletişim), çeşitli modelleriyle yürütülen, kamu özel işbirliğiyle uygulamaya geçirilen projeler, edinilen tecrübeler, karşılaşılan problemler, uygulanabilecek yeni modeller ve çözüm önerileri sonunda elde edilen bilgiler eşliğinde yönetilmeye çalışılmıştır. 2005 yılından itibaren DPT Müsteşarlığı tarafından KÖİ yöntemini kullanan kurum ve kuruluşların katılımıyla bir çerçeve yasa çalışması başlatılmıştır. Bu çalışmalar sonucunda ihtiyaçlar değerlendirilip, KÖİ yönteminin uygulanabileceği tüm sektör

ve modelleri kapsayacak şekilde bir çerçeve kanun taslağı hazırlanmış ve ilgili kurum ve kuruluşların görüşlerine başvurulmuştur. 2007 yılına kadar bu çalışmalara devam edilmiş, ancak bu çerçeve yasa kanunlaşmamıştır (Güzelsarı, 2009:64, Boz, 2013:284). 2009 yılında “Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Kamu Kesimi ile Özel Sektör İşbirliği Modelleri Çerçevesinde Gerçekleştirilmesine İlişkin Kanun Tasarısı Taslağı” adıyla yeni bir metin oluşturulmuştur. KÖİ çerçeve yasasının çıkmamış olması sektörel bazda düzenlemeleri gerektirmiş ve ihtiyaç duyuldukça hukuki düzenleme yapma yoluna gidilmiştir.

Söz konusu hukuki düzenlemelerle birlikte KÖİ alanındaki kanun ve yönetmeliklerin sayısındaki artış ve çeşitlilik, mevzuatta dağınıklığa ve farklı uygulamalara yol açmış ve bu sebeple idari uygulamalarda belirli bir standardizasyonun oluşması sağlanamamıştır. Bu durum ayrıca KÖİ'nin mevzuat altyapısının anlaşılıp benimsenmesini ve uygulayıcılar tarafından istenildiğinde kolaylıkla ulaşılmasını da zorlaştırmıştır. KÖİ mevzuatının dağınıklığı hem kamu idareleri hem de özel sektör yatırımcıları tarafından eleştirilmiş bu doğrultuda; KÖİ'ye ilişkin çerçeve bir kanun ihtiyacının olduğu ile söz konusu kanunun yasalaşmasının sağlanacağı, başta 10. Kalkınma Planı olmak üzere diğer resmi belgelerde ve çeşitli toplantılarda dile getirilmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2015).

Bugün KÖİ'ler; özelleştirme kanununun yanı sıra farklı sektörlere ait diğer kanunlar ve mevzuatlar çerçevesinde de düzenlenmektedir. Yönetmeliklerdeki çarpıklıklar gelişmekte olan pek çok ülkede de mevcut olup KÖİ politikasının başarısını engelleyen önemli bir sorun olarak değerlendirilmektedir.

Fakat Türkiye'nin KÖİ'leri hukuki anlamda anayasaya dayandırmış olması umut verici bir gelişme olarak tanımlanabilir. Anayasamıza 1999 yılında yapılan düzenlemede madde 47'ye Ek:13/8/1999-4446/1 maddesiyle “Devletin, kamu iktisadi teşebbüslerinin ve diğer kamu tüzelkişilerinin mülkiyetinde bulunan işletme ve varlıkların özelleştirilmesine ilişkin esas ve usuller kanunla gösterilir.” Ve Ek:13/8/1999-4446/1 maddesiyle “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” diyerek özelleştirme ve KÖİ'lerin anayasal çerçevesi oluşturulmuştur. Anayasada yapılan bu değişiklik 3996 sayılı yap- işlet devret

modeline ilişkin kanuna eklenmiştir. Ayrıca anayasada madde 125'in değiştirilmesi ile uluslararası tahkim yolu açılmış, 4501 sayılı ve 21/01/2000 tarihli kanun ile tahkim yolu kanuni statüsüne kavuşmuş, anayasa madde 155 ile Danıştay bu kanunlar üzerinde ve sözleşmelere yönelik görüş bildirmek üzere yetkilendirilmiştir (Güzelsarı, 2009:66-67). Bu gelişme, KÖİ'nin Türkiye'deki evrimleşme sürecinde olumlu bir aşama olarak değerlendirilebilir

Ayrıca, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005), Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) ve Onuncu Kalkınma Planlarında da (Kalkınma Bakanlığı,2013-2018) KÖİ uygulamalarını geliştirmek için açık hükümler yer almaktadır. Şöyle ki Onuncu Kalkınma Planında;

“Madde 581: Türkiye'nin artan altyapı ihtiyaçlarının karşılanmasında kamu kaynaklarının kullanılması yanında özel sektörün katılımıyla sağlanacak alternatif finansman modellerinden de yararlanılmasına gerek duyulmaktadır. Bu çerçevede son yıllarda gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesinde yaygın olarak kullanılan KÖİ modeli Türkiyede de uygulanmaktadır. Dokuzuncu Kalkınma Planı döneminde yetki verilen yap-işlet-devret ve yap-kirala modelli projelerin sayısı 46'ya, bu projelerin toplam yatırım tutarı ise 28,5 milyar dolara ulaşmıştır.” denilmektedir.

Onuncu Kalkınma Planında ayrıca, mevzuatın çerçeve bir yasayla bütüncül bir yapıya kavuşturulması ihtiyacı, kamu kurumlarının KÖİ alanında proje planlama ve yönetim süreçlerinde uzmanlığa dayalı kurumsal kapasitelerinin geliştirilmesi ihtiyacı, kamu yatırımlarında, KÖİ modeliyle yürütülenler dâhil, eğitim, sağlık, içme suyu ve kanalizasyon, bilim-teknoloji, ulaştırma ve sulama sektörlerine öncelik verilmesi, adalet, güvenlik içme suyu, kanalizasyon ve teknolojik araştırma sektörlerinin, paylarının verilen öncelikler çerçevesinde artması, KÖİ uygulamalarına ilişkin geleceğe yönelik yol haritası niteliğinde bir strateji belgesi hazırlanması ve dağınık yapıdaki KÖİ mevzuatının çerçeve bir kanun altında toplanması, KÖİ politika ve uygulamalarının koordinasyonu güçlendirilecek, projelerin bütçe üzerindeki risk ve etkilerini ölçebilecek etkin bir izleme ve değerlendirme sistemi oluşturulması tavsiye edilmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2013, Onuncu Kalkınma Planı).

KÖİ'lerin finansmanına yönelik kanuni düzenleme ise, 2010 yılında 4749 sayılı kanunla, kamu-özel ortaklığı modeliyle yaptırılacak işlerde, hazinenin borç

üstlenme taahhüdü vermesine olanak sağlayan bir düzenleme ile yapılmıştır. Sadece yetki niteliği taşıyan düzenleme sonrasında 2013 yılında ise aynı kanuna ek olarak çıkarılan 6456 sayılı kanunla verilecek garantinin çerçevesi belirlenmiştir. Bu kanuna istinaden Hazine Müsteşarlığı da yayınladığı yönetmelik ile garantilerin verilmesine yönelik usul ve esasları belirlemiştir. (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2015). Bu düzenlemeyi takiben KÖİ projeleri yukarıda da değinildiği gibi ivme kazanmıştır.

Türkiye’de KÖİ ile ilgili mevzuatın gelişimi aşağıdaki şekilde özetlenebilir (TEPAV, 2016 Web):

- 1910: “Menafii Umumiyye Mütcellik İmtiyazat Hakkında Kanun” (1910) Osmanlı döneminden kalan kanun halen imtiyaz oluşturan hizmetlerin özel sektöre devrinin genel yasal dayanağı oluşturmaktadır.
- 1984: 3096 S.K. İle TEK tekelinde bulunan elektrik üretimi, iletimi, dağıtımı ve ticareti için özel sektörün görevlendirilebilmesi imkânı getirilerek altyapı projelerinde kamu özel sektör işbirliğinin ilk yasal altyapısı oluşturulmuştur.
- 1988: 3465 S.K. ile Karayolları Gn. Md.’nün uhdesinde bulunan otoyol yapım ve bakım ve hizmetlerinin özel sektörde yapılabilmesi imkânı getirilmiştir.
- 1994: 3996 S.K. ile Yap-İşlet-Devret modeli tanımlanmıştır. Uygulamada çıkan bazı anayasal sorunlara rağmen, bu kapsamda özellikle elektrik üretimi alanında projeler hayata geçirilmiştir.
- 1997: 4823 S.K. ile elektrik üretim tesislerinin Yap-İşlet Modeli ile kurulabilmesi sağlanmıştır. 2006 yılında 5539 S.K.’da yapılan değişiklikle TEAŞ’la yapılacak anlaşmaların özel hukuk sözleşmeleri olması hükme bağlanmıştır.
- 1999: Anayasada yapılan değişikliklerle YİD sözleşmelerinin özel hukuk hükümlerine ve uluslararası tahkime tabi olma imkânı getirilerek uygulamada karşılaşılan temel sorunlar giderilmiştir.
- 2004: 5183 Sayılı Danıştay Kanununda yapılan değişiklikle YİD ve Yİ konularında ihtisas dairesi oluşturularak yargısal alanda etkinlik artırılmıştır.
- 2005: 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ve 5393 Sayılı Belediye Kanunu ile yerel yönetimlerin görev alanlarına giren yatırımların YİD veya Yİ ile yapılması imkânı getirilmiştir. 5335 sayılı kanun ile uzun süreli kiralama uygulaması getirilmiştir.

- 2005: YİD ve Yİ modelleri dışında ilk somut KÖİ düzenlemesi 5396 S. K. ile Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu'na eklenen bir madde ile yapılmıştır. Buna göre özel sektörece yapılacak sağlık tesisleri bakanlıkça kiralanacaktır (Yap-Kirala-Devret)

- 2008: 5762 S. K. ile 3996 YİD kapsamı genişletilmiştir.

Uygulanan modele göre kanunları listelemek gerekirse;

Tablo 4: Türkiye’de KÖİ Modellerine Yönelik Kanunlar

Model	İlgili Kanunlar
İmtiyazlar Hakkında Genel Kanun	1910 sayılı Menafii Umumiyyeye Mütealîk İmtiyazat Hakkında Osmanlı Kanunu
	1910 sayılı Menafii Umumiyyeye Mütealîk İmtiyazat Hakkında Kanuna Bazı Maddeler Teyziline ve Bu Kanunun bazı Maddelerinin İlgasına Dair Kanun
	4483 İzmir Tramvay ve Elektrik Türk Anonim Şirketi İmtiyaziyle Tesisatının Satın Alınmasına Dair Mukavelenin Tasdiki ve Bu Müessesenin İşletilmesi Hakkında Kanun
	4501 sayılı Kamu Hizmetleri ile İlgili İmtiyaz şartlaşma ve Sözleşmelerinden Doğan Uyuşmazlıklarda Tahkim Yoluna Başvurulması Halinde Uyulması Gereken İlkelere Dair Kanun
Yap İşlet Devret	3996 sayılı Bazı Hizmetlerin Yap-işlet –Devret Modeli Çerçevesinde yaptırılması Hakkında Kanun,
	3996 sayılı Bazı Hizmetlerin Yap-işlet –Devret Modeli Çerçevesinde yaptırılması Hakkında Kanununun Uygulama ve Esaslarına İlişkin Kanun
	3465 Sayılı Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Erişme Kontrollü Karayolu (Otoyol) Yapımı, Bakımı ve İşletilmesi ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun
	3096 sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuramların Elektrik Üretimi, İletimi ve Dağıtımını Ticareti ile Görevlendirilmesi hakkında kanun
Yap İşlet	4283 sayılı Yap-İşlet Modeli İle Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması Ve İşletilmesi İle Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun
Özelleştirme ve İşletme Hakkı Devri	4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun, 3465, 3096 sayılı kanunlar
	4458 sayılı Gümrük kanununun 218/A maddesi (Gümrük Kapılarının İşletme Haklarının Devri)
	5335 sayılı Kanununun 33. Maddesi (Havaalanlarının İşletme Hakkı Devri)

Yap Kirala Devret	6428 sayılı Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İşbirliği Modeli ile Tesis Yapıtılması, Yenilenmesi ve Hizmet Alınması Hakkında Kanun
	351 Sayılı Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Kanununun 20. Maddesi
	652 sayılı Milli Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 23. Maddesi

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, 2016.

Türkiye’deki sağlık sektörüne yönelik düzenlemeler son yıllarda projeler ile hız kazanmıştır. 5396 S.K. ile Sağlık Hizmetleri Temel Kanununa ilave bir madde eklenmiş ve özel sektörce yapılacak sağlık tesislerinin bakanlıkça kiralanmasına olanak tanınmıştır. Böylece Sağlık Bakanlığı tarafından başlatılan sağlık hizmetleri projelerinin (YKD modeli) hukuksal çerçevesi oluşturulmaya çalışılmıştır. Yeterli bulunmayan bu düzenlemeye, Mart 2013’te 6428 sayılı, “Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İş Birliği Modeli ile Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” eklenmiş, sağlık hizmetlerinde YKD modeline ilişkin yasal düzenleme tamamlanmıştır. Mayıs 2014’te Yeni YKD Yasası hükümlerinin uygulanmasına ilişkin ayrıntılı şartları belirleyen bir YKD Tüzüğü ile Sağlık Bakanlığının KÖİ projeleri yasal çerçevesi uygulanma usulleri tespit edilmiştir.

Yapılan bu yeni yasal düzenlemeler kamuoyu tarafından her zaman olumlu karşılanmamıştır. Örneğin, kamu ihalelerinin finansmanı ile ilgili 4349 sayılı kanuna dayalı olarak 19 Nisan 2014’te yayınlanan büyük projelerin finansmanına hazine garantisi getiren uygulama yönetmeliği, (Hazine Müsteşarlığı Tarafından Gerçekleştirilecek Borç Üstlenimi Hakkında Yönetmelik) ülke içerisinde birtakım tartışmaları beraberinde getirmiştir. Yönetmelik kapsamında öne çıkan ve hazine garantisi verilen altı proje içerisinde yer alan, üçüncü havalimanının bütçesi 22,1 milyar avro, üçüncü köprü’nün 2,5 milyar dolar; sözleşmesi imzalanmış veya imza aşamasında olan şehir hastanelerinin 9.5 milyar dolar ve Avrasya Tüneli’nin ise 1.3 milyar dolar olarak belirlenmiştir. Bu altı proje için verilecek toplam hazine garantisi ise 49.8 milyar dolara ulaşmıştır. (T.C. Başbakanlık Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı, 2015).

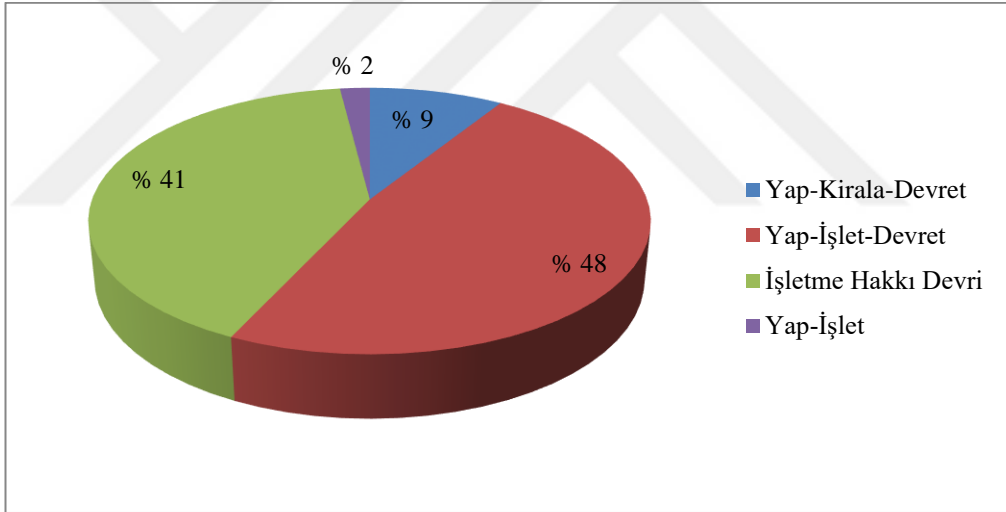
Bu büyüklükte oluşan hazine garantileri şayet iyi denetlenmezse, işlerin iyi gitmesi durumunda kâr şirketin olurken, kötü gitmesi durumunda oluşacak mali yükün hazineye kalacağı yönünde eleştirilere maruz kalmıştır. Diğer bir eleştiri ise;

zamanlaması, amacı, yöntemi ve kapsamı siyasal ağırlıklı olduğu için hazine garantisinin, merkez bütçe disiplinini bozucu yönde sonuçları olacağı yönündedir. Diğer bir eleştiri ise büyük projelerde işi almış olanların zora düştüklerinde işi veya yükümlülüklerini yürütemiyor diyerek yükü kamunun sırtına yükleyebilecekleri yönündedir (Tunç ve Özaraç, 2015:6)

2.3. Türkiye’de Kamu Özel Sektör İşbirliği Modelleri

Türkiye’de KÖİ alanında Yap-İşlet-Devret, Yap-Kirala Devret, Yap-İşlet ve İşletme Hakkı Devri modelleri uygulanmaktadır. Türkiye’de bulunan bu modeller 1986’dan 2016 yılına kadar incelendiğinde en çok kullanılanı % 48 ile Yap-İşlet-Devret (101 Proje), onu % 41 ile İşletme Hakkı Devri (87 Proje) izlemekte, % 9 ile Yap-Kirala (18 Proje) ve % 2 ile Yap- İşlet (5 Proje) modeli son sıralarda bulunmaktadır.

Grafik 6: KÖİ Uygulama Modellerinin Sayısal Dağılımı (1986-2016)



Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, 2016.

Sözleşmesi imzalanmış bu projelerin kullanılan modele göre sektörel dağılımına bakıldığında, YİD modelinde 30 proje ile ulaştırmanın (Karayolları) öne çıktığı, bunu 25 proje ile enerji, 15 proje ile yat limanı ve turizm tesisleri izlemektedir. İHD modelinde 51 proje ile enerji sektörü önde, onu 18 proje ile liman ve 8’er proje ile karayolu ve havaalanı projeleri izlemektedir. YKD 18 proje ile sağlık sektöründe, Yİ ise 5 proje ile enerji sektöründe uygulanmaktadır. (Kalkınma Bakanlığı, 2016)

2.3.1. Yap-İşlet

Yap-işlet modeli çoğunlukla Türkiye’de elektrik enerjisi üretiminde kullanılmaktadır. Türkiye’de sözleşmesi imzalanmış, toplam bedeli 123,5 milyar doları bulan projelerin 4,1 milyar doları bu modelle yürütülmektedir (Kalkınma Bakanlığı,2016, KÖİ Raporu).

Bu modelde mülkiyet özel sektörde kalmakla birlikte, devlet tarafından termik santral kurma ve işletme izni verilmekte, üretilen elektriğe devlet satın alma garantisi vermektedir. Sözleşme sona erdiğinde tesisin mülkiyeti özel sektörde kalmaktadır.

Bu model 1997 tarihli ve 4283 sayılı Yap-İşlet Modeli ile “Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması Ve İşletilmesi İle Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun” ile düzenlenmiş, bu kapsamda beş tesis yapılmış ve 4271 megavat gücünde elektrik üretimi sağlanmıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2016).

2.3.2. Yap-İşlet-Devret

Türkiye’de en çok kullanılan modeldir. Özellikle ulaşım sektöründe ve enerji sektöründe kullanılmaktadır. Türkiye’de sözleşmesi imzalanmış 123,5 milyar dolarlık toplam projelerin 77,6 milyar doları bu modelle yürütülmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2016).

1994 yılında çıkarılan 3996 kanun ile kamu kurum ve kuruluşlarınca (Kamu iktisadi teşebbüsleri dâhil) ifa edilen, ileri teknoloji veya yüksek maddi kaynak gerektiren bazı yatırım ve hizmetlerin, yap-işlet-devret modeli çerçevesinde yaptırılması sağlanmıştır. 2011 yılında çıkarılan bir kanuna istinaden düzenlenen yönetmelikle uygulama usulü belirlenmiştir. (Kalkınma Bakanlığı, 2015)

Yap işlet devret modelinde, kamuya ait bir arazi özel sektöre tesis inşa etme üzere verilmekte, riskler özel sektör ve kamu arasında paylaşılmaktadır. Özel sektör genellikle uzun bir süre için tesisinin işletmesini, bakımını ve onarımını üstlenmekte sonrasında ise tesisi kamuya devretmektedir Bu model otoyol, havalimanı, liman, köprü, tünel, tabiat parkı ve toptancı hali gibi tesislerin yapımında kullanılmıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2016).

2.3.3. Yap-Kirala-Devret

Türkiye’de son yıllarda sağlık sektöründe kullanılmaya başlanan modeldir. Türkiye’de sözleşmesi imzalanmış 123,5 milyar dolarlık toplam projelerin 10,6 milyar doları bu modelle yürütülmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2016).

Yap-kirala-devret modelinde ise özel sektör tesisi inşa etmekte, fiziksel donanımını sağlamakta, sözleşme süresi boyunca belirlenen alanları işletmekte ve süre sonunda tesisi kamuya devretmektedir. Kamu ise her yıl özel sektöre kira ödemesi yapmaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2016).

YKD modeli özet olarak (i) özel kuruluşlar tarafından bir sağlık kampüsü inşa etmek (İnşa etmek); (ii) böyle bir kampüsün kamu tarafından özel kuruluşlardan kiralanması (Kira) ve; (iii) özel kuruluş tarafından sözleşme döneminin bitiminde kampüsün kamuya bedelsiz olarak aktarılmasını (Transfer) içermektedir (European Bank, 2016:12). Bu model bir kuruluşun binalarını ve altyapısını yönetmek, korumak ve geliştirmek için bütünleşmiş bir yaklaşımdır. Böylelikle söz konusu kamu kuruluşu hizmet binalarının bakım, onarım, yönetim faaliyetlerinden ayrılarak temel iş faaliyetlerine konsantre olmaktadır. Kamu kurumunun, verimliliğini en iyi duruma getirme ve gündelik düzeyde, güvenli ve verimli bir çalışma ortamı sağlanmasını amaçlamaktadır. Sonuçta, kurumsal düzeyde stratejik ve operasyonel hedeflere ulaşmak arzulanmaktadır. Özel sektörden sağlanan destek ile kamu kuruluşunun, kamu hizmetinin sağlanmasına odaklanmasına izin verirken, özel sektör bu hedefin karşılanması için en iyi çalışma ortamını sağlamaya odaklanır (Colverson ve Perera, 2012:4).

Bazı ülkelerde, YKD hizmetlerinin kapsamı, geleneksel olarak kamu sektörünün "temel hizmetleri" olarak düşünülen hizmet unsurlarını da kapsayacak derecede genişletilmiştir. Bu durum daha çok sağlık sektöründe görülmektedir. Türkiye’de de şehir hastanelerinin ve sağlık kampüslerinin yapımında bu model kullanılmaktadır. 6428 sayılı ve 21/2/2013 tarihli “Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İşbirliği Modeli ile Tesis Yapıtırılması, Yenilenmesi ve Hizmet Alınması Hakkında Kanun”la bu yapıya izin verilmiştir.

Türkiye bu model sayesinde, Dünya Bankasının desteğiyle, artan sağlık talebi karşılamak için ülke çapında sağlık altyapısını yenilemek için 50.000 yataklı “Sağlıkta Dönüşüm KÖİ Programı” uygulamaktadır. Üstelik bu program, tıbbi

görüntüleme, laboratuvar hizmetleri, rehabilitasyon, sterilizasyon ve dezenfeksiyon hizmetleri de dâhil olmak üzere çok çeşitli klinik destek hizmetlerini de içermektedir (European Bank, 2016:4).

Bununla birlikte, KÖİ bağlamında özellikle hangi servis türlerinin KÖİ sözleşmelerine dâhil edilmesi için daha uygun olduğu ve böylelikle etkin bir fayda/maliyet oranına ulaşılacağı tartışma konusudur. Ancak evrensel ve kabul edilmiş bir bakış açısına yönelik veriler henüz elde edilememiştir. Bu sebeple sert sözleşmelerin hükümetlerin ellerini uzun yıllar bağlayacağı endişesinden bahisle sadece hizmet alımı yönteminin geliştirilmesi gerektiği yönünde tartışmalar da yaşanmaktadır.

Özellikle sözleşme sürelerinin çok uzun olması ve uzun yıllar boyunca kamu ekonomisine yükleyeceği borçlar düşünüldüğünde sektörel değişimlerin, hizmet sunumuna yaklaşımın ve operasyonel gerekliliklerin bu dönem boyunca değişebileceği ihtimali bu tartışmaların temelini oluşturmaktadır.

2.3.4. İşletme Haklarının Devri (İmtiyaz)

Türkiye’de en çok kullanılan ikinci modeldir. Türkiye’de sözleşmesi imzalanmış 123,5 milyar dolarlık toplam projelerin 31,2 milyar doları bu modelle yürütülmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2016).

İmtiyaz sözleşmeleri ve YKD sözleşmeleri aslında bütün dünyada bir birlerine çok yakın sözleşmeler ile sürdürülmekte ve zaman zaman birbirleri ile de karıştırılmaktadır. YKD modelinde hem altyapının tasarımı, inşası, hem de işletme ve hizmet sunumu bulunduğundan, hizmet sunumunu ve inşaat aşamasını içerebilen imtiyaz sözleşmesi ile yakınlaşmaktadır.

Bu durumu Colverson ve Perera, (2012:3) şöyle açıklamaktadır; İmtiyaz sözleşmeleri ile imtiyazlı KÖİ’ler (Türkiye için YKD modeli) arasında benzerlikler sebebiyle bazı karışıklıklar olduğu, bu durumda iki kamu ihale şeklinin bazı özellikleri paylaştığından ortaya çıktığı belirtilmektedir. Bu karışıklık, KÖİ’lerin ilk yıllarında, terimlerin birbirinin yerine kullanılması yoluyla daha da şiddetlenmiştir. Bununla birlikte, imtiyaz sözleşmeleri ve KÖİ içerisinde kullanılan "imtiyazlar" terimi, küçük nüanslar ile ayrılmıştır.

İmtiyazlı kamu hizmeti, özel sektörün bir kamu sektörü sorumluluğunu veya hizmetini işletmek, bunlara yatırım yapmak ve bunları sürdürmek için münhasır

hakları olan bir sözleşmeyi tanımlar; böylece özel şirket gelirinin bir kısmını veya tamamını hizmetin işletilmesinden alır (Colverson ve Perera, 2012:3).

Ancak bizim burada bahsettiğimiz imtiyaz sözleşmesinin bir diğer KÖİ'den başlıca farkı, özel finans bileşenleri üzerindeki azalmış vurgudur ve imtiyazlar sırasında tesisin mülkiyetinin kamu sektöründe kalması gerçeğidir. "KÖİ ve İmtiyaz" terimleri birleştirildiğinde, bir "imtiyazlı KÖİ" özel olarak, özel sektörün gelirini üretmesi veya hizmetlerinin ödenmesinin toplanması biçimini ifade eder; bu genellikle, kullanıcı ücretleri (Ücretler, su kullanımı) yoluyla toplanır (Colverson ve Perera, 2012:2).

Özet olarak Türkiye'de kullanılan "imtiyaz" bir özel hukuk kişinin bir kamu idaresi ile yaptığı sözleşme uyarınca, kullanıcılardan alacağı ücret karşılığında kendi kâr ve zararına bir kamu hizmetini kurup işletmesi usulüdür.

Bu usulün genel özellikleri aşağıdaki gibidir;

- İmtiyaz iki taraflı bir sözleşmedir,
- İmtiyazın konusu bir kamu hizmetinin kurulması ve işletilmesidir,
- Özel hukuk kişisi, kamu hizmetini, hizmetten yararlanan kullanıcılardan aldığı ücret karşılığında yürütür,
- Kamu hizmeti, imtiyaz sahibi özel kişi tarafından kendi kârına ve zararına işletilir.

İmtiyaz usulü ile bir kamu hizmetinin özel hukuk kişisine işletilebilmesinin başlıca şartı, o hizmetin idarenin tekelinde olmasıdır. Kamu hizmeti imtiyazı sözleşmesi sona erdiği zaman, o hizmete ilişkin tüm malvarlığı kendiliğinden idareye devredilmiş olur (Yılmaz, 2016).

Türkiye'de imtiyaz sözleşmelerinin temeli 576 sayılı 10.06.1910 tarihli "Menafii Umumiyyeye Müteallik İmtiyazat Hakkında Kanun"dur. İmtiyaz Sözleşmeleri, kamu idaresini, altyapı veya kamu hizmetine ilişkin yönetimi, özel sektöre devretme olanağı tanımaktadır. Özel sektör kamu hizmetini kamu idaresi adına işletirken, riski yatırımcı taşımaktadır. Kamu idaresine ödenecek olan hizmet bedeli özel yatırımcı tarafından tahsil edilmektedir. İmtiyazın sona ermesi ile ilgili hizmete ilişkin tüm mallar doğrudan kamu idaresine devredilmiş olmaktadır (Yılmaz, 2016).

Danıştay 10. Dairesi, 29.4.1993 tarih, E.991/1-K 993/172 sayılı kararında,

“Kamu hizmeti niteliği taşıyan bir görevin yerine getirilmesi, idari bir sözleşme ile özel girişimciye devredilmişse, kamu hizmetinin imtiyaz usulü ile yürütülmesi söz konusu olup imtiyaz süresince hizmetten bedelin yasa ile saptanacak bir tarife üzerinden tahsil edilecek olması ve bu hizmet devrinin uzun ve belli bir devre için yapılması, kamu hizmeti imtiyaz sözleşmelerini diğer sözleşmelerden ayıran özelliklerdir.”

şeklinde bir saptamada bulunmuştur (Yılmaz, 2016).

İmtiyaz sözleşmeleri Danıştay tarafından incelemeye tabidirler. 14 Ağustos 1999 tarihli Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe giren 4446 sayılı kanun ve Anayasa’da yapılan değişikliklerle, bu inceleme sadece görüş bildirme ile sınırlandırılmıştır. Bu tip sözleşmelerden kaynaklanan ihtilaflar idare hukuku kurallarına tabi olacaktır ve tarafların aralarında tahkim hususunda anlaşmış oldukları haller hariç olmak üzere, ihtilaflar idare mahkemeleri nezdinde çözümlenecektir (Yılmaz, 2016).

İşletme haklarının devri başta 4046 sayılı “Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun” ile düzenlenmiştir. 5335 sayılı kanunda yapılan değişiklik ile DHMİ’nin Özel Sektör Tarafından İşletilmesine İmkân Sağlayan Kanun değişikliği ile imtiyaz sözleşmesi yapmasına imkân tanınmıştır. 3096 sayılı kanun ile “Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtım Ve Ticareti İle Görevlendirilmesi Hakkında Kanun” ile elektrik sektöründe işletme hakkı devri tanınmıştır. 3465 sayılı “Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Erişme Kontrollü Karayolu (Otoyol) Yapımı, Bakımı ve İşletilmesi ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun” ve “Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Özel Hukuk Hükümlerine Tabi Sermaye Şirketleri Statüsüne Sahip Yerli ve Yabancı Şirketlerin Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtım ve Ticareti İle Görevlendirilmesini Düzenleyen Kanunlar” ile karayollarında ve elektrik dağıtımında devir hakları düzenlenmiştir.

2.4. Türkiye’de Kamu Özel Sektör İşbirliği Uygulamaları

Türkiye’de 1986 yılından itibaren 182 adedi işletmede ve 35’i halen yapım aşamasında bulunan ve 2017 parasal değeri ile 66 milyar dolarlık yatırım ile 217 KÖİ projesi uygulanmış ve 129,5 milyar dolarlık sözleşme değerine ulaşılmıştır (Kalkınma Bakanlığı,2017).

Tablo 5: Proje Sayılarının Sektörlere Göre Dağılımı

SEKTÖR	SAYI
Karayolu	40
Havaalanı	18
Yat Limanı ve Turizm Tesisi	17
Demiryolu	1
Kültür ve Turizm Tesisi	1
Gümrük Tesisi	14
Endüstriyel Tesis	2
Sağlık Tesisi	21
Enerji	81
Liman	22
TOPLAM	217

Kaynak: Kaynak: Kalkınma Bakanlığı Kamu Özel İşbirliği Envanteri (Kalkınma Bakanlığı, 2017).

Cumhurbaşkanı Erdoğan'ın ifadesi ile Türkiye, KÖİ projeleri alanında dünyada bir marka haline gelmiş ve dünyadaki kamu özel sektör projelerinin yaklaşık % 40'ını tek başına gerçekleştirmektedir (NTV Haber, 2017, 21 Temmuz). 2015 yılında tüm dünyada 111,6 milyar dolarlık KÖİ projesi gerçekleşmişken 44,7 milyar dolarlık kısmı Türkiye'de gerçekleşmiş ve bunun 36 milyar dolarlık kısmı 3. Havalimanı projesidir (WB: 2015)

Tablo 6:Sözleşme Değerlerinin Sektörlere Göre Dağılımı

SEKTÖR	TOPLAM (Milyar \$)
Karayolu	17.066.117.178,92
Havaalanı	68.539.962.775,07
Yat Limanı ve Turizm Tesisi	1.874.124.922,79
Demiryolu	244.929.771,20
Kültür ve Turizm Tesisi	135.845.959,60
Gümrük Tesisi	386.408.648,05
Endüstriyel Tesis	1.381.583.979,00
Sağlık Tesisi	11.540.940.874,90
Enerji	25.702.510.577,29
Liman	2.643.589.899,61
TOPLAM	129.516.014.586,43

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı Kamu Özel İşbirliği Envanteri (Kalkınma Bakanlığı,2017).

Türkiye’de toplam 129,5 milyar dolar sözleşme değeri içerisinde 68,5 milyar ABD Doları ile havaalanı projeleri ilk sırada yer alırken, bunu sırasıyla enerji (25,7 milyar dolar), karayolu (17 milyar dolar), sağlık tesisi (11 milyar dolar) vb. takip etmektedir. Sayı itibarıyla ise, toplam 211 proje içerisinde 81 proje ile enerji sektörü ilk sırada yer almış, bunu yine sırasıyla karayolu (40 adet), liman (22 adet), sağlık tesisi (21 adet) vb. projeler takip etmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2017: 21).

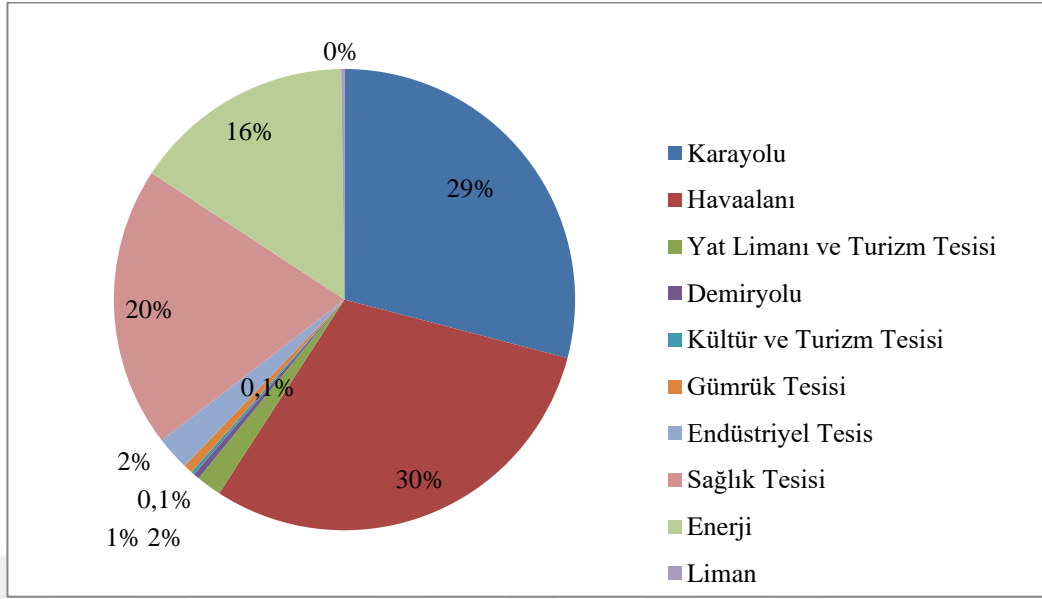
Türkiye bu 217 proje ile 66 milyar dolarlık sözleşme ile neredeyse 130 milyar dolarlık bir sözleşme değerine ulaşmıştır.

Tablo 7: Yatırım Tutarlarının Sektörlere Göre Dağılımı

SEKTÖR	TOPLAM (\$)
Karayolu	17.043.816.135
Havaalanı	17.618.136.957
Yat Limanı ve Turizm Tesisi	1.029.729.558
Demiryolu	244.929.771,2
Kültür ve Turizm Tesisi	135.845.959,6
Gümrük Tesisi	380.301.908,8
Endüstriyel Tesis	1.381.583.979
Sağlık Tesisi	11.540.940.875
Enerji	9.102.485.660
Liman	131.623.077,6

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı Kamu Özel İşbirliği Envanteri (Kalkınma Bakanlığı, 2017).

Grafik 7: Yatırım Tutarlarının Sektörlere Göre Yüzdesi



Kaynak: Kalkınma Bakanlığı Kamu Özel İşbirliği Envanteri (Kalkınma Bakanlığı, 2017).

Ancak tablodan da görüldüğü üzere KÖİ projeleri havalimanı ve karayolları projelerine odaklanmış bunu son yıllarda sağlık sektöründeki yatırımlar izlemiştir. Ulaşım ve enerji sektörüne yapılan yatırımın büyümeye ve diğer sektörler kaldıraç etkisi tartışılmaz ancak büyümeyi ve gelişimi doğrudan etkileyen endüstri ve sanayi yatırımlarının yeterli seviyede olmaması ülkemiz açısından endişe vericidir.

Enerji sektöründe ilerleme sağlanmış ancak tüm dünyada güneş enerjisi konusundaki yatırımlar % 72 oranında artarak 9.4 milyar dolara ulaşmış ve tüm enerji yatırımlarının 2/3'ünü yenilenebilir enerji yatırımları oluşturmuştur (WB: 2015). Türkiye'de ise daha çok termik, jeo-termik ve hidrolik santral yatırımları ağırlık kazanmıştır. Yenilenebilir enerji sektörüne yatırımların bu denli büyük miktarda proje üreten ülkemiz açısından az olması kaygı vericidir. (WB:2015). Gelişmekte olan ülkeler incelendiğinde;

- KÖİ proje stoku yüksek olan ülkeler içerisinde Türkiye'nin proje başına ortalama yatırım tutarının (Sözleşme büyüklüğü) en yüksek olduğu, başka bir ifadeyle diğer ülkelere kıyasla daha büyük projelerin bu yolla finanse edildiği,
- Gelişmekte olan ülkeler genelinde bu projelerde değer olarak en yüksek yatırımın bilgi-iletişim teknolojileri (Telekomünikasyon) sektöründe yapıldığı, Türkiye'de ise havaalanı projelerinin ilk sırada yer aldığı görülmektedir (WB: 2017).

Diğer taraftan KOİ'lerin dezavantajları arasında bulunan uzun vadede kamu borç yükünü artırması sorunu Türkiye'de de ortaya çıkmaya başlamıştır. Daha önce değinildiği gibi Türkiye'de uygulanan KOİ uygulamalarının sözleşme değeri olarak çok yüksek seviyede oluşması bu riski daha da artırmaktadır.

Ancak tüm dünyada yaşanan krizin etkisi Türkiye'de gerçekleştirilen bu projeleri uzun vadede etkilemesi kaçınılmaz görülmektedir. Özellikle kurda oluşan artış sözleşmesi imzalanmış projelerin uzun dönemde kamuya olan yükünü artırmıştır.

Kalkınma Bakanlığı ve Başbakan Yardımcısı Mehmet Şimşek de, Türkiye'de kamu özel ortaklığıyla yapılan projelerde uzun vadeli fon sıkıntısı yaşanabileceğini belirtmiş ve kamunun yükümlülüklerinin bu projelerde iyi analiz edilmesi gerektiğini vurgulamışlardır. Kalkınma Bakanlığı şehir hastanelerine ödenecek kiraya da dikkat çekerek, kurdaki artışın şehir hastanelerinin maliyetini arttığını açıklamıştır. Bakanlığın tespitlerine göre, Türkiye'de kamu özel ortaklığıyla çok sayıda projenin uygulamaya konulması, diğer taraftan da Türkiye'deki proje büyüklüklerinin artması, bazı projelerde finansal kapanışı zorlaştırmaktadır. Yaşanan krizin etkilerinin süreceği ve Türkiye'deki projelerin büyüklüğü dikkate alındığında gelecek yıllarda uzun vadeli fon sıkıntısı yaşanabileceği de ayrıca bakanlık tarafından belirtilmiştir. Kalkınma Bakanlığı, şu tespitlerde de bulunmuştur (Hürriyet Gazetesi,01.03.2016):

“Bu nedenle olası gecikmeleri önlemek için banka finansmanına ek olarak kullanılabilir fon kaynaklarının araştırılması gerekmektedir. Bununla birlikte bütçenin de olası finansal krizlere karşı dayanıklı olması için kamunun gelecek yıllarda garanti, borç üstlenimi vs. nedenlerle oluşacak birikmiş yükümlülüklerinin iyi analiz edilmesi gerekmektedir. Projelerin başarılı olması için, ön fizibilite etüdü hazırlanmasından, sözleşme metinlerinin değerlendirilmesine kadar geçen süreçte tüm aşamaların yeknesak, belirli kalite düzeyinde ve öngörülen sürede tamamlanması gerekmektedir. Bu nedenle KÖİ sürecinde yer alan birimlerin uzmanlık kapasitelerinin geliştirilmesi önem arz etmektedir.”

Görüldüğü gibi ilgili bakanlık, kamuya maliyetinin düşürülmesi için projelerin iyi analiz edilmesi, ilave fon yöntemlerinin bulunması, KÖİ birimlerinin kapasitesinin artırılması, sözleşme ve proje seçimlerinin daha uygun yapılması konusunda bu tezin asıl maçını oluşturan hususun Türkiye'de geliştirilmesi ihtiyacını da vurgulamaktadır.

Aşağıda Türkiye’deki sektörler detaylı olarak incelenecektir.

2.4.1. Sağlık ve Sosyal Altyapı Sektörü

Türkiye’de sağlık sektöründe uygulanacak modele ilişkin düzenleme 5396 sayılı kanun ile Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu’na eklenen bir madde ile özel sektörce yapılacak sağlık tesislerinin bakanlıkça kiralanması yolu açılmış, Mart 2013’te 6428 sayılı “Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İş Birliği Modeli ile Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ve Mayıs 2014’te Yeni YKD Yasası hükümlerinin uygulanmasına ilişkin ayrıntılı şartları belirleyen bir başka YKD tüzüğü ile Sağlık Bakanlığı’nın KÖİ projeleri yasal çerçevesi tamamlanmıştır.

Yasa ile Sağlık Bakanlığınca verilecek ön projeye uygun olarak ve belirlenecek temel standartlar çerçevesinde, özel sektörün kendisine veya hazineye ait taşınmazlar üzerinde, ihale ile belirlenecek taraflara belli bir süre ve bedel üzerinden kiralama karşılığı yaptırılmasını düzenlemektedir. Projeyi yürütecek olan şirket belirlenen bir dönem yapım aşaması, bir dönem işletme aşaması olmak üzere hizmetin, ürünün veya yapım işlerinin sunulmasını temin etmekle yükümlü kılınmıştır. Devlet ise, şirkete bunun karşılığında uzun dönemlere yayılan bir ödeme planıyla kira ödeme garantisi vermektedir.

Öyle görülüyor ki bu model ile ilgili yasa çalışmaları projeler geliştikçe ve ihtiyaç üzerine şekillendirilmiştir. Zaten Avrupa Bankası, özellikle sağlık ve eğitim sektöründe Avrupa’da kullanılan ve Türkiye’de YKD modelinin temelini teşkil eden “Tesis Yönetimi” konusunda KÖİ yasalarının yetersiz kaldığını ve ilave düzenlemelere ihtiyaç duyulduğunu belirtmektedir (European Bank, 2016:10). Ancak Türkiye’nin sağlık sektöründe uyguladığı model Avrupa Bankasının bahsettiği tesis yönetiminden çok daha kapsamlı ve detaylıdır. Avrupa Bankası tesis yönetiminde binaların yönetimi, temizliği, bakımı, güvenliği gibi konuları incelerken, Türkiye uygulaması tasarım, inşaat, yönetim ve laboratuvar hizmetleri gibi birçok konuyu kapsamaktadır.

Zaten İngiltere Standart Ulusal Sağlık Servisi Özellikleri, Türk Sağlık Kampüsü KÖİ Programında yer alan hizmetlerinin çoğunda kabul edilmiş, birçok alanda spesifikasyonlar, belirli koşulları ve yerel gereksinimleri yansıtacak şekilde değiştirilmiştir. Öte yandan, spesifikasyonlarının mevcut olmadığı hizmetler

(Örneğin, rehabilitasyon ve laboratuvar hizmetleri) için Sağlık Bakanlığı, bu hizmetler de dış kaynak kullanımı için geleneksel olarak kullanılan mevcut Türk spesifikasyonlarını esas almıştır (European Bank, 2016:28). Bu gelişme, standartlaşma prosedürlerinde diğer sektör ve ülkelerin örnek alınmasının gerekliliğini ve bu yolla gelişim imkânını göstermektedir.

Bu proje kapsamında sunulan hizmetin devlet tarafından sunulduğu kabul edilir ancak işletme özel sektör tarafından gerçekleştirilir. İşletme süresi boyunca, birincil sağlık hizmetleri Sağlık Bakanlığı kampüsünde halen Sağlık Bakanlığı tarafından sağlanmakta, bunun için doktor ve hemşireler kamu tarafından atanmakta, buna karşın özel kuruluşlar, klinik destek hizmetleri de dâhil olmak üzere bazı operasyonel (Laboratuvar hizmetleri, hijyen hizmetleri, tıbbi görüntüleme vb.) yükümlülükleri üstlenmektedir (European Bank, 2016:12).

Bu kapsamda Türkiye’de devam eden 18 sağlık projesinin toplam sözleşme bedeli 10,569 milyar dolar olup, sözleşme boyunca devletin ödeyeceği kira bedeli 30,269 milyar dolardır.

Daha önce de vurgulandığı gibi Kalkınma Bakanlığı şehir hastanelerine ödenecek kiraya dikkat çekmiş ve kurdaki artışının şehir hastanelerinin maliyetini artırdığını açıklamıştır. Dünyada yaşanan krizin etkilerinin süreceği ve Türkiye’deki projelerin büyüklüğü (30 milyar dolar) dikkate alındığında gelecek yıllarda uzun vadeli fon sıkıntısı yaşanabileceği vurgulanmıştır. Bu nedenle olası gecikmeleri önlemek için banka finansmanına ek olarak kullanılabilir fon kaynaklarının araştırılması gerektiği, bütçenin de olası finansal krizlere karşı dayanıklı olması için kamunun gelecek yıllarda garanti, borç üstlenimi vs. nedenlerle oluşacak birikmiş yükümlülüklerinin iyi analiz edilmesi gerektiği belirtilmiştir (“Kalkınma Bakanlığı: Özel Sektörle Birlikte Yapılan Projelerde Sıkıntı Olabilir” Hürriyet Gazetesi, 2016,01 Mart).

Bu projelerin, özellikle eleştiriye maruz kalan kısmı ise belli alanların ticari alan olarak kabul edilip şirket tarafından ayrıca işletilebilecek olmasıdır. Ayrıca Sağlık Bakanlığı'nın bu projelerde hem politika belirleyici, hem hizmet sunan, hem kaynak temin eden aktör olması, hem de düzenleme ve denetleme görevlerini birlikte ifa etmesi eleştirilmektedir (Bayansar,2018:247).

Tablo 10: Sağlık Sektöründe KÖİ Yoluyla Gerçekleştirilen Projeler

Bitmiş Projeler			
S.No.		S.No.	
1.	Ankara Bilkent Şehir Hastanesi (3660 Yatak)	12.	İzmir Bayraklı Şehir Hastanesi (2060 Yatak)
2.	Ankara Etlik Şehir Hastanesi (3566 Yatak)	13.	İsparta Şehir Hastanesi (755 Yatak)
3.	Kayseri Şehir Hastanesi (1584 Yatak)	14.	Kocaeli Şehir Hastanesi (1180 Yatak)
4.	İstanbul İkitelli (Başakşehir) Şehir Hastanesi (2682 Yatak)	15.	Konya Şehir Hastanesi (1250 Yatak)
5.	Yozgat Şehir Hastanesi (475 Yatak)	16.	FTR & YGAP & PH Paketi (2400 Yatak)
6.	Türkiye Halk Sağlığı Kurumu & Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu Kampüsü	17.	Bursa Şehir Hastanesi (1355 Yatak)
7.	Adana Şehir Hastanesi (1550 Yatak)	18.	Eskişehir Şehir Hastanesi (1081 Yatak)
8.	Elazığ Şehir Hastanesi (1040 Yatak)	19.	Tekirdağ Şehir Hastanesi (480 Yatak)
9.	Gaziantep Şehir Hastanesi (1875 Yatak)	20.	Şanlıurfa Şehir Hastanesi (1700 Yatak)
10.	Manisa Şehir Hastanesi (560 Yatak)	21.	Psikiyatri ve Yüksek Güvenlikli Adli Psikiyatri Hastaneleri
11.	Mersin Şehir Hastanesi (1250 Yatak)		
Nihai Teklif Sürecinde olan Projeler			
S.No.		S.No.	
1.	Samsun Şehir Hastanesi (900 Yatak)	2.	Denizli Şehir Hastanesi (1000 Yatak)
İhale Hazırlık Süreci Devam Eden Projeler			
S.No.		S.No.	
1.	İzmir Yenişehir (Tepecik) Şehir Hastanesi (1200 Yatak)	4.	Aydın Fizik Tedavi ve Rehabilitasyon Hastanesi (150 Yatak)
2.	Antalya Şehir Hastanesi (1000 Yatak)	5.	Diyarbakır Şehir Hastanesi (750 Yatak)
3.	Aydın Şehir Hastanesi (800 Yatak)		
Yüksek Planlama Kurulunda Onay Bekleyen Projeler			
S.No.		S.No.	
1.	İstanbul Sancaktepe Şehir Hastanesi (4200 Yatak)	2.	Ordu Şehir Hastanesi (900 Yatak)

Ön Fizibilite Çalışması Devam Eden Projeler			
S.No.		S.No.	
1.	Trabzon Şehir Hastanesi (1100 Yatak)	3.	Sakarya Şehir Hastanesi (1000 Yatak)
2.	Rize Şehir Hastanesi (800 Yatak)		

Kaynak: Sağlık Bakanlığı Kamu Özel Sektör İşbirliği Dairesi,2018⁴.

2.4.2. Ulaştırma Sektörü

Ulaştırma sektöründe karayollarında genellikle YİD modeli, liman ve havaalanlarında ise İHD modeli kullanılmaktadır. Modeller ile ilgili mevzuat daha önce verildiğinden burada tekrar edilmeyecektir.

Ulaştırma sektöründe 1986-2016 yılları arasında 38 Karayolu, 22 liman, 18 havaalanı ve 1 demiryolu KÖİ kapsamında gerçekleştirilmiştir. Bu projeler içerisinde 67,5 milyar dolarlık değeri ile havaalanı projeleri öne çıkmaktadır. Karayolları 13, 6 milyar dolar, limanlar 2,6 milyar dolar ve demiryolları 2,41 milyar dolarlık değere sahiptir (Kalkınma Bakanlığı, 2016, KÖİ Raporu).

2.4.3. Enerji Sektörü

Enerji sektöründe çoğunlukla YİD modeli kullanılıyor olsa da YKD modeli hariç tüm modellere ilişkin proje bulunmaktadır. Enerji sektörü 81 adet proje ile en çok proje sayısına sahipken, 25,33 milyar dolar ile ulaştırma projelerinin arkasından ikinci sırayı almıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2016).

⁴ Sağlık Bakanlığı KÖİ Dairesi İnternet sitesinden 08.01.2018 tarihinde derlenmiştir. <http://www.saglikyatirimlari.gov.tr/B%C4%B0R%C4%B0MLER/Kamu%C3%96zel%C4%B0%C5%9Fbirli%C4%9FiDaireBa%C5%9Fkanl%C4%B1%C4%9F%C4%B1/Projeler.aspx>

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BİR MODEL ÖNERİSİ İÇİN KÖİ'DE KRİTİK BAŞARI

FAKTÖRLERİNİN TESPİTİ

Bu bölümde Türkiye'ye özgü bir KÖİ modeli oluşturmak için gerekli kritik başarı faktörlerinin tespiti yapılmaya çalışılacaktır. Bu amaçla KÖİ uygulamalarını destekleyen uluslararası kuruluşların ve KÖİ konusunda önde gelen araştırmacıların çalışmaları nitel araştırma yöntemi ile taranacak ve kritik başarı faktörleri derlenmeye çalışılacaktır.

Model önerisi oluşturmak için ihtiyaç duyulan kritik başarı faktörleri BM, Dünya Bankası, Avrupa Birliği, OECD ve KÖİ konusunda uzmanlaşmış araştırmacıların yayınlarından, kılavuzlardan ve yönergelerden elde edilen bilgiler derlenmiş ve her bir veri diğer kurum, kuruluşların ve yazarların düşünceleri ile karşılaştırılarak bir KÖİ'nin yaşam döngüsü içerisinde kritik aşamalarını oluşturan parçaların teker teker karşılaştırılması ile kritik başarı faktörleri her bir alandan sonra tablolandırılmıştır. Bölüm sonunda başarı faktörleri etüd edilerek birleştirilmiş ve bir KÖİ'nin her aşamasında gerekli kritik faktörler ortaya çıkarılmıştır.

Bir KÖİ'nin yaşam döngüsündeki parçalar ve KÖİ oluşturulmadan önce bir ülkede ihtiyaç duyulan ve KÖİ'nin yaşam alanını oluşturan hukuki mevzuat birer problem sahası olarak görülmüş ve her bir problem sahası derinlemesine incelenmiş ve diğer görüşler ile karşılaştırılmıştır. Bu amaçla KÖİ'ler, KÖİ Politika Çerçevesi ve Yasal Mevzuatın Geliştirilmesi, Proje Seçimi, Projenin Tasarlanması ve Sözleşme, Performans Gereklilikleri, Ödeme Mekanizması, Risk Yönetimi, Finansman ve Gelir Dağılımı, Operasyon Süreci ve Sözleşme Yönetimi ana başlıkları altında incelenmiştir. Her bir başlık kendi alt başlıkları ve detayları içerisinde yukarıda bahsi geçen kuruluşların ve yazarların özellikle vurguladığı, olmazsa olmaz gördükleri, kritik öneme sahip olduklarını düşündükleri veya diğerlerinden ayrıldıkları noktalarda irdelenmeye çalışılmış ve en önemli başarı faktörleri derlenmeye çalışılmıştır.

1. KÖİ'LERDE BAŞARI

Bir KÖİ modelinin başarılı olup, olmadığını ölçmek oldukça karmaşık bir konudur. KÖİ'nin başarı modellemesi oluşturulurken başlangıç noktası olarak perspektif en önemli konu haline gelmektedir. KÖİ'nin başarısına bakarken özel sektörün mü, kamunun mu, yoksa sağlanan hizmetin nihai kullanıcısının açısından mı baktığımız, KÖİ'nin performansını spektrumun bir ucundan diğerine sürükleyebilmektedir. Nihai kullanıcı açısından genellikle hizmet sunumunun kalitesi başarı faktörü olarak kabul edilse de, bu sadece kullanıcılar açısından önemlidir. Oysa KÖİ'nin başarısının gerek kamu, gerek özel sektör temsilcilerinin beklentileri ile doğrudan bir ilişkisi vardır. Ayrıca sosyal refah artırımı sağlaması, çevresel hassasiyetler, sürdürülebilir kalkınma gereksinimleri, kamusal fayda gibi diğer faktörleri de bu değerlendirme içine koymak, bir KÖİ'nin başarısını değerlendirmeyi oldukça karmaşık bir hale getirmektedir.

KÖİ literatürü de bu değerlendirmenin oldukça karmaşık olduğunu ortaya koymaktadır. Çünkü KÖİ başarısı, sadece iki veya daha fazla ortağın değil, hizmet kullanıcıları da dâhil olmak üzere diğer çeşitli paydaşların ve ortaklığın kendisinden kaynaklanan katma değer potansiyelinin de değerlendirilmesi gerektiğinden, karmaşık olarak kabul edilmektedir (Kemshall ve Ross,2000:551-566). Ortaklıkların değerlendirilmesinde çeşitli ek yaklaşımların mevcut olacağı beklenmektedir. Bir seçenek, “sağlıklı” ortaklıkların nasıl olduğunu göz önünde bulundurarak ve başarısız ortaklıklardaki “hastalıklı” alanları belirlemeye ve keşfetmeye çalışarak epidemiyolojik bir yaklaşım benimsemektir. İkinci bir yaklaşım, Kaplan ve Norton'un (1992: 1993: 1996a: 1996b: 2001) öne sürdüğü dengelenmiş puan kartı modeli gibi performans ölçüm tekniklerinin kullanılması yöntemidir. Üçüncü bir yaklaşım, kurumsal yönetim ve sürdürülebilirlik temelli olarak ekonomik, çevresel ve sosyal performansın göz önüne alınarak değerlendirme yapılmasıdır. Dördüncü yaklaşım, kamu değeri yaratma sorunu açısından karşılıklı fayda yaratılıp, yaratılmadığı gibi değer çıktılarına dayalı sorularla birlikte inceleme yapılmasıdır. Beşinci yaklaşım, hedeflere ulaşıp ulaşılmadığına dair basit bir soruyu kapsayan değerlendirme türüdür. Değerlendirme konulu bir altıncı yaklaşım ise ortaklığın, ortakların, devletin, özel sektörün, ortaklığın müşterilerinin, ortaklığın üye kuruluşlarının ve ortaklık içinde çalışan kişilerin projeyi değerlendirebildiği 360 derece değerlendirmesini yapmaktır (Elkington,2004:1-16; Savitz ve Weber, 2013).

Başarılı bir KÖİ modeli yaratmak gerçekten zordur. Ancak bu çalışmanın amacı bir KÖİ'nin başarısını ölçmek değil, tüm paydaşlar açısından başarılı bir KÖİ yaratmak için gerekli olan kritik faktörleri ortaya koymaktır.

KÖİ programları genellikle uygulandığı ülkeye özgüdür ve mevcut yasal, kurumsal, politik, idari ve ekonomik çerçevenin yanı sıra sektöre ve hatta projeye özgü hususlara göre özellikler taşımaktadır. Ancak, yine de herhangi bir ülkeden, sektörden ve projeden oldukça bağımsız olan ve daha genel olarak uygulanabilir ve geçerli olan KÖİ prosedürleri ve araçları bulunmaktadır. Bu standartlaştırılmış araçlar ve prosedürler daha derinden incelenerek bir KÖİ projesini oluşturan başarı kriterlerine ulaşmak mümkündür. Tüm dünyada KÖİ projelerinde uygulanması gereken prosedürler, temel başarı kriterleri, kılavuzlar ortaya konulmaya çalışılmakta ve daha etkin projelerin oluşturulması ve bu projelerin daha verimli yönetilmesi üzerine çalışmalar yapılmaktadır.

Hükümetlerin uygun bir KÖİ çerçevesi uygulamak isterken yaşadıkları güçlüklerinden biri, farklı ülkeler, danışmanlar ve yorumcular tarafından öne sürülen çeşitli model ve yaklaşımlardır. Bu sebeple, bir KÖİ programı geliştirirken çok başarılı olmuş bir ülkenin kullandığı, tamamen işlev gören bir çerçeveyi benimsemek tavsiye edilmektedir. Fakat bu "en iyi uygulama" KÖİ programları, uzun yıllar boyunca birçok hukuki, siyasi ve mali zorluk ile gelişmiştir. Bu ülkelerden birinin KÖİ deneyimi, daha az deneyimli olan bir ülkede bire bir uygulandığında KÖİ programının kısa bir zaman aralığında aynı şekilde başarılı olmasını beklemek mümkün değildir (Delmon, 2014:2). Yani, güçlü bir KÖİ çerçevesi her halükârda başarılı olacak demek mümkün değildir. Bu sebeple dünyada uygulanan örneklerin incelenmesi, ülkeye göre geliştirilmesi ve tecrübelerden ders çıkarılması gerekmektedir.

Bu çalışmanın amacını da bu durumu ortaya koymaktadır. KÖİ ile ilgili birçok kuruluş veya yazara ait binlerce çerçeve programı örnekleri, uygulama notları, kullanıcı kılavuzları, en iyi uygulama seçimleri bulunmaktadır. Ancak tüm bunlar "Amerika'yı yeniden keşfetmeksizin" ülkemize uyarlanma ihtiyacı taşımaktadır. Kaldı ki ülkemiz KÖİ projeleri konusunda dünya sıralamasında özellikle proje büyüklüğü ve sözleşme bedelleri olarak üst sırada yer almasına rağmen yapılan akademik çalışmalar KÖİ çeşitleri, hukuki çerçevenin sektörel kısa sunumu veya

hukuki gelişimin tarihçesini vermekten öte gitmemektedir. Bu açığı kapatmak üzere KÖİ programlarını teşvik eden uluslararası kuruluşların oluşturduğu çalışma gruplarının veya tecrübe merkezlerinin hazırladığı bilgi bankalarının çalışmaları taranarak, bağımsız yazarların sunduğu metinler incelenerek ve ülkemizin gerçekleri ve tecrübeleri ile birleştirilerek başarılı bir KÖİ çerçevesini oluşturan faktörler ortaya konmaya çalışılacaktır. Bu amaçla konuda çalışma yapmış yazarlar, uluslararası kuruluşların çalışmaları detaylıca incelenerek başarı kriterleri belirlenmeye çalışılmış ve tablolatırılmıştır.

Ayrıca çalışmanın Türkiye adına bir model önerisi ortaya çıkarması amacıyla Türkiye'ye özgü avantajlar ve dezavantajlar incelenmiş ve özgün bir model önerisi için kullanılmıştır. Türkiye'ye özgü avantajlar ve dezavantajlar bir sonraki bölümde ele alınacaktır.

2. KRİTİK BAŞARI FAKTÖRLERİNİN KAYNAĞI

Başarı kriterlerinin seçiminde kriterlerin alındığı kaynaklar kriterin geçerliliği hususunda önem kazanmaktadır. Bu sebeple bu çalışmada faydanılan kaynaklar özellikle kurumsal uluslararası kuruluşların çalışmaları ve KÖİ konusunda önde gelen araştırmacıların yayınlarından seçilmiştir. Bu çalışmaların neden seçildiği aşağıda izah edilmeye çalışılmıştır.

BM uluslararası KÖİ uygulamalarına ilişkin zengin kaynaklara sahiptir ve KÖİ'lerde sektörel bazlı uluslararası standartları geliştirmeye önem vermektedir (BM, 2017). Ayrıca BM Uluslararası Ticaret Hukuku Komisyonu da (UNCITRAL), KÖİ uygulaması ve tedarik süreci ile ilgili rehberlik geliştirmektedir. Dünya Bankası, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) ve Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi de, KÖİ uygulamasına ve iyi yönetim konusunda birçok tavsiye ve uygulama yöntemi içermektedir (BM, 2017).

BM, bu uluslararası kuruluşlar tarafından yayınlanan uluslararası rehberlik, standartlar ve diğer en iyi uygulamaların kullanılmasını şiddetle tavsiye etmektedir. BM'ye göre bir proje için tercih edilen seçenek olarak bir KÖİ seçilmişse, bu materyallerin ve diğer mevcut kaynakların kullanılması, projenin tüm ortakların çıkarına tasarımı, geliştirilmesi ve sunulmasına yardımcı olacaktır (BM, 2017). Bu sebeple BM kaynakları doğrudan tezimizin amacına hizmet eden eşsiz bir açık bilgi

havuzu sunmaktadır. BM doğrudan en iyi uygulamalar ve bizzat BM tarafından geliştirilmiş kılavuzlar ve standartlar sunarak bir KÖİ'nin oluşturulmasında gerekli başarı faktörlerini vermektedir. Ancak BM öylesine bir kaynak havuzu oluşturmuştur ki başlı başına bu havuzun incelenmesi bile bir araştırma konusu olacak kapasitededir. Bu sebeple BM'nin doğrudan model önerisi içeren ve başarı faktörlerini ortaya koyan yayınları uzun bir inceleme ve araştırmadan sonra seçilmiştir.

OECD ise; hem kamu kesimi hem de özel sektör işbirliği için KÖİ geliştirme çalışmaları yayınlamıştır. OECD yayınladığı prensiplerin amacının; altyapı geliştirme, yatırım çekilmesi, özel sektör kaynaklarının toplum yararına harekete geçirilmesi ve sürdürülebilir kalkınma için özel sektör katılımını hedefleyen hükümlere yardım etmek olduğunu belirtmektedir (OECD, 2007:9). Bu sebeple OECD yayınları doğrudan uygulamaya yönelik ve hem kamu kapasitesinin hem de özel sektör kapasitesinin geliştirilmesine yönelik, doğrudan başarılı bir uygulamaya yönelik tavsiyeler içerdiğinden tezimiz için eşsiz bir kaynak oluşturmuştur.

OECD yayınlamış olduğu KÖİ prensipleri çok önemli görülmekte ve bunların KÖİ'ye yönelik özel olarak geliştirildiği belirtilmektedir. Bu prensipler ile yatırımların politika çerçevesi oluşturma ve çokuluslu şirketler için rehberler oluşturmanın yanı sıra, hükümet değerlendirmesi, eylem planları ve raporlama, uluslararası işbirliği ve kamu-özel sektör diyalogunun geliştirilmesi amaçlanmıştır.

OECD'ye göre kamuya yönelik hazırlanan program; birinci olarak kamu için geliştirilen ilkelerin KÖİ alımının çeşitli yönlerini (Yatırım, bütçe şeffaflığı, düzenleme ve bütünlük) açıklamakla birlikte, KÖİ konusunda bütüncül bir yaklaşım sergileyerek gelecekte yetkililerin karşılaşabileceği zorluklarda yön gösterici olmak amacı gütmektedir. İkincisi, KÖİ bütçelemesinde, karşılanabilirlik ve muhasebe gibi şu ana kadar tam olarak ortaya konulmamış kilit unsurları düzenlemeye yönelik bilgiler içerdiğini vurgulamaktadır. Üçüncüsü, OECD'nin vurguladığı konular ve ilkeler KÖİ'lerin kamu yönetimi tarafına odaklanmıştır. Kamu sektörünün prosedürler, kurallar ve sistemler yoluyla KÖİ'lere yaklaşımını geliştirmek amaçlanmıştır. Ayrıca özel sektör, yönetim, rekabet politikası vb. konulara odaklanmıştır. Dördüncüsü ise, verilen KÖİ ilkeleri, üst düzey yetkililer için kullanıma yönelik ve somut bilgiler içermektedir. (OECD, 2011:16).

OECD özellikle sunulan bu ilkelerin, altyapı hizmetlerinin sunumunu iyileştirmek için özel kuruluşların katılımını düşünen kamu otoritelerine rehberlik etmeyi amaçladığını belirtmektedir. Ancak bu ilkelerin, kamuya ait altyapıların özelleştirilmesini veya özelleştirilmemesini savunmak gibi bir amacı yoktur. Kamu yoluyla hizmet sunumu veya KÖİ arasındaki seçimin, kamu yararını maksimize eden yolun objektif bir değerlendirmeyle bulunması gerektiğine işaret etmektedir. OECD'ye göre; bu değerlendirme yapılırken hizmet sunumunun mevcut seviyesi ile varlıkların durumu, hane halkı ve şirketlerin taleplerinin karşılanabilirliği, hizmet şebekelerin kapsamı, operasyonel verimlilik, varlıkların uzun vadeli bakımının yanı sıra sosyal ve çevresel sürdürülebilirlik konularının göz önüne alınması gerekmektedir. Ayrıca verilecek karar, hangi hizmetlere, ne zaman ihtiyaç duyulduğunu ve mevcut finans olanaklarını da göz önünde bulundurmalıdır (OECD, 2007:9). Görüldüğü gibi OECD projelerin çok yönlü değerlendirilmesine özellikle sosyal ve çevresel sürdürülebilirliğe atıf yaparak bir projenin çok yönlü değerlendirilmesi gerektiğini vurgulayarak, sosyal refahı sağlayacak projelere ulaşılması açısından eşsiz bir veri kaynağı oluşturmaktadır.

Diğer taraftan OECD, sözleşme formülasyonu veya düzenlemesine ilişkin ayrıntılı reçetelere veya teknik tavsiyelere yer vermemiştir. Bu amaçla uluslararası finansal kurumları, Birleşmiş Milletler organları ve Avrupa Komisyonunun tezimizin daha önceki bölümlerinde değinilen yayınlarını işaret etmektedir. Bu yönü ile de doğrudan hedefine yönelmiş ve sürdürülebilir bir kalkınma için gerekli görülen değerlere odaklanmıştır. Özellikle, yönetim ve şeffaflık konusunda projelerin uyması gereken konular OECD tarafından çok önemli bulunmuş ve bu çalışmaya büyük katkı sağlamıştır. OECD bu ilkeler ile daha çok hükümetlerin kendi kendini değerlendirme şablonunu çıkarmasına, kamu makamlarının sürdürülebilir bir kalkınma için özel işletmelere rehberlik yapmasını amaçlarken, bölgesel ve diğer hükümetler arası işbirliğinin yapılandırılmasına yönelik bir araç yaratmaya çalışmıştır. OECD'nin kamuya yönelik spesifik olarak geliştirdiği ve genel olarak alt yapı yatırımlarına, özel sektör katılımına ilişkin yayınladığı belgelerin, uzun bir ön değerlendirme sonrasında gerekli bulunan ve konumuza doğrudan katkı sağlayan bölümleri incelenmiş ve elde edilen kritik başarı faktörleri çıkarılmıştır.

AB tarafına bakıldığında ise; üye ülkeler açısından bir uygulama birliği bulunmamaktadır. Çünkü AB'de bütün birlik üyeleri için geçerli bir KÖİ yasası

mevcut değildir. Mevcut mevzuatın başlıca önceliği, Avrupa Birliği'nde temel ilkeler olan eşit muamele, şeffaflık ve serbest dolaşımın garanti altına alınmasına yöneliktir.

Ancak birlik, üye ülkelere KÖİ konusunda kendi yasal prosedürlerinin oluşturulması ve mevzuatın geliştirilmesi açısından birçok kaynakla destek olmaktadır. KÖİ projeleri ve uygulamaları, genel AB yasaları ve politikaları üzerinden yönlendirilmektedir. Bunlar KÖİ modellerini teşvik eden ve kamu borçlanmalarını düzenleyen AB kuralları, Avrupa Komisyonunun kamu-özel ortaklıklarını geliştirme ve destekleme politikaları ve bunların nasıl oluşturulacağını etkileyen ihale yasaları olmak üzere üç başlık altında toplanabilir. Özellikle AB ve IMF tarafından devlet borçlanmalarına getirilen kısıtlamaların KÖİ projelerinin yaygınlaşmasında önemli bir etkiye sahip olduğunu belirtmek gerekmektedir.

AB, 1996 yılında Maastricht anlaşmasıyla devletlerin borçlanmalarına yönelik bir dizi kısıtlamayı düzenlemiştir. Bu anlaşmada üye devletlerin aşırı borçlanmalardan kaçınmaları hedeflenmiştir. Öte yandan AB üye devletlerin ticari etkinliklerin dışında kalan eğitim, sağlık gibi kamu hizmetlerinde de kamu-özel ortaklıklarına yönelmeleri teşvik edilmektedir. Çünkü bu devletler sermaye yatırımları için gerekli borçlanmayı böylece kamudan, özel sektöre kaydırmaktadır. Dolayısıyla, AB kuralları devlet borçlarının en aza indirilmesinin bir yolu olarak bu hizmet alanlarında kamu-özel ortaklık projelerini teşvik etmektedir (Güzelsarı,2009:59).

Avrupa Komisyonu da uzun yıllardır bu türden projeleri genişletme ve destekleme yönünde çalışmalar yürütmektedir. 2004 yılında Avrupa Komisyonu etkili rekabet ve yasal açıklık koşulları altında KÖİ'leri geliştirmek amacıyla kamu-özel ortaklıkları üzerine 30 Nisan 2004 yılında "Green Paper" adlı bir çalışmayı yayınlamıştır. Bu çalışma, özel sektörün kamu hizmetlerinin görülmesine nasıl dâhil edileceğine ilişkin komisyonun eğilimlerini belirleyen bir dizi inceleme ve rapordan oluşmaktadır. Bu raporlarda özel sektörün kamu hizmetlerine katılımını genişletmeye, mali ve yönetsel teşvikler aracılığıyla yatırımları artırmanın bir yolu olarak kamu-özel ortaklıklarını özendirme ve mali kısıtlılıkları aşmanın bir yolu olarak bu türden projeleri geliştirmeye/teşvik etmeye yönelik stratejiler yer almaktadır. "Green Paper" Avrupa'da ortaklık uygulamalarının yaygınlaşmasında ve düzenlenmesinde önemli bir rol oynamaktadır. Avrupa Komisyonu "Green Paper'ın"

ardından Avrupa Birliği, Kamu-Özel Ortaklık Uzmanlık Merkezini (European PPP Expertise Centre –EPEC) kurmuştur (Güzelsarı,2009:59-60). Bu merkez ortaklık içinde en iyi uygulama modellerine ulaşmayı amaçlayan kılavuzlar yayınlarak bu tezin araştırma alanını doğrudan ilgilendirmektedir. Ayrıca AB ülkelerine ait KÖİ projelerine ait verilere ulaşma imkânı sağlamaktadır.

Dünya Bankası ise; 1987 yılında DB Ekonomik Kalkınma Enstitüsü (Economic Development Institute, EDI),aracılığı ile “Gelişmekte Olan Ülkelerde Kamu Hizmetlerinin Özel Sektör Tarafından Sağlanması” başlığı altında “Ekonomik Kalkınmada EDI Serisi” adlı bir dizi kitap yayınlamıştır. Bu, KÖİ'nin ilk literatürü olarak kabul edilmektedir. Çünkü KÖİ adı kullanılsa bile, yazar Roth, kitabın amacının, gelişmekte olan ülkelerde sadece kamu sektörünün kamu hizmeti sağlayabileceği düşüncesini reddetmek olduğunu belirtmiştir. Kamu hizmetlerinin özel sektör tarafından sunumunun bütçe açıklarını azaltmanın ve aynı zamanda düşük gelirli insanlar için hizmet kalitesini artırmanın bir yolu olarak görmüştür (Roth, 1987:xiv). Bu ilk çalışmanın ardından DB birçok çalışmayı internet üzerinden yayınlarak KÖİ pazarının gelişimini sağlamaya çalışmaktadır.

KÖİ için uygun bir çerçevenin geliştirilmesi, optimal bir model yaratma, hükümet, özel sektör ve kamuoyu arasındaki farklı işlev ve aktörlerin desteğiyle dinamik, tekrarlanan bir süreç olarak ilerlemektedir. Bu nedenle yapılan her çalışmanın eksik olacağı, gelişmeye ihtiyaç duyacağı ve eleştirilecek yönlerinin bulunacağı aşikârdır. Ama yapılan her çalışma eksikliği yanında gelişim yolunda atılacak bir adım olarak büyük bir değer olacaktır.

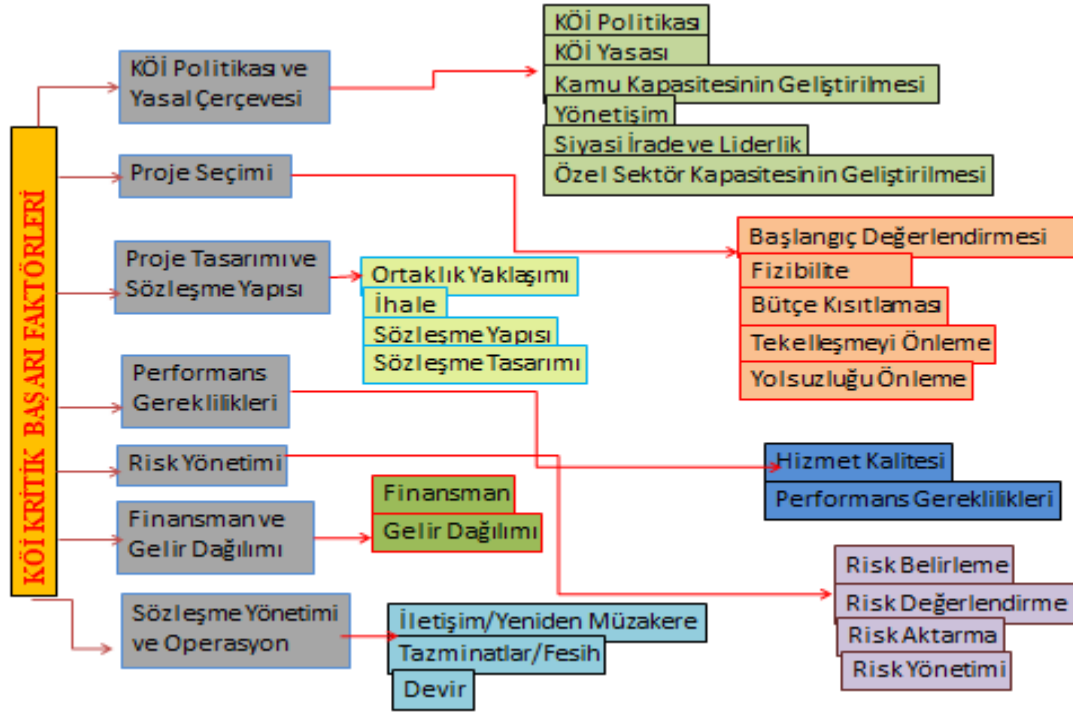
3. KRİTİK BAŞARI FAKTÖRLERİN TESPİTİ

KÖİ'ler hakkında yapılan çalışmalar özellikle 1990'ların ortasından itibaren ivme göstermiştir. Başlangıçta oluşturulan makaleler ve kitapların büyük bölümü KÖİ'yi tanımlamak, felsefesini anlatmak üzere dizayn edilmişken, daha sonra ortaya konulan literatür tezimizin de konusu olan KÖİ pazarını, sözleşmesini, modelini optimize etmeye yönelik çalışmalardır. Bu bölümde amaç genel ortaklık literatüründe tanımlanan başarı faktörlerini araştırmak ve literatürde ortaklıklar için kritik başarı faktörlerine işaret eden özel referanslar bulmaktır.

Birçok araştırmacı ve kuruluş artık belirli bir seviyeye gelmiş ve neredeyse tüm dünyada uygulama alanı bulmuş bu hizmet sunum şeklinin geliştirilmesi için başarılı modelleri ve başarısızlıkları inceleyerek proje seçiminden finansmana, işletmeden sözleşme yönetimine, hatta sözleşme fesih metotlarına kadar “en iyi yolu” bulmaya çalışmıştır. Bunun için en temel konu bir projede temel prosedürleri belirlemek ve bu prosedüre ait temel başarı kriterlerini ortaya koymaktır. Bu amaçla KÖİ'yi oluşturan temel basamaklara ait başarı kriterleri birçok kaynaktan derlenmiş ve bölüm sonunda tablolastırılarak literatürden elde edilen başarı kriterleri olarak verilmiştir.

Kritik başarı faktörleri öncelikli olarak , KÖİ politika çerçevesi ve yasal mevzuatın geliştirilmesine odaklanmıştır. Çünkü yasal çerçeve KÖİ'nin yaşam alanını oluşturmaktadır ve şeffaf ve adil bir yasal çerçevede oluşturulmayan KÖİ'lerin başarı şansı bulunmamaktadır. Proje Seçimi, Projenin Tasarlanması ve Sözleşme, Performans Gereklilikleri, Ödeme Mekanizması, Risk Yönetimi, Finansman ve Gelir Dağılımı, Operasyon Süreci ve Sözleşme Yönetimi KÖİ'nin yaşam döngüsünün ana hatlarını oluşturduğu için her biri alt başlıklara ayrılarak KÖİ'nin başarısını tesis eden tüm detayların ve alanların detaylı olarak incelenmesi amaçlanmıştır. Yalnızca kavramsal çerçeveye yönelmeden, uygulamaya dönük kritik başarı faktörleri de derlenmiş ve doğrudan uygulamaya geçirilebilecek bir model ortaya çıkarabilmek için tüm detaylar gözden geçirilmeye çalışılmıştır.

Şekil 2: KÖİ Kritik Başarı Faktörleri Alanları



Uluslararası tecrübeler, sağlam ve başarılı KÖİ projeleri geliştirmek için hap şeklinde bir formül olmadığını göstermektedir. Bununla birlikte, açık politikalar, güçlü bir yasal çerçeve, en iyi uluslararası uygulamalara uyumlu proje teknikleri, kamu ekibi takımlarına özel sektörün dâhil edilmesi ve iyi bilgilendirilmiş kamuoyu, başarılı bir KÖİ'nin temel taşlarıdır.

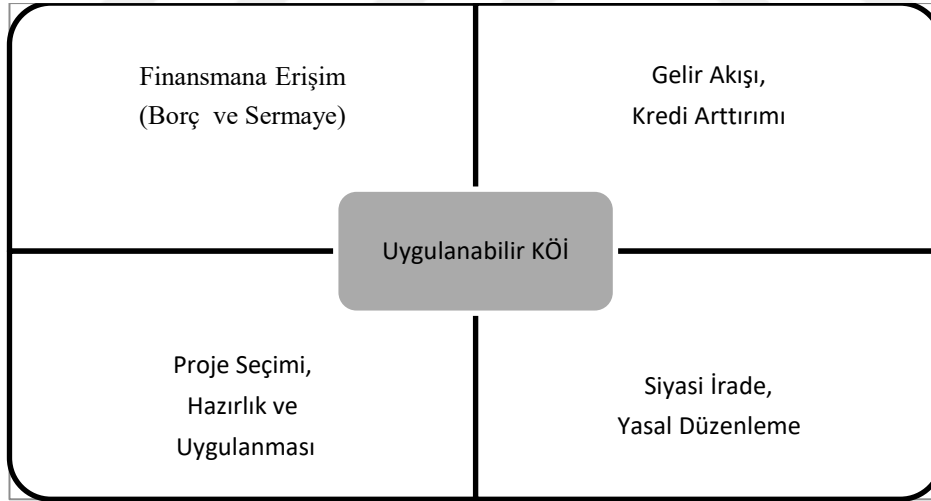
3.1. KÖİ Politika Çerçevesi ve Yasal Mevzuatın Geliştirilmesi

Bir KÖİ oluşturmak için ilk adım atılmadan önce, politik ve yasal ortamın oluşturulması gerekmektedir. BM, KÖİ'lerin spesifik kullanımı için yasal ve düzenleyici izin olması gerektiğini belirtmektedir. Bu yasal düzenleme siyasi niyeti ortaya koymalı ve her proje için ortakların seçiminde, açık rekabete izin veren, tamamen şeffaf bir tedarik sistemini desteklemelidir (NCPMP, 2006; UNDP, 2008). OECD, BM veya Dünya Bankası gibi kuruluşların tamamı öncelikle bir KÖİ politikasının oluşturulmasını ve KÖİ ile bir yasal çerçevenin oluşturulmasını pazarın gelişmesi açısından öncelikli ihtiyaç olarak görmektedir. Uluslararası KÖİ pazarının büyüklüğü dikkate alındığında, bu kuruluşlar pazar ekonomisinin gelişmesi ve yayılması adına KÖİ'nin gelişimini desteklerken, uluslararası sermayenin bir pazarda ihtiyaç duyacağı yasal düzenlemelerin ve politika niyetlerinin baştan ortaya konulmuş olmasını elzem görmektedirler.

Dünya Bankası, spesifik bir destekleyici yasal ve kurumsal çerçeve olmaksızın, KÖİ uygulamasının tek seferlik olarak uygulanabileceğini ancak KÖİ konusunda başarı olmuş ülkelerin çoğunda bir çerçeve KÖİ yasası bulunduğunu belirtmektedir. KÖİ'leri ilk uygulayan ülkeler yaşayarak, tecrübe ederek ve ihtiyaçlara göre düzenleme yaparak bu yasal mevzuatı geliştirmiştir. KÖİ konusunda yasal mevzuatı bulunmayan ülkelerin bu küresel tecrübeden yararlanması daha akılcı görülmektedir. Dünya Bankası kamu hizmetlerinin etkili bir şekilde sunulması ve KÖİ programlarının nihai başarısı ve sürdürülebilirliği için bu tecrübeden yararlanarak, etkinlik ve iyi yönetim gereklilikleri dâhil, doğru proje seçimi, adil ve rekabetçi ihale süreçleri için gelişmiş bir KÖİ çerçeve yasası tasarlanabileceğini belirtmektedir (WB, 2017a:57).

Genelde bir ülkede kurumsal yapıların ve mevzuatın gelişmişliği, o ülkenin KÖİ pazarının olgunluğunun göstergesi olarak kabul edilmektedir (Colverson ve Perera, 2012:12). Mevzuatın geliştirilmesi ve kurumsal yapıların oluşturulması için ise öncelikle bir KÖİ politikası oluşturulması gerekmektedir.

Şekil 3: KÖİ Çerçevesi Gereklilikleri



Kaynak: Delmon, 2014:2

Şekil:1 İyi, sürdürülebilir bir KÖİ çerçevesi oluşturmak için nelerin gerekli olduğunu belirlemektedir:

- Başlangıçta KÖİ kullanma yönünde siyasi irade ortaya konmalı ve KÖİ'yi etkinleştirmek ve teşvik etmek için uygun yasal ve düzenleyici rejim oluşturulmalıdır.

- "İyi" projelerin seçimi, tasarımı ve geliştirilmesi (KÖİ için en uygun ve uygulanabilir projeler seçebilmek) gerekmektedir.

- Özel sektöre risk tahsis ederken, finansal yatırımcıları risklerden koruyacak önlemler alınmalıdır.

- Hükümet desteği de (Yasal, mali ve pratik olarak) dâhil olmak üzere, finansal piyasalardan ihtiyaç duyulan (Borç, sermaye ve diğer) desteğin elde edilebilmesi için özel sektöre destek olunmalıdır.

Aşağıdaki seviyeler ise, KÖİ geliştirmek için gereken üç aşamayı göstermektedir (Colverson ve Perera, 2012:12).

Birinci aşamada;

- Politika ve yasama çerçevesi oluşturmak,
- Uygulamayı yönlendirmek için merkezi KÖİ politika birimi oluşturmak,
- Sözleşme yapılarını geliştirmek,
- Kamu sektörü tarafından fayda/maliyet oranı ölçümü için karşılaştırma modeli geliştirme,

- Pazarı düzenlemeye başlamak,
- İşleyen sektörlerden (Genellikle ulaşım sektörü) tecrübe aktarımı yapmak,

İkinci aşamada;

- Kurumlarda özel KÖİ birimleri kurmak,
- Yeni hibrid modeller geliştirmeye başlamak,
- KÖİ pazarını genişletmek ve yardımcı olmak,
- Sermaye piyasalarından yeni finans kaynaklarını kullanmak,
- Hizmet sunumunu geliştirmek için KÖİ'leri daha fazla kullanmak,
- KÖİ pazarından kazanımları birden çok proje ve sektörün gelişimi için kullanmak,

Üçüncü aşamada ise;

- Uygulanan yenilikçi modellerin öne çıkarılması,
- Kamu ve özel sektörün rollerine daha yaratıcı, esnek yaklaşımlar getirmek,
- Daha sofistike risk modellerinin kullanımı,
- Projenin toplam yaşam döngüsüne daha fazla odaklanılması,
- Emeklilik fonları ve özel sermaye fonlarının kullanımıyla daha sofistike altyapı pazarı oluşturmak,

- Kamu sektörünün, özel sektörden daha rekabetçi yöntemleri öğrenmesi,
- Düşük aktif varlıkların finansal varlıklara yönlendirilmesi,
- Devletin gelişen organizasyon becerileri ve kabiliyetlerini, KÖİ'leri desteklemek için kullanması.

Görüldüğü üzere birinci aşamada KÖİ çerçevesinin oluşturulması ve yasal düzenlemeler yapılması, kurumsal yeteneklerin geliştirilmesi ilk ihtiyaç olarak önümüze çıkmaktadır. KÖİ'lerin oluşturulması için sağlıklı bir çerçeve oluşturulduktan sonra sözleşme yapılarının, finans modelinin, özel ve kamu sektörü kapasitesinin artırılması çalışmaları elde edilen tecrübeler ışığında sağlanacaktır.

Yeskombe (2007) ise; genelde KÖİ programlarının farklı ülkelerde gelişim biçimlerinin birbirine benzediğini ve genellikle ücretli yol imtiyazları (Karayolu köprüleri veya tünelleri) ile başladığını belirtmektedir. Çünkü bu projelerin “kendi kendini finanse eden” niteliği, onları hemen çekici hale getirmiş ve dünya çapında yayılım sağlamışlardır. Ancak, Yeskombe'ye göre; ücretli geçiş projelerinin kapsamı sınırlıdır ve birçok ülke rol modele bunlar ile başlamış olsa da birçoğu sosyal altyapı projeleri için KÖİ kullanarak bir sonraki aşamaya geçmiştir. Bu aşamalara geçildikten sonra KÖİ programları çok daha çeşitli ve karışık hale gelmiş ve daha etkin bir yönetime ve mevzuata gerek duymaya başlamışlardır. Bunu sağlamak için birçok ülkede merkezi hükümet KÖİ birimleri, KÖİ yasaları veya KÖİ sözleşmelerinin standartlaştırılması çalışmaları yapılmıştır. Yeskombe'ye (2007:29-30) göre; başarılı bir KÖİ programı oluşturmak için;

- ✓ Siyasi irade,
- ✓ Yeterli yasal çerçeve,
- ✓ “Tüm yaşam maliyeti” yaklaşımını sağlayacak proje seçimi,
- ✓ İhale masraflarının düşük olmamasını sağlamak için uygun büyüklükte proje seçimi,
- ✓ Açıkça tanımlanabilir hizmet gereksinimleri ile uzun süreli, istikrarlı kullanım olanağı sunan tesislerin seçilmesi,
- ✓ Özel sektör için gerekli olan teknik, yatırım ve finansman kapasitelerini geliştirmeye değer kılan, tutarlı ve öngörülebilir bir proje akışı,
- ✓ KÖİ programını bir bütün olarak ele almak,

✓ Her bir proje ile ilgilenmek için yeterli kamu sektörü kurumsal kapasitesi gerekmektedir.

KÖİ politikası ve yasal çerçeve gerçekten çok önemlidir. Çünkü, çok büyük yatırımlar ile yapılan, özellikle altyapı projelerine dâhil olmak isteyen uluslararası şirketler veya bu projelere finans sağlayan kuruluşlar veya finans kurumları bir ülkedeki politikalardan ve yasalardan etkileneceklerdir. Bir ülkede yönetimin şeffaf, hesap verebilir ve hukuka dayanıyor olması, uluslararası sermayenin girişi için öncelikli ihtiyaçlardandır. Diğer taraftan uluslararası sermaye veya hizmet sunumu içinde yer alan yabancı bir firmanın katıldığı konsorsiyum bulunmasa bile, yerli yatırımcı da kendisine transfer edilen riskler kadar belli oranda kâr beklentisi içinde olduğundan beklenen kârının garantisini mevcut yasalarda ve uygulanan politikalarda bulacaktır. Buna rağmen uygun yasalar olsa bile, uygulamada izlenecektir. Çünkü politikalar hükümetlerle birlikte değişme ihtimali olan bir ülkede, yerleşik bir KÖİ uygulama politikası olması gerekliliğini, sözleşmelerin uzun süreli yapısı nedeniyle zorunlu kılmaktadır. Aksi takdirde ne yerli sermaye, ne uluslararası sermaye, ne de yerli firmaların, büyük yatırım maliyetlerini içeren risklere girerek kamu hizmetlerine talip olması beklenemez.

Bu sebeple BM, ülkelerde uygulanan veya yerleştirilmeye çalışılan bir KÖİ politikası olmasını ve yasal mevzuatın güçlendirilmesine yönelik birçok tavsiye kararını belirtmektedir. Birleşmiş Milletler Uluslararası Ticaret Hukuku Komisyonu (UNCITRAL) 2001 yılında KÖİ projeleri ile ilgili uygulamaya yönelik bir yasama rehberini kabul etmiş ve “Yasama Taslağı” oluşturulmasına karar kılmıştır. Bu karar sonrasında 2002 ve 2003 yıllarında Viyana’da toplanan çalışma grubu bir taslak oluşturmuş ve BM tarafından üye ülkelerde uygulaması tavsiyesi ile 2004 yılında yayınlanmıştır. Yasama tavsiyeleri ve taslak yasa hükümleri, özel sektör tarafından finanse edilen altyapı projelerine uygun yerel bir yasal çerçeve oluşturulması için ülkelere yardımcı olmaya yöneliktir. Her ne kadar bu taslak metin alt yapı projeleri için hazırlanmış olsa da tüm KÖİ projeleri için uygulama alanına sahiptir.

KÖİ’leri organize etmek birçok yasayı (ihale yasası, idare hukuku, vb.) ilgilendirdiğinden, doğal olarak bir takım hukuki riskler ortaya çıkmaktadır. Birden fazla ülkedeki yasal çerçeve farklılığı da ayrı bir risk kaynağıdır. Çünkü ülkeler bir ticari anlaşma imzaladıklarında, bu anlaşmalar doğal olarak yasama organlarının,

arabulucuların, hakemlerin ve yargı sistemlerinin etkisi altında kalacaktır. (BM, 2017:20).

Bir ülkede zayıf bir iktidar ve kötü yönetim varsa, sözleşmelerin başarısız olma ihtimali daha yüksektir. Sözleşmeler baştan iyi hazırlanmalı ve onlara bağlı kalınmalıdır. Sözleşmenin başlangıcında, taraflar arasında sözleşmenin yaşam döngüsü boyunca yayınlanacak bilgi seviyesi ve türü hakkında bir anlaşma yapılması, şeffaflık açısından BM'nin önceliğidir. Sözleşme tarafları aşağıdaki hususlardan zamanında haberdar edilmelidir (UNCITRAL, 2004:1-4):

- Projenin evrimleşme durumu (Projenin safahatı, değişme ihtimali, farklılaşma veya iptali söz konusu mudur?),
- Sözleşme imzalandıktan sonra herhangi bir sözleşme veya şartname değişikliği olabilir mi?
- İlgili tarafların anlaşmaya vardığı konular (Varsa devlet garantileri, sübvansiyon vb.).

Burada asıl amaç, KÖİ projelerini izlemek için ortaklar arasında etkili veri toplama sistemleri ve araçları yaratmaktır. Bilgi ifşası ile tarafların, aktif talep olmaksızın bilgiye erişilebileceği standart bir uygulamanın geliştirilmesi hedeflenmektedir.

Görüldüğü üzere KÖİ politikasının oluşturulması ve çerçeve yasasının bulunması rekabet, şeffaflık, hesap verebilirlik açısından önemli görülmektedir. Bu aşamadan sonra KÖİ politika çerçevesi ve yasal mevzuatı daha detaylı olarak incelenerek kritik başarı faktörlerinin ortaya konması açısından “KÖİ Çerçevesi, KÖİ Politikası, KÖİ Yasası, Yönetişim, Siyasi İrade ve Liderlik, Kamu Kapasitesinin Geliştirilmesi ve Özel Sektör Kapasitesinin Geliştirilmesi” alt başlıklarında araştırmacıların ve uluslararası kuruluşların çalışmalarından faydalanılarak incelenecek ve her bir konuda tespit edilen başarı kriterleri ortaya konulacaktır. “KÖİ Birimi” her ne kadar kamu kapasitesinin geliştirilmesi içerisinde yer alsada literatürde ayrı bir önem verildiği için ayrıca araştırılma ihtiyacı duyulmuştur.

3.1.1. KÖİ Çerçevesi

KÖİ çerçevesi; KÖİ'lerin kamu hizmetlerini sunmak için nasıl ve ne zaman kullanılabileceğini tanımlayan politika ve yasaların birleşimidir. KÖİ'lerin

geliştirilmesi ve uygulanması için kurumsal sorumlulukları, kuralları ve prosedürleri kapsamaktadır. Aslında KÖİ çerçevesinin amacı doğru sebepler için uygun yerlerde ve uygun projelerin seçilmesini sağlamaktır. Bunun yanında kurumsal sorumluluklar ve kurallar gibi birçok detayı da düzenlemektedir.

Dünya Bankası KÖİ modelinin kullanılmasına başlamadan önce bir “KÖİ politika çerçevesi”, oluşturulmasını tavsiye etmektedir. Bu çerçeve KÖİ'lerin tanımlanması, değerlendirilmesi, seçilmesi, önceliklendirilmesi, bütçelenmesi, ihale edilmesi, izlenmesi ve muhasebeleştirilmesinin nasıl olacağını tanımlayan politikalar, usuller, kurallardan ve kurumlardan oluşmalı ve her bir süreçten sorumlu kişi ve kurumlar tanımlanmalıdır. Oluşturulan çerçeve, seçilen projelerin hükümetin kalkınma stratejisi ile uyum içerisinde olmasını, bir bütün olarak toplum için en büyük ekonomik getiriyi oluşturmasını ve hükümetin aşırı mali risklere maruz kalmamasını sağlamalıdır. Aynı zamanda paydaşlar, yatırımcılar veya hissedarlar ile istişarelerin sistemli bir şekilde yapılmasını ve bunlara adil gelir, kâr veya temettü ödemesini garanti etmelidir. Bu yaklaşım, özel sektörün ilgisinin artırılmasını ve KÖİ programlarının halk nezdinde kabulünü sağlamaktadır. DB'ye göre; bir KÖİ politika çerçevesinin oluşturulması, hükümetin KÖİ'lere olan bağlılığı vurgulayacağından, KÖİ programının yönetimindeki verimliliği artırır, yani hesap verebilirliği, şeffaflığı ve bütünlüğü teşvik eder (WB, 2017a:57).

KÖİ çerçevesi başlangıçta KÖİ tanımını ortaya koymalı, KÖİ politikasını ve gerekçelerini sıralamalıdır. Ayrıca ülkede uygulanacak KÖİ çeşitlerini ve KÖİ programının kapsamını ifade etmelidir. Yani KÖİ'nin uygulanacağı sektörleri ve KÖİ uygulanması için gerekli asgari süreyi ve asgari proje bedelini ortaya koymalıdır (PPIAF, 2012:2-4). KÖİ çerçevesi ve yasal mevzuat, sözleşmelerin yürütülebilmesi için ulusal yasalara uyumlu olmalıdır. Aynı zamanda tüm taraflara makul bir şekilde öngörülebilir kararlar sağlayan adil, tarafsız yargı sistemlerine erişim sağlamalıdır (McQuaid, 2000:30).

Avrupa Bankasına (European Bank, 2016:9) göre ise; kamu, özel sektör paydaşlarına kamu hizmetine yönelik talebin uzun vadeli taahhüdünü açık bir şekilde bildirmek amacıyla bir politika çerçevesi oluşturmalıdır. Avrupa Bankası KÖİ politika çerçevesini, KÖİ'yi etkinleştiren ortamın geliştirilmesine yönelik önemli bir adım sayarken, bunu KÖİ'ye özgü yasa ya da ayırıcı eylem planlarına çevirmek

gerektiğini belirtmektedir. Bu, kamu görevlilerinin belli miktarın üzerindeki hizmet alımları, ihale vb. durumlarda KÖİ modelini de dikkate almalarını sağlayacaktır. Dahası çerçeve, sözleşmelerinin sürdüğü sürece uzun vadede tutarlı ve istikrarlı bir politika sunacaktır.

Ancak KÖİ kaçınılmaz olarak oldukça karmaşık ticari ve finansal yapıları içerir. Çünkü herhangi bir proje, birçok paydaşı ve uygun şekilde tahsis edilmesi gereken geniş bir risk yelpazesini içermektedir. Ayrıca KÖİ programlarının uzun vadeli doğası, yapılacak olan bu düzenlemelerin zaman içinde değişen koşullara esnek ve duyarlı olmasını gerektirmektedir. Alfen ve arkadaşları bu gereklilikleri yerine getirmenin tek yolunun, güvenilir ve iyi gelişmiş bir yasal çerçevenin oluşturulması olduğunu belirtmektedir. Onlara göre; bu tür meseleler, “KÖİ yasaları” getirilerek ele alınabilir. Ancak KÖİ yasası bulunsa da bulunmasa da, KÖİ kavramının ülkenin anayasasına uygun olmasını sağlamak için bazı yasal değişiklikler yapılması gerekmektedir. Çünkü ulusal parlamentoların uygun yasaları çıkarması bazen yıllar alabilmektedir (Alfen, Jan, Kaladindi ve Singh, 2009:21).

Engel, Fischer ve Galetovic de (2008:17) KÖİ çerçevesinin ortaya konmasından önce yasal ortamın iyileştirilmesinin yanı sıra mülkiyet haklarının korunmasını sağlamanın da çok önemli olduğunu, bu durumu düzeltmenin bir ülkedeki alt yapıyı geliştirmekten daha kritik bir husus olduğunu ifade etmektedir. Onlara göre KÖİ’lerin uygulanabilirlikleri, ülkedeki yasal ortama ve özel mülkiyet haklarının korunmasına bağlıdır.

Li at al. (2000:231) ise; KÖİ’lerin oluşumu için yasal bir çerçevenin gerekliliğine, iyi yönetim gerekliliğini de eklemişlerdir. Çünkü, özel sektör için fırsatlar büyük ölçüde yasal çerçeve tarafından kısıtlanmaktadır. Engel, Fischer ve Galetovic (2008:17) bu durumu; hukukun üstünlüğünün yokluğunda, dürüst yatırımcıların, KÖİ projelerine katılmamayı tercih edeceklerini veya zaman içerisinde sözleşmelerinin feshedilmesi veya yasal düzenlemelerden zarar görme endişesi ile yaşayacaklarından, önemli bulmaktadırlar. Onlara göre; bu sebeple hukukun üstünlüğünün yokluğu, piyasayı manipüle etmeye niyetli veya yolsuzluklardan faydalanmak isteyen, dürüst olmayan yatırımcıların ülkeye yığılmasına sebep olacaktır. Bu durumda bile, dürüst firmalar yatırım yapma niyetinde olsalar da, muhtemel kamulaştırma riskini karşılayacak yüksek getiri

oranlarını talep edeceklerdir. Kısaca, yasal çerçevenin tam olarak oluşturulmadığı ve hukukun üstünlüğü tam olarak sağlanamadığı durumda, ülkenin alt yapısını geliştirmek için gerekli finans ülkeye gelmeyecek, gelen yatırımcının kalitesinden dolayı kamu zarara uğrayacak veya daha fazla maliyete katlanmak zorunda kalacaktır. Bu sebeple KÖİ politika çerçevesi ve yasal mevzuat KÖİ pazarı için hayati önem arz etmektedir.

Moszoro ve arkadaşları altyapıda özel sektör yatırımlarını teşvik etmenin yolunun özel sektöre uygun bir yatırım ortamı sağlamaktan geçtiğini belirtmektedirler. Tespitlere göre halen özel sektör yatırımları toplam altyapı yatırımının küçük bir kısmını oluşturmaktadır (% 20'den az). Yatırımcıların karşılaştıkları maliyet ve riskler, özellikle ekonomik, kurumsal ve finansal koşulların daha zayıf ve öngörülebilir olmadığı gelişmekte olan ekonomilerde yüksektir. Özel sektör yatırımcılarının gelişmekte olan ekonomilerde altyapıya yatırım yapmasını engelleyen temel kaygı yatırım ortamının kalitesidir. Uygun ve destekleyici ortam, altyapıya yatırım yapma maliyetlerini ve risklerini azaltır. Yatırım ortamı, siyasi istikrarsızlık, rejim belirsizliği, hukukun üstünlüğü ve mülkiyet hakları, devlet düzenlemeleri, devlet şeffaflığı ve hesap verilebilirlik gibi birçok faktörden etkilenmektedir. Hem yerli hem de yabancı yatırımcıların çalışabileceği istikrarlı ve öngörülebilir bir çevrenin varlığı, yatırımcılara güven sağlamak için hayati öneme sahiptir (Moszoro, Araya, Nuñez and Schwartz, 2015:26).

Moszoro ve arkadaşları gelişmekte olan ülkelerdeki kurumsal, politik ve yönetim değişkenleri ile alt yapıdaki KÖİ yatırımlarının seviyesi arasındaki ilişkinin ampirik olarak kanıtlanmasına yönelik çalışmalar yapmışlardır. Çalışma gelişmekte olan ülkelerdeki kurumsal, politik ve yönetim değişkenleri ile alt yapıdaki KÖİ yatırımlarının seviyesi arasındaki ilişkinin ampirik kanıtlarını ortaya koymaktadır. Moszoro ve arkadaşları 130 ülkenin doğrudan yurt dışı KÖİ yatırımlarını hukukun üstünlüğü, şeffaflık, yolsuzluk endeksleri ile bağlantılarını araştırmış ve altyapıdaki KÖİ yatırımlarının yoğunluğunun, yolsuzluk, hukukun üstünlüğü, düzenlemelerin kalitesi ve sektördeki uyuşmazlıkların sayısı gibi hükümet değişkenlerinin kalitesine karşı oldukça duyarlı olduğunu göstermişlerdir. Onalara göre mevcut ampirik literatür, KÖİ'ler için uygun ortamın, altyapıdaki KÖİ yatırımlarının seviyesini arttırmada çok önemli olduğu savını desteklemektedir.

(Moszoro at al.2015:26). Bu durum KÖİ çerçevesi ile oluşturulacak ortamın yatırımcıları çekmek için ne derecede önemli olduğunu ispatlamaktadır.

KÖİ çerçevesinin önemi ortaya konduktan sonra çerçevenin nasıl oluşturulacağı bir problem sahası olarak karşımızda durmaktadır. Doğal olarak çerçeve oluşturmanın tek bir yolu yoktur. Bir ülkedeki KÖİ çerçevesi, genellikle uygulamalarda karşılaşılan güçlüklerden ve diğer ülkelerin tecrübelerinden yola çıkılarak oluşturulmaktadır. KÖİ'ler bir ülkede, geçici olarak uygulanmaya başlandıktan sonra, KÖİ programında karşılaşılan mali risk seviyesi, KÖİ çerçevesinin güçlendirilmesi için itici bir güç sağlamaktadır. Ancak daha önce de belirtildiği gibi, Dünya Bankası diğer ülkelerin tecrübelerinin yol göstericiliğine güvenmektedir. Bu hem olumlu hem de olumsuz anlamda katkıları içermektedir. Birçok iyi uygulamadan ve oluşturulan mevzuattan yararlanmak mümkünken, yapılan yanlışlar ve kötü uygulamalar da eşsiz bir kaynak sağlamaktadır (WB, 2017a:58).

Kapsamlı bir KÖİ politika çerçevesi bileşenleri tipik olarak şunları içermektedir (WB,2017a:58):

KÖİ Politikası; hükümetlerin kamu hizmetlerini sunmak için KÖİ'leri kullanma niyetinin ardındaki mantığı ve programın hedeflerini, kapsamını ve uygulama ilkelerini açıklar.

KÖİ yasası; KÖİ programının temelini oluşturan yasaları ve düzenlemeleri, KÖİ'ye özgü mevzuatı, programları etkileyen diğer kamu mali yönetim kanunlarını ve yönetmelikleri ya da sektörlere özel yasa ve yönetmelikleri içerir.

Süreçler ve kurumsal sorumluluklar; stratejik kalkınma planları çerçevesinde KÖİ projelerinin tanımlanması, geliştirilmesi, değerlendirilmesi, uygulanması ve yönetilmesi adımlarını ve bu süreçteki farklı kurum/kuruluşların rollerinin tanımlanmasını içerir.

Kamu mali yönetimi yaklaşımı; KÖİ sözleşmeleri altındaki mali taahhütlerin, gelecek nesiller üzerinde aşırı yük oluşturmaktan projelerin etkin ve verimli fayda/maliyet yaratmasını sağlamak ve bununla ilişkili finansal riski yönetmek için mali tabloların nasıl kontrol edildiği, raporlandığı ve bütçelendiğini açıkça belirtir.

Diğer düzenlemeler; denetleme birimleri, yasama organları ve kamuoyu gibi diğer kuruluşların KÖİ programına nasıl katıldıklarını ve KÖİ'lerin uygulanmasından sorumlu olanların kararlarından ve eylemlerinden dolayı sorumluluklarını tanımlar.

Aslında uygulamada bu unsurlar birbiriyle iç içe geçmiş durumdadır. Örneğin, KÖİ'lerin geliştirilmesi için iyi kontrol edilen bir süreç, mali sonuçların değerlendirilmesini gerektirir ki; bu Maliye Bakanlığının, proje döngüsünün farklı aşamalarını sürekli kontrol etmesini gerektirir. Sağlıklı bir kamu mali yönetimi için bu gereklidir. Ayrıca KÖİ'lere yönelik mali taahhütlerin kapsamlı bir şekilde raporlanması, bu programların etkin gözetimini mümkün kılmaktadır.

Jones ve arkadaşları (1996) ise; konuya çok farklı bir boyuttan bakmışlardır. Onlara göre geçmişte oluşturulan ulusal ve modası geçmiş yasal düzenlemeler özel sektör katılımcılarına en büyük engeli teşkil etmektedir. Geçmiş deneyimler göstermektedir ki, yanlış tasarlanmış yasal çerçeve KÖİ'leri engellemekte, doğru oluşturulmuş mevzuat ise gelişimlerine anlamlı bir ivme kazandırabilmektedir.

3.1.1.1. KÖİ Politikası

Hükümetin bir KÖİ çerçevesi oluşturmada atacağı ilk adım, KÖİ politikasının ortaya konmasıdır. KÖİ politikası, hükümetin kamu hizmetlerini sunmak için bir eylem yolu olarak KÖİ'leri kullanma niyetini ve bu eylem yolundaki yol gösterici ilkeleri ifade eder. Bir KÖİ politikası genelde (WB, 2017a:61);

- (i) KÖİ gerekçesi/program hedeflerini,
- (ii) KÖİ programı kapsamını,
- (iii) Uygulama ilkeleri ve düzenlemelerini kapsmalıdır

KÖİ politikasının içeriğini teker teker açmak gerekirse (WB, 2017a:62-64);

Politika hedefleri ve gerekçesi, genelde hükümetler tarafından KÖİ politikalarını formüle ederken ve belgelerken tanımlanır. Bu hedeflerin seçimi ve önceliği elbette hükümetlere göre değişmekte ve hükümetin diğer politikalarından ve önceliklerinden etkilenmektedir. Muhtemel gerekçeler ve hedefler aşağıdakileri içerebilir:

- Özel finansmana erişerek altyapıya daha fazla yatırım yapılmasını sağlamak,

- Altyapı için tüm yaşam maliyetli bir yaklaşımı teşvik etmek,
- Vatandaşa sunulan hizmet kalitesine daha fazla odaklanılmasını sağlamak,
- Yönetim kapasitesini özel sektör vasıtasıyla geliştirmek,
- Altyapı ve kamu hizmetlerinin sağlanmasında fayda/maliyet oranını artırmak,
- Altyapı ve kamu hizmetlerinin sağlanmasında hesap verebilirliğin artırılması sağlamak,
- Özel sektörün inovasyon ve verimliliğinden yararlanmak,
- Ülkedeki büyüme ve gelişmeyi canlandırmak.

Politika kapsamı ise aşağıdakilerden biri veya birkaçı ile tanımlanabilir:

- KÖİ sözleşme türlerini,
- Kullanılacak sektörleri (Yatırıma en çok ihtiyaç duyulan sektörleri veya KÖİ'lerin en başarılı olması beklenen sektörleri içerebilir),
- Ayrıca birçok hükümet, KÖİ çerçevesinde uygulanacak projeler için minimum bir parasal boyut tanımlamaktadır. Çünkü küçük projeler nispeten yüksek başlangıç işlem maliyetleri nedeniyle KÖİ için mantıklı olmayabilir.

Uygulama ilkeleri ve düzenlemeleri ise KÖİ politikalarında, genellikle KÖİ projelerinin uygulanacağı yönergeler veya davranış kuralları içeren bir dizi uygulama ilkesini içerir. Bu ilkeler, KÖİ'lerin uygulanmasında sorumlu taraf ve kurumların uyması gereken standartları ortaya koymalıdır (WB,2017a:62-64).

OECD Kamu Özel Altyapı Danışma Tesisi (The Public Private Infrastructure Advisory Facility), European Bank için hazırladığı çalışmada ise; KÖİ için kapsamlı bir politikanın aşağıdaki hedefleri gerçekleştirmesi gerektiğini belirtmektedir (European Bank,2016:7):

- Politikanın mantığını açıklamalı,
- KÖİ modellerini ve KÖİ politikasının kapsamını tanımlamalı,
- Devletin KÖİ'leri kullanmayı planladığı sektörleri belirlemeli,
- Hükümetin KÖİ'leri takip etme ve bir KÖİ çerçevesi oluşturma hedeflerini ana hatlarıyla belirtmeli,
- KÖİ sözleşmelerinin yapılandırılacağı, tedarik edileceği ve yönetileceği ilkeleri tanımlamalı,

- KÖİ'lerin tedarik edilmesi ve yönetilmesi için yönergelerin esaslarını tanımlamalı,
- KÖİ proje risklerinin hangi yollarla tahsis edileceğini belirlemeli,
- KÖİ biriminin, yapısını ve yetkisini belirlemeli,
- KÖİ'leri tanımlama, geliştirme, tedarik etme ve izleme prosedürlerini tanımlamalı,
- Özel sektör için teklif hazırlama prosedürlerini tanımlamalı,
- KÖİ programının fayda/maliyet denetimlerini gerçekleştirmek için sorumlulukları tanımlamalı ve bu denetimlerin zaman çizelgesini belirlemelidir.

KÖİ'ler, sözleşmelerinin sürdüğü sürece uzun vadede tutarlı ve istikrarlı bir ortama ihtiyaç duyacağı için ortaya konacak KÖİ politikası, kamunun KÖİ'lere bakışını yansıtacak ve gelecek için bir projeksiyon sağlayacaktır. Bu sayede özel sektör çok uzun vadeli ve genelde oldukça maliyetli projelerde yer almaya istekli olacaktır.

3.1.1.2. KÖİ Yasası

KÖİ politikasının ortaya konmasından sonra, KÖİ yasal çerçevesinin oluşturulması gerekmektedir. Başlangıçta şunu belirtmekte fayda vardır ki; Dünya Bankası, Türkiye gibi idare hukuku alanı bulunan ülkelerde KÖİ yasal çerçevesi oluşturmanın daha karmaşık olduğunu, çünkü idare hukuku ile daha karmaşık ve çeşitli yasaların KÖİ mevzuatını etkilediğini belirtmektedir (WB, 2017a:66). Yescombe (2007:31) benzer şekilde; İngiliz hukuk sistemini kullanan ülkelerde KÖİ için ayrı bir yasal mevzuat olmasa da Türkiye gibi idari hukuk sistemi (Fransız Hukuku) uygulayan ülkelerde ayrı bir KÖİ yasasının bulunmasının gerekli olduğunu belirtmektedir.

KÖİ'ler için açık, öngörülebilir ve iyi düzenlenmiş bir yasal çerçeve oluşturulması OECD açısından yatırım ortamının düzenlenmesinin ilk adımını oluşturmaktadır (OECD, 2011:9). OECD'ye göre; yatırımcıları çekmek ve rekabeti teşvik etmek için her projenin yasal çerçevesi açık, şeffaf ve öngörülebilir olmalıdır. Bilgiye erişim ve karar verme süreçleri açık ve adil olmalıdır. Dengeli ve istikrarlı bir düzenleyici ortam, iş maliyetlerini düşürecek ve bir projenin fayda/maliyet oranını artıracaktır. KÖİ sürecinin tüm aşamalarında, tüm tarafların güvенеbileceği ve giriş engelleri oluşturmayan açık ve şeffaf bir yasal çerçeve oluşturulmalıdır.

Yasal çerçeve ile sağlanacak netlik, çıkar çatışmalarını, engelleyici süreçleri, yolsuzluk ve etik olmayan davranış riskini en aza indirmeye yardımcı olacaktır (OECD, 2011:9).

BM'ye göre de; ülkenin kendisine has bir KÖİ yasası bulunması farklı alanlarda ve sektörlerde bulunan mevzuatların projeyi olumsuz etkilemesi olasılığını minimuma indirecektir. BM tarafından tavsiye edilen yasal çerçeve aşağıdaki unsurları düzenlemelidir (UNCITRAL, 2004:1-4):

- Özel sektör tarafından finanse edilen projelerin uygulanmasına ilişkin yasal ve kurumsal çerçeve; şeffaflığı, adaleti ve projelerin uzun vadeli sürdürülebilirliğini sağlamalıdır.
- Özel sektörün altyapı geliştirme ve operasyona katılımı için istenmeyen kısıtlamaları ortadan kaldırmalıdır.
- Yasalar (Özellikle içerisinde yabancı bir yatırımcı varsa), imtiyaz veren veya sözleşme imzalayan ülkenin kamu yetkililerini (Uygun olduğu takdirde ulusal, taşra ve yerel makamlar da dâhil olmak üzere) tanımlamalıdır.
- Özel sektör tarafından finanse edilen yeni altyapı tesis ve sistemlerinin inşası ve işletilmesi ile ilgili projeler ve mevcut altyapı tesislerinin ve sistemlerinin bakımı, modernizasyonu, genişletilmesi ve işletilmesi için imtiyazları içermelidir.
- Kanun, imtiyazların verilebileceği proje türlerini veya altyapı türlerini tanımlamalıdır.
- Kanun, bir imtiyazın, ilgili sözleşme veren makamın yetkisinin hangi alanları kapsadığını (Coğrafi bölünmeye veya ayrı bir projeye ne ölçüde uzatabileceğini belirtmelidir) tanımlamalıdır.
- Sözleşme makamları, tek bir hizmet alanının ötesinde imtiyazlar vermek üzere müştereken yetkilendirilebilmelidir.
- Projelerinin uygulanması için gerekli izinler, ruhsatlar veya ilgili yetkileri veren kamu makamlarının faaliyetlerini koordine etmek için kurumsal mekanizmalar kurmalıdır.
- Düzenleyici yetki, kararlarının siyasi müdahale veya hizmet sağlayıcılar ve kamu hizmeti sağlayıcılarından gelen uygun olmayan baskılar olmaksızın alınmasını sağlamak için yeterli özerklik düzeyine sahip, işlevsel olarak bağımsız organlara emanet edilmelidir.

- Düzenleyici kararlar, dayandıkları nedenleri açıklamalı ve kamunun ulaşabileceği şekilde yayınlanmalıdır.

- Yasa, imtiyaz sahibinin, düzenleyici kararların gözden geçirilmesini talep edebileceği (Mahkeme tarafından incelenmesini de içerebilecek) bağımsız ve tarafsız bir organ tarafından şeffaf prosedürler oluşturmalı ve böyle bir incelemenin gerekçeleri belirtmelidir.

- İlgili sektörü düzenleyen kanun ve yönetmeliklerin ihlal edildiği iddiasıyla oluşan uyuşmazlıkların giderilmesi için özel usuller oluşturulmalıdır.

- Sözleşme makamı, projenin ihtiyaçlarına uygun risk dağılımı haricinde gereksiz kanuni veya düzenleyici sınırlamalar içermemelidir.

Dünya Bankası ise; bir KÖİ yasası oluşturmak yerine hükümetlerin mevcut yasaları KÖİ'lere uyacak şekilde revize edebileceğini belirterek kestirme bir yol izlemektedir. Kanaatimizce bu yol KÖİ'lerin ilk başlangıcı için uygun olsa bile zaman içerisinde, KÖİ'lerin kendine has bir yasasının bulunması elzem görünmektedir. Zaten Dünya Bankası da KÖİ'ye özgü bir kanun oluşturulmasını, diğer mevcut yasalarla çatışmayı önlemek ve politik desteğin gösterilmesi açısından önemli görülmektedir. Diğer taraftan oluşturulacak KÖİ mevzuatının, bir KÖİ programının, süreçleri ve kurumsal sorumluluklarını (Projeleri seçmek, tedarik etmek ve anlaşmazlıklar gibi) ve KÖİ'leri düzenleyen kamu mali yönetim kurallarının anlaşılmasını kolaylaştıracağını ve oluşturulacak politikalar için yol gösterici olacağını belirtmektedir. Dünya Bankasına göre iyi tasarlanmış bir KÖİ yasası, zamanla ülke mevzuatında bulunan katı mali düzenlemelerin yumuşatılması açısından da önem taşımaktadır (WB, 2017a:67).

Yeskombe (2007:32) ise; KÖİ konusunda çerçeve bir mevzuat bulunmasının sağlayacağı faydaları özetleyerek KÖİ yasasına olan ihtiyacı ortaya koymaya çalışmıştır:

- Hükümetin KÖİ meselesine politik taahhüdünü açık yasalarla ortaya koymak,

- KÖİ projelerinin kontrolü ve onaylanması da dâhil olmak üzere, hükümetin farklı kurumlarının rollerini belirlemek,

- Kamu tedarik prosedürlerine açıklık getirmek,

- Bir kamu kurumunun çeşitli proje riskleri için sağlayabileceği desteği (Ör. gelir garantileri) belirlemek,

- Kamu kurumunun, projenin özelliklerinde değişiklik yapması yöntemini belirlemek veya ortaya çıkan ek masraflar için proje şirketinin de tazmin etme yöntemini belirlemek,

- KÖİ sözleşmesinin erken feshedilmesi durumunda yatırımcı haklarına açıklık getirmek,

- Kredi verenlere KÖİ sözleşmesi üzerinde güvenlik sağlama yeteneği kazandırmak,

- Yatırım teşviklerinin sağlanmasını veya tanımlanmasını sağlamak.

Li at al. (2000:232), KÖİ'ler için yasal mevzuatı tanımlamamış ancak yasal olarak düzenlenirse KÖİ'leri teşvik edecek bazı gereklilikleri ortaya koymuşlardır:

- Öncelikle finansal olarak uygulanabilir projeler seçilmelidir.

- Kamu; planlama, ruhsatlama, arazi temini ve hükümetler arası ve topluluklar arası anlaşmazlıkların çözümü için yardım sağlamalıdır.

- Kamu kısmen veya tamamen çevresel ve arazi kullanım çalışmalarını finanse etmelidir.

- Projenin sermaye maliyetlerinin bir kısmını karşılamak için kredi sağlamalıdır.

- Şayet gerekiyor ise özel bir proje için kolluk kuvvetlerinin desteği sağlanmalıdır.

- Vergilerde kolaylık sağlanmalıdır.

- Yapı malzemelerinin satışında vergi muafiyeti sağlanmalıdır.

- Borç sorumluluğunda makul sınırlamalar konulmalıdır.

- Devlete ait arazilerin kiralanması veya satılması yoluyla ücretsiz veya sübvansede edilmiş kullanım sağlanması veya belli bir alan üzerinden yol hakkı verilmesi uygulanabilir.

- Ayrıca proje sahasında ticari gelişime izin verilmesi sağlanabilir.

Görüldüğü gibi Li ve arkadaşları yapılması gereken yasal düzenlemelerden ziyade düzenlemeler ile elde edilebilecek pratik faydaları ortaya koymuşlardır. Tabii ki tüm bu faydalar bir yasal düzenleme ile hayata geçirilir ise özel sektör açısından bir anlam kazanacaktır. Aynı şekilde Alfen ve arkadaşları (2009:21-22) KÖİ yolu ile özel sektöre sağlanan faydanın yalnızca etkin bir kamu yönetimi sistemi tarafından

destekleniyorsa anlamı oluğunu vurgulamaktadır. Onlara göre; KÖİ, hükümet rolünün yeniden tanımlanmasını içerir. KÖİ projeleriyle, hükümetin rolü, teftiş, izleme ve düzenleme de dâhil olmak üzere, proje ömrü boyunca genel denetim yapmak rolüne dönüşmektedir. Hükümetin buradaki en önemli işlevlerinden biri, proje için belirlenen hedeflere ulaşması için uygun bir tedarik sürecinin yönetilmesidir.

Avrupa Bankası ise; KÖİ kanunu tarifi yapmak yerine, KÖİ kanunu oluşturulurken dikkat edilmesi gereken hususları aşağıdaki şekilde özetlemiştir (European Bank, 2016:11);

- Kamu hizmetlerini devretme yetkisine dair sınırlamalar düzenlenmelidir. Çünkü bir tedarik makamı veya kanun belirli yetkileri veya kamu hizmetlerini özel sektöre devretmekten alıkoyabilir.

- Kamu arazisi/varlıklarındaki faaliyetlerle ilgili sınırlamalar düzenlenmelidir. Çünkü bazı kanunlar bir KÖİ yüklenicisinin kamu arazisinde veya varlıklarında yürütebileceği faaliyetlere sınırlamalar getirebilir. Özel sektörün ticari kabiliyetini ve projenin uygunluğunu kamu tarafından sağlanan arazi veya varlıklar yolu ile olabileceği unutulmamalıdır.

- Hizmetlerin tek taraflı erken sonlandırılması hususu düzenlenmelidir. Birçok durumda kamu hizmet sözleşmelerini tek taraflı olarak sona erdirmeye hakkına sahiptir. Özel sektör için, önemli başlangıç sermayesi yatırımı gerektiren hizmetler (Örneğin, sağlık teşhisi ve laboratuvar hizmetleri) için bu durum özel bir endişe kaynağıdır. KÖİ müteahhitlerini, tek taraflı haksız hizmet sonlandırması bulunan sözleşmelere ve tazminatlara karşı koruyacak mekanizmalar bulunmalıdır.

- Ödemelerle ilgili kısıtlamalar düzenlenmelidir. Gelişmekte olan piyasalarda ödemeleri enflasyona göre ayarlayan ve/veya forex para birimine dayalı endeksleme düşünerek uzun vadeli sözleşmelere yasal kısıtlamalar getirilmemelidir.

Avrupa Bankası KÖİ yasası oluşturmada, diğer ülkelerin yasasını almanın pratik bir çözüm olduğunu belirtmektedir. Birçok durumda, yasal ve düzenleyici çevre ile ilgili zorluklar, uygun KÖİ sözleşme şartlarının çok iyi oluşturulması yoluyla aşılabılır. Bu tür sorunlar KÖİ modelinin uygulandığı birçok ülkede meydana geldiği için gerektiğinde yasaları değiştirme ve kanıtlanmış uluslararası uygulamaları benimseme düşüncesi yol gösterici olabilir. Ülkeler bazı durumlarda, diğer ülkelerin

KÖİ modellerini ve düzenlemelerini örnek almaktadır. Ancak bu düzenlemelerde ülkelerin yasalarıyla çakışmamalı ve gümrük ve vergi sistemiyle uyumlaştırılmalıdır (European Bank, 2016:13).

Tvarnø at al. (2010) Asya Kalkınma Bankası adına yaptıkları araştırmada bir KÖİ yasal çerçevesi oluşturulmasından önce ülkenin temel ihale kanununun dizaynının gerekliliğini belirtmektedirler. Çünkü bu ihale kanunu, kamu alımları için yasal çerçeveyi ortaya koymaktadır. Onlara göre; bir ülkedeki kamu ihale kanununun amacı, kamu alım pazarının genişlemesini sağlamalı, yolsuzluğu önlemeli, daha iyi kamu hizmeti sunulmasını sağlamalıdır. Bu sebeple; bir KÖİ sözleşmesi yapılmadan önce uyulması gereken kuralları ve prosedürleri ortaya koyması sebebiyle temel ihale yasası, KÖİ mevzuatı açısından yaşamsal öneme sahiptir. Oluşturulacak bu kanunla rekabet teşvik edilmelidir. Rekabet, kamu alımlarının temel taşlarından biridir. Pazarın korunması veya bir pazar oluşturulması, kamu ihale düzenlemesinin ana unsurudur. Çünkü fazla rekabetçi veya sınırlı olan pazarlarda, kamu hizmeti sunmak sakıncalı olabilmektedir. Ayrıca kamu ihale kanunu: eşitlik ve eşit muamele; tedarik uygulamalarını iyileştirmek; rekabeti artırmak ve fiyatları düşürmek gibi hedefleri sağlamalıdır. Bu hedefleri elde etmenin temel ilkeleri ise; şeffaflık, ayrımcılığın önlenmesi, eşit muamele, orantısallık ve rekabettir.

Tvarnø at al.' de (2010:225) KÖİ'lerin başarılı bir şekilde ihale edilmesi ve uygulanmasının yasal kamu ihale prosedürlerine bağlı olduğunu düşünmektedirler. Ancak onlar kamu ihale kanunları ile KÖİ'lerin dizayn edilmesinin zor olduğunu da belirtmektedirler. Çünkü onlara göre; kamu ihale kanunları KÖİ düzenlemesinin asıl amacını ve ruhunu kapsamaktan uzaktır ve esnekliği yoktur. Genellikle kamu ihale kanunları geleneksel kamu alımları için dizayn edilmiştir ve KÖİ'nin ruhunu oluşturan işbirliği ve müzakere süreçlerini göz ardı etmektedir.

Alfen ve arkadaşları (2009:21) yasal düzenlemeleri başka bir boyuttan ele almış ve öncelikle sektörel bazda düzenlemeler yapılarak başlanması gerektiğini belirtmişlerdir. Özellikle enerji, gaz, su veya ulaştırma gibi altyapı hizmetlerinde yer alan sektörler kolaylıkla düzenlenerek fiyatlandırma veya hizmet seviyeleri gibi proje nakit akışlarını etkileyebilecek konular dengeye ulaştırılabilecektir. Ek olarak, hükümetler bir yandan yatırımcıyı doğrudan siyasi müdahaleden ve diğer yandan

kullanıcıyı muhtemel tekellerin olumsuz etkilerinden koruma avantajını elde edecektir.

Colverson ve Perera, (2012) ise; Avrupa Birliğindeki yasal durumu incelemiştir. Onlara göre Avrupa Komisyonunun birlik içerisinde bir uygulama mevzuatı geliştirmemiş olması anlaşılır bir durum değildir. Her ne kadar Avrupa Komisyonu bu durumu ulusal takdir hakkı bağlamında ele alsada, yazarlara göre istikrarlı bir KÖİ pazarı için bütünlüyci bir çerçeve yasa ihtiyacı ve uygulama birliğinin sağlanması gerekmektedir.

Ancak AB Komisyonu, AB'nin ve işlem maliyetini düşürmek ve yasal bilginin düzeyini arttırmak amacıyla özel KÖİ kuralları ve tanımlarına ihtiyaç olmadığını vurgulamaktadır. Komisyon yakın gelecekte AB içerisinde yeni KÖİ kuralları veya direktiflerinin olmayacağını ulusal düzenlemelerin yeterliliğini belirtmektedir.

Bu durum Türkiye için bir dezavantaj oluşturmaktadır. Türkiye'de birçok alanda reformların AB uyum yasaları çerçevesinde gerçekleştiği düşünülürse, AB tarafından oluşturulmuş bir çerçeve yasayı Türkiye'de uygulamak çok daha şeffaf ve evrensel bir adım olabilirdi. Diğer taraftan AB ve kurumları KÖİ konusunda çalışmalarına devam etmekte ve kendileri henüz bir çerçeve yasa geliştirmese de, üye ülkelerde ve dünyada kullanılacak yasal mevzuat, kılavuz ve yönergeler geliştirmeye devam etmektedir. AB'nin KÖİ konusundaki değerlendirmeleri aşağıdaki bölümlerde ele alınacaktır.

3.1.2. Kamu Kapasitesinin Geliştirilmesi

KÖİ projesinin başarısı özel sektör ortağının seçimine bağlıdır ve özel sektörün, şeffaf ve rekabetçi bir şekilde seçilmesi, hükümet için düzgün bir oyun alanı, öngörülebilir işlemler ve en iyi fiyat, şartlar ve koşulları sağlamak için ilk adımdır. Bu adım yasal çerçevenin tam olarak oluşturulması ve tam olarak işletilmesi ile sağlanabilir. Yasal düzenlemeler tamamlandıktan sonra özel ortağın kamu tarafından seçileceği gerçeğinden yola çıkılarak kamu kapasitesinin durumu bu seçimi doğrudan etkileyecektir. Kamu kapasitesinin geliştirilmesi KÖİ sözleşmelerinin yönetimi ve seçimi açısından temel bir unsurdur. Kapasitenin eksikliği özellikle planlama aşamasında birçok olumsuzluğa yol açmaktadır.

Yasal çerçeveyi, süreçler ve kurumsal sorumlulukların tanımlanması, yani kamunun dizayn edilmesi izlemelidir. Çünkü KÖİ'ler temelde bir kamu hizmetinin sunumu için bir satın alma mekanizmasıdır. Bu sebeple hükümetlerin KÖİ'leri başarıyla uygulamak için kararlılık, yetenek, kapasite ve koordinasyona ihtiyacı vardır. Yapılacak sözleşme gereğince özel sektör altyapıyı tasarlayacak, finanse edecek, inşa edecek ve hizmet sunacak olsa da, hükümet, kamu hizmetinin kaliteli ve ödenen paraya değecek şekilde sağlanmasından her zaman sorumludur. Bu sorumluluk çerçevesinde hükümet, doğru projeyi, doğru iş ortağını seçmeli ve iş ortağının içinde çalıştığı parametreleri doğru belirlemeli ve yürürlüğe koymalıdır (WB, 2017a:68). Bunu sağlamak için kamu kapasitesinin gelişimi kritik öneme sahiptir.

OECD (2007:19) özel sektörün KÖİ uygulamaları ile ilgili "temsil" yeteneği, yani ilgili idari kapasitelerin ve yeterliliklerin varlığını da önemli bir husus olarak tanımlamaktadır. Özel sektör katılımı içeren projeler genellikle hükümet kuruluşlarının tam donanımlı olmayabileceği sofistike teknolojik, kurumsal ve mali çözümleri içermektedir. OECD bu zorluğun yalnızca gelişmekte olan ülkelerle sınırlı olmadığını da ifade etmektedir. Özel sübvansiyonlu altyapı açısından en deneyimli sektörlerden sayılan bazıları da dâhil olmak üzere dünyanın en gelişmiş ekonomilerinde bile özel sektör katılımcılarının tutarlı bir şekilde şikâyet ettiği husus, OECD'ye göre kamu sektöründe uygulama kapasitesinin olmamasıdır. Bazı ülkelerde KÖİ konusunda kamusal deneyim, devlet memurları arasında birçok ülkede yetersizdir. Yetkililer, özel sektör katılımcıları ile eşit bir ortak olarak hareket etmek için gerekli yeterlilikleri oluşturmalı ve buna yönelik maliyetler genel proje tasarımının bir parçası olarak değerlendirilmelidir. OECD'ye göre bu, hükümetlerin kalkınma ajansları da dâhil olmak üzere gelişmekte olan ülkelerde dış yardım aramayı düşündüğü bir alandır.

Avrupa Bankası da aynı konuya vurgu yapmıştır. Kuruma göre; herhangi bir ulusal KÖİ programının başarısı için, kanun çıkartarak ve yönerge geliştirerek etkin bir ortam yaratmak çok önemlidir. Bununla birlikte, bakanlıklar, devlet kurumları ve yerel düzeydeki kamu personeli, tahsis edilen işlevlerini yerine getirmek için geniş bir yönetim becerisi ve KÖİ uzmanlığına gereksinim duyacaklardır. Çünkü, kamu personeli geleneksel inşaat işlemlerinde kullanılan geleneksel ihale sistemine alışık

olduğundan kamuda KÖİ uzmanlığı eksik kalmaktadır (European Bank, 2016:15-17).

Bu sebeple hizmetlerinin KÖİ aracılığıyla uygulanması için kamunun dönüşümü ile uygun bir ortamın geliştirilmesi için kamu kesiminin geniş bir yelpazede belirli yetenek ve kapasiteleri geliştirmesi gerekmektedir. Avrupa Bankasına göre; yetenekleri geliştirme alanları şunları içerir (European Bank, 2016:3):

- Politika: Kamusal hizmetlerin sunulması için bir seçenek olarak KÖİ modelinin değerlendirilmesini kolaylaştıran ve teşvik eden politika,
- Yasa ve yönetmelik: Kamu Özel Sektör İşbirliği ile uyumlu, kamu hizmetlerinin özel sektör tarafından verilmesine aşırı derecede kısıt getirmeyen yasal ve düzenleyici bir çerçeve,
 - Standart yönergeler ve prosedürler: KÖİ uygulamalarının başarısı ve etkin fayda/maliyet oranına ulaşmak için uygulama birliği sağlanması, uluslararası geçerli uygulamalarla uyumlu yönerge ve prosedürler,
 - Kamu yeteneği ve kapasitesi: KÖİ'nin kamu sektörüne daha geniş çapta tanıtılması ve KÖİ altyapı tedarikinde doğrudan yer alan kamu görevlilerinin bilgi ve tecrübesinin artırılması,

Standart bir KÖİ sürecinin tanımlanması, kilit noktalarda onay alınması gereken bu adımları tanımlayarak projenin tutarlı ve verimli bir şekilde ele alınmasını sağlar. Kurumsal sorumlulukların tanımlanması ise, her aşamada hangi kurumun hangi adım atacağını ve her aşamada hangi rolü oynayacağını belirler. Bu aşamalar potansiyel projelerin belirlenmesinden, değerlendirilmesinden, yapılandırılmasından, sözleşmenin taslağının hazırlanmasından, teklifin verilmesinden ve sözleşmeyi yönetmekten oluşabilir. Kurumsal düzenlemeler ve görev dağılımı, her bir KÖİ programının özel ihtiyaçlarına ve mevcut kurumsal sorumluluklar ve kapasitelere bağlı olarak farklılık gösterebilir. Bazen de hükümetler bu süreçlerin kontrolü için uzman KÖİ birimleri kurarlar (WB, 2017a:69).

OECD, KÖİ konusunda başarılı olabilmek için kamu sektörü kapasitesinin artırılmasına ayrıca önem vermektedir. Bir KÖİ temin ederken ve sürdürürken, bir takım kurumsal rollerin kamu tarafından yetkin bir şekilde takip edilmesi gerekmektedir. Bunlar; (OECD, 2011:10);

- Maliye politikasının genel amaçlarının ve bütçenin kontrol altına alınması,
- Projenin yaşam döngüsü boyunca fayda/maliyet değerinin korunması,
- Sektöre ve projeye özel KÖİ'nin uygulanması;
- KÖİ'nin denetimi.

OECD, bu rollerin her birinin bir takım kurumsal düzenlemeler vasıtasıyla korunabileceğini, ancak her bir aktörün temel görevlerini ve hesap verebilirlik seviyesini birbirine karıştırmamak için bunların denetlenmesi ve idamesi için ayrı mekanizmalar kullanılmasını tavsiye etmektedir.

Ayrıca OECD'ye göre; Maliye Bakanlığında bulunan merkezi bütçe kurumu, projenin mali politikalara uygunluğunu ve mali bütçenin sürdürülebilir olmasını sağlamalıdır. Bu maksatla ülkenin hali hazırdaki mali durumu ve gelecekteki mali görünümü şeffaf bir şekilde ortaya konulmalıdır. Bunu sağlamak amacıyla, merkezi bütçe kurumu, genel yatırım teklifinin sürdürülebilir ve hükümetin maliye politikasıyla uyumlu olmasını sağlamalıdır. Daha sonraki yıllarda bütçe esnekliği ihtiyacıyla KÖİ'lerin mali konularının dengelenmesini sağlamalıdır. Bir sözleşmenin kapanışından önce, projelerin uygun olup olmadığını izlemeli, belirli onay adımlarına (Kapılar) uymalı ve uluslararası anlaşmalarla uyumlu olduğunu denetlemelidir. Merkezi bütçe makamının KÖİ projesinin teknik tasarımı hakkında spesifik bilgiye sahip olmasına gerek olmamakla birlikte, mali incelemeleri için uygun fiyat ve fayda/maliyet oranlarını ortaya koyabilecek şekilde, kendisine sunulan dokümantasyonu değerlendirecek yeterli kapasiteye sahip olmalıdır (OECD, 2011:10).

Engel ve arkadaşlarına göre ise; gelişmekte olan ülkelerde genellikle stratejik planlamanın zayıf olması, KÖİ projeleri açısından bir engel olarak durmaktadır. Kapasite eksikliği dolayısıyla, sosyal proje değerlendirmesi genellikle yetersiz kalmaktadır. Bu da, projelerin genellikle kısa vadeli politik hedefleri karşılamak için seçilmesine ve beyaz filler sendromuna yol açmaktadır. Bu durumda zayıf projelerin filtrelenmesi için prosedürler mevcut olsa bile, talep genellikle aşırı tahmin edilirken, maliyetler genellikle düşük olarak tahmin edilir (Engel, Fischer ve Galetovic,2008:11).

Engel ve arkadaşları stratejik planlamanın ardından kamunun teşkilatlanma biçimini de bir problem sahası olarak görmüşlerdir. Onlara göre; gelişmekte olan

ülkelerin çoğunda stratejik planlama ve politika tasarımıyla sorumlu kurumlar ile projelerin yürütülmesi ve sözleşmelerin yürürlüğe konulması ile ilgili kurumlar arasında çok az kurumsal ayrılık vardır. Bu yetersiz kurumsal tasarım, bir dizi problem ile sonuçlanmaktadır. Birincisi, bu görevler arasında bariz bir çıkar çatışması vardır. Örneğin, yeni altyapı projeleri geliştirmek, sözleşmeleri uygulamaktan politik olarak daha caziptir. Kötü kurumsal tasarımın yol açtığı bir diğer sorun, mevcut projelerin bakım denetiminin yapılmamasıdır. Son olarak, zayıf kurumsal tasarım, kamu kurumunu inşaat sektöründen ve politikacılar tarafından gelen baskılara karşı zayıflatmakta ve üst düzey profesyonelleri işe almayı zorlaştırmaktadır. Üstelik kamu kurumlarında kötü kontrol ve dengeleri olan yolsuzluk riski yüksektir, çünkü düşük ücretli devlet çalışanları, büyük yatırımları içeren projeleri denetlememelidir (Engel, Fischer ve Galetovic, 2008:11).

Kamu kapasitesinin geliştirilmesine yönelik bir diğer alan, KÖİ projelerinin işlem maliyetlerini düşürmek, tedarik sürecini desteklemek, sözleşme performansını artırmak için standart kılavuzlar, yönetmelikler, prosedürler ve proforma ihale dokümanları oluşturma gerekliliğidir (European Bank, 2016:13). Bu özellikle, hizmetlerin kamu sektörü operasyonlarıyla sağlandığı YKD projelerinde daha da önem kazanmaktadır. OECD'ye göre KÖİ yolu ile hizmet alımı, bir kamu kuruluşu içerisinde basit bir idari süreç yerine, ilgili ticari ilkelerin anlaşılmasıyla bilgilendirilen stratejik bir meslek olmalıdır. Bu dönüşümü sağlamak için, geliştirilmiş satın alma yöntemleri ve araçları, karar almayı desteklemek için bilgi geliştirmeyi ön plana almak gereklidir. (OECD, 2007:18-19).

Kılavuzlar ve prosedürler, proje geliştirme için standartlaşmayı kolaylaştırabilir ve tipik proje zorlukları, projelerin nasıl tespit edildiği, değerlendirildiği ve yapılandırıldığı ve KÖİ ile ilişkili politik, yasal, teknik, operasyonel ve ticari risklerin nasıl ele alındığıyla ilgili ortak bir anlayışı destekleyebilir. Ancak YKD'ye özgü yönergelerin geliştirilmesi ulusal KÖİ programları için yaygın değildir. Birçok ülke, YKD modeli için ayrıca bir düzenleme veya yönergeye ihtiyaç duymaktadır. Buna örnek olarak Türkiye'nin Şehir Hastaneleri düzenlemesi ve İngiltere'nin sağlık altyapısı ve “Yerel Okulları Geliştirme ve İyileştirme Programı İçin Finansman Fonu” programı verilebilir (European Bank, 2016:14).

Diğer taraftan, sektör kuruluşları, KÖİ projelerini başarıyla tanımlamak ve geliştirmek için gerekli becerilerden yoksun olabilirler. Özellikle bir KÖİ programının erken safhalarında, sektör kuruluşları özel sektör tarafından finanse edilen projelerle ilgilenmek konusunda çok az veya hiç tecrübeye sahip olmayabilir. Bu nedenle, hükümet kuruluşları programın başlangıcında bu sektör temsilcilerine yol gösterici olmak zorundadır. Bu yol gösterme işlemi farklı şekillerde olabilir (WB, 2017a:73-74);

Birincisi özel KÖİ birimlerinin dâhil edilmesidir. Bu birimler, KÖİ geliştirme konusunda beceri ve tecrübe deposudur ve KÖİ projelerinin uygulanmasında genellikle sözleşme makamlarına destek sağlarlar. Bazı durumlarda KÖİ birimi, uygulama ajansı olarak birincil sorumluluğu devralabilirler.

İkincisi, her bir KÖİ programını denetlemek üzere (Sektör temsilcileri, uygulayıcı bakanlığının temsilcileri ile maliye bakanlığı, kalkınma bakanlığı temsilcilerini içeren) komiteler oluşturulmalıdır.

Son olarak farklı uygulayıcı rollerdeki uzman kuruluşların katılımı sağlanabilir. Örneğin, KÖİ çıktısının ve özel sektörün KÖİ sözleşmesine uyumunu izlemekten sorumlu sektör düzenleyici üst kurumlar sorumlu olabilirler.

KÖİ birimleri, projelerin yönetimi ve geliştirilmesinde, prosedürlerin oluşturulmasında, yönetsel ve idari reformlarının gerçekleştirilmesinde etkili olabilirler. Bu birimlerin etkinliğinin artırılması için deneyimli uzman danışmanları devreye sokmak, hizmet içi eğitim kursları düzenlemek, birim çalışanlarının uluslararası bilgi paylaşım forumlarına ve konferanslarına katılımının sağlanması, diğer ülkelerin KÖİ birimleri ve uluslararası finans kurumlarıyla işbirliği anlaşmaları yapmak etkili olabilir. Ancak KÖİ birimleri yine de KÖİ konusunda tecrübeli ya da deneyimli dış danışmanlar tarafından desteklenmelidir (European Bank, 2016:15-18-19).

Kapsamlı KÖİ tecrübesine sahip olan hükümetler bile, KÖİ projeleri geliştirmek için gerekli tüm uzmanlık ve becerilere sahip olamayabilir. Bu sebeple KÖİ'nin değerlendirme, hazırlık ve yönetim aşamalarında destek sağlayacak dış danışmanları kullanmak tavsiye edilmektedir. Bu dış danışmanlar, fizibilite çalışmalarını yürütmek ve KÖİ sözleşmeleri hazırlamak gibi ayrıntılı, teknik

görevleri yerine getirmekte oldukça başarılıdırlar. Ancak, Dünya Bankasına göre gelişmekte olan ülke hükümetleri, özel sektör ile müzakere ederken etkin dış danışmanlara sahip olmamanın önemli dezavantajlarından habersizdirler. Pahalı olsalar da deneyimli danışmanlar, hükümetleri doğru kararlar alma ve kamu yararının korunmasında yardımcı olmaktadır. Özel sektör ise nadiren danışman tutmama hatası yaparlar ve genellikle piyasadaki en iyi danışmanı bulurlar. Bu asimetrik avantaj ile müzakere aşamasında KÖİ sözleşmeleri çoğunlukla özel taraflar lehine sonuçlanır (WB, 2017a:74).

Ancak hükümetin kullanacağı danışmanlık şirketinin sahip olması gereken bazı özellikler bulunmaktadır;

- Halk için uzun süreli faydalar sağlayacak projeler tasarlayarak özel ve kamusal menfaatleri dengeleme becerisi,
- Yatırımcının güvenini sağlamak ve şeffaflığı oluşturmak için dürüst bir broker olarak saygınlık,
- Altyapı projelerinin yapılandırılması ve finansmanı konusunda deneyime sahip çok yetenekli bir ekibe sahip olmak,
- İlgili sektör ve pazarda doğrudan tecrübe sahibi olmak,
- Küresel yatırım camiasıyla bağlantıları bulunmak. (WB, 2017a:74).

Daha önceki bölümlerde de değinildiği gibi, EPEC, BM ve Avrupa Bankası gibi kuruluşlar dış danışman kullanılmasını tavsiye etmesine rağmen ülkeler bu konuda genellikle isteksizdir. Ancak danışman kullanımının sakıncalarına da değinmekte yarar vardır. Başlangıçta, hükümetler danışmanlara güvenebilir. Zamanla, sorumlu hükümet ekipleri, daha etkin bir rol oynayabilir ve belirli teknik veya yasal girdiler sağlamak için danışmanları kullanma yoluna gidebilirler. Bununla birlikte, deneyimli danışmanlarla çalışırken dahi, sözleşme veren makamın, süreci etkili bir şekilde yönetmek için iç kapasiteyi geliştirmesi (Danışmanların çalışmalarını denetlemek) gerekmektedir. Tüm süreci yönlendirmek için dış danışmanlara aşırı güvenmek, sözleşme makamını sözleşmeyi ömrü boyunca idare etmek için gereken tecrübeye ulaşmasını engelleyebilir (WB, 2017a:74).

KÖİ projesinde performansı izlemek ve sözleşmeyi yönetmek genellikle sözleşme veren makamın sorumluluğundadır. Bakanlıklar ve kurumlar genellikle, yollar, köprüler, su temini veya hastane servislerine kadar, çıktılarını izlemek için

gerekli mekanizmaları kurarlar. Bazı ülkeler, izleme faaliyetlerini, mühendislik firmaları ya da araştırma kurumları veya uzmanlaşmış yetkili bir dış temsilciye aktararak çözmektedirler. Brezilya hükümeti, KÖİ performansını izlemek için bağımsız denetim firmasını kullanırken, Fransa KÖİ hastane altyapı performansını izlemek için mühendislik firmalarını kullanmaktadır (WB, 2017a:74).

Bununla birlikte, KÖİ sözleşmelerinin yönetimi karışık olabilir. Özellikle de sözleşmenin ömrü boyunca kaçınılmaz olarak meydana gelen değişiklikler düşünüldüğünde uzun vadeli bir yönetim planlamasına ihtiyaç duyulmaktadır. Bu nedenle bazı ülkeler, sözleşme yönetimi için farklı yöntemler izlemektedirler (WB, 2017a:75) ;

- Merkezi bir sözleşme yönetimi destek birimi kurmak. İngiltere bu yöntemi izlemiş ve KÖİ birimi tarafından oluşturulan bu destek birimi ile yüzlerce yöneticiye, sözleşmeye destek sağlanmıştır.

- Merkezi KÖİ birimi sözleşme yönetimini doğrudan üstlenebilir.
- Bağımsız bir denetleyiciye verilebilir. Ancak bu durum sözleşme boyunca fiyat değişikliği ön görülüyorsa uygulanabilir.

Özetle, gelişmekte olan ülkelerin çoğunda kamu kurumlarının zayıf kurumsal tasarımı, bir dizi kurum sorununu şiddetlendirmekte, bu da yanlış projelerin yapılmasına, mevcut altyapının yetersiz bakımının yapılmasına ve altyapı hizmetleri için yüksek ücretlerin ödenmesine neden olmaktadır. Bu sebeple kurumsal kapasitenin geliştirilmesi birçok araştırmacının temel çalışma alanı olmuştur.

Ayrıca KÖİ konusunda prosedürlerin geliştirilmesi, danışmanlık sağlanması, yönetiminde yer alması, eğitim vermesi, tecrübelerin paylaşılması açısından KÖİ birimlerinin önemi sürekli vurgulandığından aşağıda KÖİ birimleri ve KÖİ birimleri konusunda kritik başarı faktörleri ayrıca incelenmiştir.

3.1.3. KÖİ Birimi

KÖİ projesinin hayata geçirilmesi, kararlılık, yetenek ve uzmanlık gerektirir. Kamu kurumları ve projeleri gerçekleştirmekle yükümlü olan kişiler, belirli sektörlerin ihtiyaçlarına vakıf, KÖİ'lerin ekonomik ve finansal değerlendirilmesinde bilgi sahibi, özel sektör tarafından sübvans edilen proje sözleşmelerine hâkim ve satın alma ve sözleşme yönetiminde uzman, ayrıca özel sektör ile müzakere

edebilecek deneyimde olmalıdır. Tüm bu becerilerin bir araya getirilmesinde yaşanan zorluk yüzünden KÖİ'ler için kurumsal düzenlemelerin tasarlanmasında yanlışlıklar yapılmaktadır (WB, 2017a:71). Bu engelin aşılması amacıyla genellikle ülkelerde bir KÖİ birimi kurulması ve KÖİ konusunda uzmanlaşmış bir kurumun yol göstericiliği tercih edilmiştir.

Kurumsal kapasitenin geliştirilmesi konusunda Yeskombe (2007:31), KÖİ programlarındaki önemli bir temel taşın, genellikle Hazine veya Maliye Bakanlığı dâhilinde, kamu bakanlıkları ve diğer kamu kurumlarına KÖİ geliştiren veya teknik destek sağlayan özel bir KÖİ biriminin oluşturulması olduğunu belirtmektedir. KÖİ'ler için doğrudan kamu sektörü tedarikinde kullanılanlara kıyasla çok daha geniş bir beceri yelpazesi gerektiğinden KÖİ birimi ile merkezi bir havuz oluşturulması doğru bir yöntemdir. Bu nedenle bir KÖİ biriminin farklı alanlarda (Finans, hukuk, mühendislik, planlama, kamu politikası, vb.), tercihen hem kamu hem de özel sektörde oluşmuş deneyimlerin bir karışımı ile uzmanlığa sahip olması gerekmektedir.

Diğer taraftan OECD'ye göre (2011:9), devlet gereksiz engellemeleri kaldırılarak, onay süreçlerini hızlandırmaya yardımcı olarak, yatırımları kolaylaştırmalıdır. Bu, projeleri etkileyebilecek birden fazla düzenleyici kamu seviyesi ve bakanlıkları koordine etmek ve çalışmalarını düzene koymak, engelleri kaldırmak ve belli koşullardaki onay süreçlerinin eşgüdümü için bir koordinasyon birimine ihtiyaç duyulabilir. Bu koordinasyon birimi hükümetin herhangi bir düzeyinde kurulacak bağımsız, üst düzenleyici bir kamu kurumu olabilir. Bu düzenleyici kurullar için oluşturulacak sağlam düzenleyici politikalar, uygun şekilde kaynak ve teçhizata tabi tutulduktan sonra bakanlık etkisinden uzak, gerekli bağımsızlıkla, uygun bir yetki çerçevesinde faaliyet göstermelerini sağlayarak verimli bir şekilde çalışmasını teşvik eder. Oluşturulacak üst denetleyici kurum, KÖİ'nin son durumunu denetlemeli ve değerlendirmelidir. Projenin nihai olarak fayda/maliyet oranını karşılayıp, karşılamadığı, KÖİ sözleşmesinde ve tedarik süreçlerinde olası iyileştirmeler yapılması gerekip gerekmediğine karar vermelidir (OECD, 2011:10).

Ayrıca OECD (2011:10) KÖİ birimini proje başında ele almış ve onu bir yönetim birimi olarak düşünmüştür. OECD'ye göre, projenin yaşam döngüsü

boyunca fayda/maliyet değerini koruması, sektöre ve projeye özel KÖİ'nin uygulanmasının sağlanması ve denetim için, özel bir KÖİ birimi oluşturulmalıdır. Bu birim kapasite olarak KÖİ'yi yönetebilir ve derinlemesine değerlendirebilir etkinlikte olmalıdır. Bu sebeple birimin mali, yasal, ekonomik ve proje yönetimi becerileri açısından yeterli bilgi düzeyine ve becerisine sahip olması gerekmektedir. Bu kapasitesini de, KÖİ'yi klasik kamu yatırımı ve/veya işletme ile karşılaştırmak/değerlendirmek ve hizmet sağlayıcısını hem tedarik aşamasında hem de uygulama safhalarında fayda/maliyet oranını artırmak için desteklemekte kullanılmalıdır. Ayrıca bu birim, onay adımlarının (Kapıların) takip edilmesini sağlamaktan da sorumlu olmalıdır. KÖİ'yi oluşturan otorite, makam veya bakanlık, çeşitli aşamalardaki diğer makam ve kurumların onayına, izlenmesine ve tavsiyelerine tabi tutulsa da projenin nihai sorumlusu olmalıdır. Gerektiğinde KÖİ biriminden tavsiyeler almalı, fakat aynı zamanda KÖİ projesinin tedarik edilmesi ve özellikle de yönetim için yeterli bağımsız kapasiteye sahip olmalıdır. Dolayısıyla, bu makam, KÖİ'nin ihtiyaç duyduğu sözleşmelerin hazırlanması, müzakere edilmesi ve idaresinden tamamen sorumlu tutulmalıdır.

Bir KÖİ biriminin potansiyel işlevleri şunları içermelidir (Colverson ve Perera, 2012:14;Yeskombe,2007:31):

- Yasal çerçevenin geliştirilmesi ve politika rehberliği: Politikalar, prosedürler, yönergeler ve mevzuat konusunda geliştirme ve danışmanlık,
- Teknik destek ve tavsiye: KÖİ proje döngüsünde hükümet organlarına yardımcı olmak,
- Kapasite geliştirme, kamu görevlilerinin eğitimi,
- Teşvik; özel/kamu sektörlerinde KÖİ'nin farkındalığının ve anlayışının sağlanması,
- KÖİ sürecinin her aşamasının kontrol ve gözetimini sağlamak,
- Rehberlik materyalleri yayınlamak,
- KÖİ modellerini test etmek için başlangıç pilot projeler geliştirmek,
- Belirli projeler hakkında sürekli teknik tavsiye ve destek sağlamak,
- Proje öncesi ve sonrası değerlendirmelerden ders çıkarmak,
- Kamu sektörü tarafından bir bütün olarak tutarlı bir strateji ve politika yaklaşımı sağlamak,

- En iyi şartları almak için kamu sektörünün “satın alma gücünü” koordine etmek.

Dünya Bankasına göre ise; KÖİ birimlerinin temel görevleri şunlardır (WB,2017a:76-78);

- Politika rehberliği ve kapasite oluşturma. KÖİ politikalarını ve süreçlerini tanımlama ve bu süreçleri takip etmek için kurumların uygulaması kapasitesinin oluşturulması ve geliştirilmesini içerir. Bu genellikle KÖİ'ler için yönerge, yönetmelik ve standart belgelerin hazırlanmasını kapsar.

- KÖİ tanıtımı. Bu tanıtım hem hükümet içinde hem de ötesinde sektör kuruluşlarını KÖİ kullanmayı düşünmeye veya KÖİ programı için potansiyel tedarikçilere ve yatırımcılara sunulan fırsatları tanıtmayı ve teşvik etmeyi kapsar.

- Teknik destek. KÖİ projelerinin uygulanmasında bakanlıklara, kurumlara veya sorumlu uygulama ekiplerine elle doğrudan destek sağlamayı da içerebilir veya KÖİ programının bazı yönlerinden direkt sorumlu olmayı da içerebilir.

- Gözetim ve denetleme. Başlangıçta KÖİ projelerini onaylamak ya da onay sürecinde danışmanlık yapmayı ve sonrasında verimlilik ve sürdürülebilirlik için KÖİ projelerinin gözetim ve denetimini sağlarlar.

Bir KÖİ biriminin ana hedefi, yerel mevzuata ve uluslararası KÖİ ilkelerinin belirli bir pazara ne kadar dâhil edildiğine bağlı olarak farklılık gösterecektir. BM, bir KÖİ biriminin ülkelere göre farklılık gösterse de mümkün olan en iyi uygulamaların ülke içinde olduğu kadar, uluslararası alanda da paylaşılmasını sağlamak için uluslararası çalışma kapasitesine sahip olması gerektiğini vurgulamaktadır (BM, 2017:2). Bu sebeple bu birimlere sınır ötesi ve uluslararası çalışabilecek bir ortam sağlanmalıdır. BM'ye göre bir KÖİ biriminin belli başlı görevleri aşağıdakileri içerebilir ancak yalnızca bunlarla sınırlı değildir:

- Teşvik ve koordinasyon,
- En iyi uygulamanın geliştirilmesi ve yaygınlaştırılması,
- Fon ve finans planlamasını yapmak,
- İlerleyen projelerin kalitesini izlemek,
- Finans sağlayıcılar ve ortakların bir araya getirilmesini kolaylaştırmak

(BM, 2017:2).

Bu görevlerin KÖİ birimleri tarafından etkin bir şekilde uygulanması, KÖİ hedeflerinin gerçekleştirilmesinde önemli fayda sağlayacaktır. Bununla birlikte, bir KÖİ biriminin oluşturulması faydalıdır ancak başarılı bir KÖİ programı için gerekli önkoşul değildir. Ancak üst düzey politikacılar KÖİ programını desteklemezlerse, altyapı ve sermaye işlerinin tedariki şeffaf veya rekabetçi değilse, hükümet içinde koordinasyon zayıfsa ve sınır ötesi işbirliği sınırlı veya hiç yoksa BM bir KÖİ biriminin varlığının bu sınırlamaları aşmakta yardımcı olabileceğini ifade etmektedir (BM, 2017:21).

UNDP ise KÖİ birimini daha çok uzmanlık yeterliliği ve bağımsızlığı konusunda ele almıştır. UNDP'ye göre KÖİ projelerinin geliştirilmesi ve uygulanmasında tüm aşamaların yönetimi için gerekli becerilere sahip özel bir birim kurulmalıdır. Bu birim veya ajans, bir projenin ilk seçimiyle ve ortaklığın ömrü boyunca geliştirilmesinden ve yönetilmesinde politik baskılardan bağımsız olmalıdır (UNDP, 2008). Böyle bir özel birim, bir KÖİ'nin geliştirilmesi ve idaresi için uygun idari becerilere sahip olmalıdır. Bu uzmanlık, ajansın politik bağımsızlığının geliştirilmesi ve bir ortaklığın özel sektör bölümünün hesap verilebilirliğinin sağlanması için kritik öneme sahip olacaktır. Bu beceriler arasında, finansman araçlarının ve tam yaşam döngüsü maliyetinin geri kazanılması kavramının açık bir şekilde anlaşılması gerekir. Aynı şekilde, bu birim özel sektör tarafından kullanılacak amaç ve metodolojileri açıkça anlamalı ve özel sektörle gerçek bir ortaklık ortamında çalışmaya istekli olduğunu göstermelidir (UNDP, 2008).

Bu KÖİ birimi merkez hükümet içinde tüm bakanlıkları koordine eden bir bölüm veya ayrı ayrı bakanlıklar içinde faaliyet gösterebilir. Federal bir yapıya sahip olan ülkelerde federal bir KÖİ birimi veya eyalet veya taşra düzeyinde bir birim de olabilir. BM tavsiyesine göre, KÖİ birimi satın alma ve sözleşmeye dayalı en iyi uygulamaları ve tecrübeleri derlemeli ve yaymalıdır. Birimin üyelerinden birinin uzman tavsiyesi sağlamak için bir veya daha fazla KÖİ projesine atanması BM'ye göre genellikle uygulanan bir yöntemdir (BM, 2017:19).

Literatür taraması esnasında KÖİ ile ilgili olarak mevzuat geliştirme ve standart prosedürler oluşturmanın tüm dünyada devam eden bir ihtiyaç olduğu tespit edilmiştir. Bu amaçla birçok çalışma birimi uluslararası veya ulusal düzeyde kurulmuştur. BM özellikle Dünya Ticaret Örgütü'nün (DTÖ) KÖİ oluşturma araçları

ve en iyi uygulama rehberleri geliştirme konusunda çalışmalarına destek vermektedir (BM, 2017:19). Bu çalışma henüz tamamlanmamış olmakla birlikte sektörel bazda uluslararası alanda uygulanabilecek uygulama araçları, en iyi uygulama modelleri ve uygulama rehberleri, yönergeleri, standartlar geliştirmeye çalışmaktadır.

Bu çalışmalar henüz tamamlanamamış olsa da genel çerçeve hâlihazırda vardır ve bu tezin konusu da ülkemiz için bu rehberi oluşturmanın bir parçasıdır. Dolayısıyla, KÖİ biriminin bir görevi de, diğer uluslararası kabul görmüş en iyi uygulamaları ve gelişmeleri takip etmektir.

Diğer taraftan tüm bu becerilerin kazanılması, bu birimde görevli personellerin eğitimini gerekli kılmakta veya bu beceriler mevcut değilse, uygun beceri düzeylerini sağlamak için danışmanların tutulması gerekebilmektedir (UNDP, 2008).

Ayrıca KÖİ birimi, tüm proje paydaşlarıyla iletişimde etkili olmalıdır. Buna, proje konseptinin geliştirilmesinden, rekabetçi partner seçimine ve projenin nihai yönetimine kadar, tüm süreç boyunca hesap verebilirlik ve şeffaflık sağlayan açık bir tedarik süreci de dahildir. Ancak, rekabetçi teklif verme sürecinde özel sektörün fikri mülkiyet haklarına hassasiyet gösterilmelidir (UNDP, 2008).

KÖİ birimleri yukarıda belirtilen bu işlevlerin aynı anda birden fazlasını yerine getirebilirler. Ancak projeye göre tek bir KÖİ programı birden fazla KÖİ biriminin de sorumluluk alanına giriyor olabilir. KÖİ birimlerinin kurumsal tasarımında, özellikle onay makamı görevi yapanlar için, asgari yetki (Proje incelemesi, taslak sözleşme incelemesi, ihale sürecine katılım) ve mali kaynak sağlanması (Sadece parasal değil proje hazırlama ve bakanlık satın alma personelini ve kaynakları oluşturacak bilgi ve uzmanların istihdamı) gereklidir.

Ayrıca KÖİ biriminin devlet içerisindeki seviyesi de önemlidir. KÖİ birimlerinin hükümet içindeki yapısı ve konumu, mevcut işlevleri, hali hazırdaki kurumlara, bu birimin yeteneklerine ve hükümetin KÖİ deneyimine bağlıdır. KÖİ birimleri, bakanlıklar veya kurumlar içinde, özel statüye veya özerkliğe sahip ancak bakanlıklara veya üst kurullara karşı sorumlu olarak kurulabilirler. Onay makamı olarak görev yapan birimler çoğunlukla maliye bakanlıklarında veya diğer gözetim kurumlarında kurulacağı gibi, teknik destek birimleri olarak görev yapanların

merkezi olarak bakanlıklardan bağımsız olarak kurulması düşünülebilir. Bazen de önemli bir KÖİ programına sahip bir sektörün olduğu düzeyde kurulabilirler. KÖİ tanıtım odaklı birimler, daha geniş yatırım tanıtım kuruluşlarının bir parçası olabilirler (WB,2017a: 78).

OECD ülkelerinde, kamu sektörü içerisinde KÖİ birimi üç ayrı şekilde yer almaktadır. Genellikle Maliye Bakanlığı içinde veya Altyapı, Kalkınma Bakanlıkları altında veya bağımsız bir devlet üst kuruluşu oluşturulmasıdır (OECD, 2010).

Ancak KÖİ birimlerinin görevleri ve dolayısıyla onların yapısı, KÖİ programı geliştikçe zamanla değişiklik gösterebilir. Örneğin Birleşik Krallık'ta ilk KÖİ birimi kısmen ortak bir kamu-özel girişimine dönüştürülmüş (% 51'i özel kuruluşlara ait), daha çok KÖİ tanıtımı ve teknik destek hizmet görevi görmeye başlamıştır (WB, 2017a:78).

Birçok ülkede (Birleşik Krallık, Fransa, Portekiz, Güney Afrika, Hindistan ve Endonezya) gözetim rolünü daha iyi yerine getirmek için KÖİ birimi, maliye bakanlığı içerisinde oluşturulmaktadır. Maliye bakanlığı haricinde merkezi KÖİ birimini kuran bazı ülkeler ise mali yükümlülükleri ve KÖİ'lerden kaynaklanan mali riskleri izlemek ve yönetmek üzere maliye bakanlığı içerisinde ayrı bir KÖİ birimi oluşturma ihtiyacı duymuştur (WB, 2017a:79).

Özel KÖİ birimlerinin oluşturulması, BM tarafından da bir ulusun KÖİ olgunluğunun değerlendirildiği bir gösterge olarak atfedilmiş ve hükümetlerin KÖİ'ler konusunda kamu sektörü kapasitesini tanımlayabilmesi, düzenleyebilmesi ve inşa edebilmesi için gerekli görülmüştür (BM, 2007).

OECD, KÖİ sektörü ile ilgili bir çalışma yapmış ve üyelerinin yarısından fazlasının ulusal düzeyde bir özel KÖİ birimine sahip olduğunu bildirmiştir (OECD, 2010). Dünya Bankası da ülkede merkezi bir KÖİ biriminin bulunmasını tavsiye etmektedir. KÖİ programlarına sahip ülkelerde dünya bankasının genel görüşü bu birimlerin, özgün yapısı ile genişlediği ve KÖİ olmayan çözümler de dâhil olmak üzere genel olarak altyapıyı ele aldığı yönündedir (WB, 2017a:76). Avrupa ülkelerinde bulunan KÖİ birimleri ve yasal çerçeveler aşağıdaki tabloda verilmiştir:

Tablo 8: KÖİ Birimleri ve Yasal Çerçeve Durumu

Ülke	KÖİ Birimi	KÖİ Yasası	Ülke	KÖİ Birimi	KÖİ Yasası
Avusturya	A	-	Letonya	B	1
Belçika	C	2	Litvanya	B	3
Bulgaristan	B	3	Lüksemburg	-	-
G.Kıbrıs	B	-	Malta	B	-
Çek Cumhuriyeti	B	2	Hollanda	A	-
Danimarka	B	-	Polonya	B	1
Estonya	-	3	Portekiz	B	2
Finlandiya	-	3	Romanya	C	2
Fransa	B	2	Slovakya	-	-
Almanya	B	-	Slovenya	C	3
Yunanistan	C	2	İspanya	-	1
Macaristan	B	3	İsveç	-	-
İrlanda	A	1	İngiltere	A	-
İtalya	B	3			

A- Aktif KÖİ birimi var
B- KÖİ birimi var ancak tamamen danışmanlık kapasitesinde
C- Yok veya bazı sektörler için veya yalnızca bölgesel KÖİ birimi mevcut
1- Kapsamlı mevzuat var
2- Kapsamlı mevzuat hazırlanma aşmasında / bazı sektörler için özel mevzuat var
3- Yasa tasarısı var

Kaynak: Colverson ve Perera, 2012:16

Türkiye’de bir KÖİ çerçeve yasası yoktur. Ancak AB üyelik süreci nedeniyle birçok düzenlemeye etki eden AB mevzuatına bakıldığında da KÖİ konusunda AB ülkelerinde bir uygulama birliği yoktur. Bazı ülkelerde KÖİ’den sorumlu bir birim varken, mevzuat tam anlamıyla tamamlanmamış, bazılarında ise sorumlu KÖİ birimi olmamasına rağmen, yasal mevzuat bulunmaktadır.

Genel olarak, bir KÖİ'nin uygulama sorumluluğu, ilgili varlığın veya hizmetin sağlanmasından sorumlu bakanlığa aittir. Bu sorumluluk KÖİ projesinin geliştirilmesini ve uygulanmasını, sözleşmesinin tasarlanmasını ve sözleşmenin yönetimini tipik olarak ilgili varlığın veya hizmetin teslim alınmasını içermektedir. Bu makam sözleşme makamı olarak adlandırılır ve bu makamın veya KÖİ projesi oluşturabilecek bakanlık, kurum veya kuruluşların KÖİ yasasında açıkça belirtilmiş olması doğru bir uygulama olacaktır. Bununla birlikte, özellikle bir KÖİ programının erken safhalarında, genellikle ihtiyaç duyulan becerilere ve tecrübeye sahip olunmadığından KÖİ biriminden yardım alınması alışılmış bir durumdur. Hem gelişmiş (İngiltere, Kanada, Avustralya) hem de gelişmekte olan ülkelerde (Filipinler, Kolombiya, Güney Afrika) güçlü bir merkezi KÖİ biriminin başarılı bir program için kritik olduğu gösterilmiştir (WB, 2017a:72-73).

KÖİ birimi, KÖİ potansiyelini araştırmak için sektör kuruluşlarına, destek sağlayabilir. KÖİ birimlerinin destek sağlaması programlarının erken safhasındaki ilk anti-KÖİ önyargılarının üstesinden gelmesine yardımcı olabilir. Ancak bu birimlerin, geleneksel kamu yatırım önceliklerinden ziyade KÖİ olarak uygulanabilir görünen projeleri kamu yatırım planlama sürecine daha fazla dâhil etmesi ihtimali ile yatırımları çarpıtma meyili gözden kaçırılmamalıdır (WB, 2017a:72). Yani KÖİ konusunda özel bir birimin kurulması, kamu sektöründe diğer tedarik yöntemlerinin KÖİ lehine aşındırılmasına yol açabilir.

3.1.4. Yönetişim

Başlangıçta özel olarak finanse edilen altyapı projelerinin başarılı bir şekilde uygulanması için yeterli idari yapı, organizasyon kapasitesi, teknik, hukuki ve finansal uzmanlık, uygun insan kaynağı ve mali kaynaklar ile birlikte ekonomik istikrar içinde uygun bir yasal çerçeve oluşturulması gerekmektedir. Bu yüzden BM bir projeyi oluşturan niteliksel ve niceliksel faktörlerin, hepsinin iyi bir yönetim çerçevesinde kurulmuş gözetim, izleme ve kontrol mekanizmalarını içeren etkili ve uygun düzenleyici mevzuat ile değerlendirilebileceğini ifade etmektedir (BM, 2017:20). BM'ye göre "iyi yönetim" açık, öngörülebilir, meşru ve uygun kaynaklı bir kurumsal çerçeve ihtiyacını kapsar. Bu, KÖİ'lerin ve kamu alımlarının göreceli maliyetleri, yararları ve riskleri üzerine tartışmalar yoluyla halkın bilgilendirilmesini kapsamaktadır. Ayrıca, temel kurumsal rolleri ve sorumlulukları (İhtiyatlı bir satın

alma süreci ve hesap verebilirlik hatlarını netleştirmek için) sürdürmenin yanı sıra, düzenlemelerin açık, şeffaf, zorunlu ve katı olmamasını gerektirir. Şeffaf bir bütçe süreci ile tüm masrafların ve karşılıklı yükümlülüklerin ifşa edilmesi, mali riskleri asgariye indirir ve tedarik sürecinin bütünlüğünü sağlamaya yardımcı olacaktır (BM, 2017:14).

OECD, özel sektörün katılımını sağlamak için kamusal ve kurumsal yönetim, şeffaflık, mülkiyetin korunması ve sözleşme haklarını da içeren yüksek hukuk standartlarını gerektiren bir ortam oluşturulmasını birinci şart olarak görmektedir (OECD, 2007:15). Bu sebeple OECD, KÖİ'leri kullanırken politika yapıcılara yönelik, kamu sisteminde, etkinlik, verimlilik ve şeffaflık değerine odaklanacak belirli kurumsal ve prosedürel özellikleri tanımlamıştır. OECD'ye göre siyasi liderler, KÖİ'lerin ve konvansiyonel tedarikin görece maliyetleri, yararları ve riskleri konusunda halkın bilinçlenmesini sağlamalıdır. Bu amaçla KÖİ politikaları hükümet içerisinde en üst düzeyde ele alınmalıdır. Maliye Bakanlığı, Bakanlıklar ve yürütme organları, KÖİ'ye tutarlı bir yaklaşımın kamu sektöründe yaygınlaştırılmasını sağlamak için çalışmalı ve ülke içinde uygulama alanlarını diğer uygulamalar ile bütünleştirmeye gayret etmelidir. Kompleksliği ve uzun vadeli kapsamı göz önüne alındığında, özellikle KÖİ'lerin kilit kamu hizmetleri sağladığı durumlarda, sosyal taraflar da dâhil olmak üzere KÖİ konusunda fikir birliği oluşturulması, KÖİ'lerin başarılı bir şekilde kullanılması için bir ön şarttır. Oluşturulacak politikalarda KÖİ'yi oluşturan paydaşlarla istişarenin sürecin ayrılmaz bir unsuru olması sağlanmalıdır (OECD,2011:9). Dünya Bankasına göre de; kamuoyunun, yasama organının, denetim organlarının ve halkın KÖİ sürecinde yer alabileceği mekanizmaların oluşturulması hesap verebilirliği güçlendirir ve KÖİ'yi daha katılımcı, şeffaf ve meşru kılmaya yardımcı olur. Şeffaf bir denetim sağlama konusunda örnek olarak, İngiltere'de KÖİ denetim raporları (Tüm yazılı kayıtlarının "Ulusal Denetim Bürosu" web sitesinde kamuya açık) yasama organı oturumlarında sıklıkla kullanılmaktadır (WB, 2017a:96).

Ancak OECD ülkedeki KÖİ pazarına dar bir çerçeve açısından bakmak yerine genel bir ticari perspektif ile tüm ticaretin ve piyasanın genişlemesi gerektiğini vurgulamaktadır. Bu çerçevede OECD'ye göre bir ülkede kamu hizmetlerinin özel sektör aracılığı ile gördürülmesinde başarı, diğer ticari faaliyetlerde olduğu gibi ulusal yatırım ortamının kalitesine bağlıdır. Bu sebeple kamu çalışanları, doğrudan

KÖİ projelerini ilgilendiren (Örneğin, özelleştirme ve imtiyaz yasaları) az sayıdaki yasal zorluklarla baş etmeye yönelmemelidirler. Başarı, özel şirketler, çalışanları ve diğer paydaşları ilgilendiren çok çeşitli mevzuat ve idari uygulamalara ve yerel tedarikçilerin ve alt yüklenicilerin KÖİ servis sağlayıcıları ile ortak olma kabiliyetini geliştirici yasal mevzuata yöneltilmelidir (OECD, 2007:15).

Uygun ve iyi yönetim standartlarının sağlanması, özel sektör veya projeye fon sağlayacak olan üçüncü sektörün ön koşuldur. Çoğu durumda, KÖİ'nin ülkenin kendi çerçevesinde çalışması arzu edilebilir. Şayet, özel sektör uluslar-üstü veya uluslararası bir ajans ile sözleşme yaparak projeyi finanse ediyorsa ilave güvenceler bulunması normaldir (BM, 2017:14).

BM'ye göre birçok proje zayıf yönetim nedeniyle başarısız olmaktadır. İyi yönetim sadece en iyi mevzuatı geliştirmek değil, aynı zamanda özel sektör hizmet sağlayıcılarıyla eşit koşullar altında müzakereye muktedir etkili ve deneyimli sözleşme yöneticileri yetiştirilmesi ile sağlanabilir (BM, 2017:19).

KÖİ politika çerçevesi tanımlanırken Dünya Bankası BM'lerin KÖİ'ler için oluşturulmuş "iyi yönetim" ilkelerine vurgu yapmış ve bunları altı başlıkta toplamıştır.

- Etkinlik,
- Hesap verebilirlik,
- Şeffaflık,
- Uygunluk (İnsanların zarar görmeden kuralların geliştirilmesi ve uygulanması),
 - Adalet,
 - Katılım.

Bu temel ilkeler bir ülkede KÖİ çerçevesinde yönetimin temel taşlarını tanımlamaktadır (WB, 2017a:58). BM bu tanımlamada daha çok üçüncü dünya ülkelerinde geliştirilmeye çalışılan "iyi yönetim" kapsamında hukukun üstünlüğü, şeffaflık ve hesap verebilirlik gibi kavramların gerekliliğine dikkat çekse de, gelişmekte olan ülkelerde ve gelişmiş pazarlarda da KÖİ'ye yönelik yasal çerçeve ve uygulama birliği sağlanması açısından yönerge ve mevzuat geliştirilme çabalarını desteklemektedir.

Devletin yürütme organı olan hükümet, KÖİ projelerinin uygulanmasından birinci derecede sorumludur. Ancak başarılı bir KÖİ programı için diğer birimler ve halkın KÖİ sürecine katılımı ve hükümeti kararlarından ve eylemlerinden sorumlu tutabilir olması önemlidir. Yani ülkede bir hesap verme mekanizması olması önemlidir. Bu hesap verebilirlik mekanizmalarının temel taşı, KÖİ programları hakkında bilgilerin zamanında ve kapsamlı bir şekilde açıklanmasıdır. KÖİ programının iyi yönetimini sağlamada rol oynayan kamu dışındaki birimler ve gruplar şunları içerir (WB, 2017a: 96);

- Kamuoyu, danışma süreçleri ve hizmet kalitesiyle ilgili geri bildirim sağlayarak KÖİ proje tasarımına doğrudan katılabilir. Sözleşme şeffaflığı ve KÖİ sürecinin bir bütün olarak şeffaflığı, proje tasarımının ve hizmet performansının iyileştirilmesine yardımcı olabilir.

- Yüksek Denetim Kurumları. Hemen hemen tüm hükümet modellerinde KÖİ programlarının iyi bir şekilde yönetilmesini sağlamada rol oynayan bağımsız denetim birimleri bulunmaktadır. Gerçekten bağımsız olduklarında yararlılıkları daha etkili olur. KÖİ taahhütlerini, hükümet mali tablolarının denetiminde düzenli olarak inceleyebilirler. Ayrıca, KÖİ projesinin performansını gözden geçirebilir veya belirli endişe noktalarını soruşturabilir veya programın parasal değerini bir bütün olarak inceleyebilirler. Bu incelemeler sayesinde yasama organını ve halkı KÖİ programının performansı konusunda bilgilendirerek denetimini etkinleştirebilirler.

- Yasama organı. Yasama organları genellikle KÖİ mevzuatını atlayarak, KÖİ çerçevesini tanımlama eğilimindedir. Bazı durumlarda yasama, KÖİ projelerini onaylayan makam olarak KÖİ sürecine doğrudan dâhil olabilir ya da hükümetin KÖİ taahhütleri ile ilgili raporları inceleyerek gözetim denetimini sağlayabilir.

- Bağımsız üst kurullar. Çeşitli ülkelerde, siyasi müdahalelerden korunan varlıklara düzenleyici sorumluluklar aktarmak için kullanılan özerk ve bağımsız üst kurullar KÖİ'leri denetleyebilir.

Çoğu büyük altyapı projesinde, projeyi destekleyen kişiler ve buna karşı olanlar da dâhil olmak üzere geniş bir paydaş grubu ve menfaat sahibi bulunmaktadır. Paydaşlar; bir projeden doğrudan veya dolaylı olarak etkilenen kişiler ya da gruplar ya da bir projede çıkara sahip olabilecek ve/veya sonuçlarından olumlu veya olumsuz etkilenebilecek kişiler olarak tanımlanır. Bu geniş bir tanımlamadır. Bu, muhtemel paydaşların yelpazesini göstermek amacıyla en geniş anlamda

oluşturulmuş bir tanımlamadır. KÖİ döngüsünün her aşamasında istifade edilmesi gereken paydaşlar bu yelpazenin tamamını kapsamamaktadır. Bazı aşamalarda, daha geniş bir paydaş grubunun dâhil edilmesi önemli iken bazen yalnızca istişarede bulunulması gereken ana paydaşlar olmalıdır (WB, 2017a: 96-98).

Paydaşlar genellikle iki grupta toplanırlar. Birincisi projeden ve projede yer alan alt yapı tesislerinde direk olarak etkilenecek (Yolların değişmesi, çevresel olarak etkilenecekler, taşınmak zorunda kalacaklar) grubu içerir. İkincisi ise projeden etkilenmemekle birlikte proje ile ilgili olan kişileri kapsar. Bunların içine sivil toplum kuruluşları, ticaret odaları, düşünce kuruluşları, kanaat önderleri vb. girerler.

Menfaat sahipleri ve paydaşların katılımı, bir proje için daha iyi bir operasyonel ortam yaratmanın ucuz ve etkili bir yoludur. Menfaat sahipleri ve paydaşlara danışma, riskleri azaltır ve başarı şansını artırır. Paydaş katılımı proje döngüsü boyunca iki önemli rol oynamaktadır (WB, 2017a: 96-98):

Menfaat sahiplerine danışarak elde edilen bilgiler, bir projenin topluma değer sağlayıp sağlamayacağını teyit eder veya yeniden değerlendirme/istişare, konseptini geliştirir. Hükümetler, proje bilgilerini yayarak, potansiyel proje konularında bilgi vererek ve çeşitli menfaat sahipleri ile diyalog kurarak karşılaşılabilecekleri riskleri hafifletebilirler.

İhaleye çıkacak kamu kurumunun paydaş katılımını artırma kapasitesi önemli bir faktördür. Menfaat sahiplerinin geniş pencerede seçimi önemlidir ve doğrudan irtibat kurulmalıdır. Çünkü temsilciler her zaman lehtarların görüşlerini etkin bir şekilde ifade etmezler. Doğrudan istişare her zaman faydalıdır. İstişarenin yapıldığı zaman çerçevesi özellikle kritiktir.

Paydaş katılımı, hükümetlerin kritik konuları tespit etmesine ve etkili stratejiler hazırlamasına yardımcı olur. Özellikle, kullanıcılar ile tartışmalar düzenleyebilir, proje etkilerini ve hedeflerini ortaya koyabilirler. Bu durum belirli bir proje için kamu desteğini eninde sonunda artıracaktır. Bazı durumlarda, diyalog için alan yaratmak ve paydaşların proje karar alma sürecine katılmalarına izin vermek, ulusal siyasi alanda proje onayını artırabilir ve sürdürülebilirliğini güçlendirebilir. Ayrıca süreç, hükümet ve halk arasındaki sosyal paylaşımı artırabilir ve politika reformlarının etkinliği için uzun vadeli fayda sağlayabilir (WB, 2017a: 96-97).

Ancak paydaşları belirlemek, meşru bir menfaat sahibi veya projeyi etkileyebilecek olanları dikkatle düşünmeyi gerektirir. Menfaat sahiplerini çok geniş çapta tanımlamak hatalı olabilir ve proje için ilave riskler yaratabilir. Bununla birlikte, paydaşları çok dar bir şekilde tanımlamak potansiyel olarak etkili paydaşların göz ardı edilmesine ve yerel sahiplik ve desteğin baltalanmasına neden olabilir.

Kamu çalışanları genelde teknik konularda yoğunlaşmaya ve projenin zamanında bitirilmesine odaklanmaya meyillidirler. Bununla birlikte, bu yaklaşım tehlikeli olabilir. Bazı etkili paydaşlar kamu hizmetlerinin özel sektör tarafından sunulmasına yönelik olarak köklü ideolojik muhalefete sahip olabilirler ve hükümetin bir sektörün peşkeş çekilmesi ve/veya yerel bir tekelciliğin yaratılacağı yönündeki şüpheleri kolayca yayabilirler. Dahası, insanlar, bir projenin yaşam kalitesini düşüreceğine dair güçlü bir endişeye sahip olabilirler. Bir projenin toplum için ekonomik açıdan avantajlı olduğu ve toplumun refah düzeyini olumlu yönde etkileyeceği kanıtlanırsa bile, bazı paydaşların çevresel ve sosyal değerlendirmeler açısından olumsuz olarak etkilenebileceği unutulmamalı ve bu paydaşlar tanımlanarak kayıplarının telafi edilip edilmeyeceği belirtilmelidir. Örneğin kamulaştırma nedeniyle meşru tazminat talepleri, kamuya danışma sürecinde tanınmalı ve kamuya açıklanmalıdır (WB, 2017a:98).

Katılım süreci, hükümetlere, bir KÖİ'nin özelleştirmeden nasıl farklılaştığını açıklama fırsatı da verebilir. Temelde KÖİ'lerin kamuya değer katması hedeflenmektedir. KÖİ sürecine ve programına halkın katılımını sağlamak, KÖİ'nin bir tedarik aracı olarak meşruiyetini artırabilir ve iyi yönetime katkıda bulunabilir. KÖİ sürecindeki çeşitli noktalarda, hizmet kullanıcılarının veya diğer paydaşların doğrudan katılımı, proje tasarımını ve performansını artırabilir. Aynı şekilde katılım, projeleri ve süreçleri şeffaf hale getirerek daha fazla performans sağlanmasını mümkün kılmaktadır. Modern KÖİ'lerde hükümet, varlığın kullanımı üzerinde kontrolü elinde tutar; minimum hizmet kalitesini ve maksimum kullanıcı maliyetini tanımlar. Bu faktörlerin gerçekleşmesi için herhangi bir proje için sorumlu bir kamu sözcüsünün belirlenmesi önem taşımaktadır. Bu, bir proje hakkında düzenli bilgi akışı oluşturmak, sürdürmek, kamuya açık sorulara ve endişelere hitap etmek ve medyada yanlış anlaşılan konuları düzeltmek kritik öneme sahiptir (WB, 2017a:97).

Yasaların ve anlaşmaların yeterince uygulanamadığı bir ortamda, diğer başarı kriterlerinin çoğu ikincil önemdedir. Yatırımcılar, hak ve sorumlulukları sermaye, kamu kesimi, diğer işletmeler ve genel halka karşı, bağımsız kuruluşlar ve kanunlar tarafından sıkıca korunmadıkça sermaye koymaya isteksiz olacaktır. Ancak bu durum hükümetlerin kamu yararına düzenleme haklarını kullanmalarını engellememelidir. Bununla birlikte, bu durum ile ilgili düzenlemeler özel sektör katılımcıları, yatırımcılar ve diğer etkilenen taraflarla şeffaf ve mümkün olduğu kadar öngörülebilir bir tarzda yapmalıdırlar.

3.1.5. Siyasi İrade ve Liderlik

NCPPP'ye (2006) göre, başarılı bir ortaklık ancak "en tepeden" bir taahhüt varsa ortaya çıkabilir. En üst düzey kamu görevlileri, KÖİ kavramını destekleme ve verilen her bir ortaklığın gelişiminde liderlik rolü alma konusunda aktif olarak yer almaya istekli olmalıdırlar. İyi bilgilendirilmiş bir siyasi lider, etkili bir şekilde geliştirilen bir ortaklığın halka sunumunda yanlış algıların en aza indirilmesinde kritik bir rol oynayabilir (NCPPP, 2006). KÖİ'nin desteklenmesi için görünür ve etkili bir siyasi liderlik gerekmektedir. Hem seçilmiş, hem de idari olan üst düzey yetkililer, bir KÖİ'yi destekleyebilmelerini sağlayacak açık bir irade yoluyla, ortaklık yaklaşımını kamuoyu önünde desteklemelidir (Frisch, 2002:16-18).

Siyasi iradenin desteği KÖİ tecrübesi olmayan kurumlarda orta seviye yönetim için özellikle önemlidir. Çünkü kurumlarda yeni bir yaklaşıma önemli bir direnç olabilir ve bu "kurumsal atalet"ın üstesinden gelmek için güçlü liderlik gerekebilir. Bu alan fiili uygulama kadar önemlidir, çünkü bu KÖİ'lerin geliştirilmesindeki diğer kilit unsurlarla yakından ilgilidir (McQuaid, 2000:30). Bu sebeple kamu görevlilerinin de, KÖİ'lerin uygulanmasına engel olan yasal, düzenleyici veya idari engellerin kaldırılmasında lider rolü üstlenmeleri gerekmektedir. Bu sebeple KÖİ çerçevesi ve politikası hükümetin KÖİ kullanımına yönelik açık ve uzun vadeli bir siyasi bağlılık göstergesidir.

OECD devam eden projelere siyasi düzeyde öncelik verilmesini önemsemektedir. Bu amaçla yatırım yapma kararı bir bütün hükümet perspektifine dayanmalı ve projenin nasıl finanse edileceği konusundan ayrı değerlendirilmelidir. Proje kararının temeli, başlangıç maliyeti değerlendirmesi ve satın alınabilirlik kararını ortaya koyacak olan fırsat maliyetlerinin değerlendirilmesini içermelidir. Bu

amaçla kamu otoriteleri tarafından, hizmetin kamu eliyle mi yoksa özel sektör aracılığıyla mı yapılacağına yönelik seçim, tüm alternatif hizmet sunum biçimlerini dikkate alarak, proje ömrü boyunca öngörülen mali ve mali olmayan maliyetleri ve faydaları hesaba katan, maliyet fayda analizlerine dayanmalıdır (OECD, 2007:11-12).

3.1.6. Özel Sektör Kapasitesinin Geliştirilmesi

KÖİ'de özel sektör yeteneği ve kapasitesinin geliştirilmesi, iki taraf arasındaki diyalog ve işbirliğinin güçlendirilmesini amaçlayan ve önemlisi çıkarlarının uyumlaştırılmasına odaklanan proaktif bir kamu sektörü tutumunu gerektirmektedir.

Diğer taraftan özel sektör katılımcıları, taraflar arasındaki hedeflerin anlaşılması ve karşılıklı kabul görmesi için tüketiciler, etkilenen toplumlar ve kurumsal menfaat sahipleri de dâhil olmak üzere halkla iletişim ve danışmanlık stratejilerine katkıda bulunmalıdır. Toplumlara yaşamsal hizmetlerin sağlanmasına yönelik özel sektör katılımcıları, bu toplumlar için yaptıkları eylemlerin sonuçlarına dikkat etmeli ve toplumsal olarak kabul edilemez sonuçlardan kaçınmak ve hafifletmek için kamu yetkilileri ile birlikte çalışmalıdır. (OECD, 2007:26-28).

Özel sektör kapasitesinin gelişimi için kamu teşebbüsleri şunları yapabilir: (i) Özel sektörün farkındalığının artırılması için tanıtım kampanyaları, seminerler, etkinlikler aracılığıyla KÖİ bilinirliğini ve özel sektörün KÖİ ile ilgili iş umutları teşvik edilmeli, (ii) Erken bildirim ile projeye katılım yolları genişletilmeli, özel sektörle iletişim kanalları kurulmalı, (iii) KÖİ konusunda gelişmek isteyen yerel firmalara KÖİ kamu makamları danışmanlık yapmalı, tavsiyelerde bulunmalı, (iv) Uluslararası toplantılara özel sektörün katılımı teşvik edilmelidir (European Bank, 2016:15-20).

KÖİ politika çerçevesi ve yasal mevzuatın geliştirilmesi hususunda elde edilen kritik başarı faktörleri aşağıdaki tabloda verilmiştir.

Tablo 9: KÖİ Politika Çerçevesi ve Yasal Mevzuatın Geliştirilmesi Hususunda Kritik Başarı Faktörleri

ALAN	BAŞARI FAKTÖRÜ	KAYNAK
Politika Çerçevesi	Ülkede iyi yönetim, hukukun üstünlüğü çerçeve oluşumunu etkilemektedir.	Li at al., Engel at. al.
	KÖİ modelini ülkede işler hale getirmeden önce yasal ortamın iyileştirilmesi ve mülkiyet haklarının korunmasını sağlamak, bir ülkedeki alt yapıyı geliştirmekten daha kritik bir husustur.	Engel at al.
	İyi bir yönetim çerçevesinde kurulmuş gözetim, izleme ve kontrol mekanizmalarını içeren, projelerinin kontrolü ve onaylanması da dâhil olmak üzere, hükümetin farklı kurumlarının rollerini belirlemelidir.	BM, WB
	KÖİ çerçevesi; “etkinlik, hesap verebilirlik, şeffaflık, adalet, katılım” ilkeleri temel alınarak geliştirilmelidir.	WB, Tvarnø
	Yatırımcıları çekmek ve rekabeti teşvik etmek için her projenin yasal çerçevenin açık, şeffaf ve öngörülebilir olması gerekmektedir.	OECD
	Başarılı bir KÖİ programı oluşturmak için, KÖİ’ye özgü mevzuatı, programları etkileyen diğer kamu mali yönetim kanunlarını içeren, yeterli, güvenilir ve gelişmiş bir KÖİ politikası ve yasama çerçevesi oluşturulmalıdır.	BM, WB, Yeskombe, Alfen at al.,UN
	KÖİ çerçevesi başlangıçta KÖİ tanımını ortaya koymalı, KÖİ politikasını ve gerekçelerini sıralamalıdır.	PPIAF, WB
	Oluşturulacak çerçeve KÖİ'lerin tanımlanmasının, değerlendirilmesinin, seçilmesinin, önceliklendirilmesinin, bütçelenmesinin, ihale edilmesinin, izlenmesinin ve muhasebeleştirilmesinin nasıl olacağını tanımlayan politikalar, usuller, kurallardan ve kurumların tanımlanmasından oluşmalıdır.	WB, Yeskombe, UN
	KÖİ çerçevesi ülkede uygulanacak KÖİ çeşitlerini ve KÖİ programının kapsamını ifade etmelidir.	PPIAF, Yeskombe, OECD
	Çerçeve KÖİ'nin uygulanacağı sektörleri ve KÖİ uygulanması için gerekli asgari süreyi ve asgari proje bedelini ortaya koymalıdır.	PPIAF
	KÖİ yasal çerçevesi yalnızca KÖİ oluşturulmasına yönelik mevzuat ve düzenlemeleri değil aynı zamanda KÖİ sözleşmelerini, karar süreçlerini ve uygulama usullerini de kapsamalıdır.	DB
	Bir KÖİ politikasının oluşturulmasını ve KÖİ ile bir yasal çerçevenin oluşturulmasını pazarın gelişmesi açısından öncelikli ihtiyaçtır.	OECD, UN, WB
Yasal çerçeve hükümetin KÖİ meselesine politik taahhüdünü ve niyetini açıkça ortaya koymalıdır.	McQuaid, European Bank	

KÖİ çerçevesi ve yasal mevzuat, sözleşmelerin yürütülebilmesi için ulusal yasalara uyumlu olmalıdır.	McQuaid
KÖİ çerçevesi tüm taraflara makul bir şekilde öngörülebilir kararlar sağlayan adil, tarafsız yargı sistemlerine erişim sağlamalıdır.	McQuaid
Yasal çerçeve kamunun çeşitli proje riskleri için sağlayabileceği desteği (Gelir garantileri) belirtmelidir.	Yeskombe
Yasal çerçeve yatırım teşviklerinin sağlanmasını veya tanımlanmasını düzenlemelidir.	Tvarnø, European Bank,
Bir KÖİ yasal çerçevesi oluşturulmasından önce ülkenin temel ihale kanunu dizayn edilmelidir.	Tvarnø
Oluşturulacak çerçeve uluslararası yatırımcıları güvence altına alçak şekilde oluşturulmalı, yatırımcılar veya hissedarlar ile istişarelerin sistemli bir şekilde yapılmasını ve bunlara adil gelir, kâr veya temettü ödemesini garanti etmelidir veya devlet garantileri verilmelidir.	BM, DB
KÖİ tecrübesi gelişmiş ülkelerin tecrübelerinden yararlanarak, gelişmiş bir KÖİ çerçeve yasası oluşturulabilir.	DB
Çerçeve, seçilen projelerin hükümetin kalkınma stratejisi ile uyum içerisinde olmasını, bir bütün olarak toplum için en büyük ekonomik getiriyi oluşturmasını ve hükümetin aşırı mali risklere maruz kalmamasını sağlamalıdır.	DB
KÖİ pazarına dar bir çerçeve açısından bakmak yerine genel bir perspektif ile tüm ticaretin ve piyasanın genişletilmesi gerekmektedir.	OECD
Yasal düzenlemeler özel sektör katılımcıları, yatırımcılar ve diğer etkilenen taraflarla şeffaf ve mümkün olduğu kadar öngörülebilir bir tarzda yapmalıdırlar.	OECD
Devlet düzenlemeleri, gereksiz engellemeleri kaldırılarak onay süreçlerini hızlandırmaya yardımcı olarak yatırımları kolaylaştırmalıdır.	OECD
Hukuki reformda süreklilik olmalıdır.	AB
KÖİ sözleşmesinin erken feshedilmesi durumunda yatırımcı haklarına açıklık getirmelidir.	Yeskombe, European Bank
Yasal çerçeve kredi verenlere, KÖİ sözleşmesi üzerinde güvenlik sağlama yeteneği kazandırmalıdır.	European Bank

KÖİ Politikası	Hükümetin kamu hizmetlerini sunmak için KÖİ'leri kullanma niyetinin ardındaki mantığı ve programın hedeflerini, kapsamını ve uygulama ilkelerini içeren bir KÖİ politikası olmalıdır.	WB, European Bank
	Politika, kamu hizmetlerinin sunumunda özel sektör katılımının kapsamını ve sınırlarını tanımlamalıdır.	AB
	Politika, hükümetin KÖİ uygulanmasını engelleyen yasal ve kurumsal çerçeve konularını ele alma niyetini ortaya koymalıdır.	AB
	KÖİ politikası sözleşme türlerini, kullanılacak sektörleri, KÖİ çerçevesinde uygulanacak projeler için minimum parasal boyutu tanımlamalıdır.	WB
	Politika, tüm kamu görevlilerini, kamu hizmetlerinin KÖİ yoluyla verilmesini düşünmeye teşvik etmelidir.	AB
	Proje tanımlama ve değerlendirme esaslarını içermelidir.	AB
	Politika, yüksek öncelikli politika hedefi olarak altyapının etkin yaşam döngüsü maliyet yönetimini sağlamalıdır.	AB
	Politika, farklı paydaşlar arasında tartışmayı teşvik etmeli ve KÖİ aracılığıyla uygulanmasının kilit özelliklerini daha fazla anlamasını sağlamalıdır.	AB
	Politika, fayda/değer hesaplamasına yönelik bir yaklaşım içermelidir.	AB
	Fizibilite çalışması gereksinimleri ve proje hazırlığı için gerekli bilgi seviyesini içermelidir.	AB
KÖİ Yasası	Yatırımcıları çekmek ve rekabeti teşvik etmek KÖİ yasası açık, şeffaf ve öngörülebilir olmalıdır.	OECD, UN, Yeskombe
	KÖİ yasası tüm tarafların güvenebileceği ve giriş engelleri oluşturmayan açık ve şeffaf bir yasal çerçeve oluşturulmalıdır.	OECD, UN
	Yasa çıkar çatışmalarını, engelleyici süreçleri, yolsuzluk ve etik olmayan davranış riskini en aza indirmeye yardımcı olmalıdır.	OECD
	Bilgiye erişim ve karar verme süreçleri açık ve adil olmalıdır.	OECD, UN
	İlgili mevzuat uluslararası düzenlemeler ile uyumlu olmalı.	UN
	Mevcut kanun ve mevzuata uyumsuz olabilecek uygulamalar ve düzenlemeler gözden geçirilmelidir.	UN
	KÖİ yasası projelerinin kontrolü ve onaylanması da dâhil olmak üzere, hükümetin farklı kurumlarının rollerini belirlemelidir.	Yeskombe

Kamu tedarik prosedürlerine açıklık getirmelidir.	Yeskombe
Bir kamu kurumunun çeşitli proje riskleri için sağlayabileceği desteği (Ör: Gelir garantileri) belirlemelidir.	Yeskombe
Kamu kurumunun, projenin özelliklerinde değişiklik yapması yöntemini belirlemek veya ortaya çıkan ek masraflar için proje şirketinin de tazmin etme yöntemini belirlemelidir.	Yeskombe
Yatırım teşviklerinin sağlanmasını veya tanımlanmasını sağlamalıdır.	Yeskombe
Kamu arazilerinin veya varlıklarının KÖİ projelerinde kullanılması yöntemine açıklık getirmelidir.	European Bank
Ödemeler ile ilgili kısıtlamaları ortaya koymalıdır.	WB
Hizmet sonucunda elde edilecek verilerin korunması konusunda ulusal mevzuata göre bir mekanizma kurulmalıdır.	UN
Yasal ve düzenleyici sınırlamaları ve bunların proje kapsamını nasıl etkilediklerini ortaya konmalıdır.	UN, European Bank
Yaygın yasal ve düzenleyici zorlukları çözmek için en iyi uygulama yaklaşımlarını kullanılmalı ve dünyada geliştirilmiş, standartlaştırılmış KÖİ sözleşmeleri ülkeye özgü uyarlanmalıdır.	AB
KÖİ projelerinin tanımlanması, geliştirilmesi, değerlendirilmesi, uygulanması ve yönetilmesi adımlarının da kurum/kuruluşların rolleri ve kurumsal sorumluluklar tanımlanmalıdır.	WB, Yeskombe
Mali riski yönetmek için mali tabloların nasıl kontrol edildiği, raporlandığı ve bütçelendiğini açıkça belirlendiği kamu mali yaklaşımları ortaya konmalıdır.	WB
Denetleme birimleri, yasama organları ve kamuoyu gibi diğer kuruluşların KÖİ programına nasıl katıldıklarını ve KÖİ'lerin uygulanmasından sorumlu olanların kararlarından ve eylemlerinden dolayı sorumlulukları tanımlanmalıdır.	WB
Mevcut kanun ve mevzuata uyumsuz olabilecek uygulamalar ve düzenlemeler gözden geçirilmelidir.	UN
Kanun, bir imtiyazın, ilgili sözleşme veren makamın yetkisinin hangi alanları kapsadığını (Coğrafi bölünmeye veya ayrı bir projeye ne ölçüde uzatabileceğini belirtmelidir) tanımlamalıdır.	UN
Kanun projelerinin uygulanması için gerekli izinler, ruhsatlar, izinler veya ilgili yetkileri veren kamu makamlarının faaliyetlerini koordine etmek için kurumsal mekanizmalar kurmalıdır.	UN

	Yasa, imtiyaz sahibinin, düzenleyici kararların gözden geçirilmesini talep edebileceği (Mahkeme tarafından incelenmesini de içerebilecek) bağımsız ve tarafsız bir organ tarafından şeffaf prosedürler oluşturmalı ve böyle bir incelemenin gerekçeleri belirtmelidir.	UN
Kamu Kapasitesini Geliştirme	Başarılı bir KÖİ programı oluşturmak için her bir proje ile ilgilenmek için yeterli kamu sektörü kurumsal kapasitesi gerekmektedir.	WB
	KÖİ'nin değerlendirme, hazırlık ve yönetim aşamalarında destek sağlayacak dış danışmanları kullanmak tavsiye edilmektedir.	WB
	Yetki ve hizmetin niteliğine bağlı olarak, hali hazırda proje hizmet konusu ile uzmanlaşmış kamu görevlilerinden bir kadroyu bir özel sektör tüzel kişiliğine devretme ihtiyacı duyulabilir.	UN
	Kilit karar vericiler ve politika yapıcılarda farkındalık artırılmalıdır.	AB
	KÖİ'yi keşfetmek, kamu hizmeti ve altyapı ihtiyaçlarını KÖİ aracılığıyla karşılamak için devlet kurumları, teşvik edilmelidir.	AB
	KÖİ'ler için geleneksel tedarik sürecinden ayrı olarak inceleme ve onay gereklilikleri tanımlamak yararlı olacaktır.	WB
	Ayrıca farklı onay makamları da oluşturularak devlet planlama teşkilatları, kalkınma bakanlıkları, planlama ajansları, hükümetin hukuk müşavirleri veya üst mahkemeler (Danıştay, Sayıştay gibi) yüksek denetim kuruluşlarından onay alınabilir.	WB
	Sözleşme yapıları geliştirilmelidir.	Yeskombe
	Kamu kapasitesi sosyal refah sağlayacak projeleri değerlendirebilecek seviyeye ulaşmalıdır.	Engel at al.
	Kamu pazarı düzenlemeye başlanmalıdır.	Colverson and Perera
	İşleyen sektörlerden (Genellikle ulaşım sektörü) tecrübe aktarımı yapılmalıdır.	Colverson and Perera
	Kamu merkezi bütçe kurumu mali bütçenin sürdürülebilir olmasını sağlamalıdır.	OECD
	Kamu projeleri izleyebilmeli, belirli onay kapıları oluşturmalıdır.	OECD
	Stratejik planlama ve politika tasarımından sorumlu kurumlar ile projelerin yürütülmesi ve sözleşmelerin yürürlüğe konulması ile ilgili kurumlar birbirinden ayrılmalıdır.	Engel at al.
Yeni hibrid modeller geliştirmeye çalışılmalıdır.	Yeskombe	

Emeklilik fonları ve özel sermaye fonlarının kullanımıyla daha sofistike altyapı pazarı oluşturulmalı, yeni finans kaynakları yaratılmaya çalışılmalıdır.	Yeskombe
KÖİ birimlerine, özellikle onay makamı görevi yapanlar için, asgari yetki sağlanması ve mali kaynak sağlanması gereklidir.	DB
KÖİ birimi satın alma ve sözleşmeye dayalı en iyi uygulamaları ve tecrübeleri derlemeli ve yaymalıdır	BM
Mümkün olan en iyi uygulamaların ülke içinde olduğu kadar uluslararası alanda da paylaşılmasını sağlamak için KÖİ biriminin uluslararası çalışma kapasitesine sahip olması gerekmektedir.	BM
KÖİ birimi KÖİ programına sahip bir sektörün olduğu düzeyde kurulabilirler.	DB
KÖİ birimleri, bakanlıklar veya kurumlar içinde, özel statüye veya özerkliğe sahip ancak bakanlıklara veya üst kurullara karşı sorumlu olarak kurulabilirler.	DB
KÖİ birimleri, projelerin tasarımı, uygulanması ve yönetimi için yetkili makamlara danışmanlık yapmalıdır.	AB
KÖİ birimleri, konusunda tecrübeli ya da deneyimli dış danışmanlar tarafından desteklenmelidir.	AB
KÖİ tanıtım odaklı birimler, daha geniş yatırım tanıtım kuruluşlarının bir parçası olabilirler.	DB
KÖİ'nin uygulanmasının sağlanması ve denetim için özel bir KÖİ birimi, oluşturabilir.	OECD, BM
KÖİ birimi mali, yasal, ekonomik ve proje yönetimi becerileri açısından yeterli bilgi düzeyine ve becerisine sahip olmalıdır.	OECD
Onay makamı olarak görev yapan birimler çoğunlukla maliye bakanlıklarında veya diğer gözetim kurumlarında kurulacağı gibi, teknik destek birimleri olarak görev yapanların merkezi olarak bakanlıklardan bağımsız olarak kurulması düşünülebilir.	DB
Bu birim, prosedür adımlarının (Kapıların) takip edilmesini sağlamaktan sorumlu olmalıdır	OECD
KÖİ'yi oluşturan otorite, makam veya bakanlık, çeşitli aşamalardaki diğer makam ve kurumların onayına, izlenmesine ve tavsiyelerine tabi tutulsa da projenin nihai sorumlusu olmalıdır.	OECD
KÖİ biriminden tavsiyeler almalı, fakat aynı zamanda KÖİ projesinin tedarik edilmesi ve özellikle de yönetim için yeterli bağımsız kapasiteye sahip olmalıdır.	OECD
KÖİ birimleri, uluslararası en iyi uygulamaya erişmek için diğer KÖİ birimleri ve diğer uluslararası KÖİ birimleri ile bağlantı kurmalı ve işbirliği yapmalıdır.	AB

	Standartlaştırılmış yönergeler, prosedürler ve proforma belgeler geliştirilmelidir.	BM
	Bakanlıklar ve diğer kamu kurumlarına KÖİ geliştiren veya teknik destek sağlayan özel bir KÖİ biriminin oluşturulması gerekmektedir.	Yeskombe
	KÖİ biriminin farklı alanlarda (Finans, hukuk, mühendislik, planlama, kamu politikası, vb.), tercihen hem kamu hem de özel sektörde oluşmuş deneyimlerin bir karışımı ile uzmanlığa sahip kişilerden oluşması gerekmektedir.	OECD, Yeskombe
Yönetişim	İyi yönetim, açık, öngörülebilir, meşru ve uygun kaynaklı bir kurumsal çerçeve ihtiyacını kapsar. Bu, KÖİ'lerin ve kamu alımlarının göreceli maliyetleri, yararları ve riskleri üzerine tartışmalar yoluyla halkın bilgilendirilmesini kapsamaktadır.	BM
	Ulusal yasal çerçeve ihale başlangıcı olan ihale hazırlığından başlayarak, ihale süreçlerinin tamamının mevzuat çerçevesinde ve şeffaf bir biçimde önceden geliştirilmiş prosedürlere göre olmasını garantiye almalıdır.	BM, European Bank
	Hizmet sonucunda elde edilecek verilerin korunması konusunda ulusal mevzuata göre bir mekanizma kurulmalıdır. Elde edilen bilgiler gerektiği kadar korunmalı, gerektiği kadar kamuya ve tarafların kullanımına açık olmalıdır.	BM
	Sözleşmenin başlangıcında, taraflar arasında sözleşmenin yaşam döngüsü boyunca yayınlanacak bilgi seviyesi ve türü hakkında bir anlaşma yapılması şeffaflık açısından BM'nin öncelikli gerekliliğidir.	BM
	Kamuoyu, KÖİ'nin ne anlama geldiği ve KÖİ yoluyla kamu hizmetlerinin sağlanmasının kalitenin iyileştirilmesi için etkin bir yol olduğu konusunda iyi bilgilendirilmelidir.	AB
	İlgili (Ticari açıdan hassas olmayan) bilgiler halka açık hale getirilmelidir.	AB
	Kamuoyu kabulü, kilit karar alma sürecine eklenmelidir.	AB
	Bilgiye erişim ve karar verme süreçleri açık ve adil olmalıdır.	OECD
	KÖİ denetim raporları internet üzerinden halka açık hale getirilmelidir.	DB
	Menfaat sahipleri ve paydaşların katılımı sağlanmalıdır.	DB
	Paydaş katılımı, hükümetlerin kritik konuları tespit etmesine ve etkili stratejiler hazırlamasına yardımcı olur.	DB
	Özel sektör katılımcıları, halkla iletişim ve danışmanlık stratejilerine katkıda bulunmalıdır.	OECD

Siyasi İrade ve Liderlik	KÖİ politikaları hükümet içerisinde en üst düzeyde ele alınmalıdır.	OECD
	Başarılı bir KÖİ programı oluşturmak için siyasi irade en önemli husustur.	Yeskombe
	İyi bilgilendirilmiş bir siyasi lider, etkili bir şekilde geliştirilen bir ortaklığın halka sunumunda yanlış algıların en aza indirilmesinde kritik bir rol oynayabilir.	NCPP
	Hem seçilmiş, hem de idari olan üst düzey yetkililer, bir KÖİ'yi destekleyebilmelerini sağlayacak açık bir irade yoluyla, ortaklık yaklaşımını kamuoyu önünde desteklemelidir.	Frisch
	Yatırım yapma kararı bir bütün hükümet perspektifine dayanmalı ve projenin nasıl finanse edileceği konusundan ayrı değerlendirilmelidir.	OECD
Özel Sektör Kapasitesinin Geliştirilmesi	Özel sektörün, KÖİ sağlama kapasitesini geliştirmesi teşvik edilmelidir.	OECD
	Topluluklara yaşamsal hizmetlerin sağlanmasına yönelik özel sektör katılımcıları, bu topluluklar için yaptıkları eylemlerin sonuçlarına dikkat etmeli ve toplumsal olarak kabul edilemez sonuçlardan kaçınmak ve hafifletmek için kamu yetkilileri ile birlikte çalışmalıdır.	OECD
	Özel sektör kapasitesinin gelişimi için kolaylaştırılması için kamu özel sektörün farkındalığının artırılması için tanıtım kampanyaları, seminerler, etkinlikler aracılığıyla KÖİ bilinirliği ve özel sektörün KÖİ ile ilgili iş umutları teşvik edilmelidir.	European Bank
	Kamu erken bildirim ile projeye katılım yolları genişletilmeli, özel sektörle iletişim kanalları kurulmalıdır.	European Bank
	KÖİ konusunda gelişmek isteyen yerel firmalara KÖİ kamu makamları danışmanlık yapmalı, tavsiyelerde bulunmalıdır.	European Bank
	Kamu tarafından uluslararası toplantılara özel sektörün katılımı teşvik edilmelidir.	European Bank

3.2. Proje Seçimi

Kamu yöneticileri açısından KÖİ'ler erişilebilir, ilgili, uygulanabilir ve faydalı hizmet sağlama seçenekleri olarak görülürse, herhangi bir hizmet sunumunda alternatif oluşturabilirler. KÖİ modelinin bu erişilebilirliği, kamu yöneticilerinin KÖİ seçeneğini keşfetmelerine ve uygulamalarına olanak sağlayan bir ortam ve destek ile ilgilidir. KÖİ'ye yönelik farkındalık, farklı hizmet sunma seçeneklerinin ve araçların dikkate alındığı durumda, KÖİ kullanımının yararlı olup olamayacağının ortaya konmasına olanak sağlayacaktır. Bu durumda KÖİ modeli yalnızca şartlara uygun olduğunda dağıtım mekanizması olarak seçilecektir. Ancak KÖİ seçeneğinin uygulanabilirliği araştırılması gereken çok fazla faktöre bağlı olacaktır. Bir KÖİ oluşturmaya başlamadan önce bir tür uygulanabilirlik değerlendirmesi yapılması gerektiği açıktır ve bu tez en uygun şartlarda modelin seçilmesine yardımcı olmayı amaçlamaktadır. KÖİ projesinde seçimin başlangıç aşaması elbette refahın artırılması ve faydalı olma ihtiyacı üzerine değerlendirilmelidir. Fayda durumu tartışmalı bir konu olsa da, bütün taraflar açısından bir kazan-kazan durumu yaratılması gerekliliği açıktır. Bu yüzden karşılıklı fayda sağlanması, KÖİ'ler için kritik bir başarı faktörüdür.

Büyük yeni kamu altyapısı veya hizmetleri projeleri planlandığında, KÖİ bir alternatif olarak düşünülmeli ve KÖİ'nin geleneksel tedarikten daha iyi sonuçlar verip, vermeyeceği göz önünde tutulmalıdır. Temelde, KÖİ'nin faydalarının onun dezavantajlarından ve risklerinden daha ağır basması gerektiği söylenebilir. Ancak KÖİ projeleri özel sektör için kabul edilebilir riskler içermelidir. Proje değerlendirmesi genellikle projelerin KÖİ modeline dâhil edilmesinden önce çeşitli değerlendirme safhalarından oluşur. Değerlendirme ayrıntısı ve kapsam düzeyi ülkeden ülkeye her aşamada değişir (European Bank, 2016:15-16). Pek çok hükümet, bir KÖİ projesini geliştirmek ve uygulamak için takip edilmesi gereken bir süreci tanımlamış ve genelde bu süreci standartlaştırmaya çalışmıştır. Çünkü bu, tüm KÖİ'lerin hükümetin amaçlarıyla tutarlı olacak şekilde geliştirilmesine yardımcı olur. Ayrıca, ilgili çeşitli kuruluşlar arasında koordinasyonu kolaylaştırır (WB, 2017a:70). Bazı ülkelerde açıkça tanımlanmış ve özlü prosedürler ve ölçütler bulunurken, bazılarında yalnızca değerlendirme sürecinin ve değerlendirilen faktörlerin gevşek bir tanımı bulunmaktadır (European Bank, 2016:15-16).

Dünya Bankasına göre proje değerlendirme süreci, KÖİ'nin tekrar tekrar geliştirildiği ve değerlendirildiği birkaç aşamaya ayrılır. Her bir ana hatta projenin onaylanarak devam ettirilmesi gerekmektedir. (WB, 2017a:70). Proje değerlendirme noktaları tipik olarak proje onay geçitleri olarak hareket eder. Bu nedenle değerlendirmelerin kapsamı, incelenmek üzere sunulan projelerin türü ve aralığı, yapılandırılması ve uygulanması, proje hazırlığı ile ilgili maliyet ve projelerin hazırlık düzeyini içerir (European Bank, 2016:15-16).

Bir KÖİ projesinin geliştirilmesi için tekrarlayıcı bir yaklaşım kullanılmasının iki nedeni bulunmaktadır. Birincisi, sorumlu gözetim kurumlarının zamanında projelerin onaylanmasına katılması, (İnceleme ve onaylama sürecinde uygun olmayan ve yetersiz projelerin elenmesi), ikincisi, zayıf projeleri geliştirmeye çalışarak oluşacak kaynak israfının önlenmesi. Çünkü KÖİ projesi geliştirmek maliyetli bir iştir. Projenin umut verici olduğuna ilişkin erken kontroller oluşturma, bütçelerinin iyi harcandığından emin olunmasını sağlar (WB, 2017a:70).

Bir KÖİ projesi, sonuç olarak bir kamu yatırımdır. Birçok devletin, yatırım projelerini gözden geçirmek ve onaylamak için çeşitli kural ve uygulamaları vardır. Ancak KÖİ'ler her zaman hükümet yatırımını gerektirmediğinden otomatik olarak bu onay kurallarına tabi olmayabilir. Bu nedenle birçok hükümet, kamu yatırımlarına uygulanan benzer hükümler olsa da KÖİ'ler için ayrı olarak inceleme ve onay gerekliliklerini tanımlamıştır. Genellikle bu durum karar noktaları oluşturularak yerine getirilmektedir. En azından, bir KÖİ oluşturmak için resmi onay gereklidir. Bir projenin nihai maliyeti, satın alım tamamlanıncaya kadar bilinmediğinden, sözleşme imzalanmadan önce nihai onay alınması da alışıl gelmiş bir durumdur. Dünya bankası maliye bakanlıklarının, hükümet kaynaklarını yönetme sorumlulukları göz önüne alındığında, bu süreçte öncü rol oynaması gerektiğini belirtmektedir. Ayrıca IMF, maliye bakanlığının kamu yatırımları ve KÖİ'ler konusundaki rolünün önemini vurgulamaktadır (Schwartz ve ark., 2008:10). Birçok ülke maliye bakanlığı seviyesinde bu süreçlerin takibi maksadıyla özel KÖİ birimleri kurmuştur (WB, 2017a:75).

Dünya Bankası farklı onay makamları oluşturulabileceğini de belirtmektedir. Bunlar devlet planlama teşkilatları, kalkınma bakanlıkları, planlama ajansları, hükümetin hukuk müşavirleri veya üst mahkemeler (Danıştay, Sayıştay gibi) gibi

yüksek denetim kuruluşlarından onay alınabilir. Nihai olarak bakanlar kurulu ve/veya parlamento onayına sunulabilir. Birkaç ülke, büyük projelerin yasama tarafından onaylanmasını zorunlu koşturmuştur. Daha sık olarak, kabine veya bakanlar düzeyinde bir komite vb. üst makamların onayının alınması yaygın bir uygulamadır. Yapılacak onay gücünün projenin boyutuna bağlanması doğru bir yaklaşım olacaktır. Bu ilave inceleme, proje değerlendirme ve geliştirme sürecinin kalitesi ve yasallığı konusunda önemli kontroller sağlamaktadır. Bununla birlikte oluşturulacak her onay makamının ilave bir gecikmeye yol açması kaçınılmazdır (WB, 2017a:75-76).

Dünya Bankasına göre; KÖİ sürecinin geliştirilmesi ve uygulanması birkaç aşamayı içerir (WB,2017a:70):

İlk aşama KÖİ'nin yapılandırılması ve değerlendirilmesi aşamasıdır. Öncelikli kamu yatırımı projesinin KÖİ olarak onaylanması, sonrasında KÖİ yapısının veya sözleşme türünün belirlenmesi, önerilen sözleşme türü, risk dağılımı ve ödeme mekanizmalarının tespitini içerir.

İkinci aşama KÖİ sözleşmesini tasarlamaktır. Tedarik için taslak KÖİ sözleşmesi oluşturulması aşamasıdır. Bu, ticari ilkelerin sözleşme hükümlerine göre geliştirilmesini ve değişiklik hükümlerini ve anlaşmazlık çözüm mekanizmaları gibi sözleşmenin nasıl yönetileceğini ortaya koyar.

Son aşama KÖİ'nin oluşturulması aşamasıdır. Kamunun KÖİ'yi uygulayacak olan özel sektör temsilcisini seçtiği aşamadır. İstekliler, kendi niteliklerini ve detaylı teknik ve finansal tekliflerini ayrıntılı bir şekilde sunarlar. Bunlar, daha önceden tanımlanmış kriterlere (Genellikle çok aşamalı bir süreç) göre değerlendirilir. Sözleşme makamı ile kazanan teklif sahipleri tarafından projeyi gerçekleştirmek için yaratılan özel amaçlı firma arasında imzalanan sözleşme ile KÖİ oluşturulur. Proje, finansal kapanışa ulaştığında, yani finansman sözleşmeleri imzalandığında, uygulamaya başlayabilmesi için operasyon aşaması tamamlanır. KÖİ finansal kapanışa ulaştığında, hükümet KÖİ sözleşmesini ömrü boyunca yönetmelidir. Alternatif bir seçenek olarak, özel şirketlerin KÖİ projelerini tanımlamasına ve teklifleri hazırlamasına müsaade edilebilir (WB, 2017a:70).

Başarılı bir KÖİ oluşturmanın ilk adımı muhtemel bir KÖİ projesini tanımlamaktan geçtiği için, potansiyel bir KÖİ belirlemenin başlangıç noktası

öncelikli bir kamu yatırım projesinin belirlenmesidir. Dünya Bankasına göre bu tespit için en kısa yol, öncelikli kamu yatırım projelerinin KÖİ potansiyelleri için taranmasıdır. Çünkü birçok hükümet, kamu yatırım planlaması için iyi tanımlanmış süreçlere ve metodolojilere sahiptir. Bu taramayı desteklemek için araçlar ve kontrol listeleri kurmak önemli bir adımdır (WB, 2017a: 114).

Bir projenin yaşam döngüsü aşağıdaki gibi şekillenir (WB, 2017a:113-114);

- Projenin belirlenmesi ve taranması. Bir KÖİ geliştirilme ve uygulanma süreci tipik olarak kamu yatırım projesinin belirlenmesi ile başlar. Bu süreçte, önerilen kamu yatırım projelerinin bir kısmı veya tamamı KÖİ olma potansiyeli açısından taranır.

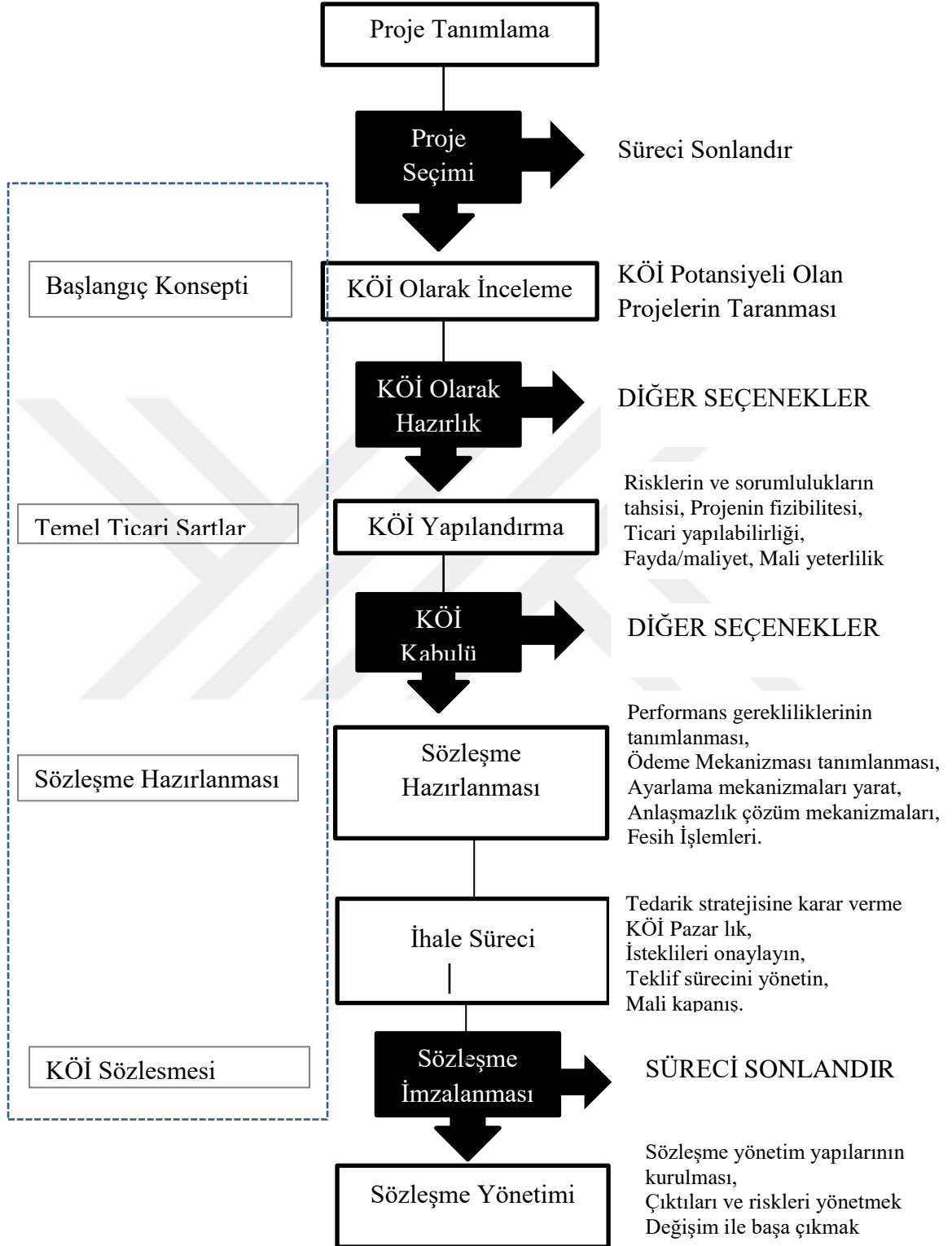
- Bu tarama sürecinde belirlenen muhtemel projeler daha sonra geliştirilmekte ve değerlendirilmektedir.

- Taslak KÖİ sözleşmesi hazırlanmalıdır.

- Bir KÖİ işlemini yönetmek karmaşık bir süreçtir. İyi tasarlanmış ve iyi uygulanmış bir operasyon süreci, KÖİ'nin fayda/maliyet oranını maksimize etmek için kilit önem taşır. Bu KÖİ'nin ihale edilmesini, teklif sahiplerinin niteliklerinin kontrol edilmesini, isteklileri davet etmeyi ve değerlendirmeyi, süreç boyunca isteklilerle etkileşim kurmayı ve seçilen teklif sahibiyle sözleşmeyi tanımlamak ve sonlandırmayı içermektedir. Tüm bu işlemlerin sonunda hükümet ancak KÖİ projesindeki maliyeti ve riskleri tam olarak ortaya koyabilecektir. Bu noktada, KÖİ kriterlerine hala uyduğundan emin olmak için bir kez daha kontrol edilmelidir.

- Sözleşme yönetimi. Sözleşme imzalandıktan sonra KÖİ'nin yönetim ve işletim aşamasıdır.

Şekil 4: KÖİ Proje Döngüsü



3.2.1. Projelerin Başlangıç Değerlendirmesi ve Proje Yapılandırma

Engel ve arkadaşları (2008:20), proje seçimini en temel yaklaşım ile ele almışlar ve sosyal refah sağlama ve rekabetçi ihaleyi bir proje seçiminin başlangıcı olarak görmüşlerdir. Onlara göre bir proje sosyal refahı en üst düzeye çıkararak bir yapıyı içeriyorsa ve rekabetçi bir ihale yoluyla uygulanıyorsa, bu proje en doğru projedir. Çünkü bir projenin sosyal refahı artırabilmesi için, para için değer sağlaması gerekmektedir. Eğer bu değeri sağlıyorsa yapılmaya değer bir projedir. İkincisi eğer güzel işleyen bir piyasada yani liberal ve rekabetçi bir piyasada ihale ediliyorsa bu proje optimal dengeleri yakalayacaktır.

Tüm kamu yatırım projelerinde olduğu gibi, bir KÖİ, uzun vadeli bir sözleşmeye dayandığı için sektörün ihtiyaçları açıkça tanımlanmış olmalı ve sosyo-ekonomik hedeflere yönelmelidir. Ülkenin satın alma becerilerinin gelişmiş olması, kamu yatırım yönetimi standartlarını karşılayan iyi yapılandırılmış bir KÖİ sunmak için şarttır (WB, 2017a: 114).

KÖİ modeli kamu hizmetinin sağlanmasında alternatif kaynaklar sağlasa da tasarımı esnasında dikkatle düşünülmesi gereken kilit konular bulunmaktadır. Daha önceki bölümlerde izah edildiği gibi KÖİ'lerin dezavantajları konusunda dikkatli olunmalıdır. Bunlar (European Bank, 2016:7);

- Karmaşıklık: Bir hizmetin veya işletmenin KÖİ yoluyla sunulması ve yönetimi tipik konvansiyonel tedarik sözleşmelerinden daha karmaşıktır. Çünkü çok uzun vadeli bir tasarımdır ve bu dönemde çıkabilecek tüm ihtimallere yönelik düzenlenmiştir.
- Artan İhale/satın alma maliyetleri: Kamu, projenin karmaşıklığından dolayı ihale, tasarı süreci ve tekliflerin değerlendirilmesi aşamalarında önemli miktarda harcama yapmak zorunda kalabilir. Buna ek olarak, sözleşme müzakerelerinde tipik olarak çok önemli yasal maliyetler bulunmaktadır. Hem başarılı hem de başarısız tekliflerin maliyetinin, toplam proje maliyetlerine dâhil edildiğini belirtmek gerekir.
- Özel sektörün ilgisi: Hizmet sunum sorumluluğunu üstlenmek için özel sektörün yetersiz ilgi (Ve buna bağlı risk) göstermesi durumunda kamu otoriteleri sınırlı bir sektör içinde tercih yapmak zorunda kalabilir.

- Esneklik kısıtlamaları: Bir KÖİ sözleşmesi ortalama 20-30 yıldır. KÖİ sözleşmelerinin uzunluğu göz önüne alındığında, hizmet talebindeki değişiklikler, teknoloji değişiklikleri, hizmet standartlarındaki değişiklikler gibi tüm olasılıkları tahmin etmek imkânsızdır. Sözleşme esnasında tüm hizmet alımları çeşitlendirilmiş ve fiyatlandırılmış ise başlangıçta öngörülemeyen koşulların ortaya çıkması neredeyse kaçınılmazdır. Dolayısıyla, sözleşmelerin bazı aşamalarda yeniden müzakere edilmesi gerekmektedir.

- Zorlu performans izleme ve uygulama: Sözleşme gereği ödeme yapılacak alanların bir kısmı nesnel ölçüme uygun olmayabilir. Sektörel ve endüstriyel anlamda tanınabilir hizmetlerin (Laboratuvar hizmetleri, sterilizasyon vb.) ölçümü kolaydır. Ancak iyi müşteri ilişkileri, müşteri tatmini gibi soyut alanlarda ölçüm yapmak zordur.

- Kamu muhalefeti: Şu anda KÖİ pazarı olgunlaşmamış ülkelerde kamu muhalefeti ortaya çıkmaktadır. KÖİ projelerini, tanıtmak ve uygulamak politik veya sosyal açıdan zor olabilir. Şayet dış kaynak kullanımı varsa genellikle halk tarafından uygulama özelleştirme olarak algılanmakta ve zam ile ilişkilendirilmektedir.

- Uzun vadede kamu borçlanma kapasitesinin sınırlandırılması: Ulusal muhasebe kurallarına bağlı olarak KÖİ, kamu kesimi borçlanması olarak görünmeyebilir ve sermaye maliyetleri kamu bütçesinde harcama olarak görünmez. Ancak devletin ödeme yapması gerektiği durumlarda bu yıllık maliyettir ve borçlanma ile aynı şekilde kamu bütçesi üzerinde bir etkisi vardır. Sözleşmenin uzun yıllar için yapıldığı göz önünde tutulursa kamu bütçesi geleceğe yönelik uzun süre için borçlanmaktadır. Bu durum bazı koşullar altında bütçe açıklarını oluşturur ve kamu borcu sınırlamalarını aşabilir.

Tüm bu konular incelendikten sonra genellikle proje yürüten kurum veya ajans, bir altyapı projesine duyulan ihtiyacı algılar ve projeyi KÖİ bazında finanse etmeye uygun olup olmadığını belirler. Buna ek olarak, hükümet, KÖİ'nin uygulanması için özel bir mevzuat çıkarmalı ve politik ve ekonomik olarak bağlı olarak projenin işleyeceği düzenleyici rejimi sağlamalıdır. Bazı durumlarda, hükümet projeye bir şekilde destek sağlayacaktır. Bu, arazi temini, yatırım teşvikleri ve gerekli lisans ve izinlerin verilmesini içerebilir. Proje yürüten kuruluşun amacı her zaman riskleri özel sektöre aktarmak ve daha fazla verimlilik elde etmektir. Risk transferi KÖİ'nin merkezindedir ve eğer riskler özel sektöre doğru şekilde aktarırsa,

bu risklerin özel sektör tarafından etkin bir şekilde yönetimi, özel sektörün yüksek borçlanma maliyetini dengeleyebilir (Alfen at al, 2009:23).

Aiello'ya göre, seçilecek proje; uygun fiyat aralığında olmalı, para için değer sağlamalı ve risk transferini gerçekleştirmelidir. Satın alınabilirlik tespit edilirken gerçek maliyetlerin ne olduğunu belirlenmeli, böylelikle bir karşılaştırma yapılmalıdır. Satın alınabilirliğin belirlenmesinde karşılaşılan zorluklar arasında, birçok kamu kurumunun belirli bir hizmetin yerine getirilmesinde yer alan gerçek maliyetleri bilmediği ifade edilmektedir. Çünkü, bütçe tahsisatı gerçek yıllık maliyeti yansıtmayabilir. Satın alınabilirliğin ve risk transferinin diğer unsurları da parasal değer belirlenmesinde göz önünde bulundurulmalıdır (Aiello, 2001).

Ancak bu temel yaklaşımların doğru olmasına rağmen proje seçiminin daha karmaşık ve teknik yönleri mevcuttur. Çünkü, kamu sektörü projeleri için finansman talebi neredeyse sınırsızdır ve sınırsız talebe karşın kaynaklar sınırlı kalmaktadır. Bir projeye devam etme kararı, belirlenen finansal kriterlerin yanı sıra, diğer faktörlere dayandırılmaktadır. Yeni bir kamu altyapısına yapılan yatırımın, ekonomik olarak geçerliliğini belirlemek için kamu otoritesinin kullanabileceği çeşitli yöntemler vardır. Bu yöntemler ışığında, doğrudan kamu sektörü yatırımına ya da bir KÖİ'ye karar verilir. Yeskombe (2007:58) bu kararı vermek için aşağıdaki faktörlerin dikkate alınması gerektiğini belirtmektedir:

- Para için değer sağlaması,
- Uygun fiyat,
- Bütçe uygunluğu.

Görüldüğü gibi Yeskombe de, Engel, Fischer ve Galetovic gibi temel noktaları benzer şekilde değerlendirmektedir. Aiello (2001) ise, risk transferi sağlanmasını proje seçiminin bir temeli olarak ele almaktadır. Bir projenin para için değer sağlaması, sosyal refaha katkı sağlaması demek iken, uygun fiyata ulaşmanın yolu rekabetçi bir ihale yönteminden geçmektedir. Yeskombe, Engel, Fischer ve Galetovic bu iki temel yaklaşımına bir de “bütçe uygunluğunu” eklemiştir. Aslında KÖİ için çok doğru bir yaklaşım belirlemişlerdir. Çünkü her ne kadar kamu kaynakları ile yapılmayacak bir KÖİ projesi de olsa, her bir KÖİ garantiler, fesih gibi nedenlerden dolayı muhtemel bir kamu riski taşımaktadır.

Aşağıdaki proje değerlendirme safhalarının uyarlanmış bir örnek karar şeması, verilmektedir. KÖİ projelerinin, başlangıcından işleme kadar olan yaşam döngüsü boyunca değerlendirildiğini belirtmek gerekir (European Bank, 2016:15-16).

Tarama Değerlendirmesi: Bir projenin KÖİ için potansiyel uygunluğunun belirlenmesi için proje özelliklerinin kriterlerle karşılaştırmasını içerir.

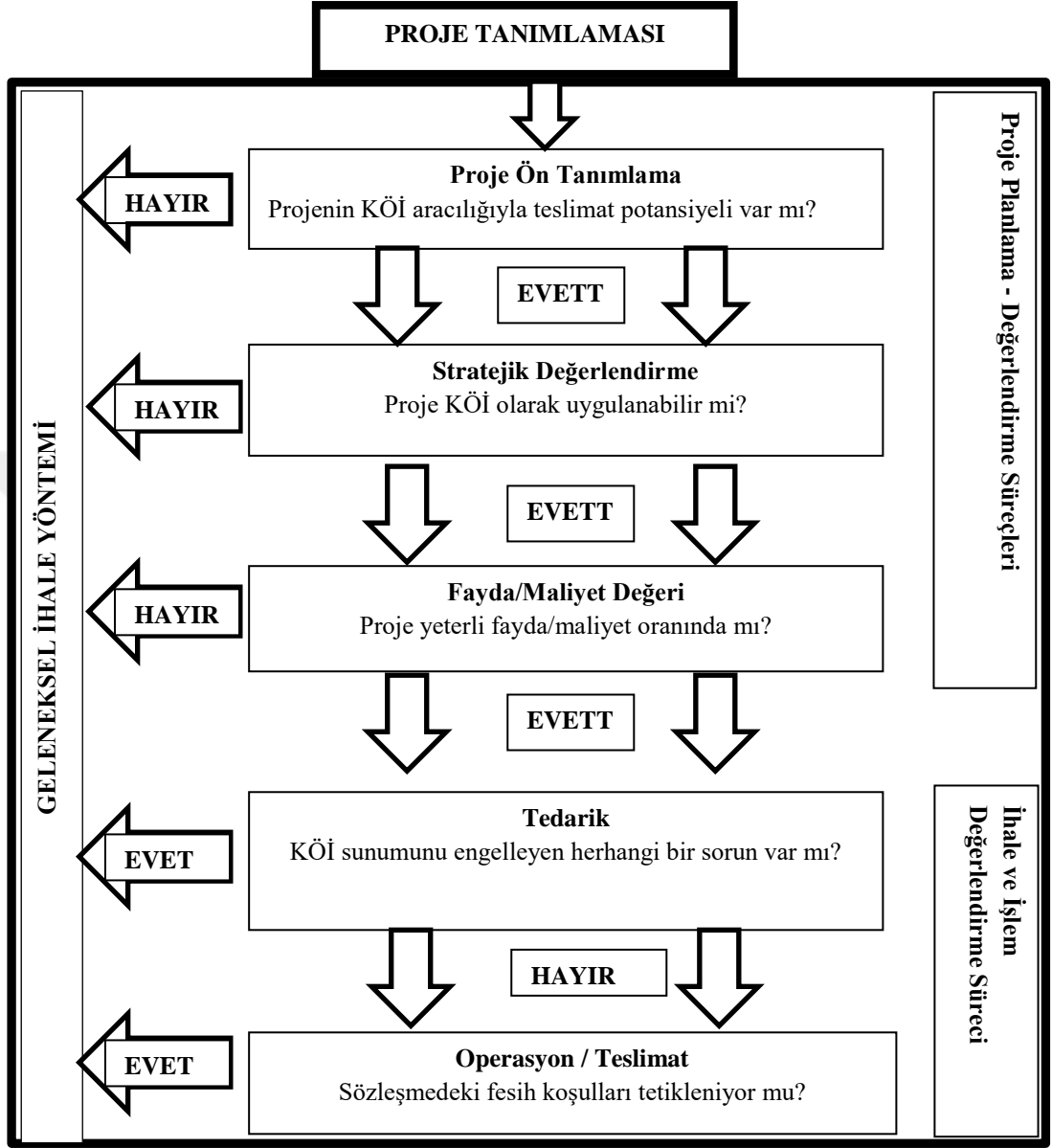
Stratejik Değerlendirme: Bir projenin bir KÖİ olarak tedarik edilemeyeceği, hangi KÖİ modeli/modellerinin uygun olduğunu stratejik düzeyde belirlemek için risklerin, kısıtlamaların, maliyetlerin, sektörün, yüklenicilerin ve hedeflerin daha ayrıntılı bir incelemesi yapılır.

Fayda/Maliyet Değerlendirmesi: Stratejik Değerlendirmenin uzantısı olarak, proje risklerinin sayısallaştırılması ve nakit akışı modellenmesi yoluyla geleneksel tedarik ve KÖİ modelinin maliyetinin karşılaştırılmasıdır.

Tedarik Değerlendirmesi: Projenin yukardaki varsayımların ışığında KÖİ'ye uygunluğunun değerlendirilmesidir.

Operasyon ve Teslimat: Sözleşme süresi boyunca KÖİ yüklenicisinin performansı izlenir. Kamu bu dönemde, KÖİ sözleşmesinde öngörülmüş olduğu gibi, hizmetin halka arzında ortaya çıkan performans eksikliği nedeniyle fesih haklarını kullanabilir (European Bank, 2016:15-16).

Şekil 5:Proje Tanımlaması



Kaynak: European Bank, 2016:17

Bir yatırımın ekonomik olarak gerçekleştirilebilir olup olmadığına karar verirken, bir kamu yetkilisi öncelikle projenin ekonomik gereksinimi test etmelidir. Ekonomik gereksinimi test etmek için aşağıdaki konular analiz edilmelidir (Yeskombe, 2007:58);

- Projenin faydaları ve maliyetleri, dolaylı etkileri de dâhil olmak üzere belirlenir.

- Maliyet-fayda analizi hazırlanır. Hazırlanacak olan bu fayda maliyet analizine geleceğe yönelik iskonto eklenir.
- Projenin ekonomik geri dönüşü hesaplanır.

Bu hesaplamaların yanında dışsallıklar hesaplanmalıdır. Yeni bir tesisin yapılmasına kara vermeden önce basit bir uzun dönemli finansal faydası dışında, daha geniş ekonomik veya sosyal faydaları veya maliyetleri yani “dışsallıkları” hesaba katılmalı ve buna göre değerlendirilmelidir. Bu durumda dışsallık bir fayda sağlıyorsa olumlu veya ilave masraf getiriyorsa olumsuz olarak algılanır. Bazı dışsallıklar şunlar olabilir; ekonomik gelişmeye katkı sağlamak, (Arazi değerlerinde ve genel ekonomik faaliyetlerde artış), güvenlik veya halk sağlığı üzerindeki etkiler (Yeni bir yol inşa edildiğinde ölümlü kazalarda azalma), çevresel etki (Gürültü veya hava kirliliğinde artış veya azalmalar). Dışsallıkların, özel sektör tarafından ödenecek maliyetlere dâhil edilmesi, hesaplanmasının zorluğundan dolayı güçtür. Hesaplama yapılmadığı durumlarda kamu sektörü sübvansiyonu kullanılması düşünülmektedir. Ancak genel kanı eğer dışsallık hesaplanabiliyorsa özel sektörün ödemesi gereklidir. (Yeskombe, 2007:59).

Daha sonra projenin fayda maliyet analizi yapılmalıdır. Projeden elde edilecek faydalar ve net dışsallıklar, tesis maliyetiyle karşılaştırılmalıdır. Bu maliyetlerin ister kamu sektörü borçlanmasından, isterse bir KÖİ aracılığı ile özel sektörden karşılanması önemsizdir. Çünkü, ekonomik faydalar paranın nereden geldiğinden bağımsız hesaplanmalıdır (Yeskombe, 2007:60). Hükümetler, sadece Para için değer oranı, geleneksel kamu alımlarından çok, daha iyi değer sağlayan KÖİ projeleri geliştirmelidirler. Bununla birlikte, proje tam olarak tasarlanıncaya kadar, bir projenin tüm bu kriterleri karşıladığını değerlendirmek zordur ve karar, teklif alınana kadar teyit edilemez. Bu, bir ikilem yaratır. Başarılı KÖİ programları, projelerin gelişme aşamasında sık sık değerlendirilerek seçilir. Bir proje, hiç kamu harcaması yapılmadan önce bile bir KÖİ olarak kalkınmaya katkı sağlayacağı yönünde bir umut vadetmelidir. Ardından, hazırlanma süreci art arda daha yoğun ve pahalı fazlara ayrılır. Her yeni evreden önce, projenin başarılı KÖİ'lerin geliştirilmesiyle ilgili kriterleri karşıladığı kontrol edilmelidir (WB, 2017a:113).

Bir projeye başlamadan önce projenin ekonomik olarak geri dönüşü hesaplanmalıdır. Yani projenin gelecekte beklenen fayda ve maliyetlerinin günümüz

parasına göre hesaplanarak ortaya konulması gerekmektedir (Yeskombe, 2007:62). Hükümetlerin KÖİ'leri uygulanmasındaki temel amaç, özel sektör yenilikçiliği, işletim etkinliğini ve teknolojiye adapte olma yeteneğini kullanarak projenin tüm yaşam boyunca para için değer oranını artırmaya çalışmaktır. Para için değer, kullanıcılara istedikleri hizmetleri sunarken, avantaj ve maliyetlerin en uygun birleşimini elde etmeyi amaçlar. Bu sebeple yapılması düşünülen her bir KÖİ projesi için para için değer sağlayıp sağlamadığına yönelik olarak analiz yapılmalıdır. Para için değer analizi tipik olarak nitel ve nicel analizlerin birleşiminden meydana gelmektedir (WB, 2017a: 129-132).

Niceliksel değerlendirilme daha öncede açıklandığı Kamu Sektörü Karşılaştırıcısı (KSK) ile yapılır. Yani proje, geleneksel alım yoluyla tedarik edilirse oluşacak maliyet ile KÖİ ile tedarik edilirse oluşacak maliyetin karşılaştırılmasını gerektirir. Karşılaştırmanın iki yolu vardır. Birincisi KÖİ yoluyla (riske göre düzeltilmiş) maliyeti ve aynı projenin geleneksel tedarik yoluyla temini ile oluşacak maliyeti doğrudan karşılaştırmak yolu ile yapılır. Alternatif olarak, iki seçeneği ekonomik maliyet/fayda esasına göre karşılaştırmaktır. Yani KÖİ'nin geleneksel tedarik ile ilgili ek maliyetlere karşı beklenen faydalarını nicel olarak tartmaktır. Yeni bir tesisin idare tarafından yapılmasına karar verildikten sonra, bu projenin KÖİ yoluyla yapılıp yapılmayacağına karar vermek için iki soruya cevap aranmalıdır;

- KÖİ, kamu sektörü ihalelerine kıyasla daha iyi bir para için değer sunuyor mu?
 - Proje, daha fazla para için değer sunacak KÖİ şeklinde dizayn edilmiş mi?
- (Yeskombe, 2007:62)

Birinci soru kamu karşılaştırıcısının uygulanması demektir. Yani proje kamu eli ile yapılırsa daha fazla değer sağlayıp sağlamadığı ölçülür. Doğal olarak eğer birinci sorunun cevabı evet ise ikinci soruya geçilmelidir. Ancak bu karşılaştırma yukarıda tartışılan ekonomik maliyet-fayda analizi ile aynı değildir. Burada sadece iki proje maliyeti grubu karşılaştırılmaktadır. Tüm bu karşılaştırmaları yapmak diğer taraftan zordur. Çünkü hangi ölçülebilir maliyetlerin alınacağı veya ölçülemeyen maliyet ve faydaların bu hesaplama nasıl dâhil edileceği tartışma konusudur (Yeskombe, 2007:62). Başlangıç noktası genellikle, yatırım maliyeti ve projenin kamu alımları kapsamında uygulanmasına ilişkin bakım maliyetidir. KSK ve KÖİ

arasında adil bir karşılaştırma yapılabilmesi için, olası maliyetlerin ve beklenen faydaların ortaya konularak birbirleri ile karşılaştırma yapılabilecek şekilde ayarlama yapılması gerekmektedir. Dünya Bankasının birçok konuda örnek uygulamaları ile öne çıkardığı Birleşik Krallık'ta iki tür ayarlama yapılmaktadır. (i) Risk düzeltmeleri; geleneksel tedarik ile KÖİ yaklaşımı arasındaki temel farklardan biri KÖİ'nin özel tarafa daha fazla risk aktarmasıdır. Özel tarafın beklediği yatırım getirisi, bu aktarılan riskleri göz önüne alarak hesaplanır. Bu sebeple adil bir karşılaştırma yapmak için KSK'nin bu risklerin maliyetini de dikkate alması gerektiği anlamına gelir. (ii) Rekabetçi tarafsızlık ayarlamaları; bir kamu sektörü projesi veya kuruluşu, geleneksel olarak tedarik edilen projenin maliyetini dikkate alırken normal olarak düşünülmeyen maliyetleri veya özel bir şirketin sağlayacağı faydayı göz önüne alarak maliyet avantajları veya dezavantajları ortaya koymalıdır (WB, 2017a: 130-132).

Niteliksel analiz ise, bir KÖİ kullanma mantığını incelemekten oluşur. Bu inceleme KÖİ'yi bir hizmet mekanizması olarak kullanmakla ilgili mantığı kontrol etmeyi içerir. Yani önerilen bir projenin özel finansman için uygun olup olmayacağını sorgular (WB, 2017a: 130-132).

Dünya Bankası'na göre ise; potansiyel KÖİ projeleri, bunların geliştirilmesinin ve uygulanmasının mantıklı olmasını sağlamak için bir değerlendirme sürecine girmelidir. Önerilen herhangi bir KÖİ projesi için, hükümetlerin bir projeyi takip edip etmeyeceğine karar vermede dikkate alması gereken beş temel kıstas bulunmaktadır (WB, 2017a: 120-121);

- Projenin fizibilite ve ekonomik yapılabilirliğine bakarak; uygulanmasının mantıklı olup olmadığı kontrol edilir. Bunun için önce bu projenin ulusal kalkınma planlarıyla ve sektör stratejileri ile uyumlu olduğunun teyit edilmesi gereklidir. Daha sonra projenin teknik açıdan uygulanabilir olduğunu teyit için fizibilite çalışmalarını ve projenin fayda/maliyet değerini kontrol etmek için ekonomik değerlendirmesini ortaya koymak gereklidir. Bu arada beklenen faydaları sağlamak için çevresel ve sosyal konulara dikkat edilmelidir.

- Ticari geçerliliği; projenin sağlam ve makul finansal getiriler sağlayarak kaliteli yatırımcılar ve kredi sağlayıcıları çekip çekmeyeceği kontrol edilmelidir.

- Fayda/maliyet değeri; önerilen projenin bir KÖİ olarak geliştirilip geliştirilemeyeceği değerlendirilir. KÖİ'nin fayda/maliyet değerinin, diğer

seçeneklere kıyasla (Kamu alımına veya başka bir KÖİ yapısına göre) tahmini ömrünün tamamında daha yüksek olması beklenir.

- Mali sorumluluk; projenin genel gelir gereksinimlerinin kullanıcıların veya kamu otoritesinin ödeme kapasitesinin içinde olup olmadığının tespiti gereklidir. Bu projenin maliyetinin kontrol edilmesini ve bunun, kısıtlı bütçe ve diğer mali kısıtlamaların içinde bulunup bulunmadığını belirlemeyi içerir.

- Proje yönetimi; sözleşme yapan makamın projeyi hazırlamak ve ihale etmek için yetkisi, kapasitesi ve mali kaynakları olup olmadığı ve sözleşmeyi dönem boyunca yönetip yönetemeyeceğinin değerlendirilmesini içerir.

Ayrıca projeye risk transferinden doğabilecek maliyetler eklenmelidir. Şayet kamu sektörü özel sektörün risklerinin bir kısmını üzerine almış ise (Garantiler, geçiş garantileri, kredi garantileri, döviz kuru artışları) bunlar muhtemel tahminler ile proje maliyetine eklenmelidir (Yeskombe, 2007:64-65). Vergi gelirleri yıllara sari hesaplama katılmalıdır. Çünkü sonuç olarak projenin net gelirlerindeki marjinal vergi, kamuya ödenecektir (Yeskombe, 2007: 65).

Kamu sektörü kredibilitesi hesaba katılmalıdır. Çünkü kamu sektörü borçlanma faizi, özel sektöre göre daha az olacağından proje maliyeti KÖİ modeli seçilmesi durumunda artacaktır. Bu artışın hizmet sunumuna yansımaları kaçınılmazdır (Yeskombe, 2007:66-67).

Ayrıca projenin ödenebilirlik testi yapılmalıdır. Para için değer kamu için önemli olsa da, “ücretlendirilebilirlik”, yani projenin hizmet ücretlerini ödemeyi gerçekten sağlayıp sağlayamayacağı ölçülmelidir. Proje kullanıcı ücretlerine dayanacaksa, kullanıcılar için uygun olmalıdır. Bu ücretlerin ödenebilirlik durumu ayrıca enflasyon hesaplamasını da içermelidir. Bu ödenebilirlik limitinin ihlal edilmemesini sağlamanın ilk adımı, kamunun maliyetler, finansman ve kullanım konularında tavsiiye alması ve pazar araştırmaları yaptırmasıdır. Aslında bu gölge ücretlerin KÖİ'nin finans modelini oluşturduğu unutulmamalıdır. Buna rağmen, teklifler aşırı derecede düşükse ve bütçe artırılamazsa, KÖİ ödemelerini uygun bir düzeye indirmek için kamu, proje kapsamını azaltarak, bir şekilde yeniden tasarlamalıdır. Bu durumda akılda tutulması gereken iki şey vardır (Yeskombe, 2007: 67):

- Tekliflerin uygun olmadığı tespit edilirse, daha düşük bir proje kapsamı için daha fazla teklif verilinceye kadar beklenmelidir. Yoksa para için değer kazanma gerekliliği kaybedilmiş olacaktır.

- Hizmet ücretleri, anormal derecede düşük olacak şekilde manipüle edilmemelidir. Gerekirse bir çalışma yılı boyunca ücretler test edilmelidir.

AB yönetmeliği tarafından öngörülen en avantajlı ihale kriterleri;

- Fiyat veya maliyet ölçümü için maliyet etkinliği yaklaşımı kullanmak,
- Kalite,
- Teknik avantaj,
- Estetik ve fonksiyonel özellikler,
- Ulaşılabilirlik,
- Sosyal özellikler,
- Çevresel özellikler,
- Yenilikçi özellikler,
- Satış sonrası servis ve teknik yardım,
- Teslim koşullarını (Tarih, süreç ve dönem gibi) içermelidir (European Bank, 2016:15-17).

Bir KÖİ projesinin yapılandırılması her bir tarafa KÖİ sözleşmesi yoluyla sorumluluklar, haklar ve riskler tahsis etmek anlamına gelir. Bu tahsis sözleşmede ayrıntılı olarak tanımlanmalıdır. Proje yapılandırma, tipik olarak ayrıntılı bir sözleşme hazırlamaktan çok, genişletilmiş bir süreçle geliştirilir. İlk adım, proje konseptini başlıca ticari terimlerle, yani gerekli çıktıların bir taslağı, her bir tarafın sorumlulukları ve riskleri, özel tarafın ödemelerinin nasıl olacağını ortaya konmasıdır (WB, 2017a:140).

KÖİ yapılandırmasının başlangıç noktası proje konseptidir. Proje konsepti projenin fiziksel taslağı, kullanması beklenen teknoloji, sağlayacağı çıktılar ve hizmet sunacağı insanların tespit edilmesidir. (WB, 2017a:140). KÖİ proje yapılandırması, risklerin belirlenmesi ve tahsis edilmesine odaklanmaktadır. Çünkü bu yaklaşımı takiben, KÖİ yapısının sorumluluk dağılımı ve ödeme mekanizması gibi diğer unsurları, risk dağılımından yola çıkılarak belirlenecektir. Örneğin, inşaat

riskini, inşaat yönetmek için en iyi nitelikte olduğu gerekçesiyle, özel tarafa tahsis edilmesi gerekebilir (WB, 2017a:140).

3.2.2. Proje Fizibilitesi

Potansiyel KÖİ projesi tespit edildikten sonra projenin fizibilitesi ve ekonomik sürdürülebilirliği değerlendirilmelidir. Çoğu hükümet önerilen KÖİ projelerini diğer önemli kamu yatırım projeleri ile aynı teknik ve ekonomik değerlendirmeye tabi tutmaktadır. Bir KÖİ'nin fizibilite ve ekonomik sürdürülebilirlik analizi, diğer önemli kamu yatırım projeleri kadar kapsamlı olmalıdır. Proje kamuoyuna açıklanmadan önce açıkça tanımlanmalıdır. Proje tanımı, inşa edilecek fiziki tesislerin tanımını, kullanılacak olan teknolojiyi, sağlanacak çıktılar ve son kullanıcıların alacağı hizmetin tanımlanmasını içerir. Projenin ömrü boyunca sermaye, işletme ve bakım maliyetleri ve ayrıca üretilmesi beklenen gelir ortaya konmalıdır. KÖİ sözleşmesi çıktıya odaklanmalı ve kullanılacak teknolojileri, girdileri ve süreçleri belirlemeyi bırakmalıdır. Çünkü bu özel sektörün sorumluluğundadır (WB, 2017a: 123).

Proje daha sonra çeşitli boyutlardaki fizibilite için test edilebilir (WB, 2017a: 124):

- Teknik fizibilite: Proje, kanıtlanmış teknolojiler kullanılarak ve makul teknik riskler ile planlandığı gibi uygulanabilir mi?
- Hukuki fizibilite: Projeye herhangi bir yasal engel var mı? Hükümetin bir KÖİ sözleşmesine girmesini engelleyen herhangi bir yasal kısıtlama olup olmadığını incelemesini içermektedir.
- Projenin çevresel ve sosyal sürdürülebilirliği: Proje en azından ulusal çevre ve planlama standartlarına uygun mu? Bazı durumlarda ulusal standartların üzerinde Dünya Bankası tarafından oluşturulmuş ve proje finansmanı işlemlerinden, çevresel ve sosyal riskin yönetilmesine ilişkin bir dizi standart içeren Ekvator Prensiplerine⁵ uyumluluk gibi daha yüksek bir uluslararası standartın aranması gerekli olabilir.

⁵ Ekvator Prensipleri: proje finansman faaliyetlerinde çevresel ve sosyal risk değerlendirmesi için gönüllü kredi risk yönetim çerçevesinden ve kılavuz ilkelerden oluşurlar. Bu prensipleri benimseyen finans endüstrisi, küresel ölçekte finanse edilen geliştirme projelerinde bu risklerin yönetilmesi için çevresel ve sosyal ölçütler belirlemiştir.

Dünya Bankası, Birleşik Krallıkta geliştirilen ve projenin geliştirilmesi için detayları içeren basamakları önemli bulmaktadır (WB, 2017a: 122):

- Var olan raporlar detaylı bir şekilde incelenmeli ve projenin hedefleri ve kapsamı ile ilgili veri ve bilgileri toplamak için uygulayıcılar ve sektörel uzmanlarla geniş bir şekilde fikir alışverişi yapılmalıdır.

- Önemli bağımlılıkları, öncelikleri, teşvikleri ve diğer etkenleri anlamak için eldeki veriler analiz edilmelidir.

- Uluslararası örnekler de dâhil olmak üzere en iyi uygulama çözümleri incelenmelidir.

- Hedefi etkileyebilecek tüm konular da düşünülmelidir.

- Hedefe ulaşmak için kullanılacak tüm politika araçları veya projeler tanımlanmalıdır. Bu düzenleyici (Deregülatör) çözümler çeşitli vergi seçeneklerinin yanı sıra farklı finansman ve fonlama çözümlerinin de politika aracı olarak değerlendirilmesini içermektedir.

- Radikal seçenekler göz ardı edilmemelidir. Bu seçenekler resmi değerlendirmenin bir parçası olmasa da, uygulanabilir çözümlerin parametrelerini test etmekte yardımcı olabilir. İyi yürütülen beyin fırtınası oturumları fikir üretmeye yardımcı olabilir.

Dünya Bankasına göre, bir projenin ekonomik faydaları, toplumun tamamı için analiz edildiğinde elde edilen deliller ışığında ortaya çıkan ekonomik maliyet ile makul olabilir. Birçok hükümet, önerilen bir projenin kamu kaynaklarının harcanmasına değip değmeyeceğine karar vermek için ekonomik canlılık analizi (Ayrıca sosyo-ekonomik geçerlilik) de yapmaktadır. Genellikle bir projenin ekonomik maliyetleri, finansal maliyetleri ile aynı değildir. Projenin ekonomik maliyetinde, dışsallıklar ve çevresel etkiler de dikkate alınmalıdır. Ekonomik faydalar ise, projenin bir bütün olarak topluma sunacağı değeri ifade etmektedir. Bir projenin üreteceği gelir, genellikle, ekonomik faydalardan daha düşüktür. Örneğin, sürücüler için gelişmiş bir ulaşım ağından sağlanan faydalar, bir karayolu üzerinde ödenen ücretten daha önemli (Daha hızlı bağlantılar, daha az araç bakım, daha düşük kaza oranı) olabilir. Ayrıca proje, yakın çevrede yaşayan insanlar için bölgesel ekonomik canlılık sağlayabilir ve yaşam kalitesini artırabilir. Aslında bu değerlendirmelerin tamamı şu iki sorunun cevabını aramaktadır: (i) Bu amaca

ulaşmak için daha iyi yollar var mı? (ii) Bu kaynaklar için daha iyi kullanım alanı var mı? (WB, 2017a: 123).

Dünya Bankasına göre KÖİ seçiminde göz ardı edilmemesi gereken bir konu, KÖİ'lere yönelik "iyimserlik yanlılığıdır". Aşırı iyimser talep çalışmaları, hükümetlerin nihai olarak faydadan daha fazla maliyet yaratan projeleri onaylamasına neden olabilir. Bu sebeple, Birleşik Krallıkta iyimserlik önyargılarının üstesinden gelinmesine ilişkin bir rehber de yayınlanmıştır (WB, 2017a: 123).

Paydaş katılımı, proje döngüsünde olabildiğince erken başlatılmalıdır. Paydaş katılımı, bir projenin uygulanabilirliğini değerlendirmek ve riskleri tanımlamak için değerli bir araçtır. Tüm bu değerlendirmelere iklim değişikliği ve doğal afet risklerinin değerlendirilmesi de eklenmelidir. Dünya Bankasınca proje konsepti aşamasında danışmanlığa başlanması da ayrıca tavsiye edilmektedir. (WB, 2017a: 123).

Bir proje planlanırken çevre ve nüfus üzerindeki potansiyel etkilerinin ortaya konması çok önemlidir. Projenin beklenen yararlarının, çevresel ve sosyal potansiyel zararlarından daha fazla olup olmadığını belirleyen maliyet-fayda analizi yapılmalıdır. Projenin başarısı, mali yönleri ve teknik gereklilikleri yönetmenin yanı sıra, çevresel ve sosyal risklerini ve etkilerini de etkili bir şekilde yönetmeye bağlıdır (WB, 2017a: 125).

Proje hayata geçirilebilir olarak tanımlandıktan sonraki ilk adım, KÖİ olarak yapılandırılmış olması durumunda piyasaya cazip gelip gelmeyeceğini belirlemektir. Genel olarak, özel sektör makul düzeyde risk yüklenmek şartıyla, proje iyi kâr sağlıyorsa ticari açıdan projeyi cazip bulacaktır (WB, 2017a: 127).

Projede mali geri dönüşleri değerlendirmek için bir finansal analiz ile proje mali modeli oluşturmak ve proje nakit akışlarını, getirilerini ve finansal sağlamlığını kontrol etmek gerekmektedir. Kullanıcı ödemelerinden kaynaklanan gelirin, masrafları karşılması durumunda, proje ticari açıdan cazip hale gelecektir. Kullanıcı ödemelerinin bu seviyede olmadığı durumlarda hükümet, hangi katkılarının gerekli olacağını değerlendirmek için mali modelleme kullanabilir. Bu katkıların mali analizle bütünleştirilmesi gerekir (WB, 2017a: 127).

Hükümetler potansiyel ortaklarını seçmeden önce, piyasa iştahını değerlendirir. Bu, benzer projelerin daha önce ülkede özel sektör ortaklarıyla gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğini araştırarak belirlenebilir. Ayrıca, pazar araştırması yoluyla pazarın ilgisini de test etmek mümkündür. Pazar araştırması, devlet kurumları tarafından doğrudan yapılabileceği gibi danışmanlar yolu ile de halledilebilir. Deneyimli danışmanlar, çeşitli KÖİ projeleri için muhtemel isteklileri tanıma eğilimindedir. Pazarın ilgi alanını değerlendirmek için tecrübelerini kullanarak, hükümetin bu ilişkilerden yararlanmasına imkân tanır. Pazar araştırması, danışmanlar tarafından yapıldığında, daha dürüst ve spesifik olabilir. Hükümet kurumu, sektör uzmanlığı veya pazar katılımcılarıyla samimi bir diyaloga girme konusunda aynı kapasiteye sahip olmayabilir (WB, 2017a: 128).

3.2.3. Bütçe Kısıtlamaları

KÖİ'nin mali etkilerinin değerlendirmesi DB'nın ele aldığı diğer önemli bir konudur. Önerilen bir KÖİ projesinin fizibilitesi ve maliyeti uygulanabilir olsa ve para için değer sağlasa da hükümetin, KÖİ projesini bütçe olanakları ile değerlendirmesi ve mali açıdan bütçede uygulanabilir olduğuna karar vermesi gerekmektedir (WB, 2017a:132).

DB verilerine bakıldığında pek çok hükümet, potansiyel maliyetlerini tam olarak anlamadıkları KÖİ projelerini hayata geçirmişlerdir. Bu, hükümetler için önemli mali risk oluşturabilir. Hükümetlerin KÖİ projelerini bütçe açısından doğru değerlendirmeleri gerekmektedir. Bütçeyi etkileyecek mali taahhütler doğrudan veya şartlı olabilir. Doğrudan taahhütler, hükümetin KÖİ projesi uygun devam ederse yapması gereken şeyleri içerir. Bunlar başlangıçtan itibaren bilinen ödemelerdir. Doğrudan mali taahhütler arasında, başlangıç sermaye ödemeleri, gölge paralı ücretler veya düzenli ödemeler yer almaktadır. Doğrudan ödeme taahhütlerinin maliyetini tahmin ettikten sonra, hükümet bunların bütçe için uygun olup olmadığına karar vermelidir. Şartlı ödemeler, yalnızca bazı olaylar meydana geldiğinde yapılacaktır. Örneğin, trafik seviyeleri bir KÖİ otoyolundaki projeksiyonların altında ise, minimum trafik garantisi altında yapılması gereken ödemeler veya erken fesih durumunda ödenecek tazminatı içerir. Şartlı yükümlülükler, iyi tasarlanmış KÖİ projelerinde dahi ortaya çıkmaktadır. Çünkü hükümetin kabul etmesi gereken bazı riskler vardır. Şartlı yükümlülüklerin maliyetinin değerlendirilmesi doğrudan yükümlülüklerden daha zordur, zira ödemelere ihtiyaç olup olmayacağı,

zamanlaması ve değeri belirsizdir. Bu belirsizliği aşmak için senaryo analizi ve olasılık analizi yapmak gerekmektedir. Senaryo analizi, şarta bağlı yükümlülüğün değerini etkileyen herhangi bir olay veya değişkenin sonucu için varsayımlar yapmayı ve bu varsayımlara göre hükümete maliyet hesaplamayı içerir. Olasılık analizi, koşullu yükümlülüğün değerini etkileyen değişkenlerin nasıl davrandıklarını belirleyerek bir bilgisayar modellemesi ile oluşturulacak formül ile maliyetleri hesaplamaya çalışmaktır. Bu, analistlerin muhtemel maliyetlerin dağılımını tahmin etmesini ve medyan (Muhtemelen) maliyet, ortalama (Ortalama) maliyet ve farklı yüzdelik değerler gibi önlemleri hesaplamasını sağlar. Bununla birlikte, yararlı sonuçlar üretmek için, proje bazında risk değişkenleri hakkında çok bilgi gerektirir (WB, 2017a:133).

Bu sebeple, özel sektörün altyapıya katılımı, hükümetin bütçe disiplininin kaçmak için bir araç olarak kullanılmamalıdır. KÖİ projeleri, ilgili risklerin tamamı özel sektör tarafından yüklenilmiyorsa, kamu bütçesine yansıtılmalıdır. Kamu ve özel sektör arasında risk dağılımı, kamu sektöründen, özel sektöre yönelik örtülü veya açık garantileri içeriyorsa, bu teminatların bütçe hesabına katılması gerekir. Ayrıca, kamu bütçesi içinde diğer harcamalar kadar benzer derecede bir incelemeye tabi tutulmaları gerekir. Kamu yetkilileri, mali veya makroekonomik krizler de dâhil olmak üzere, garantilerin muhtemel mali sonuçlarına karşı uyanık olmalıdırlar. Aranılan garantileri karşılamak için beklenen yıllık ödemeler karşılığında, yıllık bütçelerini hazırlamaları gerekir. Üçüncü taraf gözetimi ile (Ör. parlamento organları tarafından) sürecin bütünlüğünün korunmasına yardımcı olunmalıdır (OECD, 2007:15).

Dünya Bankasına göre senaryo analizi daha çok tercih edilen yöntemdir. Çünkü senaryo analizi, daha basit bir analiz biçimidir ancak olasılığı hesaplamaz. Uygulamada, çoğu hükümet, şarta bağlı borçların olası maliyetini değerlendirmek için senaryo analizini kullanır. Çünkü olasılık yaklaşımı, daha fazla girdi verisi ve karmaşık istatistiksel analiz gerektirir (WB, 2017a:133).

Bir yatırım projesi, kamuya yükleyeceği maliyeti ve yükümlülükleri mevcut hükümet harcamaları ve gelir seviyeleri dâhilinde barındırsa bile, bu seviyelerin gelecekte de sürdürülebilir olması gerekmektedir. Bu sebeple, projenin bütçeleme sürecinde şeffaf bir şekilde ele alınması gerekir. KÖİ'lerin uzun vadeli borçlanma

gereksinimi dolayısıyla, sıradan değişken harcamalar gibi bütçeye bütünleştirilmesi zordur. Bütçe dokümantasyonu, KÖİ'lerin mevcut ve gelecekteki maliyetleri ve yükümlülükleri ile ilgili tüm bilgileri şeffaf bir şekilde ifşa etmelidir. Bilgi, proje kapsamında ne kadar süre ile ne kadar para ödeyeceğini, garantilerin ve şarta bağlı yükümlülüklerin tam ayrıntılarını içermelidir. Tercihen, maliyet değerlendirmesi, benzer projelerden elde edilen bulgulara dayanarak muhtemel maliyet ve zaman aşımaları ve gelir eksiklikleri için bir düzeltme de içermelidir. KÖİ sözleşmesi kapsamında hükümetten ödeme akışı varsa, özellikle vurgulanmalıdır. Bilgiler, tercihen, KÖİ sözleşmelerinin uzun vadeli mali analizin sonuçlarıyla, projenin uzun vadeli mali akışını aynı zamanda açıklamalıdır (OECD, 2011:11).

Bununla birlikte, KÖİ yoluyla özel olarak finanse edilen altyapı ile kamusal altyapı arasında seçim yapmak zorunda kalan kamusal planlamacıların seçeneklerini bütçe olanakları sınırlandırmaktadır. Bu sınırlandırma yüzünden KÖİ seçimi finansal bir dayatma olarak karşımıza çıksa da bu uzun vadede tüm maliyetleri ve riskleri hesaba katarak sağlam bir maliyet-fayda analizinin temel ilkelerini değiştirmemelidir. Özel finanse edilen KÖİ projelerine, uzun vadeli ekonomik, finansal ve sosyal sonuçları doğrudan göz önünde bulundurmadan yalnızca finansal kaygılar ile girmek doğru bir yaklaşım olmayacaktır (OECD, 2007:12).

İlaveten yatırım yapma kararı, projenin diğer hükümet politika araçlarıyla (Mekânsal planlama, ücret tarifeleri, kamu hizmetleri ve kalkınma planları gibi) ve amaçlarıyla uyumlu bir maliyet fayda analizi içermelidir. Bakanlıkların ve kurumların, yatırım programlarını, hükümetin genel siyasi öncelikleriyle uyumlu hale getirmeksizin geliştirmelerine izin verilmemelidir (OECD, 2011:11). Hükümetçe uygulanan sürdürülebilir kalkınmanın tüm ilgili yönleri dikkate alınmalıdır. Özellikle, altyapı projelerinde, Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) de dâhil olmak üzere, hesaplanması gereken önemli çevresel ve sosyal taraflar göz önünde bulundurulmalıdır. Bu sürece yardımcı olması için bağımsız sürdürülebilirlik etkisi değerlendirmeleri yapılabilir (OECD, 2007:12).

3.2.4. Tekelleşmeyi Önleme

KÖİ'ler, şayet doğal tekel özelliklerine sahip altyapı tesislerinin (Teklif sonrasında) sağlanmasında kullanılıyorsa, kamu sektörü için hizmet sağlamada kullanılacak projenin rolü, tasarımı ve organizasyonu daha fazla önem

kazanmaktadır. Dolayısıyla uygun bir sektör düzenleyicisine proje tasarımında danışılmalı ve daha sonra projenin düzenlenmiş hizmet standartlarına uygunluğu izlenmelidir. Böylelikle yalnızca pazarların şekillenmesi ve tekel oluşmaması önlenirken aynı zamanda hizmet kalitesi, kârlılık, tarifeler ve fiyatlar gibi somut konularda gelişme sağlanabilir. Tekel benzeri durumlarda, özellikle ulusal ve uluslararası ölçütleri kullanarak sektörel ortalamayla, kârlılık derecesi karşılaştırılmalıdır (OECD, 2011:9).

Özel sektörün altyapıya katılımı, piyasayı ticari baskılara maruz bırakmak, uygun rekabet yasaları oluşturmak ve uygulamak için gereksiz engelleri ortadan kaldırmak da dâhil olmak üzere rekabetçi bir ortam yaratma çabalarını artırmaktadır. Kamu görevlileri, tekel veya yetersiz rekabet alanlarını kamu yararına düzenlemeye tabi tutarken, mümkün olduğunca çok sayıda faaliyeti rekabet baskısına maruz bırakarak, yani piyasanın geniş bir çerçevede gelişmesine imkân sağlayarak en iyi sonuçları elde eder. Uluslararası açıdan şeffaf bir yatırım ortamı, potansiyel katılımcı sayısını artırarak ve "ilgili pazarı" ulusal sınırların ötesine uzanan bir alana yayarak rekabeti ve faydalarını artırabilir. Bu faydaları elde etmek için, yetkililerin açık ve ayrımcı olmayan bir yatırım ortamı sağlamaları gerekmektedir (OECD, 2007:17). Ayrıca sözleşme, özel sektörün ticarete engel oluşturacak veya tekel yaratacak bir şekilde faaliyet göstermesini kısıtlamalıdır. Bu sebeple, sözleşmeyi oluştururken ileriye dönük düşünmek ve tüm bu düşünceleri açıkça ortaya koymak önemlidir (BM, 2017:17).

Projelerde ihalelerin verilmesi şeffaflığı garanti edecek şekilde tasarlanmalıdır. Belirli bir hizmet tipine yönelik piyasada rekabet bulunuyorsa, kamu yetkilileri genellikle son tüketicilerin çıkarlarını korumak için piyasada güçlerini kullanmalıdırlar. Durum böyle değilse, seçilen hizmet sağlayıcı piyasada tekelleşmenin avantajlarını taşıyacaktır (OECD, 2007:22).

3.2.5. Yolsuzluğu Önleme

KÖİ projeleri her seviyede ve tüm proje aşamasında yolsuzluklardan uzak olmalıdır. Kamu otoriteleri, kamu ve özel sektörün bütünlüğünü ve hesap verebilirliğini sağlamak için etkili önlemler almalı, yolsuzluğun engellenmesi ve tespit edilmesi için yaptırımına ilişkin uygun usulleri sağlamalıdır. OECD'ye göre yolsuzluk uygulamaları çeşitli nedenlerle ortaya çıkabilirken, KÖİ projeleri

kendilerini yolsuzluklar konusunda muhtemel bir hedef haline getiren özelliklere sahiptir. Birçok tedarik türündeki tekel yapısı, ödüllendirme aşamaları da dâhil olmak üzere rant arayan kesimler için önemli fırsatlar sağlayabilir. KÖİ'ye verilen siyasi koruma ve müdahale, kıt hizmetlerin bu yolla sunulması, aşırı istihdam ve aşırı yüksek ücretler de dâhil olmak üzere çeşitli yolsuzluk faaliyetleri ve diğer yanlış davranışlar için bir teminat sağlar ve genellikle finansal hesap verebilirliği bloke etme ihtimali taşımaktadır. Sermaye yatırım seviyesi ile hizmet çıktıkları arasındaki ilişki esnasında, yani yatırım ve karşılığında devletin ödeyeceği hizmet karşılığı bedel ile ilgili yolsuzluklar, kaynakların yanlış tahsis edilmesine neden olabilir. Ayrıca KÖİ projelerinin büyüklüğü ve süresi, rant sağlamaya çalışan kişiler için rüşvet fırsatları yaratmaktadır (OECD, 2007:16).

Yolsuzluk, karmaşık bir projenin tasarım, ödül, satın alma, operasyon ve proje türüne göre, varlıkların devri gibi herhangi bir aşamasında ortaya çıkabilir. Bu adımların her birinde, yolsuzluklara karşı korunmak için şeffaflık, izleme ve mali dengelerin varlığını temine yönelik uygulamalar geliştirilmelidir. Operasyon safhalarında özel katılım, bazı yolsuzluklara karşı koyma seçenekleri sunabilir. Şöyle ki; özel sektöre devredilen tarifeleri alma yetkisi, bazı ülkelerde, kamu görevlilerinin son kullanıcılardan yasadışı ödemeler talep etmesini önlemiştir (OECD, 2007:16).

KÖİ sektöründeki yolsuzluk, projedeki özel sektör katılımcıları tarafından yapılıyorsa daha ciddi bir durum ortaya çıkarmaktadır. Teşvikler ve satın alma süreçlerinin doğruluğu hakkında şüpheler, bu ciddi durumu daha da şiddetlendirmektedir. Dahası, yanlış özel ortakların seçilmesi ve yolsuzlukların önlenmesine yönelik faaliyetlerin yetersiz kalması, kamu açısından ek bir mali yük oluşturacak ve nihayetinde son tüketiciye yansımaktadır. Yasadışı uygulamalar yoluyla elde edilen teşvikler, teşvikin yapıldığı tarihte doğrudan etki yapmayacak ancak gelecekteki tüketicilere kayacaktır (OECD, 2007:17).

Plummer'a (2002:215) göre ise; şeffaflık ve bağımsızlığın sağlanması için tekliflerin değerlendirilmesinde kamu ile birlikte çalışacak danışmanların atanması veya planlama ajansı kurulması, genellikle sürecin niteliğine ve bağımsızlığına güven yarattığı için yararlı bir adımdır. Yolsuzlukla ilgili usule aykırı davranışlar geliştirilebilir, bu davranışlarından dolayı suçlu bulunan müteahhitlerin daimi veya geçici kara listeye alınması düşünülebilir.

Proje seçimi hususunda elde edilen kritik başarı faktörleri aşağıdaki tabloda verilmiştir.

Tablo 10: Proje Seçimi Hususunda Kritik Başarı Faktörleri

ALAN	BAŞARI FAKTÖRÜ	KAYNAK
Projelerin Başlangıç Değerlendirmesi ve Proje Yapılandırma	Büyük yeni kamu altyapısı veya hizmetleri projeleri planlandığında, KÖİ bir alternatif olarak düşünülmeli ve KÖİ'nin geleneksel tedarikten daha iyi sonuçlar verip, vermeyeceği göz önünde tutulmalıdır.	European Bank
	KÖİ'lerin hükümetin amaçlarıyla tutarlı olacak şekilde geliştirilmesine yardımcı olmak için bir KÖİ projesini geliştirmek ve uygulamak için takip edilmesi gereken bir süreç tanımlanmalı ve bu süreç standartlaştırılmaya çalışılmalıdır.	WB, European Bank
	Proje değerlendirme süreci, KÖİ'nin tekrar tekrar geliştirildiği ve değerlendirildiği birkaç aşamaya ayrılır. Her bir ana hatta, projenin onaylanarak devam ettirilmesi gerekmektedir.	WB
	KÖİ projesi sosyal refah sağlamalı ve rekabetçi olmalıdır.	WB, Engel at al., Yeskombe
	Proje risk transferini sağlamalıdır.	Aiello, Alfen at al.
	Büyük projeler yasama organının onayından geçirilmelidir.	WB
	Proje para için değer sağlaması, fiyat uygunluğu ve bütçe uygunluğu açısından test edilmelidir.	Yeskombe, Aiello
	Projenin para için değeri hesaplanmalı ve kamu sektörü karşılaştırıcısı yapılmalıdır.	Yeskombe, UN, European Bank
	Hükümet bir projeyi onayladığında, finansman ve yönetim şekliyle ilgili bir sorun ortaya çıkmaması için geleneksel satın alımın veya bir KÖİ'nin, projenin para karşılığında istenilen değeri sağlamanın en iyi yolunu oluşturup oluşturmadığını değerlendirmelidir.	OECD, Yeskombe
	Projenin başlangıcında uluslararası bir konsorsiyumun deneyiminden yararlanılıp, yararlanılmayacağı araştırılmalıdır.	BM
	Fayda/maliyet değerlendirmesi, hizmet sunumundaki gelişmeler ve son kullanıcı gereksinimlerinde öngörülebilir değişiklikler, iyileştirmeler gibi bir KÖİ projesi tarafından sağlanabilecek avantajları tartmalıdır.	UN, OECD, Yeskombe
	Yeni bir tesisin yapılmasına karar vermeden önce basit bir uzun dönemli finansal faydası dışında, daha geniş ekonomik veya sosyal faydaları, ekonomi üzerindeki etkisini, yerel bölge ekonomisi üzerine etkileri veya ticareti genişletme, kolaylaştırma gibi ikincil ve üçüncül etkilerini de içermeli veya maliyetleri yani "dışsallıkları" hesaba katılmalı ve buna göre değerlendirilmelidir.	Yeskombe, OECD, UN

	Proje için teklif hazırlayan şirketlerin yaptıkları yatırım ve fizibiliteleri doğru bir şekilde incelenip, proje başlangıcında dikkate alınması gerekmektedir.	BM
	Değerlendirme, sözleşmenin ömrü boyunca başlangıçtaki tasarım ve inşaat maliyetlerinden başlamak üzere, tüm yaşam döngüsü maliyetlerini ve devir maliyetlerini de içermelidir.	BM
	Proje, bir olay meydana geldiğinde üretilen gelirlerin kayıpları, her bir risk için belirlenmelidir.	BM
	Sözleşme aynı zamanda bu risklerden kaçınma (Azaltma veya acil durum planı, sigortalar, risklerin yönetimi, vb.) yöntemlerini düşünmeli ve kaçınma yöntemlerinin maliyetini hesaplamalıdır.	BM
	Yetkililerin, hizmet kapsamını, hizmetlerin karşılanabilirlik maliyetini ve bu maliyetlerin altyapı kullanıcılarından alınabilecek payını, gerçekçi bir değerlendirmeye tabi tutmaları şarttır.	OECD
	Projenin ekonomik geri dönüşü hesaplanmalıdır.	Yeskombe
	Proje seçiminde, projeye risk transferinden doğabilecek maliyetler eklenmelidir.	Yeskombe
	Proje seçiminde, maliyetlerden vergi gelirleri yıllara sair hesaplanarak düşülmelidir.	Yeskombe
Proje Fizibilitesi	Bir proje kamuoyuna açıklanmadan önce açıkça tanımlanmalıdır.	WB
	Teknik, hukuki, çevresel ve sosyal fizibilite yapılmalıdır.	WB
	Projenin maliyeti yanında, dışsallıklar ve çevresel etkiler dikkate alınmalıdır.	DB
	Var olan raporlar detaylı bir şekilde incelenmeli ve projenin hedefleri ve kapsamı ile ilgili veri ve bilgileri toplamak için uygulayıcılar ve sektörel uzmanlarla geniş bir şekilde fikir alışverişi yapılmalıdır.	WB
	Önemli bağımlılıkları, öncelikleri, teşvikleri ve diğer etkenleri anlamak için eldeki veriler analiz edilmelidir.	WB
	Uluslararası örnekler de dâhil olmak üzere en iyi uygulama çözümleri incelenmelidir.	WB
	Hedefi etkileyebilecek tüm konular düşünülmelidir.	WB
	Hedefe ulaşmak için kullanılabilir tüm politika araçları veya projeler tanımlanmalıdır. Bu düzenleyici (Deregülatör) çözümler çeşitli vergi seçeneklerinin yanı sıra farklı finansman ve fonlama çözümlerinin de politika aracı olarak değerlendirilmesini içermelidir.	WB
	Radikal seçenekler göz ardı edilmemelidir.	WB
	Projenin ekonomik maliyetinde, dışsallıklar ve çevresel etkiler de dikkate alınmalıdır.	WB
	“İyimserlik yanlılığı yani aşırı iyimser talep çalışmaları var mı?” kontrol edilmelidir.	WB

	Erken dönemde paydaş katılımı sağlanması projenin değerlendirilmesine katkı sağlayacaktır.	WB
	Bir proje planlanırken çevre ve nüfus üzerindeki potansiyel etkilerinin ortaya konması çok önemlidir.	WB
	Bir proje hayata geçirilebilir olarak tanımlandıktan sonra, bir sonraki adım KÖİ olarak yapılandırılmış olması durumunda piyasaya cazip gelip gelmeyeceğinin belirlenmesidir.	
	Projede mali geri dönüşleri değerlendirmek için bir finansal analiz ile proje mali modeli oluşturmak ve proje nakit akışlarını, getirilerini ve finansal sağlamlığını kontrol etmek gerekmektedir.	
	Hükümetler, potansiyel ortaklarını seçmeden önce, piyasa iştahını değerlendirmek üzere pazar araştırması yapmalıdır.	DB
	Altyapı projelerinde, Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) de dâhil olmak üzere, hesaplanması gereken önemli çevresel ve sosyal taraflar göz önünde bulundurulmalıdır.	OECD, WB
	Pazar araştırması, devlet kurumları tarafından doğrudan yapılabileceği gibi danışmanlar yolu ile de halledilebilir.	WB
	Projenin fizibilite ve ekonomik yapılabilirliğine bakarak, projenin uygulanmasının mantıklı olup olmadığı kontrol edilmelidir.	WB
	Projenin ticari geçerliliği ölçülerek sağlam ve makul finansal getiriler sağlayarak kaliteli yatırımcılar ve kredi sağlayıcıları çekip çekmeyeceği kontrol edilmelidir.	WB
Bütçe Kısıtlaması	Bir KÖİ projesinin fizibilitesi ve maliyeti uygulanabilir olsa ve para için değer sağlasa da, hükümetin KÖİ projesini bütçe olanakları ile değerlendirmesi ve mali açıdan bütçede uygulanabilir olduğuna karar vermesi gerekmektedir.	WB
	Bütçeyi etkileyecek mali taahhütler doğrudan veya şartlı olabilir.	WB
	Şartlı yükümlülükler, iyi tasarlanmış KÖİ projelerinde dahi ortaya çıkmaktadır.	WB
	Şartlı yükümlülükleri tespit etmek için senaryo analizi ve olasılık analizi yapmak gerekmektedir.	WB
	Özel sektörün altyapıya katılımı, hükümetin bütçe disiplininin kaçmak için bir araç olarak kullanılmamalıdır.	OECD
	KÖİ projeleri, ilgili risklerin tamamı özel sektör tarafından yüklenilmiyorsa, kamu bütçesine yansıtılmalıdır.	OECD
	Bir yatırım projesi, kamuya yükleyeceği maliyeti ve yükümlülükleri mevcut hükümet harcamaları ve gelir seviyeleri dâhilinde barındırsa bile, bu seviyelerin gelecekte de sürdürülebilir olması gerekmektedir.	OECD
	KÖİ seçimi, finansal bir dayatma olarak karşımıza çıksa da, uzun vadede tüm maliyetleri ve riskleri hesaba katarak, sağlam bir maliyet-fayda analizinin temel ilkelerini değiştirmemelidir.	OECD

	Bütçe dokümantasyonu yapılarak, KÖİ'lerin mevcut ve gelecekteki maliyetleri ve yükümlülükleri ile ilgili tüm bilgileri şeffaf bir şekilde ifşa edilmelidir. Bilgi, proje kapsamında ne kadar süre ile ne kadar para ödeyeceğini, garantilerin ve şarta bağlı yükümlülüklerin tam ayrıntılarını içermelidir.	OECD
	Mali sorumluluklar incelenerek projenin genel gelir gereksinimlerinin, kullanıcıların veya kamu otoritesinin ödeme kapasitesinin içinde olup olmadığını tespit edilmelidir.	WB
	Sözleşme yapan makamın projeyi hazırlamak ve ihale etmek için yetkisi, kapasitesi ve mali kaynaklarının olup olmadığını ve sözleşmeyi dönem boyunca yönetip yönetemeyeceği değerlendirilmelidir.	WB
	Özel finanse edilen KÖİ projelerine, uzun vadeli ekonomik, finansal ve sosyal sonuçları doğrudan göz önünde bulundurmadan, yalnızca finansal kaygılar ile girmek doğru bir yaklaşım olmayacaktır.	OECD
	Yatırım yapma kararı, projenin diğer hükümet politika araçlarıyla (Mekânsal planlama, ücret tarifeleri, kamu hizmetleri ve kalkınma planları gibi) ve amaçlarıyla uyumlu bir maliyet fayda analizi içermelidir.	OECD
Tekelleşmeyi Önleme	Kamu görevlileri, tekel veya yetersiz rekabet alanlarını, kamu yararına düzenlemeye tabi tutarken, rekabet baskısına maruz bırakmalıdır.	OECD
	Belirli bir hizmet tipine yönelik piyasada rekabet bulunuyorsa, kamu yetkilileri genellikle son tüketicilerin çıkarlarını korumak için piyasada güçlerini kullanmalıdır.	OECD
	Tekel benzeri durumlarda özellikle ulusal ve uluslararası ölçütleri kullanarak sektörel ortalamayla, kârlılık derecesi karşılaştırılmalıdır	OECD
	Uluslararası açıdan açık bir yatırım ortamı, potansiyel katılımcı sayısını artırarak ve "ilgili pazarı" ulusal sınırların ötesine uzanan bir alana yayarak rekabeti ve faydalarını artırabilir.	OECD
	Yetkililerin açık ve ayrımcı olmayan bir yatırım ortamı sağlamaları, şeffaf süreçler oluşturması, tekelleşmeyi önleyecektir.	OECD
	Sözleşme özel sektörün, ticarete engel oluşturacak veya tekel yaratacak bir şekilde faaliyet göstermesini kısıtlamalıdır.	BM
	Projelerde ihalelerin verilmesi şeffaflığı garanti edecek şekilde tasarlanmalıdır.	OECD
	Belirli bir hizmet tipine yönelik piyasada rekabet bulunuyorsa, kamu yetkilileri genellikle son tüketicilerin çıkarlarını korumak için piyasada güçlerini kullanmalıdırlar.	OECD
Yolsuzluğun Önlenmesi	Kamu otoriteleri, kamu ve özel sektörün bütünlüğünü ve hesap verebilirliğini sağlamak için etkili önlemler almalı ve yolsuzluğun engellenmesi, tespit edilmesi ve yaptırımına ilişkin uygun usulleri sağlamalıdır.	OECD
	KÖİ projeleri her seviyede ve tüm proje aşamasında yolsuzluklardan uzak olmalıdır.	OECD
	KÖİ'ye verilen siyasi koruma ve müdahalenin çeşitli yolsuzluk faaliyetleri ve diğer yanlış davranışlar için bir teminat sağladığı ve genellikle finansal hesap verebilirliği bloke etme ihtimali taşıdığı unutulmamalıdır.	OECD

KÖİ projelerinde yolsuzluğun önlenmesi için şeffaf bir proje yönetimi ve kamuoyu bilgilendirmesi, proje başlangıcından itibaren sağlanmalıdır.	BM
Şeffaflık ve bağımsızlığın sağlanması için tekliflerin değerlendirilmesinde kamu ile birlikte çalışacak dış danışmanların atanması veya planlama ajansı kurulması yararlı bir adımdır.	Plumber
Yolsuzluğun önlenmesi amacıyla proje seçiminde tekrarcı ve farklı onay süreçleri olmalıdır.	WB
Yolsuzluk davranışlarından suçlu bulunan müteahhitlerin daimi veya geçici kara listeye alınması düşünülebilir	Plumber



3.3. Projenin Tasarlanması ve Sözleşme

Proje sözleşmesi, herhangi bir KÖİ projesindeki temel belgedir. Sözleşme, ödeme otoritesi ile proje şirketi arasındaki ilişkiyi yönetir. Bu yüzden KÖİ sözleşmesi, taraflar arasındaki ilişkiyi, kendi hak ve sorumluluklarını tanımlayan, riski tahsis eden ve değişimle mücadele mekanizmaları sağlayan yapısı nedeniyle ortaklığın merkezinde yer almaktadır. Aynı zamanda hükümetin, özel sektörün faaliyetlerini ve kararlarını düzenlemesi için temel yasal araçtır. Proje sözleşmesinin rolü, kamu ve özel tarafların her birinin temel yükümlülüklerini ortaya koymak ve aralarında risk tahsisatını oluşturmaktır. Proje sözleşmeleri belirli KÖİ projesi kategorisine bağlı olarak ve sektörler arasında değişmekle birlikte, tekrar eden konular ve temalar vardır. Bunların bir kısmı finansman, tasarım ve inşaat, işletme ve bakım, arsa sorunları, fesih, garanti sözleşmeleri, izleme ve değişiklik prosedürü ve uyuşmazlık çözümüne ilişkin sözleşmeye bağlı içeriklerdir (Alfen at al.2009: ve arkadaşları, 2009:23).

Uygulamada, KÖİ sözleşmesi çeşitli belgeleri ve anlaşmaları kapsayabilir. Çoğu KÖİ projesi, 20-30 yıl arasında bir sözleşme süresi sunar; çok az bir kısmı ise 30 yıldan uzun süredir. Projenin süresi özel sektörün, proje performansı ve hizmet performansını en düşük maliyetle garanti ederek, proje tasarımı ve hizmet yönetimi için bütün ömür maliyeti yaklaşımını karşılamak için yeterince uzun olmalıdır. Ayrıca süre, projenin türüne, politika hususlarına ve mali durum ve koşullarına bağlıdır (WB, 2017a:148).

Sözleşme yönetimi ayrıca, hizmetlerin beklenen fiyatta ve belirtilen standartlarda teslim edilmesini sağlamak için gereklidir. KÖİ uygulansa bile eninde sonunda hizmet sunumundan kamunun sorumlu olması, etkin bir sözleşme yönetimini zorunlu kılmaktadır. Şayet uygun bir sözleşme yönetimi yoksa KÖİ'nin tüm yararı kaybolacaktır. Genelde hükümetler ve özel sektör, projenin başında inşaat, maliyet, finans gibi konulara yöneldiğinden sözleşme yönetimi konusu ihmal edilen bir alan olmaktadır. Dünya bankası iyi tasarlanmış bir sözleşmeyi “açık ve kapsamlı ve taraflar için kesinlik oluşturacak” şekilde tanımlamaktadır. KÖİ'ler uzun vadeli, riskli ve karmaşık olduğundan, gelecekteki koşulları tam olarak tahmin etmek imkânsızdır. KÖİ sözleşmeleri her zaman mutlaka eksiktir. Bu, KÖİ sözleşmesinin yerleşik bir esnekliğe sahip olması gerektiği anlamına gelir (WB, 2017a:148).

Dünya bankası, bazı ülkelerin zaman ve maliyetten tasarruf maksadıyla KÖİ sözleşme tasarımının unsurlarını standartlaştırdıklarını, hatta sektörel standart KÖİ sözleşmeleri oluşturduklarını belirtmektedir. Diğer ülkelerin ise farklı bir yol izleyerek, tüm KÖİ sözleşmelerini yöneten mevzuatta, KÖİ sözleşmesi tasarımının unsurlarını dâhil ettiğini belirtmektedir (WB, 2017a:148).

KÖİ sözleşmeleri bir KÖİ'nin kalbini oluşturmaktadır. Bu sebeple KÖİ sözleşmeleri geleceğe bir projeksiyon sunacak kadar detaylı ve iyi planlanmış olmalıdır. Sözleşme kamu ile özel sektör arasındaki ortaklık ilişkisini, projenin ihale edilmesini, sözleşme yapısını ve sözleşme tasarımını doğrudan düzenlediği için bu alt başlıklarda inceleme yapılmasını ve kritik başarı faktörlerinin tespit edilmesini zorunlu kılmaktadır. Aşağıdaki bölümlerde bu alt başlıklar incelenecek ve kritik başarı faktörlerine ulaşılmaya çalışılacaktır.

3.3.1. KÖİ'de Ortaklık Yaklaşımı

Ortaklıklar, kâğıt üzerinde iyi bir fikir olsa da, uygulamada özellikle sorunlu bir alanı oluşturmaktadır. Sektörler arası insanları karar alma sürecine dâhil etmeye çalışan ve geleneksel hizmetlere meydan okumaya ve değiştirmeye çalışan bir politikanın doğasında beklenen gerilimler ve ikilemler vardır. Ortaklık fikrini uygulamaya koymak zordur ve bazılarının politikaya uyum sağlamaları ve onları baltalaması nedeniyle sorunlar ağırlaşır (Rowe, 2006: 207).

KÖİ'lerin temeli ortaklık üzerine kurulmuştur. Ortaklığı yasal mekanizmalar oluşturmuş olsa da, temeli işbirliğidir ve işbirliğinin odak noktası işbirlikçi bir sürecin geliştirilmesinde yatmaktadır. Bu sebeple işbirliği için prosedürler, ortaklığın erken aşamalarında geliştirilmeli ve tüm proje boyunca desteklenmelidir. Ortaklığın kapılarını açık tutmak, ortak kapasite geliştirme oturumları aracılığıyla esneklik ve diyalogu sağlamak, düzenli gözden geçirme ve yeniden değerlendirme, ortaklığın sürdürülebilirliğini sağlamak için gerekli mekanizmalardır (Plummer, 2002:293).

Ortaklığın temeli ise, ortak hedeflere ulaşmaktan geçmektedir. Ortak hedefleri gerçekleştirmek için yapılacak sözleşme; bireysel beklentiler ve gündemler hakkında netlik ve açıklık sağlayacaktır. Sözleşmenin girdiler yerine sonuçlara odaklanmış olması gereklidir. Ortaklıkların amaçlanan eylemleri ve eylem seviyeleri, işlevlerin çeşitliliği, istenen sonuçlar ve zaman ölçeklerinin kapsamı ve karmaşıklığı konusunda karşılıklı bir anlaşma yapılmalıdır (Nelson ve Zaldek, 2000: Plummer,

2002:309-313). Odaklanılan amacın bir parçası, ortaklığın faaliyet gösterdiği organizasyon ve yönetim hedefleri, işlevleri ve yükümlülükleri bakımından hedeflerin belirlenmesi ve yerine getirilmesini sağlamak olacaktır. Odaklanılmış bir amaç sadece ortaklığın amacını bilmek değil, aynı zamanda ortaklığın hedef kitlesi, yararlanıcıları veya müşterilerini bilmeyi gerektirir. Temel olarak ortaklık, bireysel ve toplu gündemler ve amaçlarla ilgili açıklık, bireysel ve kolektif gündemler arasında sinerji ve bireysel, kolektif ve toplumsal faydalar arasındaki sinerjiyi ortaya koymalıdır (Plummer, 2002:309–313).

Sorunların ortaya çıkması, sözleşmenin yeniden müzakere edilebilirliğini aklı getirirse de, Engel ve arkadaşlarına (2008:20) göre KÖİ sözleşmelerinin yeniden müzakere edilmesi ve sözleşme imzalandıktan sonra tekrar düzenlenmesi, literatürde oldukça tavsiye edilen bir konu olmasına rağmen, genellikle başarısızlıkla sonuçlanmaktadır. Bu sebeple bir projenin, baştan düzgün tasarlanması ve sözleşmenin doğru ilkeler üzerine oturtulması hayati öneme sahiptir. Ortaklık anlayışının baştan itibaren geliştirilmesi, KÖİ’lerde bir geleceğe yönelik birçok problemin çözümünde etkili olacaktır.

3.3.2. İhale

Proje yaşam döngüsü genel olarak (i) konsept ve başlangıç, (ii) tasarım ve geliştirme, (iii) uygulama veya inşaat ve (iv) işletmeye alma ve devir işlemlerinin dört temel aşamasını içerir. Ülkede oluşturulan yasal çerçeve ve politikalar ışığında hangi hizmetlerin KÖİ yoluyla gördürülebileceğine karar verildikten ve tasarım belirlendikten sonra, sıra projelerin ihale edilmesine gelmektedir. Ancak ihale aşaması, bir projenin yaşam döngüsü boyunca en kritik adımı oluşturmaktadır. Çünkü kamu sektörü, proje boyunca ortak çalışacağı partnerini bu ihale ile belirleyecektir. Ancak, ihale sözcüğünün kamudaki yaygın kullanımını dolayısı ile bu seçim yalnızca en uygun fiyatı veren veya en uzun süre hizmet sağlamayı garanti eden yatırımcıyı belirleme olarak değerlendirilmemelidir.

Projelerde ihalelerin verilmesi, şeffaflığı garanti edecek şekilde tasarlanmalıdır. Belirli bir hizmet tipine yönelik piyasada rekabet bulunuyorsa, kamu yetkilileri genellikle son tüketicilerin çıkarlarını korumak için piyasada güçlerini kullanmalıdırlar. Durum böyle değilse seçilen hizmet sağlayıcı piyasada tekelleşmenin avantajlarını taşıyacaktır (OECD, 2007:22).

OECD'ye göre son yirmi yıldaki altyapı imtiyazlarına ilişkin deneyimlerden ortaya çıkan bir fikir birliği, nispeten basit ödül/ödeme kriterleri uygulandığında, başarılı bir ihale süreci olasılığı artmaktadır. Karmaşık ölçütler, "en iyi" teklif seçimini ve ihale sürecini manipülasyona ve yasadışı uygulamalara açık hale getirmektedir. Genel bir kural olarak, özel sektör katılımcılarının rekabet avantajları, ödül kriterleri, doğrudan son kullanıcılara sağlanacak olan hizmetlerin miktarı ve kalitesine ve fiyatına odaklandığında en iyi sonuca ulaşmak olasıdır. Bu, özel sektörü yenilikçi ve etkili çözüm önerileri için teşvik eder (OECD, 2007:23).

BM'ye göre ihale prosedürü bir KÖİ'nin temelini oluşturmaktadır ve özel sektör ortağının seçiminde ve projenin tüm aşamalarında verimliliği sağlamak için bu prosedür açık, adil, eşit ve şeffaf olmalıdır. Bu aşamalar ihale hazırlığı, teklif hazırlama, teklif sunma, teklif değerlendirme ve ihalenin sonuçlandırılmasını içerir. Ulusal yasal çerçeve, bu prosedürde büyük bir rol oynayacaktır (BM, 2017:14). Görüldüğü üzere BM ihale başlangıcı olan ihale hazırlığından başlayarak, ihale süreçlerinin tamamının mevzuat çerçevesinde ve şeffaf bir biçimde önceden geliştirilmiş prosedürlere göre olmasını tavsiye etmektedir.

İhale sürecinde şeffaflığın sağlanmasına yönelik diğer adımlardan bazıları ise aşağıdaki gibidir;

- Tüm teklif sahipleri bir proje hakkında aynı bilgilere erişebilmelidir,
- Teklifler bazı minimum gerekliliklere uymalıdır,
- Aday operatörlerin sözleşmeyi imzalamaya dâhil olan herhangi birinden destek talep etmesi yasak olmalıdır,
- Diğer teklif sahipleriyle anlaşma yapılması yasaklanmalıdır,
- Sözleşmenin onaylanmasından sonra değişiklik yapmak (Çalışma ortamındaki öngörülemeyen değişiklikler nedeniyle gerekli olmadıkça) yasak olmalıdır,
- Değişikliklerin halka raporlanması ve proje döngüsü boyunca genel raporlama, mümkün olduğu kadar açık olmalıdır (Plummer, 2002: 215).

OECD (2007:21) konuya başka bir açıdan yaklaşmış ve operasyon sürecinde rekabetin ve sözleşmenin bütünlüğünün sağlanması gerektiğini vurgulamaktadır. Pazardaki rekabet ve pazar için rekabet, KÖİ başarısının ayrılmaz bir parçasıdır. Bu

nedenle, KÖİ için ihale yapılırken rekabetçi bir piyasa gereklidir. Engel, Fischer ve Galetovic'e (2008:20) göre, bir projenin sosyal refahı en üst düzeye çıkarabilmesi için, rekabetçi bir ihale yoluyla uygulamaya konulmalıdır. Bu, KÖİ'nin belli bir sektörde tekel haline geldiği durumlarda özellikle önemlidir. Rekabet, etkin bir şekilde risk transferinin sağlanmasına, optimum çözümlerin özel sektör tarafından geliştirilmesine ve en yüksek fiyatlandırmanın ihale edilmesine yardımcı olmaktadır. Bu durumun yokluğunda, hükümet, gereksiz risk yüklenmiş olur. Bu durum, özel sektör ortağını, tekel konumuna sokarak, teknelci konumundan yararlanarak hizmet sunumundaki etkinliği düşürür ve bir kamu-özel ortaklığının geleneksel alıma göre olan menfaatini azaltabilir veya ortadan kaldırabilir. Sözleşmenin imzalanmasından sonra rekabetin olmadığı pazarlarda, pazar en azından başka katılımcıların girmesine olanak sağlayacak şekilde esnek olmalıdır.

Plummer'a (2002:215) göre ise; şeffaflık ve bağımsızlığın sağlanması için tekliflerin değerlendirilmesinde, kamu ile birlikte çalışacak dış danışmanların atanması veya planlama ajansı kurulması genellikle sürecin niteliğine ve bağımsızlığına güven yarattığı için yararlı bir adımdır. Yolsuzlukla ilgili usule aykırı davranışlar geliştirilebilir ve kendilerini yolsuzluk davranışlarından suçlu bulunan müteahhitlerin daimi veya geçici kara listeye alınması düşünülebilir (Plummer, 2002: 215). Öte yandan danışmanlar, dış denetim kurulu, denetçi ve bilirkişi heyeti, mali ve resmi olarak yönetimden bağımsız olmalı ve eylemleri sıkı şeffaflık şartlarına tabi olmalıdır (Engel ve arkadaşları 2008:17).

BM ihale yönergesinin aşağıdaki alt konuları açıkça düzenlemesi gerektiğini belirtmektedir (UNCITRAL,2004:1-4);

- Teklif sahiplerinin ön seçim yöntemi,
- Ön seçim kriterleri,
- Konsorsiyum oluşturma durumu,
- Ön seçim kararı,
- Teklif taleplerinin içeriği,
- Teklif teminatları,
- Açıklamalar ve değişiklikleri,
- Değerlendirme kriterleri,
- Tekliflerin karşılaştırılması ve değerlendirilmesi,

- Nitelendirme kriterlerinin yerine getirildiğinin izahı,
- Nihai müzakereler.

BM'ye göre etkili bir rekabetin sağlanabilmesi için, her bir proje için en az üç teklif sahibinin ilgisini çekmek gerekmektedir. Birden fazla teklif, hizmet sunumunu ve fiyat rekabetinin temelini oluşturduğu için, ihale prosedürleri maksimum isteklinin katılımına imkân tanıyacak şekilde geliştirilmelidir. Ayrıca kamu sektörünün, hem yerli hem de uluslararası ilgili şirketlerin bir araya gelip konsorsiyum oluşturabileceği bir alan yaratması, BM'ye göre en uygun yöntemdir (BM, 2017:17). Görüldüğü üzere BM ihale sürecinin şeffaf olması yanında, yabancı yatırımcıların da dâhil olabileceği bir sistemi vurgulamaktadır. Bu durum, her ne kadar ekonominin küreselleşmesi ve serbestleştirilmesi politikasının bir parçası olsa da, aynı zamanda projenin uluslararası finansa ve “know-how’a” ulaşımına yardımcı olacağından, etkinliğini artıracığı göz önünde bulundurulmalıdır.

Teklif Taslak Talebi (TTT) yayınlanmadan önce, taslak KÖİ sözleşmesine genellikle ihtiyaç duyulmaktadır. Ayrıntılı sözleşme tasarımı, uzman danışmanlar dâhil olmak üzere önemli zaman ve kaynak gerektirir. Taslak KÖİ sözleşmesi, muhtemel isteklilere gönderilen TTT ile birlikte verilir. Bazı durumlarda, TTT ile verilen KÖİ sözleşmesi değiştirilmez. Bazı durumlarda ise, operasyon süreci boyunca isteklilerle etkileşim nedeniyle değiştirilebilir (WB, 2017a:148).

Kısaca KÖİ sözleşmesi iki taraf için de mümkün olduğunca keskin ve gerektiğinde esnek olmalıdır. Uygulamada bu tarz bir sözleşmeyi yürütmek için güçlü sözleşme yönetimi kurumları gerekir. Şayet mümkünse, gelecekteki sözleşme yöneticisini KÖİ sözleşmesinin tasarım aşamasında sürece dâhil etmek, değişim yönetim süreçlerinin uygulanabilir olmasını artıracaktır. Sonuç olarak sözleşme tasarımı karmaşık bir görevdir.

BM tavsiyeleri doğrudan uygulamalara yöneliktir ve teklif sürecinden proje yönetimine kadar uygulanması gereken yöntemlerin hap şeklinde sunulduğu tavsiye kararlarıdır. Bu sebeple detay içermekte ve uygulamaya yol göstermektedir. Bu açıdan BM teklif aşamasını önemsemekte ve teklif hazırlayan şirketlerin yaptıkları yatırım fizibilitelerinin doğru bir şekilde incelenip değerlendirilmelerinin sağlanması gerekliliğini vurgulamaktadır. Şöyle ki; bazen bir projede öngörülemez riskler özel sektörün fizibilite raporlarında veya tekliflerinde ortaya konabilir. Ayrıca, ihale

sürecinde isteklilere, tekliflerini sunmak, tartışmak ve açıklığa kavuşturmak için eşit fırsat tanınmalıdır. BM'ye göre en iyi uygulama, KÖİ sözleşmelerinde hükümetin şartnameleri oluşturması ve sektör temsilcilerine sürecin nasıl işleyeceği ve kamunun beklentilerini içeren bir çizelgeyi vermesidir. Ayrıca sözleşme özel sektörün, ticarete engel oluşturacak veya tekel yaratacak bir şekilde faaliyet göstermesini kısıtlamalıdır. Bu sebeple sözleşmeyi oluştururken ileriye dönük düşünmek ve tüm bu düşünceleri açıkça ortaya koymak önemlidir (BM, 2017:17).

3.3.3. Sözleşme Yapısı

Proje sözleşmesi, projenin geliştirildiği temeldir. Bu, herhangi bir KÖİ projesinde ana sözleşmedir ve kamu ile özel sektörün hak ve yükümlülükleri arasındaki ilişkiyi ortaya koymaktadır. Bu sözleşme, tüm proje sözleşme paketini oluşturan çeşitli finansal yapıların ve danışmanlık sözleşmelerinin karmaşık ağının merkezidir. Yani, projenin uygulanması için gereken tüm sözleşme matrisinin temelini oluşturur. Diğer hususlar zaman içerisinde bu temel üzerinde şartlar tarafından yönlendirilir.

Sözleşmeler başlangıçta düzgün şekilde tasarlanmazsa birçok olumsuzluğu beraberinde getirecektir. Örneğin, özel sektörün suiistimali, özellikle de sözleşmeden doğan düzenlemelerden haksız fayda sağladığına inandıkları takdirde vatandaşlarda kızgınlığa sebep olabilir. Bu durum hizmet durdurma, engelleme ve uyumsuzluklara neden olabilir. Diğer taraftan kamu otoritelerinin idari işlemleri ve satın alma süreçleri yolsuzluk riski taşımaktadır. Bu risk, özel tarafların hukuki sonuçları göz ardı ederek, kamu kesimi içinden partnerleriyle yolsuzluk yoluyla gelir elde etme isteğini ortaya çıkarabilir. Burada kamu otoritesi, şeffaflık ve ayırım gözetmeksizin kurallara uyma ilkelerini aşındırmış olabilir (BM, 2017:18). Bu durumun baştan önüne geçilmesi, şeffaf bir ihale ve sözleşme süreciyle ve etkin kontrol ve hesap verme mekanizması ile aşılabilecektir.

BM'lere göre proje başlangıcında oluşabilecek bir diğer olumsuzluk; KÖİ kuralları ve sürecinin tam olarak tanımlanmamış olması sebebiyle, özel sektör ortaklarının ilgili projeler için rekabet etmeksizin (hileli kamu sözleşmeleri imzalamak suretiyle), KÖİ'leri piyasada rekabet avantajı elde etmenin yolları olarak görmeleridir. Kamu otoriteleri, mevzuat çerçevesini aşındırma imkânına sahipse, istedikleri gibi özel ortaklar seçebilme imkânı ile özel firmaları kamu makamlarıyla

ticarete teşvik edebilir. Bu yüzden, önerilen projeye ilgili tüm hukuki konuları değerlendirmek ve ilgili tüm tarafları (Özellikle son kullanıcıları veya temsilcilerini) olabildiğince erken dönemde sürece dâhil etmek, BM tarafından etkili bir çözüm yöntemi olarak tanımlanmaktadır. (BM, 2017:18)).

Bir sözleşmenin oluşturulmasına yönelik pek çok ölçüt bulunmasına rağmen iki konu proje tasarlanmasının temelini oluşturmaktadır. Bunlardan biri “finansal denge ilkesidir.” Guasch’a göre (2004:35) finansal dengede, serbest ekonomik yöntem altında işleyen piyasalarda, şirketler makul kazanç sağlayan gelir akışları beklemektedir. Şayet bu kazancı elde edemezlerse, sözleşme şartlarında değişiklik beklerler. İkincisi, firma tüm yatırımlardan sorumludur ve varlıkları kullanma ve projeyi istediği gibi idare etme hakkına sahiptir. Yani, projede bir değişiklik yapma hakkı firmada olmalıdır. Ayrıca mülkiyet hakları, KÖİ'lerin işletilmesinde önemli bir unsurdur. Birçok KÖİ’de mülkiyet kamuya ait olsa da sözleşme sonunda yeniden işletim, yeniden ihale veya mülkiyetin devri konusunda çok katı kurallar olmaması özel sektörü teşvik eden yöntemlerdir (Engel, Fischer ve Galetovic, 2008:15).

Kalite, sözleşme ile kontrol edilebilir olduğunda, KÖİ'ler gerçekten yararlıdırlar. Sözleşmede kalite standartları iyi tanımlanmış ise; özel sektör tüm yaşam maliyetini gözeterek, yapımdan itibaren iyi bir tasarım, kaliteli işçilik ile sürekli bakım maliyetlerini azaltmayı baştan garantilemek isteyecektir. Bu nedenle hizmet standartları, KÖİ sözleşmesinin temel bir parçası olmalıdır. Çünkü kalite standartlarına odaklanmak, uygun bakım için teşvikler de sağlar. Benzer şekilde, hükümet hizmet standartlarını yükseltmeye karar verir ve bunları karşılamak için ek yatırımlara ihtiyaç duyarsa, firmaya piyasa değerleri içinde ödeme yapılmalıdır. (Engel, Fischer ve Galetovic, 2008:16).

3.3.4. Sözleşme Tasarımı

Sözleşmenin optimizasyonu için potansiyel ortakların, ortaklıktan ne beklediklerini önceden bilmeleri önemlidir. Sözleşmeden önce dikkatlice geliştirilmiş bir plan, ortaklığın başarı olasılığını önemli ölçüde artıracaktır. Daha sonra bu plan, hem kamu hem de özel ortakların sorumluluklarını açıkça anlatan kapsamlı ve ayrıntılı bir sözleşme şeklini alacaktır. İyi bir plan veya sözleşme, ilgili sorumluluk alanlarını tanımlamaya çalışmanın yanı sıra, açıkça tanımlanmış bir ihtilaf çözüm yöntemi içermelidir. Çünkü, ihtilaf çözüm yöntemi zaman içerisinde

ihtiyaç duyulması muhtemel bir konudur (NCPPP, 2006). Aslında, UNDP bu sözleşmeler için uygun bir şablon olmadığı görüşündedir çünkü her ortaklığın sözleşmeye yansıtılması gereken özel gereksinimleri vardır. Sözleşme, özel tasarım gereklilikleri yerine, performansa yönelik hedefleri içerecek şekilde yapılandırılabilir ise; bu özel sektörün projenin uygulanmasında, en iyi mühendislik ve teknoloji becerilerini kullanmasına olanak sağlayacaktır. Sözleşme aynı zamanda, projedeki özel sektör rolünün tamamlanmasından sonra bile, uzun vadeli bakım ve altyapı bileşenlerinin değiştirilmesi de dâhil olmak üzere operasyonun yaşam döngüsü maliyetlerini göz önünde bulundurarak en düşük fiyat yerine, “en iyi değere” dayanmalıdır. (UNDP, 2008).

BM tarafından bir KÖİ sözleşmesinin tasarlanması esnasında, üzerinde durulması gereken hususlar şu şekilde belirtilmiştir: (i) Yatırım maliyeti, (ii) Maliyetin karşılanabilirlik durumu ve (iii) Varlığın ömrü. Hizmet sağlayıcının finansal borçlarını ödemesi için gereken süre ve makul bir getiri sağlama ihtiyacı, proje süresini belirlemektedir. Büyük bir altyapı projesi, ilk yatırımın maliyetinin yüksekliği nedeniyle makul bir geri dönüş sağlanmadan önce yüksek bir yatırım maliyeti gerektirdiğinden, uzun bir süreye ihtiyaç duyacağı için genellikle daha uzun bir sözleşme süresine sahip olacaktır. Daha önce, özel sektör servis sağlayıcıları krediyi ne kadar erken ödeyebilirlerse, kredinin genel maliyetini düşürdükçe servis sağlayıcının getirisini de potansiyel olarak artıracaktır. Bu, son kullanıcıların ve hükümetin ne kadar ödeyebileceği veya ödemeye istekli olduğuna bağlıdır. Projenin başında, finansal modelleme daha kısa bir sözleşme süresinin mümkün olabileceğini gösteriyorsa da, işletme faydasının artırılması açısından sürenin kısa tutulması doğru değildir (BM, 2017:16).

Birçok ülkede aynı kamu kuruluşu, bir projenin altyapı planlaması, sözleşmenin tasarlanması ve ödüllendirilmesi, standartların izlenmesi ve yeniden müzakerelerin yapılmasından sorumludur. Bu mekanizmaların hepsinin tek bir kamu kuruluşu tarafından yönetiliyor olması kötü bir yönetim şeklidir. Çünkü kamu çalışanları, hizmet yerine tesis odaklı çalışır ve aslında bir tesis veya bina, kendi içinde bir amaçtır. Ayrıca kamu çalışanları, bir yandan terfi kaygısı ve diğer yandan yönetmelikler ile kısıtlanmışlardır. Son olarak, aynı kamu kuruluşunun tüm yetkileri elinde toplaması durumunda, sözleşmeler genellikle kapalı kapıların arkasında yeniden müzakere edilir ve ikili anlaşmalar adil bir şekilde gözden geçirilmez. Bu

durum, kamu kurumlarının, KÖİ sözleşmelerini tasarlarken ve ödeme yaparken kendi hatalarını ve dikkatsizliklerini örtmelerini sağlar. Şeffaf ve doğru bir yönetim, bağımsız proje seçimi ve değerlendirmesini teşvik eder, sözleşme tasarımını ve sözleşmeyi denetlemeden ayırır ve konuları yeniden müzakere edecek mekanizmalar oluşturur (Engel, Fischer ve Galetovic, 2008:16). Ortaklık başarısının, satın alma süreçlerinde şeffaflık yoluyla meşruiyet, hesap verebilirlik ve kamu güveninin oluşturulmasına bağlı olacağı tartışılmaktadır (McQuaid, 2000:30, Nelson ve Zaldek, 2000, Plummer, 2002:220). Hesap verebilirliği artırmak için, maliyet raporlaması şeffaflaştırılmalıdır. Çünkü finansal raporlama şeffaf olmadığında tüm paydaşlar tedirgin olur (Plummer, 2002:304). Tamamen şeffaf bir tedarik sistemi, her bir proje için ortakların seçiminde açık rekabete izin vermelidir.

Tüm bu yönetim engellerini aşmak için uygulamada önerilen ise; planlama, proje seçimi ve sözleşme uygulamasından, KÖİ sözleşmelerini yazan ve ödüllendiren birimi ayırmaktır. Sözleşmeler verilmeden önce, bir planlama ajansı projeleri tasarlamalı, değerlendirmeli ve seçmelidir. Buna karşılık, bir dış kurul, seçilen projeleri ve bunları uygulamak için yazılan KÖİ sözleşmelerini destekleyen maliyet-fayda değerlendirmelerini gözden geçirmelidir. Sözleşmeler verildikten sonra, bir KÖİ yöneticisi atanmalı, sözleşmeye uygunluğu sağlamalı, performans standartlarını ve hizmet kalitesini izlemeli ve kullanıcılara ve kamuya bilgi sağlamalıdır. Aynı zamanda, bir uzmanlar komitesi sözleşmede yeniden müzakereleri gözden geçirmeli ve anlaşmazlıkları çözümlemelidir. Yukarıda belirtildiği gibi, yeniden müzakereleri değerlendirirken komite, sözleşme değişikliği ile projenin kârlılığını ne artırmalı ne de azaltmalıdır. Ayrıca bu komite aynı zamanda, kötü sözleşme tasarımının neden yeniden müzakere edildiği hakkında halkı bilgilendirmelidir (Engel, Fischer ve Galetovic, 2008:17).

KÖİ sözleşmesinin taraflar arasında tam olarak açıklanması BM’ce gereklidir. Diğer taraftan gizli kalması gereken bilginin açıklanmasını önlemek için uygun önlemlerin alınmasına ihtiyaç vardır. Kamu otoritesi, bazen ilgili pazarın tabiatına bağlı olarak ya da ulusal mevzuatın bazı konularda açıklama için yargı iznini gerektirdiği durumlarda, bazı bilgilerin (Örneğin, kamu sağlığı ve refah bilgisi) kamuya açıklanmasını engellemesi gerekmektedir. Ayrıca özel sektörün, ticari sırlarının korunması BM’lerin vurguladığı bir başka hassas konudur (BM, 2017:18).

Bilgi (sahiplik, saklama, yönetim işlevinde kullanma, arşivleme, erişim ve açıklama) özellikle BİT KÖİ'lerinde önemli bir konudur. Elde edilen bilgiler gerektiği kadar korunmalı, gerektiği kadar kamuya ve tarafların kullanımına açık olmalıdır. Veri sahipliği, bu konuyu düzenleyen ulusal yasalarla uyumlu olmalıdır ve bu nedenle bir ülkeden diğerine değişiklik göstermesi normaldir. Bilgi yönetiminin etkin olabilmesi için verilerin yönetildiği, muhafaza edildiği ve dağıtıldığı yer, özel sektörün veri kullanım ihtiyaçlarıyla belirlenebilir (BM, 2017:18-19).

BM sözleşmeyi oluştururken, verilerin yönetiminden, toplanmasından, kullanılmasından, bakımından ve ifşa edilmesinden sorumlu nihai taraf için, özel sektör ile kamu sektörü arasında bir seçim yapılmasına ihtiyaç olacağına vurgu yapsa da, verilerin nihai sorumluluğunun, bu bilgilerin güvenlik ve mahremiyetini korumak için kamu sektörüne bırakılmasını tavsiye etmektedir. Bu hükümetin, sözleşmenin süresinde ve sonrasında özel sektör ortaklarının talepleri ne olursa olsun sunuculara sürekli erişiminin sağlanması anlamına gelmektedir. Ancak, insan hakları açısından konuya yaklaşan BM, ilgili ulusal mevzuata istinaden, veriyi orijinal olarak sağlayan nihai kullanıcıyı, verilerin yasal sahibi olarak kabul edilebileceğini, aşağıdaki gibi bir dizi haklara sahip olması gerektiğini öne sürmüştür.

- a) Verilere erişmek,
- b) Verilerin doğruluğunun sağlanması ve güncelleme,
- c) Mahremiyetinin korunması.

Bu hakları sağlamak için, BİT hizmeti vermekle veya düzenlemekle kurulmuş olan kamu birimleri, kuruluşlar, hizmet sağlayıcı ve verileri depolamaktan sorumlu taraf arasında oluşabilecek anlaşmazlıkların çözümünde rol almalıdır. Ancak BM, özel sektörün genellikle yazılım ve donanım sağlama konusunda daha ileri bilgi ve becerilere sahip olduğunu da vurgulamaktadır (BM, 2017:18-19).

Hizmet sağlayan özel sektörün, yedekleme amacıyla kendi sunucularındaki verileri tutmak istediği durumlarda, sunuculara erişim ve veri kullanımı, depolanması ve imha edilmesi, konuları dikkatlice düzenlenmeli ve bu konuların öneminin küçümsenmemesi özellikle belirtilmektedir. Ama, veri kullanıma yönelik kısıtlamalar fiyat üzerinde olumsuz bir etki yaratabilir ve sözleşmeye dâhil edilmesi sözleşme başlangıcında ortaya konmalıdır. Ayrıca BM tarafından veri kaybolması

veya erişilememe durumu risk yönetimine dahil edilmeli ve veri riskleriyle (erişilemeyen, yanlış veya kaybolduğu için) oluşabilecek maliyetlerin sözleşmeye dâhil edilmesi tavsiye edilmiştir (BM, 2017:19).

BM'ye göre birçok proje zayıf yönetim nedeniyle başarısız olmaktadır. İyi yönetim sadece en iyi mevzuatı geliştirmek değil, aynı zamanda özel sektör hizmet sağlayıcılarıyla, eşit koşullar altında müzakereye muktedir, etkili ve deneyimli sözleşme yöneticileri yetiştirilmesi ile sağlanabilir (BM,2017:19). Bu durum ülke içinde bir KÖİ birimi kurulması ile gerçekleştirilebilir.

Proje tasarlanması ve sözleşme hususunda elde edilen başarı faktörleri aşağıdaki tabloda verilmiştir.

Tablo 11: Proje Tasarlanması ve Sözleşme Hususunda Elde Edilen Başarı Faktörleri

ALAN	BAŞARI FAKTÖRÜ	KAYNAK
Ortaklık Yaklaşımı	İşbirliği için prosedürler, ortaklığın erken aşamalarında geliştirilmeli ve uygulama aşaması boyunca desteklenmelidir.	Plummer
	Ortak hedefleri gerçekleştirmek için, yapılacak sözleşme, bireysel beklentiler ve gündemler hakkında netlik ve açıklık sağlamalıdır.	Nelson ve Zaldek, Plummer
	Ortaklığın kapılarını açık tutmak, ortak kapasite geliştirme oturumları aracılığıyla esneklik ve diyalogu sağlamak, düzenli gözden geçirme ve yeniden değerlendirme, ortaklığın sürdürülebilirliğini sağlamak için gerekli mekanizmalardır.	Plummer
	Ortaklığın sürdürülebilmesi için sözleşme, girdiler yerine sonuçlara odaklanmış olmalıdır.	Nelson ve Zaldek, Plummer
	Ortaklıkların amaçlanan eylemleri ve eylem seviyeleri, işlevlerin çeşitliliği, istenen sonuçlar ve zaman ölçeklerinin kapsamı ve karmaşıklığı konusunda karşılıklı bir anlaşma yapılmalıdır.	Nelson ve Zaldek, Plummer
	Odaklanılmış bir amaç sadece ortaklığın amacını bilmek değil, aynı zamanda ortaklığın hedef kitlesi, yararlanıcıları veya müşterilerini bilmeyi gerektirir.	Plummer
	Temel olarak ortaklık bireysel ve toplu gündemler ve amaçlarla ilgili açıklık, bireysel ve kolektif gündemler arasında sinerji ve bireysel, kolektif ve toplumsal faydalar arasındaki sinerjiyi ortaya koymalıdır.	Plummer

İhale	İhale aşaması bir projenin yaşam döngüsü boyunca en kritik adımı oluşturmaktadır.	UN
	Birden fazla teklif, hizmet sunumunu ve fiyat rekabetinin temelini oluşturduğu için, ihale prosedürleri maksimum isteklinin katılımına imkân tanıyacak şekilde geliştirilmelidir.	UN
	Etkili bir rekabetin sağlanabilmesi için her bir projeye en az üç teklif sahibinin ilgisini çekmek gerekmektedir.	UN
	Özel sektör ortağının seçiminde ve projenin tüm aşamalarında, verimliliği sağlamak için bu prosedür açık, adil, eşit ve şeffaf olmalıdır.	OECD, UN
	Belirli bir hizmet tipine yönelik piyasada rekabet bulunuyorsa, kamu yetkilileri genellikle son tüketicilerin çıkarlarını korumak için piyasada güçlerini kullanmalıdırlar.	OECD
	Özel sektör ortağının seçiminde ve projenin tüm aşamalarında verimliliği sağlamak için, prosedür açık, adil, eşit ve şeffaf olmalıdır.	UN, OECD
	Basit ödül/ödeme kriterleri uygulandığında başarılı bir ihale süreci olasılığı artmaktadır.	OECD
	Karmaşık ölçütler, "en iyi" teklif seçimini ve ihale sürecini manipülasyona ve yasadışı uygulamalara açık hale getirmektedir.	OECD
	Özel sektör katılımcılarının rekabet avantajları, ödül kriterleri, doğrudan son kullanıcılara sağlanacak olan hizmetlerin miktarı ve kalitesine ve fiyatına odaklandığında en iyi sonuca ulaşmak olasıdır.	OECD
	Tüm teklif sahipleri bir proje hakkında aynı bilgilere erişebilmelidir.	Plummer
	Teklifler bazı minimum gerekliliklere uymalıdır.	Plummer
	Aday operatörlerin sözleşmeyi imzalamaya dâhil olan herhangi birinden destek talep etmesi yasak olmalıdır.	Plummer
	Diğer teklif sahipleriyle anlaşma yapılması yasaklanmalıdır.	Plummer
	Sözleşmenin onaylanmasından sonra değişiklik yapmak (Çalışma ortamındaki öngörülemeyen değişiklikler nedeniyle gerekli olmadıkça) yasak olmalıdır.	Plummer
	Değişikliklerin halka açık raporlanması ve proje döngüsü boyunca genel raporlama mümkün olduğu kadar açık olmalıdır.	Plummer, OECD
	Bir proje, sosyal refahı en üst düzeye çıkarabilmek için rekabetçi bir ihale yoluyla uygulamaya konulmalıdır.	OECD, WB, Engel at al.
Kamu sektörünün, hem yerli hem de uluslararası ilgili şirketlerin bir araya gelip konsorsiyum oluşturabileceği bir alan yaratması en uygun yöntemdir.	UN	

Sözleşme Yapısı	“Finansal denge ilkesi” sağlanmalıdır.	Guasch
	Firma tüm yatırımlardan sorumludur ve varlıkları kullanma ve projeyi istediği gibi idare etme hakkına sahiptir. Yani projede bir değişiklik yapma hakkı firmada olmalıdır.	Engel at al.
	Mülkiyet kamuya ait olsa da sözleşme sonunda yeniden işletim, yeniden ihale veya mülkiyetin devri konusunda çok katı kurallar olmaması gerekmektedir.	Engel at al.
	Hizmet standartları, KÖİ sözleşmesinin temel bir parçası olmalıdır.	Engel at al.
	Sözleşmede kalite standartları iyi tanımlanmış ise; özel sektör tüm yaşam maliyetini gözeterek, yapımdan itibaren iyi bir tasarım, kaliteli işçilik ile sürekli bakım maliyetlerini azaltmayı baştan garantilemek isteyecektir.	Engel at al.
Sözleşme Tasarımı	Sözleşmenin optimizasyonu için potansiyel ortakların, ortaklıktan ne beklediklerini önceden bilmeleri önemlidir.	NCPP
	İyi bir plan veya sözleşme ilgili sorumluluk alanlarını tanımlamaya çalışmanın yanı sıra, açıkça tanımlanmış bir ihtilaf çözüm yöntemi içermelidir.	UNDP
	KÖİ'ler uzun vadeli, riskli ve karmaşık olduğundan, gelecekteki koşulları tam olarak tahmin etmek imkânsızdır. KÖİ sözleşmeleri her zaman mutlaka eksiktir. Bu, KÖİ sözleşmesinin yerleşik bir esnekliğe sahip olması gerektiği anlamına gelir.	WB
	Sözleşme, özel tasarım gereklilikleri yerine, performansa yönelik hedefleri içerecek şekilde yapılandırılabilir ise; bu özel sektörün projenin uygulanmasında en iyi mühendislik ve teknoloji becerilerini kullanmasına olanak sağlayacaktır.	UNDP
	KÖİ sözleşmesinin tasarlanması esnasında yatırım maliyeti, maliyetin karşılanabilirlik durumu ve varlığın ömrü göz önünde bulundurulmalıdır.	UN
	Projenin başında, finansal modelleme, daha kısa bir sözleşme süresinin mümkün olabileceğini gösteriyorsa da, işletme faydasının artırılması açısından sürenin kısa tutulması doğru değildir	UN
	KÖ'nin başarısı, satın alma süreçlerinde şeffaflık yoluyla meşruiyet, hesap verebilirlik ve kamu güveninin oluşturulmasına bağlıdır.	McQuaid, Nelson ve Zaldek, Plummer
	Sözleşmede, taşınmazların ve hizmet sunumunda kullanılacak varlıkların sahibinin kim olduğu ve hangi yasal dayanaklara dayandığını belirtmelidir.	BM
	Sözleşme açıkça tanımlanmış bir ihtilaf çözüm yöntemi içermelidir.	NCPP
	Sözleşme, en düşük fiyat yerine, “en iyi değere” dayanmalıdır.	UNDP
Sözleşmelere, proje için uygun bir yönetim organizasyonu eklenmeli ve daha sonra buna bağlı kalınmalıdır.	BM	

Yetki ve hizmetin niteliğine bağlı olarak, hali hazırda proje hizmet konusu ile uzmanlaşmış kamu görevlilerinden bir kadroyu bir özel sektör tüzel kişiliğine devretme ihtiyacı duyulabilir.	BM
Planlama, proje seçimi ve sözleşme uygulamasından, KÖİ sözleşmelerini yazan ve ödüllendiren birimi ayırmak gerekmektedir.	Engel at al.
Sözleşme tasarımı, sözleşmeyi denetlemeden ayrılmalı ve konuları yeniden müzakere edecek mekanizmalar oluşturmalıdır.	Engel at al.
Bir dış kurul, seçilen projeleri ve bunları uygulamak için yazılan KÖİ sözleşmelerini destekleyen maliyet-fayda değerlendirmelerini gözden geçirmelidir.	Engel at al.
Sözleşmeler verildikten sonra, bir KÖİ yöneticisi atanmalı, sözleşmeye uygunluğu sağlamalı, performans standartlarını ve hizmet kalitesini izlemeli, kullanıcılara ve kamuya bilgi sağlamalıdır.	Engel at al.
Bir uzmanlar komitesi, sözleşmede yeniden müzakereleri gözden geçirmeli ve anlaşmazlıkları çözümlemelidir.	Engel at al.
Komite yeniden müzakereleri değerlendirirken, sözleşme değişikliği ile projenin kârlılığını ne artırmalı ne de azaltmalıdır.	Engel at al.
Bu komite aynı zamanda, kötü sözleşme tasarımının neden yeniden müzakere edildiği hakkında halkı bilgilendirmelidir.	Engel at al.
İyi yönetim sadece en iyi mevzuatı geliştirmekle değil, aynı zamanda özel sektör hizmet sağlayıcılarıyla eşit koşullar altında müzakereye muktedir etkili ve deneyimli sözleşme yöneticileri yetiştirilmesi ile sağlanabilir.	UN

3.4. Performans Gereklilikleri

KÖİ projeleri, kamu hizmeti için daha iyi bir performans sağlanması için uygulanmaktadır. Bu sebeple hizmet kalitesi ve performans izleme projenin en önemli aşamasıdır. Performans yönetiminin kamu sektörü için yeni olup olmadığı tartışılıyor olsa da, başarılı veya başarısız KÖİ'lerin ortaya konmasında performans yönetim sistemlerinin kullanılabilirliği tartışılmaz bir gerçektir. Bu sebeple performans yönetimi kendi başına, KÖİ'lerde kritik bir başarı faktörü olmaya adaydır. Performansı ölçmek için elbette performans göstergelerine ihtiyaç duyulur.

KÖİ'ler aracılığıyla sunulan hizmetler kullanıcılar açısından kabul edilebilir, kalite standartlarını karşılayan, erişilebilir, uygun fiyatlı ve güvenli hizmetler olması gereklidir. Kullanıcılar hizmet veya ürünlere, uygun bir şekilde ve amaçladıkları hedef pazar için uygun bir yerde sunulmaları durumunda erişilebilirler. Büyük özel hizmet sağlayıcıları içeren KÖİ'ler aracılığıyla sunulan hizmetlerin, kamu tarafından verilmesine oranla neredeyse her zaman daha pahalı olduğuna inanan işçi sendikalarından ve sivil toplumdan, KÖİ'lere karşı sürekli bir eleştiri yapılmaktadır. Bu sebeple maliyetin mümkün olduğu kadar düşük tutulması gerekmektedir ve aynı hizmetin kamuya sunum maliyetini önemli ölçüde aşan ve kullanıcı ücretlerinde belirgin artışlara neden olan bir KÖİ'nin başarılı sayılmayacağı ortadadır. Diğer taraftan kabul edilebilir kalite standartları toplumlar ve hatta topluluklar arasında farklılık gösterebilir. Ancak her koşulda kalite KÖİ'nin merkezinde kalmalı kötü ürün veya hizmetlere tolerans gösterilmemesi gereklidir. Dolayısıyla bir KÖİ'nin başarısının ölçümünde kaliteyi ölçen performans göstergelerine ihtiyaç vardır (WB,2017a:148).

KÖİ projelerinde, performans izleme süreçleri, özel sektör tarafından gerçekleştirilir. Öte yandan kamu, sözleşmenin doğru performans seviyesini sağladığından emin olma sorumluluğunu taşıdığından, özel sektör tarafından sağlanan performans bilgilerini bağımsız olarak doğrulama/doğrulama hakkına sahiptir (European Bank, 2016:34). Her iki taraf içinde performans kriterlerinin ölçümü ve takibi için sözleşme yönetiminde teknik takip ekibi veya bağımsız bir danışman kuruluş atanması en iyi yol gibi görünmektedir. Çünkü performans kriterlerine ulaşılması her iki taraf içinde gerekliyse de özellikle finansman sağlayan kuruluş veya iştirakler için daha önemli hale gelmektedir.

Performans ölçümü, KÖİ yapıların gücünü oluştururken, aynı zamanda kamu mallarının özelleştirilmesine en büyük dayanağı sağlamaktadır. (Caruso ve Weber, 2008:325). Plummer (2002:109) ise performans yönetimine olanak sağlamasını KÖİ'lerin avantajlarından biri olarak görmektedir.

KÖİ yolu ile kurulan ortaklığın başarısı, ortakların proje süreçlerinde sonuçlarının ölçülmesine ve değerlendirilmesinde kullanılan metodolojilerin uygulanmasına bağlı olacaktır. (Nelson ve Zaldek, 2000). Kamu için temel kaygı hizmet kalitesi olduğu için hizmet kalitesinin sağlanması en önemli konudur. Ayrıca performans değerlerine göre ödeme mekanizması işletileceği için hizmet kalitesi ve performans ölçümü birlikte değerlendirilmiştir.

3.4.1. Hizmet Kalitesi ve Performans Yönetimi

Hizmet kalitesi ve performans sorunu KÖİ'nin çeşidi ile de doğrudan ilişkilidir. Bir proses tesisi için hizmet kalitesi büyük bir endişe konusu değildir. Çünkü bir santralin çalışıp çalışmadığı oldukça siyah-beyaz bir konudur. Kötü çalışırsa, gereken güç seviyesini üretmez ve bu doğrudan ödeme şartlarına yansır. Ancak YKD gibi KÖİ modellerinde hizmet kalitesi sorunu daha karmaşıktır. Genel olarak, KÖİ sözleşmesi kapsamında ne yapılması gerektiğinin sağlanamaması ve erişilebilirlik kesintileri, kritik hatalar olarak görülmektedir (Yeskombe, 2007:239).

KÖİ sözleşmesi, sağlanacak varlıkların/tesislerin, hizmetlerin niteliği ve niceliği bakımından, özel sektörden beklentiyi açıkça belirtmelidir. Bir KÖİ'nin önemli bir özelliği, performansın, mümkün olduğunca girdilerden (yol kaplaması malzemeleri ve tasarım gibi) değil, gerekli çıktılar (Yolun yüzeyi kalitesi gibi) açısından belirlenmesidir. Farquharson ve arkadaşlarının açıklandığı gibi (Farquharson ve diğerleri 2011:34) bu, özel sektörün gereksinimlere cevap vermede yenilikçi olmasını sağlar. Girdiler yerine çıktıların belirtilmesi, aynı zamanda rekabetin mümkün olduğunca açık olmasını sağlarken, yolsuzluk uygulamalarının önündeki fırsatları da azaltır (WB, 2017a:149).

Bir KÖİ sözleşmesinde uygunluk ölçüleri objektif olmalıdır. Büyük projelerde hizmet, genellikle alt taşeronlar tarafından ayrı bir sözleşme ile yürütüldüğünden ve kazançları asıl firmadan daha az olacağı için kesintilere ve cezalara genellikle hazır değildirler. Bu nedenle, kötü hizmet kalitesini cezalandıran

kesinti uygulaması genellikle sınırlı olacak şekilde tutulmalıdır. Ancak sürekli kötü hizmet sunumu için yaptırımlar olmalıdır (Yeskombe, 2007: 239).

Dünya Bankası, Farquharson ve arkadaşlarına göre; KÖİ sözleşmesinde aşağıdakiler belirtilmelidir (WB, 2017a:150, Farquharson ve diğerleri 2011, 34-36):

- Performans hedefleri veya çıktı gereksinimleri tam olarak tanımlanmalıdır. Performans hedeflerinin “Spesifik, Ölçülebilir, Elde Edilebilir, Gerçekçi ve Zamanında” (SMART- Specific, Measurable, Achievable, Realistic, and Timely) olması gerektiğini belirtmektedir.

- Performansın nasıl izleneceği ortaya konmalıdır. Bu, hangi bilgilerin, kimler tarafından toplanması ve kime ne sıklıkla bildirilmesi gerektiğini belirtir. Performans izleme sürecine, hükümetin sözleşme yönetim ekibi, özel sektör, dış denetleyiciler, düzenleyiciler ve kullanıcıların katılımı sağlanabilir.

Yeskombe (2007: 239) performansın ölçümü yöntemine odaklanmış ve performans ölçümünü basitleştirmiştir. Ona göre hizmet kalitesinin ölçülmesine yönelik tipik bir yaklaşım, her hizmet için gereksinimi belirleyen bir “Anahtar Performans Göstergelerinin” (APG) matrisini oluşturmaktır. Örneğin, bir yol projesinde performans, diğerlerinin yanı sıra, aydınlatma kalitesine, yol yüzeyinin temizlenmesine, kırılan işaretin değiştirilmesine, vb. veya trafik hızı gibi daha temel önlemlere göre ölçülebilir (Yeskombe, 2007: 239).

APG’lerin çok ayrıntılı olması gerekebilir. Bir odanın "temiz" olması gerektiğini söylemek yeterli olmayabilir, "temiz" ifadesinin anlamı da tanımlanmalıdır. Çünkü projedeki hem asıl firma, hem taşeronlar her türlü eksik ve belirsiz konuyu suiistimal edebilir veya kendi avantajlarına göre yorumlayabilirler. Ancak, şartnamenin çok fazla ayrıntılı olması durumunda, kendisi çıktı spesifikasyonundan ziyade bir girdi haline gelir ve şartnamenin bazı unsurlarının ayrıntıda kaybolması mümkündür (Yeskombe, 2007: 240).

Dünya Bankası ayrıca gerekli performans hedeflerine ulaşamamasının sonuçlarının da açıkça belirtilmiş olması gerektiğini ifade etmektedir. Bu duruma şunlar dahildir (WB, 2017a:150):

- Ceza ödemelerinin, gecikme zararlarının veya teşvik ödemelerinin sözleşmede belirtilmesi gereklidir.

- Ödeme mekanizmasına, kötü performans için ödeme kesintileri veya iyi performans için ikramiyeler belirtilmelidir.
- Resmi bir performans uyarı prosedürü oluşturulmalıdır. Ayrıca projeye finansman sağlayanların, kötü performans durumunda performansını artırmak ve sözleşmeden doğan haklarını korumak için adımlar atabilmesine müsaade edilmelidir. Sürekli olarak yetersiz performans durumu fesih haline gelebilir.
- Özel durumlarda ve olağanüstü koşullar altında yönetimin ve imtiyazın kamuya geçmesine yönelik düzenleme yapılmalıdır. Örneğin KÖİ olarak işletilen bir cezaevinde isyan çıkması durumunda yönetimin ve işletmenin kolluk kuvvetlerince devralınması tehditlerin bertaraf edilmesi için gerekli olabilir.

BM, bir KÖİ sözleşmesinde gelir akışlarının garanti edilmemesini tavsiye etmektedir. Garanti gelir akışı yerine, KÖİ hizmet sağlayıcısı, hizmetin tespit edilen seviyeye ve niteliğine göre ücretlendirilir. Performans ve ödeme rejimini destekleyen model, ilke olarak sözleşme başlangıcında oluşturulmalıdır. Sözleşmenin yaşam döngüsü boyunca kullanılacak ücretlendirme mekanizması, başlangıçta müzakere edilmeli ve sözleşmenin imzalanmasından önce sonuçlandırılmalıdır. Sözleşme ve yönetim prosedürleri, katı bir biçimde oluşturulmamalı ancak bir prosedür doğrultusunda müzakere edilebilmeli ve mekanizmada değişiklik yapılmasına izin vermelidir (BM,2017:21, UNDP, 2008). Diğer taraftan, yüklenicinin hizmet sunum performanslarını tam olarak yerine getirememesi durumunda uygulanacak kesintinin ölçeği de önemlidir. Kesintiler, iyi performansı teşvik etmek için yeterli olmalı ancak yüklenicinin iflasına yol açacak kadar fazla olmamalıdır (WB, 2017a:150).

Bir hizmetin sunumu, yalnızca, bu hizmetin verileceği fiziksel alanı (Örneğin, bir binanın temizlenmesi) değil, aynı zamanda farklı taraflar arasında çok seviyeli ve karmaşık arabirimleri içerebilir. Örneğin, klinik hizmetler kamu tarafından sağlanırken, teşhis ve laboratuvar hizmetlerinin özel sektör tarafından sağlandığı bir sağlık KÖİ projesi ortamında, önemli miktarda arabirim karmaşıklığı vardır. Örneğin “Hastalar teşhis hizmetleri için nasıl sevk edilir ve tedavi türü, spesifik hasta ihtiyacı, aciliyet vb. durumlarda nasıl karar verilir? Başvuru / randevu konusunda hastayla iletişim kurmaktan kim sorumludur? Tanı veya laboratuvar sonuçları nasıl iletilir?” (European Bank, 2016:28) gibi sorunların cevaplarını da içeren bir yönerge geliştirilmeli ve uygun KÖİ modeli seçilmelidir.

Projenin tamamı ve her bir hizmet için ayrı ayrı ve farklı KÖİ yüklenici performans senaryolarını (Yani iyi performans, orta performans ve düşük performans) geliştirmek en iyi uygulamadır (European Bank, 2016:29)

Performans gereklilikleri hususunda elde edilen kritik başarı faktörleri aşağıdaki tabloda verilmiştir.

Tablo 12: Performans Gereklilikleri Hususunda Elde Edilen Kritik Başarı Faktörleri

ALAN	BAŞARI FAKTÖRÜ	KAYNAK
Hizmet Kalitesi	KÖİ'ler aracılığıyla sunulan hizmetler kullanıcılar açısından kabul edilebilir, kalite standartlarını karşılayan, erişilebilir, uygun fiyatlı ve güvenli hizmetler olması gereklidir.	WB
	Sözleşme ödeme mekanizması hizmet standartlarını temel alır ve verilen hizmetin bir sonucu olarak elde edilen sonuçlara tabidir.	BM
	KÖİ sözleşmesi, sağlanacak varlıkların/tesislerin, hizmetlerin niteliği ve niceliği bakımından, özel sektörden beklentiyi açıkça belirtmelidir.	WB
	Bir KÖİ sözleşmesinde uygunluk ölçüleri ve hizmet standartları objektif olmalıdır.	Yeskombe
	Sözleşmedeki çıktıları/hizmeti açıkça tanımlamak temel esastır. Hizmet standartları, KÖİ sözleşmesinin temel bir parçası olmalıdır.	Yeskombe, OECD, AB
	Performans rejimi ile ilgili sözleşmeye özel müzakere yöntemi eklenmelidir.	BM
	Bir KÖİ'nin önemli bir özelliği, performansının mümkün olduğunca girdilerden (Yol kaplaması malzemeleri ve tasarım gibi) değil, çıktılar (Yolun yüzeyi kalitesi gibi) açısından belirlenmesidir.	Farquharson at al.
	Kamu, sözleşmenin doğru performans seviyesini sağladığından emin olma sorumluluğunu taşıdığından, özel sektör tarafından sağlanan performans bilgilerini bağımsız olarak doğrulama/doğrulatma hakkına sahiptir.	European Bank
	Hizmet için gereksinimi belirleyen bir "Anahtar Performans Göstergelerinin" (APG) matrisi oluşturulmalıdır.	Yeskombe
	Kullanılabilirliğin sağlanması ve hizmet standartlarına ulaşılmaması durumu için bir ceza mekanizması sözleşmede yer almalıdır.	
	BİT KÖİ'lerinde performans mekanizması, birim ücretle ilişkili olmalı ve kullanıcıların hizmet sağlayıcı üzerindeki aidatları ve ödemelerini bu performans mekanizmasına bağlanmalıdır.	BM
	Kullanıcıların doğrudan ödeme yapmadığı durumlarda, hizmetin sunumuna yönelik performans modeli geliştirilmelidir. (Örneğin, yollar, mevcut şerit sayısına veya iki nokta arasında seyahat için geçen ortalama süreye dayanabilir)	BM

	Alternatif performans göstergeleri geliştirebilir (Ör. hizmet sağlayıcının müşterilere nasıl davrandığı anketler ile ölçülebilir).	BM
	Hizmet standartlarının geliştirilmesi ve korunması için bir izleme ve değerlendirme mekanizmasının kurulması gerekir.	BM
	Hizmet standartlarının yerel spesifik ihtiyaçlarla uyumlu olması ve yasalara uygunluğun sağlanmasında dikkatli olunmalıdır.	
	KÖİ hizmetleri için sektörel standart çıktı özellikleri geliştirilmelidir.	AB
	Standart spesifikasyonlar en iyi uluslararası uygulamalara dayanabilir. Ancak, yerel uygulamalara da uyumlu olmalı ve özel sektörün sunum yapma kapasitesi ve kabiliyeti dikkate alınmalıdır.	AB
	Kamu sektörünün altyapı hizmet sağlayıcılarından hizmete yönelik performans beklentileri, kamuya sağlanacak hizmetler ve bunlara uygulanabilecek fiyatlandırma yöntemleri açısından açıkça belirtilmelidir.	OECD
	Kamu otoriteleri, özel sektörün katılımını en iyi duruma getirmek için altyapı politikalarının hedeflerini net bir şekilde ifade etmelidir.	OECD
	Hedefler ve bireysel projeler konusunda, kamu ve özel sektör ortakları arasında istişarelerde bulunulması için mekanizmalar oluşturmalıdırlar	OECD
	Sürecin tamamında özel sektör katılımcıları yükümlülüklerine uyup uymadıklarına karar vermek için kamu sektörünün projeye uygulayacağı kontrol noktaları hakkında bilgi sahibi olmalıdır.	OECD
	Düşük performans durumunda yerine getirilecek olan cezalar, idari takdir yetkisine dayandırılmak yerine, önceden belirlenmeli veya bir yargı yolu ile ertelenebilmelidir	OECD
	KÖİ sözleşmesi, sağlanacak varlıkların/tesislerin, hizmetlerin niteliği ve niceliği bakımından, özel sektörden beklentiyi açıkça belirtmelidir.	DB
	Son kullanıcıların hizmet kalitesini tanımlama ve izleme sürecine dâhil olması, hizmet spesifikasyonunu vatandaş beklentileri ile daha iyi uyumlaştırmada başarı sağlamaktadır	OECD
Performans Yönetimi	Performans hedefleri veya çıktı gereksinimleri tam olarak tanımlanmalıdır.	DB, Farquharson at al.
	Performansın nasıl izleneceği ortaya konmalıdır. Bu hangi bilgilerin, kimler tarafından toplanması ve kime ve ne sıklıkla bildirilmesi gerektiğini belirtir.	DB, Farquharson at al.
	Projenin tamamı ve her bir hizmet için ayrı ayrı ve farklı KÖİ yüklenici performans senaryolarını (Yani iyi performans, orta performans ve düşük performans) geliştirmek en iyi uygulamadır.	European Bank
	Ceza ödemelerinin, gecikme zararlarının veya teşvik ödemelerinin sözleşmede belirtilmesi gereklidir.	DB, Farquharson at al.

Ödeme mekanizmasında, kötü performans için ödeme kesintileri veya iyi performans için ikramiyeler belirtilmelidir.	DB, Farquharson at al.
Kötü hizmet kalitesini cezalandıran kesinti uygulaması genellikle sınırlı olacak şekilde tutulmalıdır.	Yeskombe
Kesintiler, iyi performansı teşvik etmek için yeterli olmalı ancak yüklenicinin iflasına yol açacak kadar fazla olmamalıdır.	DB
Sürekli kötü hizmet sunumu için yaptırımlar olmalıdır.	Yeskombe
Resmi bir performans uyarı prosedürü oluşturulmalıdır.	DB
Kamu sektörü, sürekli olarak performans yetersizliği veya projenin devam ettirilememesi durumunda sözleşmeyi iptal etme hakkını muhafaza etmelidir.	BM, DB
Özel durumlarda ve genellikle geçici olarak belirli iyi tanımlanmış koşullar altında (Cezaevlerinde isyan, hastanelerde yaygın salgın gibi) yönetimin ve imtiyazın kamuya geçmesine yönelik düzenleme yapılmalıdır.	DB
Tatmin edici hizmet performansını neyin oluşturduğunu açıkça tanımlayan performans standartları geliştirilmelidir.	AB
Spesifikasyonların geliştirilmesi ve teknik projelerin hazırlanması için uzman danışmanlar kullanılmalıdır.	AB
Projeye finansman sağlayanların, kötü performans durumunda performansı artırmak ve sözleşmeden doğan haklarını korumak için adımlar atmasına müsaade edilmelidir.	DB
Kullanıcının, fayda/maliyet oranını artırmak için KÖİ'nin tasarımı ve izlenmesine dâhil edilmesi uygun bir yaklaşım olacaktır.	OECD

3.5. Risk Yönetimi

KÖİ projeleri uzun vadeli, riskli ve karmaşıktır. Örneğin, yeni, paralı bir otoyol, talep dalgalanmaları gibi belirgin risklerle karşı karşıyadır. Ayrıca, gelecekte farklı alternatifler oluşması veya yeni trafik yönetim teknolojileri gelişmesi gibi gizli risklerle de karşı karşıyadır.

Bir sektörde KÖİ'nin uygulanmasının en önemli nedenlerinden biri, katılan ortakların projenin risklerini paylaşmasıdır. Risk yönetimi, bir KÖİ projesinin belirlenmesinden ihale edilmesine, sözleşmeden finansmanına ve gelir dağılımına kadar her aşamasında ve her yönüyle değerlendirilmesi, üzerinde anlaşılması gereken bir konudur. Bu sebeple KÖİ için en önemli konuların başında risk inceleme varsayımları gelmektedir. KÖİ ve geleneksel satın alma modelleri arasında, kantitatif fayda/maliyet analizi yapıldığında önemli bir fark olduğundan genellikle risk dağılımı hesaba katılır. Genel olarak uygulanan yaklaşım, KÖİ modeli tercih edildiğinde alınacak risklerin maliyetini analize eklemektir. Bununla birlikte, bu maliyetin nicelleştirilmesi çok subjektif olduğundan metodolojik zorluklar ortaya çıkmaktadır.

Risk yönetimi, riskin önlenmesi veya azaltılması, riskten kaçınılması ve önlenemeyen veya azaltılamayan risklerin etkilerini hafifletmek için uygulanan süreçlerin değerlendirilmesiyle ilgilidir. KÖİ'de riski azaltma seçeneklerinden en önemlisi onu aktarmaktır. Diğer risk yönetimi seçenekleri; tolerans göstermek (Risk yeterince düşükse), tedavi (Riski azaltmak için aktif önlemler - bu genellikle risk yönetiminin en önemli unsurudur) veya fesih (Yaratılan faaliyete devam etmeyerek riski tamamen önleme) içerir. Ancak kamu hizmetlerinde devamlılık açısından bu her zaman mevcut değildir (Alfen at al. 2009:35).

Alfen ve arkadaşlarına göre risk yönetim süreci dört aşamadan oluşmaktadır (Alfen v At al. 2009:35):

- Risk Belirleme: Projeye ilgili tüm riskleri belirleme sürecidir.
- Risk Değerlendirmesi: Risklerin olma ihtimalinin derecesinin ve riskin ortaya çıkması durumunda olası sonucun belirlenmesidir.
- Risk Tahsisi: Riskin sonucunun sorumluluğunu, sözleşmeye taraf olan bir veya birden fazla kişiye devretme sürecidir.

- Riskin Azaltılması: Riskin ortaya çıkma olasılığını ve/veya riskin sonucunun kapsamını kontrol etme sürecidir.

Tezimizde risk yönetim süreci, risk belirleme, risk değerlendirme, risk aktarımı ve risk yönetimi olarak incelenecektir. Çünkü risk tahsisi kamu açısından risk aktarımı anlamına gelmektedir ve risk azaltımı ile kast edilen, kamu açısından risklerin azaltılması değil aslında yönetimidir.

3.5.1. Risk Belirleme

Bir KÖİ projesinde, projenin yaşam döngüsü boyunca farklı risklerin gerçekleşmesi, proje faydalarının ve maliyetlerinin öngörülen temel koşullardan büyük ölçüde farklı olabileceği, senaryolar ile ilgilidir. Temelde KÖİ'deki risk, ortaya çıkan sonuç ile ilgili bir tarafça karşılanması gereken bir kayıp ya da maliyettir. Aslında tüm KÖİ yapılandırmasının temel unsuru bu zararın ya da maliyetin hangi tarafça karşılanacağına karar verilmesidir (Yeskombe, 2007:242). Borç yükümlülüklerini yerine getirmek ve öz sermaye yatırımlarından geri dönüş elde etmek için yeterli geliri sağlama hedef iken, proje ile ilgili kaynakların belirlenmesi, değerlendirilmesi ve yönetimi KÖİ'lerde risk yönetiminin temelini oluşturmaktadır. Bu temel göz önüne alındığında risk yönetimi projenin başından sonuna kadar devam eden bir süreci oluşturmaktadır.

Bir KÖİ projesinde risk belirleme sürecinin başlangıcını, risk profilini ortaya çıkarmak oluşturmaktadır. Ancak KÖİ projelerinde risklerin genelleştirilmesi zordur. Çünkü risk profili, projenin bulunduğu ülke, altyapı sektörünün türü ve projeyi çevreleyen benzersiz sosyo-ekonomik ortam da dâhil olmak üzere birçok değişkene bağlıdır. KÖİ projelerinin risk profilindeki benzersizlik ve çeşitlilik, uzmanların benzer projelerde elde ettiği tecrübelerin bilgisine dayanan risk tanımlama tekniklerinin kullanılması ihtiyacını doğurmuştur. Tecrübe ve uzmanlara ek olarak diğer risk tanımlama tekniklerinden bazıları; sezgi, kontrol listeleri, saha ziyaretleri, vaka çalışmaları, beyin fırtınası oturumları, müttefik organizasyonlar, veri tabanları ve atölye çalışmalarıdır (Akintoye, Beck ve ark. 2001:34).

Başarılı bir KÖİ modeli için fayda/maliyet oranının tespit edilmesi, bir projenin ömrü boyunca karşılaşacağı risk ve proje maliyetini göz önüne alarak, en etkili tedarik modelinin ne olduğunu belirlemenin ilk aşamasıdır. Geleneksel olarak tedarik edilen ve kamu tarafından finanse edilen projeye karşılaştırıldığında KÖİ

modelinin kabul edilmesinin yegâne mantığı, fayda/maliyet oranıdır. Bir KÖİ projesi, herhangi bir alternatif tedarik yoluyla elde edilenden daha büyük, daha net bir kazançla sonuçlanırsa fayda üretir. Ancak bu oranın tespit edilmesinde kullanılan yöntemler de ölçüm sorunları nedeniyle sorunludur. Yine de birçok ülke bu sorunu aşmak için çeşitli metotlar geliştirmeye çalışmaktadır (OECD, 2007:12-13).

OECD'ye göre karşılaştırmalı maliyetlerin temel değerlendirmesinden sonra KÖİ'leri kullanma kararında önemli bir unsur, hükümetten özel ortağa risk aktarılmasıdır. Seçilecek KÖİ modeli, risk dağılımı ve sorumlulukların tahsisini de büyük ölçüde belirleyecektir. Belli bir modelin seçimi ve bununla ilişkili risk dağılımı, kamu yararına bir değerlendirmeye dayanmalıdır (OECD, 2007:12-13).

Maliyet ve gelir varsayımlarının belirlenmesindeki zorluk, KÖİ deneyimi az olan ülkeler için daha yüksektir. Çünkü geçmişe dayalı proje maliyeti verileri kıt olabilir. KÖİ uygulamalarından elde edilen verilerin işlenmesi, maliyet etkinlik ölçümlerinde en iyi veri olabilir. Ayrıca, aynı coğrafi bölgede bulunan, benzer ekonomik özelliklere sahip ülkelere projeye maliyeti kriterlerinin kullanılması etkili bir yöntemdir. Klasik yöntemler ile alınan hizmetlerin ve müşteri memnuniyetinin aynı ölçekteki bir KÖİ projesiyle kıyaslanması önemli bir veri kaynağı olabilir. Özellikle YKD modeli gibi yoğun hizmet içeren alanlarda aynı ölçekte fiyat ve memnuniyet karşılaştırması önemlidir (European Bank, 2016:15-20).

KÖİ deneyimi gelişmiş olan çeşitli ülkelerde, KÖİ uygulamalarına yönelik risk ölçümünün nicelleştirilmesine yapılandırılmış bir çerçeve sağlamak için standart yönergeler ve kurallar geliştirilmiştir. Bunlar öncelikle geçmiş proje maliyetleri, kârlılık analizi ve bir ölçüde deneme yanılma yöntemlerine dayanmaktadır. Birçok ülke sınırlı başarıda bile olsa, KÖİ kapsamında risk transferinin maliyet / fayda değerini tahmin etmek için bilimsel analiz yöntemleri geliştirmeye çalışmaktadır (European Bank, 2016:26).

Avrupa Bankasına göre (2016:27) KÖİ şartnamelerinin (Özellikle hizmet sektöründe faaliyet gösteren alanlarda) standartlaştırılması önemlidir. KÖİ'nin uygulanmaya başladığı ilk yıllarda, şartnameler genelde projeye göre özel olarak geliştirilmiştir. Bununla birlikte, yıllar geçtikçe, sağlık, eğitim gibi çeşitli sektörlerdeki standart spesifik formların geliştirilmesi sağlanmıştır. Böylece;

- Tedarik sürelerinin kısaltılması,

- En iyi uygulamayı yaygınlaştırmak,
- Projede kalite yönetimi ve sürekli iyileştirme,
- Risk dağılımı için standart yaklaşım,
- Projelerde benzeri maliyetlerin karşılaştırması,
- Daha güçlü pazar rekabeti oluşumu ve uluslararası katılım,
- Özel sektör teklif maliyetlerinin düşürülmesi,
- Proje finansman yöntemlerinin geliştirilmesi,
- Danışman maliyetlerinin düşürülmesi sağlanmıştır.

Genel olarak bu konudaki en gelişmiş prosedürler ve standartlar, İngiltere ve Fransa'da uygulanmıştır. Ülkelerin daha önce de belirtildiği gibi prosedür ve yönergeleri birbirlerinden ithal etmesi yaygın bir uygulamadır. Ancak ülkenin durumuna, özel sektörün yapısına, ülkedeki mevcut yasalara göre düzenlemeler yapılmalıdır (European Bank, 2016:27).

Tablo 13: Ülkelerin Sektörlere Göre Prosedür Standartlaştırma Durumu

Sektör/Ülke	Avusturalya	Kanada	Fransa	Hollanda	İngiltere
Eğitim	✓	✓	✓	✓	✓
Sağlık	✓	✓	✓		✓
Adliye			✓		✓
Cezaevleri			✓	✓	✓
Ofis Yönetimi			✓		✓

Kaynak: European Bank, 2016:27

Geliştirilen mevzuat ve sözleşmeler genellikle sektörler için düzenlenmektedir. Bu yönergeler tipik olarak sistemlere, standartlara ve yönetmeliklere, ayrıca bireysel örnekler veya vaka analizlerine ilişkin olarak sektörel özel bilgileri içerecektir.

Bu konuda Hindistan Maliye Bakanlığı bünyesindeki KÖİ birimi, bir internet tabanlı araç seti oluşturmuş ve devlet otoyolları; su ve su dağıtımını; katı atık yönetimi ve kentsel ulaşım sektörlerinde hizmet vermeye başlamıştır. Bu web uygulaması kamu görevlilerinin, kullanıcıları planlama, fizibilite, satın alma ve uygulama

aşamalarında bilgilendiren, tavsiye eden ve yönlendiren bir yazılım programı aracılığıyla yardım almalarını sağlamaktadır. Uygulamanın web üzerinde bulunması, kaynakları içerik ve tecrübeler değişikçe güncellemesine ve geliştirmesine olanak sağlamaktadır (Colverson ve Perera, 2012:14).

İşe başlamadan önce KÖİ sözleşmelerinde, çapraz geçiş alanlarını belirleyen hizmet ara yüzü anlaşmalarının geliştirilmesi ve görevlerin sorumluluğunu üstlenen tarafın tanımlanması yaygın bir durumdur. Hizmet ara yüzü anlaşmalarında ele alınan tipik sorunlar şunları içerir (European Bank, 2016:28):

- Her bir görev için hangi taraf sorumludur? (Bu genellikle bir sorumluluk matrisi şeklinde sunulmaktadır).
- Kesintiler için sorumluluk kimdedir? (Kimler / ne zaman kesintilerden sorumludur).
- Taraflar arasındaki geri ödeme veya tazminat yükümlülükleri nasıldır?
- Her bir tarafın sorumluluğunun sınırları nereye kadardır?

3.5.2. Risk Değerlendirme

Risk değerlendirmesinin en önemli boyutu, projenin sağlayacağı fayda/maliyet (Value for money) oranının ölçülmesidir. Bir KÖİ'nin fayda/maliyet değeri, sağlanan hizmetlerin değeri ile maliyetler arasındaki farkın maksimumu olarak tanımlanır (BM, 2017:10).

Belirli bir hizmetin veya projenin nasıl yapılacağına karar vermek için hükümetler, özel sektör, çeşitli kamu ve özel dağıtım seçeneklerini göz önüne alan, bir fayda/maliyet analizi yapılmasını BM tavsiye etmektedir. BM fayda/maliyet analizini, projenin maliyetinin ve yararlarının değerlendirildiği bir süreç olarak görmektedir. Bu süreç projenin yapım, bakım, finansman, işletme ve diğer sözleşme maliyetleri de dâhil olmak üzere tüm tasarım, yapım ve yönetim maliyetlerini içeren nicel bir değerlendirmedir. Fayda/maliyet değerlendirmesi BM'ye göre, hizmet sunumundaki gelişmeler ve son kullanıcı gereksinimlerinde öngörülebilir değişiklikler, iyileştirmeler gibi bir KÖİ projesi tarafından sağlanabilecek avantajları da tartmalıdır. Aynı zamanda projelerde, seçenekleri ve çeşitliliği dikkate almalı (Teknik gereklilikler, teknoloji, metodolojide) ve en iyi değeri elde etmek için bunları geleneksel proje şartnameleri ile kıyaslamalıdır (BM, 2017:11-12).

Bir KÖİ projesinde para için değer sağlamasını etkileyen bazı faktörler şunlardır (BM,2017:28):

- a) Teklif kriterleri,
- b) Proje sırasındaki gecikmeler,
- c) Ceza mekanizmaları (Örneğin kalite eksikliği),
- d) Risk dağılımı ve yönetiminin şartnamede iyi oluşturulmaması,
- e) Gerçekçi olmayan uygun fiyat hesaplaması (Zayıf nakit akışı tahmini ve ödeme taahhütlerine katılma kabiliyetinin gerçekçi olmayan değerlendirmesi),
- f) Proje esnasında yeniden sözleşmeye ihtiyaç duyulması,
- g) Hizmet için düşük talep,
- h) Uygun olmayan fiyatlandırma veya vergi iyileştirmesi,
- i) Sözleşme süresi boyunca yeni sermaye varlıklarına yapılan yatırımlar,
- j) KÖİ projesinin hizmet sunumuyla bağlantılı mülkiyet hakları ödemeleri,
- k) Projenin herhangi bir aşamasında ölçek ekonomilerinin kullanılması,
- l) Faiz oranları, vergiler, enflasyon, iskonto oranları ve döviz kuru tahminleri,
- m) Değişken, yarı değişken ve sabit (Doğrudan ve dolaylı) maliyetler.

BM, konunun makroekonomik açıdan da değerlendirilmesi gerektiğini düşünmekte ve aynı zamanda bir ekonomik etki çalışması içermesi gerektiğini belirtmektedir. Böylelikle projenin yalnızca tesis teslimi değil, ekonomi üzerindeki etkisi, örneğin yerel bölge ekonomisi üzerine etkileri veya ticareti genişletme, kolaylaştırma gibi ikincil ve üçüncül etkilerinin de göz önünde tutulması gerektiğini belirtmektedir (BM, 2017:12).

Analiz, KÖİ yaklaşımının fayda/maliyet olarak en uygun değeri sağladığını test etmeli ve bütün yaşam ömrü maliyeti temelinde, projenin kamusal hizmet sunumu ile karşılaştırıldığında en iyi seçenek olduğundan emin olunmalıdır. BM'ye

göre burada amaç, en iyi fayda/maliyet değeri sağlayan projeyi belirlemektir. Değerlendirme, sözleşmenin ömrü boyunca başlangıçtaki tasarım ve inşaa maliyetlerinden başlamak üzere tüm yaşam döngüsü maliyetleri ve devir maliyetlerine dayanmalıdır. Tüm maliyetler ve kazanımlar, ortaya çıktıkları yıllardan belirli bir oran gözetilerek proje tarihindeki değere göre hesaplanır. Ancak BM, en uygun yatırım kararının tespit edilmesi için mevcut en iyi ve tarafsız verilere, açıkça belirlenmiş ve standartlaştırılmış bir değerlendirme sürecine dayanması gerektiğine vurgu yapmaktadır (BM, 2017:13).

Fayda/maliyet değerlendirmesinin yanı sıra, fizibilite çalışmasında projenin finanse edilebilirliğinin değerlendirmesi gerekmektedir. Bazı durumlarda, sözleşme süresince fayda/maliyet oranı iyi olan proje ile yıllık maliyet temelinde en uygun olan proje arasında farklılık olabilir (BM, 2017:13). Bu farklılıkların zaman içerisinde kamuya zarar olarak dönmesi ihtimali kamusal riski oluşturmaktadır.

3.5.3. Risk Aktarımı

Risk aktarımı bir KÖİ projesinin yapılandırılmasının temelini oluşturmaktadır. Her ne kadar “risk paylaşımı” terimi bu bağlamda sıklıkla kullanılsa da, KÖİ’lerde risk paylaşımı “kamu risk almazken, riskler özel sektöre devredilir” yaklaşımı yanlıştır (Yeskombe,2007:242). BM (UNDP, 2008) tüm KÖİ projelerinde, riskin kamudan özel sektöre devredilmesi gerektiğinin aslında bir yanlış söylem olduğunu belirtmektedir. Önemli olan, tanımlanan riskin bir ortak tarafından yönetilmesidir. Yani riskler, normal olarak tamamen bir tarafa bazı istisnalar hariç devredilir (Yeskombe,2007:242).

Dünya Bankası, KÖİ literatürünün çoğunun risk dağılımı üzerine odaklandığını belirtmektedir. Bu literatürün bazıları, tercih edilen bir risk dağılımı belirlendikten sonra, bunun bir şekilde ayrıntılı bir sözleşme haline getirilebileceği izlenimini verse de Dünya Bankasına göre böyle bir izlenim yanıltıcı olabilir. Ne yazık ki, nispeten çok az kaynak, risk dağılımının genel bir sözleşme yapısına nasıl dönüştürüldüğünü açıklamaktadır (WB, 2017a:144).

Riskin tahsisi, her bir risk faktöründen kaynaklanan proje sonuçlarındaki bir değişiklikten kaynaklanan maliyeti (veya fayda sağlayacağını) hangi tarafının yüküneceğini ortaya koymaktır. Proje riskini verimli bir şekilde tahsis etmek, KÖİ’ler aracılığıyla para için daha iyi bir değer elde etmenin başlıca yollarından

biridir. Iossa ve arkadaşları (Iossa ve diğerleri, 2007: 20) risk dağılımının iki temel hedefini tanımlarlar. Birincisi, tarafların riskleri iyi yönetmesi için teşvikler yaratmak ve böylece proje avantajlarını iyileştirmek ve maliyetleri azaltmak, ikincisi ise tarafları yüklenmekten hoşlanmadığı risklere karşı sigorta ettirerek proje riskinin genel maliyetini azaltmaktır (WB, 2017a:141).

Ancak, kamu sektörünün belirli risk türlerini yönetmek için özel sektöre kıyasla daha iyi bir donanıma sahip olabileceği iddia edilse de (UNDP, 2008) bu durum KÖİ oluşturmanın temel mantığına aykırıdır. Bu nedenle, bir ortaklığın başarısı, risklerin her birini onları daha iyi yönetebilecek tarafa tahsis etmekten geçmektedir. BM'ye göre ortak risk çizelgesi, sözleşmenin bir bölümünü oluşturmalı ve risklerin kim tarafından sahiplendiği açık bir şekilde tanımlanmalıdır. En düşük seviyede bile olsa, her bir risk belirli bir tarafa tahsis edilmelidir (Yani hiçbir risk paylaşılmamalıdır). Böylece riskleri azaltmaktan ve yönetmekten kimin sorumlu olduğu konusunda netlik sağlanabilir. Kamu sektörü, kendi risk yönetimini garanti altına almak amacıyla, performans yetersizliği veya projenin devam ettirilememesi durumunda sözleşmeyi iptal etme hakkını muhafaza etmelidir. Sözleşme bir YİD veya YKİD ise ve mülkiyetin sözleşme iptali ile devri söz konusu olursa bir transfer ödemesi uygulanmasını da içermelidir (UN, 2017:15).

Alfen ve arkadaşları (2009:38), bu devir oranını KÖİ'nin çeşidine göre değerlendirmektedirler. Onlara göre KÖİ modelinin geleneksel kamu alım sisteminden ayırt edici özelliği, özel sektör taraflarına tahsis edilen risklerin miktarına ilişkindir. Özel sektöre tahsis edilen risklerin profili, hizmet satın alımından, tamamen özelleştirmeye kadar olan yelpazede açıklanmaktadır. Spektrumun bir ucunda, hükümetin proje ile ilgili tüm riskleri ve sorumlulukları üstlendiği geleneksel kamu alım sözleşmeleri yer almakta iken, diğer tarafta özel sektörün proje ile ilgili risklerin neredeyse tümünü üstlendiği Yap-İşlet veya özelleştirme vardır. Bu spektrumun arasında risklerin özel sektör ile kamu kuruluşu arasında değişen derecelerde tahsis edildiği KÖİ modelleri vardır.

Yescombe'ye (2007:243) göre; bir KÖİ sözleşmesinde temel olarak özel sektörün hizmeti gerektiği gibi sunma yükümlülüğü olması ve buna göre tüm riskleri taşınması veya yönetmesi esastır. “para için değer yaratmak” kamunun temel kaygısı iken, kamu idaresi için risk transferi de önemlidir. Kamu, KÖİ yolu ile bir yatırımı

kamu bütçesinden yatırım yapmaksızın sağlamaya çalışırken, bir taraftan da yatırımcılarının, söz konusu hizmeti sağlamak için uygun şekilde teşvik edilmesini sağlamaya çalışmaktadır. Bu durum, risk transferinin esas meselesi haline gelmektedir. KÖİ projeleri, proje maliyetlerini asgariye indirerek, projenin, paranın karşılığını almasını sağlayan optimal bir risk tahsis stratejisini hedeflemektedir. Bir proje gerçekten “para için değer” sağlıyorsa, kamunun riskleri özel sektöre devretmesi için ağır bir bedel ödemesi gerekmeyecektir. Ya da özel sektör ağır bir risk yükü altında kalmayacaktır. Genel prensip, risklerin onları en düşük maliyetle kontrol edebilenlere aktarılması gerektiğidir (Yeskombe, 2007:243). OECD de riskin en iyi yönetilebileceği yere tahsis edilmesine vurgu yapmıştır. OECD’ye göre "en iyi" yönetilen riskin gerçekleşmesi durumunda en az maliyet ile gideren taraf veya riskin hangi tarafça yönetilirse en az zararla gerçekleşeceğine göre değerlendirilmelidir. Riskleri yönetmek için en iyi konumda olmayana risklerin tahsis edilmesi, risklerin üstesinden gelmek için maliyet yaratacaktır. Bu, proje maliyetlerini artıracak ve aynı zamanda, projenin para değerini azaltacaktır (OECD, 2007:13, 2011:12).

DB de aynı konuya değinmiş ve özel sektöre daha iyi kontrol edebileceği veya hafifletebileceği riskleri transfer etmenin proje maliyetini düşürebileceğini ve paranın değerini artırabileceğini belirtmiştir. Bununla birlikte, özel sektöre aktarılan toplam risk ne kadar yüksek olursa, sermaye yatırımcılarının isteyeceği getiri veya risk primi o kadar yüksek olur (WB, 2017a:143). Yani tanımlanmış ve fiyatlandırılmış risk, ya kamu tarafından üstlenilmekte ya da uygun bir ödeme mekanizması ve spesifik sözleşme koşulları ile özel ortağa devredilse de bu tür risklerin devri özel ortaklara ödenecek fiyatla dengelenme ihtiyacı taşımaktadır (OECD, 2007:13, 2011:12).

Irwin'in teminatlar ve KÖİ riski üzerine kitabı, her bir riskin, onu en iyi yöneten kişiye tahsis edilmesi gerektiğini daha detaylı ortaya koymuştur (Irwin 2007, 56-62). Bu, ilkeyi daha kesin bir biçimde tanımlar ve her riskin bir tarafa tahsis edilmesi gerektiğini belirtir.

Riskin tahsis edilmesinin birkaç amacı vardır. Öncelikle, olası risk oluşma ihtimalini en iyi şekilde kontrol edebiliriz. Örneğin, özel sektör genelde proje inşaatından sorumludur. Bu aynı zamanda, inşaat masraflarının şişirilmesini veya

gecikmelere maruz kalmasını engellemektedir. İkincisi, bir riskin iyi değerlendirilmesi ve tahmin edilmesi ve buna göre davranılması, risklerin proje çıktıları üzerindeki kontrolünün en iyi şekilde yapılmasını sağlar. Örneğin, hiçbir taraf bir deprem riskini kontrol edemezken, özel firma proje tasarımından sorumluysa, deprem olursa hasarı azaltmak için gelişmiş teknikler kullanacaktır. Son olarak, risklerin olasılığı ve etkisi kontrol edilemiyorsa, riskin en düşük maliyetle absorbe edilmesini amaçlar. Bir tarafın bir riski absorbe etme maliyeti, riskin diğer varlık ve yükümlülüklerle ne derece korele olduğuna bağlıdır. Yani, riski aktarma yeteneği (Örneğin, fiyat değişiklikleri yoluyla hizmet kullanıcılarına veya sigortalayarak üçüncü taraflara) nihai risk taşıma iştahına bağlıdır (WB, 2017a:143).

Proje risklerinin tam olarak tanımlanmasından sonra, risklerden kaynaklanan maliyet azaltma işlemi yapılmalıdır. Bir maliyet fayda analizine dayalı olarak, bazı proje özellikleri veya prosedür adımları ayarlanabilir. Örneğin, belirsizliği azaltmak ve teklif verme maliyetleri içerecek şekilde ek jeolojik araştırmalar veya trafik araştırmaları ihale öncesi yapılabilir. Proje başarısı açısından kritik olmayan ve özel operatörler için kabul edilemez bir risk oluşturabilecek performans gereksinimleri ortadan kaldırılabilir. Riskleri daha düşük bir primle yönetmek ve kontrol etmek için daha iyi bir konumda olan başka bir tarafa aktarmak aslında bir risk azaltma yöntemidir. KÖİ projelerinde riski azaltmak için sözleşmeli ilişkiler ağı kullanılmaktadır. Proje şirketi, tesisin inşası, tasarımı ve bakımı ile ilgili riskleri alt yüklenicisine devretmektedir. Bu durumda proje şirketi, deneyimli ve nitelikli tarafları seçerse riskler daha da azaltılacaktır (Alfen at al., 2009:39-40).

Dünya Bankası, kamu ya da özel sektörün hangi kilit işlevleri (Tasarlama, inşaa, işletme, bakım ve finansman) daha iyi yapabileceğini düşünerek, bir KÖİ türüne ulaşmayı amaçlamanın faydalı olabileceğini düşünmektedir. Her bir fonksiyonla doğal olarak ilişkili olan risklerin, hangi tarafça en iyi şekilde üstesinden gelinebileceğine yönelik bir analiz temel alınabilir. Kurumsal bağlantıların ve siyasi kısıtlamaların göz önüne alınması, hangi tarafın, en iyi hangi işlevi gerçekleştireceğine karar verirken de devreye girer. Bir KÖİ türü seçildikten sonra, risk dağılımının geri kalanı, temel işlev dağılımının ince ayarlanması olarak düşünülebilir (WB, 2017a:145).

Bu durum, riski alan tarafa onu yönetme özgürlüğü verilmesini de kapsamaktadır. Bu nedenle kamunun, özel sektörün maliyeti etkin bir şekilde kontrol edemeyeceği hususlarla ilgili riskleri muhafaza etmesi gerekliliğini ortaya koymaktadır. Özellikle bir proje, para için değer yaratma konusunda sıkıntılı ise ve kamu yararı adına yine de yapılması gerekiyorsa, kamunun riskleri üzerine alması gerekliliği ortaya çıkar (Yeskombe, 2007:243).

Ancak Yeskombe (2007:243) özellikle bir projenin kamu bütçesinden para çıkmaması için KÖİ yoluyla yapılmasını ve bu sebeple kamunun geleceğe yönelik aşırı risk almaması gerektiğini vurgulamaktadır. OECD de (2011:12), riskin, özel sektöre sadece transfer edilmek için para ödenen veya muhasebe standartlarını tutturmak için ilgilenilmesi gereken bir olgu olmadığı vurgusu ile bazı riskler ve sorumlulukların devredilemez olduğunu belirtmektedir. Çünkü hükümetler ve kamu yetkilileri, hizmetleri sürdürmek için kanuni sorumluluklarla ilgili riskleri özel sektöre devredemezler. Yeskombe (2007:243) aynı şekilde, yaygın bir hata olarak proje şirketine gereğinden fazla riskin aktarılmasını da zararlı görmektedir (Yeskombe, 2007:243). OECD aynı konuda transfer edilen risklerin ve bunların finansal boyutunun kamu bütçesini rahatlatma adına düşünülmemesi gerektiğini vurgulamakta ve özel sektöre transfer edilen aşırı risklerin, özel sektörün operasyonel olarak teşvik edilmesini ve idari verimliliği olumsuz etkileyeceğini hatırlatmaktadır (OECD, 2007:13, 2011:12).

Bir KÖİ için özel sektör finansmanı, projenin kamu sektöründe satın alınmasından ve kamu sektörü borçlanmasıyla finanse edilmesinden daha pahalıya mal olmaktadır. Yani özel sektör, bir proje için gerekli parayı, doğal olarak devlete göre daha fazla maliyetle borçlanmaktadır (Yeskombe, 2007:18). Yani kamu sektörü borçlanması daha ucuzdur, çünkü devlete borç verenler paralarıyla önemli bir risk almamaktadırlar. Oysa bir KÖİ'ye borç verenler daha fazla risk almaktadır. Ancak, bir projeyi, özel sektör finanse ettiği için kamu sektörünün riskleri ortadan kalkmaz. Bu nedenle, bu risklerin kamu sektörü tarafından muhafaza edildiği ve projenin gizli maliyetlerinin de olduğu düşünülmeli ve bir KÖİ'nin finansman maliyetleri hesaplanırken bu gizli maliyetler de hesaba katılmalıdır.

3.5.4. Risk Çeşitleri

Yeskombe (2007), bir KÖİ projesinde meydana gelebilecek risklere maliyet açısından yaklaşmış ve maliyet risklerini dört alt başlık altında incelemiştir. (Yeskombe, 2007:19). Bunlar (i) İnşaat, (ii) Talep riski, (iii) Kullanılabilirlik ve performans riski ve son olarak (iv) İşletme ve bakım riskidir.

Engel, Fischer ve Galetovic (2008) ise, KÖİ projelerinde riskleri üç başlık altında değerlendirmiştir. Bunlar talep riskleri, inşaat/bakım riskleri ve politika riskleridir. Görüldüğü gibi Engel ve arkadaşları temel risklere politik riskleri de eklemiştir, Yeskombe ise performans ve işletimi, bir temel risk olarak ele almıştır.

Alfen ve arkadaşları ise (2009:36); riskleri daha temel bir kategorize etme yöntemiyle; genel veya ülkeye özgü riskler ve projeye özgü riskler olmak üzere ikiye ayırmışlardır. Genel riskler; ev sahibi ülkenin siyasi, sosyal ve ekonomik çevresi ile ilişkili olan ve proje uygulayıcısının üzerinde kontrol sahibi olmadığı risklerdir. Bunlar ülkeden kaynaklı politik riskleri, ekonomik riskleri ve yasal riskleri içermektedir. Projeye özgü riskler ise; proje sponsorlarının bir dereceye kadar kontrol ettiği risklerdir.

İlk olarak inşaat maliyetleri göz önüne alındığında; kamu sektörü tarafından büyük çaplı projelerin inşa edilmesi esnasında, inşaat maliyeti aşımına yol açılması genellikle rastlanan bir durumdur. Bu riskler büyük tüneller içeren otoyollar gibi büyük alt yapı projeleri için çok daha fazla olabilir Ancak bir kamu kurumunun, bir KÖİ'ye yaptığı ödemeler sözleşmeyle belirlendiği için inşaat aşımında kamu açısından bir aşım söz konusu olmaz. Dolayısıyla inşaat risklerinin bir KÖİ'de özel sektöre aktarıldığı ifade edilmektedir (Yeskombe, 2007:19, Engel, Fischer ve Galetovic,2008:18)

İkinci olarak kullanım riski veya bir diğer nitelemeyle talep riski ele alınmıştır. Projeyi yürüten firmanın ilk karşılaşacağı risk, talep riskidir. Talep riski; talep tahminlerinin güvenilir olmadığı zamanlarda ortaya çıkar. Bir projedeki talep tahminleri, ekonominin gelecekteki büyüme tahminlerine ve söz konusu proje için ilgili ülkenin bölgedeki bu büyüme oranından sapmalara bağlı olarak gerçekleşmektedir. Talep tahminleri ayrıca, ekonominin toplam performansına bağlı makroekonomik tahminlerine ve yerel talep dalgalanmalarını yansıtan makroekonomik koşulların tahminlerine dayanmaktadır. Uzun bir süre boyunca talep

artış oranının yüzde bir ya da iki yüz puanlık artması ya da azalması, projenin getirileri üzerinde büyük etki yaratabilir. (Engel, Fischer ve Galetovic, 2008:18).

Firmalar, talep riskini ortadan kaldırabilmek için devletten garantiler isterler. Bu risk büyüktür, çünkü orta vadede bile doğru talep tahminleri yapmak son derece zordur. Bu problemle baş etmenin doğru yolu, uygun ihale mekanizmasını seçmektir. Garantilere olan talebin ikinci bir kaynağı da inşaat ve bakım riskidir. Burada, şirketler genellikle inşaat ve bakım kaynaklı risk kaynaklarını kontrol etseler bile hükümetle yapılan maliyet paylaşım anlaşması var ise; bu özel sektör için bir baskı unsuru oluşturmaktadır (Engel, Fischer ve Galetovic, 2008:18).

Talep riski KÖİ'de kullanılan modele göre değişmektedir. İmtiyaz devri modelinde kullanım riski imtiyaz sahibine aktarılır. Ancak bu genellikle kamu otoritesi tarafından desteklenir. Ancak YİD ve YKD modellerinde genel eğilim, kullanım riskinin kamu kurumu tarafından muhafaza edilmesine yöneliktir (Yeskombe, 2007:19).

Üçüncü olarak kullanılabilirlik ve performans riskleri ele alınmıştır. Kullanılabilirlik, talepten ayırır ve tüketicinin hizmete erişebilirliği ile ilgilidir. Genelde bu risk özel sektöre devredilir ancak bu riskin gerçekleşme durumu tesis inşa edildikten sonra oldukça düşüktür (Yeskombe, 2007:20).

Dördüncüsü ise işletme ve bakım maliyetleri riskidir. Bu riskler genellikle proje şirketine aktarılır. Aslında KÖİ sürecinin temelini teşkil eden tesisi inşa etmek ve sürdürmek için bu “bütün-yaşam” yaklaşımı, KÖİ'ler için en güçlü para için değer veya maliyet etkinlik argümanlarından biridir. Ancak bu risklerin her zaman tam olarak aktarıldığı söylenemez (Yeskombe, 2007:20).

Son olarak birçok özel altyapı projesi, politikaya bağlı risklere tabidir ve bu da iki biçimde gelişebilir. İlk olarak farklı devlet kurumlarına ait eylemler, projenin kârını istemeden etkileyebilir. Örneğin, firma yabancıysa ve gelirini yerel para cinsinden sağlıyorsa, bir devalüasyon imtiyaz sahibinin gelirinde büyük bir azalmaya yol açabilir. Veya çevre standartlarında bir değişiklik ek yatırımlar gerektirebilir. Tabi bu durumlarda hükümetin projeye karşı bilinçli bir muhalefetinden söz edilmemektedir. Çünkü bu politikalar imtiyazın kârlılığına etki etme arzusu ile motive edilmemiştir. Hükümet, genel refahı artırmadan proje sahibinin kârlılığını

etkileyen politikalar uyguladığı zaman, ikinci bir politika riski sınıfı ortaya çıkar. Örneğin Hükümet, proje ile rekabet eden veya devlet sübvansiyonlu başka bir altyapıyı oluşturabilir (Engel, Fischer ve Galetovic, 2008:18-19).

Ancak Yeskombe (2007), tartışılan tüm bu risk transferlerinin ne kadar gerçekçi olduğu yönünde şüphelerini de dile getirmektedir. Çünkü bir KÖİ, tanım gereği, temel bir kamu hizmeti sunmaktadır. Bir projedeki özel sektör yatırımcıları yanlışlık yaparsa yatırımlarını kaybedebilirler, ancak projeyi kurtarmak için daha fazla para koyma zorunlulukları yoktur. Ancak bu KÖİ'nin başarısız olması durumunda kamunun hizmette devamlılığı sağlamak adına ek maliyetler yüklenmesi olasıdır. Çünkü kamu kurumunun temel amacı, KÖİ'nin sözleşmeli hizmeti sunmaya devam etmesini sağlamak olduğundan, bunu gerçekleştirmenin en kolay yolu, KÖİ sözleşmesini sona erdirmek yerine proje için ekstra destek sağlamak ve daha sonra yeni düzenlemeleri sıralamaya çalışmak olabilir. Böyle bir destek süreci, kamu kurumunun özel sektör yatırımcılarına (Örneğin trafik akışı) aktarılan risklerden sorumluluğu geri alması anlamına gelebilir ve böylece KÖİ'nin planlanan risk-transfer faydası yok olmaktadır. Bu süreç “kayıpları sosyalleştirirken, kârları özelleştirme” olarak nitelenmiştir (Yeskombe,2007:20). Bu nedenle risk transferi çok tartışmalı hale gelmekte ve aslında projenin başarısına bağlı kalmaktadır.

Yeskombe'ye ait risk tablosu Tablo 14'te sunulmuştur. Yeskombe özellikle alt yüklenicileri de risk matrisine dâhil etmiştir. Çünkü büyük her projenin birçok alt yüklenicisi bulunmakta ve bu yüklenicilerin yaşayabileceği olumsuzluklar projeyi doğrudan etkileme gücüne sahiptir.

Tablo 14: KÖİ Riskleri

Risk Aşaması	Risk Kategorisi	Riskin Doğası
Genel	Politik	✓ <i>Projeye politik muhalefet</i> ✓ <i>Kanunlarda değişiklik</i>
	Ekonomik	✓ <i>Faiz oranları</i> ✓ <i>Enflasyon</i>
İnşaat aşaması	Arazi	✓ <i>Arazi temini</i> ✓ <i>Faz/zemin durumu</i> ✓ <i>İzinler</i> ✓ <i>Çevresel izin ve riskler</i> ✓ <i>Arkeolojik kalıntılar ve fosiller</i> ✓ <i>Erişim, yol ve irtifak hakları</i> ✓ <i>Araziye ulaşım</i> ✓ <i>Protestocular</i> ✓ <i>Atıkların bertarafı</i>
	İnşaat	✓ <i>İnşaat Altyüklenicisi</i> ✓ <i>Fiyat ayarlamaları</i> ✓ <i>Kamu tarafından yapılan değişiklikler</i> ✓ <i>İnşaat alt yüklenicinin riskleri</i> ✓ <i>İnşaat sırasında gelir</i>
	Tamamlama	✓ <i>İnşaat alt yüklenici sebebiyle gecikme</i> ✓ <i>Diğer gecikme nedenleri</i> ✓ <i>Tasarım</i> ✓ <i>Performans</i>
Operasyon/İşletim Aşaması	Operasyon	✓ <i>Kullanım / talep riski</i> ✓ <i>Ağ (Alternatif ulaşım ağı)</i> ✓ <i>Gelir ödemesi</i> ✓ <i>Kullanılabilirlik ve servis</i> ✓ <i>Operasyonel harcamalar</i> ✓ <i>Bakım</i>
	Fesih	✓ <i>Proje şirketi hatası</i> ✓ <i>Kamu idaresince fesih</i> ✓ <i>Mücbir sebep</i> ✓ <i>Artık değer</i>

Kaynak: Yeskombe, 2007:246

BM (2017:22), bir riskin parasal anlamda sonuçlarını değerlendirmek için, riskin belirlenmesi ve sonuçlarının analiz edilmesi gerektiğini belirtmektedir. Bir KÖİ projesinde, oluşabilecek risk türleri BM tarafından şu şekilde kategorize edilmiştir:

Tablo 15: Risk Çeşitleri

RİSK TÜRÜ	RİSK TANIMLAMASI	RİSKİN PARASAL SONUCU
1. Makro Ekonomik Riskler		
Politik Riskler	Güvensiz yasal çerçeve, anlaşmazlık çözümü, düzenleyici çerçeve, hükümet politikası, vergilendirme, kamulaştırma ve millileştirme	Varlık maliyetleri, finansal maliyetler, faiz oranı maliyetleri, enflasyon, iskonto maliyetleri
Döviz Dalgalanması	Projenin maliyetlerinin, paranın değerindeki değişiklikler ile artması	İnşaat ve bakım maliyetlerinde artış, döviz kuru sigortalarının maliyeti, düşük gelir
Faiz Oranlarında Dalgalanma	Projenin tamamı boyunca finansal maliyetin artması	Artan finansal maliyet, düşük gelir
2. İnşaat ve İşletme Riskleri		
Tasarım Riskleri	Proje tasarımı sonucu performans ve hizmet gereksinimlerini karşılayamıyor	Yeniden tasarım maliyetleri, inşaat maliyetleri ve/veya gecikme masrafları
İşletmeye Alma Riskleri	Bu risk, ruhsatlar, yönetim izni gibi durumlarda ortaya çıkar	Gecikme ve bakım masrafları
İnşaat Riski	Gecikmeler, bütçeyi aşma veya şartnameye uymama	İnşaat ve /veya bakım masrafları
İşletme Riski	Proje geliştirme ve kullanımındaki verimsizlikler, işletme maliyetinin aşılması	Düşük gelir, bakım maliyeti
Proje / Operasyon Değişiklikleri	Projenin yeniden yapılandırılması ve yapımı ve/veya işletilmesi bakımından geliştirilmesi gerekiyor	Yeniden tasarım maliyetleri, inşaat maliyetleri ve/veya gecikme masrafları
Tartışmalı ve Eksik Sözleşme	Sözleşme, proje süresince üstlenilecek görev ve sorumlulukları düzgün tanımlamıyor	İnşaat ve işletme maliyetleri ve / veya gecikme maliyetleri, finansal riskler, düşük gelir
Fiyat Değişimi	Beklenmedik fiyat artışları	İnşaat ve işletme maliyetleri, finansal riskler, düşük gelir
Gizli Kusur Riskleri	Projenin yapımında (Altyapı, yazılım, ekipman veya diğer) gizli riskler	İzin masrafları, gecikme masrafları, inşaat ve bakım masrafları
Teknik ve Teknolojik Riskler	Proje, ortakları veya tüketiciler ve müşteriler için geçerli bir çözüm sunamıyor	Daha az gelir, bakım maliyeti
Artık Değer Riskleri	Sözleşmenin devri anında bütçelenen varlıkların değer kaybı	Finansal maliyetler

RİSK TÜRÜ	RİSK TANIMLAMASI	RİSKİN PARASAL SONUCU
Endüstriyel İlişki Riskleri	Proje ortakları arasında çıkar çatışması riski	Mali maliyetler, inşaat maliyetleri ve/veya gecikme maliyetleri
Veri Riski	Yanlış veri, veri kaybolması veya erişilemeyen veri	Gecikme ve bakım masrafları
Finansal Riskler	Fonlama riski	Gecikme masrafları, finansal masraflar
Performans Riski	Proje, sözleşmede tanımlanan sonuçlara erişemiyor	Düşük gelir, bakım maliyeti
3. Hükümetten Kaynaklı Riskler		
Hükümet Yolsuzluğu	Adil olmayan kararların riskleri, bilgi ve şeffaflık eksikliği, çıkar çatışması	İzin maliyetleri, gecikme maliyetleri, inşaat ve bakım maliyetleri, düşük gelir
Adil Olmayan Yasal ve Denetim Sistemi	Haksız rekabet ve şeffaf olmayan piyasa	İzin maliyetleri, beklenmedik vergiler, gecikme maliyetleri, inşaat ve bakım maliyetleri, düşük gelir
Kötü Kamusal Karar Verme Süreci	Kamu kurumlarının yetersizliği ve Bürokratik süreçler	İzin maliyetleri, gecikme maliyetleri, inşaat ve bakım Maliyetler, düşük gelir
4. Pazar riskleri		
Talep Riskleri	Hizmet veya altyapı talebi aşırı hesaplandı	Finansal maliyetler, düşük gelir
Çevresel ve Sosyal Riskler	Çevresel dışsallıklar	İnşaat ve bakım maliyetleri
5. Ekonomik Riskler		
Sübjektif Proje Değerlendirme Yöntemi	Özellikle varlık, yükümlülük, talep ve riskleri değerlendirecek metodoloji eksikliği	İnşaat ve bakım maliyetleri, finansal maliyet, düşük gelir
Yetersiz Proje Finansmanı Denetimi	Yetersiz nakit akışı, daha yüksek faiz oranlarına maruz kalma	Finansal maliyet, daha az gelir

Kaynak: BM, 2017:22

BM risk değerlendirmesinin her ihtimali içermesini ve karşılıklı tarafları bağlama derecelerinin belirtilmesi, parasal karşılığının belirlenmesi için detaylarına vurgu yapmıştır. Şöyle ki, kuruma göre risk değerlendirmesi, ek maliyetler için gelecekteki potansiyelin değerlendirilmesini ve her bir riskin sonuçlarını

yansıtmalıdır. Bir KÖİ projesinde, risklerin doğru bir şekilde parasal değerlendirilmesi yapıldığında, a riskin kamu yönetiminden özel sektöre aktarılması için gereken fiyatın ortaya çıkarılmasını sağlamalıdır (BM, 2017:22).

- BM'ye göre riskler sadece kamu sektörü riskleri değil, aynı zamanda özel sektör temsilcilerinin projeye teklif vermesini engelleyebilecek riskleri de içermektedir. BM'ye göre böyle bir risk, ülkede var olan müteahhitlik ortamı ve ülkenin kamu sektörü hizmetleri sunmak için özel sektörün kullanılmasına yönelik tutumu ve kamuoyu algısını da içermelidir. Bu inceleme yedi ana unsuru kapsar ve kamu sektöründe iş yapma kolaylığı ve ekonomik ve çevresel faktörler üzerine düşünme olgunluğunu da kapsamakla birlikte; özellikle (BM,2017:10-12);

- Çerçevenin oluşturulması (Uygun mevzuat çerçevesi ve KÖİ konusunda kamu farkındalığı),

- İş yapma kolaylığı (Ülkede bir işletme işletmesi kurmanın ne kadar kolay olduğu, yani gün sayısı, yerel ortaklara olan ihtiyaç durumu vb.),

- Siyasi tutum (Politikacılar ve devlet memurları arasında kamu sektörü hizmetlerinin sunumunda özel sektörün kullanılmasına yönelik inanç durumu),

- Para piyasaları (Finansal piyasa durumu ne durumdadır. Yerel finansal kurumlar bir kavram olarak KÖİ'ye alışık mı? Fon talebini ne kadar çabuk değerlendirip yanıtlayacaklar? Bu riski nasıl değerlendirecekler? Faiz oranları makul mü?),

- Ekonomik durum (Yüksek enflasyon dönemi varsa, özel sektör gelir akışını nasıl koruyacaktır? Yerel pazara yatırım yapmak için doğru zaman mıdır?),

- Yatırımcıların durumu ve gelişmişliği (geniş bir yatırımcı seçeneği var mı ve onlar kim? Teklif sonucu ülkeye yatırım girdisi mi olacak veya ekonomiden parasal ihracat mı olacak? Yatırımcılar için iş modeli ne derece anlaşılır?),

- Yetkin hizmet sağlayıcıların mevcudiyeti (Müteahhitler ve operatörler yerel olarak ne ölçüde kullanılabilir? Hazır bir işgücü var mı? Çalışanları uygun bir yetkinliğe getirmek için ne düzeyde eğitim gereklidir? İşyerinin kurulması için mevcut teşvik veya hibe var mı? Hizmet sağlayıcınız bunlara erişebilecek mi? Proje riski başka yerlerde geliştirilmekte olan KÖİ projelerine kıyasla az veya çok mu?).

Görüldüğü üzere BM risk yönetimini geniş bir perspektifte ele almakta ve ülke içinde yasal mevzuatın gelişmişliğinden, yerel hizmet sağlayıcıların

kapasitelerinin değerlendirmesinden finans ve enflasyon etkilerine kadar incelemektedir. Gerçekte de ülke içinde uygulanacak büyük projelerin kaderini yukarda sayılan ve BM’ce vurgulanan noktalar oluşturmaktadır.

Bu sebeple BM, uygulanacak en iyi yolun, önce iç piyasaya dayanan ve sonrasında uluslararası pazara dayanan iki değerlendirme ile olacağını belirtmektedir. Değerlendirmelerin sonuçları, proje taraflarının başarısız olma risklerini ortaya koyacaktır. BM, buradan elde edilen verilerin, ekonomik değerlendirmenin bir parçası olarak üstlenilen riske göre düzeltmiş tüm ömür maliyeti değerlendirmesinin bir parçası olarak fizibilite çalışmasına aktarılabilceğini, böylelikle KÖİ’nin başarısına veya başarısızlığına tam olarak karar vermemekle birlikte, risk paylaşım modelini geliştirirken ve sözleşmeye bağlı kısıtlamaları uygularken uygulayıcıların bunları dikkate almasını sağlayacak risk alanlarını göstereceğini belirtmiştir (BM, 2017:10-12).

3.5.4.1. Politik Riskler

Tüm bu riskler tek tek ele alınacak olursa, ilk ve en önemli risk politik risklerdir. Bir KÖİ programı geliştirmek öncelikle politik destek gerektirdiği için politik muhalefet oluşmuş projeleri de yaşatmak mümkün değildir. Proje şirketinin bakış açısıyla, güçlü bir siyasi muhalefetin geliştiği uzun vadeli bir KÖİ sözleşmesine sahip olmak, büyük bir açmaz olarak durmaktadır. Çünkü bu durumda kamu otoritesi kanunu değiştirmeye veya yürütme gücünü şirket aleyhine kullanma yolunu seçebilecektir (Yeskombe,2007:247). Bu durumun farklı ülkelerde iş yapmanın risklerinden biri olduğu söylense de, politik baskı pek çok değişik biçime sahip olabilir ve proje şirketi veya yatırımcılarının uzun vadede, KÖİ sözleşmesinin tam olarak siyasi destekten uzak kalması durumunda projeye devam etmesini olanaksız kılması mümkündür. Bu durumda sözleşmenin fesih edilmesi en akılcı yol olacaktır (Yeskombe, 2007:247-248).

Politika riskine ilişkin olarak, hükümetin eylemlerinin istenmeyen sonuçlarıyla ilişkili riski taşıması gerçekçi değildir. Ayrıca, hükümetin tüm politika risklerini taşıması için bir neden yoktur. Örneğin, hükümet devalasyonlara karşı yabancılara imtiyaz sigortası verirse; bu durumda sadece yerel yatırımcılara karşı ayırım yapmakla kalmaz, aynı zamanda döviz kuru riski taşıması gereken ekonominin diğer sektörlerindeki yabancı firmalara karşı da ayırmacılık yapmış olur. Diğer

tarafından, “kasıtlı” hükümet eylemleri riski, etkili bir çatışma çözme mekanizması sayesinde uygun bir sözleşme ile azaltılabilir. Son olarak, politika riski büyük ölçüde firmanın kontrolünün ötesinde olduğu için firmanın bu riski taşıması için bir neden yoktur. (Engel, Fischer ve Galetovic,2008:18-19).

3.5.4.2. İnşaat ve Arazi Riskleri

Arazi yani saha riskleri ise; Arazi temini, faz/zemin durumu, izinler, çevresel izin ve riskler, arkeolojik kalıntılar ve fosiller, erişim, yol ve irtifak hakları, araziye ulaşım, protestocular, atıkların bertarafı gibi çok değişik riskleri barındırmaktadır. Bu riskler genellikle kamu tarafından üstlenilmesi beklenen risklerdir (Yeskombe, 2007:247-248).

İnşaat riskleri ise genellikle, bütçede aşımaya neden olduğundan projenin fonlanması veya finansmanında sorun yaşanmasına neden olacaktır. Kamu maliyet aşımına uğrayan bir proje şirketini desteklemek için herhangi bir şey yapmak zorunda değildir. Ancak KÖİ'nin başarısız olarak görülmemesi ya da kamu hizmetinin sürekliliğini sağlamak için oluşabilecek politik baskılar, kamu otoritesini bir tür kontrat dışı destek veya yardım sağlamak için baskı altına alabilir (Yeskombe, 2007:253).

Projenin tamamlanmasının gecikmesi ise; finansman maliyetlerini artıracığından, projeyi çalıştırma gelirlerinin ertelenmesine veya kaybedilecek olmasına sebep olacağından önemlidir (Yeskombe, 2007:259).

3.5.4.3. Operasyon veya İşletim Riski

Operasyon veya işletim riskleri ise; kullanım/talep riskini, ağ, gelir ödemesi, kullanılabilirlik ve servis, operasyonel harcamaları ve bakım riskini kapsamaktadır.

Kullanım riski KÖİ sözleşmesinin niteliğine bağlıdır. İmtiyaz modelinde kullanım riski her zaman özel sektör tarafından alınır. YKD modelinde ise, her iki tarafça alınabilir. Ulaştırma projeleri için kullanım projeksiyonları, kamu kurumu, özel sektör trafik danışmanları ve finans sağlayanların trafik danışmanları tarafından modellenmeye tabi tutulmalıdır. Bu modelleme, genel nüfus artışı, dağılımı ve hareketini, genel ve yerel ekonomik faaliyetleri, proje alanı çevresinde arazi kullanımını, seyahat tercihlerini, seyahat dağılımını (yerel ve uzun mesafe seyahatleri

arasındaki farkı), ticari ve normal trafik arasındaki tercih farkını, diğer ulaşım seçeneklerini dikkate almalıdır (Yeskombe, 2007:264-265).

Yeskombe (2007), bu modellemenin aslında bir bilimden ziyade bir sanat olduğunu ve her on projeden birinde yanlış yapıldığını ve finansal güçlülere yol açtığını belirtmektedir. Genellikle yanlış yapılmasının sebebinin; kamu idaresinin iyimser yaklaşımının kazanan tarafından benimsenmesiyle oluşan “kazananın laneti” diye adlandırılan durum olduğunu ifade etmektedir. Diğer bir zorluk ise, projenin kullanılması durumunda şahıslarca tasarruf edilecek zamanın değerinin ölçülememesidir. Özellikle kamyon kullanıcıları gibi profesyonel sürücüler paralı yolları kullanma konusunda muhafazakârdır. Ayrıca, kullanıma yönelik artış beklentisi tahmin edilenden düşüktür. Kamunun yapacağı farklı ulaşım yatırımları da bu projeyi olumsuz etkileyebilecektir (Yeskombe, 2007: 265).

Yeskombe (2007), ayrıca kamu tarafından kullanım garantisi ve güvence verilen projelerin, özel kesimin bir ödeme garantisi alması sebebiyle tesisin yeterince titizlik ile işletilmemesi sonucunda zarara uğrayabileceğini belirtmektedir (Yeskombe, 2007: 265).

Bakım riskleri ise; özel sektöre kamudan transfer edilmesi gereken riskler olarak Yeskombe (2007) tarafından belirtilmektedir. Bakım riski, özel sektör tarafından daha projenin başında hesaplanmış olmalı ve projenin devamı için hayati öneme sahip bir konudur. İki tür risk vardır; birincisi bakım maliyetleri, ikincisi ise yetersiz bakımdan dolayı karşılaşılabilecek hizmet sunumu kesintilerinden oluşur. KÖİ sözleşmesinde, proje şirketine asgari kesinti sağlayacak ve ceza ödemesine gerek kalmaksızın bakım yapabileceği bir zaman aralığı için bakım programı bulunmalıdır (Yeskombe,2007: 268).

3.5.5. Sözleşmede Risk Yönetimi

Bir KÖİ sözleşmesinde, hükümete tahsis edilen riskleri ve sorumlulukları izlemek ve yönetmek, iyi performans ve sürekli hizmet sunumunun sağlanmasında kritik öneme sahiptir. Bunu sağlamak için uygulayıcı kurumlar tarafından risk yönetim planı hazırlanmalıdır (WB, 2017a:183).

Bir risk yönetim planı, KÖİ'nin sürdürülebilirliğini zayıflatabilecek ve bu nedenle performans düşüklüğüne neden olabilecek, hükümetin yüklediği veya

paylaştığı her bir riski ve ilgili sorumlulukları listelemelidir. Her bir risk için oluşturulan plan, riski veya etkisini azaltmak ve aynı zamanda riski izlemek üzere gerekli bilgileri ve olası eylemleri de tanımlamalıdır. Bunun için ihtiyaç duyulan bilgi gereksinimleri, sözleşmede tanımlanan raporlama süreçlerinin bir parçası olmalıdır (WB, 2017a:183).

Sözleşmeye bağlı olarak özel tarafa tahsis edilen bazı riskler, aynı zamanda kamu için de risk yaratıyorsa, bu risklerin de izlenmesi gerekir. Örneğin, yaşam döngüsü yaklaşımı ve bakım faaliyetleri plana göre uygulanmazsa, uzun vadeli performans düşüklüğü ve zamanla varlıkların elden çıkma riski, kamu sektörünü doğrudan ilgilendirmektedir (WB, 2017a:183).

Dünya Bankasına göre risk yönetimi planı, sözleşmenin başlamasından önce sözleşme yöneticisi tarafından geliştirilmelidir. Daha sonra, sözleşme süresi boyunca bir kaynak ve rehberlik görevi görmelidir. Sözleşme yöneticisi, genellikle, planı düzenli olarak güncellemek için ilgili risk izleme bilgilerini özel sektörden ve ilgili dışsal bilgi kaynaklarından (Ekonomik eğilimler gibi) toplar. Bu bilgiler ışığında sözleşme yöneticisi (WB, 2017a:183);

- Gelişmekte olan riskleri belirlemek için, göstergeleri beklenen seviyelere ulaşip ulaşmadığı hususunda izler. Örneğin, öngörülen artışa ulaşamayan trafik seviyeleri, minimum trafik ödemesinin yakında tetikleneceği riskini gösterebilir.
- Uygulayıcı kurumun kontrol edebileceği risklerin bulunduğu yerlerde planlara uyulması için gerekli adımları atar. Örneğin, zamanlamanın gerisinde kalan inşaatın hükümet sorumluyorsa, bu altyapının sorumluluğunu devlette üst düzey bir ekibe veya özel tarafa devretmek bir plan ile düzenlenmiş olabilir.
- Risklerin kontrol edilemediği durumlarda bile olası eylemler ve tepkiler dikkate alınmalıdır. Örneğin, sel, kritik su hizmeti tesislerini tehdit ederse, hükümet özel sektör ile acil müdahale, alternatif sarf malzemeleri, iyileştirme ve hizmeti yeniden düzenlemeye yönelik olarak özel sektör ile ortak çalışmaya başlayabilir.

KÖİ'nin yapılandırılmasına yönelik ilk adım genellikle projeye ilişkili tüm risklerin kapsamlı bir listesini hazırlamaktır. Böyle bir liste risk kaydı olarak bilinir. KÖİ riski, projenin uygulandığı ülkeye, projenin niteliğine ve ilgili varlık ve hizmetlere bağlı olarak değişir. Bununla birlikte, bazı riskler birçok KÖİ projesi için ortaktır. Bunlar genellikle belirli bir işleyle (İnşaat, operasyonlar veya finansman

gibi) veya belirli bir proje aşamasıyla (Fesih gibi) ilişkilendirilen risk kategorilerine ayrılırlar. Risk tahsis ederken riskin önemini göz önüne almak genellikle yararlıdır. Bazı riskler, proje çıktıları üzerindeki gerçekleşme olasılığı ve şiddeti açısından diğerlerinden daha önemli olacaktır. Her bir risk, her risk olasılığı ve şiddeti için düşük, orta veya yüksek olarak kategorize edilir. İlgi, hem yüksek olasılıkla, hem de yüksek şiddette etki olarak tanımlanan riskleri yönetmeye yönlendirilmelidir (WB, 2017a:140).

Kamu sektörünün, riskleri özel sektörden daha iyi yayabileceğine dair alternatif bir görüş vardır ki, bu görüş sebebiyle kamu ve özel sektör risk varsayımı arasında oluşan fark, bir projenin kamu sektörü finansmanının gerçek maliyetini ortaya koymaktadır. Bu görüşe göre riskleri hesaba katarak dahi kamusal finansman ile bir projenin yapılması, projenin özel sektör tarafından finanse edilmesinden daha düşüktür. Aynı şekilde, özel sektördeki şirketlerin, çok sayıda hissedara sahip olarak risklerini çeşitlendirdikleri (Doğrudan yatırım veya emeklilik fonları aracılığıyla) söylenebilir. Bu nedenle, kamu ve özel sektörün riskleri absorbe etme yeteneklerinde temel farklılıklar olduğu öne sürülemez (Yeskombe, 2007:18).

Her iki tarafın da riskleri absorbe etme yetenekleri arasında temel bir fark yoksa bu durumda riskleri yönetme becerisi önem kazanmaktadır. Optimal risk yönetiminde temel bir ilke, riski en iyi taşıyabilen tarafın, bu riski taşıması için gereken tüm yetkilere sahip olmasıdır. Bu, firmaların inşaat ve işletme riskleri taşıması gerektiğini öne sürmektedir (Yeskombe, 2007:18, Engel, Fischer ve Galetovic,2008:18-19). Ancak Plumber'e göre; inşaat riski her ne kadar, özel sektör riski olarak kabul edilse de, gerçekte, arazi temini ve uygun bina ve işletme izinlerinin yerel makamlardan temin edilmesi de dâhil olmak üzere, birçok alt bileşene sahip olduğunu ve genel bir yaklaşımın doğru olmadığını belirtmektedir (Plummer, 2002: 226, 227) Görüldüğü gibi, temel bir risk faktörü olarak kabul edilen inşaat riskinde bile birden fazla bileşen bulunmakta ve tartışmalı bir hale gelebilmektedir. Bu sebeple KÖİ sözleşmesi, bazı risklerin kamu sektörü ve bazılarının özel sektör tarafından daha iyi yönetildiğini göz önünde bulundurmak için en uygun risk dağılımını içermelidir. Özel sektöre çok fazla risk tahsis etmek, maliyetler ve hatta projenin başarısı üzerinde olumsuz etki yaratabilir.

BM risk yönetiminin projenin fizibilite çalışması aşamasında başlatılmasını gerekli görmektedir. Bu kapsamda; fizibilite çalışmasının bir parçası olarak, belirlenen her seçenikle bağlantılı olarak ortaya çıkabilecek riskleri tanımlamak, değerlendirmek ve nicelleştirmek önemli görülmektedir. Ancak buradaki zorluk, sadece bu risklerin ölçülmesi değil, bu projenin KÖİ yoluyla değil de geleneksel yollar ile sunulması seçeneğini de içerdiğinden, kıyaslamamanın zorluğu BM göre ortaya çıkmaktadır (UN, 2017:11). OECD'ye göre de riskler konusunda kilit soru, projenin risklerinin açıkça tanımlanıp tanımlanmadığı ve ölçülebilir olup olmadığıdır. Risk tanımlanamaz veya ölçülemezse, özellikle risk gerçekleştiğinde sözleşme üzerinde anlaşmazlıklar oluşturacaktır. İlâveten, potansiyel özel ortaklar, kabul edilebilir bir fiyat için, açıkça tanımlanmayan ve ölçülmeyen riskleri üstlenmek istemezler. Ancak risk tanımı geniş kapsamlı bir konudur ve finansal / ekonomik, çevresel ve sosyal boyutları içermesi gerekmektedir (OECD, 2011:12).

Özel sektör, ortağını seçmek için herhangi bir altyapı veya imtiyaz projesinde bir teklif verme işlemi başlatıldığında, sunulan teknik çözümün, ihtiyaç duyulan bütçe ve operasyonel fizibilite ile hizmet kalitesi ve çeşitliliği sağlayacak, çevre standartlarına ve/veya topluma uygun, verimlilik sağlayacak olması önemlidir. Bu yolla ulaşılan en iyi çözüm, projenin riskini azaltır ve bu genellikle en ucuz seçim değildir (BM, 2017:13).

Sonuç olarak BM'ye göre; proje için iki model maliyetlendirme hazırlanır; biri kamu sektörüne dayanan hizmet sunumu ve diğeri de özel sektör eli ile hizmet sunumu için maliyetlendirmedir (BM, 2017:13).

Ancak her türlü KÖİ projesinde, sorumluluk ve hesap verebilirlik sağlamak için, risk dağılımı ve yönetimi kritik öneme sahip olduğunda, sözleşmenin sonuna kadar, projenin hedefleri, sözleşme süresi boyunca finansmanı veya finansman yapısı, üzerinde anlaşmaya varılan hizmet standartlarının kalitesi, talebin değişkenliği ve varlıkların değerinin dâhil edildiği konular müzakere edilmeli ve üzerinde anlaşılmalıdır (BM, 2017:15).

Yeskombe her bir projede; her bir riskin doğasını, oluşması durumunda riskin etkisini (finansal veya diğeri), KÖİ sözleşmesi kapsamında riskin tahsisini, bu riskin azaltılması yönünde yapılabilecekleri (alt yüklenicilere aktarılması veya sigorta

kapsamına alınması) ve herhangi bir riskin finansal etkisini içeren risk matrisi oluşturulması gerektiğini belirtmektedir (Yeskombe, 2007:245).

Bu risk matrisinde yer alması gereken riskleri;

- Genel politik veya ekonomik riskler,
- Proje sahası ile ilgili riskler,
- İnşaat ile ilgili riskler,
- Tesisin tamamlanamaması ile ilgili riskler,
- İnşaat esnasında oluşabilecek gelir riskleri,
- Operasyon/ İşletim riskleri,
- Sözleşme feshi ile ilgili riskler olarak belirlemiştir.

Sigorta, KÖİ projelerinde kullanılan bir diğer risk azaltma stratejisidir. Proje sponsorları, mücbir sebepler, iş kesintileri ve kur riskleri veya kanun değişikliği gibi yasal ve devlet politikası riskleri için çok çeşitli sigorta araçlarından birini seçebilirler (Alfen at al. 2009:39-40). Riskler hangi şekilde ele alınır alınsın her zaman kamu için önemlidir. Çünkü bir risk gerçekleşme olasılığına karşı sigorta ettirilmiş bile olsa, bu sigorta eninde sonunda vergi mükellefleri tarafından ödeneceğinden risklerin yönetimi hayati önem teşkil etmektedir.

Risk yönetimi hususunda elde edilen kritik başarı faktörleri aşağıdaki tabloda verilmiştir.

Tablo 16: Risk Yönetimi Hususunda Elde Edilen Başarı Faktörleri

ALAN	BAŞARI FAKTÖRÜ	KAYNAK
Risk Belirleme	KÖİ'deki risk, ortaya çıkan sonuç ile ilgili bir tarafça karşılanması gereken bir kayıp ya da maliyettir.	Yeskombe
	Bir KÖİ projesinde risk belirleme sürecinin başlangıcını, risk profilini ortaya çıkarmak oluşturmaktadır.	Akintote at al.
	Risk profili, projenin bulunduğu ülke, altyapı sektörünün türü ve projeyi çevreleyen benzersiz sosyo-ekonomik ortam da dâhil olmak üzere birçok değişken faktöre bağlıdır.	Akintote at al.
	KÖİ projelerinin risk profilindeki benzersizlik ve çeşitlilik, uzmanların bilgisine dayanan risk tanımlama tekniklerinin kullanılmasına ve benzer projelerde elde edilen tecrübelerin kullanılmasını gerektirmiştir.	Akintote at al.

	Başarılı bir KÖİ modeli için fayda/maliyet oranının tespit edilmesi bir projenin ömrü boyunca karşılaşıcağı risk ve proje maliyetini göz önüne alarak, en etkili tedarik modelinin ne olduğunu belirlemenin ilk aşamasıdır.	OECD
	KÖİ uygulamalarından elde edilen verilerin işlenmesi ve aynı coğrafi bölgede bulunan benzer ekonomik özelliklere sahip diğer ülkelerden proje maliyeti kriterlerinin kullanılması etkili bir yöntemdir.	European Bank
	KÖİ uygulamaları için risk ölçümünün nicelleştirilmesi için yapılandırılmış bir çerçeve sağlamak için standart yönergeler ve kurallar geliştirilmelidir.	European Bank
	Prosedür ve yönergeleri başka ülkeden ithal etmek akılcı bir yaklaşım olacaktır.	European Bank
Risk Değerlendirme	Risk değerlendirmesinin temeli fayda/maliyet (value for money) oranının ölçülmesidir.	UN
	KÖİ yaklaşımının fayda/maliyet olarak en uygun değeri sağladığını test etmeli ve bütün yaşam ömrü maliyeti temelinde projenin kamusal hizmet sunumu ile karşılaştırıldığında en iyi seçenek olduğundan emin olunmalıdır.	UN
	Projenin yalnızca tesis teslimi değil, makroekonomik açıdan da değerlendirilmesi, ekonomi üzerindeki etkisi, yerel bölge ekonomisi üzerine etkileri veya ticareti genişletme, kolaylaştırma gibi ikincil ve üçüncül etkilerinin de göz önünde tutulması gerekmektedir.	UN
	Değerlendirme, sözleşmenin ömrü boyunca başlangıçtaki tasarım ve inşaat maliyetlerinden başlamak üzere tüm yaşam döngüsü maliyetlerine ve devir maliyetlerine dayanmalıdır.	UN
	Karşılaştırmalı maliyetlerin temel değerlendirmesinden sonra KÖİ'leri kullanma kararında önemli bir unsur, hükümetten özel ortağa risk aktarılmasıdır.	OECD
	Açıkça belirlenmiş ve standartlaştırılmış bir risk değerlendirme süreci oluşturulmalıdır.	UN
Risk Aktarımı	Risk aktarımı bir KÖİ projesinin yapılandırılmasının temelini oluşturmaktadır.	Yeskombe, OECD
	Bir proje gerçekten "para için değer" sağlıyorsa kamunun riskleri özel sektöre devretmesi için ağır bir bedel ödemesi gerekmeyecektir.	Yeskombe
	Riskler, maliyet ve kalite kamu tarafından yönetilebilir olmalıdır.	OECD
	Bir proje para için değer yaratma konusunda sıkıntılı ise ve kamu yararı adına yine de yapılması gerekiyorsa kamunun riskleri üzerine alması gereklidir.	Yeskombe
	Tanımlanan risk tek bir ortak tarafından yönetilmelidir.	Yeskombe
	Ortak risk çizelgesi, sözleşmenin bir bölümünü oluşturmalı ve risklerin kim tarafından sahiplendiği açık bir şekilde tanımlanmalıdır.	WB
	En düşük seviyede bile olsa her bir risk belirli bir tarafa tahsis edilmelidir (Yani hiçbir risk paylaşılmamalıdır.)	Yeskombe, BM

	Riskin tahsisinin amacı, her bir risk faktöründen kaynaklanan proje sonuçlarındaki bir değişiklikten kaynaklanan maliyeti hangi tarafın yükleneceğini ortaya koymaktır.	WB
	Risk aktarımı tarafların riskleri iyi yönetmesi için teşvikler yaratmayı ve böylece proje avantajlarını iyileştirmek ve maliyetleri azaltmayı hedeflemelidir.	WB
	Risk aktarımı tarafları yüklenmekten hoşlanmadığı risklere karşı sigorta ettirerek proje riskinin genel maliyetini azaltmayı sağlamalıdır.	WB
	Risk çizelgesi, sözleşmenin bir bölümünü oluşturmalı ve risklerin kim tarafından sahiplendiği açık bir şekilde tanımlanmalıdır.	UN
	Bir proje gerçekten “para için değer” sağlıyorsa kamunun riskleri özel sektöre devretmesi için ağır bir bedel ödemesi gerekmeyecektir.	Yeskombe
	Proje risklerinin tam olarak tanımlanmasından sonra, risklerden kaynaklanan maliyet azaltma işlemi yapılmalıdır.	Alfen at al.
	KÖİ projelerinde riski azaltmak için sözleşmeli ilişkiler ağı kullanılabilir. Böylece deneyimli alt yükleniciler riski azaltabilir.	Alfen at al.
	Bir projenin kamu bütçesinden para çıkmaması için KÖİ yoluyla yapılmasını ve bu sebeple kamunun geleceğe yönelik aşırı risk almaması gerekmektedir.	Yeskombe
	KÖİ özel sektöre sadece risk transfer edilmek için para ödenen veya muhasebe standartlarını tutturmak için ilgilenilmesi gereken bir olgu değildir.	OECD
	Kamu açısından bazı riskler ve sorumluluklar devredilemez.	Yeskombe, OECD
	Benzer KÖİ’lerde proje başarısızlık riski, yeni projeler için kullanılmalıdır.	OECD
	Projeye yönelik varlık veya tesisin değişim hızı risk değişimini etkilemektedir.	OECD
	Proje şirketine gereğinden fazla riskin aktarılması da zararlıdır.	Yeskombe
Risk Yönetimi	KÖİ sözleşmesinde hükümete tahsis edilen riskleri ve sorumlulukları izlemek ve yönetmek iyi performans ve sürekli hizmet sunumunun sağlanmasında kritik öneme sahiptir.	WB
	Risk yönetimi projenin fizibilite çalışması aşamasında başlatılmalı, fizibilite çalışmasının bir parçası olarak, belirlenen her seçenekle bağlantılı olarak ortaya çıkabilecek riskleri tanımlamak, değerlendirmek ve nicelleştirmek önemli görülmektedir.	
	Uygulayıcı kurumlar tarafından merkezi bir risk yönetim planı hazırlanmalıdır.	WB
	Bu plan hükümetin yüklendiği veya paylaştığı her bir riski ve ilgili sorumlulukları listelemelidir.	WB
	Her bir risk için oluşturulan plan riski veya etkisini azaltmak için ve aynı zamanda riski izlemek için gerekli bilgileri ve olası eylemleri de tanımlamalıdır.	WB

Bunun için ihtiyaç duyulan bilgi gereksinimleri, sözleşmede tanımlanan raporlama gereksinimlerinin bir parçası olmalıdır.	WB
Sözleşmeye bağlı olarak özel tarafa tahsis edilen bazı riskler, aynı zamanda kamu için de risk yaratıyorsa bu risklerin de izlenmesi gerekir. Örneğin, yaşam döngüsü yaklaşımı ve bakım faaliyetleri plana göre uygulanmazsa, uzun vadeli performans düşüklüğü ve zamanla varlıkların elden çıkma riski kamu sektörünü doğrudan ilgilendirmektedir.	WB
Risk yönetimi planı, sözleşmenin başlamasından önce sözleşme yöneticisi tarafından geliştirilmelidir.	WB
Sözleşme, kapsamlı bir risk listesi içermelidir.	UN, WB
Her bir risk, her risk durumu (Olasılık) ve şiddeti için düşük, orta veya yüksek olarak kategorize edilir.	WB
Risk dağılımının temel bir ilkesi, her bir riskin, onu en iyi yöneten kişiye tahsis edilmesi gerektiğidir. Bu ilkenin uygulanması mümkün olan en fazla riski özel sektöre devretmek anlamına gelmez.	WB, UN, OECD
Risk yönetiminde temel bir ilke, riski en iyi taşıyabilen tarafın, bu riski taşıması için gereken tüm yetkilere sahip olmasıdır.	Yeskombe, OECD, Engel at al.
Projenin risklerinin açıkça tanımlanıp tanımlanmadığı ve ölçülebilir olup olmadığı önemlidir.	OECD
Risk tanımlanamaz veya ölçülemezse, özellikle risk gerçekleştiğinde sözleşme üzerinde anlaşmazlıklar oluşturacaktır.	OECD
Her bir projede; her riskin doğasını, oluşması durumunda riskin etkisini (Finansal veya diğer), KÖİ sözleşmesi kapsamında riskin tahsisini, bu riskin azaltılması yönünde yapılabilecekleri (Alt yüklenicilere aktarılması veya sigorta kapsamına alınması) ve herhangi bir riskin finansal etkisini içeren risk matrisi oluşturulmalıdır.	Yeskombe
Fiziksel varlıklar ile ilişkili riskler, mülkiyete bakılmaksızın hizmet sağlayıcıya bırakılır.	UN
Kamu sektörü kendi risk yönetimini garanti altına almak amacıyla, performans yetersizliği veya projenin devam ettirilememesi durumunda sözleşmeyi iptal etme hakkını muhafaza etmelidir.	UN
Hizmet sağlayıcının başarısız olması durumunda finansman sağlayanların bir dereceye kadar sözleşme yapısında kontrolü olması sağlanmalıdır.	UN, Alfen at al.
KÖİ projeleri, ilgili risklerin tamamı özel sektör tarafından yüklenilmiyorsa, kamu bütçesine yansıtılmalıdır.	OECD
Seçilecek KÖİ modeli risk dağılımı ve sorumlulukların tahsisini de büyük ölçüde belirleyecektir.	OECD
Kamu ve özel sektör arasında risk dağılımı, ister kamu sektöründen ister özel sektöre yönelik örtülü veya açık garantileri içeriyorsa, bu teminatların hesaba katılması gerekir.	OECD

3.6. Finansman ve Gelir Dağılımı

KÖİ projelerinin başarısı büyük ölçüde projenin finansal yapılanmasına bağlıdır. Projede, tüm tarafların beklentilerinin en iyi şekilde gerçekleştirilebilmesi için projenin finansal maliyetini yeterli teşvikle optimal bir düzeye getirmek için makul finansal araçlar kullanılması gerekmektedir.

Faaliyetleri finanse etmek için sermaye piyasalarına erişim, özel sektör katılımcıları için şarttır. Bu sebeple OECD yerel pazara erişim kısıtlamalarının ve uluslararası sermaye hareketleri önündeki engellerin, makroekonomik politika hususları da göz önüne alarak aşamalı olarak kaldırılmasını tavsiye etmektedir. OECD'ye göre iyi işleyen yerli sermaye piyasalarına sahip olan ülkelerde, altyapı sektörlerinde özel işletmelerin, özellikle de uluslararası operatörlerin yer alması daha kolay ve daha ucuzdur. Döviz kurlarının tamamen dönüştürülebildiği ve sermayenin ev sahibi ülkenin içinde ve dışında kolayca hareket edebildiği altyapı operatörleri, operasyonlarını uluslararası rekabetçi fiyatlarla finanse etmekte ve dolayısıyla finansman primini yerli altyapı kullanıcılarına kaydırma imkânına kavuşmaktadır. Altyapı projeleri, tamamen döviz kurları değişim imkânı olmayan veya kazançlarının ve yatırımların geri gönderilmesine kolay erişime sahip olmayan ülkelerde kurulduğunda, döviz kuru riskini azaltmak zor olmakta ve genellikle güçlü bir teşvik ihtiyacı ile yerel olarak fon sağlanması gündeme gelmektedir. Bu durumlarda yatırımcılara yerel sermaye piyasalarına tam erişim sağlayarak altyapı projelerinin başarısı güçlendirilebilir. Bugüne kadar döviz kuru risklerine karşı yatırımcıları tazmin etmeye teşebbüs eden ev sahibi ülkeler tarafından, dövizle bağlantılı altyapı tarifelerini kabul ederek oluşturulan tecrübeler başarılı olamamıştır. (OECD, 2007:17).

OECD özel sektör katılımının finansal piyasaların gelişmesine yardımcı olabileceğini ayrıca vurgulamaktadır. OECD'ye göre altyapı projelerine yönelik krediler, finansman maliyetini düşürme, sermaye piyasalarına derinlik kazandırma ve likiditenin artması gibi ikincil faydalar yaratmaktadır. Piyasanın geliştirilmesine yönelik finansal kaynaklar çoğu ülkenin sigorta ve emeklilik sektörlerinde mevcuttur (OECD, 2007:17).

Hükümet yatırımda ilerleme kararı aldıysa, proje bir ön test incelemesine tabi tutulmalıdır. Projede hangi yatırım yönteminin fayda/maliyet oranının en fazla

olduğu dikkatli bir şekilde araştırılmalıdır. Bu hükümete hangi alım yönteminin daha fazla fayda/maliyet sağlayacağını seçmesinde yardımcı olacaktır. Bu amaçla OECD aşağıdaki hususların incelenmesini tavsiye etmektedir (OECD, 2011:11-12) :

- Her alternatif tedarik moduna göre (a) finansman (b) inşaat (c) operasyon süreçlerinde ortaya çıkan karşılaştırmalı maliyetler nelerdir?

- Projenin riskleri açıkça tanımlanabilir ve ölçülebilir mi? Fayda/maliyet oranını sağlamak için doğru türde riskler özel ortağa aktarılabilir mi? Özel ortağın risk değerlendirme kabiliyeti bir KÖİ projesini araştırması için yeterince sağlam mı?

- Piyasadaki potansiyel rekabet seviyesi nedir?

- Bir sözleşmede bir projenin yapım ve işletme aşamalarını birleştirmenin yararları ne kadardır?

- Benzer KÖİ'lerde proje başarısızlığı riski nedir? Bu tür başarısızlıklarda kamu otoritesinin maliyeti nedir?

- Riskler, maliyet ve kalite dengeleri kamu sektörü tarafından yönetilebilir mi?

- Hizmet/çıktı açıkça tanımlanabilir mi?

- Projeye yönelik varlık/tesis hızlı bir şekilde değişime uğruyor mu?

Diğer taraftan KÖİ projeleri kamu sektörü ile özel sektör arasında yapıldığından özel sektörün bir gelir beklentisi olacaktır. Doğal olarak özel sektör, makul bir yatırım getirisi sağlayacağı yönündeki beklentileri üzerine projeye katılmaktadır. Üçüncü sektör kuruluşlarıyla yapılan projeler haricinde (NGO veya STK'lar, uluslararası fonlar), KÖİ projesinin başarısı dönem boyunca (Son kullanıcılar için) uygun fiyatlı olabilmesine dayanır. Riske göre ayarlanmış bir tüm ömür maliyet hesaplaması yanı sıra, ödeme ve teşvik mekanizmaları, hizmetin işletilmesi ve ek gelir akışları ve projeden çıkış/devir hükümleri açıkça tanımlanmalıdır (BM,2017:15).

3.6.1. Finansman

Kamu, projenin nasıl finanse edileceğini ve sözleşmenin tüm yaşam döngüsü boyunca özel sektör hizmet sağlayıcısına ödeme yapmak için yeterli bütçenin mevcut olup olmayacağını incelemelidir. Ayrıca kullanıcıların hizmet karşılığı ödeme yapması beklendiğinde, ücretler, son kullanıcı katılımını teşvik etmek için makul bir

seviyede ayarlanmalıdır. Proje uygulaması ideal olarak kendi kendini finanse etmelidir (BM, 2017:13).

Bir KÖİ kurmanın maliyeti, devlet kurumları ve özellikle belediyeler için kilit bir endişedir ve bu süreci kolaylaştıracak fonu bulmak, ortaklık amacıyla bir araya gelmiş tarafların ilk aşması gereken bir görev olmalıdır. Bir KÖİ’de işlem maliyetleri, finansal ve sözleşmenin kapanmasına kadar ortaklık projesinin planlanması ve hazırlanması ile ortaya çıkan maliyetleri içerir. Büyük işlem maliyetleri fizibilite çalışmalarının maliyetleri, hukuk danışmanlarının ücretleri ve satın alma ve ihale prosedürlerine yardımcı olmak için danışmanlık ücretlerinden oluşmaktadır (Plummer, 2002:202-203). KÖİ kullanma motivasyonlarından biri tam da kamu hizmet sunumunun maliyetlerini düşürmek için ortaklığın potansiyelini kullanmak olduğundan, işlem maliyetlerini mümkün olduğu kadar azaltmak, ortaklığın başarısı için önemli olacaktır.

Birçok KÖİ projesi büyük ölçüde ticari borçla finanse edilmektedir. Bankalar genellikle projeyi “geri dönüş dışı” veya “sınırlı kaynak” temelinde finanse eder. Bu durum bankanın, sponsorların toplam varlıkları veya bilançoları gibi ek güvenlik kaynaklarına bakmaksızın, yalnızca projenin varlıkları ve proje sözleşmesinde belirtilen gelir akışına baktığı anlamına gelmektedir. Bu nedenle, bankalar, proje finansmanlarının yeterince sağlam olup olmadığını tespit etmek için hassasiyetleri belirlemek ve değerlendirmeler yapmak durumundadırlar. Bankalar ayrıca, maliyet, zamanlama ve tamamlama garantilerini sağlamak için işlerin ve sözleşme idaresinin ilerleyişinde belli derecede kontrol uygulayabilirler (Alfen at al., 2009:24).

KÖİ’ler, yetersiz gelir olması durumunda risk altındadır. Bir proje kamu tarafından finansal olarak destekleniyorsa, ulusal bütçede desteklenme oranında kamu finansmanının seviyesi belirlenmelidir. Proje başlamadan önce, kamu otoritesinin projeyi desteklemek için gereken gelir kaynağını sağlaması gerekmektedir (BM, 2017:16). KÖİ projelerinde özel sektör katılım derecesine bakılmaksızın maliyetlerin son kullanıcılardan ne derece alınabileceği değerlendirilmeksizin başlanılmamalıdır. Yetkililerin, hizmet kapsamı ve hizmetlerin karşılanabilirlik maliyeti ve bu maliyetlerin altyapı kullanıcılarından alınabilecek payı gerçekçi bir değerlendirmeye tabi tutmaları şarttır. Şayet kullanıcı ödemeleri projeyi finanse etmeyecekse, başka hangi finansman kaynaklarının kullanılacağı

ortaya konmalıdır (OECD, 2007:13). Ücretlerin nihai kullanıcılar üzerinde alındığı KÖİ'lerde, işletme sübvansede edilmek durumunda kalınabilir. Kamu kesimi, çoğu zaman, son kullanıcılardan alınabilecek masrafların değerini düzenler. Bu düzenlemenin, bir gelir açığına neden olabileceğini değerlendirmek önemlidir. KÖİ'nin niteliğine bağlı olarak, kamu sektörü gelir açığını kendi bütçesinden karşılayarak kapatabilmekte veya projeden alması gereken kâr veya kirayı almayabilmektedir. Sözleşme imzalanmadan önce bu durum, değer ve gerekçe de dâhil olmak üzere belirlenmeli ve müzakere edilmelidir. (BM, 2017:16).

Şayet proje maliyetini karşılayamıyorsa, BM tarafından önerilen uygun önlemler şunlardır:

- Projeyi desteklemek için ek kaynaklar aranmalı (İç veya dış kaynaklardan),
- Toplam maliyeti düşürmek için proje kapsamının veya özelliklerinin yeniden gözden geçirilmesi,
- Farklı ve karışık ücretlendirme ve bütçe destek mekanizmalarının düşünülmesi,
- İlk sözleşme koşullarının yeniden görüşülmesi değerlendirilmeli,
- Bütçe açığı dengelenemiyorsa, projeye devam edip, etmemek konusunda net bir karar verilmelidir (BM, 2017:16).

KÖİ projesinin finansal değerlendirmesi, projenin geliştirilmesi, inşası ve işletilmesinde rol alan maliyetleri ve imtiyaz süresi boyunca projenin işletilmesinden öngörülen parasal gelirleri sistematik olarak değerlendirir. Finansal değerlendirme, projeden beklenen getiri hakkında bir fikir vermenin yanı sıra, kamu katkısı gerektirip gerektirmediğini de ortaya koyar. Projenin finansal özelliklerine dayanarak yatırımcılar ve borç verenler tarafından projenin finansal uygulanabilirliğini değerlendirmek için aşağıdakiler değerlendirilmelidir (Alfen at al. 2009:29):

- Yatırım getirisi,
- Öz kaynak kârlılığı,
- Net bugünkü değer,
- Geri ödeme periyodu,
- Borçlanma faiz oranı.

Ekonomik değerlendirme, tüm maliyetleri analiz etmenin sistematik bir yoludur. Ekonomik değerlendirme, proje şirketine parasal geri dönüşün ötesinde, projeye ilgili daha geniş ekonomik maliyet ve faydalarla ilgilidir. Ekonomik uygulanabilirlik, finansal uygulanabilirlik ile aynı şekilde hesaplanır. Projenin ekonomik uygulanabilirliğini değerlendirmek için, finansmana bağlı nakit akışları hariç, projeye ilgili parasal maliyetler ve gelirler, doğrudan ekonomik maliyetlere ve faydalara dönüştürülür. Projenin ülke ekonomisi üzerindeki etkileri, yani diğer endüstrilerdeki büyüme ve istihdam üretimi, teknoloji transferi ve iş gücü becerileri gibi projenin dolaylı ekonomik maliyetlerini ve faydalarını tahmin etmektedir. Projenin doğrudan ve dolaylı ekonomik maliyetlerden ve faydalardan elde edilen net faydaları, projenin ekonomik uygulanabilirliği hakkında fikir edinmek için kullanılır (Alfen at al. 2009:29).

OECD'ye göre büyük altyapı hizmetleri, ticari olarak uygulanabilirliği ve sosyal hedefleri dengelemek için geleneksel olarak büyük kamu sübvansiyonları alan sektörler arasındadır. Geçmişte, şeffaf olmayan uygulamalar ile halka gerçek dışı düşük fiyatlarla verilen hizmetler ve yetersiz yıpranma payı nedeniyle altyapı varlıklarının bozulmasına neden olmuştur. Bu sebeple hesaplamalar dikkatlice yapılmalıdır. Sübvansiyonların bütçe-içi finansmanına ikinci en iyi yaklaşım, çapraz sübvansiyon uygulaması olabilir. Örneğin, standart altyapı hizmetleri, kolayca erişilebilir bölgelerdeki haneler için tarifeli yapılırken, uzak topluluklara sübvansiyon edilecek şekilde ayarlanabilir veya farklı fiyatlandırma planları yoluyla mümkün hale getirilebilir (OECD, 2007:13).

Fernando and Rossalini (2015:242) kamunun sübvansiyon yöntemini seçmesinin pazar açısından her zaman yararlı olmayacağını belirtmektedir. Onlara göre desteklerin iki sakıncası bulunmaktadır. Birincisi, kamunun yeterli bir finansal getiri talep etmeden kaynak sağlayan müdahalesi, yatırım ortamının gelişmesini engellemekte ve orta / uzun vadede, bu KÖ'ler için kaynak eksikliğine ve kamu finansmanına giderek artan bir bağımlılığa neden olmaktadır.

İkinci bir kritik yön, kamu yetkililerinin, işlemlerin ekonomik bir değerlendirmesinden ziyade, siyasi iradenin kararlarından politik olarak etkilenebilecek olmalarıdır. Buna ek olarak, eğer kamu proje sırasında yaşanabilecek olası zararları tamamen üstlenerek özel sektörü çekmeye karar verirse, işletmelerin

fırsatçı davranışları benimseme riski artmaktadır. Örneğin, bankaların KÖİ'lere kamu garantisi ile borç verdikleri durumlarda fırsatçı davranarak, firmaların kredi değerliliğini daha az dikkatli bir şekilde değerlendirmelerine neden olacaktır (Fernando and Rossalini (2015:242).

KÖİ projeleri sermaye yapılarında yüksek borçlanma bileşeniyle nitelendirilmektedir. Sermaye yapısının öz sermaye bileşeni normalde proje destekçisi, projeyi KÖİ yolu ile teşvik eden hükümet veya altyapı yatırım fonu tarafından sağlanır. Borç finansmanı normalde ticari bankalar, sermaye piyasaları ve ulusal ve bölgesel kalkınma bankaları tarafından sağlanır. Bunlara ek olarak, KÖİ projelerine finansman sağlayan diğer kuruluşlar (Alfen at al. 2009:29):

- Altyapı müteahhitleri,
- Ekipman tedarikçileri,
- Girişimciler,
- İhracat Kredi Acenteleri,
- İkili ve Çok Taraflı Kuruluşlar,
- Kurumsal Yatırımcılar,
- Ulusal ve Kalkınma Bankalarıdır.

Colverson ve Perera, (2012:12) KÖİ pazarı genişledikçe sermaye piyasalarından yeni finans kaynaklarını keşfetmek gerektiğini ve ülkedeki emeklilik fonları ve özel sermaye fonlarının kullanımıyla daha sofistike altyapı pazarı oluşturulması gerektiğini belirtmektedir. OECD'de, KÖİ'lere sağlanan yeni kaynakların piyasayı geliştireceğini, ticarete ikincil katkılar sunabileceğini buna yönelik finansal kaynakların, çoğu ülkenin sigorta ve emeklilik sektörlerinde bulunduğunu belirtmektedir (OECD, 2007:17).

3.6.2. Gelir Dağılımı ve Ödeme Mekanizması

Finansman konusunun çözümlenmesinden sonra özel sektörün KÖİ'ye katılım amacı olan gelir sağlama konusu, bir KÖİ projesinde düzenlenmesi gereken en önemli konulardan biridir. Çünkü bu konu projenin devamını, hizmet kalitesini doğrudan etkileyen bir süreçtir. Doğal olarak gelirden ve hizmet kalitesinden yola çıkılarak oluşturulacak gelir paylaşımı/ödemesinde performans standartları ön plana çıkacaktır.

BM bir KÖİ sözleşmesinde gelir akışlarının garanti edilmemesini tavsiye etmektedir. Garanti gelir akışı yerine, KÖİ hizmet sağlayıcısı, hizmetin tespit edilen seviyeye ve niteliğine göre ücretlendirilir. Performans ve ödeme rejimini destekleyen model ilke olarak sözleşme başlangıcında oluşturulmalıdır. Sözleşmenin yaşam döngüsü boyunca kullanılacak ücretlendirme mekanizması, başlangıçta müzakere edilmeli ve sözleşmenin imzalanmasından önce sonuçlandırılmalıdır. Sözleşme ve yönetim prosedürleri, katı bir biçimde oluşturulmamalı ancak bir prosedür doğrultusunda müzakere edilebilmeli ve mekanizmada değişiklik yapılmasına izin vermelidir (BM, 2017:21, UNDP, 2008).

BM performansın fiili olarak izlenmesini, şeffaf olmasını ve tarafların performans sapmalarının doğası ve sebebi üzerinde anlaşmaya varması için düzenli olarak toplanmalarını tavsiye etmektedir. Performans seviyesi ödeme koşullarını etkiliyorsa, kesinti seviyesi üzerinde taraflar arasında başlangıçta anlaşmaya varılması gerekir. Herhangi bir tartışmalı "hizmet arızası" doğrudan bir indirim yol açmamalı, bunun yerine yönetim kuruluna yönlendirilmeli ve önceden hazırlanmış bir prosedüre göre karar altına alınmalıdır. Oluşturulacak mekanizma uygulamada, hem otoriteye hem de hizmet sağlayıcıya sınırlı esneklik sağlamalıdır. Örneğin, mekanizma yalnızca projenin başlangıç aşamasında (Genellikle bir yıla kadar) performansını değerlendirmek ve iyileştirmek için bir araç olarak kullanılabilir ve mali kesintilere yol açmaz, elde edilecek veriler gelecek dönem için bir uygulama modeli için ve kesintiler için örnek teşkil edebilir (BM, 2017:21).

Yescombe (2007:227), ödemeler konusunu projenin her aşaması için değerlendirmiştir. Ona göre tamamlanmayan bir şey için ödeme yapılmamalıdır. Bu nedenle, tesis, gerekli standardını tam olarak karşılayana kadar normal olarak ödeme yapılmamalıdır.

Ödemelerin kullanılabilirliğe (Örneğin, konut projelerine) dayalı olduğu bazı KÖİ sözleşmelerinde, bazı tesisler üçüncü taraflara açık hale getirilerek ek gelir elde edebilir. Bir hastane içindeki kafeteryalar, marketler veya bir okulun konferans salonu kirala yöntemi veya işletme yöntemiyle gelir elde edebilir. Veya bir otoyol projesinde yol boyunca yapılacak petrol istasyonları, restoranlar kiralama veya işletme yöntemi ile gelir elde edebilirler. Üçüncü taraf veya ikincil gelirler, hizmet ücretlerini azaltmaya yardımcı olabilir, ancak normal olarak yatırım yapan taraf mali

projeksiyonlarda bu tür gelirleri hesaba katmaya isteksizdirler. Bu durum kamu idaresinin aslında ilk teklif fiyatlandırması esnasında üçüncü taraf gelirlerini hesaplamasına ve fiyatlandırmasına yönelik bir engel teşkil etmektedir. Bu sebeple teklif fiyatlandırmasında üçüncü taraf veya ikincil gelirler için en iyi uygulama kamu kurumu ve proje şirketi arasında bölmektir (Yeskombe, 2007:241).

KÖİ projeleri kamu sektörü ile özel sektör arasında yapılmaktadır ve doğal olarak özel sektör, makul bir yatırım getirisi sağlayacağı yönündeki beklentileri üzerine projeye katılmaktadır. Bu getiri beklentisi üçüncü sektör kuruluşlarıyla yapılan projeler haricinde (NGO veya STK'lar, uluslararası fonlar), KÖİ projesinin dönem boyunca (Son kullanıcılar için) uygun fiyatlı olabilmesine dayanır. (BM, 2017:15).

Ödeme mekanizması, KÖİ'de özel sektörün ücretlerini nereden alacağını tanımlar. Dünya Bankası ücretlendirmeyi, teşvik yaratma ve risk tahsis etme açısından da önemli bir araç olarak tanımlamaktadır. KÖİ ödeme mekanizmalarının temel unsurları şunları içerebilir (WB, 2017a:151):

- Kullanıcı ücretleri; özel sektör tarafından doğrudan hizmet kullanıcılarından toplanan ücretlerdir.
- Hükümet ödemeleri; hükümet tarafından sağlanan hizmetler veya varlıklar için özel sektöre ödeme yapılmasıdır. Bu ödemeler, kullanıma dayalı (Örneğin gölge geçit ücretleri veya çıktı temelli sübvansiyonlar), bir varlığın veya hizmetin belirtilen kaliteye erişilebilirliğine bağlı olarak kullanılabilirlik durumuna bağlı olarak veya belirli kilometre taşlarına ulaşmaya dayalı olan sübvansiyonlar şeklinde olabilir.
- Teşvik ve cezalar; özel sektöre yapılan ödemeler içinden yapılan ceza kesintileri ya da belirli çıktılar ya da standartlara ulaşılmadığı takdirde özel sektör tarafından ödenecek para cezaları veya aksine belirtilen çıktılara ulaşıldığında özel sektöre yapılacak ikramiye ödemelerini içerir.

Yeskombe ise ödeme mekanizmasını daha geniş bir çerçeveden ele almış ve daha inşaat aşamasından itibaren hem özel sektörün kamuya, hem de kamunun özel sektöre yapacağı ödemeleri mekanizmasına katmıştır. Yeskombe'ye (2007:225-227) göre ödeme mekanizması aşağıdaki konuları kapsamalıdır.

- İnşaat sırasında elde edilen gelirler (Kamu arazisinin satışı vb),

- Projenin tamamlanmasında meydana gelebilecek gecikmeler,
- Kamu otoritesi tarafından yapılan katkılar,
- Kamu kurumuna yapılan sermaye harcaması ödemeleri,
- Kamu kurumuna gelir ödemeleri,

Bunlar elbette bir KÖİ projesi içerisinde ödeme yapılması muhtemel alanları içermekte ve ödeme mekanizmasına daha geniş bir açıdan bakmaktadır. Ancak KÖİ’de ödeme mekanizması denilince aslında projenin ödemesini nereden alacağı akla geldiğinden, Dünya Bankası yaklaşımı daha net bir görüş sağlamaktadır. Ancak Yeskombe’nin belirttiği tüm alanlarda, proje boyunca gelir veya giderler oluşacağı için aşağıdaki bölümlerde bu konularda meydana gelebilecek ödemelere de değinilmiştir.

Özel sektörün KÖİ projesine girmesindeki en önemli neden parasal getirisidir. Bu sebeple ödeme yüklenicinin sözleşme süresi boyunca başarmayı kabul ettiği bir dizi performans kriteriyle düzenlenir. KÖİ yüklenicisi, kriterleri yerine getirmeme/getirememe riskini kabul eder ve sapmalar nedeniyle cezalandırılır yani daha az ödeme alır. Ödeme mekanizmasının amacı, KÖİ yüklenicisini gerekli standartlarda hizmet vermeye teşvik etmektir. Ödemeler teslim edilen hizmetin kullanılabilirliği, kalitesi ve hacmine göre ayarlanır (European Bank, 2016:30).

Dünya Bankası devlet ödeme mekanizmasını etkileyen temel hususları aşağıdaki gibi belirtmiştir (WB, 2017a:152):

- Risk tahsisi yöntemi hükümet ödeme mekanizmalarını doğrudan etkiler. Örneğin, kullanım temelli bir mekanizma altında, talep riski ya özel sektör tarafından karşılanır ya da paylaşılır. Şayet paylaşılır ise kullanılabilirlik ödeme mekanizması, talep seviyesiyle ilgili olmayan alternatif bir ödül mekanizması oluşturur. Başlangıçta açık bir sermaye yardımı yapılması, sözleşmenin ömrü boyunca aynı sübvansiyonun mevcudiyet temelinde sağlanmasından daha az risk taşıdığı için tercih edilebilir.

- Çıktı/hizmet özelliklerinin tanımlanması ve performans standartlarının netleştirilmesi ödemelerin iyi tanımlanmış performans gereksinimleriyle ilişkilendirilmesi öncelikli şarttır.

- Ödeme formüllerinin endekslenmesi. Tarife oluşturmada olduğu gibi, ödemeler belirli risk faktörlerine tamamen veya kısmen endekslenabilir, böylece hükümet bu riski üstlenir veya paylaşmak durumunda kalır.

Ödemeler kullanılabilirlik, hizmet kalitesine ve hacme bağlı olduğu için BM bir KÖİ sözleşmesinde gelir akışlarının garanti edilmemesini tavsiye etmektedir. Garanti gelir akışı yerine, KÖİ hizmet sağlayıcısı, hizmetin tespit edilen seviyeye ve niteliğine göre ücretlendirilir. Performans ve ödeme rejimini destekleyen model ilke olarak sözleşme başlangıcında oluşturulmalıdır. Bu model riske göre ayarlanmış bir tüm ömür maliyet hesaplaması yanı sıra, ödeme ve teşvik mekanizmaları, hizmetin işletilmesi ve ek gelir akışları ve projeden çıkış/devir hükümlerini açıkça tanımlamalıdır. Sözleşmenin yaşam döngüsü boyunca kullanılacak ücretlendirme mekanizması, başlangıçta müzakere edilmeli ve sözleşmenin imzalanmasından önce sonuçlandırılmalıdır. Sözleşme ve yönetim prosedürleri, katı bir biçimde oluşturulmamalı ancak bir prosedür doğrultusunda müzakere edilebilmeli ve mekanizmada değişiklik yapılmasına izin vermelidir (BM, 2017:21, UNDP, 2008). BM bu amacı gerçekleştirmek için performansın fiili olarak izlenmesini, şeffaf olmasını ve tarafların performans sapmalarının doğası ve sebebi üzerinde anlaşmaya varması için düzenli olarak toplanmalarını tavsiye etmektedir. Performans seviyesi ödeme koşullarını etkiliyorsa, kesinti seviyesi üzerinde taraflar arasında başlangıçta anlaşmaya varılması gerekir. Herhangi bir tartışmalı "hizmet arızası" doğrudan bir indirim yol açmamalı, bunun yerine yönetim kuruluna yönlendirilmeli ve önceden hazırlanmış bir prosedüre göre karar altına alınmalıdır. Oluşturulacak mekanizma uygulamada, hem otoriteye hem de hizmet sağlayıcıya sınırlı esneklik sağlamalıdır. Örneğin, mekanizma yalnızca projenin başlangıç aşamasında (Genellikle bir yıla kadar) performansını değerlendirmek ve iyileştirmek için bir araç olarak kullanılabilir ve mali kesintilere yol açmaz, elde edilecek veriler gelecek dönem için bir uygulama modeli için ve kesintiler için örnek teşkil edebilir (BM, 2017:21).

Yeskombe'ye göre; KÖİ'lerde proje şirketi, gelirden bir düşüşe yol açacağından, normalde hizmetleri gerektiği gibi sunmak için genel bir güdüye sahiptir. Ancak yine de kullanılabilirliğin sağlanması ve hizmet standartlarına ulaşılmaması durumu için bir ceza mekanizması sözleşmede yer almalıdır (Yeskombe, 2007: 236). BM de hizmet sunumunda tekrarlanan hataların teşvik edilmemesini ve bu nedenle, tekrar edildiğinde ya da bir zaman periyodu içinde

devam ettiğinde kesinti mekanizmasının artan bir etki yaratması gerektiğini belirtmektedir. Ancak hataların düzeltilmesi ve sistemde gerekli düzeltmeleri yapmak için özel sektöre zaman ve izin tanınmalıdır. Oluşturulacak mekanizma finansal kesintilere yol açan temel anahtar göstergelere ve basitçe performansın genel kalitesini belirlemek ve iyileştirilecek alanları belirlemek için diğer göstergelere izin vermelidir. Genellikle sözleşmede, kamu otoritesinin temel göstergeleri yıllık olarak sınırlı bir şekilde değiştirilmesine izin verilir. Bu, izleme ve değerlendirmenin etkisinin sözleşme boyunca devam etmesini sağlamak amacıyla uygulanmalıdır (BM, 2017:21-22).

Avrupa Bankasına göre (European Bank, 2016:32) ise; ödeme mekanizmasının çeşitli bölümlerine belirli sayıların atanmasına ilişkin çok sayıda ayrıntı vardır. Bu, kalibrasyon olarak adlandırılan bir süreçtir. Ödeme mekanizmasının kalibrasyonu için en yaygın yaklaşım, teslim edilen projeyi yansıtan tam bir çalışma modeli geliştirmektir. Kalibrasyon, hizmetlerin çıktısı bağlamında değerlendirilmelidir. Bu sadece sağlanacak olan hizmetleri değil aynı zamanda bu hizmetlere verilen önceliği ve KÖİ yüklenicisine bir hizmet çöküntüsünü çözmek için mevcut düzeltme süresini de tanımlamalıdır. Ödeme mekanizmasının kalibrasyonu aşağıdakilerin gerçekleştirilmesini kolaylaştırabilir:

- Ödeme düzeyinin, hizmet düzeyi ve erişilebilirlik düzeyi ile uygun bir şekilde bağlantılı olmasını sağlamak,
- Her bir başarısızlığın, başarısızlık şiddetini de yansıtacak şekilde kesintilerini ayarlamak,
- Ardışık ve aralıklı servis arızaları (Devam eden veya tekrarlanan arızalar için) için uygun ödeme kesintileri oranlarını oluşturmak,
- Kesintilerin, hizmet kalitesinde sapma yaşanmaması için hizmetin tüm alanlarında dengeli olmasını sağlamak.

Avrupa Bankası açısından KÖİ sözleşmesi çok uzun bir süre için yapılacağından hem kamu sektörü açısından kritik öneme sahip olan hizmet kalitesinde düşüş olmamasını sağlamak, hem de özel sektör açısından kritik öneme sahip olan, kontrat süresince kontrat dışı maliyetlerle karşı karşıya kalmamayı sağlayacak bir mekanizma kurulmalıdır. Bunun için de hizmet veya çıktı özellikleri zaman zaman incelenip güncellenmeli, piyasa oranlarına göre hizmet ödemeleri

yeniden müzakere edilmeli, verimliliği artırmak ve mümkün olan en iyi uygulamaya ulaşmak için tedarik zinciri gözden geçirilmelidir (European Bank, 2016:34). Bu durumun mümkün olabilmesi için söz konusu müzakere süreleri sözleşme esnasında ortaya konmalı ve fiyat, hizmet kalitesi, teçhizatın yapılması gerekli teknolojik yenilenmeler gibi konular belirtilen sürelerde pazar ve piyasa testlerinden geçirilerek yeniden değerlendirilmelidir.

Yeskombe (2007:226-227) kamunun hizmet ücretlerini mümkün olduğunca düşük tutmak için, KÖİ sözleşmesini mümkün olduğunca uzun yapması gerektiğini belirtmektedir. Diğer taraftan şayet proje özel sektörün kendi öz kaynağından yapılmaksızın, kredi alınarak yapılacak ise uzun dönemde ödenecek kredi yükünün artacağı değerlendirilmelidir. Temel olarak hizmet ücretlerinin sözleşmenin ömrü boyunca aynı olması ve sunulan hizmetin de aynı kalitede devam etmesi gerekmektedir. Yeskombe bunu, “nesiller arası eşitlik” meselesi olarak nitelendirmektedir. Çünkü ona göre, çocuklarımızın bugün bizim faydalandığımız hizmetler için orantısız ödemeler yapmasını beklememeliyiz.

KÖİ’lerde hem hükümet hem de kullanıcı tarafından ödenen ikramiyeler ve cezalar belirli sonuçlarla bağlantılı olmalıdır. Devlet tarafından ödeme yapılan durumlarda ikramiye ve cezalar genellikle düzenli ödemeler üzerinden yapılır. Hükümetler ayrıca, kullanıcı tarafından ödenen ücretlendirmelere katkı sağlayabilir veya ikramiyeler verebilirler (WB, 2017a:152). Yeskombe’ye göre de (2007:237), şayet hizmet kalitesi proje şirketi tarafından belirgin bir şekilde artırılıyorsa ve bu durum sözleşme sebebiyle şirkete ilave bir değer yaratmıyorsa kamu bütçesi uygunluğu oranında firma teşvik için ödüllendirilmelidir.

Yeskombe’ye göre (2007:237), kullanılabilirlik ve performans kesintilerinin, hizmet ücreti akışını büyük ölçüde aşındırması muhtemel değildir. Çünkü borç verenlerin muhtemel bir zarar senaryosu içeren KÖİ sözleşmesini finanse etme ihtimalleri düşüktür ve zaman içerisinde gerekli tedbirleri alma yönünde davranırlar. Yine de kesinti uygulaması kamu kurumunun hizmetlerin yeterince sağlanamaması nedeniyle, diğer sonuçsal kayıplar yaşamaması için hayati bir konudur (Yeskombe, 2007:237). Yani ücretlerde kesinti yapılmasına yönelik yapılacak düzenlemeler hizmetlerin doğru sağlanması için kamunun elindeki tek silahtır. Bu yüzden

sözleşmede yapılacak düzenlemeler her ihtimali ortaya koyacak şekilde düşünülmelidir.

Ancak hem ödeme mekanizmalarında hem de teşvik ve ceza mekanizmalarında yeniden düzenleme ve müzakere ihtiyacı olabileceği akılda tutulmalıdır (WB, 2017a:152). Sözleşme veren makamın, hizmet gereksinimlerini sözleşme süresi boyunca doğru olarak tahmin etmesi zor olabilir. Sözleşmeler, genellikle, değişen koşullara (Değişen teknolojiyi de içerebilir) cevap olarak servis gereksinimlerindeki değişikliklerin ele alınmasına yönelik yaklaşımlar geliştirir. Bu değişiklikler genelde dört kategoride ele alınır;

- Ek maliyet gerektirmeyen varyasyonlar,
- Küçük değişiklikler,
- Kurumsal değişiklikler (Hizmet şartlarındaki değişiklikler),
- Özel sektör tarafından talep edilen varyasyonlar.

Enflasyon gibi faktörler için düzenli ayarlamalar yapmak için tarifeler veya ödemeler, formüller tarafından sıklıkla belirlenir. KÖİ sözleşmesi, bu formüllerin gözden geçirilmesi için mekanizmaları içermesi daha uygun olacaktır (WB, 2017a:153).

Bazı KÖİ sözleşmeleri, maliyetlerin piyasa koşullarına göre ayarlanabilmesi için belirli alt hizmetler için periyodik pazar testleri veya kıyaslama yapılmasını gerektirir. Bu, genellikle daha kısa süresi olan yumuşak hizmetlerle birlikte (Temizleme gibi), uzun ömürlü bir varlığın (Bir okul veya hastane tesisi gibi) sağlanmasını içerdiği durumlarda yapılır. Burada amaç yumuşak hizmetler için ücretlendirmenin periyodik pazar testleri veya kıyaslama aracılığıyla piyasa koşullarına uygun olarak tutulmasıdır. Çünkü Piyasa testi yumuşak hizmetlerde fiili maliyetler için büyüklüğüne bağlı olarak düşme eğilimindedir ve hizmet sağlayıcılar normalde bu tür hizmetler için sabit bir fiyat (Basit enflasyon endekslemesi ile) sağlanması yönünde eğilimli olmalarından kaynaklanmaktadır (WB, 2017a:154).

Yeskombe'nin ödemeler için net bir kuralı vardır: kamu, tamamlanmayan bir şey için ödeme yapmamalıdır. Şayet sözleşme, imtiyaz sözleşmesi ise kullanıcılar hizmetten tam olarak faydalanmaya başlamadan ödeme yapmazlar. Ancak, inşaat döneminde proje şirketi tarafından bir çeşit geçici hizmet sağlanıyorsa, ya da proje

aşamalı olarak yapılıyorsa o zaman bunun için makul bir ödeme yapılabilir (Yeskombe, 2007: 227).

Yeskombe KÖİ modeline göre, ödeme mekanizmalarının da değişiklik gösterdiğini belirtmektedir. Bir otoyol projesi ile bir hastane projesinin KÖİ modeli ve finansmanı çok farklı olduğu için ödeme mekanizması da doğal olarak farklı olacaktır. Ancak KÖİ sözleşmesinin türü ne olursa olsun ödeme mekanizması operasyonel harcamaları, finans sağlayan kuruluşlara yapılacak ödemeleri ve öz kaynak getirilerini hesaba katmalıdır (Yeskombe, 2007:225-226).

İmtiyaz projelerinde de proje, kısmen kamu sektörü finansmanı ile olabilir; bu nedenle, (Örneğin, hâlihazırda kullanılmakta olan bir yolun büyütülmesi gibi bir projede), kullanıcılardan para toplanıyorsa yeni ücretli yol bölümü inşa edilirken, mevcut gelir projeyi daha uygun hale getirmek için imtiyaza dâhil edilebilir. Ancak yol zaten vergi mükelleflerinin parası ile yapıldığı için kamu bu gelirin topluca tahsil edilmesini isteyebilir. Bu durumda kamu kesimine bir katkı ödemesi yapılmış olur. Ancak tüm bu ödemeler sözleşmede belirtilmelidir (Yeskombe, 2007: 228).

Şayet proje bir imtiyaz sözleşmesi ise; kamu başlangıçta bir “imtiyaz ücreti” ödemesi alacaktır. Şayet ödeme alt yapının kullanımına dayanarak süreç içinde alınıyorsa, kamu projeye fiilen finansör olmuş ve projenin başarısını paylaşmak gibi makul bir yol seçmiş demektir. Ancak bu durumda kamu, projenin işletilmesinde söz sahibi olmaksızın yatırım yapmış olacaktır (Yeskombe, 2007: 228).

BM’ye göre ise; kullanıcıların ücretlendirilmesiyle ilgili bir imtiyaz verildiğinde ücret tarifesi belirleme ve bu tarifeyi zaman içerisinde ayarlama yaklaşımı önemli bir risk dağılım mekanizması haline gelir. Bazı KÖİ’ler, özel sektör tarifeleri ve tarife yapısını belirlemede serbest olabilir. Bununla birlikte, kullanıcı tarafından ödenen KÖİ’ler birçok durumda tekel özellikli sektörlerde bulunduğundan tarifeler, genellikle kullanıcıları korumak için kamu tarafından (Hizmet standartları ile birlikte) düzenlenir. Risk dağılımı için kilit soru, tarifelerin nasıl değiştirileceğidir. Enflasyon veya diğer ekonomik göstergelerdeki değişikliklerle veya farklı maliyet türlerinde değişikliklerle veya döviz kuru ile ilişkilendirilebilir. Tarifeler, KÖİ sözleşmesinde veya yönetmelikte veya bu ikisinin bir kombinasyonunda tarife formüllerinin oluşturulmasıyla kontrol edilebilir. Örneğin, başlangıçta tarife düzeylerini belirleyen bir tarife formülü ayarlanabilir ve tarifenin

düzenli olarak revize edildiği veya enflasyona göre otomatik olarak ayarlandığı bir formül oluşturulabilir. Sözleşmede düzenli tarife formüllerine yer verilebilir (WB, 2017a:152).

Proje bir YİD modeli ve kullanıcı ücretlerine dayanacaksa, özel sektör yatırımcıları bir tesis için talep riskini almaya isteklidir. Ancak imtiyaz için öngörülen kullanım ve hizmet ücretleri, projenin mali açıdan uygun hale getirilmesi için yetersiz nakit akışı yaratırsa, kamu projeyi desteklemek için çeşitli araçlar kullanılabilir. Yatırım katkısı sunmak, gelir garantisi vermek, sübvansiyonlar veya borç garantileri şeklinde kamu projeyi destekleyebilir (Yeskombe, 2007: 228-231).

Ancak projeden elde edilen gelir beklentilerin üzerinde gerçekleşirse, proje şirketi yatırımcılarının kullanım riskini üstlendiği için ve gelir artışı, şirketin çabaları sonucu oluşmuş ise şirketin bu geliri almasının adil bir bakış açısı olabileceği söylenebilir. Ancak gelir kamunun yaptığı başka bir yatırımdan dolayı artış sağlıyorsa gelirin paylaşılması yoluna gidilmesi gerekir (Yeskombe, 2007: 233). KÖİ modelinde kamu sektörü kullanım hacmi için tam risk almaktadır. Dolayısıyla, hizmet talebi olup olmadığına bakılmaksızın, KÖİ yüklenicisi, çıktı belirtilerinde belirlenen performans parametrelerinin karşılanması şartıyla tam bir ödeme alma hakkına sahiptir. Buna ek olarak, kullanım % 100'ü aşarsa (Yani bir hastanedeki yatak doluluğu veya odabaşına düşen öğrenci sayısı belirlenen maksimum değerden yüksek olduğunda) yüklenici, genellikle, sözleşme değişiklik hükümleri aracılığıyla üzerinde mutabık kalınan ek ödeme hakkına sahiptir (European Bank, 2016:30).

Şayet proje bir YKD modeli ise; gölge ücretlendirme olacaktır. Gölge ücretlendirme kullanıcılardan ziyade kamu otoritesi tarafından ödenen kullanıma dayalı ödemelerdir. Ancak devlet bir kullanım garantisi vermiş ise; kullanım azlığından doğacak gelirler sınırlandırılmalıdır. Ancak Yeskombe (2007) bu gibi kullanım durumlarına dayalı garantilerin, KÖİ'nin ilk yıllarında görülebileceğini ancak yıllar içinde tahminlerin düzeleceğini belirtmektedir (Yeskombe, 2007: 233-236).

KÖİ kapsamındaki bir YİD modelinde ücretler ancak tesis “kullanılabilir” olduğunda tahsil edilebilir. Ya da bir elektrik santralının mevcut olması için, sadece bu sistemin devreye girme kabiliyetini göstermesi ve güç üretmesi yeterlidir. Fakat YKD modeli kapsamında, “kullanılabilirlik” kavramı genellikle bundan daha

karmaşıktır. Bir hapishane, hastane veya okul gibi bir kamu hizmeti binasının erişilebilirliğini ölçmek çok daha zordur. Ayrıca sunulan hizmet kalitesi de devreye girmektedir. Bu yüzden YKD modeli ile çalışan KÖİ'lerde ödeme yapıları normalde iki ana özelliğe sahiptir:

- Hizmet sunumunda erişilemeyen bir kısım mevcut ise bu kısmın toplam hizmet içindeki ağırlığına (kritik, orta, düşük önemli hizmetler gibi) göre ödeme kesintileri yapılır;
- Hizmet kalitesi, performans göstergeleri ile izlenir ve yeterli performans sağlanamazsa ödemede azalım yapılır.

Yukarıdaki iki madde içinde erişilebilirlik kritik öneme sahiptir. Bu nedenle erişilebilirlikte bir sorun yaşandığında anında ödeme kesintilerine yol açmalıdır. Kötü hizmet kalitesi, tesisin derhal kullanılmasını engellemez, ancak zaman içinde bir etkisi olur ve bu nedenle, ödeme kesintileri yapılmadan önce proje, firmasına performans düzeltilmesi için zaman tanınmalıdır (Yeskombe, 2007: 236-237).

Şayet inşaat aşamasında bir gecikme olursa, tesis işletme aşamasına geçmekte gecikeceğinden yatırımcılar için tesisin geri dönüşünü uzayacak ve bir kayıp yaşanacaktır. Diğer taraftan kamu idaresi, geç hizmet alımından dolayı kaynaklanan bir kayıp yaşarsa, hizmetin devam ettirilmesi için başka düzenlemeler yapmak zorundadır. Eğer bu gibi ek maliyetler makul bir şekilde önceden tahmin edilebiliyorsa ve ölçülebiliyorsa, KÖİ sözleşmesi kapsamında gecikmeler için tazminat konulması doğru bir yaklaşımdır. Kamunun gecikme nedeniyle yaşayacağı zararlar hakkında önceden kararlaştırılmış adil bir teminat mektubu alması bir uygulama yöntemidir. Gecikme süreleri ve ödenecek maksimum miktarlar normal olarak sınırlandırılmalıdır. Şayet gecikmeler sözleşmede belirtilen süreleri aşarsa kamu sözleşmeyi fesih etme yetkisini sözleşmeye dâhil etmelidir (Yeskombe, 2007: 227).

3.6.3. Devlet Garantileri ve Sübvansiyon

Sözleşme otoritesi bazen hacim hizmetlerinde, her bir belirli hizmet için (Örneğin, yolcu sayısı, çamaşırhane, laboratuvar testleri, vb.) minimum bir kullanım hacmini garanti eder ve bu nedenle yükleniciye, kullanım garantili eşğin altındaysa bile sabit minimum tutar ödemek zorunda kalır. Özel sektörün genelde daha yüksek teminatlı taleplere sahip projeleri tercih edeceği aşıkârdır. Öte yandan, garanti edilen

talep eşiğinin çok yüksek veya çok düşük olması, fayda/maliyet üzerinde önemli bir etkiye sahip olabilir. Bu nedenle, güvenilir hizmet talebi/kullanım tahminleri oluşturmak için fazladan gayret sarf etmek gerekmektedir. Öte yandan, KÖİ yüklenicisi, sözleşme makamının garanti edilen kullanım seviyesinden her zaman yüksek bir talep hacmini karşılama kapasitesini korumayı kabul eder. Gerçek kullanım, garanti edilen minimum değerin üstünde, ancak kabul edilen maksimum kullanım seviyesinin altındaysa, sözleşme makamı yalnızca kabul edilen hizmet birimi maliyet oranlarında kullanılan fiili kullanım için ödeme yapar. Kullanım, üzerinde anlaşmaya varılan maksimum kullanım seviyesini aşarsa, KÖİ yüklenicisi, genellikle, sözleşme değişiklik hükümleri yoluyla, üzerinde mutabık kalınan ek ödeme hakkına sahiptir (Bazen daha yüksek oranlarda) (European Bank, 2016:30-31).

Ancak bu durumda kamunun kullanım hacmi tahmini doğru yapması gerekmektedir. Bir projenin, var olan altyapıyı değiştirmek için tasarlandığı durumlarda (Örneğin, bir veya daha fazla mevcut mahkemenin yerini alacak yeni bir merkezi mahkeme binası), mevcut kullanım seviyeleri ve zamanla eğilimlerle ilgili bilgiler, tahminlerin bilinmesinde çok değerli olabilir. Bununla birlikte, kullanım tahminlerinde diğer sosyo-ekonomik parametrelerin ve ticari faktörlerin de hesaba katılması gerekir. Sağlık projeleri, nüfus artışı ve sağlık istatistikleri için nüfusun yaşlanması ve diğer eğilimler talep tahmininde önemli bir rol oynayabilir. Rekabet, kullanıcıların davranışları ve teknoloji konuları, kullanım tahmininde de önemli bir rol oynayabilir. (European Bank,2016:31). Bir otoban üzerinden geçecek araç miktarını yanlış hesaplamak kamuya gereksiz ödeme olarak yansiyacaktır. Bu durum kamu bütçesinden boşa giden para olarak KÖİ projelerinin kamuoyuna yanlış tanıtılması sorununu beraberinde getirecektir.

Kamu bir projeyi uygun maliyetli hale getirilmek veya hizmet ücretlerini düşürmek için yapım aşamasında finansal bir katkı sağlar ise bu sözleşmede ayrıca düzenlenmelidir. Ya da bu katkı, yukarıda tartışıldığı gibi, inşaat sırasında elde edilen gelirden ya da yeni tesisin inşası sonucunda fazla arsanın satış gelirlerinden elde edilebilir. Bu katkılar ve ödeme şekilleri sözleşmede belirtilmelidir (Yescombe, 2007:228).

Finansman ve gelir dağılımı hususunda elde edilen kritik başarı faktörleri aşağıdaki tabloda verilmiştir.

Tablo 17: Finansman ve Gelir Dağılımı Hususunda Elde Edilen Kritik Başarı Faktörleri

ALAN	BAŞARI FAKTÖRÜ	KAYNAK
Finansman	Yerel pazara erişim kısıtlamalarının ve uluslararası sermaye hareketleri önündeki engeller aşamalı olarak kaldırılmalıdır.	OECD
	Bir KÖİ kurmanın maliyeti, devlet kurumları ve özellikle belediyeler için kilit bir endişedir ve bu süreci kolaylaştıracak fonu bulmak, ortaklık amacıyla bir araya gelmiş tarafların ilk aşması gereken bir görev olmalıdır.	Plumber
	Kamu, projenin nasıl finanse edileceğini ve sözleşmenin tüm yaşam döngüsü boyunca özel sektör hizmet sağlayıcısına ödeme yapmak için yeterli bütçenin mevcut olup olmayacağını incelemelidir.	UN
	Kullanıcıların hizmet karşılığı ödeme yapması beklendiğinde, ücretler, son kullanıcı katılımını teşvik etmek için makul bir seviyede ayarlanmalıdır.	UN
	Proje başlamadan önce, kamu otoritesinin projeyi desteklemek için gereken gelir kaynağını sağlaması gerekmektedir.	UN
	Bir proje kamu tarafından finansal olarak destekleniyorsa, ulusal bütçede desteklenme oranında kamu finansmanının seviyesi belirlenmelidir.	UN
	Proje uygulaması ideal olarak kendi kendini finanse etmelidir.	UN
	KÖİ'ler, yetersiz gelir olması durumunda risk altındadır.	UN
	Hükümet yatırımda ilerleme kararı aldıysa, proje bir ön test incelemesine tabi tutulmalıdır. Projede hangi yatırım yönteminin fayda/maliyet oranının en fazla olduğu dikkatli bir şekilde araştırılmalıdır.	OECD
	Özel sektör katılımının finansal piyasaların gelişmesine yardımcı olabileceği göz önünde bulundurulmalıdır.	OECD
	Riske göre ayarlanmış bir tüm ömür maliyet hesaplaması yanı sıra, ödeme ve teşvik mekanizmaları, hizmetin işletilmesi ve ek gelir akışları ve projeden çıkış/devir hükümleri açıkça tanımlanmalıdır	UN
	Özel sektör katılımı finansal piyasaların gelişmesine yardımcı olacaktır. Bu tür finansal kaynaklar çoğu ülkenin sigorta ve emeklilik sektörlerinde mevcuttur.	OECD
	Proje için yapılacak ekonomik değerlendirme, proje şirketine parasal geri dönüşün ötesinde, projeye ilgili daha geniş ekonomik maliyet ve faydalarla ilgilidir.	Alfen at al.
	Projenin doğrudan ve dolaylı ekonomik maliyetlerden ve faydalardan elde edilen net faydaları, projenin ekonomik uygulanabilirliği hakkında fikir edinmek için kullanılmalıdır.	Alfen at al.
Şayet kullanıcı ödemeleri projeyi finanse etmeyecekse, proje risk altında olacağından başka hangi finansman kaynaklarının kullanılacağı ortaya konmalıdır.	OECD	

	İşlem maliyetlerini mümkün olduğu kadar azaltmak, ortaklığın başarısı için önemli ve önemli olacaktır.	Plumber
	Ülkedeki emeklilik fonları, özel sermaye fonları ve sigorta fonları kullanımıyla daha sofistike altyapı pazarı oluşturulması gerekmektedir.	Colverson & Perera, OECD
	KÖİ'lere kamunun desteği yatırım ortamının gelişmesini engelleme ve orta / uzun vadede, kaynak eksikliğine ve kamu finansmanına giderek artan bir bağımlılığa neden olabilir.	Fernando & Rossalini
	Kamu subvansiyonu yetkililerinin, işlemlerin ekonomik bir değerlendirmesinden ziyade, siyasi iradenin kararlarından politik olarak etkilenebilecek olmalarına yol açabilir.	Fernando & Rossalini
Gelir Dağılımı ve Ödeme Mekanizması	Bir KÖİ sözleşmesinde gelir akışları garanti edilmemelidir.	UN, UNDP, European Bank
	Garanti gelir akışı yerine, KÖİ hizmet sağlayıcısı, hizmetin tespit edilen seviyeye ve niteliğine göre ücretlendirilir.	UN, UNDP
	Performans ve ödeme rejimini destekleyen model ilke olarak sözleşme başlangıcında oluşturulmalıdır.	UN, UNDP
	Sözleşmenin yaşam döngüsü boyunca kullanılacak ücretlendirme mekanizması başlangıçta müzakere edilmeli ve sözleşmenin imzalanmasından önce sonuçlandırılmalıdır.	UN, UNDP
	Sözleşme ve yönetim prosedürleri, katı bir biçimde oluşturulmamalı ancak bir prosedür doğrultusunda müzakere edilebilmeli ve mekanizmada değişiklik yapılmasına izin vermelidir.	UN, UNDP
	Performans fiili olarak izlenmeli, şeffaf olmalı ve tarafların performans sapmalarının doğası ve sebebi üzerinde anlaşmaya varması için düzenli olarak toplanmaları tavsiye edilmektedir.	UN
	Performans seviyesi ödeme koşullarını etkiliyorsa, kesinti seviyesi üzerinde taraflar arasında başlangıçta anlaşmaya varılması gerekir.	UN
	Herhangi bir tartışmalı "hizmet arızası" doğrudan bir indirimle yol açmamalı, bunun yerine yönetim kuruluna yönlendirilmeli ve önceden hazırlanmış bir prosedüre göre karar altına alınmalıdır.	UN
	Oluşturulacak ödeme mekanizması uygulamada, hem otoriteye hem de hizmet sağlayıcıya sınırlı esneklik sağlamalıdır.	UN
	Ona göre tamamlanmayan bir şey için ödeme yapmamalıdır.	Yeskombe
	Bazı tesislerin üçüncü taraflara açılması veya kiralanması yolu ile ikincil gelirler elde ediliyorsa kamu ile özel şirket arasında kazancı bölüşmek en iyi uygulamadır.	Yeskombe
	Yetkililerin hizmet kapsamı ve hizmetlerin karşılanabilirlik maliyeti ve bu maliyetlerin altyapı kullanıcılarından alınabilecek payı gerçekçi bir değerlendirmeye tabi tutmaları şarttır.	OECD
	Ödeme mekanizmasının amacı, KÖİ yüklenicisini gerekli standartlarda hizmet vermeye teşvik etmektir.	European Bank

Uygulanmış ve geçerli ödeme mekanizmalarını kullanılmalıdır.	European Bank
Ödeme mekanizmaları, projelerin operasyonel ve stratejik önceliklerini yansıtacak şekilde kalibre edilmelidir.	European Bank
Basit ödül/ödeme kriterleri uygulanmalıdır.	OECD
Sözleşme yönetimi hizmetlerin sözleşmeye uygun olarak sürekli ve yüksek bir standartta teslim edilmesini ve buna göre ödemeler veya cezaların belirlenmesi sağlamalıdır.	WB,UN
Herhangi bir ikramiyenin kapsamı sınırlı olmalıdır.	BM
Ücretlendirilen birimlerin sayısı ve bu ödemenin doğruluğunun, hizmet sağlayıcıya üzerinde anlaşmaya varılan bir ilk ödeme planına karşı ödeme yapmak için kullanılan net göstergeler olması gerekir.	BM
Gereksiz yere cezai kesintilerden kaçınılmalıdır.	European Bank
Bazı KÖİ sözleşmeleri, maliyetlerin piyasa koşullarına göre ayarlanabilmesi için belirli alt hizmetler için periyodik pazar testleri veya kıyaslama yapılmasını gerektirir.	WB
Tarifeler enflasyon veya diğer ekonomik değişkenlerdeki değişikliklerle veya farklı maliyet türlerinde değişikliklerle veya döviz kuru ile ilişkilendirilebilir.	WB
Risk tahsisi yöntemi hükümet ödeme mekanizmalarını doğrudan etkiler. Örneğin, kullanım temelli bir mekanizma altında, talep riski ya özel sektör tarafından karşılanır ya da paylaşılır.	WB
Çıktı/hizmet özelliklerinin tanımlanması ve performans standartlarının netleştirilmesi ödemelerin iyi tanımlanmış performans gereksinimleriyle ilişkilendirilmesi öncelikli şarttır.	WB
Ödemeler belirli risk faktörlerine tamamen veya kısmen endekslenebilir, böylece hükümet bu riski üstlenir veya paylaşmak durumunda kalır.	WB
Hem ödeme mekanizmalarında hem de teşvik ve ceza mekanizmalarında yeniden düzenleme ve müzakere ihtiyacı olabileceği akılda tutulmalıdır.	WB
KÖİ sözleşmesinde gelir akışlarının garanti edilmemesi gerekir.	UN
Hataların düzeltilmesi ve sistemde gerekli düzeltmeleri yapmak için özel sektöre zaman ve izin tanınmalıdır	UN
KÖİ sözleşmesinin türü ne olursa olsun ödeme mekanizması operasyonel harcamaları, finans sağlayan kuruluşlara yapılacak ödemeleri ve öz kaynak getirilerini hesaba katmalıdır.	Yeskombe
Kötü hizmet kalitesini cezalandıran kesinti uygulaması genellikle sınırlı olacak şekilde tutulmalıdır.	WB, European Bank
Kamu hizmet ücretlerini mümkün olduğunca düşük tutmak için, KÖİ sözleşmesini mümkün olduğunca uzun yapmalıdır.	Yeskombe

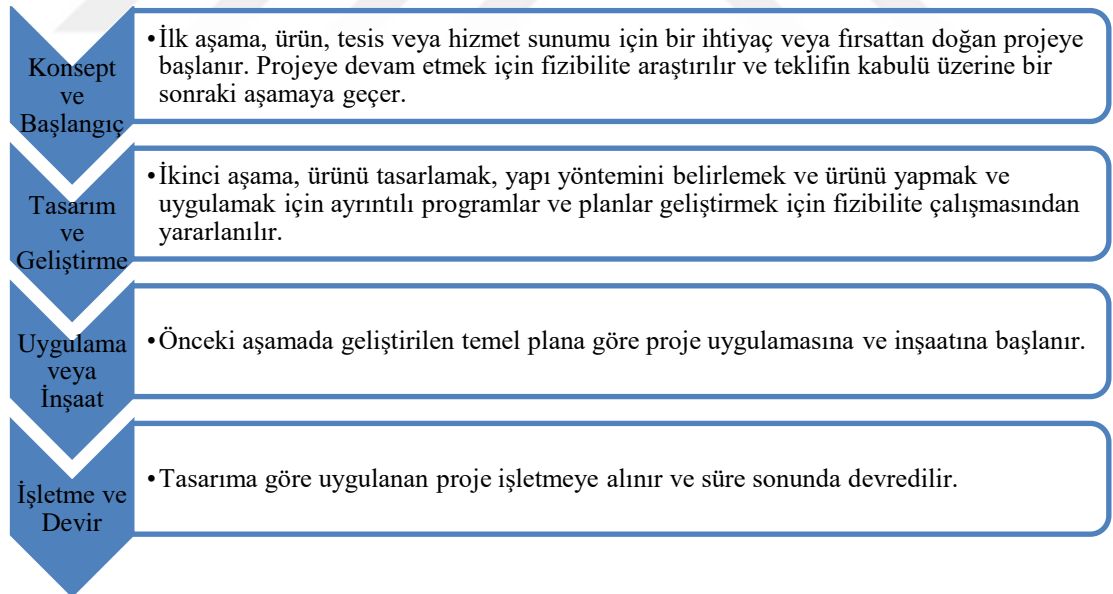
	Temel olarak hizmet ücretlerinin sözleşmenin ömrü boyunca aynı olması ve sunulan hizmetinde aynı kalitede devam etmesi gerekmektedir.	UN
	Kamu tamamlanmayan bir şey için ödeme yapmamalıdır.	Yeskombe
	Devlet bir kullanım garantisi vermiş ise; kullanım azlığından doğacak gelirler sınırlandırılmalıdır.	Yeskombe
	Performans seviyesi ödeme koşullarını etkiliyorsa, kesinti seviyesi üzerinde taraflar arasında başlangıçta anlaşmaya varılması gerekir.	UN
	Herhangi bir tartışmalı "hizmet arızası" doğrudan bir indirim yol açmamalı, bunun yerine yönetim kuruluna yönlendirilmeli ve önceden hazırlanmış bir prosedüre göre karar altına alınmalıdır.	UN, Yeskombe
	Erişilebilirlikte bir sorun yaşandığında anında ödeme kesintilerine yol açmalıdır.	WB, UN
	Ödeme kesintileri yapılmadan önce proje firmasına performans düzeltmesi için zaman tanınmalıdır.	WB, UN
	Şayet hizmet kalitesi proje şirketi tarafından belirgin bir şekilde artırılıyorsa kamu bütçesi uygunluğu oranında firma teşvik için ödüllendirilmelidir.	Yeskombe
	KÖİ projelerinde özel sektör katılım derecesine bakılmaksızın maliyetlerin son kullanıcılardan ne derece alınabileceği değerlendirilmeksizin başlanılmamalıdır.	OECD
	Kullanıcı ödemeleri projeyi finanse etmeyecekse, başka hangi finansman kaynaklarının kullanılacağı ortaya konmalıdır.	OECD
Devlet Garantileri ve Sübvansiyon	Güvenilir hizmet talebi/kullanım tahminleri oluşturmak için fazladan gayret sarf etmek gerekmektedir.	European Bank
	Özel sektörün genelde daha yüksek teminatlı taleplere sahip projeleri tercih edeceği aşikârdır.	European Bank
	Garanti edilen talep eşiğinin çok yüksek veya çok düşük olması, fayda/maliyet üzerinde önemli bir etkiye sahip olabilir.	European Bank
	Devlet bir kullanım garantisi vermiş ise; kullanım azlığından doğacak gelirler sınırlandırılmalıdır.	Yeskombe
	Kullanım tahminlerinde diğer sosyo-ekonomik parametrelerin ve ticari faktörlerin de hesaba katılması gerekir.	European Bank
	Kamu bir projeyi uygun maliyetli hale getirilmek veya hizmet ücretlerini düşürmek için yapım aşamasında finansal bir katkı sağlar ise bu sözleşmede ayrıca düzenlenmelidir.	Yeskombe

3.7. Operasyon ve Sözleşme Yönetimi

Önceki bölümlerde bahsedilen konuların tamamı sözleşme başlangıcından sözleşme sonuna kadar özel sektörün ve kamunun KÖİ'nin kuruluşundan yapılandırılmasına kadar tüm yaşam döngüsündeki alanları kapsasa da, KÖİ'nin başarısı projenin işletilmesine ve sözleşme yönetimine gelip dayanmaktadır. Bu sebeple sözleşmenin yönetimi aslında bu sürecin en önemli ayağını teşkil etmektedir.

KÖİ sözleşmelerini yönetmek, KÖİ sözleşme gerekliliklerini izlemek ve uygulamak ve kamu ve özel ortak arasındaki ilişkiyi yönetmek demektir. Sözleşme yönetimi aşaması, sözleşmenin yürürlüğe girdiği tarihten sözleşme döneminin sonuna kadar olan KÖİ sözleşmesinin tüm yaşam döngüsünü kapsar (WB, 2017a:178). Aşağıdaki şekil Burke (2007:41) tarafından yapılan proje yaşam döngüsünün bir versiyonunu göstermektedir. Proje yaşam döngüsü; (i) Konsept ve başlangıç, (ii) Tasarım ve geliştirme, (iii) Uygulama ve inşaat ve (iv) İşletme ve devir işlemlerini içerir. Bu yaşam döngüsü, özellikle altyapı oluşturma ile ilgili projeleri planlamak ve yönetmek için değerli bir araçtır.

Şekil 6: Proje Yaşam Döngüsü



Kaynak: Burke, 2007:41

KÖİ sözleşmelerini yönetmek, geleneksel hükümet sözleşmelerini yönetmekten farklılık gösterir. KÖİ'ler uzun vadeli ve karmaşıktır ve sözleşmede tüm senaryolardaki gereklilikler ve kurallar belirtilemez. Bu nedenle, KÖİ

sözleşmelerinin yönetimi, sözleşmenin tüm ömür beklentilerini karşılayacak şekilde esnek olmalıdır. (WB, 2017a:178).

Etkili sözleşme yönetimi için temeller, KÖİ uygulama sürecinin başında atılır. Değişikliklerle başa çıkma usulleri ve anlaşmazlık çözüm mekanizmaları gibi sözleşme yönetiminin birçok yönü, KÖİ sözleşmelerinde belirtilmesi gereken hususlardır. KÖİ projeleri için sözleşme yönetiminin hayata geçirilmesinin dört temel aşaması vardır. Bu aşamalar aşağıda kısaca belirtilmiş olup daha sonra her biri detaylı olarak incelenecektir (WB, 2017a:178-179).

- Sözleşme yönetim kurumlarının kurulması. Sözleşmenin kamu ve özel ortakları arasında etkili bir ilişki sağlayacak şekilde, kilit sorumlulukların ve iletişim mekanizmalarının belirlenmesi ve kurumların oluşturulması aşamasıdır.
- KÖİ performans ve risk izlemesi. Özel sektörün sözleşmeye uyma derecesini ve hizmet performansını denetleyerek, sözleşmenin tüm ömrü boyunca sık ve sağlam raporlama mekanizmalarının uygulanması yoluyla hükümetin sözleşme altındaki sorumluluklarını verimli bir şekilde yerine getirmesini sağlayan riskin izlenmesi ve azaltılması aşamasıdır.
- Değişimle başa çıkmak. Sözleşme ayarlamaları, uyuşmazlık çözümü ve sözleşme feshiyle başa çıkma mekanizmalarını uygulamaya koymanın yanı sıra ne zaman ve nasıl müzakere edileceğine karar vermeyi de içeren aşamadır.
- Sözleşme süresinin bitiminde varlıkların ve operasyonların devir işlemini yönetme aşamasıdır.

KÖİ'ler için sözleşme yönetiminin amaçları (WB, 2017a:178);

- Hizmetlerin sözleşmeye uygun olarak sürekli ve yüksek bir standartta teslim edilmesi ve buna göre ödemeler veya cezaların belirlenmesi sağlanır.
- Sözleşme ile sorumluluklar ve risk dağılımı korunur ve hükümetin sorumlulukları ve riskleri etkin bir şekilde yönetilir.
- Dış çevrede meydana gelen değişiklikler (Hem riskler hem de fırsatlar) etkili bir şekilde tespit edilip uyarlanır.
- Sözleşmenin verimlilik beklentilerinin karşılanması ve sözleşme sonunda varlıkların devredilmesi yönetilir.

Sözleşme yönetim yapılarını oluşturmak demek, hükümet içinde sözleşme yönetimi sorumluluklarını tanımlamak ve özel sektör ile ilişkinin nasıl yönetileceğini belirlemek demektir. Ayrıca, KÖİ sözleşmelerinin uzun vadeli doğası nedeniyle sözleşmenin ömrü boyunca farklı zamanlarda farklı sözleşme yönetimi becerilerinin gerekli olduğu akılda tutulmalıdır (WB, 2017a:179).

DB'ye göre KÖİ sözleşme tasarımının beş alanı aşağıdaki gibidir (WB, 2017a:148);

- Performans gereklilikleri: Varlıkların ve hizmetlerin istenen kalitesini ve niceliğini, cezaları da içeren izleme ve uygulama mekanizmalarını tanımlar.
- Ödeme mekanizmaları: Özel sektörün nasıl ödeme alacağını (Kullanıcı masrafları, kullanıma veya dolaşıma dayalı devlet ödemeleri veya bunların kombinasyonu) belirlemeyi ve ikramiye ya da cezaların nasıl düzenleneceğini tanımlar.
- Ayar mekanizmaları: Sözleşme mekanizmalarına tarifelerin olağanüstü durumlarda gözden geçirilmesi veya servis gereksinimlerinin değiştirilmesi gibi değişiklikleri kapsar.
- Uyuşmazlıkların çözümü prosedürleri: Düzenleyici kurumların ve mahkemelerin rolü gibi sözleşmedeki uyuşmazlıkların nasıl çözüleceği konusunda kurumsal mekanizmaların tanımlanması ya da uluslararası tahkimin kullanılması esaslarını tanımlar.
- Sonlandırma hükümleri: Sözleşme süresinin, devir hükümlerinin ve erken fesih koşullarının ve sonuçlarının tanımlanmasını içerir.

Görüldüğü gibi yukarıdaki aşamalar aslında risk dağılımının bir parçasıdır. Açıkçası, amaç risk dağılımının adaletli olmasının sağlanmasıdır. Performans gereklilikleri ve ödeme mekanizmaları daha önceki bölümlerde ele alındığı için tekrar edilmeyecektir. Ancak DB'ye (WB, 2017a:148) göre uyum mekanizmaları ve uyuşmazlıkların çözümü ile ilgili hükümler, sözleşmenin sağladığı çerçeve dâhilinde değişikliklerin yapılmasına ve sorunların çözümlenmesine izin verilerek yeniden müzakere ihtiyacını ortadan kaldırmaya yöneliktir. Görüldüğü gibi DB uyuşmazlıkların çözümü için sözleşmede baştan bir düzenleme yapılmasını önermekte ve bu durumun yeniden müzakereye ihtiyaç duyulmayacak şekilde düzenlenmesi gerektiğini belirtmektedir.

Diğer taraftan Avrupa Bankasına göre; sözleşmenin on yıllar alan süresi göz önüne alındığında çeşitli anlaşmazlıkların yaşanması kaçınılmazdır. Bununla birlikte, uluslararası uygulamada, çok az sayıda KÖİ uyuşmazlığı mahkemeye veya tahkime ulaşmıştır. Sözleşme süresince uyuşmazlıklarla sıkça bağlantılı olarak görülen tipik sorunlar şunları içerir: (i) Sözleşme hükümlerinin farklı yorumlanması, (ii) Ödeme mekanizmasının farklı yorumlanması, (iii) Çıktı/ hizmet özelliklerinin farklı yorumlanması, (iv) Sözleşmeyle ilgili değişiklikler. Ancak sözleşmeye anlaşmazlıkların görüşüleceği bir çözüm prosedürleri/ mekanizması eklemek faydalı olabilecektir. Bu durum etkili olmadığında tabiki mahkeme veya tahkim yolu açık olmakla birlikte, genellikle birçok ülkede çözüm ve diyalog yolu daha etkin işlemektedir (European Bank, 2016:37).

Yine de tipik bir KÖİ sözleşmesinin ömrü boyunca, sözleşme imzalandığında tahmin edilemeyecek gelişmeler olacaktır. Ayrıca, tarafların sözleşme yorumlarını tartışacağı veya her iki tarafın da üzerinde anlaşmaya varamayacağı durumlar ortaya çıkması muhtemeldir. Bazı durumlarda, bu anlaşmazlıklar sözleşmenin erken sona ermesine neden olabilir. Bu risklerden kaçınılmak mümkün değildir ancak yönetmek mümkündür (WB,2017a:184).

Sözleşmede yaşanabilecek anlaşmazlık konuları dört kategoride tartışılabilir (WB,2017a:184):

- Planlanan incelemeler ve düzenlemeler,
- Yeniden müzakereler,
- Anlaşmazlıklar,
- Sözleşme süresinin dolması veya feshi.

İyi yapılandırılmış KÖİ sözleşmeleri, daha yaygın olan beklenmedik değişikliklerle başa çıkma mekanizmalarını geliştirir. Bu sebeple planlı inceleme ve düzenleme mekanizmaları yaratılır. DB' ye göre; KÖİ düzenlemeleri uzun vadeli ve karmaşık olduğu için, sözleşmeler tamamlanmamış olma eğiliminde olmakta ve bu durum yorum farklılıkları yaratacağından anlaşmazlıklar ortaya çıkmaktadır. Anlaşmazlık çözümü sürecini tanımlamak, anlaşmazlıkların hizmetin kesintiye uğramadan hızlı ve verimli bir şekilde çözülmesini sağlar. Uyuşmazlık çözüm mekanizmaları KÖİ sözleşmesine dâhil edilebilir. Bazı hükümetler, uluslararası anlaşmalarda (Örneğin ikili yatırım sözleşmeleri veya çok taraflı anlaşmalar)

uyuşmazlık çözüm mekanizmalarını veya tüm KÖİ sözleşmeleri için geçerli olabilecek yerel KÖİ mevzuatlarında bu mekanizmayı tanımlama yoluna gitmiştir (WB, 2017a:154);

Dünya Bankasına göre; bir KÖİ için anlaşmazlık çözme mekanizmaları aşağıdakileri içerebilir (WB, 2017a:154);

- Arabuluculuk ve uzlaşma: ortakların anlaşmazlıklarını halletmelerine yardımcı olmak için tarafsız bir üçüncü taraf atanır. Genellikle resmi tahkime gitmek zorunda kalmamak umuduyla kullanılır. Bir arabulucu, genellikle mümkün olan en iyi müzakere çözümünü veya çözümlemeyi belirlemede taraflara yardımcı olan bir kolaylaştırıcı görevini görür. Uzlaşmacı tarafsız ama aktif bir role sahipse, çözümün taraflar arasında kendiliğinden gelişeceği umulmaktadır.

- Bir sektör düzenleyicisine başvurmak: Bağımsız bir düzenleyici organın birliği altındaki sektörlerde, düzenleyici kurumlar bazı uyuşmazlıkların çözümünde KÖİ'ler için sorumluluk yüklenebilir. Bu, nispeten basit ve dolayısıyla düşük maliyetli bir seçenektir. Ancak özel sektör açısından düzenleyici kurumun bağımsızlığı ve iş görme kapasitesi endişe kaynağı olacaktır.

- Yargı sistemi: Genellikle tüm ülkelerde sözleşmeye dayalı uyuşmazlıklar mahkemelerin yargı yetkisine tabidir. Bununla birlikte, KÖİ'lerin tarafları genellikle mahkeme sistemini, (Özellikle gelişmekte olan ülkelerde, yavaş olabileceği veya teknik uzmanlığından yoksun olabileceği için) anlaşmazlıkları çözmek için tercih etmemektedirler. Bu yüzden anlaşmazlık çözme mekanizmaları, mümkün olduğunca mahkeme sistemine başvurmadan kaçınmaya çalışmaktadır.

- Hakemler olarak uzmanlar komisyonu: KÖİ sözleşmesi ya da kanun, anlaşmazlık halinde hakem olarak hareket etmek için bağımsız bir uzmanlar komisyonu belirlemiş ise kullanılır. Kararlar sözleşmede veya kanunda bağlayıcı olmayan veya bağlayıcı olarak tanımlanabilir.

- Birçok KÖİ için en son çare olan uluslararası tahkimdir.

OECD başarılı bir proje için yönetim özerkliğinin şart olduğunu belirtmekte ve kamu yönetiminde bütünlüğün sağlanmasının yolunun, şeffaflığın azaltılması ve karar verme süreçlerinde yönetim özerkliğinin sınırlandırılmaması olduğunu belirtmektedir. Özellikle fayda/maliyet oranını artırmak için sözleşme boyunca karar vermede takdir yetkisi gereklidir. Bütünlüğün geliştirilmesi ise, proje döngüsünün

tamamında ortaya çıkan riskleri tanımak, bu risklere uygun yönetimsel tepkiler geliştirmek ile oluşur. KÖİ yolu ile hizmet alımı, bir kamu kuruluşu içerisinde basit bir idari süreç yerine, ilgili ticari ilkelerin anlaşılmasıyla bilgilendirilen stratejik bir meslek olmalıdır. Bu dönüşümü sağlamak için, geliştirilmiş satın alma yöntemleri ve araçları, karar almayı desteklemek için bilgi geliştirmeyi ön plana almak gereklidir. (OECD, 2007:18-19).

Kamu sektörünün altyapı hizmet sağlayıcılarından hizmete yönelik performans beklentileri kamuya sağlanacak hizmetler ve bunlara uygulanabilecek fiyatlandırma yöntemleri açısından açıkça belirtilmelidir. Özel sektör katılımcılarına, son kullanıcı ihtiyaçlarını, en verimli şekilde kendi bakış açılarıyla karşılama özgürlüğü tanınmalıdır (OECD, 2007:22). Kamu otoriteleri, özel sektörün katılımını en iyi duruma getirmek için altyapı politikalarının hedeflerini net bir şekilde ifade etmeli ve bu hedefler ve bireysel projeler konusunda kamu ve özel sektör ortakları arasında istişarelerde bulunulması için mekanizmalar oluşturmalıdırlar (OECD, 2007:21).

Kamu ve özel ortaklar arasında uzun süreli iyi bir iş ilişkisi kurmak adına, her iki tarafın da endişelerini dile getirebileceği kanallar oluşturulmalıdır. Düzenli ve zamanında yapılan istişareler, bir sorun algılandığında organize edilen geçici toplantılara tercih edilmelidir. Projeden etkilenen üçüncü taraflar olumsuz kamuoyu oluşmasını önlemek için zaman zaman bu toplantılara davet edilmelidir (OECD, 2007:22). Kullanıcıyı, fayda/maliyet oranını artırmak için KÖİ'nin tasarımı ve izlenmesine dâhil edilmesi uygun bir yaklaşım olacaktır. Çünkü rekabet ile ortaya çıkan, maliyet üzerindeki aşağı yönlü baskıların bir KÖİ sözleşmesinde, uzun vadeli sözleşme süresi ve yüksek hizmet kalitesini sözleşme boyunca sürdürme gayreti nedeniyle ortaya çıkan yüksek işlem maliyetleri ile nötralize edilmesi durumunda, fayda/maliyet oranında düşme riski vardır. Sözleşmedeki çıktıları/hizmeti açıkça tanımlamak temel esas kabul edilse de, son kullanıcıların hizmet kalitesini tanımlama ve izleme sürecine dâhil olması, hizmet spesifikasyonunu vatandaş beklentileri ile daha iyi uyumlaştırmada başarı sağlamaktadır. Bu durum ayrıca hizmet sağlayıcılara, hizmet standartlarını karşılamak için baskı uygulamaktadır. KÖİ'nin halk tarafından bağımsız olarak denetlenmesi, daha fazla hesap verebilirlik ve sosyal kontrol yoluyla bir bütün olarak toplum için daha iyi sonuçları ortaya koyabilir (OECD, 2011:11-12).

OECD, KÖİ uygulamalarının, tüketiciler ve diğer paydaşlara, projenin kamu yararına olduğunu izah edemezse başarılı olmayacağını belirtmektedir. Bu sebeple kamu otoriteleri, bir altyapı projesinin başlamasından önce de dâhil olmak üzere, son kullanıcılar ve diğer menfaat sahipleriyle yeterli istişarede bulunmalıdır. Özellikle proje geniş fiziksel varlıkların inşasını içeriyorsa, potansiyel olarak etkilenen topluluklar ile önceden istişarelerde bulunma süreci, insan haklarına saygı çerçevesinde ilgili toplulukların çıkarlarının göz önüne alınması ve korunmasının bir gereğidir (OECD, 2007:17).

Performans standartları ve uyumsuzluk durumunda cezalar da dâhil olmak üzere kamu otoriteleri ve özel ortakları arasında proje ile ilgili tüm bilgilerin eksiksiz bir şekilde paylaşılması gerekmektedir. Özellikle, ortaklar arasında proje ile ilgili tüm bilgilerin eksiksiz bir şekilde ifşa edilmesi gerekir. Yatırımcılara yeterli teknik, ekonomik ve çevresel veriler sağlanmadıkça, baştan kendilerini risk altında hissedeceklerdir. Potansiyel özel sektör katılımcılarının, bilgilerin saklanabileceğine yönelik inançları en kötü senaryoyu oluşturur ve bu durumda bazıları çekilebilir. Diğerleri, sözleşmelerin yeniden görüşülmesinin kaçınılmaz olduğu beklentisiyle gerçekçi olmayan teklifler verebilirler. Doğru proje bilgisi olmaksızın, operasyonel tahminlere dayanan bir sözleşme ilişkisi ile kurulan proje sözleşmesinde yeniden düzenleme yapmak kaçınılmaz olacaktır (OECD, 2007:22).

Sürecin tamamında özel sektör katılımcıları yükümlülüklerine uyup uymadıklarına karar vermek için, kamu sektörünün projeye uygulayacağı kontrol noktaları hakkında bilgi sahibi olmalıdır. Düşük performans durumunda yerine getirilecek olan cezalar, idari takdir yetkisine dayandırılmak yerine önceden belirlenmeli veya bir yargı yolu ile ertelenebilmelidir (OECD, 2007:22).

Özel girişimler, altyapı projelerine iyi niyetle ve taahhütlerini yerine getirme amacıyla katılmalıdır. Özel sektör katılımcıları, sorumlu iş idaresi için ortak kabul edilen ilkeleri ve standartları gözetlemelidir. İşin temel misyonu, sermaye tedarikçilerine rekabetçi getiri sağlayan yatırım projelerini belirlemek ve yönetmektir. Bu temel işlevi yerine getirirken, sorumlu iş davranışı yürürlükteki yasalara uygun olanların tümünü içerir, ancak bunun ötesinde sorumluluk sahibi ticari davranış, kanun dışındaki kanallar aracılığıyla iletilebilecek toplumsal beklentilere de yanıt vermeyi içermektedir. Ayrıca özel sektör katılımcıları, rüşvet ve

diğer usulsüz uygulamalara başvurmamalı ve altyapı işlemleri sırasında bu tür uygulamalara taraf kabul etmemelidir. Özel sektör katılımcıları, taraflar arasındaki hedeflerin anlaşılması ve karşılıklı kabul görmesi için tüketiciler, etkilenen topluluklar ve kurumsal menfaat sahipleri de dâhil olmak üzere halkla iletişim ve danışmanlık stratejilerine katkıda bulunmalıdır. Topluluklara yaşamsal hizmetlerin sağlanmasına yönelik özel sektör katılımcıları, bu topluluklar için yaptıkları eylemlerin sonuçlarına dikkat etmeli ve toplumsal olarak kabul edilemez sonuçlardan kaçınmak ve hafifletmek için kamu yetkilileri ile birlikte çalışmalıdır. (OECD, 2007:26-28).

3.7.1. İletişim ve Yeniden Müzakere

Anlaşmazlıkların çözümünde mahkeme yoluna gitmek veya tahkime başvurmak en son alternatif olarak kabul görmektedir. Diğer taraftan, KÖİ'nin ruhunu işbirliği ve ortaklık oluşturduğu için aynı projeyi (farklı sebepler için de olsa) birlikte yürütmek için bir araya gelen taraflar arasında iletişimin güçlendirilmesi ve yeniden müzakere mekanizmaları kurularak birçok sorunun üstesinden gelineceğine inanılmaktadır.

Bu, KÖİ sözleşmelerinin her durumda eksik kalacağı yani gelecekteki olasılıkları tam olarak hiçbir zaman yansıtamayacağını vurgular. Bu nedenle, KÖİ sözleşmesi, sürekli yeniden müzakere veya fesih yerine, değişen koşulların mümkün olduğunca sözleşme kapsamında ele alınmasını sağlamak için esnek tasarlanmasını gerektirir.

Medeni hukuk sistemlerinde yaygın olan finansal denge kavramı⁶, birkaç değişik değişimle başa çıkmak için geniş bir mekanizma sağlar. Diğer mekanizmalar ise; hizmet şartlarındaki değişiklikler için mekanizmalar oluşturmak, tarife formüllerindeki değişiklikler, piyasa değişikliklerine tepki olarak maliyet düzenleme mekanizmaları vardır. Ancak uygulama biraz daha karmaşık seyretilmektedir (WB, 2017a:153).

⁶ Finansal denge hükümleri, bir operatöre kontrollerinin ötesinde belirli olay türlerini telafi etmek için sözleşmenin temel mali koşullarındaki değişikliklere izin verir. Düzeltmeler, sözleşmenin ömrü boyunca sürdürülen ve karşılıklı olarak üzerinde anlaşmaya varılan bir finansal modele dayanmaktadır. Finansal denge gözden geçirmelerinde beklenmeyen değişikliğin üç nedeni, genellikle mücbir sebepler (büyük doğal afetler veya sivil karışıklıklar), esas ilke (hükümet eylemi) ve ekonomik koşullarda öngörülemeyen değişiklikler olarak tanımlanır.

Değişikliği idare etmek için idari düzenlemeler ve süreçler genellikle, sözleşme yönetimi çerçevesinin ve materyallerin bir parçası olarak tanımlanmaktadır. Değişiklikler için kurallar ve süreçler belirtilebilirken, takdir yetkisi için alan bırakma ihtimali fazla bulunmamaktadır. Dolayısıyla sözleşme, hem kamu hem de özel sektör çıkarlarına saygı duyulacağına dair bir süreç tanımlamalıdır. OECD (2011:11-14) bu iletişim ve yeniden müzakere sürecini, projenin operasyon boyunca fayda/maliyet değerini korumak yönünden ele almıştır. Böylece kamu tarafına yeterli kapasite ve kaynak sağlanmasını gerektiren asıl risk aktarımı sağlanabilecektir. Bununla birlikte, bazı durumlarda, proje için üretilen varsayımlar, projenin yanlış yönlendirilmesine neden olabileceğinden, kamu sektörünün, varlıkların sorunsuz bir şekilde çalışmaya devam etmesini sağlamak için yasal bir sorumluluğu olduğundan, hizmette devamlılığın sağlanması için yeniden müzakere yapılmalıdır.

Bununla birlikte, özel sektör temsilcisi için mevcut proje çıktısı beklenen sonuçtan farklı olsa da, başlangıçta bu durumu hesaplamış olacağından bu beklenen bir risk olacaktır. Her iki taraf da, riskin gerçekleşmesi ile şartlardaki gerçek bir öngörülemezlik durumu arasında ayrım yapmalıdır. Şayet öngörülemezlik durumu varsa, hükümet riski haklı bulan bir gözle sözleşmeyi yeniden müzakere etmelidir. Ancak, orijinal anlaşmayı tamamen değiştiren herhangi bir yeniden müzakere halka açık halde yapılmalıdır. Böyle bir anlaşma yine de mümkün olduğunca rekabetçi olmalıdır. Başlangıç maliyetleri değiştiği zaman teşviklerin bozulmamasını sağlamak için sözleşmeye bağlı düzenlemelerde ve projenin sonraki aşamasında izleme kapasitesinde özel dikkat gösterilmelidir (OECD, 2011:11-14).

Ancak pek çok KÖİ sözleşmesi, sözleşmede öngörülen otomatik bir düzenleme mekanizması yerine, sözleşme hükümlerinde yapılan değişiklikler için yeniden müzakere edilir. Yeniden müzakere, mümkün olduğunca kaçınılması gereken bir şeydir. Yukarıda özetlendiği üzere uyum hükümlerinin iyi kullanılması yeniden müzakere ihtiyacını ortadan kaldırabilir. Yine de, zaman zaman yeniden müzakerelere ihtiyaç duyulacak ve hükümetler onları yürütmek için iyi bir politika uygulamanın faydalarını görecektir. Birçok literatürde özel sektörün mali sağlığının iyi olmasının, proje performansını artıracığını hükümetin anlaması gerektiği şeklinde belirtilmektedir. Yeniden müzakere sürecinde bu bilgi ve anlayışa sahip olmak fayda sağlayacaktır. (WB, 2017a:185).

Sözleşmeyle ilgili uyuşmazlıklar, bir tarafın, diğerinin sözleşme gereği yapması gereken bir şeyi yapmadığına inandığında ya da diğer taraf yükümlülüklerinin ne olduğu konusunda veya durumun düzeltilmesi için ne yapılması gerektiğini anlayamadığı durumlarda ortaya çıkar. Pratikte tavsiye edilen, uyuşmazlıkların hızlı bir şekilde gayri resmi olarak çözülmesi, diğer tarafın konumunun anlaşılması ve uygunsuz anlaşmazlık süreçlerinin önlenmesinin gerekliliğine odaklanmasıdır. Anlaşmazlıkları çözmeye çalışırken, pratik çözümleri çabucak bulmak ve diğer tarafın pozisyonunu göz önünde bulundurmaya yoğunlaşmak, genellikle olumlu sonuçlar doğurur. Bununla birlikte, hükümetler, kayıt dışı mekanizmalar yoluyla çözüm arayışlarını uygun bulmazlar. Çeşitli nedenlerle, çoğunlukla sözleşmede belirtilen resmi adımları izlemeyi tercih ederler. Hangi rotayı takip etmeyi tercih ederse etsin, pratik bir çözüm bulmaya çalışmak en doğru yöntemdir (WB, 2017a:185).

Kamu ile özel sektör arasında iyi bir ilişkinin sürdürülmesi, bir projenin başarısında önemli bir faktördür. Özellikle projelerin ilk aşamalarında karşılaşılan bir zorluk, hem kamuda hem de özel sektörde proje ekiplerinin değişmesidir. Aslında bütün projelerde iletişim kanalları tedarik sırasında oluşmaktadır. Bu sürecin kesintiye uğraması tüm proje boyunca iletişim bozukluklarına sebep olmaktadır. Bu durumun aşılması için sözleşme yönetim ekibinin her iki taraftan da projenin başından itibaren projede görevlendirilmiş kişilerden seçilmiş olması hayati önem taşımaktadır (European Bank, 2016:34).

Engel ve arkadaşlarına göre sözleşmeler verildikten sonra, bir KÖİ yöneticisi atanmalı, sözleşmeye uygunluğu sağlamalı, performans standartlarını ve hizmet kalitesini izlemeli, kullanıcılara ve kamuya bilgi sağlamalıdır. Aynı zamanda, bir uzmanlar komitesi, sözleşmede yeniden müzakereleri gözden geçirmeli ve anlaşmazlıkları çözümlemelidir. Yukarıda belirtildiği gibi, yeniden müzakereleri değerlendirirken komite, sözleşme değişikliği ile projenin kârlılığını ne artırmalı ne de azaltmalıdır. Komite aynı zamanda, kötü sözleşme tasarımının neden yeniden müzakere edildiği hakkında halkı bilgilendirmelidir (Engel, Fischer ve Galetovic, 2008:17).

OECD kurulacak olan bu yönetim ekibinin kamu tarafını oluşturacak personelin kamu geleneğinde oluşan davranış şeklinin ortaklık yapısına adapte edilmesinde sorunlar yaşanabileceğini belirtmektedir. OECD'ye (2007:19) göre, KÖİ

yönetiminde görevlendirilen sorumlu makamlar, ilgili ticari süreçleri yönetme ve özel sektör meslektaşları ile eşit olarak görev yapabilme kapasitesine sahip olmalıdır. OECD özel sektörü, kamuya dâhil etmenin birçok ülkede kamu alımlarında bir çağ atlamaya benzeyeceğini akılda tutmak gerektiğini belirtmektedir. Çünkü kamu yetkilileri ve altyapı projelerine katılan personel için en temel zorluk, özel sektörün altyapıya katılımının doğası gereği ticari nitelikte olmasıdır. Kamu görevlileri ve idari personelin, işletmelerin kâr maksimizasyon davranışlarını bir şekilde "gayri meşru" olarak algılamaları ve bu izlenimi kamuoyuna aktarımları bir problem sahası olarak karşımıza çıkmaktadır. Bunu önlemek için kamu yararına hareket etme yükümlülüğü, sözleşmeler, düzenleme ve yasal çerçeveler ile sağlanmalı, kişisel davranışlardan kaçınılmalıdır.

Bu, KÖİ sözleşmesinin yönetimini; yürütecek kamu kurumu bir KÖİ sözleşme yöneticisinin (Veya yönetim ekibinin) yanı sıra, KÖİ'nin yönetiminde rol alacak diğer kuruluşların tanımlanmasını da kapsar. Bir KÖİ sözleşmesini etkili bir şekilde yönetmek için irade, işbirliği ve eşgüdüm gereklidir. Hükümet, sözleşme yöneticisinin özerkliğinin ne kadar olduğu konusunda net olmalıdır. Tanınan takdir yetkisi içinde serbest olmalıdır. Diğer konularda yüksek düzeyli bir görevli veya maliye bakanlığı gibi başka bir kuruluşa danışması veya onay alması gerekliliği uygulanabilir. Uygulayıcı kurum, sözleşmenin ömrü boyunca genellikle sözleşme yönetiminden birinci derecede sorumlu olduğundan bu sorumluluk çoğunlukla belirlenmiş bir KÖİ yöneticisi ile yürütülür (WB, 2017a:179).

Yeskombe de, bir projenin yönetilmesi için kamu açısından tam zamanlı bir proje direktörüne ihtiyaç olduğunu belirtmektedir. Ayrıca bu yöneticiye kamunun diğer bölümlerinden, satın alma, teknik, finans ve hukuk gibi alanlardan danışmanlar verilmelidir. Şayet ülkede bir KÖİ birimi bulunuyorsa bu birimden bir yetkilinin de yönetim birimine verilmesi doğru bir yaklaşımdır (Yeskombe, 2007:76).

Proje yöneticisi, kamunun genel organizasyonuna bağlı olarak, kamu otoritesinden kıdemli memurlar ve muhtemelen politikacıların da dâhil olabileceği bir proje yönetim kuruluna rapor verecektir. Yönetici proje ilerleyişini, tedarik için genel planı ve müzakere parametrelerini yönetecek ve hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını kontrol edecektir. Kamu sektörü tarafından KÖİ'lere ilişkin en önemli eleştirilerden biri, karar zinciriyle ilgili netlik olmamasıdır. Bu yüzden proje

yöneticisinin, özel sektör taraflıyla detay konularını müzakere etme yetkisine sahip olması çok önemlidir (Yescombe,2007:76).

KÖİ'nin yönetimi konusunda yetkilendirilen yöneticinin veya yönetim ekibinin ihtiyaçları aşağıdaki gibidir;

- Yeterli kaynaklar: Sözleşmenin karmaşıklığına ve mevcut kaynaklara bağlı olarak, yönetici sözleşme yönetiminin farklı yönlerinden sorumlu üyelerden oluşan bir ekip tarafından desteklenebilir. Ancak aynı kişi veya ekip birden fazla KÖİ sözleşmesini yönetebilir. Farquharson ve arkadaşları (Farquharson ve diğerleri 2011, 136-137), ayrıca yönetim ekibi ve eğitim masrafları için fon ayrılması gerektiğini belirtmektedir.

- Uygun beceriler: Yöneticinin sahip olması gereken temel beş beceri vardır: İletişim, müzakere, değişim yönetimi, mali yeterlilik (Ödeme mekanizmasını anlamak için) ve analitik beceriler. Bu becerileri sağlamak üzere bir ekip kurmak gerekebilir. Çünkü kamu yetkililerinde ticari olarak vasıflı kontrat yöneticilerinin yetenekleri bulunmayabilir.

- Uygun kıdem: Sözleşme yöneticisi, uygulayıcı kurumda ve diğer devlet kuruluşlarında üst düzey yöneticilere ulaşabilmek için kıdemli olmalıdır. Kıdem ayrıca karşı tarafa, kararların hızlı ve etkili bir şekilde yapılacağı konusunda güvence verir.

İdeal olarak sözleşme yönetimi hükümleri tasarlanırken, muhtemel sözleşme yöneticisinin de bulunması iyi olacaktır. Hükümet içerisindeki bazı birimler veya kurumlar, sözleşme yönetimi ekibi ile birlikte çalışmak için rol alabilirler. Bunlar sektör düzenleyicileri, maliye bakanlığı, merkezi KÖİ birimleri olabilir (WB, 2017a:180).

Kurumların yanı sıra hükümet, uygulayıcı kamu kurumu ile özel sektör arasındaki iletişim yapısını belirlemelidir. Bu, her iki organizasyonun da farklı düzeylerinde kişilerin iletişimini gerektirir. Bazı hükümetler, bir sözleşme yönetim el kitabı veya iletişim planı oluşturarak ilişki yönetimini resmen düzenlerler (WB, 2017a:181). Devlet kurumu ile özel sektör arasındaki ilişkinin sınırları da önemli olduğundan ilişki güvene dayalı ancak belirli sınırlar içerisinde devam ettirilmelidir (WB, 2017a:181).

Bir KÖİ tarafından vaat edilen faydaları elde etmek için hükümet, planlanan sorumluluk ve risk dağılımının uygulamaya konmasını, izlenmesini, kaydedilmesini, sürekli analiz edilmesini ve doğrulanmasını sağlamalıdır. Bunu sağlamak için sözleşme yöneticisinin sözleşmenin süresi boyunca, aşağıdakileri yapması gerekir (WB,2017a:182);

- Özel sektörün hizmet performansını izleyerek cezaların veya ikramiyelerin uygun bir şekilde ödenmesini sağlamak,
- Sözleşmeyle ilgili hükümet sorumluluklarını izlemek ve gereğini yapmak,
- Riskleri izleme ve azaltmaya çalışmak,
- Sözleşme değişikliğinden kaynaklanan riski uygun taraflara tahsis etmek.

Ancak yapılacak görevler ve gerekli beceriler, tasarım, inşaat, uygulama, sözleşme kapanmasına hazırlık ve proje kapanışı gibi uygulama aşamalarına göre farklılık gösterecektir (WB, 2017a:182).

Uygulayıcı kurum çıktıları veya hizmet ve performans standartlarını izleyerek, özel sektörün ortaklık çerçevesindeki yükümlülüklerini yerine getirmesini sağlamalıdır. Bu genellikle, özel sektörün sorumluluğunda olan inşaat aşamasında gerekmez. Bunun yerine, sözleşmede yer alan performans göstergelerine karşı izlenmesidir. Yine de çoğu durumda, altyapı ve donanım, kamu sektörü adına saygın bağımsız mühendislik firmaları tarafından sözleşme şartlarına göre denetlenmektedir (WB, 2017a:182).

Hizmet performansını ve sözleşme uygunluğunu izleme, çoğunlukla sözleşme yöneticisi ve yönetim ekibinin sorumluluğundadır. Düzenlemeye tabi sektörlerde, düzenleyici kurum izleme sorumluluğunun bir kısmını veya tamamını üstlenebilir. Her iki durumda da izleme bilgileri kaynakları aşağıdakiler olacaktır (WB, 2017a:182-183);

- Özel sektör tarafından sağlanan veriler. Genellikle özel sektör, düzenli raporlar ile proje performans verilerini sözleşme veren makamlara sunmaktan sorumludur. Bu raporların içeriği, biçimi ve sıklığı sözleşmede belirtilmelidir.
- İnşaat ve servis standartları bakımından kontroller yapmak için bağımsız uzmanlar kullanılabilir.

- Hizmet kullanıcılarından alınacak geri bildirimler hizmet kalitesi ve hataların yaygınlığı hakkında zengin bilgi kaynağıdır.

Uygulayıcı kurum elde edilen bilgiler ışığında hizmetin etkin bir şekilde yürütülmesi için gerekli tedbirleri almaktan sorumludur. Sözleşme yolu ile yapılacak ödemelerde kesinti yapmak veya ciddi durumlarda teminat parasını tahsil etmek de buna dâhildir. Ayrıca yüklenici ile iletişim kurma ve performans eksikliklerini düzeltme yönünde özel sektörün girişimlerini izlemekte bir yönetim görevidir. Gereksiz anlaşmazlıkların birikiminden kaçınmak için, günlük toplantılardan üst düzey yönetim tartışmalarına, hakemlik işlemlerine ve resmi anlaşmazlık çözüm mekanizmalarına doğru yükselen bir seviyede bir mekanizma kurulması önerilmektedir (WB, 2017a:183).

Bazı ülkeler, KÖİ ihale ve müzakeresi konusunda uzmanlaşmış bilgi birikiminden yararlanarak, satın alım sorumluluğunu uzman bir ekibe veya ajansa tahsis eder. Bu yaklaşımın ardındaki mantık, sözleşme görüşmelerinde, sözleşme yönetimi için gerekli olanlardan farklı olan uzmanlaşmış becerilere ihtiyaç duyulmasıdır. Bununla birlikte, bu yapılandırmada, sözleşmenin geçmişi ile ilgili kurumsal belgelerin, bilgilerin sözleşme yönetim ekibine iletilmesi önemlidir. Özellikle, sözleşmenin kritik maddelerinin hazırlanmasıyla ilgili tartışmaların geçmişi, sözleşme yönetimi ekibine değerli bilgiler sağlayabilir (WB,2017a:180).

OECD'ye (2007:24) göre, yetkili makamlar ve özel sektör katılımcıları arasındaki resmi sözleşme, çıktı veya performans esaslı spesifikasyonlara dayanılarak kamu yararını maksimize edecek şekilde tasarlanmalıdır. Beklenmedik olaylarda sorumluluklar ve risk dağılımı ile ilgili hükümler sözleşmede yer almalıdır. Yetkililer "sözleşmelere kutsallık" atfetmemelidirler. Yani ilgili tüm taraflar mali açıdan dezavantajlı oldukları zaman bile yükümlülüklerini yerine getirmelidirler. Aynı zamanda, koşulların bir projenin süresi boyunca değişebileceği göz önünde bulundurulmalı ve sözleşmeler bu değişiklikleri karşılayacak kadar esnek olmalıdır. Bu hedefi sağlamak için sözleşmelere yeniden müzakere zamanı ve müzakereye tabi tutulabilecek koşulları açıkça dâhil etmek gerekmektedir. Sözleşmeli yapının bir parçası olarak kalıcı ve aktif inceleme kurulları, anlaşmazlık komiteleri kurulmalı ve tarafların ilişkilerini güçlendirmek için işletilmelidir.

BM ise, kurulacak olan bu komitelerin, müzakere sürecini oluşturacak toplantıları periyodik olarak tanımlanmalarını ve düzenli olarak rapor vermelerini önermektedir. BM (2017:31), KÖİ sözleşme yönetiminde etkinliğin sağlanması için üst düzey yöneticilerin katıldığı yıllık toplantı, sözleşme performansının izlenmesi için üç aylık, hesap kesimleri ve raporlamalar için aylık ve operasyonel işlemler için haftalık toplantılar yapılmasını önermektedir. Toplantı sorumlulukları, önerilen görüşme konuları ve katılımcılar aşağıdaki tablo'da özetlenmiştir:

Tablo 18: Yönetişim ve Performans Süreçleri

KÖİ Organi	Sorumluluk	Alt Komite Çalışması	Katılımcılar
Yıllık Ortak Çalışma Toplantısı		Üst düzey ilişki sorunları ve üst düzey personel ataması, üst düzey stratejik tartışmalar	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Kamudan üst düzey bürokratlar, ✓ Özel sektör ortaklarının kıdemli temsilcileri ✓ İlave personel ihtiyacında davet edilir
Üç Aylık Sözleşme Toplantısı	Kurul, sözleşme değişiklikleri, kalite yönetimi, risk yönetimi, performans ve ödeme anlaşmazlığı çözümlenmesi gibi sözleşme ile ilgili konuları değerlendirmek üzere üçer aylık dönemler halinde toplanır.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Sözleşme değişiklikleri ✓ Performans ve ödeme anlaşmazlığı çözümlenmesi ✓ Süreçler ve prosedürler ✓ Kalite yönetimi ✓ Varlıkların çıkarılması ve devri 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Kamu ve özel sektör temsilcileri, ✓ Proje direktörü, ✓ Yasal temsilciler ve mali personel, ✓ Sözleşme yöneticisi, ✓ Ticari kullanıcılar.
Aylık Performans Toplantısı	Performans raporunu üzerinde anlaşma ve tedarikçiye ödeme onayları	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Üç Aylık Sözleşme Kurulu'na rapor hazırlanması, ✓ Performans raporu hazırlanması ✓ Ödemelerin hesaplanması 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ticari yöneticiler, ✓ Proje Yöneticileri, ✓ Hizmet Yöneticileri
Haftalık Toplantı	Hızla çözülebilecek küçük sorunlar, aylık performans kuruluna etkinlik hakkında rapor hazırlanması	Yerel Sözleşme Yöneticisi (Toplantı telefonla yapılabilir)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Hizmet Yöneticisi

Kaynak: BM, 2017:32

Sözleşme yönetimin görüşüldüğü ve stratejik kararların alındığı yıllık toplantılara ilaveten BM yönetişim sürecinin bir parçası olarak, yönetici personelin

ve ortaklığın bir bütün olarak performansını tartışmak için yılda en az bir defa kamu ve özel sektör üst düzey temsilcileri arasında toplantı düzenlenmesini önemli görmektedir (BM, 2017:22, UNDP, 2008).

Sözleşme, kilometre taşlarının performansı ve raporlanması için açıkça belirlenmiş ölçümleri içermelidir. Sözleşme, risklerin en uygun şekilde tahsis edilmesini, ortaklığın tüm tarafları için tatmin edici bir anlaşmazlık çözüm süreci ve ortaklığın geliştirilmesi ve işletilmesi için kullanılacak yöntem için uygulanacak özel programın sağlanmasını içermelidir (UNDP, 2008).

3.7.2. Tazminatlar ve Fesih

Yeskombe KÖİ sözleşmesinde, finansal kapanış sonrası tarafların haklarını etkileyebilecek bazı önemli değişikliklerin yer alması gerektiğini bildirmektedir. Bunlardan tazminatlar; projede gecikme olması durumunda özel sektörün kamuya ödeyeceği veya sermaye harcaması ve operasyonel harcamalarda meydana gelen öngörülemeyen artışlar ile ilgili kamunun özel sektöre ödeyeceği tazminatları içerir. Kamu idaresinin proje şirketini gelir veya ek sermaye kaybı nedeniyle tazmin etmek zorunda kalacağı tazminat olayları, üç ana kategoriye ayrılır (Yeskombe, 2007:270-271):

- Kamu Otoritesi tarafından KÖİ sözleşmesi şartnamelerinde değişiklik,
- Kamu otoritesinin eylemlerinden kaynaklanmayan, ancak kamunun sorumluluk üstlendiği olaylar,
- Yasada değişiklik.

Diğer bir önemli değişiklik geçici mücbir sebeplerdir. Özel sektörün kendi elinde olmadan dış kaynaklı sebepler ile projeyi geciktirmesi veya performansını tutturamaması durumunda kamudan bir tazminat almasını veya cezaya maruz kalmamasını düzenleyen durumlardır. Bazı mücbir sebepler; yangın, patlama, kaza sonucu oluşan hasarlar, sivil itaatsizlik olayları, grevler, hizmet için gerekli ara malzemelerin temininde yaşanan güçlükler olarak sayılabilir (Yeskombe, 2007:270-276).

Sözleşme yönetiminde yer alması gereken konulardan biri de sözleşmenin erken sonlandırılması durumudur. Dünya Bankası da sözleşmenin erken sona erdirilebileceği koşulların belirlenmesi gerektiğini ifade etmektedir. Bu durumda

proje varlıklarının mülkiyeti genel olarak kamuya döner. Sözleşmede, sözleşmeyi kimin feshedebileceğini ve hangi nedenle olabileceğini ve her durumda tazminat ödemesi yapılıp yapılmayacağını belirtmek gereklidir. Aşağıdaki tabloda görülebileceği gibi erken sona erdirmenin üç muhtemel nedeni vardır (WB, 2017a:156);

Tablo 19: Fesih Sebepleri

Fesih Tarafı	Fesih Sebebi	Fesih Ödemesi
Özel Sektör Tarafından	<ul style="list-style-type: none"> ✓ İnşaatı tamamlama başarısızlığı ✓ Performans standartlarını karşılamada kalıcı başarısızlık ✓ Proje şirketinin iflası <p>Kredi verenlere, genellikle, yetersiz performans gösteren bir müteahhit nedeniyle sorunları çözmeye yönelik adım atma hakları verilir.</p>	<p>Fesih ödemeleri, genellikle, menkul kıymet sahiplerinin varsayılan yükünü taşımasını sağlamak için tanımlanır. Kredi verenler, aynı zamanda, muhtemel kayıplara maruz kalabilirler. Bu, kredibilitiyi etkilemekle birlikte, sorunları düzeltmeye yönelik teşvikleri güçlendirmek için kullanılabilir. Seçenekler şunlardır:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Tam değer veya bekleyen borcun belirli bir oranının ödenmesi, ✓ Varlıkların kayıtlı değerinden amortismanına tabi tutulması, ✓ Gelecekteki nakit akışlarını net bugünkü değeri üzerinden ödeme, (Düzeltilme maliyetlerinin çıkarılması) ✓ İmtiyaz hakkını serbest pazar üzerinden yeniden ihraç etmenin getirileri. Böylece beklenmedik şekilde gerçekleşen fesih ödeme yükümlülükleri için bütçe alanı bulma olasılığının da üstesinden gelinmiştir
Kamu Sektörü Tarafından	<p>Kamu tarafı, sözleşme kapsamındaki yükümlülüklerini yerine getirmekte başarısız ise,</p>	<p>Adil bir sözleşme, kamu tarafı temerrüde düşmeyi seçerse, özel tarafın kaybetmemesini sağlamalıdır.</p> <p>Bu durumda fesih ödemeleri, genellikle öz sermayeye borcunun bir miktar üzerinde gelecekteki kârlarını (Varsa) içerecek şekilde ayarlanır.</p>
Kamu Yararına Fesih	<p>Birçok KÖİ ya da kamu ihale yasası, sözleşme veren kuruluşun kamu yararına sebeplerden dolayı sözleşmeyi fesih etmesine izin verir.</p>	<p>Genellikle, kamu tarafından yapılan fesihle aynı koşulları taşır.</p>
Mücbir Sebep	<p>Yükümlülüklerin yerine getirilmesini engelleyen dayanılmaz, uzun süreli mücbir sebep varsa,</p>	<p>Genellikle hiçbir taraf hatalı olmadığı için yukarıdaki iki seçenek işletilir.</p>

Kaynak: WB,2017a:157.

Her durumda, hükümet genelde özel sektöre ödeme yapar ve yeni bir KÖİ sözleşmesi kapsamında yeniden ihale edilebilen proje varlıklarının kontrolünü ele geçirir. Sözleşmedeki tüm hükümlere bakılmaksızın, erken sona erdirme durumunun her iki taraf için de pahalıya mal olması muhtemel olduğundan, diğer tüm yollar denendiğinde, son çare olarak uygulanmalıdır (WB, 2017a:157).

Yeskombe (2007) ise; sözleşmede fesih şartlarının aşağıdaki durumlar için netleştirilmesi gerektiğini belirtmektedir (Yeskombe, 2007:276):

- Proje Şirketi tarafından fesih,
- Kamu İdaresi tarafından erken fesih,
- Mücbir sebepler nedeniyle fesih (Yani taraflardan hiçbirinin kusuru olmaksızın KÖİ Sözleşmesi ile devam etmek imkânsızdır.),
- Yolsuzluk nedeniyle fesih,
- Planlı fesih ve varlıkların transferi.

Yeskombe'ye (2007:276) göre, genellikle proje firmasının temerrüde düşmesi ve dolayısıyla KÖİ sözleşmesini fesih etmesi çok rastlanan bir durum değildir. Genellikle borç verenler şirketi kontrol altında tutacaklardır. Ancak kamu kurumunun borç verenleri harekete geçmeye “teşvik etmesi” için elinde tazminat hükümlerini içeren bir silah olarak sözleşmeyi düzenlemesi gerekmektedir. Genellikle KÖİ modeli ile yapılan tüm tesisler kamunun mülkiyetindedir ve sözleşmenin feshi durumunda özel sektör veya borç verenler hiç bir şey elde edemezler.

Diğer taraftan Yeskombe (2007: 285) kamu tarafından sözleşmelerin fesih edilmesini sık rastlanan bir durum olarak ifade etmektedir. Genellikle proje şirketinin tesisi tamamlamaması veya işletmesini imkânsız kılan yükümlülüklerin ihlali gibi durumları içerir. Veya kamu otoritesinin yasal statüsünde veya yetkilerinde önemli bir değişiklik olması fesih nedenleridir. Bu durumda makul bir ödemesiz dönemden sonra, proje şirketine ödenen tutarların ödenmemesi veya tesisin veya proje şirketinin diğer varlıklarının kamulaştırılması gerekebilir

Hâlihazırda tartışıldığı gibi KÖİ sözleşmesi kapsamında hizmetlerin sunulmasında geçici bir kesintiye neden olan, geçici mücbir sebepler ile projeyi tahrip eden gerçek mücbir sebepler arasında bir ayırım yapılmalıdır. Gerçek mücbir

sebepler, yeni bir yatırım olmadan projeye devam etmeyi imkânsız hale getiren durumlardır. Genellikle bu gibi durumlar, proje şirketi tarafından savaş hali ve terörizm dolayısıyla tesisin komple imhası hariç sigortalanmalıdır. Kamunun bu mevcut olmayan sigorta için sorumluluk üstlenme seçeneği varsa, ancak bunu kullanmamayı seçerse, proje şirketi sigortasız devam edemeyeceği için KÖİ sözleşmesinin feshedilmesi gerekecektir. Bu gibi durumlarda kamu, tesisi devraldığı anda, makul olarak en azından ödenmiş borç veya hasarlar için finansman sağlayanlara bir fesih tazminatı ödemesi yapmalıdır. Ancak fesih ödemesi gelecekteki kârlar için söz konusu olmamalıdır (Yeskombe, 2007: 288).

Dünya Bankasına göre ise; bir sözleşme düzenli olarak, yani üzerinde anlaşmaya varılan imtiyaz süresinin sona ermesiyle sona erdirilebilir veya ciddi, önceden tanımlanmış olaylar durumunda erken (Kamu idaresi veya imtiyaz sahibi tarafından) fesih edilebilir (WB, 2017a: 187).

Erken feshin en önemli unsuru, KÖİ sözleşme döneminin sonunda proje varlık ve hizmetlerini sözleşme makamına geri teslim etmektir. Varlıkların kamu idaresine aktarılması, varlıkların kalitesinin kapsamlı bir değerlendirilmesini gerektirir. Tipik olarak, KÖİ sözleşmesi, varlıkların ve tesislerin sözleşme süresinin sonunda karşılaması gereken kalite standartlarını içerecektir. Varlıkların durumu fesih tarihinden birkaç yıl önce denetim ile değerlendirilmelidir. Denetim, devir gerçekleşmeden önce hangi varlıkların iyileştirilmesi gerektiğini gösterir. Bu prosedür önemlidir; çünkü proje sözleşmesinin sona ermesinden sonra sözleşme makamı mevcut varlıklar ile hizmet vermek durumunda olabilecektir. Bu nedenle, sözleşme veren makam, varlığın mümkün olan en iyi durumda geri döndürülmesini sağlamak için maddi bir teşvike sahip olmalıdır (WB, 2017a:187).

Bazen imtiyaz sahibinin sözleşme döneminin son birkaç yılını kapsayacak şekilde belirli bir teminat veya garanti vermesi gerekli olacaktır. Teminatın, imtiyaz sahibinin anlaşma bitim tarihine kadar sözleşmeye devam etmesini sağlayacak kadar maddi büyüklükte ve tanımlanan kalitede varlıkları devralmasını sağlayan minimum bir değer aralığında olması gerekmektedir (WB, 2017a:187).

Şayet sözleşme erken sonlandırılmak zorunda kalırsa, net prosedürler ve hükümlerde dayanmalıdır. Sözleşme, sözleşme veren makamın sözleşmeyi feshetmesine izin veren belirli şartları ayrıntılı bir şekilde tanımlamalıdır. Her iki

taraf için de olası tazminatları içermelidir. Erken sonlandırmada genelde (Ancak zorunlu olmayabilir) kamu otoritesinden imtiyaz sahibine ödeme yapılır. Bu ödeme veya imtiyaz sahiplerinden tedarik yetkilisine yapılan tazminat, KÖİ sözleşmesinde açıkça belirtilen kurallara dayanmalıdır. Erken sona erdirme, sözleşme yapan makamın aniden hizmetin uygulanmasını veya işletilmesini devralması gerekeceği için ciddi bir olaydır. Erken sona erdirme, gelecek KÖİ projelerini olumsuz etkileyebileceğinden, son çare olmalıdır ve ortaklar arasındaki kötü iletişim, mümkünse, erken sona erdirmeyi önlemek için sözleşme yöneticisi tarafından dikkatli bir şekilde ele alınmalıdır (WB, 2017a:187).

3.7.3. Devir

Bir KÖİ sözleşmesinin yönetimindeki nihai görev, sözleşme döneminin sonunda varlıkların ve operasyonların geçişini yönetmektir. Bu geçişe yaklaşım sözleşmede açıkça tanımlanmalıdır. Bu tanımlama, varlıkların kalitesinin nasıl belirleneceği ve değerlendirileceği, varlığın devredilmesine ilişkin bir ödeme yapılıp yapılmayacağı ve herhangi bir ödemenin miktarının nasıl belirleneceğine yönelik kararları içerir. Bağımsız eksperlerin katılımı, varlıkların durumu hakkında önemli bilgi sağlayacaktır. Sözleşme yönetimi ekipleri, beklenen sözleşme sonu iade koşullarının farkında olmalı ve hazırlık çalışmalarının, bakım ve varlık yönetiminin tamamlandığından, dolayısıyla sözleşme sonrası şartların yerine getirildiğinden emin olmalıdır (WB, 2017a:185-186).

KÖİ sözleşmesi boyunca hukuki mülkiyet çok az önem taşımaktadır. Bununla birlikte, bu durum sözleşmesinin sonunda açık bir şekilde en önemli konu haline gelir. Kamu, KÖİ sözleşmesinin sonunda tesisi kendi işletmek üzere devralabilir. Sözleşme sonunda devralınması dışında aşağıdaki seçenekler değerlendirilebilir (Yeskombe, 2007: 289-290):

- KÖİ sözleşmesini yenilemek. (Sermaye maliyetinin ödenmiş olduğu gerçeğini yansıtan fiyatlandırma esasına göre) Bu seçeneğin bulunuyor olması özel sektörü tesisi iyi durumda tutmaya teşvik eder.
- Tesisin yeniden teklif ile işleme açılması için ihaleye çıkılması.

Tesisin, KÖİ sözleşmesinin sonunda kamuya devredilmesi durumunda son yıllarda yapılması gereken bakımların aksatılmadığından emin olunmalıdır. Bunu sağlamak için KÖİ sözleşmesi süresinin bitiminden önce, bakım standartlarına

ulaşılması için madde konulmalı ve bu yapılmazsa, son dönemde ödeme kesintileri yapılmalıdır. Alternatif olarak, ödemelerin KÖİ sözleşmesinin son birkaç yılı için, gerekli standardı karşılayacak bakımın maliyetini karşılamak için hem proje şirketi hem de kamunun kontrolü altında bir teminat mektubu bırakılabilir. Son olarak bina planlarının, işletme bilgilerinin, kılavuzların ve tesisin işletilmesi için gerekli kritik bilgilerin aktarılmasına yönelik bir hüküm de sözleşmeye eklenmelidir (Yescombe, 2007: 291).

Ancak özel bir kuruma tekel verildiğinde, (örneğin elektrik veya telefon hizmeti gibi) kötüye kullanımı önlemek için hükümet tarafından düzenleme yapılması zorunludur. Genellikle bu, tahsil edilebilecek fiyatları ve karşılanması gereken hizmet standartlarını kapsayan bir yönetmelik ile yapılmaktadır. Burada, ayrıntılı şartnameler hazırlanmalı ve işlerin şartnamelere uygun olarak tamamlanmasını sağlamak için eksiksiz bir inceleme sistemi mevcut olmalıdır. Bu nedenle, özel tedarikçileri düzenlemek ve denetlemek önemli idari bir sorumluluktur (Roth, 1987: xiv). Bu sorumluluğu yerine getirmek için kamu kötüye kullanımı önlemeli, sözleşmeleri veya yönetmelikleri çok ayrıntılı düzenlemeli ve değerlendirme/denetleme sistemi kurmalıdır.

Operasyon ve sözleşme yönetimi hususunda elde edilen kritik başarı faktörleri aşağıdaki tabloda verilmiştir.

Tablo 20: Operasyon ve Sözleşme Yönetimi Hususunda Elde Edilen Kritik Başarı Faktörleri

ALAN	BAŞARI FAKTÖRÜ	KAYNAK
Operasyon ve Sözleşme Yönetimi	KÖİ sözleşmelerini yönetmek, geleneksel hükümet sözleşmelerini yönetmekten farklılık gösterir.	WB
	KÖİ'ler uzun vadeli ve karmaşıktır ve sözleşmede tüm senaryolardaki gereklilikler ve kurallar belirtilemez.	WB
	KÖİ sözleşmelerinin yönetimi, sözleşmenin tüm ömür beklentilerini karşılayacak şekilde esnek olmalıdır.	WB
	İyi tasarlanmış bir sözleşme açık, kapsamlı ve taraflar için kesinlik oluşturmaktadır.	WB, UN
	Sözleşme, taşınmazların ve hizmet sunumunda kullanılacak varlıkların sahibinin kimin ve hangi yasal dayanaklara dayandığını belirtmelidir.	UN
	Sözleşme, sözleşme süresinin bitiminde varlıkların ve operasyonların devir işlemini yönetmelidir.	WB

Sözleşme, hizmetlerin sözleşmeye uygun olarak sürekli ve yüksek bir standartta teslim edilmesini ve buna göre ödemeler veya cezaların belirlenmesi sağlamalıdır.	WB, UN, OECD
Sözleşme yönetimi özel sektörün sözleşmeye uyma derecesini ve hizmet performansını denetleyerek, sözleşmenin tüm ömrü boyunca sık ve sağlam raporlama mekanizmalarının uygulanması yoluyla hükümetin sözleşme altındaki sorumluluklarını verimli bir şekilde yerine getirmesini sağlamalıdır.	WB
Sözleşme ile sorumluluklar ve risk dağılımı korunur ve hükümetin sorumlulukları ve riskleri etkin bir şekilde yönetmesi sağlanır.	WB
Sözleşme ile dış çevrede meydana gelen değişiklikler (Hem riskler hem de fırsatlar) etkili bir şekilde tespit edilip uyarlanır.	WB
Sözleşmelere proje için uygun bir yönetim organizasyonu eklenmeli ve daha sonra buna bağlı kalınmalıdır.	UN
Yönetim yapısı, basit servis değişikliklerinin minimum maliyetle hızla kabul edilmesine izin vermelidir.	UN
KÖİ sözleşmesinde, KÖİ yönetimini yürütecek kamu kurumu, bir sözleşme yöneticisini (veya yönetim ekibinin) ve KÖİ'nin yönetiminde rol alacak diğer kuruluşların tanımlanmasını içermelidir.	WB
Sözleşme yönetim ekibi projenin başından itibaren sürece dâhil edilmelidir.	European Bank, WB
Bir projenin yönetilmesi için kamu açısından tam zamanlı bir proje direktörüne ihtiyaç vardır.	WB, Engel at al.
KÖİ'nin yönetimi konusunda yetkilendirilen yöneticinin veya yönetim ekibinin yeterli kaynağı, uygun kıdemi ve becerileri bulunmalıdır.	WB
Ülkede bir KÖİ birimi bulunuyorsa bu birimden bir yetkilinin de yönetim birimine verilmesi doğru bir yaklaşımdır.	Yeskombe
Sözleşme yöneticisi, sözleşmeye uygunluğu sağlamalı, performans standartlarını ve hizmet kalitesini izlemeli ve kullanıcılara ve kamuya bilgi sağlamalıdır.	Yeskombe
Sözleşmede planlı inceleme ve düzenleme mekanizmaları yaratılmalıdır.	WB
Hükümet, sözleşme yöneticisinin özerkliğinin ne kadar olduğu konusunda net olmalıdır. Tanınan takdir yetkisi içinde serbest olmalıdır.	WB
Başarılı bir proje için yönetim özerkliği şarttır. Kamu yönetiminde bütünlüğün sağlanmasının yolu, şeffaflığın azaltılması ve karar verme süreçlerinde yönetim özerkliğinin sınırlandırılmamasını gerektirmektedir.	OECD
Yöneticinin yetkisini aşan durumlarda, yüksek düzeyli bir görevli veya Maliye Bakanlığı gibi başka bir kuruluşa danışması veya onay alması gerekliliği tanımlanmalıdır.	WB
Uygulayıcı kurum çıktıları veya hizmet ve performans standartlarını izleyerek, özel sektörün ortaklık çerçevesindeki yükümlülüklerini yerine getirmesini sağlamalıdır.	WB

Hizmet performansını ve sözleşme uygunluğunu izleme çoğunlukla sözleşme yöneticisi ve yönetim ekibinin sorumluluğunda olsa da, düzenlemeye tabi sektörlerde sektör düzenleyici kurum izleme sorumluluğunun bir kısmını veya tamamını üstlenebilir.	WB
Yetki ve hizmetin niteliğine bağlı olarak, hali hazırda proje hizmet konusu ile uzmanlaşmış kamu görevlilerinden bir kadroyu bir özel sektör tüzel kişiliğine devretme ihtiyacı duyulabilir.	UN
Yönetimde etkinliğin sağlanması için üst düzey yöneticilerin katıldığı yıllık toplantı, sözleşme performansının izlenmesi için üç aylık, hesap kesimleri ve raporlamalar için aylık ve operasyonel işlemler için haftalık toplantılar yapılmalıdır.	UN
Özel olarak işletilen altyapı projelerinden sorumlu makamlar, ilgili ticari süreçleri yönetme ve onların özel sektör meslektaşları ile eşit olarak görev yapabilme kapasitesine sahip olmalıdır.	OECD
Yetkililer, özel sektör katılımcıları ile eşit bir ortak olarak hareket etmek için gerekli yeterlilikleri oluşturmalı ve buna yönelik maliyetler genel proje tasarımının bir parçası olarak değerlendirilmelidir.	OECD
Özellikle fayda/maliyet oranını artırmak için sözleşme boyunca karar vermede takdir yetkisi gereklidir.	OECD
Uyuşmazlıkların çözümü için sözleşme de baştan bir düzenleme yapılmasını önermekte ve bu durum yeniden müzakereye ihtiyaç duyulmayacak şekilde düzenlenmelidir.	WB, European Bank, OECD, Yeskombe
Sözleşme uyuşmazlık çözümü ve sözleşme feshiyle başa çıkma mekanizmalarını uygulamaya koymanın yanı sıra ne zaman ve nasıl müzakere edileceğine karar vermeyi de içermelidir.	WB
Projenin başında, finansal modelleme, daha kısa bir sözleşme süresinin mümkün olabileceğini gösteriyorsa da, işletme faydasının artırılması açısından sürenin kısa tutulması doğru değildir.	UN
Sözleşme süresi, varlığın özel sektör için uygun bir gelir yaratması ve ikincil yatırımlara izin vermesi için yeterince uzun olmalıdır.	UN
Hizmet sağlayıcısına yapılan genel ödeme makul bir geri dönüş sunmalıdır.	UN
Sözleşme ticarete engel olmamalı veya tekel oluşturmamalıdır.	UN
Sözleşmede, yetkili yargı organları ifade edilmelidir.	UN
Hizmet sağlayıcı, kayıtları düzgün bir şekilde tutmak ve onları kolayca erişilebilir hale getirmekle yükümlü tutulmalıdır.	UN
Kamu otoritesinin, projelerle ilgili tüm kayıtları denetleme ve denetleme hakkını saklı tutması gerekir.	UN
Sözleşmenin başlangıcında, taraflar arasında sözleşmenin yaşam döngüsü boyunca yayınlanacak bilgi seviyesi ve türü hakkında bir anlaşma yapılmalıdır.	UN
KÖİ hizmet sağlayıcıları uzun vadede bir miktar hisse senedi almaları teşvik edilmelidir.	AB

	Yetkililer "sözleşmelere kutsallık" atfetmemelidirler. İlgili tüm taraflar mali açıdan dezavantajlı oldukları zaman bile yükümlülüklerini yerine getirmelidirler.	OECD
	Denetleme birimi, sözleşme tasarımı yapan ve sözleşmeyi yürüten ekipten ayrı olmalıdır.	WB
	Dış denetim kurulu, denetçi ve bilirkişi heyeti, mali ve resmi olarak yönetimden bağımsız olmalı ve eylemleri sıkı şeffaflık şartlarına tabi olmalıdır.	Engel at al.
İletişim ve Yeniden Müzakere	Taraflar arasında iyi bir iş ortaklığı odaklı ilişki sürdürülmelidir.	AB
	Özel sektör ile görüşüp iletişim kurarak kamu sektörü, projenin operasyon boyunca fayda/maliyet değerini korumalıdır.	OECD
	Kurumların yanı sıra hükümet, uygulayıcı kamu kurumu ile özel sektör arasındaki iletişim yapısını belirlemelidir.	WB
	Sözleşme değiştirme süreci, ihtiyaç olduğunda gerçekleştirilebilecek basitlikte olmalıdır.	BM, OECD
	Sözleşmede koşulların bir projenin süresi boyunca değişebileceği göz önünde bulundurulmalı ve sözleşmeler bu değişiklikleri karşılayacak kadar esnek olmalıdır.	OECD
	Sözleşmelere yeniden müzakere zamanları veya müzakereye tabi tutulabilecek koşulları açıkça dâhil etmek gerekmektedir.	OECD
	Anlaşmazlıkları çözmek için proje yönetim yapısı içine önceden arabuluculuk ve danışmanların kullanılabilceği bir süreç eklenmelidir.	BM, WB
	Sözleşme yönetimi, sözleşme ayarlamaları, uyuşmazlık çözümü ve sözleşme feshiyle başa çıkma mekanizmalarını uygulamaya koymanın yanı sıra ne zaman ve nasıl müzakere edileceğine karar vermeyi de içermelidir.	WB
	Gereksiz anlaşmazlıkların birikiminden kaçınmak için, günlük toplantılardan, üst düzey yönetim tartışmalarına, hakemlik işlemlerine ve resmi anlaşmazlık çözüm mekanizmalarına doğru yükselen bir seviyede bir mekanizma kurulması önerilmektedir.	WB, OECD
	Sözleşmeli yapının bir parçası olarak kalıcı ve aktif inceleme kurulları, anlaşmazlık komiteleri kurulmalı ve tarafların ilişkilerini güçlendirmek için işletilmelidir.	OECD, Engel at al.
	Yönetici personelin ve ortaklığın bir bütün olarak performansını tartışmak için en az yılda bir defa kamu ve özel sektör üst düzey temsilcileri arasında toplantı düzenlenmelidir	BM
	Hatalar ve uyuşmazlık çözümleri için test edilmiş ve kanıtlanmış sözleşme hükümleri kullanılmalıdır. (Denenmiş ısmarlama çözümlerden kaçınma)	AB
	Anlaşmazlıkları çözmek veya talepleri desteklemek için gelecekte gerekli olabilecek tüm ilgili sözleşme konularının kapsamlı kayıtları tutulmalıdır.	AB

	Kamu yararına hareket etme yükümlülüğü, sözleşmeler, düzenleme ve yasal çerçeveler ile sağlanmalı kişisel davranışlardan kaçınılmalıdır	OECD
	Öngörülemeyen bir durum varsa hükümet riski haklı bulan bir gözle sözleşmeyi yeniden müzakere etmelidir.	OECD
	Orijinal anlaşmayı esastan değiştiren herhangi bir yeniden müzakere halka açık halde yapılmalıdır.	OECD, Yeskombe
	Müzakere ile başlangıç maliyetleri değiştiği zaman teşviklerin bozulmamasını sağlamak için sözleşmeye bağlı düzenlemelerde ve projenin sonraki aşamasında izleme kapasitesinde özel dikkat gösterilmelidir.	OECD
	Beklenmedik olaylarda sorumluluklar ve risk dağılımı ile ilgili hükümler sözleşmede yer almalıdır.	OECD
	Gelecekteki sözleşme yöneticisini KÖİ sözleşmesinin tasarım aşamasında sürece dâhil etmek, değişim yönetim süreçlerinin uygulamada uygulanabilir olmasını artıracaktır.	WB
	Sözleşme yönetimi ekipleri iyi kaynaklara sahip olmalıdır.	AB
	KÖİ yöneticilerinin iyi bir anlayışa ve pratik tecrübeye sahip olmaları gerekmektedir.	AB
	Yönetim yapısı, basit servis değişikliklerinin minimum maliyetle hızla kabul edilmesine izin vermelidir.	UN
	Devlet kurumu ile özel sektör arasındaki ilişkinin sınırları da önemli olduğundan ilişki güvene dayalı ancak belirli sınırlar içerisinde devam ettirilmelidir.	WB
	Yeniden müzakereleri değerlendirirken komite, sözleşme değişikliği ile projenin kârlılığını ne artırmalı ne de azaltmalıdır.	Yeskombe
Tazminatlar ve Fesih	Sözleşme, servis sağlayıcının sözleşmeyi erken veya vadede feshetmek istediğinde yapılması gerekenlere ilişkin özel düzenlemeleri içermelidir.	UN
	Erken sona erdirme, gelecek KÖİ projelerini olumsuz etkileyebileceğinden, son çare olmalıdır.	WB
	Sözleşmenin erken sona erdirilebileceği koşulların belirlenmesi gerekmektedir.	WB, Yeskombe
	Şayet sözleşme erken sonlandırılmak zorunda kalınırsa sözleşmede net prosedürler ve hükümler içermelidir.	WB
	Sözleşmede sözleşmeyi kimin feshedebileceğini ve hangi nedenle olabileceğini ve her durumda tazminat ödemesi yapılıp yapılmayacağını belirlemek gereklidir.	WB
	Erken sonlandırma durumunda her iki taraf için de olası tazminatları içermelidir.	WB
	Sözleşmede işletmeci şirkete otorite tarafından verilen garantiler ve bu garantiler karşılığı verilmesi gereken yetki ve tazminatlar belirtilmelidir.	UN

	Mücbir sebepler ile kamu, tesisi devraldığına, makul olarak en azından ödenmiş borç veya hasarlar için finansman sağlayanlara bir fesih tazminatı ödemesi yapılmalıdır.	Yeskombe
	Sözleşme bir YİD veya YKİD ise mülkiyetin sözleşme iptali ile devri söz konusu olursa bir transfer cezası uygulanmasını da içermelidir.	UN
	Kamu kurumunun borç verenleri harekete geçmeye “teşvik etmesi” için elinde tazminat hükümlerini içeren bir silah olarak sözleşmeyi düzenlemesi gerekmektedir.	Yeskombe
	Varlıkların kamuya devredilmesini gerektirecek şartlar açıkça belirtilmelidir.	BM
Devir	Bir KÖİ sözleşmesinin yönetimindeki nihai görev, sözleşme döneminin sonunda varlıkların ve operasyonların geçişini yönetmektir.	WB
	Sözleşme başlangıcında varlıkların devri gerektiğinde veya sözleşme sonunda belirlenmiş bir varlık/taşınmaz veya donanım/teçhizat durumu bulunmasını sağlamak için mekanizma kurulmalıdır.	BM
	Sözleşmede varlıkların kalitesinin nasıl belirleneceği ve değerlendirileceği, varlığın devredilmesine ilişkin bir ödeme yapılıp yapılmayacağına ve herhangi bir ödemenin miktarının nasıl belirleneceğine yönelik kararlar bulunmalıdır.	WB
	Sözleşme yönetimi ekipleri, beklenen sözleşme sonu iade koşullarının farkında olmalı ve hazırlık çalışmalarının, bakım ve varlık yönetiminin tamamlandığından dolayısıyla sözleşme sonrası şartların yerine getirildiğinden emin olmalıdır.	WB
	Tesisin, KÖİ sözleşmesinin sonunda kamuya devredilmesi durumunda son yıllarda yapılması gereken bakımların aksatılmadığından emin olunmalıdır.	WB, Yeskombe
	Bağımsız eksperlerin katılımı varlıkların durumu hakkında önemli bilgi sağlayacaktır.	WB
	KÖİ sözleşmesi boyunca hukuki mülkiyet çok az önem taşımaktadır. Bununla birlikte, bu durum sözleşmesinin sonunda açık bir şekilde en önemli konu haline gelir.	Yeskombe
	KÖİ sözleşmesi süresinin bitiminden önce bakım standartlarına ulaşılması için madde konulmalı ve bu yapılmazsa, son dönemde ödeme kesintileri yapılmalıdır.	Yeskombe
	KÖİ sözleşmesinin son birkaç yılı için, gerekli standardı karşılayacak herhangi bir bakımın maliyetini karşılamak için hem proje şirketi hem de kamunun kontrolü altında bir teminat mektubu alınabilir.	Yeskombe, WB
	Varlıkların durumu fesih tarihinden birkaç yıl önce denetim ile değerlendirilmelidir.	WB

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'YE ÖZGÜ KRİTİK BAŞARI FAKTÖRLERİ

KÖİ uygulamalarında deneyimli ülkelerden alınan modellerin başka ülkelerde uygulama için yol gösterici olması bu tezin ortaya çıkmasındaki asıl nedendir. Bir ülkeden alınan KÖİ deneyiminin, daha az deneyimli olan bir ülkede bire bir uygulandığında, KÖİ programının kısa bir zaman aralığında aynı şekilde başarılı olmasını beklemek mümkün değildir (Delmon, 2014:2). Yani güçlü bir KÖİ çerçevesi her halükarda başarılı olacak demek mümkün değildir. Bu sebeple dünyada uygulanan örneklerin incelenmesi, ülkeye göre geliştirilmesi ve tecrübelerden ders çıkarılması gerekmektedir. Her ülkeye özgü avantajların ve dezavantajların incelenmesi, ülkenin ekonomik durumuna, siyasi tercihlerine ve toplumsal yapıya uygun modellerin ortaya çıkarılması gerekmektedir.

Bu bölümde Türkiye'ye özgü avantajlar ve dezavantajlar incelenecek ve ülkeye özgü modelin yaratılması için gerekli veriler tartışılacaktır.

KÖİ uygulamalarının Türkiye'deki tarihi 1910 yılına kadar uzanmakta ve 1986 yılından itibaren 182 adedi işletmede ve 35'i halen yapım aşamasında bulunan ve 2017 parasal değeri ile 66 milyar dolarlık yatırım ile 217 KÖİ projesi uygulanmış ve 129,5 milyar dolarlık sözleşme değerine ulaşılmıştır (Kalkınma Bakanlığı,2017). Bu değer ile KÖİ uygulamaları konusunda Türkiye dünya çapında önde gelen ülkeler arasında bulunmaktadır.

Bu açıdan bakıldığında Türkiye'nin KÖİ konusunda tecrübeli ve öncü uygulayıcı ülkeler arasında yer alması beklenilmektedir. Elbette yapılan her proje ile hem kamu kesimi, hem de özel sektör temsilcileri tecrübelerini artırmaktadır. Ancak bu tecrübelerin yeterince kullanıldığı, aktarıldığı, prosedürlere dönüştürüldüğü, hatalardan ders çıkarıldığı tartışmalı bir konudur. KÖİ konusunda Türkiye'deki akademik çalışmaların ne kadar az sayıda olduğu düşünüldüğünde bu konuların kamuoyunda da yankı bulmadığı ve yeterince tartışılmadığı görülmektedir.

KÖİ konusu kamu açısından yeni bir projeye ihtiyaç duyulduğunda tekrar keşfedilen veya proje bazında ve ihtiyaç doğdukça parça parça mevzuat oluşturma ihtiyacı olunan bir alan olarak görülmektedir. Bu sebeple bu derecede büyük mali boyutlara ulaşmış bir konuda mevzuatın mükemmelleştirilmesi veya geliştirilmesi, standartlaşmaya gidilmesi, sözleşme yapılarının geliştirilmesi, hatalardan ders çıkarılması yöntemi izlenerek gerçekleştirilmemiş görülmektedir.

Birçok KÖİ projesi bugün devlet garantileri sebebiyle hazineye ve dolayısı ile halka olan maliyetleri açısından pek de bilimsel gerçekliğe dayanmasa da tartışılmaktadır. Bu tartışmaların bilimsel gerçeklere dayanmamasının temel nedenini veri eksikliğinin oluşturduğu düşünülmektedir. Çünkü ne hazine bakanı yetkilileri ne de proje yöneticisi firmalar, tartışılan konularda açıklama yapmamaktadır. Yapılan açıklamaların çoğu da gazete haberlerine veya sosyal medya platformlarından yapılan kısa, içeriği genelde savunmaya yönelik yetersiz bilgilerden oluşmaktadır. Sözleşmelerin ve projelerin hali hazırdaki mali durumlarının bir ticari sır gibi algılanması veya kamuoyuna öyle sunulması bu konuda derinlemesine bir analiz yapmayı ve bilimsel anlamda incelemeyi imkânsız kılmaktadır. Bu durum tartışmaları daha yanlı, özden uzak ve manipülatif hale sokmaktadır.

Ancak KÖİ konusunda çıkarılmamış dersler yanında Türkiye'nin kendine göre geliştirdiği yeteneklerini, avantajlarını da ifade etmek gerekmektedir. Özellikle 2009 yılına kadar büyük bir hızla sürdürülen AB üyelik müzakereleri Türkiye'nin özel finansmana erişmesinde kolaylıklar sağlamış, yabancı yatırımların Türkiye'ye doğru akmasını sağlamıştır.⁷ Ayrıca gelişmiş bir müteahhitlik hizmetine sahip Türkiye, bu konuda dünya çapında aldığı ihaleler ile ön sıralarda bulunmaktadır.

1. TÜRKİYE'NİN AVANTAJLARI

Yukarıda değinildiği gibi Türkiye uzun süreden beri uygulamaya aldığı ve hatırı sayılır bir mali boyuta ulaştırdığı KÖİ konusunda yeterince ilerleme sağlayamamış olsa da özellikle Türkiye'ye has bazı avantajlara sahiptir.

Diğer taraftan yapılan her projenin hem kamu hem özel sektör açısından birer tecrübe kaynağı olduğu unutulmamalıdır.

⁷ AB sürecinin Türkiye'ye nasıl yabancı yatırımları çektiğine ve 2009'dan sonra üyelik müzakerelerinin gevşemesi sonrasında yatırım miktarının azalmasına yönelik daha ayrıntılı bilgi için "Eğilmez, Mahfi (2019).Değişim Sürecinde Türkiye Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Sosyo-Ekonomik Bir Değerlendirme. 16. Basım, İstanbul: Remzi Kitapevi."

1.1. AB Süreci

Bu çalışmanın amacı dışında, AB üyelik sürecinin Türkiye'ye faydalı olup olmayacağı tartışma dışı bırakılmış ve AB üyelik sürecinin Türkiye'deki birçok düzenlemeyi, yasa çalışmalarını, özellikle çevresel değerlendirmeleri ve hassasiyetleri etkilediği gerçeğinden yola çıkılarak incelemeye değer bulunmuştur.

AB, KÖİ modelini, proje maliyetlerini düşürmek, etkin bir risk dağılımı sağlamak, hizmet kalitesini artırmak, yatırım hızını artırmak, kaynak kullanımında etkinlik sağlamak, yeni gelir kaynaklarının yaratılması ve etkin bir kamu yönetimi sağlamak adına desteklemektedir.

Türkiye'nin Avrupa Birliği macerası 1959 yılında başlamış ve aradan geçen yıllarda inişli çıkışlı olarak devam etmiştir. Bu maceranın en ciddi aşamaları 2005-2009 yılları arasında olmuştur. 2005'te AB ile Türkiye arasında tam üyelik müzakereleri başlamış ve ilk yıllarda oldukça ciddi mesafeler alınmıştır (Eğilmez, 2019:99).

Yukarıda da değinildiği gibi bu süreç hala toplum içinde tartışılabilir ve Türkiye'nin tercihini yüzünü batıya dönme yönünde belirtmesi açısından önem kazanmaktadır. Müzakereler süreci boyunca birçok yasal düzenleme AB kriterleri göz önüne alınarak yapılmıştır. Bu açıdan AB süreci, üye ülkeleri bağlayıcı bir KÖİ yasası olmasa da KÖİ pazarını olumlu anlamda etkileyen bir olgu olmuştur.

2005-2008 yılları arasında müzakerelerin hız kazanması ile batıda Türkiye'nin AB'ye üye olmasının an meselesi olduğuna dair bir kanaat oluşmuştur. Bu durum ciddi düzeyde bir doğrudan sermaye yatırımının Türkiye'ye yönelmesine olanak sağlamıştır. Ancak 2009'dan itibaren müzakere konuları askıya alınmaya başlamış, bu gelişmeye paralel olarak yabancı sermaye girişleri de düşmüştür (Eğilmez,2019:99).

Diğer taraftan sermaye açısından düşünülmeden de AB süreci KÖİ pazarının gelişmesine etki sağlamıştır. Özellikle demokratikleşme, hesap verebilirlik, şeffaflaşma ve hukukun üstünlüğünün sağlanması konusunda AB kriterleri Türkiye'de bu konularda gelişmenin itici güçlerinden biri olmuştur.

AB, KÖİ projeleri ve uygulamalarını; AB yasaları, KÖİ modellerini teşvik eden ve kamu borçlanmalarını düzenleyen AB kuralları, Avrupa Komisyonunun KÖİ geliştirme ve destekleme politikaları ve bunların nasıl oluşturulacağını etkileyen ihale yasaları ile üç farklı alanda desteklenmektedir (Güzelsarı,2009:58-60).

Diğer taraftan AB tarafından 1996 yılında Maastricht anlaşmasıyla devletlerin borçlanmalarına yönelik getirilen bir dizi kısıtlama, Türkiye'nin ve üye ülkelerin devlet borçlanması yapmadan yatırım yapma yollarına yöneltmiş olması KÖİ pazarını doğrudan etkilemiştir.

AB kuralları ile üye devletlerin ticari etkinliklerin dışında kalan eğitim, sağlık gibi kamu hizmetlerinde de KÖİ projelerine yönelmeleri teşvik ediyor olması (Güzelsarı, 2009:58-60) Türkiye açısından bir avantaj oluşturmaktadır.

1.2. Sektörel Avantajlar

KÖİ'nin altyapıda kullanılmasında ülkede yeterli ve yetkin müteahhitlerin bulunması özellikle önemlidir. Büyük otoyol, köprü, hızlı tren, metro, demiryolu, liman vb. yatırımlar büyük çaplı inşaat firmalarına ve inşaat tecrübesine ihtiyaç duymaktadır. Türkiye inşaat ve altyapı sektöründe oldukça büyük ve tecrübeli firmalara sahip, dünyanın önde gelen ülkelerinden biridir.

Uluslararası inşaat sektörü dergisi ENR'ın (Engineering News Record) firmaların ülkeleri dışında elde ettikleri gelirleri esas alarak oluşturduğu "dünyanın en büyük 250 uluslararası müteahhidi" listesinde Türkiye Çin'in (65) ardından 46 firma ile ikinci sırada yer almıştır. ABD ise 43 firma ile üçüncü olmuştur. Listeye giren Türk firması sayısı yıl itibari ile artış gösterirken (2015-40), bu firmaların geçen yıl yurtdışında üstlendikleri projelerden elde ettikleri toplam gelir 25,6 milyar dolar olarak gerçekleşmiştir (Fortune Türkiye Dergisi, 2017,WEB). Türkiye 2016'da 25,6 milyar dolarlık yüklendiği iş ile dünya taahhüt pastasından yüzde 5,5 pay almaktadır (NTV, 2017, 24 Ağustos).

Bu durum özellikle altyapı KÖİ'lerinde özel sektör ortağı bulunmasını kolaylaştırmaktadır. Ayrıca ülkemiz müteahhitlerinin dünya çapında üstlendikleri işlerden edindikleri tecrübe ve "know-how" KÖİ'lere özel sektörün katması beklenen yenilik ve teknolojik gelişmişliği sağlamaktadır. Firmaların büyüklüğü ve tecrübesi projenin tasarım ve inşaat aşamasının hızlandırılmasını, gecikmesiz ve problemsiz

olarak bitirilmesini olumlu yönde etkilemektedir. Diğer taraftan bir projede, dünya çapında iş yüklenmiş bir firmanın veya konsorsiyumun bulunması projenin kredilendirilmesi açısından önemlidir.

1.3. İş Yapma Kolaylığı

2002 yılından itibaren Dünya Bankası tarafından hazırlanmaya başlanan “İş Yapma Kolaylığı Raporu” bir ülkedeki şirketlere uygulanan düzenlemeleri değerlendirmekte ve puanlamaktadır⁸. Değerlendirme için 190 ülkede iş yapma biçimini etkileyen yönetmelikler ve düzenlemeler ayrıntılı bir biçimde incelenmekte ve raporlaştırılmaktadır. Değerlendirmede işe başlama, inşaat izinleri, elektrik temini, tapu siciline kayıt, kredi temini, azınlık hissedar haklarının korunması, vergi ödeme, dış ticaret, sözleşmelerin uygulanması ve iflasların çözümü başlıkları altında her bir ülke 10 nicel göstereye göre sıralanmaktadır. Ayrıca raporda yer alan gösterge alanlarının her birinde, performansı artırmak için yapılması gereken reformlar önerilmektedir (Dünya Bankası,2018)

On ayrı göstereye göre değerlendirme yapılmış olan, “İş Yapma Kolaylığı 2018- İstihdam için Reform Raporundan” yüz üzerinden 69,14 puan alan Türkiye, 190 ülke arasında en kolay iş yapılan 60. ülke olmuştur. Türkiye'nin de içinde yer aldığı Avrupa ve Orta Asya bölgelerindeki ortalama puan 71,33 olarak belirlenmiştir. Dünya Bankası tarafından yayınlanan bilgi notunda, Türkiye'nin iş yapma sürecinde bazı yöntem değişiklikleri ve çeşitli reformlarla iş hayatını düzenleyen uygulamalar yapmasının, geçen yıla göre 9 basamak yükselmesine katkı sağladığı belirtilmiştir (İzmir Ticaret Odası, Web,2018)

Yapılan reformlar neticesinde iyileşme olsa da Türkiye henüz ekonomisinin büyüklüğü boyutunda dünya çapındaki yerini almadığı gibi, Avrupa ve Orta Asya bölgelerindeki ortalama puanın altında kalmış olması da bölgesel anlamda da yerine tam ulaşamadığını göstermektedir. Ancak Türkiye'nin bir önceki yıla göre dokuz sıradan ileriye ilerlemiş olması gelecek açısından umut vaat etmektedir. Yıllar içerisinde sürdürülecek reformlar KÖİ pazarının gelişmesine katkı sağlayacaktır.

⁸ Ayrıntılı bilgi için Dünya Bankası “İş yapma Kolaylığı Türkiye” bölümüne bakılabilir.
<http://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/t/turkey/TUR.pdf>

2. TÜRKİYE'NİN DEZAVANTAJLARI

Türkiye uzun sürelerden beri ve oldukça yüksek değerlerde KÖİ projesini hayata geçirmiş olsa da bu derecedeki bir uygulamadan yeterince ders alamamış görülmektedir. Özellikle talep tahmini, yolsuzluk, hukukun üstünlüğü, döviz kuru riski ve bilhassa özel sektör kaynaklı dış borç yükü, KÖİ pazarının önündeki dezavantajlar olarak durmaktadır.

Tespitlere göre halen özel sektör yatırımları toplam altyapı yatırımının küçük bir kısmını oluşturmaktadır (% 20'den az). Moszoro ve arkadaşları altyapıda özel sektör yatırımlarını teşvik etmenin yolunun özel sektöre uygun bir yatırım ortamı sağlamaktan geçtiğini belirtmektedirler. Özel sektör yatırımcılarının gelişmekte olan ekonomilerde altyapıya yatırım yapmasını engelleyen temel kaygı yatırım ortamının kalitesidir. Uygun ve destekleyici ortam, altyapıya yatırım yapma maliyetlerini ve risklerini azaltır. Yatırım ortamı, siyasi istikrarsızlık, rejim belirsizliği, hukukun üstünlüğü ve mülkiyet hakları, devlet düzenlemeleri, devlet şeffaflığı ve hesap verilebilirlik gibi birçok faktörden etkilenmektedir. Hem yerli hem de yabancı yatırımcıların çalışabileceği istikrarlı ve öngörülebilir bir çevrenin varlığı, yatırımcılara güven sağlamak için hayati öneme sahiptir (Moszoro, Araya, Nuñez and Schwartz, 2015:26).

Moszoro ve arkadaşları gelişmekte olan ülkelerdeki kurumsal, politik ve yönetim değişkenleri ile alt yapıdaki KÖİ yatırımlarının seviyesi arasındaki ilişkinin ampirik olarak kanıtlanmasına yönelik çalışmalar yapmışlardır. Çalışma gelişmekte olan ülkelerdeki kurumsal, politik ve yönetim değişkenleri ile alt yapıdaki KÖİ yatırımlarının seviyesi arasındaki ilişkinin ampirik kanıtlarını ortaya koymaktadır. Moszoro ve arkadaşları 130 ülkenin doğrudan yurt dışı KÖİ yatırımlarını hukukun üstünlüğü, şeffaflık, yolsuzluk endeksleri ile bağlantılarını araştırmış ve altyapıdaki KÖİ yatırımlarının yoğunluğunun, yolsuzluk, hukukun üstünlüğü, düzenlemelerin kalitesi ve sektördeki uyuşmazlıkların sayısı gibi hükümet değişkenlerinin kalitesine karşı oldukça duyarlı olduğunu göstermişlerdir. Onlara göre mevcut ampirik literatür, KÖİ'ler için uygun ortamın, altyapıdaki KÖİ yatırımlarının seviyesini arttırmada çok önemli olduğu savını desteklemektedir. (Moszoro at al.2015:26). Bu bulgular, sağlam bir yatırım ortamının özel altyapı yatırım finansmanı arzını etkileyen kritik bir faktör olduğu argümanını desteklemektedir.

Ayrıca KÖİ' projelerine toplumun ve en önemlisi de siyasilere yaklaşımı KÖİ yatırım ortamını etkilemektedir. KÖİ projelerinin halka “beş kuruş para vermeden yaptık”, “asrın projesi” gibi sunulması, KÖİ'nin içinde barındırdığı, hem kendine özgü avantajların ve hem de gizli risklerin toplum tarafından anlaşılmasını, yorumlanmasını ve tartışılmasını engellediği görüşündeyiz. Konunun yetkililerce daha ciddi, yeterli verilerle, gerçekçi gerekçeler ve fizibilite raporlarına dayalı bilimsel veriler ile sunulması, toplumca daha sağlıklı tartışılmasına ve doğru yolun bulunmasına katkı sağlayacağı düşünülmektedir. Bu açıdan yetkililerin KÖİ konusuna yaklaşımı talihsiz ve Türkiye açısından bir engel olarak karşımıza çıkmaktadır.

2.1. İyimser Yaklaşım

Literatürde “beyaz filler sendromu”, olarak tanımlanan iyimser yaklaşım; toplumsal talebin üzerinde, kamusal hizmet ve mal üretimi durumunda yapılan tartışmalarda kullanılan bir kavramdır. KÖİ projelerinde planlama aşamalarında maliyetlerin daha az, faydalarının ise genel olarak yüksek oranda tahmin edildiği düşünülmektedir. Türkiye’de Üçüncü Köprü, Osmangazi Köprüsü ve hava limanlarında öngörülen kullanım garantilerine ilişkin analizler “beyaz filler sendromu” tartışmalarını başlatmıştır (Çamur, 2018:400).

Olumsuz sosyal değere (Yani sosyal maliyetleri, sosyal faydalarını aşan) sahip projeler olarak tanımlanan beyaz filler, politik sürecin proje lehine iyimser bir şekilde sürdürülmesi sonucunda, normal şartlar altında hükümetler tarafından kabul edilmeyecek projelerin yapılmasına yol açabildiği gerçeği dünya çapında yaygındır. Beyaz filler sendromundan kaçınmak için bariz çözüm, bir sosyal proje değerlendirmesi programı uygulamaktır (Engel, Fischer ve Galetovic, 2008:15).

Bir KÖİ hükümet bütçesinden finanse edilmese bile kamu için bazı riskleri içerir. Örneğin, hükümetler talep/kullanım garantisi, döviz kuru veya belirli maliyetler gibi risk faktörleri konusunda teminat vermek durumunda kalabilirler veya KÖİ sözleşmeleri, çeşitli nedenlerle sözleşmenin feshi durumunda tazminat hükümleri içerirler (WB, 2017a:22). Hiçbir güvence olmadan bile başarısız olan her proje, hükümet ve kamu için olumsuz bir algı yaratacaktır. Bu sebeple özellikle büyük finansal boyuta ulaşan KÖİ sözleşmeleri kamu ve vatandaşlar açısından riskler içermektedir. Sonuç olarak, hükümetler genelde KÖİ projeleri ile beklemediklerinden çok daha fazla mali risk alırlar.

Özellikle kamunun iyimser tahminler ile verdiği bir kullanım garantisi sonrasında, aslında bütçe için bir maliyet getirmeyeceği ön görülürken, bu iyimser tahminin gerçekleşmemesi durumunda kamuya ek bir yük getirilecektir. Sözleşme makamları ayrıca, sübvansiyon ihtiyacını gizlemek ve uygulanabilir olmayan projeleri siyasi gerekçeler ile zorla yürütme niyetindedir ise talebin aşırı tahmin edilmesine meyilli olacaklardır. Bu durumda gerçekleşecek birkaç KÖİ projesinin yaratacağı kümülatif etki, kamu açısından ciddi bir mali risk oluşturabilir (WB, 2017a:22). Bu durum şeffaflığın, hesap verilebilirliğin olmadığı veya eksik olduğu ülkelerde ve özellikle yolsuzların sık görüldüğü ülkelerde daha büyük sıkıntılara yol açabilecektir.

Ancak Yeskombe (2007) özellikle bir projenin kamu bütçesinden para çıkmaması için KÖİ yoluyla yapılmasını ve bu sebeple kamunun geleceğe yönelik aşırı risk almaması gerektiğini vurgulamaktadır (Yeskombe, 2007:243).

Türkiye’de, kamu özel sektör işbirliği projelerine ilk uygulandığı andan itibaren devlet garantileri verilmeye başlanmıştır. Özel sektör yatırımları teşvik etmeye ve kredi bulunmasına kolaylaştırmaya yönelik devlet garantileri hazineye ekstra yük getirmektedir. 2013 yılında yapılan yeni düzenleme ile borç geri ödeme garantisi, proje yapımı sırasında ve sonrasında da yüklenicinin aldığı kredileri devlet garantörlüğüne sokmuştur. Mahfi Eğilmez, ekonomilerdeki risklerin artışı ile birlikte devlet garantilerinin de genişlediğini belirterek, Yap-İşlet-Devret modelinin “Yap-İşlet-Servet” modeline dönüştüğünü belirterek bu durumu eleştirmektedir⁹ (Eğilmez, WEB,2014). Ayrıca Eğilmez, YİD modelinin 1980’li yılların ikinci yarısında Dünya Bankası tarafından Türkiye’ye dayatıldığını, o dönemin hazinesinin bu konuya karşı çıktığını ve devlet garantilerinin Türkiye aleyhine çalışacağını düşündükleri için karşı çıktıklarını aktarmaktadır. Ancak o dönemin politikacıları bu itirazı geçerli görmemişlerdir. Eğilmez, Türkiye’nin birçok kötü deneyimin olmasına rağmen hala birçok projede bu sistemin kullanılmasını eleştirmektedir (Eğilmez, 2019:166).

Osmangazi Köprüsü bu iyimser yaklaşım konusunda ülkemiz için kötü bir tecrübedir. Kamuoyunda çeşitli şekilde tartışmalar sürse de hâlihazırda köprü’nün zarar ettiği, daha doğrusu kamuya yük oluşturduğu konuşulmaktadır. Kocaeli Milletvekili Haydar Akarın, Osmangazi Köprüsü’nün 2017 yılı bilançosuna yönelik açıklamaları incelenmeye değer görülmektedir.

⁹ Ayrıntılı bilgi için Mahfi Eğilmez’in web sitesi olan “Kendime Yazılar” incelenebilir. <http://www.mahfiegilmez.com/2014/04/yap-islet-devret-ve-hazine-garantisi.html>.

Milletvekiline göre, günlük 40 bin araç garantisinin verildiği Osmangazi Köprüsü'nde hedef tutturulamamıştır. İşletmeci firma olan Otoyol A.Ş ile yapılan anlaşmaya göre köprüden geçen her araç için 35 dolar + yüzde 8 KDV ödenmesi sözleşmede kararlaştırılmıştır. Ayrıca 14 milyonun üzerinde bir araç geçişi¹⁰ sözleşme ile garanti edilmiştir. 2017'de köprüden geçen araç sayısının planlanandan 6,1 milyon az olduğu değerlendirilmektedir. Garanti kapsamında yapılacak olan ödemenin yanında geçişin artması için yapılan indirim nedeniyle hazinenin geçen araçlar için de firmaya aradaki farkı ödemesi gerekmektedir. Hazinenin geçen araçlar için 578 milyon lira, araç garantisi nedeniyle geçmeyen araçlar için ise ödeyeceği tutarın 811 milyon 300 bin lira olacağını, toplamda kamunun 2017 yılı için işletmeci firmaya ödeyeceği tutarın yaklaşık 1,3 milyar TL olabileceğini belirtmektedir¹¹ (BirGün Gazetesi, 21.01.2018). Buna göre işletmeci şirkete 2017 yılında ödenen 1,3 milyar TL dikkate alındığında köprüden geçsin veya geçmesin ülkedeki herkesin bu köprü için 17,4 TL vergi ödemesi gerekmiştir (Eğilmez, 2019:165).

Tablo 21: Osmangazi Köprüsü YİD Yükümlülükleri

Araç Miktarı	Günlük Araç Farkı	Yıllık Araç Sayısı
Taahhüt Edilen	40.000	14.600.000
Geçen	23.288	8.500.000
Fark	16.712	6.100.000
Geçiş Ücretindeki İndirim Farkı		578 Milyon TL
Taahhüt-Gerçek Farkı		811.3 milyon TL
Hazinenin Ödeyeceği Fark		1.389 Milyon TL

Kaynak: Eğilmez, 2019:164

2017 yılı başında yapılan köprü geçişindeki bu indirim sonrasında, körfezde feribot aracılığı ile taşımacılık yapan İDO adlı yerli ve yabancı yatırımcılardan kurulu bir başka KÖİ projesi ise; feribot işletmeciliğini 2011 yılında 861 milyon dolara aldıklarını ve sözleşme şartlarında henüz yapılmamış olan köprü geçişinin 42 dolar olarak belirtildiğini, geçişin 18 dolara indirilmesi ile zarara uğratıldıklarını belirterek uluslararası tahkime başvurmuşlardır (Sabah Gazetesi, 2017 12 Ocak).

¹⁰ Otoyol AŞ'nin web sitesinden bulunan çok kısa sözleşme bilgilerine göre yalnızca köprü geçişi için günlük 40.000 araç garantisi verilmiştir. $40.000 \times 365 = 14.600.000$ yıllık araç geçiş garantisi bulunmaktadır. Orhangazi- Bursa, Bursa- Balıkesir ve Balıkesir- İzmir için ayrı ayrı geçiş garantileri tanımlanmıştır. Köprü geçişinin tutturulamaması durumunda diğer geçişlerin de tutturulamayacağı aşikârdır. Ayrıntılı bilgi için, https://yapim.otoyolas.com.tr/?page_id=4604

¹¹ Geçiş garantileri tutturulamadığında ödenecek miktarlar konusunda resmi bir bilgiye bu açıklama dışında rastlanılmamıştır. Sözleşmenin tam bir metni yayınlanmamıştır. Ayrıca TBMM'e konu ile ilgili verilen soru önergesinin cevaplanmadığı görülmüştür.

Tahkim davasında iki şirket birbirlerinden davacı olsa da, sonuçta dava sonucu kazanan taraf sözleşmeyi ihlal eden kamudan zararını talep edecektir.

Toplam maliyeti 1 milyar dolar olan bir köprü projesinin bir yılda yaklaşık 300 milyon dolar devlet zararı yaratması ve tahkim sonucunda çıkacak faturanın da buna eklenmesi ile oluşacak zararın belki de birkaç yılda toplam maliyeti bulacak olması 22 yıllık sözleşme süresi¹² dikkate alındığında korkunç bir bütçe zararı ortaya çıkarmaktadır. Söz konusu projenin devlet eliyle yapılması durumunda birkaç yılda maliyetini çıkaracağı aşikârdır.¹³

Bir diğer tartışmalı proje ise Kütahya'da 2012 yılında inşa edilen havaalanıdır. Uluslararası Şeffaflık Derneği Kütahya'da KÖİ modeli ile yapılan Zafer Havalimanında yolcu tahminini yaklaşık % 96 oranında yanlış yapıldığını ve kamunun ilk 5 yılda 20 milyon Avro zarara uğradığını, 2044'e kadar garanti kapsamında 205 milyon Avro daha ödenebileceğini belirtmektedir. Alanı kullanması beklenen üç şehrin toplam nüfusu 1,3 milyon iken garanti kapsamında 1,1 milyon yolcu verilmiş olması kamuoyunda tartışılmaktadır (Uluslararası Şeffaflık Derneği, 2018, 11 Eylül).

Görüldüğü gibi yanlış tasarlanmış bir proje kümülatif bir etki ile kamu açısından ciddi bir açık yaratma potansiyeli taşımaktadır. Yapılan fizibilite veya pazar araştırmaları sonucunda ortaya çıkması gereken talep ve ücret bilgilerinin bu kadar yanlış tahmin edilmesi yalnızca bir hatadan ibaret olmamalıdır. Yolsuzluk ve rüşvet ihtimalleri bir kenara bırakılırsa siyasi otoritenin bir projeyi fazlaca sahiplenmesi veya projeleri politik gerekçeler ile bir siyasi malzeme olarak kullanma arzusu, bürokratları her türlü tahminin yapılmasında iyimser yaklaşım hatasına götürmüş olma ihtimali vardır.

Diğer taraftan resmi olarak dile getirilmese de böylesine büyük projelerde ihtiyaç duyulan finansmanın özellikle kriz dönemlerinde gerektirdiği kredi ihtiyacı ancak abartılmış tahminler ve garantiler ile sağlanabilir olduğu değerlendirilmektedir. Ülkenin ekonomik durumunun ve kredibilitesinin bu durumla doğrudan ilişkisi vardır ve bizim gibi gelişmekte olan ülkeler açısından daha kritik

¹² Ayrıntılı bilgi için https://yapim.otoyolas.com.tr/?page_id=4037

¹³ Ancak ir KÖİ projesi elbette yalnızca kaba maliyetten ibaret değildir. Firmanın internet sitesine göre proje yıllık 870 milyon TL tasarruf sağlayacak ve trafik yükünü en az % 30 azaltacaktır. Ayrıntılı bilgi için https://yapim.otoyolas.com.tr/?page_id=5319

konumdadır. Bu durumda projenin baştan yanlış değerlendirildiği ve seçildiğine ve yukarda değinildiği gibi gereğinden fazla miktarda siyasi desteğe veya ranta yönelik olarak arkasında durulduğuna işaret etmektedir.

2.2. Yolsuzluk

OECD, KÖİ'lerin doğasından ötürü yolsuzlukların hedefi haline geleceğini belirtirken, DB kamu kesiminin ihale ve benzeri satın alma süreçlerinde yolsuzluk ihtimaline açık olduklarını belirtmektedir. Birçok tedarik türündeki tekel yapısı, ödüllendirme aşamaları da dâhil olmak üzere rant arayan kesimler için önemli fırsatlar sağlayabilir. KÖİ'ye verilen siyasi koruma ve müdahale, kıt hizmetlerin bu yolla sunulması, aşırı istihdam ve aşırı yüksek ücretler de dâhil olmak üzere çeşitli yolsuzluk faaliyetleri ve diğer yanlış davranışlar için bir teminat sağlar ve genellikle finansal hesap verebilirliği bloke etme ihtimali taşımaktadır. KÖİ projelerinin büyüklüğü ve süresi rant sağlamaya çalışan kişiler için ayrıca rüşvet fırsatları yaratmaktadır. Ayrıca KÖİ sektöründeki yolsuzluk, projedeki özel sektör katılımcıları tarafından yapılıyorsa daha ciddi bir durumu ortaya çıkarmaktadır. Teşvikler ve satın alma süreçlerinin doğruluğu hakkında şüpheler, bu durumu daha da şiddetlendirmektedir. Dahası, "yanlış" özel ortakların seçilmesi ve yolsuzlukların önlenmesine yönelik faaliyetlerin yetersiz kalması, kamu açısından ek bir mali yük oluşturacak ve nihayetinde son tüketiciye yansımaktadır. Yasadışı uygulamalar yoluyla elde edilen teşvikler, yapıldığı tarihte doğrudan etki yapmayacak ancak gelecekteki tüketicilere yansımaktadır (OECD,2007:16-17).

DB ise özellikle satın alma süreçlerinde özel sektör ile kamu kesimi içindeki şahısların işbirliği ile doğabilecek yolsuzluklara vurgu yapmaktadır. Özellikle hukukun aşındırılmış olma ihtimali ve şeffaflığın bulunmadığı durumlarda tehlikenin önemini vurgulamaktadır (BM,2017:18).

Diğer yandan kamu kurumunun inşaat lobisi ve politikacılar tarafından ele geçirilmesi ayrı bir yolsuzluk açmazıdır. İnşaat lobisi, inşa edilen projeleri etkilediğinde, projeler için çok az rekabet oluşmakta ve bu durum daha yüksek fiyatlara, yanlış projelerin yapılmasına yol açmaktadır. Özellikle hükümetin, acil bir seçimden önce altyapı projelerine ihtiyaç duyduğu gibi kritik anlarda, özel firmalar daha fazla pazarlık gücüne sahiptirler ve lobiler aracılığıyla fazla ücret alabilirler (Engel, Fischer ve Galetovic,2008:11). Bu durumların baştan önüne geçilmesi için

şeffaf bir ihale, sözleşme süreci ve etkin kontrol ve hesap verme mekanizması ile aşılabileceği aşikârdır.

Yukarıda da tartışıldığı gibi KÖİ projelerinde kamuoyunda tartışılan Osman Gazi Köprüsü ve bağlantı yollarına ilişkin Karayolları Genel Müdürlüğü Sayıştay raporu oldukça dikkat çekicidir.

Ayrıca Sayıştay'ın 2017 yılı raporuna göre (Sayıştay Raporu 2017, 2018: 36-40¹⁴);

Ankara-Niğde Otoyolu Yapım İşi,

Gebze-Orhangazi-İzmir Otoyolu Yapım İşi,

Kuzey Marmara Otoyolu 3. Boğaz Köprüsü Dâhil Kınalı-Odayeri Arası Yapım İşi,

Kuzey Marmara Otoyolu 3. Boğaz Köprüsü Dâhil Yapım İşi,

Kuzey Marmara Otoyolu 3. Boğaz Köprüsü Dâhil Kurtköy-Akyazı Arası Yapım İşi,

Çanakkale Köprüsü Yapım İşi,

Menemen-İliş-Çandarlı Otoyolu Yapım İşinde,

Uygulama sözleşmelerinde, yapım sürelerinin uygulama sözleşmelerinin yürürlüğe girmesi ile başlayacağı belirtilmiş olmasına rağmen Gebze-Orhangazi-İzmir Otoyolu Yapım İşi uygulama sözleşmesi hariç olmak üzere- diğer 6 adet yapım işinde sözleşme hükümlerine aykırı bir şekilde uygulama sözleşmesinin imzalanması ile fiili olarak işyeri teslimi yapıldığı ve firmaların erken işe başlamalarının sağlandığı belirtilmektedir.

“Diğer bir ifadeyle sözleşmeye göre yapım süresi başlamadan fiili olarak yapım işlerine başlanması mümkün kılınmıştır. Görevli şirketler sözleşme yürürlüğe girmeden önce fiili olarak yapım işine başlamışlar, ancak bu süreler uygulama sözleşmesinde belirlenen yapım süresinden sayılmamıştır. Uygulama sözleşmesinin yürürlüğe girmesi için

¹⁴ Sayıştay'ın, 2017 Raporunun detayları ve ilgili kurumun savunmalarının incelenmesi açısından bakınız “Karayolları Genel Müdürlüğü 2017 Sayıştay Raporu”, https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2017/%C3%96zelB%C3%BCt%C3%A7eli_%C4%B0dareler-B/KARAYOLLARI%20GENEL%20M%C3%9CD%C3%9CRL%C3%9C%20C4%9E%C3%9C.pdf, erişim.20.11.2018

gereken sürenin 180 gün olması göz önüne alındığında görevli şirketlere zimni olarak bu süre kadar ek yapım süresi verilmiştir. Söz konusu işlerde işletme süresi için günlük gelir garantisi verildiğinden, verilen ek işletme süresi kadar daha fazla günlük gelir garantisi verilmiş olmaktadır. Dolayısıyla verilen ek süre kadar işletmenin idareye devredilmesi gecikecek, bu süre zarfında işletmenin gelirleri idare yerine görevli şirket tarafından tahsil edilecek üstelik bu süre zarfında verilen garantiler de devam edecektir. Verilen ek süre zarfında, işletmenin idareye devredilmesi ve bu süre zarfında garantinin verilmemesi halinde, sözleşme süresi sonunda düzeltilmediği takdirde, idarenin sağlayabileceği kazanç (Mahrum olabileceği gelir kaybı) aşağıda yapım işleri itibariyle aşağıda sıralanmıştır.

Ankara-Niğde Otoyolu Yapım İşi: 180*435.500 €: 78.390.000,00 Avro,

Menemen-İliç-Çandarlı Otoyolu Yapım İşi: 180*128.450 €: 23.121.000,00 Avro

Kuzey Marmara Otoyolu 3. Boğaz Köprüsü Dâhil Yapım İşi:180*1.799.280 \$:323.870.400,00 Dolar,

Çanakkale Köprüsü Yapım İşi: 180*852.275,25 €: "153.409.545,00 Avro"

kamu zararı olduğu belirtilmektedir. Ayrıca uygulama sözleşmelerinin yürürlüğe girmesi görevli şirketlerin kusuru nedeniyle gecikmesine rağmen, öngörülen yaptırımların uygulanmadığı Sayıştay raporunda belirtilmektedir.

Aynı Sayıştay Raporunda; Gebze-Orhangazi-İzmir (İzmit Körfez Geçişi ve Bağlantı Yolları Dâhil) Otoyolu Yapım İşine ait uygulama sözleşmesinin 180 gün içerisinde yürürlüğe girmesi gerekmesine rağmen, bu süre görevli şirketin kusuruyla aşılmasına rağmen yaptırım uygulanmadığı ve bu sürenin işletme süresinden düşülmediği belirtilmektedir. Ayrıca söz konusu işlerde işletme süresi için günlük gelir garantisi verildiğinden, verilen ek işletme süresi kadar daha fazla günlük gelir garantisi verilmiş olduğu ve dolayısıyla verilen ek süre kadar işletmenin idareye devredilmesinin gecikeceği, bu süre zarfında işletmenin gelirleri idare yerine görevli şirket tarafından tahsil edileceği, üstelik bu süre zarfında verilen garantiler de devam edeceği belirtilmektedir (Sayıştay Raporu 2017, 2018:40). Sayıştay firmaya gecikmeden dolayı ceza verilmediğini, sürenin işletme süresinden düşülmediğini ve bu durumun silsileler halinde kamu zararı oluşturduğunu vurgulamaktadır.

Verilen ek süre zarfında verilen garantiler nedeniyle idarenin uğrayabileceği gelir kaybı ise 2017 yılsonu fiyatlarıyla günlük garanti ödeme tutarı 7.571.705,84 TL olup, idarenin 178*7.571.705,84: 1.347.763.639,52 TL olarak hesaplanmıştır. Ayrıca Verilen ek süre zarfında işletmenin idareye geç devredilmesi nedeniyle idarenin gelir

kaybı 2017 yılsonu fiyatlarıyla en az 7.571.705,84*439: 3.323.978.863,76 TL olarak hesaplanmıştır (Sayıştay 2017 Raporu, 2018:46).

KÖİ'ler yolsuzluklar konusunda bu kadar hassas ve Türkiye'deki KÖİ pazarı da 127 milyar dolar seviyesinde iken ülkemiz açısından yolsuzluk ihtimalinin değerlendirilmesi kaçınılmaz olmaktadır. Türkiye'de oluşturulan işlemlerin sorgulanabilirliği; yani hesap verebilirlik, şeffaflık ve hukukun üstünlüğü değerlendirilmesi gereken konuların başında gelmektedir. Ancak bahsedilen tüm alanların ölçülebilir ve analiz edilebilir yanı oldukça azdır. Kaldı ki yolsuzluk kriminal bir vaka olarak doğası gereği gizli bir süreçtir. Üstelik yolsuzluk kamu ve özel sektör anlaşması ile ortaya çıkıyorsa, her iki tarafın da çıkarlarına hizmet edeceğinden zaten üstünü örtmeye kudreti olan kişilerce yapılıyor demektir. Bu sebeple ölçümü hatta tartışması bile oldukça zor bir alan olarak karşımıza çıkmaktadır.

Ancak tarafsızlığı ve muhtemel amaçları tartışmalı da olsa uluslararası bazı kuruluşların yaptığı çalışmalar ile oluşan bazı endeksleme gayretleri bu konudaki tek bilimsel veri olarak karşımıza çıkmaktadır.

Uluslararası şeffaflık endeksi bu amaçla oluşturulmuş verileri içermektedir. Türkiye uluslararası şeffaflık endeksine (2017)¹⁵ göre 40 puanla 176 ülke arasında 81. Sırada iken 2018¹⁶ yılında 41 puan ile 78. sırada bulunmaktadır. Yani ülkemizin yolsuzluk karnesi yıllar içerisinde düzelmemiş daha da kötüye gitmiştir. Son altı yılda 40'lı puanlardan kurtulamamış ve sıralamada da sürekli kötüye gitmiştir (International Transparency Index, WEB, 2017). Sıralamada Gana, Umman, Suudi Arabistan, Namibya gibi ülkelerin bile gerisinde bulunuyor olması üzüntü vericidir.

Ayrıca aynı kuruluş tarafından Türkiye'ye yönelik raporda¹⁷ "iyi yönetim" gereklerinin yerine getirilmesi için gayret gösterilmediği ve yolsuzlukla mücadele için adım atılmadığı belirtilmektedir. Ülke analizinde, kamu sektörü ve iş dünyasının puanının ülke puanından düşük olarak her ikisinin de 38 olması (International Transparency,2016) ayrıca üzerinde durulması gereken bir durumdur. KÖİ'nin taraflarını oluşturan kamunun ve özel sektörün skorunun ülke skorundan bile düşük olması ülkemiz açısından talihsiz bir ironidir.

¹⁵ Ayrıntılı bilgi için https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017

¹⁶ Ayrıntılı bilgi için <https://www.transparency.org/cpi2018>

¹⁷ Ayrıntılı bilgi için https://www.transparency.org/news/pressrelease/turkeys_institutions_are_failing_to_comply_with_good_governance_principles

Eğilmez ise bu konuda gerçekten çok karamsar bir tablo çizmekte ve Türkiye’deki sistemi “ahbap çavuş ekonomisi” olarak yorumlamaktadır. Eğilmez’e göre yolsuzluk dünyanın her yerinde ortaya çıkabilir asıl mesele yolsuzluğun bir olayla sınırlı kalıp kalınmadığı meselesidir. Eğer yolsuzluk bir olayla sınırlı kalmayıp yayılıyor ve sisteme egemen hale geliyor ise o zaman sistem “ahbap çavuş kapitalizmine” dönüşmeye başlıyor. Ona göre kapitalizmin tüm unsurlarını taşıyormuş gibi görünen ve serbest piyasa ekonomisi olarak atfedilen ancak aslında siyasal iktidara yakınlıkları olanlara farklı ve özel uygulamalar üreten ekonomik sisteme “ahbap çavuş kapitalizmi” adı vermektedir. Birinde yolsuzluklar sistemi etkilemekte iken diğerinde yolsuzluğun bir sistem haline gelmesi söz konusu oluyor. Bu sistemde işler kurallara göre uygulanmak yerine, siyasiler ve bürokratlarla olan ilişkilere yönelik düzenlenmektedir. Siyasal iktidar ve onun talimatı altındaki bürokrasinin verdiği izinler, ihaleler, teşvikler, hibeler, bu uygulamanın başlıca yaşam alanını oluşturmaktadır. Eğilmez’e göre bu düzen, bu tür işlerin arada bir yapıldığı düzenin değil, bu uygulamaların sistematik bir şekilde uygun olarak yapılması gerekenlerin yerini aldığı sistemin adıdır aslında. Ona göre bu düzende siyasal iktidar veya onun görevlileri ile çıkar ilişkilerine girilmeden ihale alınamıyorsa ya da kamu ihalelerini almak için siyasal iktidarın yanında olmak gerekiyorsa, yani bu yolsuzluk olayı sistematik bir hal almışsa o zaman “ahbap çavuş kapitalizmi” yerleşmiş demektir (Eğilmez, 2019:65-67). Bunu önlemenin tek yolu ise hukukun üstünlüğünü egemen kılmaktır. Hukuk yalnızca bireylere karşı devleti değil bireyin üstün kılındığı ve hesap sorduğu, siyasetçinin hiçbirisinin yasa karşısında ayrıcalıklı kılınmadığı veya dokunulmaz olmadığı oranda bu sistem önlenebilir.

4734 sayılı Kamu İhale Yasasının yürürlüğe girdiği tarih olan 01.01.2003 tarihinden bugüne yasada doğrudan ya da çoğu torba yasalar ile toplam 54 değişiklik yapılmıştır. Yapılan bu düzenlemeler ile yasanın ruhundan uzaklaştırıldığını söylemek mümkündür. AB uyum süreci ile yapılan değişiklikler, kanunun istisna uygulanmasına ilişkin maddelerinin sayısının sürekli artırılması, kanunun kişilere ve projelere göre yeniden dizayn edildiği izlenimini kamuoyunda oluşturmaktadır. Bu durum şeffaflık, eşitlik, rekabet, saydamlık gibi kanunun temel ilkelerini hiçe saymaktadır (Bozkurt, 2009,73) Bu kanunun uygulanış şekli Eğilmez’in (2019) iddialarını destekler niteliktedir.

Hukukun üstünlüğü ülkede iş yapacak olan özel sektör için temel ve hayati bir konudur. Bu sebeple de KÖİ pazarı açısından kritik öneme sahip olduğundan

yolsuzluklardan ayrı olarak hukukun üstünlüğü konusundaki veriler ülkemiz açısından aşağıda daha detaylı incelenmiştir.

2.3. Hukuk

Türkiye'de idarenin eylem ve işlemlerinden doğan sorunlar, idare hukuku çerçevesinde ele alınmaktadır. Özel hukuk ve ticaret hukuku alanına giren kamu özel sektör işbirliği projeleri kamu yararı ve kamusal faydaya ilişkin savların öne sürülmesini engellemektedir. Ayrıca Türkiye’de mevzuat eksikliği bulunduğundan, kamu özel sektör işbirliği açısından uygulamalar ve sektörler arasında bir standartlaşma bulunmamaktadır, bu durum projelerin denetimini güçleştirmektedir (Çamur,2018:398).

Ayrıca KÖİ pazarının gelişimi ve uzun yıllar boyunca KÖİ’lerin yönetimi için birçok kurum, kuruluş ve yazar tarafından belirtilen birinci şart hukukun üstünlüğüdür. Hukukun üstünlüğü bireysel özgürlükleri garanti altına alması yanında, sağlıklı bir yatırım ortamının, şeffaf bir yönetimin ve hesap verebilirliğin de garantisidir. Bu sebeple ülkemizin hukukun üstünlüğü karnesine bakmak gerekmektedir.

Dünya Adalet Projesi (World Justice Project) tarafından her yıl yayınlanan indekse göre devletlerin adalet karnesi belirlenmektedir. Ancak bu projenin değerlerine bakmadan önce bu projeyi Avrupa Komisyonu, ABD Dışişleri Bakanlığı gibi kuruluşlar ile beraber Apple, Microsoft gibi uluslararası şirketlerin desteklediğini belirtmekte fayda görmekteyiz.

Türkiye 0,42 skor ile Doğu Avrupa ve Merkezi Asya ülkesi 13 ülke arasında 13. iken, dünya çapında da değerlendirilen 113 ülke arasından 101. sırada yer almıştır.¹⁸ Bir önceki yıla göre (0,43) iki basamak (2016-11/13) geriye düşerek değerlendirildiği bölge içinde en sonuncu olmuş, dünya çapında ise; yalnızca Bangladeş, Honduras, Uganda, Pakistan, Bolivya, Etiyopya, Zimbabve, Kamerun, Mısır, Afganistan, Kamboçya, Venezuela Türkiye'nin gerisinde kalmıştır (Rule Of Law Index 2017-2018)

Aynı endekse göre, Türkiye'nin “iktidar üstünde en az denetimin olduğu ülkeler” sıralamasında yalnızca Zimbabve ve Venezuela’yı geçerek dünya çapında 3. sırada yer bulması düşündürücüdür (T24.com.tr. 1 Şubat 2018)

¹⁸ Ayrıntılı bilgi için Rule Of Law Index 2017-2018, World Justice Project, <http://data.worldjusticeproject.org/#/groups/TUR>

Türkiye, temel haklar kategorisinde 107, kamu düzeni ve güvenliğinde 106, hukuk mahkemeleri konusunda 94, hükümetin şeffaflığı kategorisinde 93 ve düzenleyici uygulamalar konusunda 84'üncü sırada yer alırken yolsuzluğun bulunmaması konusunda 54, cezai adalet konusunda ise 74'üncü sırada yer almıştır (T24.com.tr. 1 Şubat 2018).

Görüldüğü üzere hukukun üstünlüğü konusunda ülkemiz, hak ettiği yerin çok altında bir noktada bulunmaktadır. Bu durum KÖİ pazarını daraltırken, amacı zaten ülkeye bir katma değer katmak olmayan, yolsuzluklar ve hile ile kamu kaynaklarını sömürmek isteyen muhtemel çıkarıcı, açgözlü yerli ve yabancı özel sektör temsilcilerini de ülkemize çekme ihtimalini doğurarak ülkemize çift yönlü zarar vermektedir.

2.4. Döviz Kuru Riski

BM, döviz kurundaki değişimleri¹⁹ bir risk olarak tanımlamaktadır (BM, 2017:22). OECD'de döviz kuru risklerine karşı yatırımcıları tazmin etmeye teşebbüs ederek, dövizle bağlantılı altyapı tarifelerini kabul eden ülkelerin başarılı olamadığını belirtmektedir. (OECD, 2007:17).

Türkiye'de 1986 yılından itibaren 2017 parasal değeri ile 129,5 milyar dolarlık sözleşme değerine ulaşılmıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2017). Bu projeler proje başına ortalama yatırım tutarının (Sözleşme büyüklüğü) en yüksek olduğu uygulamalardır. Başka bir ifadeyle diğer ülkelere kıyasla Türkiye'de daha büyük projeler KÖİ yoluyla finanse edilmektedir (WB: 2017).

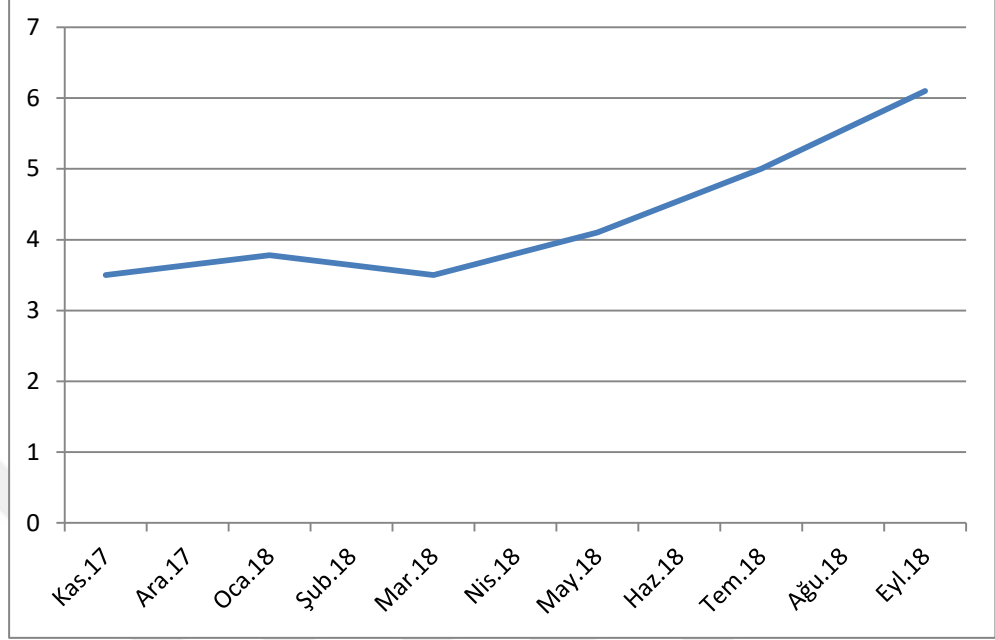
Türkiye'de uygulanan KOİ uygulamalarının sözleşme değerinin çok yüksek seviyede oluşması, finansal riski daha da artırmaktadır. İlâveten, bu sözleşmelerde uygulanan tarifelerin ve garantilerin dolar cinsinden verilmiş olması ülkemiz adına ilave riskler yaratmaktadır.

Dolar kurunun Türkiye'de son bir yılda aşırı derecede artmış olması bu tepkileri iyice arttırmaktadır. 1 Ocak 2018 tarihinde 3.78 TL olan dolar kuru 13 Eylül 2018 tarihinde 6.10 seviyesinde olsa da, 13 Ağustos tarihinde 7.11 seviyesini görmüştür. (Hürriyet Gazetesi 14 Eylül 2018). 2018 yılı içinde dolar Türk lirasına

¹⁹ Bakınız Üçüncü Bölüm 1.5. Risk Yönetimi

karşı % 68 değer kazanmıştır Bu durum sözleşmesi dolar ile yapılmış olan KÖİ sözleşmelerinin tartışılmasını kaçınılmaz kılmıştır.

Grafik 8: Dolar Kuru Değişimi



Kaynak: Hürriyet Gazetesi,2018, 14 Eylül,
<http://bigpara.hurriyet.com.tr/doviz/dolar/1yil/>

Diğer taraftan 12 Eylül 2018 tarihinde resmi gazetede yayınlanan 85 sayılı “Türk Parası Kıymetini Koruma Hakkında 32 Sayılı Kararda Değişiklik Yapılmasına Dair Karar” ile Türkiye’de döviz ile menkul ve gayrimenkullerin satış ve kiralanması yasaklanmıştır. Ayrıca döviz ile yapılmış sözleşmelerin 30 gün içerisinde Türk Lirasına çevrilmesi zorunlu kılınmıştır (Resmi Gazete, 12 Eylül 2018). Yani şahısların döviz kuru ile sözleşme imzalaması yasaklanmış iken devletin milyarlarca dolarlık sözleşmelerinin müzakere edilmemesi, Türk lirasına çevrilmemesi veya bir düzenleme yapılmaması kamuoyundaki endişeleri artırmaktadır.

2.5. Dış Borç

Genellikle KÖİ şayet bir devlet ödemesine dayanmıyorsa, kamu kesimi borçlanması olarak görünmeyebilir ve sermaye maliyetleri kamu bütçesinde harcama olarak görünmez. Ancak devletin ödeme yapması gerektiği durumlarda, bu yıllık bir maliyet oluşturur ve kamu bütçesi üzerinde, aslında borçlanma ile aynı şekilde bir etkisi vardır. Sözleşmelerin uzun yıllar için yapıldığı göz önünde tutulursa kamu

bütçesi geleceğe yönelik uzun süre için borçlanmaktadır. Bu durum bazı koşullar altında bütçe açıklarını oluşturur ve kamu borcu sınırlamalarını aşabilir (European Bank, 2016:9).

Diğer taraftan KÖİ'ler kamu bütçesinde görülme bile özel sektör finansmanı ile yapıldığından, özellikle büyük projeler uluslararası finans desteğine ihtiyaç duymaktadır. Alınan her kredi özel sektörün bile olsa ülke borç stokuna eklenmektedir. Verilen devlet garantileri ile kamu, bu borçların risk paylaşımına dâhil olmaktadır.

Daha önce açıklandığı üzere ülkemiz KÖİ modelini son yıllarda çok yoğun olarak ve özellikle büyük projelerde uygulamaya geçirdiğinden ülkenin borç stokunda artış göze çarpmaktadır.

Tablo 22: Brüt Dış Borç Stoku (Milyar Dolar)

Milyar USD	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 Ç1
Kamu Sektörü	89,1	95,8	106,3	118,9	121,3	116,6	123,3	136,4	140,9
TCMB	11,6	9,3	7,1	5,2	2,5	1,3	0,8	0,7	0,7
Özel Sektör	191,0	200,2	228,6	268,1	281,6	281,7	284,6	317,2	325,1
TOPLAM	291,7	305,3	342,0	392,3	405,3	399,7	408,7	454,3	466,7

Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2018

Hazine ve Maliye Bakanlığının 31 Ağustos 2018 tarihinde güncellediği veriler incelendiğinde, Türkiye'nin dış borcunun son sekiz yılda 291 milyar dolardan 466 milyar dolara çıktığı gözlenmektedir. Özellikle kamu borcu artışı düşük kalır iken, özel sektör borcunun 191 milyar dolardan 325 milyar dolara yükselmesi dikkat çekicidir. Toplam 466 milyar dolarlık borcun % 70'ini özel sektör borcu oluşturmaktadır (T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Web Sitesi, 2018).

BEŞİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE KAMU ÖZEL SEKTÖR İŞBİRLİĞİ İÇİN BAŞARI KRİTERLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ VE TÜRKİYE İÇİN MODEL ÖNERİSİ

KÖİ’deki asıl amaç devletin kaynaklarının yetmediği noktalarda vatandaş tarafından talep edilen hizmetlerin etkin bir şekilde yapılması için model sağlamaktır. Bu model ile yapılması zor olan projeler hem ekonomik, hem de verimli bir hizmet sağlayıcı ile ekonomik bir güç olarak ülke ekonomisine katkı sunacaktır. Bu sebeple KÖİ projelerinin titizlikle seçilmesi, seçim aşamasında bir önem silsilesi oluşturulması, bu projelerin hangi koşullar altında faydalı olacağını tespit edilmesi ve ekonomiye katkı sunacak projelere önem verilmesi gerekmektedir. KÖİ modelinin başarısı için siyasal ve makroekonomik uygun bir ortam sağlanması, özel sektörün yatırım yapabilmesi için kanuni yapının tam olarak oluşturulması ve şeffaf bir yönetim anlayışı gerekmektedir.

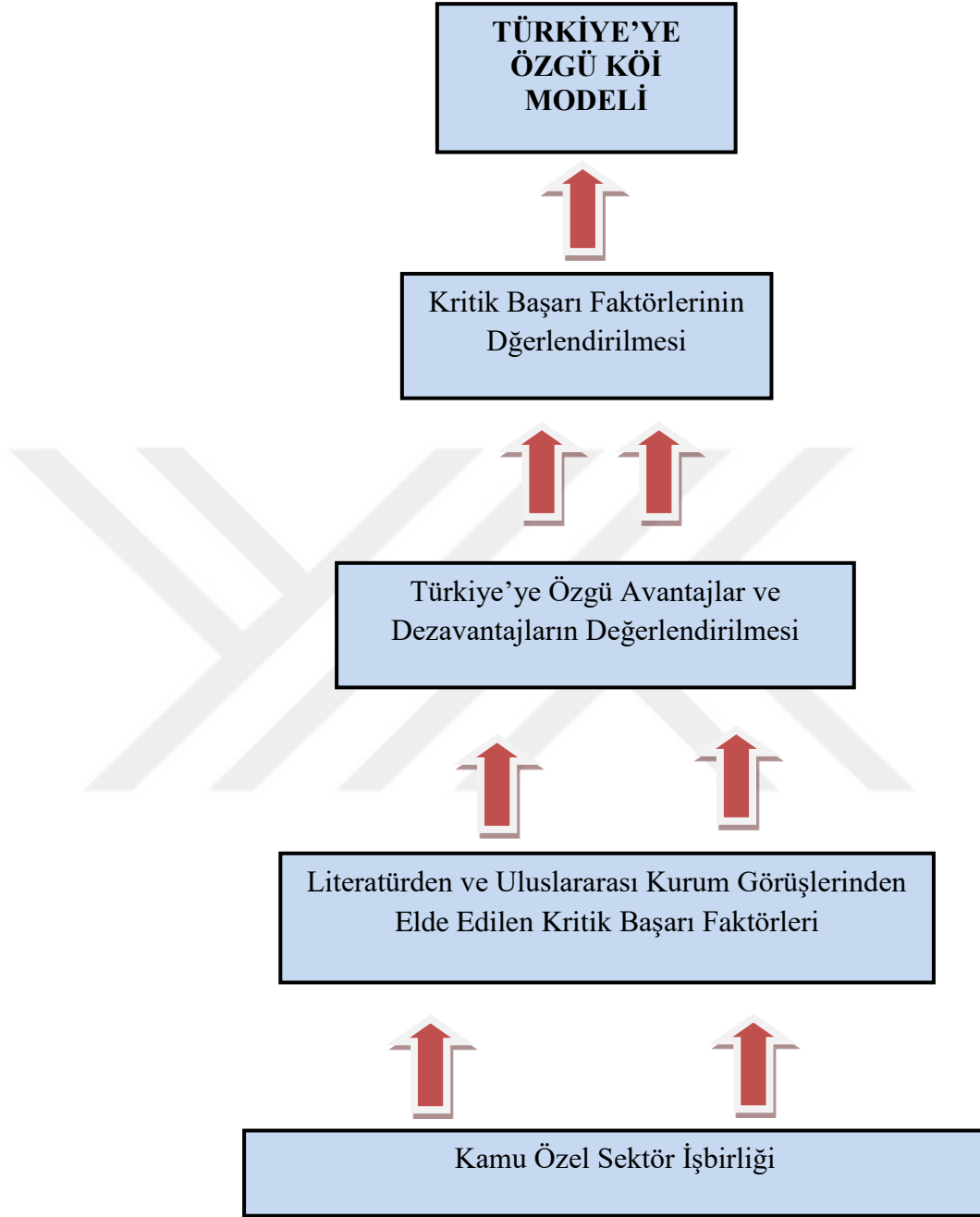
KÖİ Türkiye’de uygulama aşamasında öğrenilen, her bir projede farklı yöntem ve süreçler ile “modelsizlik” ile uygulamaya konulan bir yöntem olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu modelsizlik proje seçimi, değerlendirmesi konularına bilimsel yaklaşımın önünde büyük bir engel olarak durmaktadır. Projeler genellikle siyasiler tarafından ortaya atılmakta, kamu ise bu siyasi beklentiye göre fizibilite ve değerlendirme sürecini yönlendirmektedir. Oysa KÖİ modeli Türkiye’de ulaştığı pazar payı dikkate alınarak olumlu ve olumsuz her yönüyle bilimsel olarak tetkik edilmesi gereken bir meseledir.

KÖİ yolu ile hizmetlerin sunumunda başarılı ve sağlıklı sonuçlar alınabilmesi için sözleşmenin çok iyi tasarlanmış olması ve büyük bir titizlikle yapılması gerekmektedir. Bunu sağlamak için çerçeve yasaların ve mevzuatın geliştirilmesi ve denetim yollarının hem geliştirilmesi hem de şeffaflaştırılması gerekmektedir. Sözleşmeler hazırlanırken; amacı, kapsamı, hedefleri ayrıntılı olarak ele alınmalı en ufak bir belirsizliğe yer vermeyecek şekilde sözleşmenin başlangıcından bitimine

kadar her aşaması titizlikle detaylandırılmalıdır. Tüm bu detaylar çalışmamızın temelini oluşturulan kritik başarı faktörlerinde ortaya konulmuştur.

Bu kritik başarı faktörleri KÖİ'nin kullanımına yönelik temel gereklilikleri tanımlamaktadır. Türkiye'de başarılı bir KÖİ programı yaratmak için uygulanacak KÖİ önerimize esas olmak üzere üçüncü bölümde uluslararası kuruluşların ve yazarların çalışmalarından elde edilen kritik başarı faktörleri KÖİ yaşam döngüsü içerisinde sırasıyla ele alınmış Türkiye gerçekleri ile birlikte değerlendirilerek bir model oluşturulmuştur. Şekil 6 KÖİ başarı faktörleri araştırmasında kullanılan temel mantığı izah etmektedir. Her bir kurum veya kuruluşun önem atfettiği, KÖİ'nin belirli bir alanına yönelmiş kritik faktörlerin farklı kaynaklardan derlenerek incelenip, değerlendirilmesinden sonra tüm yaşam döngüsünü içine alacak bir kritik başarı faktörü verisi elde edilmiştir.

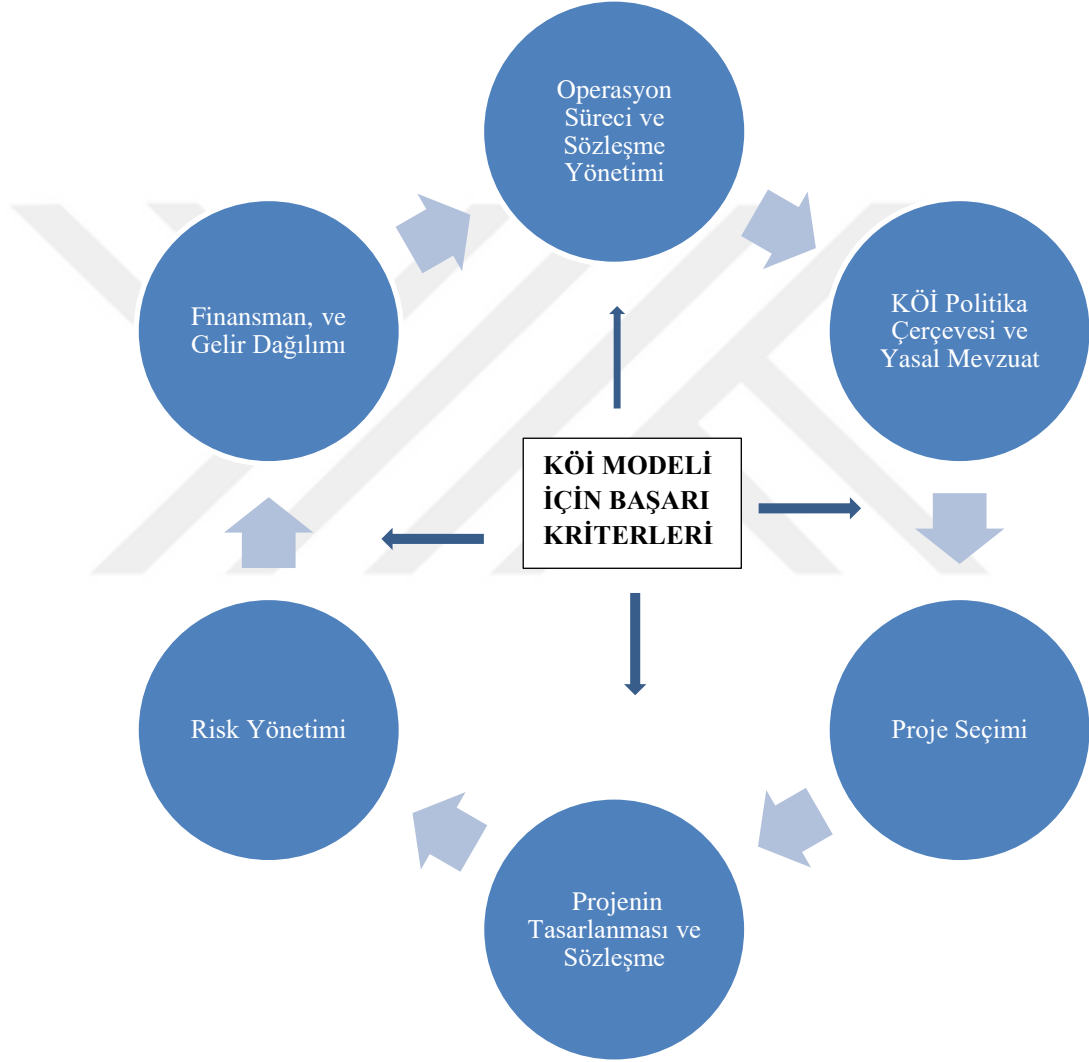
Şekil 7: KÖİ Kritik Başarı Faktörleri Tespit Diyagramı



KÖİ önerimiz kritik başarı faktörlerinin değerlendirildiği KÖİ Politika Çerçevesi ve Yasal Mevzuatın Geliştirilmesi, Proje Seçimi, Projenin Tasarlanması ve Sözleşme, Risk Yönetimi, Finansman ve Gelir Dağılımı, Operasyon Süreci ve Sözleşme Yönetimi ana başlıkları altında sunulmuştur. Ancak her ana konunun detaylarını içeren kritik başarı faktörleri daha detaylı bir öneri oluşturulması için değerlendirilmiş ve modele eklenmiştir. Böylelikle yüzeysel bir değerlendirme ve model geliştirme yanlışlığından kaçınılmaya çalışılmıştır. Şekil 7 'de gösterildiği gibi

araştırılan kritik başarı faktörleri KÖİ'nin yaşam döngüsünü oluşturan parçalara ayrılmış, daha nitelikli ve detaylı bilgilerin derlenmesi sağlanmıştır.

Şekil 8: KÖİ Modeli İçin Kritik Başarı Faktörleri Döngüsü



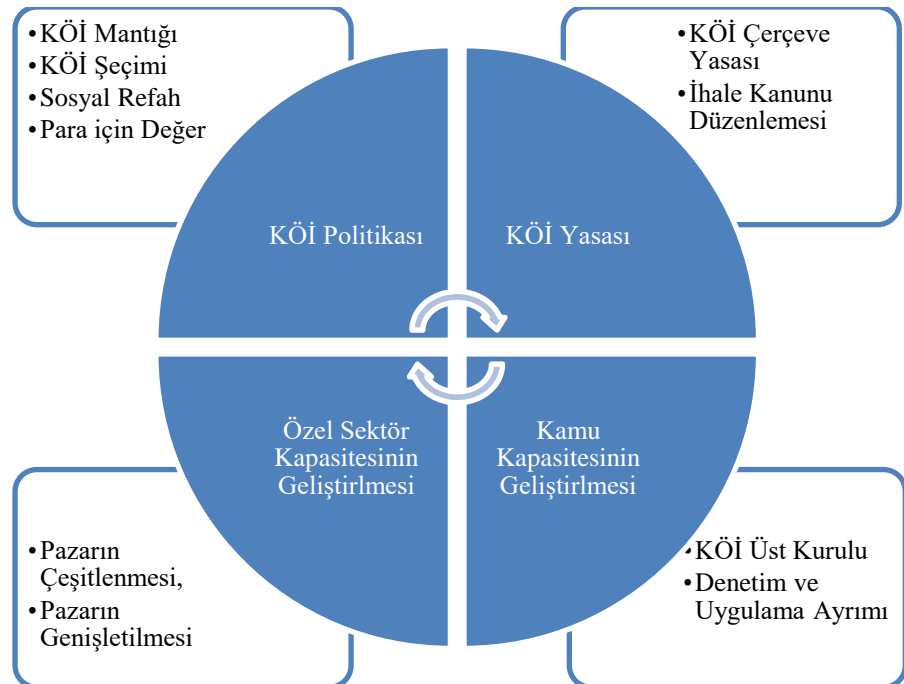
1. KÖİ POLİTİKA ÇERÇEVESİ VE YASAL MEVZUATIN GELİŞTİRİLMESİ

KÖİ çerçevesi; KÖİ'lerin kamu hizmetlerini sunmak için nasıl ve ne zaman kullanılabileceğini tanımlayan politika ve yasaların birleşimidir. KÖİ'lerin

geliştirilmesi ve uygulanması için kurumsal sorumlulukları, kuralları ve prosedürleri kapsamaktadır. Aslında KÖİ çerçevesinin amacı doğru sebepler için uygun yerlerde ve uygun projelerin seçilmesini sağlamaktır. Bunun yanında kurumsal sorumluluklar ve kurallar gibi birçok detayı da düzenlemektedir. Aşağıda KÖİ çerçevesi hususunda elde edilen kritik başarı faktörleri yer almaktadır. KÖİ çerçevesini, KÖİ politikası ve KÖİ yasası oluşturduğu için çerçeve hususundaki model önerimizin ardından yasa ve politika konusundaki model önerisi aynı başlık altında verilecektir. Elde edilen başarı faktörleri ışığında Türkiye'nin KÖİ çerçevesine yönelik öneriler sıralanmıştır.

Şekil 8 KÖİ politikası ve yasal çerçevesi konusunda modelin döngüsünü izah etmektedir. Temel modelimiz KÖİ çerçeve yasası oluşturulması ve daha şeffaf hesap verilebilir bir ihale yasası ile pazarın düzenlenmesi ihtiyacına vurgu yapmıştır. KÖİ politikası KÖİ kullanım mantığını ve niyetini ortaya koyarak, KÖİ kullanımını sosyal refahı artırmaya, para için değer sağlamaya yönlendirmelidir. KÖİ'lerin değerlendirilmesi ve denetlenmesine yönelik olarak bir üst kurul kurulması, projelerin denetlenmesi ve yönetilmesi işlevlerini uygulayıcı bakanlıktan alarak, uygulama ve denetimi birinden ayrı kurumlar aracılığı ile etkinleştirme hedeflenmiştir. Özel sektörün KÖİ pazarına katılımı çeşitlendirilmeli ve gerek yurt içinden gerekse yurt dışından daha fazla ve farklı şirketlerin pazara katılımı teşvik edilmelidir.

Şekil 9: Türkiye KÖİ Politikası ve Yasal Çerçevesi



1.1. KÖİ Çerçevesi Model Önerisi

KÖİ pazarının ülkede sağlıklı gelişebilmesi için o ülkede hukukun üstünlüğünün ve şeffaflığın yerleşmiş olması gerekmektedir. KÖİ çerçevesi de; “etkinlik, hesap verebilirlik, şeffaflık, adalet, katılım” ilkeleri temel alınarak geliştirilmelidir. Bu durum mülkiyet haklarının korunmasından, anlaşmazlıkların çözümünde yargı yoluna gidilebilmesi gibi temel piyasa ihtiyaçlarını etkilemektedir.

Tablo 23: KÖİ Politika Çerçevesi Hususunda Kritik Başarı Faktörleri

ALAN	BAŞARI FAKTÖRÜ	KAYNAK
Politika Çerçevesi	Ülkede iyi yönetim, hukukun üstünlüğü çerçeve oluşumunu etkilemektedir.	Li at al., Engel at. al.
	KÖİ modelini ülkede işler hale getirmeden önce yasal ortamın iyileştirilmesi ve mülkiyet haklarının korunmasını sağlamak, bir ülkedeki alt yapıyı geliştirmekten daha kritik bir husustur.	Engel at al.
	İyi bir yönetim çerçevesinde kurulmuş gözetim, izleme ve kontrol mekanizmalarını içeren, projelerinin kontrolü ve onaylanması da dâhil olmak üzere, hükümetin farklı kurumlarının rollerini belirlemelidir.	BM, WB
	KÖİ çerçevesi; “etkinlik, hesap verebilirlik, şeffaflık, adalet, katılım” ilkeleri temel alınarak geliştirilmelidir.	WB, Tvarnø
	Yatırımcıları çekmek ve rekabeti teşvik etmek için her projenin yasal çerçevenin açık, şeffaf ve öngörülebilir olması gerekmektedir.	OECD
	Başarılı bir KÖİ programı oluşturmak için, KÖİ’ye özgü mevzuatı, programları etkileyen diğer kamu mali yönetim kanunlarını içeren, yeterli, güvenilir ve gelişmiş bir KÖİ politikası ve yasama çerçevesi oluşturulmalıdır.	BM, WB, Yeskombe, Alfen at al.,UN
	KÖİ çerçevesi başlangıçta KÖİ tanımını ortaya koymalı, KÖİ politikasını ve gerekçelerini sıralamalıdır.	PPIAF, WB
	Oluşturulacak çerçeve KÖİ'lerin tanımlanmasının, değerlendirilmesinin, seçilmesinin, önceliklendirilmesinin, bütçelenmesinin, ihale edilmesinin, izlenmesinin ve muhasebeleştirilmesinin nasıl olacağını tanımlayan politikalar, usuller, kurallardan ve kurumların tanımlanmasından oluşmalıdır.	WB, Yeskombe, UN
	KÖİ çerçevesi ülkede uygulanacak KÖİ çeşitlerini ve KÖİ programının kapsamını ifade etmelidir.	PPIAF, Yeskombe, OECD
	Çerçeve KÖİ'nin uygulanacağı sektörleri ve KÖİ uygulanması için gerekli asgari süreyi ve asgari proje bedelini ortaya koymalıdır.	PPIAF

KÖİ yasal çerçevesi yalnızca KÖİ oluşturulmasına yönelik mevzuat ve düzenlemeleri değil aynı zamanda KÖİ sözleşmelerini, karar süreçlerini ve uygulama usullerini de kapsamalıdır.	DB
Bir KÖİ politikasının oluşturulması ve KÖİ ile bir yasal çerçevenin oluşturulması pazarın gelişmesi açısından öncelikli ihtiyaçtır.	OECD, UN, WB
Yasal çerçeve hükümetin KÖİ meselesine politik taahhüdünü ve niyetini açıkça ortaya koymalıdır.	McQuaid, European Bank
KÖİ çerçevesi ve yasal mevzuat, sözleşmelerin yürütülebilmesi için ulusal yasalara uyumlu olmalıdır.	McQuaid
KÖİ çerçevesi tüm taraflara makul bir şekilde öngörülebilir kararlar sağlayan adil, tarafsız yargı sistemlerine erişim sağlamalıdır.	McQuaid
Yasal çerçeve kamunun çeşitli proje riskleri için sağlayabileceği desteği (Gelir garantileri) belirtmelidir.	Yeskombe
Yasal çerçeve yatırım teşviklerinin sağlanmasını veya tanımlanmasını düzenlemelidir.	Tvarnø, European Bank,
Bir KÖİ yasal çerçevesi oluşturulmasından önce ülkenin temel ihale kanunu dizayn edilmelidir.	Tvarnø
Oluşturulacak çerçeve uluslararası yatırımcıları güvence altına alacak şekilde oluşturulmalı, yatırımcılar veya hissedarlar ile istişarelerin sistemli bir şekilde yapılmasını ve bunlara adil gelir, kâr veya temettü ödemesini garanti etmelidir veya devlet garantileri verilmelidir.	BM, DB
KÖİ tecrübesi gelişmiş ülkelerin tecrübelerinden yararlanarak, gelişmiş bir KÖİ çerçeve yasası oluşturulabilir.	DB
Çerçeve, seçilen projelerin hükümetin kalkınma stratejisi ile uyum içerisinde olmasını, bir bütün olarak toplum için en büyük ekonomik getiriye oluşturmasını ve hükümetin aşırı mali risklere maruz kalmamasını sağlamalıdır.	DB
KÖİ pazarına dar bir çerçeve açısından bakmak yerine genel bir perspektif ile tüm ticaretin ve piyasanın genişletilmesi gerekmektedir.	OECD
Yasal düzenlemeler özel sektör katılımcıları, yatırımcılar ve diğer etkilenen taraflarla şeffaf ve mümkün olduğu kadar öngörülebilir bir tarzda yapılmalıdır.	OECD
Devlet düzenlemeleri, gereksiz engellemeleri kaldırılarak onay süreçlerini hızlandırmaya yardımcı olarak yatırımları kolaylaştırmalıdır.	OECD
Hukuki reformda süreklilik olmalıdır.	AB

KÖİ sözleşmesinin erken feshedilmesi durumunda yatırımcı haklarına açıklık getirmelidir.	Yeskombe, European Bank
Yasal çerçeve kredi verenlere, KÖİ sözleşmesi üzerinde güvenlik sağlama yeteneği kazandırmalıdır.	European Bank

Daha önce Türkiye'ye özgü dezavantajlarda incelendiği üzere Türkiye adalet karnesine göre dünya çapında değerlendirilen 113 ülke arasından 0,43 puan ile 101. sırada yer almıştır (Rule Of Law Index 2017-2018). Aynı endekse göre, Türkiye "iktidar üstünde en az denetimin olduğu ülkeler" sıralamasında yalnızca Zimbabve ve Venezuela'yı geçerek dünya çapında 3. sırada yer bulması düşündürücüdür. (T24.com.tr. 1 Şubat 2019). Görüldüğü üzere hukukun üstünlüğü konusunda Türkiye hak ettiği yerin çok altında bir noktada bulunmaktadır. Bu durum KÖİ pazarını daraltırken, amacı zaten ülkeye bir katma değer katmak olmayan, yolsuzluklar ve hile ile kamu kaynaklarını sömürmek isteyen muhtemel çıkarıcı, açgözlü yerli ve yabancı özel sektör temsilcilerini de ülkemize çekme ihtimalini doğurarak çift yönlü Türkiye'ye zarar vermektedir.

Bu sebeple KÖİ pazarının toplum faydasına gelişmesinin, sosyal refahı sağlamanın, para için değer yaratmasının sağlanması, Türkiye'nin kalkınmasına ve gelişmesine KÖİ yolu ile katkı sağlanmasının ilk basamağı ülkede hukukun üstünlüğünün sağlanmasıdır. Bu o kadar temel bir ihtiyaç halindedir ki bu tez içerisinde tartışılan tüm konular bu gerekliliğin yerine getirilmesine bağlıdır. .

Bir ülkede yönetimin şeffaf, hesap verebilir ve hukuka dayanıyor olması, uluslararası sermayenin girişi için öncelikli ihtiyaçlardandır. Diğer taraftan uluslararası sermayeye veya hizmet sunumu içinde yer alan yabancı bir firmanın katıldığı konsorsiyum bulunmasa bile, yerli yatırımcı da kendisine transfer edilen riskler kadar belli oranda bir kâr beklentisi içinde olduğundan, beklenen kârının garantisini mevcut yasalarda ve uygulanan politikalarda bulacaktır. Buna rağmen uygun yasalar olsa da, uygulama da izlenecektir. Çünkü politikaların değişen hükümetler ile birlikte değişme ihtimali bir ülkede yerleşik bir KÖİ uygulama politikası olması gerekliliğini, sözleşmelerin uzun süreli yapısı nedeniyle gerekli kılmaktadır. Aksi takdirde ne yerli sermaye, ne uluslararası sermaye, ne de yerli ya

da yatırımcı firmaların, büyük yatırım maliyetlerini içeren risklere girerek kamu hizmetlerine talip olması beklenemez.

Bu açıdan Türkiye’de uygulanan kamu ihale kanunu öncelikli bir problem alanı olarak karşımıza çıkmaktadır. Kamu ihale direktifleri, kamu alımları için yasal çerçeveyi ortaya koymaktadır. Kamu ihale kanunundaki ilkelerin bir KÖİ sözleşmesi yapılmadan önce uyulması gereken kuralları ve prosedürleri ortaya koyması sebebiyle KÖİ mevzuatı açısından yaşamsal öneme sahiptir. Türkiye KÖİ yasal çerçevesini hazırlamadan önce 4734 sayılı kamu ihale kanununu bir daha zorunlu olmadıkça değiştirmek üzere düzenlemelidir. Çünkü bir ülkedeki kamu ihale kanununun amacı, kamu alım pazarının genişlemesini sağlamak olmalıdır. Kamu ihale yasası, yolsuzluğun ortadan kaldırılması, hükümetin etkinliğinin artırılması, daha iyi kamu hizmeti sunulması gibi çeşitli hedeflere sahip olmalıdır. Bu kanunla oluşturulacak satın alma kuralları, hükümetin vergi mükellefleri adına para harcarken en yüksek standartları uyguladığını garanti etmeye yönelik olmalıdır. Bu standartların sağlanması ve KÖİ pazarına güven ve şeffaflığın hakim olmasındaki ilk engel, kamu ihale kanununda yapılan sürekli değişikliklerdir. Kanunun sürekli değiştirilmesi, piyasayı olumsuz etkilemekte, her projeye göre kanuni düzenleme yapılabileceği algısını yaratmakta ve yatırımcıların şayet kendilerine yönelik ayrıcalıkların düzenlenecek olması ihtimali ile politikacılara nüfuz etme girişimlerini desteklemektedir. Türkiye’ye dürüst yatırımcıların gelmesi ve sosyal değer yaratan projelerin ortaya çıkmasındaki temel engellerden biri olarak kamu ihale kanunu görülmektedir.

Ayrıca başarılı bir KÖİ programı oluşturmak için, KÖİ’ye özgü mevzuatı, programları etkileyen diğer kamu mali yönetim kanunlarını içeren, yeterli, güvenilir ve gelişmiş bir KÖİ politikası ve yasama çerçevesi oluşturulmalıdır. Çünkü Bir KÖİ politikasının ve yasal çerçevenin oluşturulması pazarın gelişmesi açısından öncelikli ihtiyaçtır. Oluşturulacak bu yasal çerçeve yürürlükteki diğer ulusal yasalara uyumlu olmalıdır. Bu amaç ile KÖİ pazarını etkileyeceği düşünülen vergi, gümrük, ticaret kanunlarındaki düzenlemelerin oluşturulacak KÖİ yasası ile uyumlu hale getirilmesi gerekmektedir.

Türkiye, yapılacak yeni kalkınma planında KÖİ politikasına yer vermeli ve kendine özgü bir KÖİ tanımını ortaya koymalı, KÖİ politikasını ve gerekçelerini

sıralamalıdır. Oluşturulacak tanımlama literatürde yer alan binlerce tanımdan ziyade, KÖİ'nin ülkede uygulama nedenine ve KÖİ ile sağlanmak istenen yeniliğe, hizmet sunumunda gelişmişliğe, para için değer yaratmaya odaklanmalıdır.

Oluşturulacak çerçeve, hükümetin KÖİ meselesine politik taahhüdü ve niyetini açıkça ortaya koymalıdır. Çerçeve ile KÖİ'lerin tanımlanmasının, değerlendirilmesinin, seçilmesinin, önceliklendirilmesinin, bütçelenmesinin, ihale edilmesinin, izlenmesinin ve muhasebeleştirilmesinin nasıl olacağını tanımlayan politikalar, usuller ortaya konulmalı KÖİ uygulamaya yönelik kurallar açıkça ifade edilmelidir. KÖİ ile ilgili kurumlar ve sorumlulukları belirtilmelidir. İyi bir yönetim çerçevesinde kurulmuş gözetim, izleme ve kontrol mekanizmalarını içeren, projelerinin kontrolü ve onaylanması da dâhil olmak üzere, hükümetin farklı kurumlarının rollerini, KÖİ sözleşmelerinin karar süreçlerini ve uygulama usullerini de kapsamalıdır. Ayrıca KÖİ sözleşmesinin erken feshedilmesi durumunda yatırımcı haklarına açıklık getirmelidir.

KÖİ çerçevesi Türkiye'de uygulanan Yİ, YİD, YKD ve imtiyaz sözleşmelerini yeniden tanımlamalı bu yollar ile uygulanacak KÖİ çeşitlerini ve KÖİ'nin uygulanacağı sektörleri ve KÖİ uygulanması için gerekli asgari süreyi ve asgari proje bedelini ortaya koymalıdır. Türkiye'de proje bedellerinin büyüklüğü dikkate alındığında normal şartlarda KÖİ için belirtilen asgari on milyon dolarlık bedel zaten hâlihazırda sürekli geçilmektedir. Ancak KÖİ oluşturmanın yüksek maliyeti dikkate alınarak on milyon dolarlık asgari bedel kanunen düzenlenmelidir.

Türkiye uluslararası tahkimi kabul etmiş ülkelerden biri olsa da oluşturulacak bu KÖİ çerçevesi tüm taraflara makul bir şekilde öngörülebilir kararlar sağlayan adil, tarafsız yargı sistemlerine erişim sağlamalıdır. Tahkime gerek kalmaksızın Türkiye'de faaliyet gösteren firmalar oluşacak herhangi bir anlaşmazlığı ülke içerisinde çözebileceklerini bilmelidir. Bu açıdan Türkiye'nin mevzuat sorunu olmasa da uygulama açısından daha fazla güvenilirlik sağlanması gerekmektedir. Bu da daha önce de belirtildiği gibi hukukun üstünlüğünün sağlanmasına bağlıdır.

Oluşturulacak yasal çerçeve kamunun çeşitli proje riskleri için sağlayabileceği desteği yani gelir garantilerini ve teşvikleri düzenlemelidir. Oluşturulacak çerçeve, özellikle uluslararası yatırımcıları güvence altına alacak şekilde oluşturulmalı, yatırımcılar veya hissedarlar ile istişarelerin sistemli bir

şekilde yapılmasını ve bunlara adil gelir, kâr veya temettü ödemesini garanti etmelidir veya devlet garantileri verilmelidir. Bu sebeple 2013 yılında 6456 sayılı kanuna yapılan ek ile KÖİ'lere verilecek garantileri düzenleyen madde ve 19 Nisan 2014'te yayınlanan büyük projelerin finansmanına hazine garantisi getiren uygulama yönetmeliği olan "Hazine Müsteşarlığı Tarafından Gerçekleştirilecek Borç Üstlenimi Hakkında Yönetmelik" bu çerçeve yasa ile ortadan kaldırılarak yeni bir düzenleme getirilmelidir. Oluşturulacak düzenlemede projelere toptan devlet garantisi verilmesi uygulamasına ve özel sektör borçlarına garanti getirilmesi terk edilmelidir. Türkiye'nin finansman sorunu ile çıkmış bu uygulamalar, doğru projelerin seçilmesi ile finansman sorunu yaşamadan aşılabilecektir.

Ancak gerçekten uygulanacak projelerde devlet desteğine ihtiyaç duyulacak ise bu kanunda desteğin sınırları belirtilmelidir. Verilecek garantiler kanun ile zaman ve miktar olarak sınırlandırılmalı ve özel sektöre karşılayabileceği oranda risk aktarımı sağlamalıdır. Geçiş ve kullanım garantileri sözleşme süresi boyunca değil, kullanım başlangıcından alışkanlıkların değişimi için gereken birkaç yıl ile sınırlandırılmalıdır. Ayrıca otoyol ve köprü gibi bir ağa bağlı projelerde sınırlama toplam ağın tamamlanacağı süreye kadar uzatılmalıdır. Projelerin yapım bedelinin belirli bir yüzdesine kadar garanti yolu ile elde edilecek gelirlerin sınırlandırılması pratik bir çözüm olarak görülmektedir.

KÖİ programlarının nihai başarısı ve sürdürülebilirliği için KÖİ tecrübesi gelişmiş ülkelerin tecrübelerinden yararlanarak, gelişmiş bir KÖİ çerçeve yasası tavsiye edilse de halen Türkiye'de KÖİ pazarı belirli bir olgunluğa ulaşmış ve bazı kanunlar hâlihazırda oluşturulmuştur. Bu sebeple başka ülkelerden kanun alınması yerine ayrı ayrı kanunla düzenlenmiş sektörlerle ve modellere ait kanunların oluşturulacak bir KÖİ çerçeve yasa ile birleştirilerek düzenlenmesi faydalı olacaktır.

Çerçeve, seçilen projelerin hükümetin kalkınma stratejisi ile uyum içerisinde olmasını, bir bütün olarak toplum için en büyük ekonomik getiriye oluşturmasını ve hükümetin aşırı mali risklere maruz kalmamasını sağlamalıdır. KÖİ pazarına dar bir çerçeve açısından bakmak yerine genel bir ticari perspektif ile tüm ticaretin ve piyasanın genişletilmesi gerekmektedir. Piyasanın genişlemesini sağlamak için ülke içerisindeki düzenlemeler ve gereksiz engellemeler taranmalıdır. Pazarın oluşmasını,

şirket kurmayı veya ticareti zorlaştıran vergi kanunları, düzenlemeler, uygulamalar kaldırılarak onay süreçlerini hızlandırmaya yardımcı uygulamalar yerleştirilmelidir.

Yasal düzenlemelerin yapılışı esnasında farklı kurum, kuruluş ve özel sektör katılımcıları ile yatırımcılar ve diğer etkilenen taraflardan görüş alınması şeffaf ve mümkün olduğu kadar öngörülebilir bir kanun oluşturulmasına katkı sağlayacaktır. Ancak çerçeve oluşturulsa bile ortaya çıkacak ihtiyaç, talep veya önerilere göre güncellenmesi her zaman gerekli olacaktır. Bu sebeple KÖİ mevzuatı sürekli geliştirilme ihtiyacı duyacaktır.

Yukarıda önerilen bu KÖİ çerçevesine ait genel öneriler ışığında kamu, bir KÖİ politikası oluşturmalıdır. Çalışmamız neticesinde KÖİ politikasına ait elde edilen başarı kriterleri aşağıdaki tabloda sunulmuştur. Elde edilen başarı faktörlerinden yola çıkılarak oluşturulan KÖİ politika önerisi aşağıda sunulmuştur.

1.2. KÖİ Politikası Model Önerisi

Hükümet KÖİ politikası ile kamu hizmetlerini sunmak için KÖİ'leri kullanma niyetinin ardındaki mantığı ve programın hedeflerini, kapsamını ve uygulama ilkelerini belirtmelidir.

Tablo 24: KÖİ Politikası Başarı Faktörleri

ALAN	BAŞARI FAKTÖRÜ	KAYNAK
KÖİ Politikası	Hükümetin kamu hizmetlerini sunmak için KÖİ'leri kullanma niyetinin ardındaki mantığı ve programın hedeflerini, kapsamını ve uygulama ilkelerini içeren bir KÖİ politikası olmalıdır.	WB, European Bank
	Politika, kamu hizmetlerinin sunumunda özel sektör katılımının kapsamını ve sınırlarını tanımlamalıdır.	AB
	Politika, hükümetin KÖİ uygulanmasını engelleyen yasal ve kurumsal çerçeve konularını ele alma niyetini ortaya koymalıdır.	AB
	KÖİ politikası sözleşme türlerini, kullanılacak sektörleri, KÖİ çerçevesinde uygulanacak projeler için minimum parasal boyutu tanımlamalıdır.	WB
	Politika, tüm kamu görevlilerini, kamu hizmetlerinin KÖİ yoluyla verilmesini düşünmeye teşvik etmelidir.	AB

Proje tanımlama ve değerlendirme esaslarını içermelidir.	AB
Politika, yüksek öncelikli politika hedefi olarak altyapının etkin yaşam döngüsü maliyet yönetimini sağlamalıdır.	AB
Politika, farklı paydaşlar arasında tartışmayı teşvik etmeli ve KÖİ aracılığıyla uygulanmasının kilit özelliklerini daha fazla anlamasını sağlamalıdır.	AB
Politika, fayda/değer hesaplamasına yönelik bir yaklaşım içermelidir.	AB
Fizibilite çalışması gereksinimleri ve proje hazırlığı için gerekli bilgi seviyesini içermelidir.	AB

Türkiye'deki KÖİ politikasının mantığı; özel finansmana erişerek altyapıya daha fazla yatırım yapılmasını sağlamak, altyapı için tüm yaşam maliyetli bir yaklaşımı teşvik etmek, vatandaşa sunulan hizmet kalitesine daha fazla odaklanılmasını sağlamak olmalıdır. KÖİ politikasının öncelikli ve yüksek hedefi altyapının etkin yaşam döngüsü maliyet yönetimini sağlamak ve para için değer sağlamak olmalıdır. Daha sonraki hedefleri yönetim kapasitesini özel sektör vasıtasıyla geliştirmek, altyapı ve kamu hizmetlerinin sağlanmasında fayda/maliyet oranını artırmak, sosyal refahı artırmak, altyapı ve kamu hizmetlerinin sağlanmasında hesap verebilirliğin ve performans ölçümünü sağlamak, özel sektörün inovasyon ve verimliliğinden yararlanarak daha kaliteli ve hızlı hizmet sağlamak, ülkedeki büyüme ve gelişmeyi canlandırmak olmalıdır.

Politika, öncelikli olarak altyapının etkin yaşam döngüsü maliyet yönetimini sağlamalıdır. Politika, fayda/değer hesaplamasına yönelik bir yaklaşım içermelidir.

Politika, kamu hizmetlerinin sunumunda özel sektör katılımının kapsamını ve sınırlarını tanımlamalıdır. Bu amaçla Türkiye'de özel sektör eli ile yapılması planlanan hizmet sektörlerine, eğitim, cezaevleri tesisleri ve hizmetlerinin yaptırılması, ileri teknoloji üreten merkezlerin açılması, havacılık sektörleri ilave edilmelidir. Eğitim sektöründe yalnızca yurt kiralamaya dayalı modelden vaz geçilerek gerekirse devlet okullarının özel sektöre tahsisi ile karma eğitim verilmesi, YKD modeli ile okulların yapılması düşünülmelidir. Birçok ülkede cezaevi hizmetlerinin KÖİ yolu ile gördürüldüğü dikkate alındığında, Türkiye'de kolluk vasıtası ile sürdürülen bu hizmetlerin KÖİ yolu ile yaptırılması kolluk kuvvetlerinden

tasarrufu sağlayacaktır. Ayrıca KÖİ pazarı geniş düşünölmeli ve ileri teknoloji üretmeye yönelik işletmelerin, eğitim tesislerinin kullanımına yönelik politika hedefi açıklanmalıdır.

Politika, hükümetin KÖİ uygulanmasını engelleyen yasal ve kurumsal çerçeve konularını ele alma niyetini ortaya koymalıdır. Bu amaçla Türkiye’de iş yapma kolaylığını artırmaya yönelik tarama yapılmalı, şirket kurulumundan vergilendirme sistemine kadar gereksiz bürokratik engeller kaldırılmalıdır. KÖİ uygulanmasına yönelik yapılacak düzenlemeler ile çakışması muhtemel gümrük vergi kanunlarının belirlenerek zaman içerisinde düzenleneceği, politikada açıkça belirtilmelidir.

KÖİ politikası sözleşme türlerini, kullanılacak sektörleri, KÖİ çerçevesinde uygulanacak projeler için minimum parasal boyutu tanımlamalıdır. Türkiye yatırıma en çok ihtiyaç duyulan sektörleri veya KÖİ’lerin en başarılı olması beklenen sektörleri politikasına eklemelidir. Türkiye’de kullanılan KÖİ sözleşme modelleri olan Yİ, YİD, YKD ve imtiyaz sözleşmeleri bu politikada belirtilmelidir. Bu modellerin hangi sektörlerde kullanılacağı genel olarak Türkiye’de hâlihazırda belli olup, Yİ ve YİD modeli enerji sektöründe, YKD modeli ise sağlık sektöründe kullanılmaktadır. Ancak YKD modelinin eğitim sektöründe ve cezaevi hizmetleri gibi farklı alanlarda kullanım fırsatı bulabileceği bu politikada belirtilmelidir.

Politika, tüm kamu görevlerinin, kamu hizmetlerinin KÖİ yoluyla verilmesini düşünmeye teşvik etmelidir. Politikada KÖİ kullanmanın avantajları kısaca izah edilmeli, kamunun tüm hizmetleri gerekli şartlar oluştuğu müddetçe KÖİ yolu ile yapabileceği vurgulanmalıdır. Bu amaçla Hindistan’da olduğu gibi kamu çalışanları için bir internet sitesi kurulmalı, KÖİ yolu ile hizmet sunum seçenekleri ve izlenmesi gereken yol oluşturulacak program ile izah edilmelidir.

KÖİ politikası proje tanımlama ve değerlendirme esaslarını içermelidir. Uygulama ilkeleri ve düzenlemeleri KÖİ politikalarında, genellikle KÖİ projelerinin uygulanacağı yönergeler veya davranış kuralları içeren bir dizi uygulama ilkesini içerir. Bu esaslar KÖİ’lerin tedarik edilmesi ve yönetilmesine yönelik bir yönetmelikle hazırlanmalı ve kamuoyuna açıklanmalıdır. Yönetmelik ile KÖİ proje risklerinin hangi yollarla tahsis edileceği, KÖİ biriminin yapısını ve yetkisini, KÖİ’leri tanımlama, geliştirme, tedarik etme ve izleme prosedürlerini, özel sektör

için teklif hazırlama prosedürlerini, KÖİ programının fayda/maliyet denetimlerini gerçekleştirmek için sorumlulukları, bu denetimlerin zaman çizelgesini belirlemelidir. Ayrıca yönerge fizibilite çalışması gereksinimlerini ve proje hazırlığı için gerekli bilgileri içermelidir.

1.3. KÖİ Yasası Model Önerisi

KÖİ yasası, KÖİ çerçevesini oluşturan yapının parçası olduğu ve çerçeve içerisinde Türkiye’de uygulanacak yasanın temel nitelikleri önerildiği için burada ilave detaylara yer verilecektir.

Tablo 25: KÖİ Yasası Başarı Faktörleri

ALAN	BAŞARI FAKTÖRÜ	KAYNAK
KÖİ Yasası	Yatırımcıları çekmek ve rekabeti teşvik etmek için KÖİ yasası açık, şeffaf ve öngörülebilir olmalıdır.	OECD, UN, Yeskombe
	KÖİ yasası tüm tarafların güvenebileceği ve giriş engelleri oluşturmayan açık ve şeffaf bir yasal çerçeve oluşturulmalıdır.	OECD, UN
	Yasa çıkar çatışmalarını, engelleyici süreçleri, yolsuzluk ve etik olmayan davranış riskini en aza indirmeye yardımcı olmalıdır.	OECD
	Bilgiye erişim ve karar verme süreçleri açık ve adil olmalıdır.	OECD, UN
	İlgili mevzuat uluslararası düzenlemeler ile uyumlu olmalı.	UN
	Mevcut kanun ve mevzuata uyumsuz olabilecek uygulamalar ve düzenlemeler gözden geçirilmelidir.	UN
	KÖİ yasası projelerinin kontrolü ve onaylanması da dâhil olmak üzere, hükümetin farklı kurumlarının rollerini belirlemelidir.	Yeskombe
	Kamu tedarik prosedürlerine açıklık getirmelidir.	Yeskombe
	Bir kamu kurumunun çeşitli proje riskleri için sağlayabileceği desteği (Ör: Gelir garantileri) belirlemelidir.	Yeskombe
	Kamu kurumunun, projenin özelliklerinde değişiklik yapması yöntemini belirlemek veya ortaya çıkan ek masraflar için proje şirketinin de tazmin etme yöntemini belirlemelidir.	Yeskombe
	Yatırım teşviklerinin sağlanmasını veya tanımlanmasını sağlamalıdır.	Yeskombe
	Kamu arazilerinin veya varlıklarının KÖİ projelerinde kullanılması yöntemine açıklık getirmelidir.	European Bank

Ödemeler ile ilgili kısıtlamaları ortaya koymalıdır.	WB
Hizmet sonucunda elde edilecek verilerin korunması konusunda ulusal mevzuata göre bir mekanizma kurulmalıdır.	UN
Yasal ve düzenleyici sınırlamaları ve bunların proje kapsamını nasıl etkiledikleri ortaya konmalıdır.	UN, European Bank
Yaygın yasal ve düzenleyici zorlukları çözmek için en iyi uygulama yaklaşımları kullanılmalı ve dünyada geliştirilmiş, standartlaştırılmış KÖİ sözleşmeleri ülkeye özgü uyarlanmalıdır.	AB
KÖİ projelerinin tanımlanması, geliştirilmesi, değerlendirilmesi, uygulanması ve yönetilmesi adımlarının da kurum/kuruluşların rolleri ve kurumsal sorumluluklar tanımlanmalıdır.	WB, Yeskombe
Mali riski yönetmek için mali tabloların nasıl kontrol edildiği, raporlandığı ve bütçelendiğinin açıkça belirlendiği kamu mali yaklaşımları ortaya konmalıdır.	DB
Denetleme birimleri, yasama organları ve kamuoyu gibi diğer kuruluşların KÖİ programına nasıl katıldıklarını ve KÖİ'lerin uygulanmasından sorumlu olanların kararlarından ve eylemlerinden dolayı sorumlulukları tanımlanmalıdır.	DB
Mevcut kanun ve mevzuata uyumsuz olabilecek uygulamalar ve düzenlemeler gözden geçirilmelidir.	BM
Kanun, bir imtiyazın, ilgili sözleşme veren makamın yetkisinin hangi alanları kapsadığını (Coğrafi bölünmeye veya ayrı bir projeye ne ölçüde uzatabileceğini belirtmelidir) tanımlamalıdır.	UN
Kanun projelerini uygulanması için gerekli izinler, ruhsatlar, izinler veya ilgili yetkileri veren kamu makamlarının faaliyetlerini koordine etmek için kurumsal mekanizmalar kurulmalıdır.	UN
Yasa, imtiyaz sahibinin, düzenleyici kararların gözden geçirilmesini talep edebileceği (Mahkeme tarafından incelenmesini de içerebilecek) bağımsız ve tarafsız bir organ tarafından şeffaf prosedürler oluşturmalı ve böyle bir incelemenin gerekçelerini belirtmelidir.	UN

Türkiye mevcut KÖİ pazarını düzenleyen ve birçok farklı yasadan oluşan KÖİ mevzuatını bu yasa ile ele alarak tek bir çatı altında açık, şeffaf ve öngörülebilir yasa oluşturmalıdır. Oluşturulacak bu yasa tüm paydaşların görüşleri alınarak tüm tarafların güvenebileceği, çıkar çatışmalarını, engelleyici süreçleri, yolsuzluk ve etik olmayan davranış riskini en aza indirmeye yardımcı olmalıdır.

Yasada şeffaf bir yönetimi sağlamak için bilgiye erişim ve karar verme süreçleri açık ve adil bir şekilde tanımlanmalıdır. Yasa oluşturulur iken uluslararası tecrübelerden faydalanılmalı ve uluslararası uygulamalar ile uyumlu hale getirilmelidir.

KÖİ yasası projelerinin kontrolü ve onaylanması da dâhil olmak üzere, hükümetin farklı kurumlarının rollerini belirlemelidir. Bu amaçla yasa KÖİ'lerin denetiminden, performanslarının izlenmesinden, ödemelerden sorumlu merkezi bir kurum oluşumunu sağlamalıdır. Oluşturulacak bu denetleme biriminin, KÖİ'lerin uygulanmasından sorumlu olanların, kararlarından ve eylemlerinden dolayı sorumlulukları tanımlanmalıdır.

KÖİ yatırımlarına verilecek destekler, gerekiyor ise garantiler ve kısıtlamalar bu yasada yer bulmalıdır. Yasa kamu arzularının veya varlıklarının KÖİ projelerinde kullanılması yöntemine açıklık getirmelidir. Kanun ile KÖİ projelerinin uygulanması için gerekli izinler, ruhsatlar, lisanslar veya ilgili yetkileri veren kamu makamlarının faaliyetlerini koordine etmek için kurumsal mekanizmalar kurmalı KÖİ'lere ait izin ve ruhsatların alınmasına yönelik kolaylıklar sağlamalıdır. Ayrıca sözleşmeler yolu ile kamu kurumunun, projenin özelliklerinde değişiklik yapması yöntemini belirlemek veya ortaya çıkan ek masraflar için proje şirketinin de tazmin etme yöntemini belirlemelidir.

Oluşturulacak yasa ile özellikle eğitim sektöründe ve sağlık sektöründe hizmet sonucunda elde edilecek verilerin korunması konusunda ulusal mevzuata göre bir mekanizma kurulmalıdır.

Düzenlenecek yasa KÖİ'lerde mali riski yönetmek için mali tabloların nasıl kontrol edildiği, raporlandığı ve bütçelendiğinin açıkça belirlendiği kamu mali yaklaşımları ortaya konmalıdır.

1.4. Kamu Kapasitesi Geliştirme Model Önerisi

Başarılı bir KÖİ programı oluşturmak ve her bir proje ile ilgilenmek için yeterli kamu sektörü kurumsal kapasitesi gerekmektedir. Ancak kamu kapasitesinin KÖİ'ler konusundan çok, geleneksel tedarik yöntemleri konusunda tecrübe birikimi bulunduğu, bazen alışkanlıkları yıkmak zor olduğu, bazen de değer yargıları sebebiyle özel sektöre bakış açışı farklılıkları bulunduğundan, kamu çalışanlarının

KÖİ konusunda ki deneyim ve tecrübeleri genellikle olumlu yönde değildir. KÖİ konusundaki tecrübeleri ve düşüncelerinin olumlu olmadığı bir ortamda kamunun KÖİ kapasitesini artırmak oldukça zor bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır.

Tablo 26: Kamu Kapasitesini Geliştirme Başarı Faktörleri

ALAN	BAŞARI FAKTÖRÜ	KAYNAK
Kamu Kapasitesini Geliştirme	Başarılı bir KÖİ programı oluşturmak ve her bir proje ile ilgilenmek için yeterli kamu sektörü kurumsal kapasitesi gerekmektedir.	WB
	KÖİ'nin değerlendirme, hazırlık ve yönetim aşamalarında destek sağlayacak dış danışmanları kullanmak tavsiye edilmektedir.	DB
	Yetki ve hizmetin niteliğine bağlı olarak, halihazırda proje hizmet konusu ile uzmanlaşmış kamu görevlilerinden bir kadroyu bir özel sektör tüzel kişiliğine devretme ihtiyacı duyulabilir.	BM
	Kilit karar vericiler ve politika yapıcılarda farkındalık artırılmalıdır.	AB
	KÖİ'yi keşfetmek, kamu hizmeti ve altyapı ihtiyaçlarını KÖİ aracılığıyla karşılamak için devlet kurumları, teşvik edilmelidir.	AB
	KÖİ'ler için geleneksel tedarik sürecinden ayrı olarak inceleme ve onay gereklilikleri tanımlamak yararlı olacaktır.	DB
	Ayrıca farklı onay makamları da oluşturularak devlet planlama teşkilatları, kalkınma bakanlıkları, planlama ajansları, hükümetin hukuk müşavirleri veya üst mahkemeler (Danıştay, Sayıştay gibi) yüksek denetim kuruluşlarından onay alınabilir.	DB
	Sözleşme yapıları geliştirilmelidir.	Yeskombe
	Kamu kapasitesi sosyal refah sağlayacak projeleri değerlendirebilecek seviyeye ulaşmalıdır.	Engel at al.
	Kamu pazarı düzenlemeye başlanmalıdır.	Colverson and Perera
	İşleyen sektörlerden (Genellikle ulaşım sektörü) tecrübe aktarımı yapılmalıdır.	Colverson and Perera
	Kamu merkezi bütçe kurumu mali bütçenin sürdürülebilir olmasını sağlamalıdır.	OECD
Kamu projeleri izleyebilmeli, belirli onay kapıları oluşturmalıdır.	OECD	

Stratejik planlama ve politika tasarımıdan sorumlu kurumlar ile projelerin yürütülmesi ve sözleşmelerin yürürlüğe konulması ile ilgili kurumlar birbirinden ayrılmalıdır.	Engel at al.
Yeni hibrid modeller geliştirmeye çalışılmalıdır.	Yeskombe
Emeklilik fonları ve özel sermaye fonlarının kullanımıyla daha sofistike altyapı pazarı oluşturulmalı, yeni finans kaynakları yaratılmaya çalışılmalıdır.	Yeskombe

Uygulanacak başarılı projeler ile KÖİ'nin kamunun bir alternatifi olmadığı, bu çalışma şekli ile bir ortaklık ve kader birliği kurulması amaçlandığı zaman içerisinde anlaşılacaktır. Yalnız kamunun bu başarılı projeleri gerçekleştirmesi açısından dışarıdan danışmanlar alması özellikle gerekmektedir. Uluslararası alanda KÖİ konusunda uzmanlaşmış şirketler KÖİ'nin değerlendirme, hazırlık ve yönetim aşamalarında faydalı olacaklardır. Aynı zamanda finansmana erişim konusunda da fayda sağlamaktadır. Türkiye kendi içerisinde de KÖİ konusunda deneyimli ve bilgili uzmanların yetişmesi hususunda tedbirler alınmalıdır.

Ancak kamu içerisinde yetişmiş personelin özellikle gelir paylaşımı olan projelerde veya tarife ile çalışan modellerde denetim ve gözetleme amacıyla özel sektör tüzel kişiliğine devredilmesi ihtiyacı duyulabilir. Bu durum kamu kapasitesine olumsuz katkı yapıyor gibi görünse de KÖİ'ler yolu ile kamu etkinliği sağlanabilir. Kamu dümen tutma görevini daha az personel ile daha etkin yapma yollarını aramalıdır.

KÖİ'lerin etkinliğini artırmak amacıyla kilit karar vericiler ve politika yapıcılarda farkındalık artırılmalıdır. Özellikle Türkiye'de KÖİ'lerin sözleşme yapıları ve bütçeye yönelik gizli riskleri konusunda karar vericiler bilgilendirilmelidir. Karar verme merciinde bulunan yöneticilere KÖİ'nin bütçe kısıtlamasından kaçma yolu olarak kullanılmaması gerektiği izah edilmelidir. Türkiye'de "beş kuruş vermeden yaptık" söylemlerinin projelerin başarısına katkı sağlamadığı gibi oluşacak zararlarda kamuoyunun tepkisini artırdığı unutulmamalıdır.

Türkiye'de kamu kapasitesinin geliştirilmesi açısından bağımsız bir üst kurul kurulmalı ve KÖİ'lerin denetimi ve gözetimi bu kurula verilmelidir. Bu kurum

aracığı ile altyapı ihtiyaçlarını KÖİ aracılığıyla karşılamak için devlet kurumları, teşvik edilmelidir.

Ancak oluşturulacak bu üst kurul projenin değerlendirilmesi ve gözetimi aşamalarından sorumlu olmalı ve sözleşme onay makamı olmamalıdır. KÖİ'ler için geleneksek tedarik sürecinden ayrı olarak inceleme ve onay gereklilikleri tanımlamak yararlı olacaktır. Ancak çok büyük maliyetteki projelerde onay makamı yasama organı olmalıdır. Üst kurulun değerlendirmesini yaptığı diğer projelerde onay makamı üst kurul uygulayıcı ise ilgili bakanlık olmalıdır.

Oluşturulacak bu üst kurul zaman içerisinde sektörel bazda standart sözleşme yapıları geliştirmeli, istisnai durumlar hariç bu sözleşme yapılarının dışına çıkılmamalıdır. Üst kurulun temel amacı sosyal refah sağlayacak projelerin seçilmesini sağlamak olmalıdır. Bu hedefi sağlayabilmek için gerekli donanım ve bilgi birikimi oluşturmalıdır. Bu kurul vasıtası ile KÖİ'lerin muhtemel maliyetleri maliye bakanlığı ile koordineli olarak sürekli takip edilmelidir.

Bu kurul hükümetin stratejik planlarına hâkim olmalı ve muhtemel KÖİ projelerinin ülkenin öncelikli kalkınma planları ile uyumlu geliştirilmesine öncü olmalıdır. Kurul kapasitesini geliştirdikçe yeni KÖİ modelleri geliştirmeye ve yeni finans kaynakları bulmaya yönelmelidir. Türkiye için özellikle ülke içerisinde finans sağlayabilmek ve emeklilik fonlarını bu alanda kullanabilmek büyük bir gelişme sağlayacaktır.

1.5. KÖİ Birimi Model Önerisi

Türkiye'de Sağlık Bakanlığında ve Kalkınma Bakanlığında daire başkanlığı seviyesinde KÖİ birimi bulunmaktadır. Son yıllarda uygulamaya geçirilen Şehir hastaneleri projeleri ile Sağlık Bakanlığındaki daireye ihtiyaç duyulmuştur. Tüm KÖİ uygulamalarının Kalkınma Bakanlığından takip edilmesi düşünölmüş iken oluşmuş proje stoku nedeniyle Sağlık Bakanlığına kurulmuş ancak aynı seviyedeki proje stoku Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığında da var iken böyle bir daire kurulması yoluna gidilmemiştir. Bu durum Türkiye'de KÖİ konusunda oluşturulmuş kurumların stratejik bir düşünöcenin değil, güncel ihtiyaçların doğrultusunda kurulduğunu göstermektedir.

Tablo 27: KÖİ Birimi Başarı Faktörleri

ALAN	BAŞARI FAKTÖRÜ	KAYNAK
KÖİ Birimi	KÖİ biriminin devlet içerisindeki seviyesi önemlidir.	DB
	KÖİ birimlerine, özellikle onay makamı görevi yapanlar için, asgari yetki sağlanması ve mali kaynak sağlanması gereklidir.	DB
	KÖİ birimi satın alma ve sözleşmeye dayalı en iyi uygulamaları ve tecrübeleri derlemeli ve yaymalıdır	BM
	Mümkün olan en iyi uygulamaların ülke içinde olduğu kadar uluslararası alanda da paylaşılmasını sağlamak için KÖİ biriminin uluslararası çalışma kapasitesine sahip olması gerekmektedir.	BM
	KÖİ birimi KÖİ programına sahip bir sektörün olduğu düzeyde kurulabilirler.	DB
	KÖİ birimleri, bakanlıklar veya kurumlar içinde, özel statüye veya özerkliğe sahip ancak bakanlıklara veya üst kurullara karşı sorumlu olarak kurulabilirler.	DB
	KÖİ birimleri, projelerin tasarımı, uygulanması ve yönetimi için yetkili makamlara danışmanlık yapmalıdır.	AB
	KÖİ birimleri, konusunda tecrübeli ya da deneyimli dış danışmanlar tarafından desteklenmelidir.	AB
	KÖİ tanıtım odaklı birimler, daha geniş yatırım tanıtım kuruluşlarının bir parçası olabilirler.	DB
	KÖİ'nin uygulanmasının sağlanması ve denetim için özel bir KÖİ birimi, oluşturabilir.	OECD, BM
	KÖİ birimi mali, yasal, ekonomik ve proje yönetimi becerileri açısından yeterli bilgi düzeyine ve becerisine sahip olmalıdır.	OECD
	Onay makamı olarak görev yapan birimler çoğunlukla maliye bakanlıklarında veya diğer gözetim kurumlarında kurulacağı gibi, teknik destek birimleri olarak görev yapanların merkezi olarak bakanlıklardan bağımsız olarak kurulması düşünülebilir.	DB
	Bu birim, prosedür adımlarının (Kapıların) takip edilmesini sağlamaktan sorumlu olmalıdır	OECD
	KÖİ'yi oluşturan otorite, makam veya bakanlık, çeşitli aşamalardaki diğer makam ve kurumların onayına, izlenmesine ve tavsiyelerine tabi tutulsa da projenin nihai sorumlusu olmalıdır.	OECD
KÖİ biriminden tavsiyeler almalı, fakat aynı zamanda KÖİ projesinin tedarik edilmesi ve özellikle de yönetim için yeterli bağımsız kapasiteye sahip olmalıdır.	OECD	

KÖİ birimleri, uluslararası en iyi uygulamaya erişmek için diğer KÖİ birimleri ve diğer uluslararası KÖİ birimleri ile bağlantı kurmalı ve işbirliği yapmalıdır.	AB
Standartlaştırılmış yönergeler, prosedürler ve proforma belgeler geliştirilmelidir.	BM
Bakanlıklar ve diğer kamu kurumlarına KÖİ geliştiren veya teknik destek sağlayan özel bir KÖİ biriminin oluşturulması gerekmektedir.	Yeskombe
KÖİ biriminin farklı alanlarda (Finans, hukuk, mühendislik, planlama, kamu politikası, vb.), tercihen hem kamu hem de özel sektörde oluşmuş deneyimlerin bir karışımı ile uzmanlığa sahip kişilerden oluşması gerekmektedir	OECD, Yeskombe

KÖİ biriminin devlet içerisindeki seviyesi önemli olduğu için ilgili bakanlıklara bir KÖİ dairesi kurmak yerine yukarıda da değinildiği gibi KÖİ konusunda özel statüye veya özerkliğe sahip ancak bakanlıklara karşı sorumlu bir üst kurul kurularak, Kalkınma, Sağlık, Ulaştırma, Hazine ve Maliye Bakanlığında uzman personelin burada istihdam edilmesi daha verimli bir yol olacak, KÖİ konusundaki tecrübelerin bir bakanlık içerisinde toplanmasından ziyade tüm kurumlara dağıtılmasını sağlayacaktır.

Üst kurulun farklı alanlarda (finans, hukuk, mühendislik, planlama, kamu politikası, vb.), tercihen hem kamu hem de özel sektörde oluşmuş deneyimlerin bir karışımı ile uzmanlığa sahip kişilerden oluşması gerekmektedir. Oluşturulacak bu üst kurula bakanlıklarda deneyim kazanmış uzman kişiler atanmalı ve bu birime gerekli yetki ve mali kaynak sağlanması gereklidir. Özellikle personelin yabancı dil bilmesi ve KÖİ biriminin uluslararası çalışma kapasitesine sahip olması gerekmektedir. Bu sayede uluslararası en iyi uygulamaya erişmek için diğer KÖİ birimleri ve diğer uluslararası KÖİ birimleri ile bağlantı kurmalı ve işbirliği yapmalıdır.

Bu kurul satın alma ve sözleşmeye dayalı en iyi uygulamaları ve tecrübeleri derlemeli ve yaymalı, projelerin tasarımı, uygulanması ve yönetimi için yetkili makamlara danışmanlık yapmalı, mali, yasal, ekonomik ve proje yönetimi becerileri açısından yeterli bilgi düzeyine ve becerisine sahip olmalıdır. Kurulun temel görevlerinden biri standartlaştırılmış yönergeler, prosedürler ve proforma belgeler geliştirilmek olmalıdır.

Kurul vasıtası ile onay süreçleri takip edilmeli diğer bakanlık ve kurumlara teknik destek sağlanmalıdır. İhtiyaç duyulduğunda konusunda deneyimli dış danışmanlar tarafından desteklenmelidir.

1.6. Yönetişim Model Önerisi

Türkiye’de başarısızlığa uğradığı söylenen Osmangazi Köprüsü, Avrasya Tüneli gibi projeler hakkında kamuoyunda birçok değerlendirme yapılmaktadır. Ancak değerlendirmelerin hiçbiri gerçek bilgiler ile desteklenerek sunulmamaktadır. Bunun en büyük nedeni ticari bir sır olarak görülemeyecek konuların bile topluma açıklanmıyor olmasıdır. KÖİ sözleşmesinin bir kısmı ticari sır niteliğinde olabilir ancak her yıl KÖİ’nin performansının kamuoyuna duyurulması vergi verenlerin bilgilendirilmesi açısından gerekli bir uygulamadır. Bu sebeple ilgili (ticari açıdan hassas olmayan) bilgiler halka açık hale getirilmelidir. Bu bilgilerin toplumdan saklanması tartışmaları daha sert, gerçeklikten uzak bir noktaya taşır iken, KÖİ konusuna yönelik bir ön yargı oluşmasını da tetiklemektedir.

Tablo 28: Yönetişim Başarı Faktörleri

ALAN	BAŞARI FAKTÖRÜ	KAYNAK
Yönetişim	İyi yönetim, açık, öngörülebilir, meşru ve uygun kaynaklı bir kurumsal çerçeve ihtiyacını kapsar. Bu, KÖİ’lerin ve kamu alımlarının göreceli maliyetleri, yararları ve riskleri üzerine tartışmalar yoluyla halkın bilgilendirilmesini kapsamaktadır.	BM
	Ulusal yasal çerçeve ihale başlangıcı olan ihale hazırlığından başlayarak, ihale süreçlerinin tamamının mevzuat çerçevesinde ve şeffaf bir biçimde önceden geliştirilmiş prosedürlere göre olmasını garantiye almalıdır.	BM, European Bank
	Hizmet sonucunda elde edilecek verilerin korunması konusunda ulusal mevzuata göre bir mekanizma kurulmalıdır. Elde edilen bilgiler gerektiği kadar korunmalı, gerektiği kadar kamuya ve tarafların kullanımına açık olmalıdır.	BM
	Sözleşmenin başlangıcında, taraflar arasında sözleşmenin yaşam döngüsü boyunca yayınlanacak bilgi seviyesi ve türü hakkında bir anlaşma yapılması şeffaflık açısından BM’nin öncelikli gerekliliğidir.	BM
	Kamuoyu, KÖİ’nin ne anlama geldiği ve KÖİ yoluyla kamu hizmetlerinin sağlanmasının kalitenin iyileştirilmesi için etkin bir yol olduğu konusunda iyi bilgilendirmelidir.	AB
	İlgili (Ticari açıdan hassas olmayan) bilgiler halka açık hale getirilmelidir.	AB

Kamuoyu kabulü, kilit karar alma sürecine eklenmelidir.	AB
Bilgiye erişim ve karar verme süreçleri açık ve adil olmalıdır.	OECD
KÖİ denetim raporları internet üzerinden halka açık hale getirilmelidir.	DB
Menfaat sahipleri ve paydaşların katılımı sağlanmalıdır.	DB
Paydaş katılımı, hükümetlerin kritik konuları tespit etmesine ve etkili stratejiler hazırlamasına yardımcı olur.	DB
Özel sektör katılımcıları, halkla iletişim ve danışmanlık stratejilerine katkıda bulunmalıdır.	OECD

İyi yönetişimin başlangıcını, oluşturulacak şeffaf ve öngörülebilir KÖİ yasası belirleyecektir. Türkiye oluşturacağı bu yasa ile topluma açıklanması veya duyurulması gerekli bilgi seviyesini baştan belirleyerek bu tartışmalara bir son verecek ya da en azından daha bilimsel veriler üzerinden yapılmasını sağlayacaktır. KÖİ denetim raporları internet üzerinden halka açık hale getirilmelidir. Böylece KÖİ'lerin ve kamu alımlarının göreceli maliyetleri, yararları ve riskleri üzerine tartışmalar yoluyla halkın bilgilendirilmesini sağlayacaktır.

Ancak KÖİ'de şeffaflık ve öngörülebilirlik meselesi yalnızca operasyon aşamasında önemli değildir. Belki de en önemli aşamasını ihale süreci oluşturmaktadır. Yapılacak şeffaf bir ihale projenin başarısını doğrudan etkileyecektir. Bu sebeple oluşturulacak yasal çerçeve ihale hazırlığından başlayarak, ihale süreçlerinin tamamının mevzuat çerçevesinde ve şeffaf bir biçimde önceden geliştirilmiş prosedürlere göre olmasını garantiye almalıdır.

Yönetişimin bir diğer kritik konusu elde edilen verilerin ne kadarının paylaşılacağıdır. Bu amaçla hizmet sonucunda elde edilecek verilerin korunması konusunda ulusal mevzuata göre bir mekanizma kurulmalıdır. Elde edilen bilgiler gerektiği kadar korunmalı, gerektiği kadar kamuya ve tarafların kullanımına açık olmalıdır. Ancak bilgiye erişim ve karar verme süreçleri açık ve adil olmalı başlangıçta ilan edilerek bu programa uyulmalıdır.

Günümüzde bilgi para eden bir meta olduğu için özel sektörün bu kaynağı paraya çevirmek istemesi ayrıca bir problem alanıdır. Ancak eğitim sektöründe ve

sağlık sektöründe hangi bilgilerin işlenebileceği veya kullanılabilmesi önemli hale gelmektedir. Sözleşmenin başlangıcında, taraflar arasında sözleşmenin yaşam döngüsü boyunca yayınlanacak bilgi seviyesi ve türü hakkında bir anlaşma yapılması gerekmektedir.

Diğer taraftan Türkiye’de KÖİ konusunda kamuoyunda farkındalık ve bilgi düzeyi yeterli seviyede olmadığından tartışmalar ya KÖİ karşıtlığı açısından ya da KÖİ’yi ne pahasına olursa olsun savunma açısından yürütülmektedir. Özellikle Arifiye’de bulunan tank palet fabrikasının işletim hakkının verilmesi konusundaki tartışmalar bunun bir özelleştirme olup olmadığına kilitlenmiştir. Oysa uygulanacak modelin adı ne olursa olsun sözleşmenin önemli olduğu ve para için değer sağlayıp sağlamadığı hususu önemlidir. Bu sebeple kamuoyu, KÖİ’nin ne anlama geldiği ve KÖİ yoluyla kamu hizmetlerinin sağlanmasının kalitenin iyileştirilmesi için etkin bir yol olduğu konusunda iyi bilgilendirilmelidir.

Ancak kamuoyunun bilgilendirilmesi yeterli bir husus değildir. Mümkün olduğunca kamuoyu kabulü, kilit karar alma sürecine eklenmelidir. Türkiye’de özellikle büyük projelerin yasama organından onay alması yönündeki düşüncemiz, projelerin parlamentoda tartışılmasıyla birlikte kamuoyunun ilgisini çekmek konusunda da faydalı olacaktır. Ancak projenin kamuoyunda tartışılması ve kabul görmesi yalnızca bir boyuttur. Diğer taraftan projeden etkilenen veya menfaat sahibi olan kişilerin de katılımı sağlanmalıdır. Özellikle projenin etkilediği alanda yaşayan nüfus, projeye kredi verenler veya proje dolayısıyla etkilenecek üçüncü taraf özel sektör temsilcilerinin katılımı yönetişimin önemli bir ayağıdır. Her ne kadar paydaş katılımı uygulaması zor ve zaman alan bir süreç olsa da sürece katkısı inanılmaz şekilde olumlu olabilecek bir potansiyel taşımaktadır. Paydaş katılımı ile kamu, kritik konuları tespit etme ve etkili stratejiler geliştirme imkanına kavuşacaktır.

Diğer taraftan projeleri yürüten şirketlerin, halkla iletişim ve danışmanlık stratejilerine katkıda bulunmaları sürecin işleminde olumlu bir katkı yaratacaktır. Şirketlerin projenin özellikle projenin denetim raporlarını, performans seviyesini, ücret politikasını halka duyurması şeffaflık ve hesap verebilirliğin bir başka boyutunu oluşturmaktadır.

1.7. Siyasi İrade ve Liderlik Model Önerisi

KÖİ politikalarının hükümet içerisinde en üst düzeyde ele alınmaları veya başarılı bir KÖİ programı oluşturmak için siyasi irade bulunması hususunda Türkiye’de herhangi bir problem görülmemektedir. Diğer taraftan Türkiye’de KÖİ projelerinin bütçeden kaçmanın bir yolu olarak görülmesi sebebiyle aşırı olarak destek görmesi bir problem alanı olarak karşımıza çıkmaktadır. Siyasiler tarafından KÖİ’nin para vermeksizin bir altyapıyı yapmak şeklinde lanse edilmesi, konunun risklerinin tartışılmasındaki en önemli engel olarak durmaktadır.

KÖİ’lerin siyasi olarak değerlendirilmesinden çok bilimsel olarak değerlendirilme süreci Türkiye’de temel gerekliliklerden biridir. Aşırı siyasi destek genel bir model oluşturmaya ve standart prosedürler tanımlamanın önündeki en büyük engeldir. Siyasi tercihler ile seçilmiş projelerde kamu bu tercihleri savunmaya yönelik değerlendirme ve fizibilite oluşturma eğilimi taşımaktadır.

Tablo 29: Siyasi İrade ve Liderlik Başarı Faktörleri

ALAN	BAŞARI FAKTÖRÜ	KAYNAK
Siyasi İrade ve Liderlik	KÖİ politikaları hükümet içerisinde en üst düzeyde ele alınmalıdır.	OECD
	Başarılı bir KÖİ programı oluşturmak için siyasi irade en önemli husustur.	Yeskombe
	İyi bilgilendirilmiş bir siyasi lider, etkili bir şekilde geliştirilen bir ortaklığın halka sunumunda yanlış algıların en aza indirilmesinde kritik bir rol oynayabilir.	NCPP
	Hem seçilmiş, hem de idari olan üst düzey yetkililer, bir KÖİ’yi destekleyebilmelerini sağlayacak açık bir irade yoluyla, ortaklık yaklaşımını kamuoyu önünde desteklenmelidir.	Frisch
	Yatırım yapma kararı bir bütün hükümet perspektifine dayanmalı ve projenin nasıl finanse edileceği konusundan ayrı değerlendirilmelidir.	OECD

Siyasi iradenin bu konuda aşırı bir şekilde ortaya konması tüm süreçleri önceden tanımlanmış bilimsel kriterlere göre ortaya konulmuş model yaratmanın önündeki engel olduğu için siyasiler bu konuda bilinçlendirilmelidir. Ayrıca aşırı siyasi desteğin Türkiye’de yolsuzluk ve rüşvet riskini artırma ihtimali olduğu göz

önünde tutulmalıdır. Siyasilerin bir projeyi sahipleniyor olması muhtemel yolsuzluk peşinde koşan özel sektör temsilcilerini cesaretlendirecektir.

Ancak iyi bilgilendirilmiş bir siyasi lider, etkili bir şekilde geliştirilen bir ortaklığın halka sunumunda yanlış algıların en aza indirilmesinde kritik bir rol oynayabilir. Bu sebeple siyasilerin ve yöneticilerin KÖİ konusunda doğru bilgilendirilmesi kritik bir husustur. Bu oluşturulması tavsiye edilen KÖİ üst kurulunun başlıca görevlerinden biri olmalıdır.

Türkiye’de KÖİ’ler bütçe dışından altyapı yapmanın bir yolu olarak görüldüğü için yatırım yapma kararı bir bütün hükümet perspektifine dayandırılmalı ve proje değerlendirmesi yapılıp yapılmayacağı yönündeki karar projenin nasıl finanse edileceği konusundan ayrı değerlendirilmelidir.

1.8. Özel sektör Kapasitesi Geliştirme Model Önerisi

Türkiye’ye özgü avantajlarda değinildiği üzere ülkede gelişmiş bir özel sektör kapasitesi bulunmaktadır.

Tablo 30: Özel Sektör Kapasitesinin Geliştirilmesi Başarı Faktörleri

ALAN	BAŞARI FAKTÖRÜ	KAYNAK
Özel Sektör Kapasitesinin Geliştirilmesi	Özel sektörün, KÖİ sağlama kapasitesini geliştirilmesi teşvik edilmelidir.	OECD
	Topluluklara yaşamsal hizmetlerin sağlanmasına yönelik özel sektör katılımcıları, bu topluluklar için yaptıkları eylemlerin sonuçlarına dikkat etmeli ve toplumsal olarak kabul edilemez sonuçlardan kaçınmak ve hafifletmek için kamu yetkilileri ile birlikte çalışmalıdır.	OECD
	Özel sektör kapasitesinin gelişimi için kolaylaştırılması için kamu özel sektörün farkındalığının artırılması için tanıtım kampanyaları, seminerler, etkinlikler aracılığıyla KÖİ bilinirliği ve özel sektörün KÖİ ile ilgili iş umutları teşvik edilmelidir.	European Bank
	Kamu erken bildirim ile projeye katılım yolları genişletilmeli, özel sektörle iletişim kanalları kurulmalıdır.	European Bank
	KÖİ konusunda gelişmek isteyen yerel firmalara KÖİ kamu makamları danışmanlık yapmalı, tavsiyelerde bulunmalıdır.	European Bank
	Kamu tarafından uluslararası toplantılara özel sektörün katılımı teşvik edilmelidir.	European Bank

Türkiye’deki asıl problem KÖİ pazarına katılan özel sektör temsilcilerinin çeşitlendirilmesidir. Dünya Bankası verilerine göre altyapı yatırımlarında en fazla kamu ihalesi alan ilk on şirket arasında beş Türk şirketi bulunmaktadır (Euronews, 2018, 31 Aralık). Bu durum yapılan ihalelerin çoğunluğunu aynı şirketlerin aldığını göstermektedir. Bu duruma Türkiye’de uygulanan projelerin büyüklüğü dolayısıyla yalnızca en büyük sermaye yapısına sahip şirketlerin girdiği yönünde yorumlanabileceği kadar, diğer şirketlere bu pazara girme şansı bırakılmadığı şeklinde de yorumlanabilir. Çünkü dünya çapında müteahhitlik hizmeti veren bazı grupların bu sektöre hiç girmemeyi tercih etmiş olmaları ihtimal dışı görülmektedir. Bu sebeple Türkiye KÖİ pazarına giren firmaların çeşitlendirilmesi için gayret sarf etmelidir. Pazarın genişletilebilmesi için mali boyutu daha küçük ancak para için değeri yüksek projeler seçilerek nispeten daha fazla firmanın ihalelere talip olması sağlanmalıdır.

KÖİ konusunda kurulması tavsiye edilen üst kurul vasıtasıyla özel sektörün, KÖİ sağlama kapasitesini geliştirilmesi teşvik edilmelidir. Bu amaçla kurul kamu özel sektörün farkındalığının artırılması için tanıtım kampanyaları, seminerler, etkinlikler aracılığıyla KÖİ bilinirliğini ve özel sektörün KÖİ ile ilgili iş umutlarını teşvik etmeli, erken bildirim ile projeye katılım yolları genişletilmeli, özel sektörle iletişim kanalları kurulmalı, KÖİ konusunda gelişmek isteyen yerel firmalara KÖİ kamu makamları danışmanlık yapmalı, tavsiyelerde bulunmalı, kamu tarafından uluslararası toplantılara özel sektörün katılımı teşvik edilmelidir.

KÖİ’lerin oluşturulması için sağlıklı bir çerçeve oluşturulduktan sonra sözleşme yapılarının, proje belirleme aşaması, finans modeli, sözleşmede risk yönetimin ve sözleşme yönetim süreci projenin başarısı için kritik önem arz etmektedir. Aşağıda bu konulardaki model önerisi sunulacaktır.

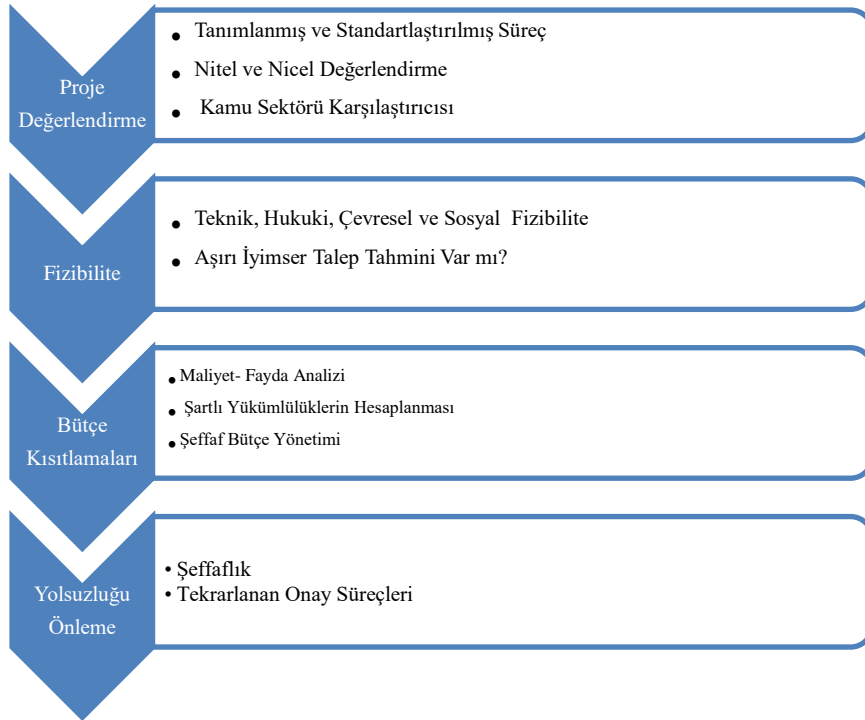
2. PROJE SEÇİMİ

Proje seçimi KÖİ’nin yaşam döngüsünün başladığı noktadır. Bu başlangıç noktasında projenin doğru seçilmesi proje başarısının kilit noktasıdır. Türkiye’de projelerin daha çok enerji sektöründe ve altyapıda YİD modeli ile kendi kendini finanse eden yapılar içerisinde seçildiği görülmektedir. YKD modeli ile yapılan

şehir hastaneleri ise henüz tam olarak faaliyete geçemediklerinden uygulamaya yönelik bir veri bulunmamaktadır.

Kendi kendini kullanıcı ücretleri ile finanse etmesi gereken alt yapı projelerinde bile kamuoyu devlet zararını tartışır bir konumdadır. Bu durum bize projelerin yanlış seçildiğini veya bütçe sınırlamalarını aşmak için projenin devlet eli ile değil özel sektör finansmanı ile sağlanmaya çalışıldığını göstermektedir. Ancak burada da özel sektörün kredi sorununu aşmak için gereğinden fazla iyimser tahminler yapıldığı veya fazlaca devlet garantileri verildiği gözlemlenmektedir. Bu sebeple projelerin seçilmesi ve değerlendirilmesi Türkiye açısından KÖİ'lerde en önemli aşamayı oluşturmaktadır. Şekil 9 proje seçimi konusunda Türkiye'nin izlemesi gereken modeli ifade etmektedir. Türkiye'de oluşturulması planlanan her bir proje standartlaştırılmış bir süreçte değerlendirilmeli, kamu tarafından mı yoksa özel sektör tarafından mı yapılmasının daha etkin olduğunun değerlendirildiği bir karşılaştırmalı modeli geliştirilmeli, fizibilite çalışması yapılmalı, aşırı iyimser talep tahmini yapılmamalı, şeffaf bir şekilde kamu maliyeti belirlenmeli, tüm süreçler yolsuzluktan arındırmak için şeffaflaştırılmalıdır. Farklı onay makamları ve kapıları oluşturularak proje seçim süreci tekrar tekrar kontrol edilmelidir.

Şekil 10: Proje Seçimi Modellemesi



2.1. Projelerin Başlangıç Değerlendirmesi ve Proje Yapılandırma Model

Önerisi

Türkiye genellikle seçim dönemlerinde halka sunulan vaatler içerisinde büyük alt yapı projeleri ile karşılaşmaktadır. Bu vaatler bütçeden karşılanmaksızın yapılacağı şeklinde lanse edilmekte ve birçok büyük proje bu şekilde kamuoyuna duyurulmaktadır. Oysa bir projenin başlangıcını bir ihtiyaç tanımlamalıdır. Bu ihtiyaca yönelik geliştirilen alt yapı projesinin KÖİ olarak geleneksel tedarikten daha iyi sonuçlar verip, vermeyeceği göz önünde tutulmalıdır.

Tablo 31: Projelerin Başlangıç Değerlendirmesi ve Proje Yapılandırma Başarı Faktörleri

ALAN	BAŞARI FAKTÖRLERİ	KAYNAK
Projelerin Başlangıç Değerlendirmesi ve Proje Yapılandırma	Büyük yeni kamu altyapısı veya hizmetleri projeleri planlandığında, KÖİ bir alternatif olarak düşünülmeli ve KÖİ'nin geleneksel tedarikten daha iyi sonuçlar verip, vermeyeceği göz önünde tutulmalıdır.	European Bank
	KÖİ'lerin hükümetin amaçlarıyla tutarlı olacak şekilde geliştirilmesine yardımcı olmak için bir KÖİ projesini geliştirmek ve uygulamak için takip edilmesi gereken bir süreç tanımlanmalı ve bu süreç standartlaştırılmaya çalışılmalıdır.	WB, European Bank
	Proje değerlendirme süreci, KÖİ'nin tekrar tekrar geliştirildiği ve değerlendirildiği birkaç aşamaya ayrılır. Her bir ana hatta projenin onaylanarak devam ettirilmesi gerekmektedir.	WB
	KÖİ projesi sosyal refah sağlamalı ve rekabetçi olmalıdır.	WB, Engel at al., Yeskombe
	Proje risk transferini sağlamalıdır.	Aiello, Alfen at al.
	Büyük projeler yasama organının onayından geçirilmelidir.	WB
	Proje para için değer sağlaması, fiyat uygunluğu ve bütçe uygunluğu açısından test edilmelidir.	Yeskombe, Aiello
	Projenin para için değeri hesaplanmalı ve kamu sektörü karşılaştırıcısı yapılmalıdır.	Yeskombe, UN, European Bank
	Hükümet bir projeyi onayladığında, finansman ve yönetim şekliyle ilgili bir sorun ortaya çıkmaması için geleneksel satın alımın veya bir KÖİ'nin, projenin para karşılığında istenilen değeri sağlamanın en iyi yolunu oluşturup oluşturmadığını değerlendirmelidir.	OECD, Yeskombe
	Projenin başlangıcında uluslararası bir konsorsiyumun deneyiminden yararlanıp, yararlanılmayacağı araştırılmalıdır.	BM

KÖİ sözleşmelerinde hükümetin şartnameleri oluşturması ve sektör temsilcilerine sürecin nasıl işleyeceği ve kamunun beklentilerini içeren bir çizelgeyi vermesidir.	BM
Kamu sektörü tarafından fayda/maliyet oranı ölçümü için karşılaştırma modeli geliştirilmelidir.	Yeskombe, European Bank
Fayda/maliyet değerlendirmesi, hizmet sunumundaki gelişmeler ve son kullanıcı gereksinimlerinde öngörülebilir değişiklikler, iyileştirmeler gibi bir KÖİ projesi tarafından sağlanabilecek avantajları tartmalıdır.	BM, OECD, Yeskombe
Projenin faydaları ve maliyetleri dolaylı etkileri de dâhil edilerek hesaplanmalıdır.	Yeskombe
Yeni bir tesisin yapılmasına karar vermeden önce basit bir uzun dönemli finansal faydası dışında, daha geniş ekonomik veya sosyal faydaları veya maliyetleri yani “dışsallıkları” hesaba katılmalı ve buna göre değerlendirilmelidir.	Yeskombe, OECD
Kamu maliyetler, finansman ve kullanım konularında tavsiye almalı ve pazar araştırmaları yaptırmalıdır.	
Proje için teklif hazırlayan şirketlerin yaptıkları yatırım fizibiliteleri doğru bir şekilde incelenip değerlendirilmelerinin proje başlangıcında dikkate alınması gerekmektedir.	BM
Projenin ulusal kalkınma planlarıyla ve sektör stratejileri ile uyumlu olduğu teyit edilmelidir.	Yeskombe, OECD
Değerlendirme, sözleşmenin ömrü boyunca başlangıçtaki tasarım ve inşaa maliyetlerinden başlamak üzere tüm yaşam döngüsü maliyetlerini ve devir maliyetlerini de içermelidir.	BM
Fayda maliyet değeri yalnızca tesisin işletimini değil, ekonomi üzerindeki etkisini, yerel bölge ekonomisi üzerine etkileri veya ticareti genişletme, kolaylaştırma gibi ikincil ve üçüncül etkilerini de içermelidir.	BM
Proje, bir olay meydana geldiğinde üretilen gelirlerin kayıplarını her bir risk için belirlenmelidir.	BM
Sözleşme aynı zamanda bu risklerden kaçınma (Azaltma veya acil durum planı, sigortalar, risklerin yönetimi, vb.) yöntemlerini düşünür ve kaçınma yöntemlerinin maliyetini hesaplamalıdır.	BM
Yetkililerin hizmet kapsamı ve hizmetlerin karşılanabilirlik maliyeti ve bu maliyetlerin altyapı kullanıcılarından alınabilecek payı gerçekçi bir değerlendirmeye tabi tutmaları şarttır.	OECD
Proje maliyetlerinin yönetimi için maliye bakanlığında bir birim kurulmalıdır.	WB
Projenin ekonomik geri dönüşü hesaplanmalıdır.	Yeskombe

Proje seçiminde projeye risk transferinden doğabilecek maliyetler eklenmelidir.	Yeskombe
Proje seçiminde maliyetlerden vergi gelirleri yıllara sari hesaplanarak düşülmelidir.	Yeskombe

Bir proje KÖİ olarak tasarlanabileceği konusunda bir kanaat oluşsa bile, KÖİ oluşturulması için tanımlanmış ve standartlaştırılmış bir süreç içerisinde değerlendirilmelidir. Bu süreç birkaç aşamada tekrar tekrar uygulanmalı ve her seferinde birkaç onay makamından geçmelidir. Aksi halde KÖİ olarak sunulan projenin özel finansmana uygun hale getirilmesi için tersten işleyen bir süreç ile kamusal zarar oluşmakta, ÇED raporları ve fizibilite çalışmaları kamu tarafından bu isteğe göre şekillendirilmek zorunda kalmaktadır.

Hükümetlerin KÖİ'leri uygulamasındaki temel amaç özel sektör yenilikçiliği, işletim etkinliğini ve teknolojiye adapte olma yeteneğini kullanarak projenin tüm yaşam boyunca para için değer oranını artırmaya çalışmaktır. Para için değer, kullanıcılara istedikleri hizmetleri sunarken, avantaj ve maliyetlerin en uygun birleşimini elde etmeyi amaçlar. Bu sebeple yapılması düşünülen her bir KÖİ projesi için para için değer sağlayıp sağlamadığına yönelik olarak analiz yapılmalıdır. Türkiye’de proje seçimi için standartlaştırılması gereken süreç temel olarak iki konuya odaklanmalıdır. Birincisi seçilecek projeler para için değer sağlamalı ve sosyal refaha katkı sunmalıdır. İkincisi rekabetçi olmalıdır. Bu durumu sağlamak için yapılacak her projede KÖİ’nin kamu sektörü ihalelerine kıyasla daha iyi bir para için değer sunup sunmadığı ve daha fazla para için değer sunacak KÖİ şeklinde dizayn edilip edilmediği tespit edilmelidir. Bu tespit projenin nicel ve nitel değerlendirilmesi ile yapılabilir.

Ancak para için değer testi tesisin basit bir uzun dönemli finansal faydası dışında, daha geniş ekonomik veya sosyal faydaları, ekonomi üzerindeki etkisini, yerel bölge ekonomisi üzerine etkileri veya ticareti genişletme, kolaylaştırma gibi ikincil ve üçüncül etkilerini veya maliyetleri, yani “dışsallıkları” hesaba katılmalı ve buna göre değerlendirilmelidir. Değerlendirme, hizmet sunumundaki gelişmeleri ve son kullanıcı gereksinimlerinde öngörülebilir değişiklikleri, iyileştirmeler gibi bir KÖİ projesi tarafından sağlanabilecek avantajları tartmalıdır.

Niteliksel analiz bir KÖİ'nin kullanılma mantığını incelemektir. Bu inceleme KÖİ'yi bir hizmet mekanizması olarak kullanmakla ilgili mantığı kontrol etmeyi içerir. Türkiye için bu süreç oluşturulacak bu KÖİ bütçe kısıtlamasından kaçmanın bir yolu mu? Sorusuna yanıt vermektir. Bazen bu soru mali yetersizlikler nedeniyle gerçekten ihtiyaç duyulan bir alt yapı tesisinin yapılmasını özel sektöre devretmek anlamını taşısa da anlamlı bir gereklilik oluşturmaktadır. Bu durumda dahi projenin nicel analizi yapılmak durumundadır. Çünkü yapılacak bu analiz sonucunda belki de kıt kaynaklar ile bile olsa kamu tarafından bu projenin yapılması daha az maliyetli olabilecektir.

Niceliksel değerlendirmenin yapılması için Türkiye kendine has bir kamu sektörü karşılaştırıcısı oluşturmalıdır. Yani projenin geleneksel alım yoluyla tedarik edilirse oluşacak maliyet ile KÖİ ile tedarik edilirse oluşacak maliyetin karşılaştırılmasını sağlayan bir mekanizma mutlaka kurulmalıdır. Oluşturulacak bu mekanizma ile KÖİ yoluyla (Riske göre düzeltilmiş) maliyeti ve aynı projenin geleneksel tedarik yoluyla teminini ile oluşacak maliyeti doğrudan karşılaştırmak amaçlanmalıdır.

Türkiye'nin oluşturacağı bu karşılaştırıcıda başlangıç noktası, yatırım maliyeti ve projenin kamu alımları kapsamında uygulanmasına ilişkin bakım maliyetidir. Türkiye bu karşılaştırıcıyı oluştururken risk düzeltmeleri göz önüne almalıdır. Özel sektöre devredilen veya devlet tarafından üstlenilen riskler gizli riskler ve tahminlerin sapma ihtimali de değerlendirilerek karşılaştırıcıya eklenmelidir. Proje, bir olay meydana geldiğinde üretilen gelirlerin kayıplarını her bir risk için belirlemelidir. Riskleri tahmin etmek her ne kadar zor olsa da Türkiye'deki KÖİ tecrübesi buna imkân verecek oranda gelişmiştir. Riskler en azından asgari ve maksimum düzeyde gerçekleşme ihtimallerine göre fiyatlanmalıdır. Bu fiyatlamaya projenin yaşam döngüsü boyunca ihtiyaç duyacağı bakım maliyetleri ve özel sektörün tüm yaşam maliyeti yaklaşımı ile ortaya koyabileceği yenilikçi yaklaşımı eklemek gerekmektedir.

Türkiye oluşturacağı KSK'ya projenin ekonomik geri dönüşünü hesaplayarak başlamalıdır. Bu maliyet açısından bir fikir verecek ve sözleşme süresini de etkileyecektir. KSK'ya risk transferinden doğabilecek maliyetler eklenirken, muhtemel vergi gelirleri yıllara sari hesaplanarak düşülmelidir.

Proje değerlendirilmesi başlı başına bir sorun olarak karşımıza çıktığı için bu değerlendirme Türkiye'nin de uluslararası bir konsorsiyumun deneyiminden yararlanması faydalı görülmektedir. Ayrıca maliyetler, finansman ve kullanım konularında danışmanlardan tavsiye almalı ve pazar araştırmaları yaptırmalıdır. Bunun yanında proje için teklif hazırlayan şirketlerin yaptıkları yatırım fizibiliteleri incelenmeli ve KSK için faydalı olabilecek veriler elde edilmeye çalışılmalıdır.

Diğer taraftan Türkiye'nin büyük projeleri yasama organının onayından geçirilmesi, projenin ve risklerin kamuoyu önünde tartışılmasını sağlayacaktır.

2.2. Proje Fizibilitesi Model Önerisi

Proje seçimi KÖİ projesinin başarısının ilk adımını oluşturmaktadır. Planlanan bir altyapı projesi kamu tarafından yapılmak yerine, KÖİ olarak yapılmaya karar verilmiş ise; aynı kamu alımlarında olduğu gibi bir takım fizibilite çalışmasının sonucunda proje esaslarının ortaya konması gerekmektedir.

Tablo 32: Proje Fizibilitesi Başarı Faktörleri

ALAN	BAŞARI FAKTÖRÜ	KAYNAK
Proje Fizibilitesi	Bir proje kamuoyuna açıklanmadan önce açıkça tanımlanmalıdır.	WB
	Teknik, hukuki, çevresel ve sosyal fizibilite yapılmalıdır.	WB
	Projenin maliyeti yanında dışsallıklar ve çevresel etkiler dikkate alınmalıdır.	DB
	Var olan raporlar detaylı bir şekilde incelenmeli ve projenin hedefleri ve kapsamı ile ilgili veri ve bilgileri toplamak için uygulayıcılar ve sektörel uzmanlarla geniş bir şekilde fikir alışverişi yapılmalıdır.	WB
	Önemli bağımlılıkları, öncelikleri, teşvikleri ve diğer etkenleri anlamak için eldeki veriler analiz edilmelidir.	WB
	Uluslararası örnekler de dâhil olmak üzere en iyi uygulama çözümleri incelenmelidir.	WB
	Hedefi etkileyebilecek tüm konular düşünülmelidir.	WB
	Hedefe ulaşmak için kullanılabilir tüm politika araçları veya projeler tanımlanmalıdır. Bu düzenleyici (veya deregülatör) çözümler çeşitli vergi seçeneklerinin yanı sıra farklı finansman ve fonlama çözümlerinin de politika aracı olarak değerlendirilmesini içermektedir.	WB
	Radikal seçenekler göz ardı edilmemelidir.	WB
	Projenin ekonomik maliyetinde dışsallıklar ve çevresel etkiler de dikkate alınmalıdır.	WB

“İyimserlik yanlılığı yani aşırı iyimser talep çalışmaları var mı?” kontrol edilmelidir.	WB
Erken dönemde paydaş katılımı sağlanması projenin değerlendirilmesine katkı sağlayacaktır.	WB
Bir proje planlanırken çevre ve nüfus üzerindeki potansiyel etkilerinin ortaya konması çok önemlidir.	WB
Bir proje hayata geçirilebilir olarak tanımlandıktan sonra, bir sonraki adım KÖİ olarak yapılandırılmış olması durumunda piyasaya cazip gelip gelmeyeceğini belirlemektir.	
Projede mali geri dönüşleri değerlendirmek için bir finansal analiz ile proje mali modeli oluşturmak ve proje nakit akışlarını, getirilerini ve finansal sağlamlığını kontrol etmek gerekmektedir.	
Hükümetler potansiyel ortaklarını seçmeden önce, piyasa iştahını değerlendirmek üzere pazar araştırması yapılmalıdır.	DB
Altyapı projelerinde, Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) de dâhil olmak üzere, hesaplanması gereken önemli çevresel ve sosyal taraflar göz önünde bulundurulmalıdır.	OECD, WB
Pazar araştırması, devlet kurumları tarafından doğrudan yapılabileceği gibi danışmanlar yolu ile de halledilebilir.	WB
Projenin fizibilite ve ekonomik yapılabilirliğine bakarak, projenin uygulanmasının mantıklı olup olmadığı kontrol edilmelidir.	WB
Projenin ticari geçerliliği ölçülerek sağlam ve makul finansal getiriler sağlayarak kaliteli yatırımcılar ve kredi sağlayıcıları çekip çekmeyeceği kontrol edilmelidir.	WB

Yukarda da değinildiği gibi Türkiye’de büyük projelerin seçim dönemlerinde siyasiler tarafından açıklanıyor olması tüm bu çalışmaların siyasi iradenin niyetine göre şekillendirilmesine yol açmaktadır. KÖİ sözleşmesi çıktıya odaklanmalı ve kullanılacak teknolojileri, girdileri ve süreçleri belirlemeyi bırakmalıdır. Oysa siyasilerin bir projeyi fazlası ile benimsemesi sonrasında proje yalnızca süreçlere odaklanabilmektedir. Oysa proje fizibilitesi, bilimsel teknikler ile yapılması gereken kritik bir süreçtir.

KÖİ olarak proje açıkça tanımlandıktan sonra, inşa edilecek fiziki tesislerin tanımı, kullanılacak olan teknoloji, sağlanacak çıktılar ve son kullanıcıların alacağı hizmet tanımlanması yapılmalıdır. Projenin ömrü boyunca sermaye, işletme ve bakım maliyetleri ve ayrıca üretilmesi beklenen gelir ortaya konmalıdır.

Projenin fizibilitesi teknik, hukuki, çevresel ve sosyal yönden yapılmalıdır. Ancak bir KÖİ projesinde yapılacak olan fizibilite dışsallıklar ve çevresel etkiler

dikkate alınarak yapılmalıdır. Bir proje planlanırken çevre ve nüfus üzerindeki potansiyel etkilerinin ortaya konması çok önemlidir. Var olan raporlar detaylı bir şekilde incelenmeli ve projenin hedefleri ve kapsamı ile ilgili veri ve bilgileri toplamak için uygulayıcılar ve sektörel uzmanlarla geniş bir şekilde fikir alışverişi yapılmalıdır. Önemli bağımlılıkları, öncelikleri, teşvikleri ve diğer etkenleri anlamak için eldeki veriler analiz edilmelidir. Uluslararası örnekler de dâhil olmak üzere en iyi uygulama çözümleri incelenmelidir. Hedefi etkileyebilecek tüm konular düşünülmelidir. Hedefe ulaşmak için kullanılabilecek tüm politika araçları veya projeler tanımlanmalıdır. Bu düzenleyici çözümler, çeşitli vergi seçeneklerinin yanı sıra farklı finansman ve fonlama çözümlerinin de politika aracı olarak değerlendirilmesini içermektedir. Bu konuların KÖİ çerçeve yasasında yeterince düzenlenmiş olması proje seçimini kolaylaştıracaktır.

KÖİ projesinde Türkiye’de ortaya konulması gereken en önemli husus iyimserlik yanlılığının araştırılmasıdır. Sözleşme makamları sübvansiyon ihtiyacını gizlemek ve uygulanabilir olmayan projeleri siyasi gerekçeler ile zorla yürütme niyetindeler ise talebin aşırı tahmin edilmesine meyilli olmaktadır. Bu durumda gerçekleşecek birkaç KÖİ projesinin yaratacağı kümülatif etki, kamu açısından ciddi bir mali risk oluşturabilir. Aşırı iyimser talep çalışmaları, hükümetlerin nihai olarak faydadan daha fazla maliyet yaratan projeleri onaylamasına neden olabilir. Beyaz filler sendromu olarak da adlandırılan bu durumda kamu genellikle kullanım tahminlerini abartmak eğilimindedir. Türkiye’de tartışma konusu olan birçok projede bu hatanın yapıldığı görülmektedir. Devlet garantilerinin tüm proje ömrü boyunca tanımlanmış olması bu hatanın yıllar içinde katlanarak büyük mali kayıplara yol açması kaçınılmazdır. Bu sebeple Türkiye kullanım tahminleri konusundaki hatalarını geçmiş derslerden yola çıkarak giderme yoluna gitmelidir. Bunu sağlamanın en kısa yolu kullanım tahminleri konusundaki fizibiliteyi dış danışmanlara yaptırmak olacaktır. Türkiye Birleşik Krallıkta yayınlanmış olan iyimserlik önyargılarının üstesinden gelinmesine ilişkin rehberi örnek olarak alarak kendine özgü bir iyimserlik yanlılığı rehberini geliştirmelidir.

Ayrıca Türkiye projeye erken dönemde paydaş katılımı sağlamalı ve kamuoyunun görüşlerini dikkate almalıdır. Bir proje hayata geçirilebilir olarak tanımlandıktan sonra, bir sonraki adım KÖİ olarak yapılandırılmış olması durumunda piyasaya cazip gelip gelmeyeceğini belirlemektir. KÖİ’nin piyasaya

cazip gelmesi için sunulan devlet garantilerinden vazgeçilmeli, gerçek değerlendirmeler ile kendi kendine değer yaratan, sosyal refah sağlayan rekabetçi projelerin seçilmesine odaklanılmalıdır. Projenin fizibilite ve ekonomik yapılabilirliğine bakarak, projenin uygulanmasının mantıklı olup olmadığı kontrol edilmelidir. Doğru projeler seçilirse ve gerekli araştırmalar yapılmış ise özel sektör projeleri keşfetmekte ve seçim yapmakta zorlanmayacaktır. Gerçekte özel sektör açısından belli bir kâr oranına ulaşması beklenen, uzun vadeli bir kamu hizmetini sunmak her zaman cazip olarak kalacaktır. Bunu sağlamak için projenin finansal analizi ile proje mali modeli oluşturmak ve proje nakit akışlarını, getirilerini ve finansal sağlamlığını kontrol etmek gerekmektedir.

Ancak Türkiye potansiyel ortaklarını seçmeden önce, piyasa iştahını değerlendirmek üzere pazar araştırması yapılmalıdır. Pazar araştırması, devlet kurumları tarafından doğrudan yapılabileceği gibi danışmanlar yolu ile de halledilebilir. Projenin ticari geçerliliği ölçülerek sağlam ve makul finansal getiriler sağlayarak kaliteli yatırımcılar ve kredi sağlayıcıları çekip çekmeyeceği kontrol edilmelidir. Yapılacak olan bu pazar araştırmasında piyasa iştahı yeterli gelmez ve proje kamu ihtiyaçları açısından zaruri ise, devlet sübvansiyonları veya garantileri düşünmeye başlamalıdır.

Özellikle çok büyük altyapı projelerinde, ÇED de dâhil olmak üzere, hesaplanması gereken önemli çevresel ve sosyal taraflar göz önünde bulundurulmalıdır.

2.3. Bütçe Kısıtlamasına Yönelik Model Önerisi

Türkiye’de bazı KÖİ projelerinin bütçe kısıtlamasından kaçmak için yapıldığı, projelerin kamuoyuna duyurulma şekline anlaşılmaktadır. Gelişmekte olan bir ülke olarak Türkiye’nin alt yapı ihtiyaçlarının tamamının bütçe olanakları ile yapılması imkânsızdır. Özel sektör finansmanına ihtiyaç olduğu açıktır. Ancak bir KÖİ projesine özel sektör finansmanı ile yapılacak diye başlamak doğru değildir.

Tablo 33: Bütçe Kısıtlaması Başarı Faktörleri

ALAN	BAŞARI FAKTÖRÜ	KAYNAK
Bütçe Kısıtlaması	Bir KÖİ projesinin fizibilitesi ve maliyeti uygulanabilir olsa ve para için değer sağlasa da hükümetin, KÖİ projesini bütçe olanakları ile değerlendirmesi ve mali açıdan bütçede uygulanabilir olduğuna karar vermesi gerekmektedir.	WB
	Bütçeyi etkileyecek mali taahhütler doğrudan veya şartlı olabilir.	WB
	Şartlı yükümlülükler, iyi tasarlanmış KÖİ projelerinde dahi ortaya çıkmaktadır.	WB
	Şartlı yükümlülükleri tespit etmek için senaryo analizi ve olasılık analizi yapmak gerekmektedir.	WB
	Özel sektörün altyapıya katılımı, hükümetin bütçe disiplininin kaçmak için bir araç olarak kullanılmamalıdır.	OECD
	KÖİ projeleri, ilgili risklerin tamamı özel sektör tarafından yüklenilmiyorsa, kamu bütçesine yansıtılmalıdır.	OECD
	Bir yatırım projesi, kamuya yükleyeceği maliyeti ve yükümlülükleri mevcut hükümet harcamaları ve gelir seviyeleri dâhilinde barındırsa bile ve bu seviyelerin gelecekte de sürdürülebilir olması gerekmektedir.	OECD
	KÖİ seçimi finansal bir dayatma olarak karşımıza çıksa da bu uzun vadede tüm maliyetleri ve riskleri hesaba katarak sağlam bir maliyet-fayda analizinin temel ilkelerini değiştirmemelidir.	OECD
	Bütçe dokümantasyonu yapılarak, KÖİ'lerin mevcut ve gelecekteki maliyetleri ve yükümlülükleri ile ilgili tüm bilgileri şeffaf bir şekilde ifşa edilmelidir. Bilgi, proje kapsamında ne kadar süre ile ne kadar para ödeyeceğini, garantilerin ve şarta bağlı yükümlülüklerin tam ayrıntılarını içermelidir.	OECD
	Mali sorumluluklar incelenerek projenin genel gelir gereksinimlerinin, kullanıcıların veya kamu otoritesinin ödeme kapasitesinin içinde olup olmadığının tespiti gereklidir.	WB
	Sözleşme yapan makamın projeyi hazırlamak ve ihale etmek için yetkisi, kapasitesi ve mali kaynaklarının olup olmadığını ve sözleşmeyi dönem boyunca yönetip yönetemeyeceği değerlendirilmelidir.	WB
	Özel finanse edilen KÖİ projelerine, uzun vadeli ekonomik, finansal ve sosyal sonuçları doğrudan göz önünde bulundurmadan yalnızca finansal kaygılar ile girmek doğru bir yaklaşım olmayacaktır.	OECD
Yatırım yapma kararı, projenin diğer hükümet politika araçlarıyla (Mekânsal planlama, ücret tarifeleri, kamu hizmetleri ve kalkınma planları gibi) ve amaçlarıyla uyumlu bir maliyet fayda analizi içermelidir.	OECD	

Özel sektörün altyapıya katılımı, hükümetin bütçe disiplininin kaçmak için bir araç olarak kullanılmamalıdır. KÖİ seçimi finansal bir dayatma olarak karşımıza çıksa da bu uzun vadede tüm maliyetleri ve riskleri hesaba katarak sağlam bir

maliyet-fayda analizinin temel ilkelerini değiştirmemelidir. Çünkü KÖİ projeleri birçok gizli riskleri barındırmaktadır. Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerin finansmana ihtiyaçı ve ulaşımı daha zor olduğu için projelerde, finansmanın sağlanmasına yönelik iyi niyetle verilen garantiler kamu açısından büyük zararlar yaratacak kapasitededir. Bu sebeple bir KÖİ projesinin fizibilitesi ve maliyeti uygulanabilir olsa ve para için değer sağlasa da hükümetin, KÖİ projesini bütçe olanakları ile değerlendirmesi ve mali açıdan bütçede uygulanabilir olduğuna karar vermesi gerekmektedir.

KÖİ projeleri, ilgili risklerin tamamı özel sektör tarafından yüklenilmiyorsa, kamu bütçesine yansıtılmalıdır. Bütçeye yansıtılacak bu mali taahhütler doğrudan veya şartlı olabilir. Doğrudan yükümlülükler proje başlangıcında belli olan teşvikler ve sübvansiyonlardır. Şartlı yükümlülükler ise gerçekleşmesi olası bir risk üstüne oluşturulur. Şartlı yükümlülükler, iyi tasarlanmış KÖİ projelerinde dahi ortaya çıkmaktadır. Şartlı yükümlülükleri tespit etmek için senaryo analizi ve olasılık analizi yapmak gerekmektedir.

Türkiye KÖİ projelerinin maliyetini ortaya koymak için farklı senaryoları içeren analizleri yapmalıdır. Özellikle KÖİ'lere verilen devlet garantilerinin maliyetleri asgari seviyeden başlayarak, en kötü senaryonun gerçekleşmesi olasılığını da içerecek şekilde yıllara sair test etmelidir. Test sonrasında elde edilecek veriler bütçe imkânları ile karşılaştırılmalıdır. Bir yatırım projesi, kamuya yükleyeceği maliyeti ve yükümlülükleri mevcut hükümet harcamaları ve gelir seviyeleri dâhilinde barındırsa bile ve bu seviyelerin gelecekte de sürdürebilir olması gerekmektedir. Ayrıca mali sorumluluklar incelenerek projenin genel gelir gereksinimlerinin, kullanıcıların veya kamu otoritesinin ödeme kapasitesinin içinde olup olmadığının tespiti gereklidir. Kendi kendini finanse edeceği düşünölen kullanıcı ücretlerine dayalı bir projenin halkın ödeme kapasitesi içerisinde olduğu zamanda ancak bu gelir akışını sağlayacaktır. Osmangazi Köprüsünün başlangıç ücretinin 42 dolar ve artı KDV olması, asgari ücretin 2000 lira olduğu bir ülkede, asgari ücretin onda birine denk gelmektedir. Köprünün kullanılmaması üzerine fiyat 18 dolara, KDV ise % 8'e indirilmiş, fiyat farkını devlet geçiş garantisi kapsamında firmaya ödemek durumunda kalmıştır. Ayrıca vergi indiriminden de zarara uğramıştır. Türkiye fiyat tespiti konusunda edindiği bu kötü tecrübeleri ileriki projelerde avantaja çevirebilmelidir.

KÖİ'lerin bütçe içerisinde gösterilmesi konusunda hâlihazırda uluslararası çalışmalar yapılırsa da tam bir netlik sağlanmamıştır. Türkiye kendi bütçe dokümantasyonuna, KÖİ'lerin mevcut ve gelecekteki maliyetleri ve yükümlülükleri ile ilgili tüm bilgileri şeffaf bir şekilde ifşa etmelidir. Bu bilgi, proje kapsamında ne kadar süre ile ne kadar para ödeyeceğini, garantilerin ve şarta bağlı yükümlülüklerin tam ayrıntılarını içermelidir.

IMF Türkiye'de, makroekonomik istikrarı sağlamak için kapsamlı ve güvenilir bir politika geliştirmek gerektiğini belirtmektedir. Bu konuda KÖİ kanalıyla yapılan harcamaların rasyonelize edilmesini ve KÖİ alanında daha fazla şeffaflık sağlanmasının, mali çapanın desteklenmesine yardımcı olacağını belirtmektedir (IMF, 2019:25).

2.4. Yolsuzluğu Önleme Model Önerisi

Türkiye'ye övgü dezavantajlarda ülkenin yolsuzluk karnesinin iyi olmadığı hususu belirtilmiştir. KÖİ'ler yapısı gereği kamu ve özel sektörü bir arada barındırdığı için yolsuzlukların öznesi konumuna gelmesi çok kolay olmaktadır.

Tablo 34: Yolsuzluğu Önleme Başarı Faktörleri

ALAN	BAŞARI FAKTÖRÜ	KAYNAK
Yolsuzluğun Önlenmesi	Kamu otoriteleri, kamu ve özel sektörün bütünlüğünü ve hesap verebilirliğini sağlamak için etkili önlemler almalı ve yolsuzluğun engellenmesi, tespit edilmesi ve yaptırımına ilişkin uygun usulleri sağlamalıdır.	OECD
	KÖİ projeleri her seviyede ve tüm proje aşamasında yolsuzluklardan uzak olmalıdır.	OECD
	KÖİ'ye verilen siyasi koruma ve müdahalenin çeşitli yolsuzluk faaliyetleri ve diğer yanlış davranışlar için bir teminat sağladığı ve genellikle finansal hesap verebilirliği bloke etme ihtimali taşıdığı unutulmamalıdır.	OECD
	KÖİ projelerinde yolsuzluğun önlenmesi için şeffaf bir proje yönetimi ve kamuoyu bilgilendirmesi proje başlangıcından itibaren sağlanmalıdır.	BM
	Şeffaflık ve bağımsızlığın sağlanması için tekliflerin değerlendirilmesinde kamu ile birlikte çalışacak dış danışmanların atanması veya planlama ajansı kurulması yararlı bir adımdır.	Plumber
	Yolsuzluğun önlenmesi amacıyla proje seçiminde tekrarıcı ve farklı onay süreçleri olmalıdır.	WB
	Yolsuzluk davranışlarından suçlu bulunan müteahhitlerin daimi veya geçici kara listeye alınması düşünülebilir	Plumber

Türkiye hesap verebilirliğini sağlamak için etkili önlemler almalı ve yolsuzluğun engellenmesi, tespit edilmesi ve yaptırımına ilişkin uygun usulleri sağlamak için yolsuzluk ile mücadele kanunu bir an önce çıkarmalıdır.

Türkiye’de oluşturulması tavsiye edilen KÖİ çerçeve yasası hesap verebilirliği ve şeffaflığı kanunun mantığı içerisine oturtabilirse KÖİ projeleri her seviyede ve tüm proje aşamasında yolsuzluklardan uzak tutulabilecektir.

KÖİ’ye verilen siyasi koruma ve müdahalenin, çeşitli yolsuzluk faaliyetleri ve diğer yanlış davranışlar için bir teminat sağladığı ve genellikle finansal hesap verebilirliği bloke etme ihtimali taşıdığı unutulmamalıdır. Bu sebeple KÖİ konusuna siyasilere tarafından Türkiye’de verilen fazlaca destek konusunda tüm karar vericiler daha hassas olmalıdır. KÖİ projelerinde yolsuzluğun önlenmesi için şeffaf bir proje yönetimi ve kamuoyu bilgilendirmesi proje başlangıcından itibaren sağlanmalıdır. Şeffaflık ve bağımsızlığın sağlanması için tekliflerin değerlendirilmesinde, oluşturulması tavsiye edilen KÖİ biriminin yetkili kılınması etkin bir yöntem olacaktır. Yolsuzluğun önlenmesi amacıyla proje seçiminde Türkiye tekrarcı ve farklı onay süreçleri tanımlanmalıdır. Bu maksat ile proje büyüklüklerine bağlı olarak bakanlığın, KÖİ üst kurulunun veya parlamentonun onayı veya her birinin sıralı onayı şeklinde bir yöntem fayda sağlayacaktır.

Yolsuzluk davranışlarından suçlu bulunan müteahhitlerin daimi veya geçici kara listeye alınması düşünülebilir. Bu durum KÖİ çerçeve yasasında veya oluşturulacak yolsuzluğu önleme yasasında düzenlenmelidir.

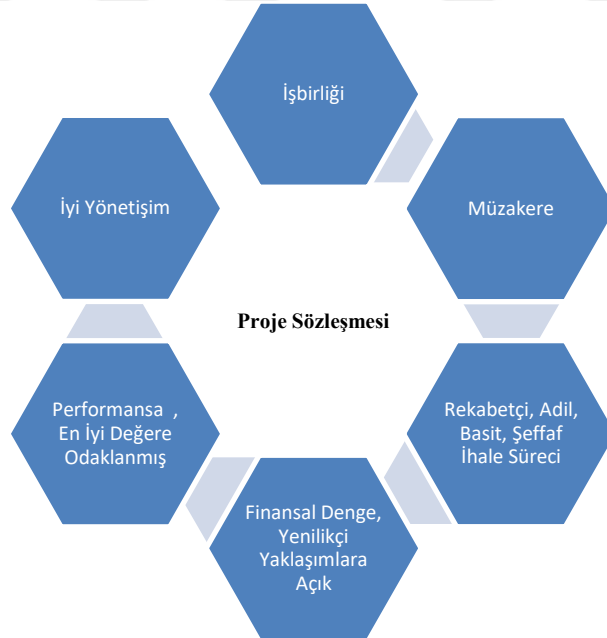
3. PROJENİN TASARLANMASI VE SÖZLEŞME

Kamu hizmetlerinin sunumunda KÖİ uygulansa bile, eninde sonunda hizmet sunumundan kamunun sorumlu olması, etkin bir sözleşme yönetimini zorunlu kılmaktadır. Şayet uygun bir sözleşme yönetimi yoksa KÖİ'nin tüm yararı kaybolacaktır. Genelde hükümetler ve özel sektör projenin başında inşaat, maliyet, finans gibi konulara yöneldiğinden sözleşme yönetimi konusu ihmal edilen bir alan olmaktadır.

Sözleşme tasarımı konusunda iki yaklaşım bulunmaktadır. Birincisi zaman ve maliyetten tasarruf maksadıyla KÖİ sözleşme tasarımının unsurlarını standartlaştırmak, hatta sektörel standart KÖİ sözleşmeleri oluşturmaktır. Diğer bir yöntem ise; tüm KÖİ sözleşmelerini yöneten mevzuatta KÖİ sözleşmesi tasarımının unsurlarını tanımlamaktır. Kanaatimizce, Türkiye'nin KÖİ sözleşmelerini KÖİ çerçeve yasası ile düzenlemesi, onları geleneksel kamu ihale sisteminden çıkaracak ve daha etkili, sosyal refaha odaklanan ve müzakere edilebilir bir alana oturmasını sağlayacaktır.

Projelerin tasarlanması ve sözleşme yapısını oluşturan temel bileşenler döngüsü şekil 10'da oluşturulmuştur. Şeffaf ve adil bir ihale süreci ile oluşturulmuş, iyi bir işbirliği ruhunu temel alan, anlaşmazlıkların müzakere edilebildiği, finansal beklentiler konusunda karşılıklı anlaşmaya varılmış, hedefleri belirli, performansı ölçülebilir kıstaslara dayanan, en iyi değere odaklanmış, özel sektörün yenilikçi yaklaşımına izin veren ve paydaşlar ile iyi yönetim mekanizmaları oluşturacak sözleşme yapıları oluşturmak temel amaç olmalıdır.

Şekil 11: Sözleşme Yapısı ve Proje Tasarımı Temel Değerleri



3.1. KÖİ’de Ortaklık Yaklaşımı Model Önerisi

Türkiye’de KÖİ’nin felsefesi konusunda bir karışıklık mevcuttur. Halen KÖİ sözleşmeleri geleneksel kamu ihalelerinde yapılan sözleşmeler gibi başlangıçta ve katı bir şekilde yapılmaktadır. Ancak KÖİ’nin ruhunda işbirliği vardır. Bu işbirliği Türkçe deyimini ile kader birliği yapmak anlamında tanımlanmıştır.

Tablo 35:KÖİ’De Ortaklık Yaklaşımı Başarı Faktörü

ALAN	ÖNERİLER	KAYNAK
Ortaklık Yaklaşımı	İşbirliği için prosedürler ortaklığın erken aşamalarında geliştirilmeli ve uygulama aşaması boyunca desteklenmelidir.	Plummer
	Ortak hedefleri gerçekleştirmek için yapılacak sözleşme bireysel beklentiler ve gündemler hakkında netlik ve açıklık sağlamalıdır.	Nelson ve Zaldek, Plummer
	Ortaklığın kapılarını açık tutmak, ortak kapasite geliştirme oturumları aracılığıyla esneklik ve diyalogu sağlamak, düzenli gözden geçirme ve yeniden değerlendirme, ortaklığın sürdürülebilirliğini sağlamak için gerekli mekanizmalardır.	Plummer
	Ortaklığın sürdürülebilmesi için sözleşme girdiler yerine sonuçlara odaklanmış olmalıdır.	Nelson ve Zaldek, Plummer
	Ortaklıkların amaçlanan eylemleri ve eylem seviyeleri, işlevlerin çeşitliliği, istenen sonuçlar ve zaman ölçeklerinin kapsamı ve karmaşıklığı konusunda karşılıklı bir anlaşma yapılmalıdır.	Nelson ve Zaldek, Plummer
	Odaklanılmış bir amaç sadece ortaklığın amacını bilmek değil, aynı zamanda ortaklığın hedef kitlesi, yararlanıcıları veya müşterilerini bilmeyi gerektirir.	Plummer
	Temel olarak ortaklık bireysel ve toplu gündemler ve amaçlarla ilgili açıklık, bireysel ve kolektif gündemler arasında sinerji ve bireysel, kolektif ve toplumsal faydalar arasındaki sinerjiyi ortaya koymalıdır.	Plummer

Oluşturulan katı sözleşmeler işbirliği ruhunu zedelemekte ve yeniden müzakere sürecini kapamaktadır. Oluşturulan bir projede sürekli kamunun zarar etmesi, özel sektörün büyük karlar etmesi normal olarak KÖİ konusunda beklenen bir durum değildir. Bu durumun tersi de yine geçerlidir. Bu sebeple işbirliği için prosedürler ortaklığın erken aşamalarında geliştirilmeli ve uygulama aşaması boyunca desteklenmelidir. Ulaşılabilecek hedefler bir tarafın kâr maksimizasyonuna odaklanmadan ortak hedeflere yönelmelidir. Özel sektörün projeden elbette belirli bir

oranda kâr hedefi vardır. Ancak bu hedef kamu aleyhine sürekli gelişme eğilimi taşımamalıdır. Ortak hedefleri gerçekleştirmek için yapılacak sözleşme bireysel beklentiler ve gündemler hakkında netlik ve açıklık sağlamalıdır. Ortaklığın kapılarını açık tutmak, ortak kapasite geliştirme oturumları aracılığıyla esneklik ve diyalogu sağlamak, düzenli gözden geçirme ve yeniden değerlendirme, ortaklığın sürdürülebilirliğini sağlamak için gerekli mekanizmalardır.

Ortaklığın sürdürülebilmesi için sözleşme girdiler yerine sonuçlara odaklanmış olmalıdır. Odaklanılan bu sonuçlar sözleşme ile müzakere edilebilir ve zarara uğrayan tarafına yeniden düzenlenebilir olmalıdır. Aynı zamanda odaklanılmış bir hedef sadece ortakların değil kullanıcıların da memnuniyeti üzerine kurulmalıdır.

3.2. İhale Model Önerisi

İhale aşaması bir projenin yaşam döngüsü boyunca en kritik adımı oluşturmaktadır. Çünkü kamu sektörü proje boyunca ortak çalışacağı partnerini bu ihale ile belirleyecektir. Ancak ihale sözcüğünün kamudaki yaygın kullanımı dolayısı ile bu seçim yalnızca en uygun fiyatı veren veya en uzun süre hizmet sağlamayı garanti eden yatırımcıyı belirleme olarak değerlendirilmemelidir.

Tablo 36: İhale Başarı Faktörleri

ALAN	BAŞARI FAKTÖRLERİ	KAYNAK
İhale	İhale aşaması bir projenin yaşam döngüsü boyuncaki en kritik adımı oluşturmaktadır.	UN
	Birden fazla teklif hizmet sunumunu ve fiyat rekabetinin temelini oluşturduğu için ihale prosedürleri maksimum isteklinin katılımına imkân tanıyacak şekilde geliştirilmelidir.	UN
	Etkili bir rekabetin sağlanabilmesi için her bir proje için en az üç teklif sahibinin ilgisini çekmek gerekmektedir	UN
	Özel sektör ortağının seçiminde ve projenin tüm aşamalarında verimliliği sağlamak için bu prosedür açık, adil, eşit ve şeffaf olmalıdır	OECD, UN
	Belirli bir hizmet tipine yönelik piyasada rekabet bulunuyorsa kamu yetkilileri genellikle son tüketicilerin çıkarlarını korumak için piyasada güçlerini kullanmalıdırlar.	OECD
	Özel sektör ortağının seçiminde ve projenin tüm aşamalarında verimliliği sağlamak için bu prosedür açık, adil, eşit ve şeffaf olmalıdır.	UN, OECD
	Basit ödül/ödeme kriterleri uygulandığında başarılı bir ihale süreci olasılığı artmaktadır.	OECD

Karmaşık ölçütler, "en iyi" teklif seçimini ve ihale sürecini manipülasyona ve yasadışı uygulamalara açık hale getirmektedir.	OECD
Özel sektör katılımcılarının rekabet avantajları, ödül kriterleri, doğrudan son kullanıcılara sağlanacak olan hizmetlerin miktarı ve kalitesine ve fiyatına odaklandığında en iyi sonuca ulaşmak olasıdır.	OECD
Tüm teklif sahipleri bir proje hakkında aynı bilgilere erişebilmelidir.	Plummer
Teklifler bazı minimum gerekliliklere uymalıdır.	Plummer
Aday operatörlerin sözleşmeyi imzalamaya dâhil olan herhangi birinden destek talep etmesi yasak olmalıdır.	Plummer
Diğer teklif sahipleriyle anlaşma yapılması yasaklanmalıdır.	Plummer
Sözleşmenin onaylanmasından sonra değişiklik yapmak (Çalışma ortamındaki öngörülemeyen değişiklikler nedeniyle gerekli olmadıkça) yasak olmalıdır.	Plummer
Değişikliklerin halka açık raporlanması ve proje döngüsü boyunca genel raporlama mümkün olduğu kadar açık olmalıdır.	Plummer, OECD
Bir proje sosyal refahı en üst düzeye çıkarabilmek için rekabetçi bir ihale yoluyla uygulamaya konulmalıdır	OECD, WB, Engel at al.
Kamu sektörünün, hem yerli hem de uluslararası ilgili şirketlerin bir araya gelip konsorsiyum oluşturabileceği bir alan yaratması en uygun yöntemdir.	UN

Bir proje başarılı olabilmek için ve sosyal refahı en üst düzeye çıkarabilmek için rekabetçi bir ihale yoluyla uygulamaya konulmalıdır.

Türkiye KÖİ'lerin ihale sistemini KÖİ çerçeve yasası ile oluşturarak KÖİ pazarının etkinliğini açık, adil, eşit ve şeffaf bir düzenleme ile sağlamalıdır. Oluşturulacak yasa maksimum katılımcının ilgisini çekmek üzere çok katı sınırlamalar ile kurulmamalıdır. Etkili bir rekabetin sağlanabilmesi için her bir proje için en az üç teklif sahibinin ilgisini çekmek gerekmektedir.

Yasadaki ihale prosedürü ile tüm teklif sahipleri bir proje hakkında aynı bilgilere erişebilmeli, teklifler bazı minimum gerekliliklere uymalı, aday operatörlerin sözleşmeyi imzalamaya dâhil olan herhangi birinden destek talep etmesi yasaklanmalı, diğer teklif sahipleriyle anlaşma yapılması yasaklanmalı, sözleşmenin onaylanmasından sonra değişiklik yapmak (Çalışma ortamındaki öngörülemeyen değişiklikler nedeniyle gerekli olmadıkça) yasak olmalıdır.

KÖİ yasasında ihalelerin basit ödül/ödeme kriterleri uygulanarak yapılması sağlanmalı, karmaşıklığın, ihale sürecini manipülasyona ve yasadışı uygulamalara açık hale getirdiği vurgulanmalıdır. KÖİ yasası daha ihale aşamasında bir sektörde tekel haline gelme ihtimalini engellemelidir.

3.3. Sözleşme Yapısı Model Önerisi

Sözleşme yapısı oluşturmanın temel konusu iki tarafında beklentilerinin tanımlanması ve bu konuda anlaşmaya varılmasıdır.

Tablo 37: Sözleşme Yapısı Başarı Faktörleri

ALAN	BAŞARI FAKTÖRLERİ	KAYNAK
Sözleşme Yapısı	“Finansal denge ilkesi” sağlanmalıdır.	Guasch
	Firma tüm yatırımlardan sorumludur ve varlıkları kullanma ve projeyi istediği gibi idare etme hakkına sahiptir. Yani projede bir değişiklik yapma hakkı firmada olmalıdır.	Engel at al.
	Mülkiyet kamuya ait olsa da sözleşme sonunda yeniden işletim, yeniden ihale veya mülkiyetin devri konusunda çok katı kurallar olmaması gerekmektedir.	Engel at al.
	Hizmet standartları, KÖİ sözleşmesinin temel bir parçası olmalıdır.	Engel at al.
	Sözleşmede kalite standartları iyi tanımlanmış ise; özel sektör tüm yaşam maliyetini gözeterek, yapımdan itibaren iyi bir tasarım, kaliteli işçilik ile sürekli bakım maliyetlerini azaltmayı baştan garantilemek isteyecektir.	Engel at al.

Kamu yetkilileri, özel sektörün bir kamu hizmetinden kâr etmesini geleneksel düşünce içerisinde ahlaki bir konu olarak görme eğilimi taşımaktadırlar. Oysa firma projeye belirli bir miktarda kâr amacı ile girmektedir. Bu durum finansal denge ilkesini oluşturmaktadır. Uygulanacak sözleşme yapısı, özel sektöre bu yatırıma girmesine ve risk almasına değecek oranda bir kâr bırakmalıdır. Özel sektör bu kâr karşılığında kamuya hızlı gelişmiş hizmet sunumu, yenilikçilik, teknoloji gibi avantajları sağlamalıdır.

Türkiye’deki sözleşmelerde firma tüm yatırımlardan sorumlu tutulmalı ve varlıkları kullanma ve projeyi istediği gibi idare etme hakkına sahip olmalıdır. Bu durum özel sektörün yenilikçi yaklaşımlar geliştirmesine olanak sağlayacaktır. Hizmet standartlarının KÖİ sözleşmesinin temel bir parçası olması, özel sektörün

hizmet standartlarına odaklanmasına ve hizmet kalitesini geliştirmesine yol açacaktır. Ayrıca sözleşmede kalite standartları iyi tanımlanmış ise; özel sektör tüm yaşam maliyetini gözeterek, yapımdan itibaren iyi bir tasarım, kaliteli işçilik ile sürekli bakım maliyetlerini azaltmayı baştan garantilemek isteyecek, proje tasarımını ve işletim yöntemini bu standartlar doğrultusunda oluşturacaktır.

KÖİ sözleşmelerinde mülkiyet kamuya ait olsa da, Türkiye sözleşme sonunda proje şirketine yeniden işletim, yeniden ihale veya mülkiyetin devri konusunda çok katı kurallar koymadan, firmanın uzun yıllar boyunca gösterdiği performansın ölçümü ve değerlendirilmesi ile elde edilecek veriler oranında firmaya şans tanınmalıdır.

3.4. Sözleşme Tasarımı Model Önerisi

KÖİ sözleşmesi KÖİ'nin kalbini oluşturmaktadır. Bu sebeple sözleşmenin tasarlanma yöntemi, KÖİ'nin yaşam döngüsü boyunca başarısını etkileyecek bir faktördür.

Tablo 38: Sözleşme Tasarımı Başarı Faktörleri

ALAN	BAŞARI FAKTÖRLERİ	KAYNAK
Sözleşme Tasarımı	Sözleşmenin optimizasyonu için potansiyel ortakların, ortaklıktan ne belediklerini önceden bilmeleri önemlidir.	NCPP
	İyi bir plan veya sözleşme ilgili sorumluluk alanlarını tanımlamaya çalışmanın yanı sıra, açıkça tanımlanmış bir ihtilaf çözüm yöntemi içermelidir.	UNDP
	KÖİ'ler uzun vadeli, riskli ve karmaşık olduğundan, gelecekteki koşulları tam olarak tahmin etmek imkânsız olduğundan ve KÖİ sözleşmeleri her zaman mutlaka eksiktir. Bu, KÖİ sözleşmesinin yerleşik bir esnekliğe sahip olması gerektiği anlamına gelir.	WB
	Sözleşme, özel tasarım gereklilikleri yerine, performansa yönelik hedefleri içerecek şekilde yapılandırılabilir ise; bu özel sektörün projenin uygulanmasında en iyi mühendislik ve teknoloji becerilerini kullanmasına olanak sağlayacaktır.	UNDP
	KÖİ sözleşmesinin tasarlanması esnasında yatırım maliyeti, maliyetin karşılanabilirlik durumu ve varlığın ömrü göz önünde bulundurulmalıdır.	UN
	Projenin başında, finansal modelleme, daha kısa bir sözleşme süresinin mümkün olabileceğini gösteriyorsa da, işletme faydasının artırılması açısından sürenin kısa tutulması doğru değildir	UN

KÖ'nin başarısı satın alma süreçlerinde şeffaflık yoluyla meşruiyet, hesap verebilirlik ve kamu güveninin oluşturulmasına bağlıdır.	McQuaid, Nelson ve Zaldek, Plummer
Sözleşmede, taşınmazların ve hizmet sunumunda kullanılacak varlıkların sahibinin kim olduğu ve hangi yasal dayanaklara dayandığını belirtmelidir.	BM
Sözleşme açıkça tanımlanmış bir ihtilaf çözüm yöntemi içermelidir.	NCPP
Sözleşme en düşük fiyat yerine, "en iyi değere" dayanmalıdır.	UNDP
Sözleşmelere proje için uygun bir yönetim organizasyonu eklenmeli ve daha sonra buna bağlı kalınmalıdır.	BM
Yetki ve hizmetin niteliğine bağlı olarak, hâlihazırda proje hizmet konusu ile uzmanlaşmış kamu görevlilerinden bir kadroyu bir özel sektör tüzel kişiliğine devretme ihtiyacı duyulabilir.	BM
Planlama, proje seçimi ve sözleşme uygulamasından, KÖİ sözleşmelerini yazan ve ödüllendiren birimi ayırmak gerekmektedir.	Engel at al.
Sözleşme tasarımı, sözleşmeyi, denetlemeden ayırmalı ve konuları yeniden müzakere edecek mekanizmalar oluşturmalıdır.	Engel at al.
Bir dış kurul, seçilen projeleri ve bunları uygulamak için yazılan KÖİ sözleşmelerini destekleyen maliyet-fayda değerlendirmelerini gözden geçirmelidir.	Engel at al.
Sözleşmeler verildikten sonra, bir KÖİ yöneticisi atanmalı, sözleşmeye uygunluğu sağlamalı, performans standartlarını ve hizmet kalitesini izlemeli ve kullanıcılara ve kamuya bilgi sağlamalıdır.	Engel at al.
Bir uzmanlar komitesi sözleşmede yeniden müzakereleri gözden geçirmeli ve anlaşmazlıkları çözümlemelidir.	Engel at al.
Yeniden müzakereleri değerlendirirken komite, sözleşme değişikliği ile projenin kârlılığını ne artırmalı ne de azaltmalıdır.	Engel at al.
Bu komite aynı zamanda, kötü sözleşme tasarımının neden yeniden müzakere edildiği hakkında halkı bilgilendirmelidir.	Engel at al.
İyi yönetim sadece en iyi mevzuatı geliştirmek değil, aynı zamanda özel sektör hizmet sağlayıcılarıyla eşit koşullar altında müzakereye muktedir etkili ve deneyimli sözleşme yöneticileri yetiştirilmesi ile sağlanabilir.	UN

Sözleşmenin optimizasyonu için potansiyel ortakların, ortaklıktan ne beklediklerini önceden bilmeleri önemlidir. Özel sektör belirli bir kâr beklentisi, kamu ise hizmet sunumunda kalite aramaktadır. Sözleşme projenin yaşam döngüsü boyunca özel sektörün elde edeceği geliri garanti altına alırken, kamunun hizmet standardını korumasını sağlayacaktır. Türkiye bu yüzden oluşturulacak sözleşmeleri,

performansa yönelik hedefleri içerecek şekilde yapılandırabilir ise; bu özel sektörün projenin uygulanmasında en iyi mühendislik ve teknoloji becerilerini kullanmasına olanak sağlayacaktır. Oluşturulacak sözleşmeler en düşük fiyat yerine, “en iyi değere” odaklanmalıdır.

KÖİ sözleşmesinin tasarlanması esnasında yatırım maliyeti, maliyetin karşılanabilirlik durumu ve varlığın ömrü göz önünde bulundurulmalıdır. Hizmet sağlayıcının finansal borçlarını ödemesi için gereken süre ve makul bir getiri sağlama ihtiyacı, proje süresini belirlemektedir. Büyük bir altyapı projesi, ilk yatırımın maliyetinin yüksekliği nedeniyle makul bir geri dönüş sağlaması için genellikle daha uzun bir sözleşme süresine sahip olacaktır. Projenin başında, finansal modelleme, daha kısa bir sözleşme süresinin mümkün olabileceğini gösteriyorsa da, işletme faydasının artırılması açısından sürenin kısa tutulması doğru değildir.

KÖİ'ler uzun vadeli, riskli ve karmaşık olduğundan, gelecekteki koşulları tam olarak tahmin etmek imkânsız olduğundan KÖİ sözleşmeleri her zaman mutlaka eksiktir. Bu, KÖİ sözleşmesinin yerleşik bir esnekliğe sahip olması gerektiği anlamına gelir. İyi bir plan veya sözleşme ilgili sorumluluk alanlarını tanımlamaya çalışmanın yanı sıra, açıkça tanımlanmış bir ihtilaf çözüm yöntemi içermelidir. Türkiye'nin KÖİ'lerdeki yeniden müzakere mantığını kamuya alıştırmayı, gerek ücretlerin, gerek performansın, gerekse operasyonel konuların müzakere edilmesi için sözleşmelerde mekanizma kurulmasını sağlaması gerekmektedir. Oluşturulacak her sözleşmeye açıkça tanımlanmış bir ihtilaf çözüm yöntemi konulmalıdır.

Oluşturulacak bu mekanizmada bir uzmanlar komitesi, sözleşmede yeniden müzakereleri gözden geçirmeli ve anlaşmazlıkları çözümlemelidir. Bu uzmanlar bakanlık yetkilileri, üst kurul üyeleri ve özel sektör temsilcilerinden oluşmalıdır. Yeniden müzakereleri değerlendirirken komite, sözleşme değişikliği ile projenin kârlılığını ne artırmalı ne de azaltmalıdır. Bu komite aynı zamanda, kötü sözleşme tasarımının neden yeniden müzakere edildiği hakkında halkı bilgilendirmelidir.

Türkiye sözleşme yönetiminin oluşturulması bu çalışma ile tavsiye edilen KÖİ üst kuruluna vermelidir. Ayrıca bu üst kurulun denetiminde sözleşme ile bir yönetim organizasyonu eklemlenmeli ve daha sonra buna bağlı kalınmalıdır. Ancak planlama, proje seçimi ve sözleşme uygulamasından, KÖİ sözleşmelerini yazan ve ödüllendiren birimi ayırmak gerekmektedir. Bu sebeple projeleri planlayan birim ile

yönetiminden veya denetiminden sorumlu birimleri ayırmak, kişilerin kendi oluşturdukları projelerin hatalarını görmeme zayıflığından projeyi kurtaracaktır.

İyi yönetim sadece en iyi mevzuatı geliştirmek değil, aynı zamanda özel sektör hizmet sağlayıcılarıyla eşit koşullar altında müzakereye muktedir etkili ve deneyimli sözleşme yöneticileri yetiştirilmesi ile sağlanabilir. Bu yöneticiler oluşturulacak KÖİ üst kurulunun içerisinde seçilmelidir. Üst kurulun atadığı KÖİ yöneticisi vasıtasıyla sözleşmeye uygunluk sağlanmalı, performans standartları ve hizmet kalitesi kontrol altında tutulmalıdır. Atanacak bu yönetici, üst kuruldan olabileceği gibi gerektiğinde ilgili bakanlıktan bir yetkili de olabilir. Ancak atanacak kişinin projenin başlangıcından beri proje ile ilgili bir personel olması yönetim etkinliğini artıracaktır. Bu yönetici kullanıcılara ve kamuya bilgi sağlamalıdır.

4. RİSK YÖNETİMİ

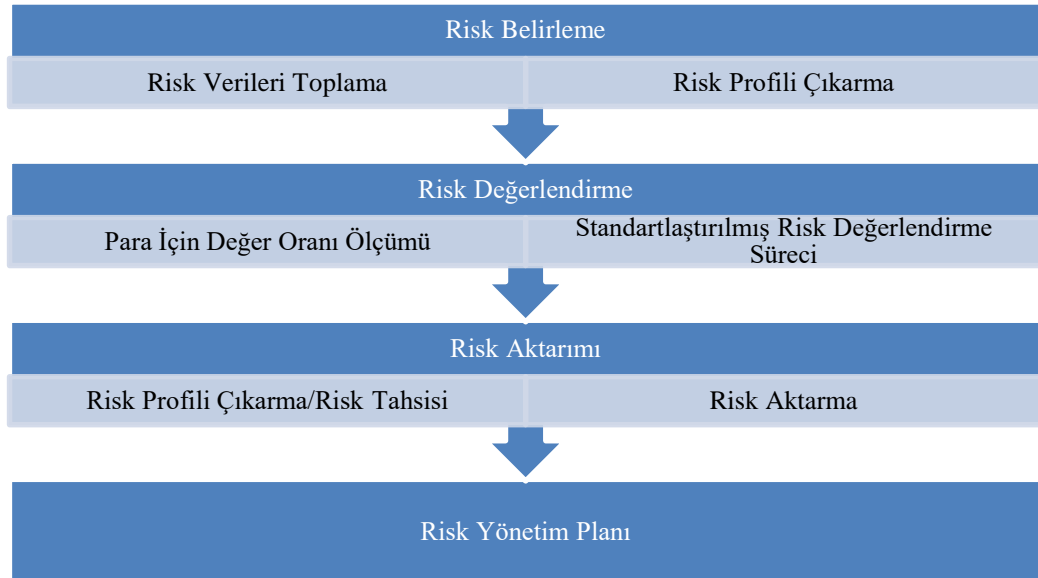
Bir sektörde KÖİ'nin uygulanmasının en önemli nedenlerinden biri katılan ortakların projenin risklerini paylaşmasıdır. Risk yönetimi bir KÖİ projesinin belirlenmesinden ihale edilmesine, sözleşmeden finansmanına ve gelir dağılımına kadar her aşamasında ve her yönüyle değerlendirilmesi, üzerinde anlaşılması gereken bir konudur. Bir KÖİ sözleşmesinde hükümete tahsis edilen riskleri ve sorumlulukları izlemek ve yönetmek, iyi performans ve sürekli hizmet sunumunun sağlanmasında kritik öneme sahiptir.

KÖİ'lerin tüm dünyada kullanımının temel gerekçelerinden birini risk transferi oluşturmaktadır. Literatürde kimi araştırmacılar tarafında, riskin özel sektöre devredilmesi gerektiği yönünde yaygın bir kanaat vardır. Ancak bazıları bu kadar genel bir kurala bağlamak yerine “en iyi yönetecek tarafa risk verilmelidir” şeklinde yumuşatmışlardır. Ancak belli risklerin belli taraflarca taşınması gerekliliğinde neredeyse bir görüş birliği bulunmaktadır. Bunların başında da talep riskinin özel sektöre devredilmesi gerekliliğidir. Şayet talep riski konusunda belirli bir gelişmeye dayalı artış, belirli bir ağırlık tamamlanması sonrasında gelişme gibi beklentiler varsa ve talep zaman içinde artacaksa kamunun belirli bir zaman dilimi içinde ve belirli bir parasal boyutta garanti vermesinin doğru olacağı görülmektedir.

Türkiye geliştirmekte olan bir ekonomi olarak altyapısını geliştirerek ekonomisini canlandırmak istemektedir. Bu amaçla KÖİ yaygın olarak

kullanılmaktadır. Ancak kanaatimizce, finansmana erişme sıkıntıları ve doğru projelerin seçilmemesi nedeni ile KÖİ risklerini kamu üzerine alma yönünde düzenlemeler yapmıştır. Bu durum KÖİ'lerin ekonomiye yapması beklenen olumlu katkıların, kamu zararı ile yok edilmesini ortaya çıkarmaktadır. KÖİ tecrübesi, geçtiğimiz on yıl içerisinde devasa boyutta büyüyen bir Türkiye'ye edindiği tecrübeleri kullanmamak çok büyük mali zarara yol açmaktadır. Bu sebeple bilimsel, akılcı, yönetilebilir KÖİ risk yönetim modeli oluşturması Türkiye açısından en kritik hususlardan biridir. KÖİ'lerde risk yönetimi hususunda elde edilen başarı faktörleri ve Türkiye gerçeklerinden yola çıkılarak oluşturulan model aşağıda sunulmuştur. Oluşturulan bu model Şekil 11'de belirtilen risk yönetim planına ulaşmak için gerekli basamakları tanımlamaktadır. Risk belirlemenin temeli iyi proje seçimi olduğu gerçeğinden hareketle para için değer sağlayan projelerin seçimi için veri toplanması ve bu veriler ışığında risk profilinin ortaya konması ilk aşamadır. Profilin değerlendirilmesi ve olası etkilerinin analiz ve mali yükümlülüklerinin tespiti ile risk değerlendirilmesi yapılmalıdır. Parasal değeri ölçülmüş riskler paylaşılmaksızın bir tarafa devredilmeli ve risk yönetim planına göre riskin etkisinin azaltılması veya bertaraf edilmesi için tedbirler alınmalıdır.

Şekil 12: Risk Yönetim Planı



4.1. Risk Belirleme Model Önerisi

KÖİ'deki risk, ortaya çıkan sonuç ile ilgili bir tarafça karşılanması gereken bir kayıp ya da maliyettir. Bu maliyetlerin KÖİ'nin ortaklık anlayışı içerisinde karşılanması temel esas olmalıdır.

Tablo 39: Risk Belirleme Başarı Faktörleri

ALAN	ÖNERİLER	KAYNAK
Risk Belirleme	KÖİ'deki risk, ortaya çıkan sonuç ile ilgili bir tarafça karşılanması gereken bir kayıp ya da maliyettir.	Yescombe
	Bir KÖİ projesinde risk belirleme sürecinin başlangıcını, risk profilini ortaya çıkarmak oluşturmaktadır.	Akintote at al.
	Risk profili, projenin bulunduğu ülke, altyapı sektörünün türü ve projeyi çevreleyen benzersiz sosyo-ekonomik ortam da dâhil olmak üzere birçok değişken faktöre bağlıdır.	Akintote at al.
	KÖİ projelerinin risk profilindeki benzersizlik ve çeşitlilik, uzmanların bilgisine dayanan risk tanımlama tekniklerinin kullanılmasına ve benzer projelerde elde edilen tecrübelerin kullanılmasını gerektirmiştir.	Akintote at al.
	Başarılı bir KÖİ modeli için fayda/maliyet oranının tespit edilmesi bir projenin ömrü boyunca karşılaşacağı risk ve proje maliyetini göz önüne alarak, en etkili tedarik modelinin ne olduğunu belirlemenin ilk aşamasıdır.	OECD
	KÖİ uygulamalarından elde edilen verilerin işlenmesi ve aynı coğrafi bölgede bulunan benzer ekonomik özelliklere sahip diğer ülkelerden proje maliyeti kriterlerinin kullanılması etkili bir yöntemdir.	European Bank
	KÖİ uygulamaları için risk ölçümünün nicelleştirilmesi için yapılandırılmış bir çerçeve sağlamak için standart yönergeler ve kurallar geliştirilmelidir.	European Bank
	Prosedür ve yönergeleri başka ülkeden ithal etmek akılcı bir yaklaşım olacaktır.	European Bank

Risk aktarımı yapılırken bir tarafa aşırı riskler yüklenmesi ticaretin genel kuralı içerisindedir. Bu riskler, şayet özel sektöre aşırı yüklenirse bir maliyet olarak ücretlendirmeye yansımaktadır. Eğer kamuya yüklenirse, kamu zararı olarak topluma yansımaktadır. Bu sebeple Türkiye risk yönetimini toptancı bir şekilde kamu tarafına yükleyen mevzuatından vazgeçmelidir.

Oluşturulacak her bir projede Türkiye öncelikle risk profilini ortaya koymalıdır. Risk profilinin, projenin bulunduğu sektörün türü ve sosyo-ekonomik ortamı gözetmesi gerekmektedir. Ancak, Türkiye'nin KÖİ tecrübesi yeterince artmış ülkelerden biri olması sebebiyle elde ettiği tecrübeler ışığında sektörel bazda risk

profillerini hazırlaması için hiçbir mazereti yoktur. Özellikle YİD modeli uzun yıllardan beri kullanılmaktadır ve olumsuz birçok projeden neredeyse dünya çapında tecrübe edinilmiştir. YKD modeli ise sağlık alanında yeterli küçük bir alanda ya da modelde tecrübe edilmeden tüm ülke çapında büyük meblağlar ile uygulamaya konulmuş ve tecrübeler ışığında geliştirilmesi, pilot uygulamalar yapılması, veriler toplanması ve modelin geliştirilmesi düşünülmemiştir.

KÖİ uygulamalarından elde edilen verilerin işlenmesi, benzer ekonomik özelliklere sahip diğer ülkelerden proje maliyeti kriterlerinin kullanılması, prosedür ve yönergelerin başka ülkelere ithal edilmesi akılcı bir yaklaşımdır. Türkiye bu yöntemi kullanma eğilimindedir. Sağlık sektöründeki uygulamalar İngiltere modeli birebir kopyalanarak oluşturulmaya çalışılmıştır. Ancak İngiltere, uygulamalarının aksine, temel sağlık hizmetlerinin yanında görüntüleme ve laboratuvar gibi yan alanların da özel sektör işletmesine verilmesi ile proje kapsamı daha da genişletilmişken, pilot uygulamalar ile kendi tecrübelerinden faydalanma yoluna gidilmemesi stratejik bir hata olmuştur.

Başarılı bir KÖİ modeli için fayda/maliyet oranının tespit edilmesi bir projenin ömrü boyunca karşılaşacağı risk ve proje maliyetini göz önüne alarak, en etkili tedarik modelinin ne olduğunu belirlemenin ilk aşamasıdır. Proje belirleme bölümünde değinildiği gibi Türkiye para için değer sağlayan projeler üretmediği sürece riskler ile karşı karşıya kalmaya devam edecektir. Bu husus ilgili bölümde açıklandığı için burada tekrarına ihtiyaç duyulmamıştır.

Sonuç olarak Türkiye, risk profilini çıkarmak için kendi tecrübelerinden yararlanarak bir yönetmelik oluşturmalıdır. Tecrübelerin yeterince oturmadığı model ve sektörlerde pilot uygulamalar ile veri toplamalı, toplanacak veriler KÖİ üst kurulunda biriktirilmelidir. Tecrübe seviyesi yeterince gelişmemiş ve veri elde edilmemiş sektörlerde büyük yatırımlar başlatılmamalı veya çok katı sözleşmeler oluşturmamalıdır.

4.2. Risk Değerlendirme Model Önerisi

Risk değerlendirmesinin temelini projenin para için değer sağlaması oluşturmaktadır. Türkiye, para için değer sağlayan projeleri seçebildiği sürece gereksiz riskler ile karşılaşmayacaktır.

Tablo 40:Risk Değerlendirme Başarı Faktörleri

ALAN	ÖNERİLER	KAYNAK
Risk Değerlendirme	Risk değerlendirmesinin temeli fayda/maliyet (Value for money) oranının ölçülmesidir.	UN
	KÖİ yaklaşımının fayda/maliyet olarak en uygun değeri sağladığını test etmeli ve bütün yaşam ömrü maliyeti temelinde projenin kamusal hizmet sunumu ile karşılaştırıldığında en iyi seçenek olduğundan emin olunmalıdır.	UN
	Projenin yalnızca tesis teslimi değil, makroekonomik açıdan da değerlendirilmesi, ekonomi üzerindeki etkisi, yerel bölge ekonomisi üzerine etkileri veya ticareti genişletme, kolaylaştırma gibi ikincil ve üçüncül etkilerinin de göz önünde tutulması gerekmektedir.	UN
	Değerlendirme, sözleşmenin ömrü boyunca başlangıçtaki tasarım ve inşaa maliyetlerinden başlamak üzere tüm yaşam döngüsü maliyetlerini ve devir maliyetlerine dayanmalıdır.	UN
	Açıkça belirlenmiş ve standartlaştırılmış bir risk değerlendirme süreci oluşturulmalıdır.	UN
	Karşılaştırmalı maliyetlerin temel değerlendirmesinden sonra KÖİ'leri kullanma kararında önemli bir unsur, hükümetten özel ortağa risk aktarılmasıdır.	OECD

Proje seçim bölümünde de değinildiği gibi KÖİ yaklaşımının para için değer olarak en uygun oranı sağladığı test edilmeli ve bütün yaşam ömrü maliyeti temelinde projenin kamusal hizmet sunumu ile karşılaştırıldığında en iyi seçenek olduğundan emin olunmalıdır. Bu değerlendirme yapılırken projenin yalnızca tesis teslimi değil, makroekonomik açıdan da değerlendirilmesi, ekonomi üzerindeki etkisi, yerel bölge ekonomisi üzerine etkileri veya ticareti genişletme, kolaylaştırma gibi ikincil ve üçüncül etkilerinin de göz önünde tutulması gerekmektedir.

Değerlendirme, sözleşmenin ömrü boyunca başlangıçtaki tasarım ve inşaa maliyetlerinden başlamak üzere tüm yaşam döngüsü maliyetlerini ve devir maliyetlerine dayanmalıdır. Bu amacı sağlayabilmek için Türkiye riskleri;

- Teklif kriterlerinden başlayarak değerlendirmelidir. Teklif kriterleri projenin hizmet standartları ile orantılı ancak yeteri kadar katılımcının sağlanabilmesi açısından yumuşak olmalıdır. Yeteri kadar teklif sahibi olmaması projenin para için değer yaratmasına yönelik rekabeti engelleyecektir.

- Proje tasarımı ve inşası aşamasındaki gecikmelerin hizmet sunumu açısından kamusal zararı değerlendirilmelidir.

- Ceza mekanizmalarını tetikleyebilecek hususların (Örneğin kalite eksikliği), risk değerlendirmesi yapılmalıdır.
- Risk dağılımı ve yönetiminin şartnamede iyi oluşturulmamasının muhtemel etkileri dahi değerlendirmeye alınmalıdır.
- Gerçekçi olmayan fiyat hesaplamasına (Zayıf nakit akışı tahmini ve ödeme taahhütlerine katılma kabiliyetinin gerçekçi olmayan değerlendirmesi) yönelik risk değerlendirmesini yapmalıdır.
- Proje esnasında yeniden sözleşmeye ihtiyaç duyulması halinde muhtemel değişikliklerin mali boyutu değerlendirilmelidir.
- Hizmet için düşük talep riski Türkiye'nin en hassas değerlendirmesi gereken risk türüdür.
- Kullanıcı ücretlerine dayalı projelerde uygun olmayan fiyatlandırma veya vergi iyileştirmesinin, talep riskine ve proje gelirlerine yönelik oluşturduğu risk değerlendirilmelidir.
- Sözleşme süresi boyunca yeni sermaye varlıklarına yapılan veya yapılmayan yatırımların, hizmet kalitesini, kullanılabilirliği, performansı nasıl etkileyeceği değerlendirilmelidir.
- KÖİ projesinin hizmet sunumuyla bağlantılı mülkiyet haklarının durumu, maliyetleri yeniden firmaya işletiminin verilmesi veya kamu tarafından hizmetin sunumunun getireceği riskler değerlendirilmelidir.
- Projenin herhangi bir aşamasında ölçek ekonomilerinin kullanılmasının etkileri değerlendirilmelidir.
- Faiz oranları, vergiler, enflasyon, iskonto oranları ve döviz kuru tahminleri ve değişimine yönelik risk değerlendirmesi yapılmalıdır.
- Değişken, yarı değişken ve sabit (Doğrudan ve dolaylı) maliyetler değerlendirilmelidir.

Yukarda belirtilen konular açıkça belirlenmiş ve standartlaştırılmış bir risk değerlendirme süreci ile değerlendirilip karar verilmelidir. Bu değerlendirmelerden sonra hükümetten özel ortağa hangi risklerin, hangi maliyetler ile aktarılacağı belirlenmelidir.

4.3. Risk Aktarımı Model Önerisi

Risk aktarımı bir KÖİ projesinin yapılandırılmasının temelini oluşturmaktadır. Çünkü kamu özel sektöre belirli bir hizmetin sunumunu verirken, nispeten piyasadan bağışık bir alanı belirli bir kârla ve uzun bir süre için özel sektöre devretmektedir. Ancak kamunun hizmet sunumuna yönelik sorumluluğu kalkmamaktadır. Çünkü kamu açısından bazı riskler ve sorumluluklar devredilemez. Özel sektörün hizmet sunumunda yapacağı herhangi bir hata, hizmetin kesintiye uğramaması açısından kamunun alacağı tedbirlere bağılıdır. Bu durum kamu açısından bir maliyet oluşturacaktır. Diğer taraftan, piyasa koşullarından bağışık bir alanda özel sektörün uzunca bir süre için faaliyet gösterecek olması kamunun devredilemez sorumlulukları hariç, bazı alanlardaki riski özel sektöre devretmesi KÖİ'nin felsefesini oluşturmaktadır.

Tablo 41:Risk Aktarımı Başarı Kriterleri

ALAN	ÖNERİLER	KAYNAK
Risk Aktarımı	Risk aktarımı bir KÖİ projesinin yapılandırılmasının temelini oluşturmaktadır.	Yeskombe, OECD
	Bir proje gerçekten “para için değer” sağlıyorsa kamunun riskleri özel sektöre devretmesi için ağır bir bedel ödemesi gerekmeyecektir.	Yeskombe
	Riskler, maliyet ve kalite kamu tarafından yönetilebilir olmalıdır.	OECD
	Bir proje para için değer yaratma konusunda sıkıntılı ise ve kamu yararı adına yine de yapılması gerekiyorsa kamunun riskleri üzerine alması gereklidir.	Yeskombe
	Tanımlanan risk tek bir ortak tarafından yönetilmelidir.	Yeskombe
	Ortak risk çizelgesi, sözleşmenin bir bölümünü oluşturmalı ve risklerin kim tarafından sahiplendiği açık bir şekilde tanımlanmalıdır.	WB
	En düşük seviyede bile olsa her bir risk belirli bir tarafa tahsis edilmelidir (Yani hiçbir risk paylaşılmamalıdır).	Yeskombe, BM
	Risk tahsisinin amacı, her bir risk faktöründen kaynaklanan proje sonuçlarındaki bir değişiklikten kaynaklanan maliyeti hangi tarafının yükleneceğini ortaya koymaktır.	WB
	Risk aktarımı tarafların riskleri iyi yönetmesi için teşvikler yaratmayı ve böylece proje avantajlarını iyileştirmek ve maliyetleri azaltmayı hedeflemelidir.	WB
	Risk aktarımı tarafları yüklenmekten hoşlanmadığı risklere karşı sigorta ettirerek proje riskinin genel maliyetini azaltmayı sağlamalıdır.	WB

Risk çizelgesi, sözleşmenin bir bölümünü oluşturmalı ve risklerin kim tarafından sahiplendiği açık bir şekilde tanımlanmalıdır.	UN
Bir proje gerçekten “para için değer” sağlıyorsa kamunun riskleri özel sektöre devretmesi için ağır bir bedel ödemesi gerekmeyecektir.	Yeskombe
Proje risklerinin tam olarak tanımlanmasından sonra, risklerden kaynaklanan maliyet azaltma işlemi yapılmalıdır.	Alfen at al.
KÖİ projelerinde riski azaltmak için sözleşmeli ilişkiler ağı kullanılabilir. Böylece deneyimli alt yükleniciler riski azaltabilir.	Alfen at al.
Bir projenin kamu bütçesinden para çıkmaması için KÖİ yoluyla yapılmasını ve bu sebeple kamunun geleceğe yönelik aşırı risk almaması gerekmektedir.	Yeskombe
KÖİ özel sektöre sadece risk transfer edilmek için para ödenen veya muhasebe standartlarını tutturmak için ilgilenilmesi gereken bir olgu değildir.	OECD
Kamu açısından bazı riskler ve sorumluluklar devredilemez.	Yeskombe, OECD
Benzer KÖİ’lerde proje başarısızlık riski, yeni projeler için kullanılmalıdır.	OECD
Projeye yönelik varlık veya tesisin değişim hızı risk değişimini etkilemektedir.	OECD
Proje şirketine gereğinden fazla riskin aktarılması da zararlıdır.	Yeskombe

Türkiye’nin bu istisnayı bozması için tek neden bir proje para için değer yaratma konusunda sıkıntılı ise ve kamu yararı adına yine de yapılması gerekiyorsa kamunun riskleri üzerine alması gereklidir. Ancak bir proje gerçekten kamu yararı adına zorunlu değilse ve kamu bütçesinden para çıkmaması için KÖİ yoluyla yapılması düşünülüyorsa, bu Türkiye’nin gelecek on yıllar boyunca aşırı risk alması demektir. Kaynakları kısıtlı bir ülke olarak Türkiye geleceğe yönelik aşırı risk almamalıdır.

Risk belirlemede, risk değerlendirmede de değinildiği gibi risk yönetiminin esasını proje seçimi oluşturmaktadır. Bir proje gerçekten “para için değer” sağlıyorsa kamunun riskleri özel sektöre devretmesi için ağır bir bedel ödemesi gerekmeyecektir. Türkiye öncelikle proje seçim konusundaki prosedürlerini tam oluşturmalıdır.

Proje seçimi tamamlandıktan sonra yukarıda değinilen risk belirleme prosedürüne göre her bir risk ortaya konulmalıdır. Risklerin gerçekleşme olasılığı ve senaryoları oluşturulmalıdır. Olası senaryolar ve risklere göre risk değerlendirme

aşamasında belirtildiği üzere projenin yaşam döngüsü boyunca oluşabilecek tüm risklerin değerlendirilmesi yapılarak somut hale getirilmelidir.

Değerlendirmesi ve tanımlaması yapılan riskler bir çizelge haline getirilmeli ve bu çizelge sözleşmenin bir bölümünü oluşturmalıdır. Risklerin kim tarafından sahiplendiği açık bir şekilde sözleşmede tanımlanmalıdır. En düşük seviyede bile olsa, her bir risk belirli bir tarafa tahsis edilmelidir. Tanımlanan risk tek bir ortak tarafından yönetilmelidir.

Riskin tahsisinin amacı, her bir risk faktöründen kaynaklanan proje sonuçlarındaki bir değişiklikten kaynaklanan maliyeti hangi tarafının yükleneceğini ortaya koymaktır. Risk aktarımı tarafların riskleri iyi yönetmesi için teşvikler yaratmayı ve böylece proje avantajlarını iyileştirmek ve maliyetleri azaltmayı hedeflemelidir. Risk transferinin amacı özel sektöre risk aktarmak olmalıdır. Sözleşme riskin en iyi şekilde yönetilmesini amaçlamalıdır. Proje şirketine gereğinden fazla riskin aktarılması projenin sürdürülebilmesini engelleyebilecek bir konudur.

Proje risklerinin tam olarak tanımlanmasından sonra, risklerden kaynaklanan maliyet azaltma işlemi yapılmalıdır. KÖİ projelerinde riski azaltmak için sözleşmeli ilişkiler ağı kullanılabilir. Böylece deneyimli alt yükleniciler riski azaltabilir. Risk aktarımı tarafları yüklenmekten hoşlanmadığı risklere karşı sigorta ettirerek proje riskinin genel maliyetini azaltmayı sağlamalıdır.

Projeye yönelik varlık veya tesisin değişim hızı risk değişimini etkilemektedir. Türkiye'nin sağlık sektöründe uyguladığı YKD modelinde, sağlık sektöründeki gelişmelere bağlı olarak teknolojik gelişmeler ile varlıkların demode olması ihtimali vardır. Bu durum hizmet kalitesini veya performansı etkileme kapasitesine ulaşmadan, varlıkların değiştirilmesi hususu sözleşmede düzenlenmelidir. Varlıkların değişiminden kaynaklanacak maliyetler sözleşmede müzakere edilebilir olmalıdır.

Bir KÖİ sözleşmesinde hükümete tahsis edilen riskleri ve sorumlulukları izlemek ve yönetmek, iyi performans ve sürekli hizmet sunumunun sağlanmasında kritik öneme sahiptir. Bunu sağlamak için uygulayıcı kurumlar tarafından uygulanan bir yöntem risk yönetim planı hazırlanmasıdır.

4.4. Risk Yönetimi Model Önerisi

KÖİ sözleşmesinde hükümete tahsis edilen riskleri ve sorumlulukları izlemek ve yönetmek iyi performans ve sürekli hizmet sunumunun sağlanmasında kritik öneme sahiptir.

Tablo 42: Risk Yönetimi Başarı Kriterleri

ALAN	ÖNERİLER	KAYNAK
Risk Yönetimi	KÖİ sözleşmesinde hükümete tahsis edilen riskleri ve sorumlulukları izlemek ve yönetmek iyi performans ve sürekli hizmet sunumunun sağlanmasında kritik öneme sahiptir.	WB
	Risk yönetimi projenin fizibilite çalışması aşamasında başlatılmalı, fizibilite çalışmasının bir parçası olarak, belirlenen her seçenekle bağlantılı olarak ortaya çıkabilecek riskleri tanımlamak, değerlendirmek ve nicelleştirmek önemli görülmektedir.	
	Uygulayıcı kurumlar tarafından merkezi bir risk yönetim planı hazırlanmalıdır.	WB
	Bu plan hükümetin yüklediği veya paylaştığı her bir riski ve ilgili sorumlulukları listelemelidir.	WB
	Her bir risk için oluşturulan plan riski veya etkisini azaltmak için ve aynı zamanda riski izlemek için gerekli bilgileri ve olası eylemleri de tanımlamalıdır.	WB
	Bunun için ihtiyaç duyulan bilgi gereksinimleri, sözleşmede tanımlanan raporlama gereksinimlerinin bir parçası olmalıdır.	WB
	Sözleşmeye bağlı olarak özel tarafa tahsis edilen bazı riskler, aynı zamanda kamu içinde risk yaratıyorsa bu risklerinde izlenmesi gerekir. Örneğin, yaşam döngüsü yaklaşımı ve bakım faaliyetleri plana göre uygulanmazsa, uzun vadeli performans düşüklüğü ve zamanla varlıkların elden çıkma riski kamu sektörünü doğrudan ilgilendirmektedir.	WB
	Risk yönetimi planı, sözleşmenin başlamasından önce sözleşme yöneticisi tarafından geliştirilmelidir.	WB
	Sözleşme, kapsamlı bir risk listesi içermelidir.	UN, WB
	Her bir risk, her risk durumu (Olasılık) ve şiddeti için düşük, orta veya yüksek olarak kategorize edilir.	WB
	Risk dağılımının temel bir ilkesi, her bir riskin, onu en iyi yöneten kişiye tahsis edilmesi gerektiğidir. Bu ilkenin uygulanması mümkün olan en fazla riski özel sektöre devretmek anlamına gelmez.	WB, UN, OECD
	Risk yönetiminde temel bir ilke, riski en iyi taşıyabilen tarafın, bu riski taşıması için gereken tüm yetkilere sahip olmasıdır.	Yescombe, OECD, Engel at al.
Projenin risklerinin açıkça tanımlanıp tanımlanmadığı ve ölçülebilir olup olmadığı önemlidir.	OECD	

Risk tanımlanamaz veya ölçülemezse, özellikle risk gerçekleştiğinde sözleşme üzerinde anlaşmazlıklar oluşturacaktır.	OECD
Her bir projede; her riskin doğasını, oluşması durumunda riskin etkisini (Finansal veya diğer), KÖİ sözleşmesi kapsamında riskin tahsisini, bu riskin azaltılması yönünde yapılabilecekleri (Alt yüklenicilere aktarılması veya sigorta kapsamına alınması) ve herhangi bir riskin finansal etkisini içeren risk matrisi oluşturulmalıdır.	Yeskombe
Fiziksel varlıklar ile ilişkili riskler, mülkiyete bakılmaksızın hizmet sağlayıcıya bırakılır.	UN
Kamu sektörü kendi risk yönetimini garanti altına almak amacıyla, performans yetersizliği veya projenin devam ettirilememesi durumunda sözleşmeyi iptal etme hakkını muhafaza etmelidir.	UN
Hizmet sağlayıcının başarısız olması durumunda finansman sağlayanların bir dereceye kadar sözleşme yapısında kontrolü olması sağlanmalıdır.	UN, Alfen at al.
KÖİ projeleri, ilgili risklerin tamamı özel sektör tarafından yüklenilmiyorsa, kamu bütçesine yansıtılmalıdır.	OECD
Seçilecek KÖİ modeli risk dağılımı ve sorumlulukların tahsisini de büyük ölçüde belirleyecektir.	OECD
Kamu ve özel sektör arasında risk dağılımı, ister kamu sektöründen ister özel sektöre yönelik örtülü veya açık garantileri içeriyorsa, bu teminatların hesaba katılması gerekir.	OECD

KÖİ üst kurulu tarafından bu risklerin belirlenmesi, değerlendirilmesine yönelik geliştirilen yönetmelikler ışığında bir projenin risk yönetimi, projenin fizibilite çalışması aşamasında başlatılmalıdır. Fizibilite çalışmasının bir parçası olarak, belirlenen her seçenikle bağlantılı olarak ortaya çıkabilecek riskleri tanımlamak, değerlendirmek ve nicelleştirmek önemli görülmektedir.

Üst kurul tarafından merkezi bir risk yönetim planı hazırlanmalıdır. Bu plan hükümetin yüklediği veya paylaştığı her bir riski ve ilgili sorumlulukları listelemelidir. Her bir risk için oluşturulan plan, riski veya etkisini azaltmak ve aynı zamanda riski izlemek için gerekli bilgileri ve olası eylemleri de tanımlamalıdır.

Ancak riskin ortaya çıkacağını veya gerçekleşme ihtimalini belirleyebilmek için, üst kurulun proje bazlı bilgileri içeren raporlara düzenli olarak erişimi sağlanmalıdır.

Sözleşmeye bağlı olarak özel tarafa tahsis edilen bazı riskler, aynı zamanda kamu için de risk yaratıyorsa bu risklerin de izlenmesi gerekir. Örneğin, yaşam

döngüsü yaklaşımı ve bakım faaliyetleri plana göre uygulanmazsa, uzun vadeli performans düşüklüğü ve zamanla varlıkların elden çıkma riski kamu sektörünü doğrudan ilgilendirmektedir. Bu sebeple KÖİ projelerine son yıllarda hız kazandıran Türkiye'nin projelerin kamuya devri aşamasına yaklaşılırken ayrı bir değerlendirme ekibi kurması ve varlıkların durumunu gerekirse bağımsız denetçilere inceletmesi gerekmektedir.

Üst kurul hazırlayacağı her bir sözleşmeye kapsamlı bir risk listesi koymalıdır. Listedeki risklerin her biri açıkça tanımlanmalı ve gerçekleşmesine yönelik verileri içermelidir. Risk tanımlanamaz veya ölçülemezse, özellikle risk gerçekleştiğinde sözleşme üzerinde anlaşmazlıklar oluşturacaktır. Ayrıca her bir risk, her risk durumu (Olasılık) ve şiddeti için düşük, orta veya yüksek olarak kategorize edilmelidir. Listesi oluşturulan bu risklerin azaltılması yönünde yapılabilecekleri (Alt yüklenicilere aktarılması veya sigorta kapsamına alınması) ve herhangi bir riskin finansal etkisi, sözleşmeye dâhil etmelidir.

Risk dağılımının temel bir ilkesi, her bir riskin, onu en iyi yöneten kişiye tahsis edilmesi ve bu riski taşıması için gereken tüm yetkilere sahip olmasıdır. Bu ilkenin uygulanması mümkün olan en fazla riski özel sektöre devretmek anlamına gelmez. Ancak Türkiye'de çeşitli finansman ve bütçe sorunları nedeniyle risklerin kamu tarafından kabulü de sorunlu bir yaklaşımdır. Bu sebeple risk yönetimini daha bilimsel temellere dayandırmak, Türkiye için hassas bir konudur. Bu tezin asıl amaçlarından biri bu konuya bilimsel bir katkı sunabilmektir.

Türkiye sözleşmelerde kendi risk yönetimini garanti altına almak maksadıyla, performans yetersizliği veya projenin devam ettirilememesi durumunda sözleşmeyi iptal etme hakkını muhafaza etmelidir. Ayrıca hizmet sağlayıcının başarısız olması durumunda finansman sağlayanların bir dereceye kadar sözleşme yapısında kontrolü olması sağlanmalıdır.

KÖİ'nin Türkiye'ye muhtemel maliyetinin tam olarak belirlenmesi ve risklerin tamamı özel sektör tarafından yüklenilmiyorsa, kamu bütçesine yansıtılması gerekmektedir. Özellikle örtülü veya açık garantilerin gelecek yıllara dair muhtemel etkileri bütçeye yansıtılmalıdır. Sözleşmede riskin geleceğe yönelik uzun vadeli riskini azaltmak için bu garantiler süre ve miktar olarak sınırlandırılmalıdır.

5. FİNANSMAN VE GELİR DAĞILIMI

KÖİ projelerinin başarısı büyük ölçüde projenin finansal yapılanmasına bağlıdır. KÖİ’de uygulanacak finansman modeli projenin hayata geçirilmesi ve sürdürülebilmesi açısından önemlidir. Bu model ayrıca kamu sübvansiyonuna ihtiyaç olup olmayacağını, gelir paylaşımı yapılmayacağını, kullanıcı ücretlerinin ne kadar olacağını belirleyeceği için hem kamu sektörünü, hem özel sektörü, hem de hizmet kullanıcılarını etkileyecektir. Yanlış seçilen bir model bu üç taraftan bir veya birkaçını olumsuz etkileyecektir. Sözleşmelerin çok uzun zaman için yapılmış olması bu etkiyi uzun süre yansıtacaktır. Bu sebeple finansman ve gelir dağılımının tespiti önemlidir.

Diğer taraftan KÖİ projeleri kamu sektörü ile özel sektör arasında yapıldığından özel sektörün bir gelir beklentisi olacaktır. Doğal olarak özel sektör, makul bir yatırım getirisi sağlayacağı yönündeki beklentileri üzerine projeye katılmaktadır. Bu sebeple hizmetin sürekliliği ve KÖİ projesinin başarısı dönem boyunca özel sektörün alacağı gelir ile doğrudan orantılıdır. Bu gelir kamu tarafından da karşılanırsa, son kullanıcılar tarafından da karşılanırsa uygun fiyatlı olması ve sürekliliği önem kazanmaktadır.

5.1. Finansman Model Önerisi

Türkiye yerel pazarda ve uluslararası alanda finansmana erişme konusunda kısıtlaması olmayan bir ülkedir. Ancak gelişmekte olan bir ülke olarak, hem özel sektörün hem de kamunun borçlanma oranı önem kazanmaktadır. Ulusal kaynaklardan finansman bulamayan özel sektörün dış kaynaklardan borçlanma maliyeti proje finansman maliyeti olarak projenin değerlendirmesine katılmalıdır.

Tablo 43: KÖİ Finansmanı Başarı Faktörleri

ALAN	BAŞARI FAKTÖRÜ	KAYNAK
Finansman	Yerel pazara erişim kısıtlamalarının ve uluslararası sermaye hareketleri önündeki engeller aşamalı olarak kaldırılmalıdır.	OECD
	Bir KÖİ kurmanın maliyeti, devlet kurumları ve özellikle belediyeler için kilit bir endişedir ve bu süreci kolaylaştıracak fonu bulmak, ortaklık amacıyla bir araya gelmiş tarafların ilk aşaması gereken bir görev olmalıdır.	Plumber
	Kamu, projenin nasıl finanse edileceğini ve sözleşmenin tüm yaşam döngüsü boyunca özel sektör hizmet sağlayıcısına ödeme yapmak için yeterli bütçenin mevcut olup olmayacağını incelemelidir.	BM

Kullanıcıların hizmet karşılığı ödeme yapması beklendiğinde, ücretler, son kullanıcı katılımını teşvik etmek için makul bir seviyede ayarlanmalıdır.	BM
Proje başlamadan önce, kamu otoritesinin projeyi desteklemek için gereken gelir kaynağını sağlaması gerekmektedir.	BM
Bir proje kamu tarafından finansal olarak destekleniyorsa, ulusal bütçede desteklenme oranında kamu finansmanının seviyesi belirlenmelidir.	BM
Proje uygulaması ideal olarak kendi kendini finanse etmelidir.	BM
KÖİ'ler, yetersiz gelir olması durumunda risk altındadır.	BM
Hükümet yatırımda ilerleme kararı aldıysa, proje bir ön test incelemesine tabi tutulmalıdır. Projede hangi yatırım yönteminin fayda/maliyet oranının en fazla olduğu dikkatli bir şekilde araştırılmalıdır.	OECD
Özel sektör katılımının finansal piyasaların gelişmesine yardımcı olabileceği göz önünde bulundurulmalıdır.	OECD
Riske göre ayarlanmış bir tüm ömür maliyet hesaplaması yanı sıra, ödeme ve teşvik mekanizmaları, hizmetin işletilmesi ve ek gelir akışları ve projeden çıkış/devir hükümleri açıkça tanımlanmalıdır	BM
Özel sektör katılımı finansal piyasaların gelişmesine yardımcı olacaktır. Bu tür finansal kaynaklar çoğu ülkenin sigorta ve emeklilik sektörlerinde mevcuttur.	OECD
Proje için yapılacak ekonomik değerlendirme, proje şirketine parasal geri dönüşün ötesinde, projeye ilgili daha geniş ekonomik maliyet ve faydalarla ilgilidir.	Alfen at al.
Projenin doğrudan ve dolaylı ekonomik maliyetlerden ve faydalardan elde edilen net faydaları, projenin ekonomik uygulanabilirliği hakkında fikir edinmek için kullanılmalıdır.	Alfen at al.
Şayet kullanıcı ödemeleri projeyi finanse etmeyecekse, proje risk altında olacağından başka hangi finansman kaynaklarının kullanılacağı ortaya konmalıdır.	OECD
İşlem maliyetlerini mümkün olduğu kadar azaltmak, ortaklığın başarısı için önemli olacaktır.	Plumber
Ülkedeki emeklilik fonları, özel sermaye fonları ve sigorta fonları kullanımıyla daha sofistike altyapı pazarı oluşturulması gerekmektedir.	Colverson &Perera, OECD
KÖİ'lere kamunun desteği yatırım ortamının gelişmesini engelleme ve orta / uzun vadede, kaynak eksikliğine ve kamu finansmanına giderek artan bir bağımlılığa neden olabilir.	Fernando & Rossalini
Kamu subvansiyonu yetkililerinin, işlemlerin ekonomik bir değerlendirmesinden ziyade, siyasi iradenin kararlarından politik olarak etkilenebilecek olmalarına yol açabilir.	Fernando & Rossalini

Büyük projelere kaynak sağlayan yerli bankaların öz kaynaklarının yetersizliği sebebiyle dış kaynaklara yönelmesi, proje finansmanını ikincil bir faiz ile karşı karşıya bırakmaktadır. Bu sebeple ülke ekonomisinin gelişmişliği oranında finansman maliyeti düşecektir. Ancak bu aşamaya gelinmeden önce yeni finans kaynakları yaratılmaya çalışılmalıdır. Bu amaçla Türkiye’de oluşturulan varlık fonu, bireysel emeklilik fonunda biriken paralar veya OYAK gibi ikincil emeklilik fonlarının, özel sermaye fonlarının ve sigorta fonlarının kullanımı için oluşturulacak KÖİ mevzuatına düzenlemeler konulmalıdır. Şayet devlet tüm KÖİ finansmanına bir garanti getirecek ise bu garanti bu fonlara sağlanarak toplumun geniş bir kesimine aktarılabilir fonların garanti altına alınması gerekmektedir. Bu sayede Türkiye özel sektör katılımını genişleterek finansal piyasaların gelişmesine katkı sağlayacaktır.

Türkiye’de KÖİ’lerin bütçe kısıtlamaları sebebiyle uygulanma eğiliminden dolayı, KÖİ sözleşmelerinin gizli maliyetleri ve devlet garantilerinin gerçekçi hesaplamaları tam olarak yapılmamaktadır. Hükümet yatırımda ilerleme kararı aldıysa, proje bir ön test incelemesine tabi tutulmalıdır. Projede hangi yatırım yönteminin fayda/maliyet oranının en fazla olduğu dikkatli bir şekilde araştırılmalıdır. Daha önce de değinildiği gibi para için değer sağlayan ve sosyal refahı artıran projeler risk altında değildir. Proje seçimi çok iyi bir şekilde değerlendirilmelidir. Proje için yapılacak ekonomik değerlendirme, proje şirketine parasal geri dönüşün ötesinde, projeye ilgili daha geniş ekonomik maliyet ve faydalarla ilgilidir. Türkiye, gelişmekte olan bir ülke olduğu için alt yapı yatırımlarının ülke ekonomisine katkıları da göz önünde tutulmalıdır. Projenin doğrudan ve dolaylı ekonomik maliyetlerden ve dolaylı faydalardan elde edilen net faydaları, projenin ekonomik uygulanabilirliği hakkında fikir edinmek için kullanılmalıdır. Riske göre ayarlanmış bir tüm ömür maliyet hesaplaması yanı sıra, ödeme ve teşvik mekanizmaları, hizmetin işletilmesi ve ek gelir akışları ve projeden çıkış/devir hükümleri açıkça tanımlanmalıdır.

Geleceğe yönelik, çocuklarımızın bugünden borçlandırılmaması için kamu, projenin nasıl finanse edileceğini ve sözleşmenin tüm yaşam döngüsü boyunca özel sektör hizmet sağlayıcısına ödeme yapmak için yeterli bütçenin mevcut olup olmayacağı dikkatli bir şekilde incelenmelidir. Şayet proje sübvansé ihtiyacı

duyacaksa proje başlamadan önce, Türkiye'nin projeyi desteklemek için gereken gelir kaynağını sağlaması gerekmektedir.

Kullanıcıların hizmet karşılığı ödeme yapması beklendiğinde, ücretler, son kullanıcı katılımını teşvik etmek için makul bir seviyede ayarlanmalıdır. Bu ayarlamalar Türkiye'de finansmana daha kolay erişmek açısından dolar kuru ile belirlenmektedir. Ancak son yıllarda döviz kurlarında yaşanan dalgalanmalar kullanıcı ücretlerinin, yeniden değerlendirilmesine, aradaki farkın ise kamu tarafından karşılanmasına yol açmıştır. Gerekirse proje sözleşme süreleri daha uzun tutularak kullanıcı ücretlerinin makul seviyede tespiti sağlanmalıdır. Türkiye'de serbest döviz kuru uygulandığı ve dövizlerin yurt dışına çıkışında bir engelleme olmadığı için finansman konusunda yukarıda bahsedilen yenilikçi gelişmeler sağlandıkça döviz kuruna endeksli sözleşme yapılması yöntemi terk edilmelidir.

İşlem maliyetleri KÖİ'lerde oldukça yüksek boyutlara varabilmektedir. Bunların içinde danışmanlık, fizibilite çalışmaları, ihale masrafları gibi konular yer almaktadır. İşlem maliyetlerini mümkün olduğu kadar azaltmak, ortaklığın başarısı için önemli olacaktır. Maliyetleri azaltmanın yolu KÖİ'ler için uygulanan seçim, ihale, sözleşme prosedürlerini standartlaştırmaktan geçmektedir. Oluşturulacak KÖİ kurulunun bir amacı da bu standartlaşmayı sağlayarak işlem maliyetlerini düşürmek olmalıdır.

5.2. Gelir Dağılımı Model Önerisi

Bir KÖİ sözleşmesinde gelir akışlarının garanti edilmemesi hususu genel bir kabul görmüştür. Garanti gelir akışı yerine, KÖİ hizmet sağlayıcısı, hizmetin tespit edilen seviyeye ve niteliğine göre ücretlendirme yapmalıdır. Ödeme mekanizmasının amacı, KÖİ yüklenicisini gerekli standartlarda hizmet vermeye teşvik etmektir. Bu sebeple Türkiye KÖİ projelerinde sözleşme yönetiminde performans gerekliliklerini çok iyi düzenlemeli ve izlemelidir.

Tablo 44:Gelir Dağılımı Başarı Faktörleri

ALAN	BAŞARI FAKTÖRÜ	KAYNAK
Gelir Dağılımı ve Ödeme Mekanizması	Bir KÖİ sözleşmesinde gelir akışları garanti edilmemelidir.	UN, UNDP, European Bank
	Garanti gelir akışı yerine, KÖİ hizmet sağlayıcısı, hizmetin tespit edilen seviyeye ve niteliğine göre ücretlendirilir.	UN, UNDP
	Performans ve ödeme rejimini destekleyen model ilke olarak sözleşme başlangıcında oluşturulmalıdır.	UN, UNDP
	Sözleşmenin yaşam döngüsü boyunca kullanılacak ücretlendirme mekanizması başlangıçta müzakere edilmeli ve sözleşmenin imzalanmasından önce sonuçlandırılmalıdır.	UN, UNDP
	Sözleşme ve yönetim prosedürleri, katı bir biçimde oluşturulmamalı ancak bir prosedür doğrultusunda müzakere edilebilmeli ve mekanizmada değişiklik yapılmasına izin vermelidir.	UN, UNDP
	Performans fiili olarak izlenmeli, şeffaf olmalı ve tarafların performans sapmalarının doğası ve sebebi üzerinde anlaşmaya varması için düzenli olarak toplanmaları tavsiye edilmektedir.	UN
	Performans seviyesi ödeme koşullarını etkiliyorsa, kesinti seviyesi üzerinde taraflar arasında başlangıçta anlaşmaya varılması gerekir.	UN
	Herhangi bir tartışmalı "hizmet arızası" doğrudan bir indirimle yol açmamalı, bunun yerine yönetim kuruluna yönlendirilmeli ve önceden hazırlanmış bir prosedüre göre karar altına alınmalıdır.	UN
	Oluşturulacak ödeme mekanizması uygulamada, hem otoriteye hem de hizmet sağlayıcıya sınırlı esneklik sağlamalıdır.	UN
	Ona göre tamamlanmayan bir şey için ödeme yapmamalıdır.	Yeskombe
	Bazı tesislerin üçüncü taraflara açılması veya kiralanması yolu ile ikincil gelirler elde ediliyorsa kamu ile özel şirket arasında kazancı bölüşmek en iyi uygulamadır.	Yeskombe
	Yetkililerin hizmet kapsamı ve hizmetlerin karşılanabilirlik maliyeti ve bu maliyetlerin altyapı kullanıcılarından alınabilecek payı gerçekçi bir değerlendirmeye tabi tutmaları şarttır.	OECD
	Ödeme mekanizmasının amacı, KÖİ yüklenicisini gerekli standartlarda hizmet vermeye teşvik etmektir.	European Bank
	Uygulanmış ve geçerli ödeme mekanizmaları kullanılmalıdır.	European Bank
Ödeme mekanizmaları, projelerin operasyonel ve stratejik önceliklerini yansıtacak şekilde kalibre edilmelidir.	European Bank	
Basit ödül/ödeme kriterleri uygulanmalıdır.	OECD	

Sözleşme yönetimi hizmetlerin sözleşmeye uygun olarak sürekli ve yüksek bir standartta teslim edilmesini ve buna göre ödemeler veya cezaların belirlenmesi sağlamalıdır.	WB
Herhangi bir ikramiyenin kapsamı sınırlı olmalıdır.	BM
Ücretlendirilen birimlerin sayısı ve bu ödemenin doğruluğunun, hizmet sağlayıcıya üzerinde anlaşmaya varılan bir ilk ödeme planına karşı ödeme yapmak için kullanılan net göstergeler olması gerekir.	BM
Gereksiz yere cezai kesintilerden kaçınılmalıdır.	European Bank
Tedarikçiye önceden kararlaştırılmış bir ücret veya ücret seti ödenmelidir.	BM
Bazı KÖİ sözleşmeleri, maliyetlerin piyasa koşullarına göre ayarlanabilmesi için belirli alt hizmetler için periyodik pazar testleri veya kıyaslama yapılmasını gerektirir.	WB
Tarifeler enflasyon veya diğer ekonomik değişkenlerdeki değişikliklerle veya farklı maliyet türlerinde değişikliklerle veya döviz kuru ile ilişkilendirilebilir.	WB
Risk tahsisi yöntemi hükümet ödeme mekanizmalarını doğrudan etkiler. Örneğin, kullanım temelli bir mekanizma altında, talep riski ya özel sektör tarafından karşılanır ya da paylaşılır.	WB
Çıktı/hizmet özelliklerinin tanımlanması ve performans standartlarının netleştirilmesi ödemelerin iyi tanımlanmış performans gereksinimleriyle ilişkilendirilmesi öncelikli şarttır.	WB
Ödemeler belirli risk faktörlerine tamamen veya kısmen endekslenebilir, böylece hükümet bu riski üstlenir veya paylaşmak durumunda kalır.	WB
Hem ödeme mekanizmalarında hem de teşvik ve ceza mekanizmalarında yeniden düzenleme ve müzakere ihtiyacı olabileceği akılda tutulmalıdır.	WB
KÖİ sözleşmesinde gelir akışlarının garanti edilmemesi gerekir.	UN
Hataların düzeltilmesi ve sistemde gerekli düzeltmeleri yapmak için özel sektöre zaman ve izin tanınmalıdır	UN
KÖİ sözleşmesinin türü ne olursa olsun ödeme mekanizması operasyonel harcamamaları, finans sağlayan kuruluşlara yapılacak ödemeleri ve öz kaynak getirilerini hesaba katmalıdır.	Yeskombe
Kötü hizmet kalitesini cezalandıran kesinti uygulaması genellikle sınırlı olacak şekilde tutulmalıdır.	WB, European Bank
Kamu hizmet ücretlerini mümkün olduğunca düşük tutmak için, KÖİ sözleşmesini mümkün olduğunca uzun yapmalıdır.	Yeskombe
Temel olarak hizmet ücretlerinin sözleşmenin ömrü boyunca aynı olması ve sunulan hizmetin de aynı kalitede devam etmesi gerekmektedir.	UN

Kamu tamamlanmayan bir şey için ödeme yapmamalıdır.	Yeskombe
Devlet bir kullanım garantisi vermiş ise; kullanım azlığından doğacak gelirler sınırlandırılmalıdır.	Yeskombe
Performans seviyesi ödeme koşullarını etkiliyorsa, kesinti seviyesi üzerinde taraflar arasında başlangıçta anlaşmaya varılması gerekir.	BM
Herhangi bir tartışmalı "hizmet arızası" doğrudan bir indirim yol açmamalı, bunun yerine yönetim kuruluna yönlendirilmeli ve önceden hazırlanmış bir prosedüre göre karar altına alınmalıdır.	BM
Erişilebilirlikte bir sorun yaşandığında anında ödeme kesintilerine yol açmalıdır.	WB, UN
Ödeme kesintileri yapılmadan önce proje firmasına performans düzeltmesi için zaman tanınmalıdır.	WB, UN
Şayet hizmet kalitesi proje şirketi tarafından belirgin bir şekilde artırılıyorsa kamu bütçesi uygunluğu oranında firma teşvik için ödüllendirilmelidir.	Yeskombe, UN

KÖİ üst kurulu KÖİ'lerin performans raporlarını değerlendirmeli ve ödemeleri sözleşmede belirtilen performans gereklilikleri doğrultusunda yapmalıdır.

Ancak özel sektör bir projeden ne kadar gelir elde edebileceğini hesaplamaksızın bir projeye yatırım yapmayacaktır. Bu sebeple sözleşmenin yaşam döngüsü boyunca kullanılacak ücretlendirme mekanizması başlangıçta müzakere edilmeli ve sözleşmenin imzalanmasından önce sonuçlandırılmalıdır. Sözleşme ve yönetim prosedürleri, katı bir biçimde oluşturulmamalı ancak bir prosedür doğrultusunda müzakere edilebilmeli ve mekanizmada değişiklik yapılmasına izin vermelidir. Sözleşmede tarafların performans sapmalarının doğası ve sebebi üzerinde anlaşmaya varması için düzenli olarak toplanmaları için bir mekanizma kurulmalıdır. Performans seviyesi ödeme koşullarını etkiliyorsa, kesinti seviyesi üzerinde taraflar arasında başlangıçta anlaşmaya varılması gerekir. Herhangi bir tartışmalı "hizmet arızası" doğrudan bir indirim yol açmamalı, bunun yerine yönetim kuruluna yönlendirilmeli ve önceden hazırlanmış bir prosedüre göre karar altına alınmalıdır.

Bazı tesislerin üçüncü taraflara açılması veya kiralanması yolu ile ikincil gelirler elde ediliyorsa kamu ile özel şirket arasında kazancı bölüşmek en iyi uygulamadır. Bu sebeple Türkiye sağlık sektöründe uygulamaya başladığı YKD modelinde şehir hastanelerinde market, kafe, restoran gibi ikincil hizmetlere yönelik

alanların üçüncü tarafa kiralanması yöntemi ile özel sektöre doğrudan vermek yerine bu alanlardan elde edilecek gelirlerin kamu ile bölüşülmesi konusunu KÖİ mevzuatında düzenlemelidir.

Yetkililerin hizmet kapsamı ve hizmetlerin karşılanabilirlik maliyeti ve bu maliyetlerin altyapı kullanıcılarından alınabilecek payı gerçekçi bir değerlendirmeye tabi tutmaları şarttır. Uygulanmış ve geçerli ödeme mekanizmaları kullanılmalıdır. Türkiye hâlihazırda bulunan KÖİ sözleşmelerinden elde ettiği tecrübeleri değerlendirmelidir. Bazı KÖİ sözleşmeleri, maliyetlerin piyasa koşullarına göre ayarlanabilmesi için belirli alt hizmetler için periyodik pazar testleri veya kıyaslama yapılmasını gerektirir. KÖİ üst kurulu bu araştırmaları yapmaya veya dış danışmanlara yaptırmaya yetkili kılınmalıdır.

Ödeme mekanizmaları, projelerin operasyonel ve stratejik önceliklerini yansıtacak şekilde kalibre edilmelidir. Basit ödül/ödeme kriterleri uygulandığında KÖİ'lerin başarı şansı yükselmektedir. Ödeme mekanizmasını hizmetin sürekli ve yüksek bir standartta teslim edilmesini ve buna göre ödemeler veya cezaların belirlenmesini sağlamalıdır. Çıktı/hizmet özelliklerinin tanımlanması ve performans standartlarının netleştirilmesi ödemelerin iyi tanımlanmış performans gereksinimleriyle ilişkilendirilmesi öncelikli şarttır. Şayet proje şirketi performansı belirgin bir şekilde artırıyor ise ikramiye verilmesi düşünülmelidir. Ancak herhangi bir ikramiyenin kapsamı sınırlı olmalıdır. İkramiye mekanizmasının YKD modelinde kullanılması sağlık sektöründe belirgin bir iyileşme sağlam kapasitesi yaratacaktır.

İkramiye uygulaması yanında hizmet kesintileri ve performans eksikliği cezalandırılmalıdır. Performans gereklilikleri için özel sektöre düzeltme şansı ve zamanı verilmesi gerekmektedir. Kötü hizmet kalitesini cezalandıran kesinti uygulaması genellikle sınırlı olacak şekilde tutulmalıdır. Ancak hizmet kesintisi doğrudan cezalandırılmalıdır. Gereksiz yere cezai kesintilerden kaçınılmalıdır. Diğer taraftan KÖİ işbirliğinin gereği olarak hem ödeme mekanizmalarında hem de teşvik ve ceza mekanizmalarında yeniden düzenleme ve müzakere ihtiyacı olabileceği gerçeğinden yola çıkılarak sözleşmede yeniden müzakere yolları açık tutulmalıdır.

Devlet bir kullanım garantisi vermiş ise; kullanım azlığından doğacak gelirler sınırlandırılmalıdır. Türkiye'nin şu anda uyguladığı proje boyunca kullanım garantisi yöntemi derhal terk edilmelidir.

5.3. Devlet Garantileri ve Sübvansiyon Model Önerisi

Türkiye'nin beyaz filler sendromu da denilen iyimser tahmin hatasına düştüğü projeler olduğu ve büyük kamu zararları ile karşı karşıya kaldığı, Türkiye'ye özgü dezavantajlar bölümünde izah edilmiştir. Literatür güvenilir hizmet talebi/kullanım tahminleri oluşturmak için fazladan gayret sarf etmek gerektiğini belirtmektedir. Türkiye, tüm tecrübe ve gayretlerini birleştirerek bu kısır döngüden çıkmalıdır. Özel sektörün genelde daha yüksek teminatlı taleplere sahip projeleri tercih edeceği aşikârdır. Özel sektörün ilgisini çekmek ve finansman elde edilmesini kolaylaştırmak maksadıyla bu tahminler şayet abartılıyor ise; ilgili projenin yapılması durdurulmalı ve para için değer sağlayan projelerin üretilmesi için bu gayretler yoğunlaştırılmalıdır.

Tablo 45: Devlet Garantileri ve Sübvansiyon Başarı Faktörleri

ALAN	BAŞARI FAKTÖRÜ	KAYNAK
Devlet Garantileri ve Sübvansiyon	Güvenilir hizmet talebi/kullanım tahminleri oluşturmak için fazladan gayret sarf etmek gerekmektedir.	European Bank
	Özel sektörün genelde daha yüksek teminatlı taleplere sahip projeleri tercih edeceği aşikârdır.	European Bank
	Garanti edilen talep eşiğinin çok yüksek veya çok düşük olması, fayda/maliyet üzerinde önemli bir etkiye sahip olabilir.	European Bank
	Kullanım tahminlerinde diğer sosyo-ekonomik parametrelerin ve ticari faktörlerin de hesaba katılması gerekir.	European Bank
	Devlet bir kullanım garantisi vermiş ise; kullanım azlığından doğacak gelirler sınırlanmalıdır. Yeskombe	Yeskombe
	Kamu bir projeyi uygun maliyetli hale getirilmek veya hizmet ücretlerini düşürmek için yapım aşamasında finansal bir katkı sağlar ise bu sözleşmede ayrıca düzenlenmelidir.	Yeskombe

Kullanım tahminlerinde diğer sosyo-ekonomik parametrelerin ve ticari faktörlerin de hesaba katılması gerekir. Türkiye de gelişmekte olan bir ekonomi olarak alt yapısını halen düzenlemektedir. Bu sebeple altyapı yatırımları bir ağ oluşturmak durumundadır. Osmangazi Köprüsü, Kuzey Marmara Otoyolu, Avrasya Tüneli gibi projeler bir birleri ile bağlantılı ve talep oranının projelerin bitmesine bağlı olduğu projeler zincirini oluşturmaktadır. Tüm projeler bitmeden verilen

garantiler birbirini tetikler durumda kalmıştır. Bu sebeple Türkiye kullanım garantilerini süre ve gelirler açısından sınırlandırmalıdır.

Ayrıca kamu bir projeyi uygun maliyetli hale getirilmek veya hizmet ücretlerini düşürmek için yapım aşamasında finansal bir katkı sağlar ise bu sözleşmede ayrıca düzenlenmelidir. Yapılan bu düzenleme ile Türkiye bütçesine yükü hesaplanmalı ve proje başlamadan kaynak ayrılmalıdır.

6. YÖNETİM VE OPERASYON SÜRECİ

KÖİ sözleşmeleri temelden kamu sözleşmelerinden ayrılmaktadır. Geleneksel kamu sözleşmesi bir hizmet veya tesisin yapımı için yetkilendirilen özel sektör temsilcisinden beklenen çıktıyı tanımlamak üzere dizayn edilmektedir. Köİ'ler ise bir işbirliği üzerine kurulmuş, çıktılar yerine sürece odaklanmış sözleşmelerdir. Bu sebeple Köİ sözleşmelerini yönetmek, geleneksel hükümet sözleşmelerini yönetmekten farklılık göstermektedir. Köİ'lerin uzun vadeli ve karmaşık yapısı, sözleşmelerin uzun süresi sözleşme yönetimini kritik yapmaktadır. Ayrıca sözleşmenin belirtilen bu özellikleri dolayısı ile Köİ sözleşmelerinin yönetimi, sözleşmenin tüm ömür beklentilerini karşılayacak şekilde esnek olmalıdır.

Sözleşme yönetimi, yukarıda Türkiye için bir model önerisi oluşturulmaya çalışılan proje seçiminden risk yönetimine, gelir dağılımından finansmana tüm konuların, kamu ile özel sektör arasında düzenleneceği temel yasal yapıyı oluşturacaktır. Yapının baştan düzgün, şeffaf her iki tarafın beklentilerini ortaya koyan, anlaşmazlıkları çözümlene mekanizmaları oluşturan ve en önemlisi proje başarısını ve para için değer sağlamasını garanti eden bir yöntem içermesi gerekmektedir.

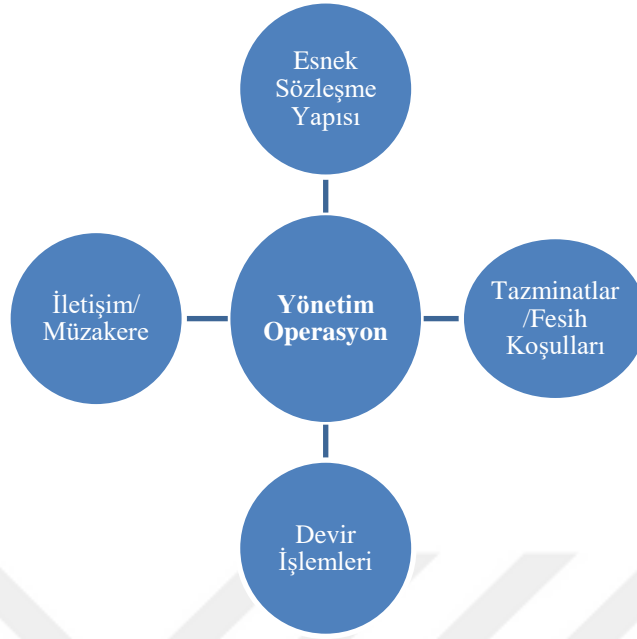
Sözleşme yapısı temel olarak; sözleşme yönetim kurumlarının kurulmasını, Köİ performans ve risk izleme mekanizmasını, müzakere yöntemlerini ve varlıkların yönetimini içermelidir. Bu sayede sözleşme hizmetlerin sözleşmeye uygun olarak sürekli ve yüksek bir standartta teslim edilmesini ve buna göre ödemeler veya cezaların belirlenmesini sağlayacak, risk dağılımını belirleyecek ve hükümetin sorumlulukları ve riskleri etkin bir şekilde yönetmesine imkân tanıyacaktır. Ayrıca projenin ömrü boyunca meydana gelmesi muhtemel değişikliklerin (hem riskler hem de fırsatlar) etkili bir şekilde tespit edilip sözleşmeye uyarlanmasını ve sözleşme

sonunda varlıkların devredilmesinin, sağlıklı bir şekilde gerçekleşmesini mümkün kılacaktır.

Türkiye’de sözleşmeler bir ticari sır olarak görüldüğü için, sözleşme içeriklerini incelemek ve yorum yapmak mümkün olmamaktadır. KÖİ projeleri bakımından dünyada birinci sırada gelen İngiltere’de ise; KÖİ sözleşmeleri internet üzerinden tüm halka açıklanmaktadır. Ticari sır olarak kalması gerekenlerin haricindeki detaylara dahi ulaşılabilmesi sözleşmelerin kamuoyunda tartışılmasına, incelenmesine imkân tanımadığından, sözleşme yapıları Türkiye’de farklı kurumların, farklı projeler için oluşturduğu ve kısıtlı bir kamusal çerçevede değerlendirilip geliştirildiği bir alan olmaktadır. Hatalı tasarlanmış veya kamuoyu tarafından tartışma konusu olmuş projelere yönelik bilgiler ise; basına sızmış, eksik bazen yanlış, yanıltıcı bilgilerden oluştuğu için bu alanda tartışmalara yapıcı etki yapmak yerine, manipüle edici bir etki yaratmaktadır.

Yukarıda izah edilmeye çalışılan, öneminden ve Türkiye’de yaşanan eksikliklerden dolayı, sözleşme yönetimi ülke için çok kritik bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu alanın gelişmesi için sözleşme yönetimi ve alt konularında Türkiye için model önerisi Şekil 12’de sunulan model üzerine inşaa edilmiştir. Bir sözleşmede temel konuları ele alan bu modellemede sözleşme bir problem çözme mekanizması yaratmalı ve bu mekanizma ile müzakere ve iletişim kanalları açık tutularak işbirliği ruhuna uygun olarak, esnek bir sözleşme tasarımına ulaşmak mümkün olabilmelidir. Sözleşme tazminat, devir ve gerekirse fesih işlemleri konusunda açıklığa yer vermeyecek düzenlemeleri kapsamalıdır. Bu düzenlemeler ile her iki tarafın da lehine veya aleyhine olan hususlar baştan bir kabul sağlayacak şekilde sözleşmede yer bulmalıdır.

Şekil 13: Sözleşme Yapısı Bileşenleri



6.1. Sözleşme Yönetimi ve Operasyon Model Önerisi

Sözleşme yönetim yapılarını oluşturmak demek, hükümet içinde sözleşme yönetimi sorumluluklarını tanımlamak ve özel sektör ile ilişkinin nasıl yönetileceğini belirlemek demektir. Ayrıca, KÖİ sözleşmelerinin uzun vadeli doğası nedeniyle sözleşmenin ömrü boyunca farklı zamanlarda farklı sözleşme yönetimi becerilerinin gerekli olduğu akılda tutulmalıdır.

Tablo 46: Operasyon ve Sözleşme Yönetimi Başarı Kriterleri

ALAN	BAŞARI FAKTÖRÜ	KAYNAK
Operasyon ve Sözleşme Yönetimi	KÖİ sözleşmelerini yönetmek, geleneksel hükümet sözleşmelerini yönetmekten farklılık gösterir.	WB
	KÖİ'ler uzun vadeli ve karmaşıktır ve sözleşmede tüm senaryolardaki gereklilikler ve kurallar belirtilemez.	WB
	KÖİ sözleşmelerinin yönetimi, sözleşmenin tüm ömür beklentilerini karşılayacak şekilde esnek olmalıdır.	WB
	İyi tasarlanmış bir sözleşme açık, kapsamlı ve taraflar için kesinlik oluşturmalıdır.	WB, UN
	Sözleşme, taşınmazların ve hizmet sunumunda kullanılacak varlıkların sahibinin kimin ve hangi yasal dayanaklara dayandığını belirtmelidir.	UN
	Sözleşme, sözleşme süresinin bitiminde varlıkların ve operasyonların devir işlemini yönetmelidir.	WB

Sözleşme hizmetlerin sözleşmeye uygun olarak sürekli ve yüksek bir standartta teslim edilmesini ve buna göre ödemeler veya cezaların belirlenmesini sağlamalıdır.	WB, UN, OECD
Sözleşme yönetimi özel sektörün sözleşmeye uyma derecesini ve hizmet performansını denetleyerek, sözleşmenin tüm ömrü boyunca sık ve sağlam raporlama mekanizmalarının uygulanması yoluyla hükümetin sözleşme altındaki sorumluluklarını verimli bir şekilde yerine getirmesini sağlamalıdır.	WB
Sözleşme ile sorumluluklar ve risk dağılımı korunur ve hükümetin sorumlulukları ve riskleri etkin bir şekilde yönetmesi sağlanır.	WB
Sözleşme ile dış çevrede meydana gelen değişiklikler (Hem riskler hem de fırsatlar) etkili bir şekilde tespit edilip uyarlanır.	WB
Sözleşmelere proje için uygun bir yönetim organizasyonu eklenmeli ve daha sonra buna bağlı kalınmalıdır.	UN
Yönetim yapısı, basit servis değişikliklerinin minimum maliyetle hızla kabul edilmesine izin vermelidir.	UN
KÖİ sözleşmesinde, KÖİ yönetimini yürütecek kamu kurumu, bir sözleşme yöneticisini (Veya yönetim ekibinin) ve KÖİ'nin yönetiminde rol alacak diğer kuruluşların tanımlanmasını içermelidir.	WB
Sözleşme yönetim ekibi projenin başından itibaren sürece dâhil edilmelidir.	European Bank, WB
Bir projenin yönetilmesi için kamu açısından tam zamanlı bir proje direktörüne ihtiyaç vardır.	WB, Engel at al.
KÖİ'nin yönetimi konusunda yetkilendirilen yöneticinin veya yönetim ekibinin yeterli kaynağı, uygun kıdemi ve becerileri bulunmalıdır.	WB
Ülkede bir KÖİ birimi bulunuyorsa bu birimden bir yetkilinin de yönetim birimine verilmesi doğru bir yaklaşımdır.	Yeskombe
Sözleşme yöneticisi, sözleşmeye uygunluğu sağlamalı, performans standartlarını ve hizmet kalitesini izlemeli ve kullanıcılara ve kamuya bilgi sağlamalıdır.	Yeskombe
Sözleşmede planlı inceleme ve düzenleme mekanizmaları yaratılmalıdır.	WB
Hükümet, sözleşme yöneticisinin özerkliğinin ne kadar olduğu konusunda net olmalıdır. Tanınan takdir yetkisi içinde serbest olmalıdır.	WB
Başarılı bir proje için yönetim özerkliğinin şarttır. Kamu yönetiminde bütünlüğün sağlanmasının yolu, şeffaflığın azaltılması ve karar verme süreçlerinde yönetim özerkliğinin sınırlandırılmamasını gerektirmektedir.	OECD
Yöneticinin yetkisini aşan durumlarda, yüksek düzeyli bir görevli veya Maliye Bakanlığı gibi başka bir kuruluşa danışması veya onay alması gerekliliği tanımlanmalıdır.	WB
Uygulayıcı kurum çıktıları veya hizmet ve performans standartlarını izleyerek, özel sektörün ortaklık çerçevesindeki yükümlülüklerini yerine getirmesini sağlamalıdır.	WB

Hizmet performansını ve sözleşme uygunluğunu izleme çoğunlukla sözleşme yöneticisi ve yönetim ekibinin sorumluluğunda olsa da, düzenlemeye tabi sektörlerde sektör düzenleyici kurum izleme sorumluluğunun bir kısmını veya tamamını üstlenebilir.	WB
Yetki ve hizmetin niteliğine bağlı olarak, hali hazırda proje hizmet konusu ile uzmanlaşmış kamu görevlilerinden bir kadroyu bir özel sektör tüzel kişiliğine devretme ihtiyacı duyulabilir.	UN
Yönetimde etkinliğin sağlanması için üst düzey yöneticilerin katıldığı yıllık toplantı, sözleşme performansının izlenmesi için üç aylık, hesap kesimleri ve raporlamalar için aylık ve operasyonel işlemler için haftalık toplantılar yapılmalıdır.	UN
Özel olarak işletilen altyapı projelerinden sorumlu makamlar, ilgili ticari süreçleri yönetme ve onların özel sektör meslektaşları ile eşit olarak görev yapabilme kapasitesine sahip olmalıdır.	OECD
Yetkililer, özel sektör katılımcıları ile eşit bir ortak olarak hareket etmek için gerekli yeterlilikleri oluşturmalı ve buna yönelik maliyetler genel proje tasarımının bir parçası olarak değerlendirilmelidir.	OECD
Özellikle fayda/maliyet oranını artırmak için sözleşme boyunca karar vermede takdir yetkisi gereklidir.	OECD
Uyuşmazlıkların çözümü için sözleşmede baştan bir düzenleme yapılmasını önermekte ve bu durum yeniden müzakereye ihtiyaç duyulmayacak şekilde düzenlenmelidir.	WB, European Bank, OECD, Yeskombe
Sözleşme uyuşmazlık çözümü ve sözleşme feshiyle başa çıkma mekanizmalarını uygulamaya koymanın yanı sıra ne zaman ve nasıl müzakere edileceğine karar vermeyi de içermelidir.	WB
Projenin başında, finansal modelleme, daha kısa bir sözleşme süresinin mümkün olabileceğini gösteriyorsa da, işletme faydasının artırılması açısından sürenin kısa tutulması doğru değildir.	UN
Sözleşme süresi, varlığın özel sektör için uygun bir gelir yaratması ve ikincil yatırımlara izin vermesi için yeterince uzun olmalıdır.	UN
Hizmet sağlayıcısına yapılan genel ödeme makul bir geri dönüş sunmalıdır.	UN
Sözleşme ticarete engel olmamalı veya tekel oluşturmamalıdır.	UN
Sözleşmede, yetkili yargı organları ifade edilmelidir.	UN
Hizmet sağlayıcı, kayıtları düzgün bir şekilde tutmak ve onları kolayca erişilebilir hale getirmekle yükümlü tutulmalıdır.	UN
Kamu otoritesinin, projelerle ilgili tüm kayıtları denetleme ve denetleme hakkını saklı tutması gerekir.	UN
Sözleşmenin başlangıcında, taraflar arasında sözleşmenin yaşam döngüsü boyunca yayınlanacak bilgi seviyesi ve türü hakkında bir anlaşma yapılmalıdır.	UN
KÖİ hizmet sağlayıcıları uzun vadede bir miktar hisse senedi almaları teşvik edilmelidir.	AB

Yetkililer "sözleşmelere kutsallık" atfetmemelidirler. İlgili tüm taraflar mali açıdan dezavantajlı oldukları zaman bile yükümlülüklerini yerine getirmelidirler.	OECD
Denetleme birimi, sözleşme tasarımı yapan ve sözleşmeyi yürüten ekipten ayrı olmalıdır.	WB
Dış denetim kurulu, denetçi ve bilirkişi heyeti, mali ve resmi olarak yönetimden bağımsız olmalı ve eylemleri sıkı şeffaflık şartlarına tabi olmalıdır.	Engel at al.

KÖİ sözleşmelerini yönetmek, geleneksel hükümet sözleşmelerini yönetmekten farklılık gösterir. Ancak Türkiye, KÖİ'leri de geleneksel sözleşmeler yolu ile yönetme eğilimi içerisindedir. Çünkü KÖİ felsefesi işbirliği ve müzakere üzerine kurulmuştur. Herhangi bir KÖİ projesine yönelik müzakere ve düzenleme bilgisi kamuoyuna yansımamış, tartışmalı projelerde bile bir düzenleme yapılmamıştır. Osman Gazi Köprüsünde olduğu gibi devlet düzenleme ihtiyacını müzakere yerine, kendi vergi gelirlerinden feragat etme ve fiyat azaltışını devlet bütçesinden karşılama yoluna gitmiştir. Bu durum bize katı sözleşme mantığının halen kamuda KÖİ'lerde de uygulanmakta olduğunu göstermektedir. Sözleşme bilgilerinin kamuoyu ile paylaşılmamış olması bu konuda geçerli bir veri toplamayı da imkânsız kılmaktadır.

Oysa KÖİ'ler uzun vadeli ve karmaşıktır ve sözleşmede tüm senaryolardaki gereklilikler ve kurallar belirtilemez. Yaşam döngüsü boyunca karşılaşılabilecek riskler ve fırsatlar konusunda esnek bir yapı ile kurulması para için değer oranının artırılmasına imkân sağlayacaktır. Bu sebeple Türkiye KÖİ sözleşmelerinin yönetimini, sözleşmenin tüm ömür beklentilerini karşılayacak şekilde esnek olarak tasarlamak zorundadır. Ancak iyi tasarlanmış bir sözleşme aynı zamanda açık, kapsamlı ve taraflar için kesinlik de oluşturmaldır. Keskinlik ve esneklik zıt kavramlar olsa da, sözleşme keskinliğini hiçbir konuyu açıkta bırakmayacak şekilde tanımlanması gerektiği için gerektirmektedir. Örneğin sözleşme, taşınmazların ve hizmet sunumunda kullanılacak varlıkların sahibinin kimin ve hangi yasal dayanaklara dayandığını belirtmelidir. Bu konuda bir esneklik sağlamak mümkün değildir. KÖİ varlıkları devlete aittir. Varlıklar devlete ait iken sözleşme sonunda tesisin yeniden işletmeye verilme koşulları ve yeniden ihale edilebilme şartlarının tanımlanması bu esnekliği sağlayacaktır.

Türkiye sözleşme yönetimi ile hizmetlerin sözleşmeye uygun olarak sürekli ve yüksek bir standartta teslim edilmesini ve buna göre ödemeler veya cezaların belirlenmesini, özel sektörün sözleşmeye uyma derecesini ve hizmet performansını denetleyerek, sözleşmenin tüm ömrü boyunca sık ve sağlam raporlama mekanizmalarının uygulanması yoluyla hükümetin sözleşme altındaki sorumluluklarını verimli bir şekilde yerine getirmesini, sorumluluklar ve risk dağılımını, projenin değişikliklere ayak uydurmasını ve sözleşme süresinin bitiminde varlıkların ve operasyonların devir işlemini en etkin şekilde yönetmek zorundadır.

Türkiye bu etkin sözleşme yönetimini oluşturmak için KÖİ'lerden sorumlu bir KÖİ üst kurulunu oluşturmalıdır. Oluşturulacak kurul vasıtası ile KÖİ'lerin yönetimi, denetimi, bütçe uygunluğu sağlanmalıdır. Üst bağımsız bir kurul olması göreceli olarak mali ve resmi olarak yönetimden bağımsız olmasını sağlayarak etkinlik verimlik ve şeffaflık sağlayacaktır.

Bu kurul vasıtası ile KÖİ yönetimini yürütecek kamu kurumu, bir sözleşme yöneticisini (veya yönetim ekibinin) ve KÖİ'nin yönetiminde rol alacak diğer kuruluşların tanımlanması sözleşmeye eklenmelidir. Kamu tarafından atanacak bu kamu yöneticisi tam zamanlı olarak bu KÖİ'nin yönetiminden sorumlu tutulmalıdır. Etkinliğin sağlanması ve devamlılık için yöneticinin projenin başından itibaren sürecin içinde olan bir kamu yetkilisi olması gerekmektedir. Bu personel KÖİ kurulundan olabileceği gibi projenin uygulayıcısı olan bakanlıktan üst düzey bir yetkili olması da mümkün kılınmalıdır.

KÖİ'nin yönetimi konusunda yetkilendirilen yöneticinin veya yönetim ekibinin yeterli kaynağı, uygun kıdemi ve becerileri bulunmalıdır. Sözleşme yöneticisi, sözleşmeye uygunluğu sağlamalı, performans standartlarını ve hizmet kalitesini izlemeli ve kullanıcılara ve kamuya bilgi sağlamalıdır. Hükümet, sözleşme yöneticisinin özerkliğinin ne kadar olduğu konusunda net olmalıdır. Tanınan takdir yetkisi içinde serbest olmalı ve belirli bir özerkliği bulunmalıdır. Çok uzun vadede projenin işletilmesi, gözetimi, değişikliğe uyum sağlaması açısından KÖİ'lerde yönetim özerkliği sağlanmalıdır. Özellikle fayda/maliyet oranını artırmak için sözleşme boyunca karar vermede takdir yetkisi gereklidir. Oluşturulacak yönetim yapısı, basit servis değişikliklerinin minimum maliyetle hızla kabul edilmesine izin

vermelidir. Diğer taraftan kamu yönetiminde bütünlüğün sağlanmasının yolu, şeffaflık ve denetimler ile sağlanmalıdır.

Denetimin sağlanması için sözleşmede planlı inceleme ve düzenleme mekanizmaları yaratılmalıdır. Üst kurulun KÖİ performans, ödemeler ve kalite standartlarında işletildiğinden emin olabilmesi için düzenli raporlara erişimi KÖİ yasası ile sağlanmalıdır.

Yöneticinin yetkisini aşan durumlarda, KÖİ üst kurulu yetkiyi elinde bulundurmalı ve gerekirse ilgili bakanlık yetkilerinin katılımı ile karar verilmelidir. Yönetimde etkinliğin sağlanması için üst düzey yöneticilerin katıldığı yıllık toplantı, sözleşme performansının izlenmesi için üç aylık, hesap kesimleri ve raporlamalar için aylık ve operasyonel işlemler için haftalık toplantılar yapılmalıdır. Yıllık toplantılara KÖİ üst kurulunda KÖİ yöneticilerinin, özel sektör temsilcilerinin, uygulayıcı bakanlık yetkililerinin ve gerekirse sektör temsilcilerinin katılımına izin verilmelidir.

Uyuşmazlıkların çözümü, yeniden müzakere, devir, fesih ve tazminatlar KÖİ sözleşmesinin temel parçaları olmalıdır. Bu konular aşağıda daha detaylı olarak ele alınacaktır.

Projenin başında, finansal modelleme, daha kısa bir sözleşme süresinin mümkün olabileceğini gösteriyorsa da, işletme faydasının artırılması açısından sürenin kısa tutulması doğru değildir. Sözleşme süresi, varlığın özel sektör için uygun bir gelir yaratması ve ikincil yatırımlara izin vermesi için yeterince uzun olmalıdır. Özel sektörün gelir beklentisi ile hizmet sağlayıcısına yapılan genel ödeme makul bir geri dönüş sunmalıdır. Türkiye özellikle garanti verilen projelerde, tahminin tutturulmadığı tesisler için ödeme yapmak yerine sözleşme süresini uzatma seçeneğini değerlendirerek bütçe zararından kaçınmalıdır.

Ancak sözleşme ile ticarete engel olmamalı veya tekel oluşturmamalıdır. Özel sektörün piyasadaki bağımsız bir alanda faaliyet göstermesine ve piyasadaki hâkim konumunu kötüye kullanmasını Rekabet Üst Kurulu ile birlikte KÖİ Kurulu denetlemelidir.

Sözleşme ile hizmet sağlayıcı, kayıtları düzgün bir şekilde tutmak ve onları kolayca erişilebilir hale getirmekle yükümlü tutulmalıdır. KÖİ yöneticisinin temel

görevlerinden biri bu kayıtların tutulmasını ve saklanmasını sağlamak olmalıdır. Gerekli olanların üst kurula sunulması da bu yöneticinin görevleri arasında olmalıdır. Kamu otoritesinin, projelerle ilgili tüm kayıtları denetleme ve inceleme hakkını sözleşmede saklı tutması gerekir. Türkiye’de sözleşmenin başlangıcında, taraflar arasında sözleşmenin yaşam döngüsü boyunca yayınlanacak bilgi seviyesi ve türü hakkında bir anlaşma yapılmalıdır.

6.2. İletişim ve Yeniden Müzakere Model Önerisi

Türkiye’de KÖİ felsefesini tam olarak uygulamaya geçirilmediği için KÖİ’lerin yönetim ve işleyişi de tam olarak yerleşmiş bir konu olamamıştır. KÖİ’leri modern anlamda ortaya çıkmasında etkili olan Sir John Egan raporu; işbirliği, müzakere ve ortak yarar sağlayan yeni bir sözleşme modeli olarak “ortaklık sözleşmesi” fikrinden yola çıkmış ve bağlayıcı bir sözleşmenin gerekli olmayabileceği, özel sektör ile işbirliğine ve müzakereye dayalı anlaşmalar yapılabileceğini ifade etmektedir. Bu yeni tür işbirliği ile taraflar arasındaki ilişkinin güven, işbirliği ve müzakereye dayandırılması gerektiği ortaya konulmuştur.

Türkiye KÖİ felsefesinde yatan işbirliği ve müzakere gerekliliğini tam olarak anlamamış veya uygulamaya geçirememiştir. Kamuoyunda tartışılan hiçbir projede, ilgili şirket ile müzakere edildiği, anlaşma sağlandığına yönelik haber çıkmamış olması bu savımızı destekler niteliktedir.

Tablo 47: İletişim ve Yeniden Müzakere Başarı Faktörleri

ALAN	BAŞARI FAKTÖRÜ	KAYNAK
İletişim ve Yeniden Müzakere	Taraflar arasında iyi bir iş ortaklığı odaklı ilişki sürdürülmelidir.	AB
	Özel sektör ile görüşüp, iletişim kurarak kamu sektörü, projenin operasyon boyunca fayda/maliyet değerini korumalıdır.	OECD
	Kurumların yanı sıra hükümet, uygulayıcı kamu kurumu ile özel sektör arasındaki iletişim yapısını belirlemelidir.	WB
	Sözleşme değiştirme süreci, ihtiyaç olduğunda gerçekleştirilebilecek basitlikte olmalıdır.	BM, OECD
	Sözleşmede koşulların bir projenin süresi boyunca değişebileceği göz önünde bulundurulmalı ve sözleşmeler bu değişiklikleri karşılayacak kadar esnek olmalıdır.	OECD
	Sözleşmelere yeniden müzakere zamanları veya müzakereye tabi tutulabilecek koşulları açıkça dâhil etmek gerekmektedir.	OECD

Anlaşmazlıkları çözmek için proje yönetim yapısı içine önceden arabuluculuk ve danışmanların kullanılabilceği bir süreç eklenmelidir.	BM, WB
Sözleşme yönetimi, sözleşme ayarlamaları, uyuşmazlık çözümü ve sözleşme feshiyle başa çıkma mekanizmalarını uygulamaya koymanın yanı sıra ne zaman ve nasıl müzakere edileceğine karar vermeyi de içermelidir.	WB
Gereksiz anlaşmazlıkların birikiminden kaçınmak için, günlük toplantılardan, üst düzey yönetim tartışmalarına, hakemlik işlemlerine ve resmi anlaşmazlık çözüm mekanizmalarına doğru yükselen bir seviyede bir mekanizma kurulması önerilmektedir.	WB, OECD
Sözleşmeli yapının bir parçası olarak kalıcı ve aktif inceleme kurulları, anlaşmazlık komiteleri kurulmalı ve tarafların ilişkilerini güçlendirmek için işletilmelidir.	OECD, Engel at al.
Yönetici personelin ve ortaklığın bir bütün olarak performansını tartışmak için en az yılda bir defa kamu ve özel sektör üst düzey temsilcileri arasında toplantı düzenlenmelidir	BM
Hatalar ve uyuşmazlık çözümleri için test edilmiş ve kanıtlanmış sözleşme hükümleri kullanılmalıdır. (Denenmiş ısmarlama çözümlerden kaçınma)	AB
Anlaşmazlıkları çözmek veya talepleri desteklemek için gelecekte gerekli olabilecek tüm ilgili sözleşme konularının kapsamlı kayıtları tutulmalıdır.	AB
Kamu yararına hareket etme yükümlülüğü, sözleşmeler, düzenleme ve yasal çerçeveler ile sağlanmalı kişisel davranışlardan kaçınılmalıdır	OECD
Öngörülemeyen bir durum varsa hükümet riski haklı bulan bir gözle sözleşmeyi yeniden müzakere etmelidir.	OECD
Orijinal anlaşmayı esastan değiştiren herhangi bir yeniden müzakere halka açık halde yapılmalıdır.	OECD, Yeskombe
Müzakere ile başlangıç maliyetleri değiştiği zaman teşviklerin bozulmamasını sağlamak için sözleşmeye bağlı düzenlemelerde ve projenin sonraki aşamasında izleme kapasitesinde özel dikkat gösterilmelidir.	OECD
Beklenmedik olaylarda sorumluluklar ve risk dağılımı ile ilgili hükümler sözleşmede yer almalıdır.	OECD
Gelecekteki sözleşme yöneticisini KÖİ sözleşmesinin tasarım aşamasında sürece dâhil etmek, değişim yönetim süreçlerinin uygulamada uygulanabilir olmasını artıracaktır.	WB
Sözleşme yönetimi ekipleri iyi kaynaklara sahip olmalıdır.	AB
KÖİ yöneticilerinin iyi bir anlayışa ve pratik tecrübeye sahip olmaları gerekmektedir.	AB
Yönetim yapısı, basit servis değişikliklerinin minimum maliyetle hızla kabul edilmesine izin vermelidir.	UN

Devlet kurumu ile özel sektör arasındaki ilişkinin sınırları da önemli olduğundan ilişki güvene dayalı ancak belirli sınırlar içerisinde devam ettirilmelidir.	WB
Yeniden müzakereleri değerlendirirken komite, sözleşme değişikliği ile projenin kârlılığını ne artırmalı ne de azaltmalıdır.	Yeskombe

Türkiye yapacağı tüm KÖİ sözleşmelerinde bu işbirliğini ve müzakere sürecini tanımlamalı ve yaşama geçirmelidir. Yapılacak işbirliği ile bir kazan-kazan modeli geliştirilmeli, böylece YİD ve YKD modelleri ile devletin zarara uğratıldığına yönelik olarak yapılan eleştirilere son vermelidir. Hatalı dizayn edilmiş projelerin yeniden müzakere edilip, her iki tarafın da kazançlı çıkacağı müzakere mekanizmaları KÖİ yasasında belirtilebilir ya da oluşturulması tavsiye edilen üst kurulun bu amaçla görevli kılınması düşünülebilir.

Bu aşamadan sonra yapılacak sözleşmelerde Türkiye; özel sektör ile görüşüp, iletişim kurarak, kamu sektörünün projenin operasyon boyunca fayda/maliyet değerini koruması için araçları tanımlamalıdır. Oluşturulacak iletişim mekanizması haricinde kurumların yanı sıra hükümet, uygulayıcı kamu kurumu ile özel sektör arasındaki iletişim yapısını belirlemelidir.

Üst kurul tarafından oluşturulacak tüm projelerde sözleşmede koşulların bir projenin süresi boyunca değişebileceği göz önünde bulundurulmalı ve sözleşmeler bu değişiklikleri karşılayacak kadar esnek olmalıdır. Gerektiğinde sözleşme değiştirme süreci, ihtiyaç olduğunda gerçekleştirilebilecek basitlikte olmalıdır.

Oluşturulacak tüm sözleşmelere bir müzakere süreci eklenmeli, bu süreç ve mekanizma tanımlanmalıdır. Bu süreç içerisinde yeniden müzakere zamanları veya müzakereye tabi tutulabilecek koşulları açıkça belirtilmelidir. Sözleşme yönetimi, sözleşme ayarlamaları, uyuşmazlık çözümü ve sözleşme feshiyle başa çıkma mekanizmalarını uygulamaya koymanın yanı sıra ne zaman ve nasıl müzakere edileceğine karar vermeyi de içermelidir.

Gereksiz anlaşmazlıkların birikiminden kaçınmak için, günlük toplantılardan, üst düzey yönetim tartışmalarına, hakemlik işlemlerine ve resmi anlaşmazlık çözüm mekanizmalarına doğru yükselen bir seviyede bir mekanizma kurulması önerilmektedir. Bu mekanizma günlük işleyişleri ve performans izlemesi yönündeki

değişiklikleri, başka bir makama ihtiyaç duymaksızın, KÖİ kendi yönetimi içerisinde yapılabilir. Ancak sözleşmeyi değiştirme ile ilgili ve ödeme mekanizmasını etkileyen her husus üst kurul tarafından müzakere edilmelidir. Üst kurul gerekirse anlaşmazlıkları çözmek için arabulucuların veya danışmanların kullanılmasına yetkili kılınmalıdır.

Oluşturulması tavsiye edilen üst kurul her bir KÖİ projesinin yönetici personelin ve ortaklığın bir bütün olarak performansını tartışmak için en az yılda bir defa toplantı düzenlemelidir. Bu toplantılara bakanlıkların ve sektör temsilcilerinin gerektiği oranda katılımı sağlanmalıdır.

Sözleşme değişikliği veya müzakereye yönelik tüm görüşmeler kayıt altına alınmalı ve hem üst kurulda, hem KÖİ yönetiminde muhafaza edilmelidir. Yapılacak müzakereler ve değişikliklerin özel sektör zararına yol açmaması önemlidir. Kamu kurumu çalışanların devlet yararı bahanesi ve ön yargılar ile davranması gerekmektedir. Tüm proje boyunca özel sektörün kâr maksimizasyonu yönünde davranışları olacağı unutulmamalı ve piyasa içerisinde bu yönde talebin belirli bir aşmaya kadar gerçekçi olduğu kamu çalışanları tarafından anlaşılması gerekmektedir. Bu sebeple kamu yararına hareket etme yükümlülüğü, sözleşmeler, düzenleme ve yasal çerçeveler ile sağlanmalı kişisel davranışlardan kaçınılmalıdır. KÖİ yöneticisi ve gerekirse KÖİ üst kurulu bu yöndeki davranışları gözetmelidir. Devlet kurumu ile özel sektör arasındaki ilişkinin sınırları da önemli olduğundan ilişki güvene dayalı ancak belirli sınırlar içerisinde devam ettirilmelidir.

Sözleşme süresinin on ila yirmi yıl arasında değiştiği KÖİ pazarında öngörülemeyen durumların olabileceği bilinmelidir. Beklenmedik olaylarda sorumluluklar ve risk dağılımı ile ilgili hükümler sözleşmede yer almalıdır. Risk yönetimi bölümünde tavsiye edildiği gibi risk senaryoları oluşturulmalı ve riskler kategorize edilmelidir. Böyle bir durumun oluşması halinde hükümet riski haklı bulan bir gözle sözleşmeyi yeniden müzakere etmelidir. Yeniden müzakereleri değerlendirirken komite, sözleşme değişikliği ile projenin kârlılığını ne artırmalı ne de azaltmalıdır. Ancak orijinal anlaşmayı esastan değiştiren herhangi bir yeniden müzakere halka açık halde yapılmalıdır.

Müzakere ile ücretlerde veya teşviklerde bir değişikliğe gidilmiş ise KÖİ'nin performansı ve hizmet kalitesi açısından izlenmesi üst kurul tarafından daha dikkatli yapılmalıdır.

Sözleşmenin yönetilebilmesi ve bazı alanlarda gerekli operasyonel değişikliklerin yapılabilmesi için KÖİ üst kurulu kamu adına her bir projeye KÖİ yöneticisi atamalıdır. Gelecekteki sözleşme yöneticisini KÖİ sözleşmesinin tasarım aşamasında sürece dâhil etmek, değişim yönetim süreçlerinin uygulanabilir olmasını artıracaktır. Ancak KÖİ yöneticisi kişilerin seçiminde özel sektör tecrübesi de olan personelin seçimi ve iyi bir anlayışa ve pratik tecrübeye sahip kişilerin olmasına dikkat edilmelidir. Oluşturulacak bu sözleşme yönetimi iyi kaynaklara sahip olmalıdır. KÖİ yönetim yapısı, basit servis değişikliklerinin minimum maliyetle hızla kabul edilmesine izin vermelidir.

6.3. Tazminatlar ve Fesih Model Önerisi

KÖİ sözleşmeleri belirli koşullarda sözleşmenin feshedilmesini ve bu durumda her iki taraf için de geçerli olan ödemeleri yani tazminatları düzenlemelidir. Tazminatlar; projede gecikme olması durumunda özel sektörün kamuya ödeyeceği veya sermaye harcaması ve operasyonel harcamalarda meydana gelen öngörülemeyen artışlar ile ilgili kamunun özel sektöre ödeyeceği tazminatları içerir.

Bir sözleşmenin kamu tarafından fesih durumu kamu otoritesi tarafından KÖİ sözleşmesi şartnamelerinde değişiklik yapıldığında, kamu otoritesinin eylemlerinden kaynaklanmayan, ancak kamunun sorumluluk üstlendiği olaylarda ve yasada değişiklik olduğunda meydana gelebilir.

Diğer bir önemli değişiklik geçici mücbir sebeplerdir. Özel sektörün kendi elinde olmadan dış kaynaklı sebepler ile projeyi geciktirmesi veya performansını tutturamaması durumunda kamudan bir tazminat almasını veya cezaya maruz kalmamasını düzenleyen durumlardır. Bazı mücbir sebepler; yangın, patlama, kaza sonucu oluşan hasarlar, sivil itaatsizlik olayları, grevler, hizmet için gerekli ara malzemelerin temininde yaşanan güçlükler olarak sayılabilir.

Tablo 48: Tazminatlar ve Fesih Başarı Kriterleri

ALAN	BAŞARI FAKTÖRÜ	KAYNAK
Tazminatlar ve Fesih	Erken sona erdirme, gelecek KÖİ projelerini olumsuz etkileyebileceğinden, son çare olmalıdır.	WB
	Sözleşmenin erken sona erdirilebileceği koşulların belirlenmesi gerekmektedir.	WB, Yeskombe
	Şayet sözleşme erken sonlandırılmak zorunda kalırsa sözleşmede net prosedürler ve hükümler içermelidir.	WB
	Sözleşmede, sözleşmeyi kimin feshedebileceği ve hangi nedenle olabileceğini ve her durumda tazminat ödemesi yapılıp yapılmayacağını belirtmek gereklidir.	WB
	Sözleşme, servis sağlayıcının sözleşmeyi erken veya vadede feshetmek istediğinde yapılması gerekenlere ilişkin özel düzenlemeleri içermelidir.	UN
	Erken sonlandırma durumunda her iki taraf için de olası tazminatları içermelidir.	WB
	Sözleşmede işletmeci şirkete otorite tarafından verilen garantiler ve bu garantiler karşılığı verilmesi gereken yetki ve tazminatlar belirtilmelidir.	UN
	Mücbir sebepler ile kamu tesisi devraldığında, makul olarak en azından ödenmiş borç veya hasarlar için finansman sağlayanlara bir fesih tazminatı ödemesi yapılmalıdır.	Yeskombe
	Sözleşme bir YİD veya YKİD ise mülkiyetin sözleşme iptali ile devri söz konusu olursa bir transfer cezası uygulanmasını da içermelidir.	UN
	Kamu kurumunun borç verenleri harekete geçmeye “teşvik etmesi” için elinde tazminat hükümlerini içeren bir silah olarak sözleşmeyi düzenlemesi gerekmektedir.	Yeskombe
	Varlıkların kamuya devredilmesini gerektirecek şartlar açıkça belirtilmelidir.	BM

Sözleşmelerin uzun süre için yapılmış olası zaman içinde değişikliklere gidilmesini gerekli kılsa da bazen, proje sonlandırılmak durumunda kalabilecektir. Ancak erken sona erdirme, gelecek KÖİ projelerini olumsuz etkileyebileceğinden, son çare olmalıdır.

Türkiye KÖİ’lerde sözleşme fesih yetkisini oluşturulacak üst kurula vermelidir. Ancak fesih kararına projeyi oluşturan kurum veya bakanlığın görüşünün eklenmesi doğru bir yaklaşım olacaktır. KÖİ’ler konusunda düzenlenecek her sözleşmede sözleşmenin erken sona erdirilebileceği koşulların açıkça tanımlanması yapılmalıdır.

Sözleşmeler genelde kamu kurumları tarafından feshedilmektedir. Özel sektörün sözleşme feshetmesi mücbir sebepler hariç genelde uygulanmamaktadır. Ancak bu durum da olasılıklar içinde tutulmalıdır. Bu sebeple oluşturulacak tüm sözleşmelerde, sözleşmeyi kimin feshedebileceği ve hangi nedenle olabileceği ve her durumda tazminat ödemesi yapılıp yapılmayacağı açıkça ortaya konulmalıdır. Ayrıca genelde rastlanmasa da özel sektörün sözleşmeyi erken feshetmek istediğinde yapılması gerekenlere ilişkin özel düzenlemeler sözleşmede yer almalıdır. Kamu kurumunun borç verenleri harekete geçmeye “teşvik etmesi” için elinde tazminat hükümlerini içeren bir silah olarak sözleşmeyi düzenlemesi gerekmektedir.

Fesih şartları belirlendikten sonra sözleşmeye her iki taraf için de olası tazminatları eklemek gerekmektedir. Fesih durumunda devlet tarafından verilen garantiler ve bu garantiler karşılığı verilmesi gereken yetki ve tazminatlar yer almalıdır. Mücbir sebepler ile kamu tesisi devraldığında, makul olarak en azından ödenmiş borç veya hasarlar için finansman sağlayanlara bir fesih tazminatı ödemesi yapılmalıdır. Sözleşme bir YİD veya YKİD ise mülkiyetin sözleşme iptali ile devri söz konusu olursa bir transfer cezası uygulanmasını da içermelidir.

Fesih haricinde sözleşmenin bitiminde varlıkların kamuya devredilmesini gerektirecek şartlar açıkça belirtilmelidir. Devir esnasında mülkiyet ve varlıkların güncel durumu önem kazanacağından sözleşmede devir ayrıca ele alınmıştır.

6.4. Devir Model Önerisi

KÖİ sözleşmelerinde genelde mülkiyet kamuya aittir. Ancak işletici firma sözleşmenin sonunda varlıkları, teçhizatı, tesisi ve işletme ile ilgili tüm donanımı kamuya bırakmaktadır. Bu sebeple bir KÖİ sözleşmesinin yönetimindeki nihai görev, sözleşme döneminin sonunda varlıkların ve operasyonların geçişini yönetmektir. Bu geçiş yaklaşım sözleşmede açıkça tanımlanmalıdır. Bu tanımlama varlıkların kalitesinin nasıl belirleneceği ve değerlendirileceği, varlığın devredilmesine ilişkin bir ödeme yapılıp yapılmayacağına ve herhangi bir ödemenin miktarının nasıl belirleneceğine yönelik kararları içerir.

Özellikle Türkiye'nin sağlık sektöründe uyguladığı YKD modeli ve YİD modelinde varlıkların devri özel önem arz etmektedir. Çünkü sözleşme bitiminde kamu aynı tesiste kendisi hizmete devam etmek zorunda kalacak veya bir başka

firmaya işletim hakkını devredecektir. Bu durumda varlıkların ve donanımın kullanılabilir, güncel, bakımlarının yapılmış olması hizmet devamlılığı açısından kritik önem kazanacaktır.

Türkiye’de henüz kapanışa ulaşmış bir proje bulunmadığı için bu konuda elde edilmiş bir tecrübe yoktur. Ancak birçok proje son on yıl içerisinde hayata geçirildiği için gelecek yıllarda birçok proje sona gelecektir. Türkiye elinde kullanılamaz durumda tesisler bulmamak için sözleşmeleri devir konusunda doğru oluşturmalı ve varlıkların son dönemdeki durumlarını takip etmelidir.

Ayrıca Türkiye’nin sözleşme bitiminde sözleşmeleri yeterli performans göstermiş firmalar ile sürdürme niyeti ve imkânının sözleşmelerde tanımlanması özel sektörü yeterli bakım konusunda teşvik edecektir.

Tablo 49: Devir Başarı Kriterleri

ALAN	BAŞARI FAKTÖRÜ	KAYNAK
Devir	Bir KÖİ sözleşmesinin yönetimindeki nihai görev, sözleşme döneminin sonunda varlıkların ve operasyonların geçişini yönetmektir.	WB
	Sözleşme başlangıcında varlıkların devri gerektiğinde veya sözleşme sonunda belirlenmiş bir varlık/taşınmaz veya donanım/teçhizat durumu bulunmasını sağlamak için mekanizma kurulmalıdır.	BM
	Sözleşmede varlıkların kalitesinin nasıl belirleneceği ve değerlendirileceği, varlığın devredilmesine ilişkin bir ödeme yapılıp yapılmayacağına ve herhangi bir ödemenin miktarının nasıl belirleneceğine yönelik kararlar bulunmalıdır.	WB
	Sözleşme yönetimi ekipleri, beklenen sözleşme sonu iade koşullarının farkında olmalı ve hazırlık çalışmalarının, bakım ve varlık yönetiminin tamamlandığından dolayısıyla sözleşme sonrası şartların yerine getirildiğinden emin olmalıdır.	WB
	Tesisin, KÖİ sözleşmesinin sonunda kamuya devredilmesi durumunda son yıllarda yapılması gereken bakımların aksatılmadığından emin olunmalıdır.	WB, Yeskombe
	Bağımsız eksperlerin katılımı varlıkların durumu hakkında önemli bilgi sağlayacaktır.	WB
	KÖİ sözleşmesi boyunca hukuki mülkiyet çok az önem taşımaktadır. Bununla birlikte, bu durum sözleşmesinin sonunda açık bir şekilde en önemli konu haline gelir.	Yeskombe
	KÖİ sözleşmesi süresinin bitiminden önce bakım standartlarına ulaşılması için madde konulmalı ve bu yapılmazsa, son dönemde ödeme kesintileri yapılmalıdır.	Yeskombe

KÖİ sözleşmesinin son birkaç yılı için, gerekli standardı karşılayacak herhangi bir bakımın maliyetini karşılamak için hem proje şirketi hem de kamunun kontrolü altında bir teminat mektubu alınabilir.	Yeskombe, WB
Varlıkların durumu fesih tarihinden birkaç yıl önce denetim ile değerlendirilmelidir.	WB

Bir KÖİ sözleşmesinin yönetimindeki nihai görev, sözleşme döneminin sonunda varlıkların ve operasyonların geçişini yönetmektir. KÖİ sözleşmesi boyunca hukuki mülkiyet çok az önem taşımaktadır. Bununla birlikte, bu durum sözleşmesinin sonunda açık bir şekilde en önemli konu haline gelir. Sözleşme süresince varlıkların devri gerektiğinde veya sözleşme sonunda belirlenmiş bir varlık/taşınmaz veya donanım/teçhizat durumu bulunmasını sağlamak için bir mekanizma kurulmalıdır. Türkiye KÖİ üst kurulu tarafından atayacağı KÖİ yöneticisi ile varlıkların durumunu sürekli takip etmelidir. Söz konusu yönetici ve sözleşme yönetimi ekipleri, beklenen sözleşme sonu iade koşullarının farkında olmalı ve hazırlık çalışmalarının, bakım ve varlık yönetiminin tamamlandığından, dolayısıyla sözleşme sonrası şartların yerine getirildiğinden emin olmalıdır. Ayrıca yönetim ekibi tesisin, KÖİ sözleşmesinin sonunda kamuya devredilmesi durumunda son yıllarda yapılması gereken bakımların aksatılmadığından emin olunmalıdır.

KÖİ üst kurulu geliştireceği standart yönergeler ile sözleşmede varlıkların kalitesinin nasıl belirleneceği ve değerlendirileceği, varlığın devredilmesine ilişkin bir ödeme yapılıp yapılmayacağına ve herhangi bir ödemenin miktarının nasıl belirleneceğine yönelik kararlar oluşturmalıdır. Varlıkların durumu fesih tarihinden birkaç yıl önce denetim ile değerlendirilmelidir. Şayet bu denetimde teknik konularda değerlendirme yapılması gerekirse KÖİ üst kurulu KÖİ yönetiminin talebi doğrultusunda bağımsız eksperlerin ve danışmanların bu değerlendirme sürecinde görevlendirilmesi hususunda yetkili olmalıdır.

KÖİ sözleşmesi süresinin bitiminden önce bakım standartlarına ulaşılması için sözleşmede düzenleme yapılmalı, son birkaç yılı için, gerekli standardı karşılayacak herhangi bir bakımın maliyetini karşılamak için hem proje şirketi hem de kamunun kontrolü altında bir teminat mektubu alınmalıdır. Teminat mektubu yerine son dönemde ödeme kesintileri yapılması diğer bir yöntemdir.

SONUÇ

KÖİ'ler küreselleşmenin ve kapitalizmin getirdiği bir yaklaşım olan YKY'nin bir ürünüdür. Yaşadığımız yüzyılın ünlü düşünürü Habermas (2007:166) batı dünyasının kendi çıkarları doğrultusunda hegemonyacı finans ve ekonomi politikalarının dayattığı küresel düzenlemenin başarısız olduğu görüşündedir. Bu görüşü destekleyen Held (2004:58) ise; 1,2 milyar insanın günde bir dolardan az, dünya nüfusunun ise % 46'sının iki dolardan az bir paraya geçindiği, nüfusun %20'sinin dünya gelirin % 80'ini tükettiği bir dünyada, yaşam şansının eşitsiz dağılımına işaret etmiştir. Bu sebeple kalkınmakta olan ülkeler için malların serbest dolaşımının harika bir amaç gibi görünmesine rağmen fakirlerin dünya pazarına entegrasyonu ile son derece savunmasız bir konumda kalacaklarını vurgulamaktadır. Bu sebeple uzun vadeli yatırımların sağlık, eğitim ve kritik altyapı yatırımlarına aktarılmasının sağlanarak, şeffaf, güvenilir siyasi kurumların gelişmesine olanak sağlanmasını tavsiye etmektedir.

KÖİ'ler küreselleşme ve kapitalizmin dayattığı YKY yaklaşımının bir uygulaması olarak Habermas ve Held'in dikkat çekmeye çalıştığı sıkıntıları doğru kullanılamazlarsa, yaratma eğilimindedir. Bu tavsiyeler üçüncü dünya ülkeleri için söylenmiş gibi görünse de aslında tüm ülkeler için geçerlidir. Gelir dağılımının eşitsizliği Türkiye için de büyük bir sorundur ve giderek kötüleşme eğilimi içindedir.

KÖİ'ler doğru tasarlanır ve yönetilirse tüm bu olumsuzluklardan sıyrılarak, sosyal refah sağlamada, gelir eşitsizliğinin düzeltilmesinde, para için değer sağlanmasında, sermaye piyasalarının genişletilmesinde, alt yapının iyileştirilmesinde, ekonominin geliştirilmesinde eşsiz imkânlar sağlama kapasitesine sahiptir.

Ancak tasarımı doğru yapılamaz ise; yaratması beklenen bu etkileri ters yönde işletme ihtimali, büyük bir risk oluşturmaktadır. O yüzden KÖİ'ler ile ilgili Türkiye'de sürdürülen tartışmalar koşulsuz destek ve karşıtlık noktasında sürdürüldüğü sürece bir sonuca varılamayacaktır. Asıl tartışılması gereken KÖİ'lerin ne zaman, nerede kullanılacağı, nasıl dizayn edileceğidir. Bu tezin de amacı olan

uluslararası standartlara, bilimsel verilere dayalı, şeffaflığı ve hesap verebilirliği artırarak, kamu yönetiminin gelişmesine katkıda bulunacak, önceden belirlenmiş kriterlere uyum sağlanması hedeflenmelidir.

Türkiye’de yapılacak olan KÖİ yatırımlarının sosyal refahı, insanlar arasında ve cinsler arasında eşitliği sağlamaya yönelik, ticareti genişleten, verimlilik, yenilikçilik sağlayan özellikle eğitim ve teknolojik alt yapıya yöneltmesi hedeflenmelidir.

Bu hedefi gerçekleştirmek için öncelikle hukukun üstünlüğünün sağlanması gerekmektedir. Hukukun üstünlüğünün sağlanmadığı bir ülkeye dürüst yatırımcıların gelmesi, şeffaflığın sağlanması, hesap verebilirliğin gelişmesi mümkün değildir. Bunların olmadığı ortamda da sağlıklı bir KÖİ pazarı oluşması mümkün değildir.

Hukukun üstünlüğü, oluşturulacak KÖİ yasası ile KÖİ pazarını kapsamalı ve şeffaf, adil, eşit bir ortam sağlamalıdır. KÖİ konusunda Türkiye’de hâlihazırda bulunan 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun, 3996 sayılı YİD modeline ilişkin kanun, 4749 sayılı kamu-özel ortaklığı modeliyle yaptırılacak işlerde, hazinenin borç üstlenme taahhüdü vermesine olanak sağlayan kanun, 6456 sayılı KÖİ’lere verilecek garantinin çerçevesini belirleyen kanun, 6428 sayılı, Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İşbirliği Modeli Kanunu ve sektörel düzenlemeler yapan ek kanun maddeleri, yapılacak KÖİ kanunu ile bir KÖİ çerçevesi altında birleştirilmelidir.

KÖİ alanındaki kanun ve yönetmeliklerin sayısındaki artış engellenmeli, mevzuatta dağınıklığa son verilmelidir. KÖİ çerçeve yasası ile uygulama birliği sağlanmalı ve idari uygulamalarda belirli bir standardizasyonun oluşması sağlanmalıdır.

Oluşturulacak KÖİ yasası ile KÖİ’ler konusunda bir üst kurul oluşturulmalı bu üst kurul hem kamu kurumlarına KÖİ danışmanlığı yapmalı, hem de KÖİ politikaları, prosedürleri oluşturmalıdır. Kamu kurumlarının KÖİ alanında proje planlama ve yönetim süreçlerinde uzmanlığa dayalı kurumsal kapasitelerinin geliştirilmesi ihtiyacı bu kurul aracılığı ile sağlanmalıdır. Sözleşme, proje seçimi, risk yönetimi konularında standartlaşma kurum aracılığı ile sağlanmalıdır. KÖİ uygulamalarına ilişkin geleceğe yönelik yol haritası niteliğinde bir strateji belgesi bu

kurul tarafından hazırlanarak, Türkiye KÖİ politikaları ortaya konulmalıdır. KÖİ politika ve uygulamalarının koordinasyonun güçlendirilerek, projelerin bütçe üzerindeki risk ve etkilerini ölçebilecek etkin bir izleme ve değerlendirme sistemi oluşturulması kurul aracılığı ile sağlanmalıdır. KÖİ'lerin denetim ve gözetimi bu kuruma verilmeli böylece uygulayıcı ve denetleyici kurumların ayrılması sağlanmalıdır.

Bu yasa ile KÖİ'lerin seçimi, fizibilitesi, risk yönetimi, teşvikler, garantiler, tazminatlar ve bütçe yönetimi açıklığa kavuşturulmalıdır. Tüm süreçlerin yöntem ve teknikleri tanımlanmalı veya süreçlerden sorumlu kurum veya kuruluşlar tanımlanmalı, detayları yasa ile oluşturulacak kuruma bırakılarak, yönetmelikler ile düzenlenmelidir.

KÖİ modeliyle yürütülecek kamu yatırımlarında eğitim, sağlık, bilim-teknoloji, sektörlerine öncelik verilmesi, adalet, güvenlik, teknolojik araştırma sektörlerinin paylarının artırılması gerekmektedir. Özellikle enerji yatırımları tüm dünyada artan biçimde uygulandığı gibi yenilenebilir enerji sektöründe artırılmalı, gerektiği oranda desteklenmelidir.

Türkiye seçim aşaması ve proje fizibilitesi hususlarını daha titizlikle yapmalı, KÖİ'lere verilen aşırı siyasi destekten vaz geçmelidir. Bu sayede aşırı iyimser talep tahminleri yapılmasının önüne geçilmelidir. Hâlihazırda yürütülen projelere ilişkin tecrübeler ve veriler kullanılarak yeni projelerde hata oranı düşürülmelidir.

Aşırı iyimser talep riskinin önlenmesi için bir diğer husus bütçe kısıtlamasından kaçmak ve dış finansmana ve özel sektör borçlanmasına erişim için KÖİ kullanımı yönteminden vaz geçilmelidir. Oluşturulacak üst kurul ile Türkiye'ye özgü bir "kamu sektörü karşılaştırıcısı" geliştirilmeli projelerin kamu eli ile mi yoksa özel sektör vasıtası ile mi yapılacağına bu karşılaştırıcı ile karar verilmelidir. Karşılaştırıcı projelerin nitel ve nicel değerlendirme kriterlerini içermeli, yaşam boyu maliyet yaklaşımını içermelidir. Ayrıca her bir projenin ikincil veya üçüncül faydaları değerlendirilmelidir. Karşılaştırma sonucunda özel sektör tercih edilecekse, Türkiye özel sektör borçlanmasını daha fazla artıracak büyük projelere yönelmektense, cari açığı azaltacak verimli projelerin seçimine gayret göstermelidir.

4749 sayılı kanun ile KÖİ yolu ile yapılacak projelerin finansmanına getirilen garanti aşamalı olarak KÖİ yasası ile kaldırılmalıdır. Garantilerin uzun ve orta vadede KÖİ pazarını devlet bağımlığına sokacağı unutulmamalıdır. Daha para için değer sağlayan projelerin seçilmeye başlaması ile ilgili kanuna ihtiyaç kalmaması sağlanmalıdır. Ayrıca KÖİ pazarının genişletilmesi, yabancı doğrudan yatırımların gelmesi için gayret sarf edilmesi gerekmektedir.

KÖİ yasası KÖİ projelerine verilen devlet garantilerini düzenlemeli, ömür boyu garanti yaklaşımından vaz geçilerek, belirli bir süre veya proje bazında belirli aşamalar ile sınırlandırılmalıdır. Süre veya sınırlama ne olursa olsun, garantilerden elde edilecek gelirlerin proje bedelinin belirli bir oranını geçemeyeceği yasa ile düzenlenmelidir.

KÖİ ruhu ve felsefesinin kamu tarafından anlaşılması için seminer, konferanslar ve paneller kurumlarca düzenlenmeli veya destek olunmalıdır. KÖİ'nin ortaklık yaklaşımı felsefesinin anlatılması sağlanmalıdır. Ortaklık yaklaşımı içinde ne özel sektörün projeden zarar etmesi, ne de kamu zararı oluşmasını önlemek için müzakere yöntemleri geliştirilmeli ve sözleşmelere eklenmelidir.

KÖİ projelerine paydaş katılımının sağlanması için proje bilgileri halk ile gerektiği kadar paylaşılmalı, özellikle büyük projelerde ilgili STK'ların ve sektör temsilcilerinin katılımı ile toplantılar yapılmalıdır. Büyük projelerin parlamento onayından geçirilmesi zorunluluğu sağlanmalı, yaşanacak zaman kaybı, kamuoyunun ilgisine ve bilgisine başvurmanın önüne geçmemelidir.

Bu çalışma hazırlanırken KÖİ konusunda uygulamaları olan kurum yöneticileri ile derinlemesine mülakat yapma ihtiyacı görülmüş ve kamu görüşü tezin içerisine dahil edilerek daha gerçekçi bir model oluşturulmak istenilmiştir. Oluşturulacak modellemede kamu sektörü ve özel sektör temsilcilerinin kritik başarı faktörlerine verecekleri sayısal değerlendirme ile bir derecelendirme oluşturulmak istenmiştir. Bu derecelendirme ile Türkiye'nin öncelikli ihtiyaç duyduğu KÖİ yaşam alanları belirlenmeye çalışılacak ve ihtiyaçlar kademelendirilerek model oluşturma yoluna gidilecekti. Ancak kamu yetkilileri ticari sınırlar ile ilgisi olmayan basit bilgi veya görüşü bile paylaşmaktan çekinmiştir. Bilgi talepleri anlaşılabilir bir şekilde daha üst kademeye sorulma ihtiyacı olduğu gerekçesi ile bekletilmiş, sonrasında ise

reddedilmiştir. Kamunun bu alanda göstermiş olduğu tavır araştırmanın önündeki en önemli sınırlama olmuştur.

Bu olumsuz yaklaşımın nedeninin kamuoyunda tartışılan projelerin yarattığı olumsuz hava olduğu değerlendirilmiştir. Ancak bir proje yanlış yürütülmüş olsa veya bu yönde yanlış bir algıya maruz kalmış olsa bile kamunun halktan bu bilgileri saklama eğiliminde olması anlaşılabilir değildir. Projenin yanlışlığı veya gerçek bilgiler paylaşılarak kamuoyunun bu konuda yanıltıldığı hususunda açıklama yapmak kamunun görevi olmalıdır. “Türkiye’de yaşayan herkes vergilerinin nasıl kullanıldığı konusunda bilgilendirmeyi hak etmektedir” diye düşünen bir kurumsal düşünce gelişimin öncüsü olacaktır.

Bu sebeple KÖİ projelerinin sözleşmeleri kurulacak bir internet sitesi aracılığı ile paylaşılmalıdır. İngiltere’nin KÖİ’lerin kamu hizmeti sağlaması nedeniyle işlem ve operasyonlarının ticari sır olarak görülemeyeceği hususundaki yaklaşımı benimsenmelidir.

Şeffaflık ve hesap verebilirliğin artırılması için Türkiye’nin KÖİ’lerin performanslarını ve bütçeye olası etkilerini de kamuoyu ile paylaşması demokratik bir yaklaşım olacaktır.

Sonuç olarak Türkiye KÖİ pazarını yeni bir yasa ile düzenleyerek, bilimsel yöntemler ile oluşturulmuş, şeffaf, hesap verebilir, öngörülebilir bir ortamda, sosyal refahı artıracak, cari açığı düşürecek, para için değer sağlayacak, eşitliği ve gelir dağılımını artıracak, ticaretin ve piyasanın gelişmesine katkı sağlayacak projelere yönlendirerek, sürdürülebilir kalkınma stratejisine kuvvet çarpanı olarak eklemelidir.

KAYNAKÇA

- Akintoye, Akintola & Beck, Matthias. (2001). Framework for Risk Assessment and Management of PFI Projects. Glasgow: Glasgow Caledonian University.
- Alfen, Hans Wilhelm, Kalidindi, Satyanarayana N., Ogunlana, Stephen, ShouQing Wang, Martinus P. Abednego, Andrea Frank-Jungbecker, Yu-Chien Amber Jan, Yongjian Ke, YuWen Liu, L. Boeing Singh, GuoFu Zhao, (2009) (Ed: Hans Wilhelm Alfen) in Public-Private Partnership in Infrastructure Development Case Studies from Asia and Europe. Germany:Docupoint Magdeburg GmbH.
- Tvarnø, Christina D., Andersen, Henrik, Cao, Fuguo, & Wang, Ping (2010). "Public-Private Partnerships An International Analysis - From a Legal and Economic Perspective" (Ed.:Christina D. Tvarnø). EU Asia Inter University Network for Teaching and Research in Public Procurement Regulation, Journal of European Union and Asia Link http://openarchive.cbs.dk/bitstream/handle/10398/8422/public-private_partnership.pdf?sequence=1 (Erişim Tarihi:19.09.2017).
- Ataay, Faruk (2018). Neoliberalizm, Düzenleyici Devlet ve Yönetişim, (Ed.: Veysel Erat, Cengiz Ekin, İbrahim Arap). Kamu Yönetimi içinde (s.275-294) Ankara:Nika Yayınevi.
- Aydın, Selim (1994). Bilgi Çağında İnsan, İzmir:TÖV Yayınları.
- Bayansar, Reha (2018). Kamu Özel Ortaklıkları. (Ed.: Akif Özer ve Ufuk Ayhan). Kamu Yönetimi Tartışmaları içinde (s.235-247). Ankara:Gazi Kitapevi.
- Bayrak, M. Burcu (2018). Yönetim Biliminde Yöntem Sorunu ve Kimlik Krizi Üzerine Bir Değerlendirme. (Ed.:Veysel Erat, Cengiz Ekin, İbrahim Arap). Kamu Yönetimi içinde (s. 191-220) Ankara: Nika Yayınevi.
- Bayramoğlu, Sonay (2005). Yönetişim Zihniyeti- Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü. İstanbul:İletişim Yayınları.
- Bovaird, Tony (2004). "Public Private Partnership: from Contested Concepts to Prevalent Practice". International Institute of Administrative Science, <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0020852304044250> (Erişim Tarihi:28.09.2018).
- Boz, Selman Sacit (2013). "Kamu Özel İşbirliği (PPP) Modeli", İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi Cilt: 4 Sayı:2. <http://inonu.dergipark.gov.tr/inuhfd/issue/22408/239839> (Erişim Tarihi:10.10.2018).
- Bozkurt, Cevdet (2009), "4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun Son Değişiklikler (5812 Sayılı Kanunda) Dikkate Alınarak Genel Bir Değerlendirmesi". Denetişim Dergisi, Kamu İç Denetçiler Derneği, <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/208942> (Erişim Tarihi: 24.001.2018).

- Buisson, Chiristian (2006). "PPP For Urban Transportation and Light Rail Projects: Planning, Construction and Operation". Worl Bank, <http://siteresources.worldbank.org/Intransport/Resources/336291-1122908670104/1504838-1157987224249/9transdev.pdf> (ErişimTarihi: 07.12.2017).
- Burke, Rory (2007) Project Management Techniques. Cape Town: Burke Publishing.
- Cartlidge, Duncan (2006). Public Prriate Partnership in Construction. London:Taylor And Francis Group.
- Caruso, Gina & Weber, Rachel (2008). Getting The Max for The Tax: An Examination of BID Performance Measures. (Ed.:G. Morcöl, L. Hoyt, J.W. Meek & U. Zimmermann). In Business İmprovement Districts: Research, Theories and Controversies. New York: CRC Press.
- Collin, S. Olof (1998). "In the Twilight Zone: A Survey of Public-Private Partnerships in Sweden, Public Productivity & Management Review. Vol. 21, No. 3 (Mar., 1998), (p. 272-283).
- Colverson, Samuel and Perera, Oshani (2012). "Harnessing the Power of Public-Private Partnerships: The Role Of Hybrid Financing Strategies in Sustainable Development". International İnstite For Sustainable Development, http://www.iisd.org/pdf/2012/harnessing_ppp.pdf (Erişim Tarihi:04.11.2017).
- Cammon, Richard (2000). "The East Asia Region: Do Public-Private Partnerships Make Sense?". (Ed.:S. P. Osborne.) in Public-Private Partnership, London: Routledge.
- Çamur, Adil (2018). "Kamu Özel Sektör Ortaklığı Nedir? Ne Değildir? Türkiye Uygulamaları Üzerine Değerlendirme", (Ed: Veysel Erat, Cengiz Ekin, İbrahim Arap). Kamu Yönetimi içinde (s.383-402.) Ankara:Nika Yayınevi.
- Çelik F. Eda (2013) "Hizmet Sunumuna Katılım ve Kamu Özel Ortaklıkları". www.yayed.org/uploads/yuklemeler/inceleme-21.pdf (Erişim Tarihi:21.02.2018).
- Çevikbaş Rafet (2012). "Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Türkiye Uygulamaları". Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi, Cilt:1, Sayı:2, Aralık 2012.
- Çolak, D. Çağrı (2016). "Yeni Sağ'ı Oluşturan Bileşenlerin Birbiri ile Çelişen Kavramları Üzerine Bir Değerlendirme" International Journal of Social Science, Number: 44, (p. 351-361), Spring II 2016.
- Daniel, Bergvall (2008). "Joint Meeting on Public Private Partnership; The Future Of PPP Use". Budget Department, Ministry of Finance, Sweden, <https://www.oecd.org/mena/governance/41752711.pdf>, (ErişimTarihi:22.11.2018).
- Delmon, Jeffrey (2014). Creating A Framework For Public-PrivatePartnership PPP Programs A Practical Guide For Decision-Makers. World Bank Group Publishing.
- Demir, Ömer ve Acar, Mustafa (2005). Sosyal Bilimler Sözlüğü. (6.Baskı). İstanbul: Adres Yayınları.

- Durgun, Şenol, (2001). “Sağdaki Değişmeler ve Sağ’ın Yeniden Yükselişi”. Türkiye Günlüğü, Sayı.17, Ankara.
- Dünya Bankası (2018). Doing Business 2019, Training for Reform, Economy Profile Turkey. <http://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/t/turkey/TUR.pdf> (Erişim Tarihi:02.11.2018).
- Eğilmez, Mahfi (2014). “Kendime Yazılar: Yap İşlet Devret ve Hazine Garantisi”, <http://www.mahfiegilmez.com/2014/04/yap-islet-devret-ve-hazine-garantisi.html> (Erişim Tarihi:28.09.2018).
- Eğilmez, Mahfi (2019).Değişim Sürecinde Türkiye Osmanlı’dan Cumhuriyet’e Sosyo-Ekonomik Bir Değerlendirme. 16. Basım, İstanbul: Remzi Kitapevi.
- Elkington, John (2004). Enter The Triple Bottom Line. (Ed.: A. Henriques & J. Richardson) in The triple bottom line, does it all add up? Assessing The Sustainability of Business and CSR (p.1–16). London: Earthscan.
- Emrealp, Sadun. (1997). Yerel Yönetimler ile Sivil Toplum Kuruluşları Arasındaki İşbirliği. (Ed.:Taciser Ulaş). Merhaba Sivil Toplum içinde (s.39-68). İstanbul:Helsinki Yurttaşlar Derneği Yayını.
- “ENR listesine bu yıl 46 Türk şirketi girdi”. NTV.com.tr. (2017, 24 Ağustos) <https://www.ntv.com.tr/ekonomi/enr-listesine-bu-yil-46-turk-sirketi-girdi-ronesanszirvede,UTUkUKbxcEus9VVeIf7jGQ> (Erişim Tarihi: 03.03.2018).
- Erkan, Hüsnü (1998). Bilgi Toplumu ve Ekonomik Gelişme,4. Baskı, Ankara: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Eryılmaz, Bilal, (2015). Kamu Yönetimi; Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar, Politikalar. 8. Baskı, Kocaeli Üniversitesi, Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Eryılmaz, Bilal. (1999). “Geleneksel Yönetimden Yeni Kamu Yönetimi Anlayışına”. Liberal Düşünce. <http://www.libertedownload.com/LD/arsiv/15/11-bilal-eryilmaz-geleneksel-yonetimden-yeni-yonetim-anlayisina.pdf>. Erişim Tarihi:22.04.2019).
- European Bank (2016). Policy Paper On Infrastructure Implementing Facilities Management Services Through PPPs. <https://library.pppknowledgelab.org/documents/4361> (Erişim Tarihi:04.11.2017).
- Evren Çınar, Can (2016). Kamu Özel İşbirlikleri; Kamu Hizmetlerinin Özel Kişilere Sözleşme Yoluyla Gördürülmesinin Hukuki Rejimi. Ankara:Seçkin Yayıncılık.
- Ferrando Annalisa & Rossolini Monica, (2015). “SMEs’ Access to Credit: Are Government Measures Helpful for Constrained Firms?” (Ed.: Stefano Caselli , Guido Corbetta , And Veronica Vecchi), in “Public Private Partnerships for Infrastructure and Business Development Principles, Practices, and Perspectives” (p.221-236), New York: Palgrave Macmillan Publishing.
- Fischer, Ronald, Engel, Eduardo & Galetovic Alexander, (2008). Public-Private Partnerships: When and How. Yale University. <http://econ.uchile.cl/uploads/publicacion/c9b9ea69d84d4c93714c2d3b2d5982a5ca0a67d7.pdf> (Erişim Tarihi:22.11.2018).

- Fortune Türkiye Dergisi, “Dünyanın En Büyük İki Muteahhiti”
<http://www.fortuneturkey.com/dunyanin-en-buyuk-2-muteahhiti-turkiye-47183>, (Erişim Tarihi: 03.03.2018).
- Frisch, Karl (2002). Steps to Successful Public-Private Partnerships. Government Procurement. 10(2):16-18.
- Güler A. Birgül, (2009). Türkiye'nin Yönetimi:Yapı. Ankara:İmge Kitabevi.
- Güler A. Birgül, (2016). Yeni Sağ ve Devletin Değişimi. Yapısal Uyarlama Politikaları 1980-1995. Ankara:İmge Kitabevi.
- Güler A. Birgül (2003). “Yönetişim:Tüm İktidar Sermayeye”. Praksis Dergisi, Sayı:9, 93-116, Ankara: Dipnot Yayınevi. Güzelsarı Selime, (2009). “Kamu Özel Ortaklığı Üzerine Eleştirel Bir Değerlendirme”. (Ed.:Bilal Övgün). Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform içinde (s.43-79) Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayın No: 598 Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No: 5 Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma Ve Uygulama Merkezi Yayınları.
- Güler, E. Zeynep. (2010). “Muhafazakârlık: Kadim Geleneğin Savunusundan Faydacılığa”. 19. Yüzyıldan 20. Yüzyıla Modern Siyasi İdeolojiler (Ed.: H. Birsen Hekimoğlu Örs), içinde (s. 117-162). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Habermas, Jurgen (2007) Bölünmüş Batı. (Çev: Dilman Muradoğlu) İstanbul:Yapı Kredi Yayınları.
- Hazine ve Maliye Bakanlığı Hazine Müsteşarlığı “Borç Stoku ve Borçlanma ile İlgili Güncel Bilgiler”. <https://www.hazine.gov.tr/borc-gostergeleri-sunumu?type=sub> (Erişim Tarihi:23.09. 2018).
- Held, David (2004). Global Covenant. The Social Democratic Alternative To Washington Consensus. Cambridge: Polity Press.
- Hodge, A.Graeme & Greve, Carsten (2007). “Public–Private Partnerships: An International Performance Review” in Public Administration Review, Volume:67, Issue: 3 (p:545-558) <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.1540-6210.2007.00736.x> (Erişim Tarihi:12.05.2018).
- Hughes, E.Owen (2014). Kamu İşletmeciliği & Yönetimi. (Çev.:Buğra kalkan, Bahadır Akın, Şeyma Akın), Ankara: Bigbang Yayınları, Tarcan Matbaası.
- “Hukukun Üstünlüğü Endeksi'nde Türkiye 113 Ülke Arasında 101'inci Sıraya Geriledi”, T24.com.tr. (2018,1 Şubat). (Erişim Tarihi:18.02.2018).
- IMF, International Monetary Fund (2019). “World Economic Outlook, Growth Slowdown, Precarious Recovery”. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2019/03/28/world-economic-outlook-april-2019> (Erişim Tarihi:10.04.2019).
- International Transparency (2016). “Turkey’s Institutions Are Failing To Comply With Good Governance Principles And Combat Corruption”. https://www.transparency.org/news/pressrelease/turkeys_institutions_are_failing_to_comply_with_good_governance_principles, (Erişim Tarihi:01.03.2018).

- International Transparency (2017), https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017 (Erişim Tarihi:01.03.2018).
- International Transparency Turkey, Twitter, “Kimin Zafer'i?” https://twitter.com/TransparencyTR/status/1039443129177448448?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1039443129177448448&ref_url=https%3A%2F%2Fwww.gazeteduvar.com.tr%2Fekonomi%2F2018%2F09%2F13%2Fyolcu-sayisinda-yuzde-95-8lik-yanilma-hazineden-20-milyon-855-bin-euro-odendi%2F (Erişim Tarihi: 27.09. 2018).
- İzmir Ticaret Odası (2018) “Dünya Bankası Türkiye “İş Yapma Kolaylığı 2018 Raporu Değerlendirmesi”. http://izto.org.tr/demo_betanix/uploads/cms/yonetim.ieu.edu.tr/6706_1527766954.pdf (Erişim Tarihi:02.11.2018).
- Kalender, İsmail (2008). “Türk Kamu İdaresinin Yeni Yönetim ve Denetim Sistemleri”, Türk İdare Dergisi, Sayı:460, (s:87-103).
- Kalkınma Bakanlığı (2013). “Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018)”. <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalkinma%20Planlar/Attachments/12/Onuncu%20Kalk%20Plan%20C4%B1.pdf> (Erişim Tarihi:12.08.2017).
- Kalkınma Bakanlığı (2015). “Kamu Özel İşbirliği Mevzuatı”. <http://www.kalkinma.gov.tr/Documents/Kamu%20C3%96zel%20C4%B0%20C5%9Fbirli%20Mevzuat%20C4%B1-2015.pdf>. (Erişim Tarihi:12.08. 2017).
- Kalkınma Bakanlığı (2016). “Kamu-Özel İşbirliği Raporu 2016”. http://www.kalkinma.gov.tr/KamuOzelIsbirligiYayinlar/Kamu-%20C3%96zel%20C4%B0%20C5%9Fbirli%20Raporu_2016.pdf (Erişim Tarihi:12.08.2017).
- Kalkınma Bakanlığı, (2017). “Kalkınma Bakanlığı Kamu Özel İşbirliği Envanteri”. <https://koi.kalkinma.gov.tr/> (Erişim Tarihi:25.08.2017).
- “Kalkınma Bakanlığı: Özel Sektörle Birlikte Yapılan Projelerde Sıkıntı Olabilir”. 2016,01 Mart). Hürriyet Gazetesi, <http://www.hurriyet.com.tr/kalkinma-bakanligi-ozel-sektorle-birlikte-yapilan-projelerde-sikinti-olabilir-40061893> (Erişim Tarihi: 21.8.2017).
- Kaplan, S. Robert. & Norton, P. David (1992). “The Balanced Scorecard: Measures That Drive” E-book. https://steinbeis-bi.de/images/artikel/hbr_1992.pdf (Erişim Tarihi:22.04.2018).
- Kaplan, S. Robert. & Norton, P. David (1993). “Putting The Balanced Scorecard To Work”. Harvard Business Review Sep-Oct:2–16. Boston, MA: Harvard Business School Press.
- Kaplan, S. Robert. & Norton, P. David (1996a). “The Balanced Scorecard: Translating Strategy Into Action”. Harvard College. Boston, MA: Harvard Business School Press.
- Kaplan, S. Robert. & Norton, P. David (1996b). “Using The Balanced Scorecard As A Strategic Management System”. Boston, MA: Harvard Business Review Jan-Feb:75–85.
- Kaplan, S. Robert. & Norton, P. David (2001). “The Strategy-Focused Organization: How Balanced Scorecard Companies Thrive”. Boston, MA: Harvard Business School Press.

- Karahanogullari, Onur. (2011). "Kamu Hizmetleri Piyasa İlişkinde Dördüncü Tip: Eksik İmtiyaz (Kamu Özel Ortaklığı)". Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt:66, No:3, Ankara, <http://www.acarindex.com/dosyalar/makale/acarindex-1423870107.pdf> (Erişim Tarihi:28.09.2018).
- Kemshall, Hazel & Ross, Liz (2000). Partners in Evaluation: Modelling Quality in Partnership Projects. In Social Policy & Administration Volume: 34, Issue: 5 (p:551–566). <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1467-9515.00210> (Erişim Tarihi:22.11.2018).
- Kerman Uysal, Altan Yakup, Aktel Mehmet ve Eke, Erdal. (2012). "Sağlık Hizmetlerinde Kamu Özel Ortaklığı Uygulaması". SDÜİİBFD. Y. C. 17, s. 3.
- "Körfez İçin ABD'de Dava". (2017, 1 Ocak). Sabah Gazetesi, <https://www.sabah.com.tr/ekonomi/2017/01/12/korfez-icin-abdde-dava> (Erişim Tarihi:10.02. 2018).
- Li, Bing, Akintoye Akintoye, A & Hardcastle Cliff (2000). Conceptual Framework For Construction Public Private Partnerships. (Ed.: Akintoye, A). in 16th Annual ARCOM Conference. 6-8 September 2000, Glasgow Caledonian University. Association of Researchers in Construction Management, Vol. 1, 229-40.
- Linder, H Stephen & Vaillancourt Rosenau (2000). Mapping The Terrain Of The Public Private Policy Partnership. (Ed.:P. Vailancourt Rosenau) Public-Private Policy Partnerships in (p.1–18). Cambridge: MIT Press.
- Minnie, A. Johan (2011). Critical Success Factor for public-Private Partnerships in South Africa. Ph.D. Dissertation, Stellenbosch University, South Africa.
- McQuaid, W. Ronald. (2000). The Theory of Partnership: Why Have Partnerships? (Ed.: S.P. Osborne) in Public-Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective (p:9-36). London:Published by Routledge
- Moszoro Marian, Araya Gonzalo, Nuñez Fernanda Ruiz & Schwartz Jordan. (2015) "What Drives Private Participation in Infrastructure Developing Countries?" (Ed.:Stefano Caselli , Guido Corbetta , And Veronica Vecchi), "Public Private Partnerships for Infrastructure and Business Development Principles, Practices, and Perspectives" in (p.19-44) New York: Palgrave Macmillan Publishing.
- NCPPP (National Council for Public-Private Partnerships) (2006). "Keys to Successful Public-Private Partnerships". <http://ncppp.org/howpart/index.html> (Erişim Tarihi:16.08.2017).
- Ndandiko, Charles & Ibanda Sam, Jamie, (2015). Public-Private Partnerships Guidelines for Local Governments. <http://www.ug.undp.org/content/dam/uganda/img/Research%20and%20Publications/PPP%20Guidelines%20Final.pdf> (Erişim Tarihi:28.11.2017).
- Nelson, Jane & Zaldek, Simon (2000). Partnership Alchemy: New Social Partnerships in Europe. Copenhagen: The Copenhagen Centre.
- Newman, Peter & Verpraet, Gilles (1999). "The Impact of Partnership on Urban Governance: Conclusions from Recent European Research" in "Regional Studies", Issue: 33(5), (p: 487-491).

- Nielsen Ruth & Treumer, Steen. (2005). Public Private Partnership in The European Union: The New EU Public Procurement Directives. Copenhagen: Group Larcier Bruylant Publishing.
- NTV Haber (2017,21 Temmuz). “Cumhurbaşkanı Erdoğan: Alman Ekonomi Bakanının Beyanlarını Şiddetle Kınıyorum”. https://www.ntv.com.tr/turkiye/cumhurbaskani-erdogan-alman-ekonomi-bakaninin-beyanlarini-siddetle-kiniyorum,o7tS2SU_t0inRYQxniTzNg (Erişim Tarihi: 24.07.2017).
- OECD (2007). “Principles for Private Sector Participation in Infrastructure”. <http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/38309896.pdf> (Erişim Tarihi:23.4. 2018).
- OECD (2010). “Dedicated Public–Private Partnership Units: A Survey of Institutional and Governance Structure”. https://read.oecd-ilibrary.org/governance/dedicated-public-private-partnership-units_9789264064843-en#page1 (Erişim Tarihi:23.4. 2018).
- OECD (2011). “From Lessons to Principles For The Use Of Public-Private Partnerships”. Public Governance And Territorial Development Public Management Committee. <http://www.oecd.org/gov/budgeting/48144872.pdf> (Erişim Tarihi: 11.10.2017).
- Övgün, Bilal (2013). Türkiye’de Kamu Yönetiminin Dönüşümü. Ankara: Nika Yayınevi.
- Özdek, Yasemin (1999). “Global İdeolojinin Hegemonyası”. Amme İdaresi Dergisi Cilt:32, Sayı:3, Ankara.
- Page, Sasha, Ankner, William, Jones, Cheryl & Fetterman, Robert. (2008). The Risks and Rewards of Private Equity in İnfrastructure in Public Works Management & Policy, Volume:13 Issue:2 (p:110-113)
- Plummer, Janelle (2002). Focusing Partnerships: A Sourcebook For Municipal Capacity Building İn Public-Private Partnerships. London: Earthscan Publications.
- PPIAF (Public Pravite Infasture Advisory Facility), (2012). Draft PPP Policy Outline. <http://www.castalia-advisors.com/files/Note-Seven-Draft-PPP-Policy-Outline.pdf> (Erişim Tarihi:15.2.2019).
- Resmi Gazete (2018, 09 Ağustos). “Türk Parası Kıymetini Koruma Hakkında 32 Sayılı Kararda Değişiklik Yapılmasına Dair Karar”, Karar Sayısı:85.
- Roman Alexandru V., (2015), A Guide to Public-Private Partnerships (PPPs): What Public Procurement Specialists Need To Know. Herndon, US.:The Institute for Public Procurement.
- Roth, Gabriel (1987). The Private Provision of Public Services in Developing Countries. Oxford: Oxford University Press.
- Rowe, Mike (2006). “Abusive Partnerships: New forms of Governance, New Forms of Abuse?”, in nternational Journal of Sociology and Social Policy Volume:26 Issue: 5, (p:207–219).

- Rule Of Law Index (2018). “2017-2018, World Justice Project:Turkey”. <http://data.worldjusticeproject.org/#/groups/TUR> (Erişim Tarihi: 18.02.2018).
- Savitz, W. Andrew & Weber, Karl (2013). *The Triple Bottom Line: How Today's Best-Run Companies Are Achieving Economic, Social and Environmental Success and How You Can Too*. San Francisco, CA: A Wiley Imprint.
- Sayıştay 2017 Raporu (2018) “Karayolları Genel Müdürlüğü 2017 Sayıştay Raporu”, https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2017/%C3%96zeIB%C3%BCt%C3%A7eli_%C4%B0dareler-B/KARAYOLLARI%20GENEL%20M%C3%9CD%C3%9CRL%C3%9C%C4%9E%C3%9C.pdf (Erişim Tarihi:20.11.2018).
- Schneider, Anne Larason (2000). “Public-Private Partnerships In The US Prison System. (Ed.: P. Vailancourt Rosenau) Public-Private Policy Partnerships. in (p.199–216). Cambridge, MA: MIT Press.
- Seyidoğlu, Halil (2001). *Uluslararası İktisat, Teori, Politika ve Uygulama*. 14. Baskı, İstanbul:Kurtiş Matbaacılık.
- T.C. Başbakanlık Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı, (2015). “Sağlıkta Kamu Özel İşbirliği Yatırımlarında 2023’e Kadar Planlanan Yatırımların Tutarı 200 Milyar ABD Doları”. <http://www.invest.gov.tr/tr-tr/infocenter/pressrelease/Documents/28-04-2015-tydta-ko1-saglik-zirvesi.pdf> (Erişim Tarihi: 16.10.2017).
- TASAV (2017). “Kamu-Özel İşbirliği Projeleri: Türkiye ve Diğer Ülke Örnekleri”. http://tasav.org/usr_img/yayinlar/makaleler/tasav-eka_makale_27_tasav_ko1_projeleri_final.pdf (Erişim Tarihi:14.08.2017).
- Temizel, Handan (2007), “Neo-Liberal Politikalar Doğrultusunda Türkiye’de Devletin Yeniden Yapılanması, Küresel Sistemle Bütünleşme Sorunları”, Danışman: Doç. Dr. Akif Çukurçayır, Selçuk Üniversitesi, SBE, Konya
- TEPAV (2016, 5 Şubat). “Kamu Özel İşbirliği Modeli”. http://www.tepav.org.tr/upload/files/haber/1458649325-.Kamu_Ozel_Isbirligi_Modeli_Sunumu.pdf Lefkoşa. (Erişim Tarihi:10.06.2017).
- The European PPP Expertise Centre (2017). *Market Update Review of the European PPP Market in 2016*. http://www.eib.org/epec/resources/publications/epec_market_update_2016_en (Erişim Tarihi:24.07.2017).
- Tunç, Gökhan ve Özseraç, Emrah (2015). “Türkiye’deki Kamu Özel İşbirliği Modelinin İyileştirilmesine Ait Öneriler”, 3. Türkiye Deprem Mühendisliği ve Sismoloji Konferansı, 14-16 Ekim 2015, İzmir: DEÜ.
- “Türkiye’den 5 inşaat firması dünyada en fazla ihale alan ilk 10 firma arasında”. Euronews (2018, 31 Aralık). <https://tr.euronews.com/2018/12/30/turkiye-den-5-insaat-firmasi-dunyada-en-fazla-ihale-alan-ilk-10-firma-arasinda> (Erişim Tarihi:25.01.2019).
- "Osmangazi Köprüsünün Hazine'ye 1 yıllık maliyeti 1,3 milyar TL". (2018, 21 Ocak). BirGün Gazetesi. <https://www.birgun.net/haber-detay/osmangazi-koprusunun-hazine-ye-1-yillik-maliyeti-1-3-milyar-tl-200983.html> (Erişim Tarihi: 10.02. 2018).

- UNCITRAL (2004) Model Legislative Provisions on Privately Financed Infrastructure Projects. United Nations Publication, Sales No. E.04.V.11, ISBN 92-1-133583-3, https://www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurem/pfip/model/03-0621_Ebook.pdf (Erişim Tarihi:28.10.2017).
- UNDP (United Nations Development Programme) (2008). “Guidelines for Public-Private Partnerships”. <http://ncppp.org/undp/guidelines.html> (Erişim Tarihi: 18.03.2017).
- United Nations (2006). Partnering for Development–Making It Happen. <https://business.un.org/en/documents/447> (Erişim Tarihi:24.07.2017).
- United Nations (2017). “Public-Private Partnerships in Trade Facilitation”. United Nations Centre for Trade Facilitation and Electronic Business (UN/CEFACT), Recommendation No. 41, https://www.unece.org/fileadmin/dam/trade/Publications/ece_trade_430E_Rec41.pdf (Erişim Tarihi:04.11.2017).
- United Nations Economic Commission for Europe (2008). Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships. Geneva: United Nations Publication.
- Üstüner, Yılmaz (1995). “Kamu Yönetimi Disiplininde Kimlik Sorunsalı”, Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyum Bildirileri-Birinci Cilt, No:261. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Üstüner, Yılmaz (2000), “Kamu Yönetimi Kuram ve Kamu İşletmeciliği Okulu” Amme İdaresi Dergisi, 3 (3).
- Wettenhall, Roger, (2003). The Rhetoric and Reality of Public Private Partnership Public Organization Review: A Global Journal. Netherlands Amsterdam: Kluwer Academic Publishers.
- World Bank (2015). “PPI Database, Public-Private Partnership Group of the World Bank”. 2015 Europe and Central Asia (ECA) PPII Update
- World Bank (2016). Private Participation in Infrastructure (PPI), Annual Update. <https://ppi.worldbank.org/~media/g1awb/PPI/Documents/Global-Notes/2016-PPI-Update> (Erişim Tarihi:14.8.2017).
- World Bank (2017a). “PPP Reference Guide Version 3.1” <https://library.pppknowledge.org/documents/4699> (Erişim Tarihi:15.8.2017).
- World Bank (2017b). Private Participation in Infrastructure (PPI) Half Year Update, January–June,2017. https://ppi.worldbank.org/~media/g1awb/PPI/Documents/lobal-Notes/PPI2017_HalfYear_Update (Erişim arihi:05.2.2017).
- Yeskombe E.R., (2007). Public Private Partnership. Yeskombe Consulting Ltd, London: Published by Elsevier Ltd.
- Yıldırım, Emek (2018). “devletin Dönüşümü ve Yönetişim Paradigması”. (Ed.: Veysel Erat, Cengiz Ekin, İbrahim Arap). Kamu Yönetimi içinde (s.253-273 Ankara:Nika Yayınevi.
- Yıldızoğlu, Ergin (1995). Globalleşme: Teşekkür Ederim İstemem. Ankara: TMMOB Yayını.

Yılmaz, İşil Canaz (2016). “Türkiye’de Kamu Özel Sektör Ortaklığı Modelleri”, <http://www.fazliogluhukuk.com/T%C3%BCrkiye%27de%20Kamu%20%C3%96zel%20Sekt%C3%B6r%20Ortakl%C4%B1%C4%9F%C4%B1%20Modelleri.pdf> (Erişim Tarihi: 12.08.2017).

“1 Yıllık Dolar Kuru” (2018, 14 Eylül). Hürriyet Gazetesi <http://bigpara.hurriyet.com.tr/doviz/dolar/1yil/> (Erişim Tarihi: 14.09. 2018).



