

Araştırma Makalesi

TÜRKİYE'DE ULAŞIM ALTYAPILARININ TEDARİK YÖNTEMLERİ VE KARŞILAŞTIRMALI ANALİZİ

Furkan CESUR[†], Yalçın EYİGÜN^{††}[†] İstanbul Ticaret Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, İstanbul, Türkiye^{††} İstanbul Ticaret Üniversitesi, Mühendislik Fakültesi, İstanbul, Türkiye**f.cesur93@gmail.com, yeyigun@ticaret.edu.tr**

0000-0002-8011-7609, 0000-0001-9931-8294

Atıf/Citation: CESUR, F., EYİGÜN, Y., (2022). Türkiye'de Ulaşım Altyapılarının Tedarik Yöntemleri ve Karşılaştırmalı Analizi, Journal of Technology and Applied Sciences 5(1), s. 1-12

ÖZET

Gelişen ve dijitalleşen dünyamızda ülkeler ve kamu kurumları tarafından vatandaşların ihtiyaçlarını ve beklentilerini karşılamak amacıyla yeni yatırım ve hizmetler, çeşitli yöntemler ve modeller ile sağlanmaktadır. Ülkemizde kamu alımlarının gerçekleştirilmesinde kullanılan ihale yöntemi, 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun yürürlüğe girmesiyle birlikte bu kanun kapsamında gerçekleştirilmektedir. Özellikle yatırım ve hizmet projelerine finansman sağlaması açısından sıklıkla kullanılan modellerden birisi yap işlet devret modelidir. Ulaşım altyapılarının gerçekleştirilmesi konusunda yap işlet devret modeline duyulan ilgi gün geçtikçe artmaktadır. Bu çalışmada; ulaşım altyapılarının tedarik yöntemleri genel hatlarıyla incelenmiş, özelde ise Türkiye'de kamu kaynaklarıyla yapılan ihale yöntemi ile yap işlet devret modeli karşılaştırılıp sonuç ve önerilerde bulunulmuştur.

Anahtar Kelimeler: İhale, ihale yöntemi, kamu ihale kanunu, ulaşım altyapıları, yap işlet devret

SUPPLY METHODS AND COMPARATIVE ANALYSIS OF TRANSPORTATION INFRASTRUCTURE IN TURKEY

ABSTRACT

In our developing and digitalizing world, new investments and services are provided by various methods and models by countries and public institutions in order to meet the needs and expectations of citizens. The tender method used in the realization of public procurements in our country is carried out within the scope of this law with the enactment of the Public Procurement Law No. 4734. One of the most frequently used models, especially in terms of financing investment and service projects, is the build operate transfer model. The interest in the build operate transfer model in the realization of transportation infrastructures is increasing day by day. In this study; the procurement methods of transportation infrastructures were examined in general terms, and in particular, the tender method made with public resources in Turkey and the build operate transfer model were compared and conclusions and suggestions were made.

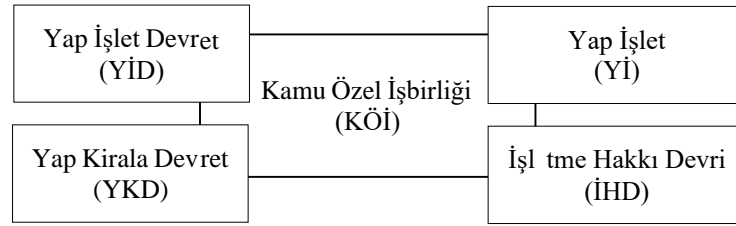
Keywords: Build operate transfer, public procurement law, tender, tender method, transportation infrastructures

Geliş/Received	:	15.06.2021
Gözden Geçirme/Revised	:	09.07.2021
Kabul/Accepted	:	11.07.2021

1. GİRİŞ

Kamu kurum ve kuruluşları ile belediyelerin gerçekleştirmiş olduğu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin etkin, verimli ve ekonomik olarak gerçekleştirilmesi ülke, idareler ve vatandaşlar açısından oldukça önemlidir. Tüm bu kamu alımları yıllardır farklı yöntemler ve modeller ile kişi veya kurumlarla yapılan sözleşmeler kapsamında sağlanmaktadır.

Gelişen dünyamızda artan nüfus ve ileri teknolojiyle birlikte bilgi ve uzmanlık isteyen alanlarda projeler hayata geçirilmektedir. Bu projelerin hayata geçirilmesi için çeşitli unsurlara gerek duyulmaktadır. Özellikle bilgi ve uzmanlık isteyen unsurların artmasıyla projeler ülke ve kamu adına yüksek harcamalara neden olabilmektedir. Zamanla ihtiyaç duyulan alımların gerçekleştirilmesi ve sürecin iyileştirilmesi amacıyla farklı alım yöntemleri, kanunlar ve modeller çıkarılmıştır. Türkiye’de kullanılan bazı yöntemler ve modeller; İhale Yöntemi, Kamu Özel İşbirliği (KÖİ), Yap İşlet Devret (YİD), Yap Kirala Devret (YKD), Yap İşlet (Yİ) ve İşletme Hakkı Devri (İHD) şeklindedir. Ülkemizde uygulanan KÖİ modelleri Şekil 1’de gösterilmiştir.



Şekil 1. Türkiye’de uygulanan KÖİ modelleri.

Bu çalışmada; ülkemizde kamu ihalelerinin gerçekleştirildiği 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’na (KİK) bağlı olarak gerçekleştirilen ihale yöntemi ve özellikle son yıllarda ulaşım altyapılarındaki mega projelerin gerçekleştirildiği YİD modeli genel hatlarıyla incelenerek avantaj ve dezavantajları ortaya konmuştur. Bu tedarik yöntemlerinin olumlu ve olumsuz yönleri olmakla birlikte ihtiyaçların karşılanmasında en uygun yöntemin seçilmesi hususunun ülkemiz, kamu kurumları ve vatandaşlar açısından çok önemli olduğu sonucu çıkarılmış ve bazı önerilerde bulunulmuştur. Ayrıca bu çalışmanın özellikle iki yöntemin karşılaştırılması ile gelecekte yapılacak olan diğer çalışmalara katkı sağlaması hedeflenmiştir.

2. 4734 SAYILI KAMU İHALE KANUNU VE İHALE YÖNTEMİ

19. yüzyılın ortalarına doğru sanayileşme girişimlerinin ardından satın alma ve kiralamaların gerçekleştirildiği ilk ihale yöntemi olan Mukataa Yöntemi 1857 yılında yenilenerek Mübaya Nizamnamesi şeklinde yürütmeye başlanmıştır. 1925 yılına kadar yürürlükte kalan Nizamname zamanla ihtiyaçlara cevap verememiştir (Acar, 2004; Çorbacıoğlu, 1997). 1925 yılından itibaren 661 sayılı Müzayede, Münakaşa ve İhâlât Kanunu, 2490 sayılı Arttırma, Eksiltme ve İhale Kanunu, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu (DİK) ve 4734 sayılı KİK olmak üzere dört adet kanun çıkarılmıştır (Bozkurt, 2009; Çetinkaya vd., 2018). Bunların dışında 4735 sayılı Kamu Sözleşmeleri Kanunu, 4737 sayılı KİK ile birlikte aynı tarihte yürürlüğe girmiştir. Bu düzenlemeler Tablo 1’de özetlenmiştir.

Tablo 1. Türkiye’deki kamuya ait bazı düzenlemeler.

Kanun Sayısı	Düzenleme Adı	Geçerli Olduğu Yıllar
-	Mübaya Nizamnamesi	1857 - 1924
661 sayılı	Müzayede, Münakasa ve İhâlât Kanunu	1925 - 1933
2490 sayılı	Arttırma, Eksiltme ve İhale Kanunu	1934 - 1983
2886 sayılı	Devlet İhale Kanunu	1984 - ...
4734 sayılı	Kamu İhale Kanunu	2003 - ...
4735 sayılı	Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu	2003 - ...

Mübaya Nizamnamesi, Müzayede, Münakasa ve İhâlât Kanunu ve Arttırma, Eksiltme ve İhale Kanunu günümüzde geçerliliğini yitirmiştir. DİK günümüzde kamuda alım, satım, kira, taşıma gibi işlerde sadece gelir sağlamaya yönelik işlerde geçerlidir.

4734 sayılı KİK; daha önce mevcut olan kanunların güncel konuların gerisinde kalması, şeffaf, eşitlik, güven ortamı ve rekabet ilkelerini barındıran bir sistemin yokluğu ve var olan kanunun uluslararası sistemlerle uyum içinde olmaması gibi gerekçelerle çıkarılmıştır. Uygulama alanı geniş kapsamlı olan KİK, 2003 yılından beri uygulanmakta ve ihtiyaçlara göre sürekli revize olmaktadır.

KİK'in amacı; kamu kaynağı kullanan idarelerin ihtiyaçlarını doğru zamanda ve kurallarla karşılamak, kaynakları verimli kullanmak ve ihalelerde izlenecek yolları belirlemektir.

KİK'in 5 inci maddesinde kanunun temel ilkeleri belirlenmiştir. Bunlar; saydamlık, rekabet, eşit muamele, güvenilirlik, gizlilik, kamuoyu denetimi, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması, kaynakların verimli kullanılması, doğal bağlantısı olmayan işlerin bir arada ihale edilmemesi, eşik değerlerin altında kalmak amacıyla ihale konusu işlerin bölünmemesi, ödeneği bulunmayan hiçbir iş için ihaleye çıkılamaması, çevresel etki değerlendirme raporunun zorunluluğu şeklindedir. Bu ilkeler, ihalelerin tüm aşamalarında oldukça önemli olup bunlara uyulduğu sürece KİK'in amacı olan ihtiyaçların doğru zamanda ve kurallarla karşılanması ve kaynakların verimli kullanılması mümkün olabilecektir.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu (KİSK), 4734 sayılı KİK'in devamı ve tamamlayıcısı niteliğindedir.

KİSK'in amacı; KİK'e göre yapılan ihalelere ait sözleşmelerin düzenlenmesi ve bu sözleşmelerin uygulanması ile ilgili esas ve usulleri belirlemektir. Kapsamı ise kurum ve kuruluşlar tarafından kanun hükümlerine göre yapılan ihalelerin sonucunda düzenlenen sözleşmeleri kapsamaktadır.

Yapılacak olan sözleşmelerde ihale dokümanındaki şartlara aykırı hükümlere yer verilememesi, sözleşme hükümlerinde değişiklik yapılamaması, bununla beraber ek sözleşmelerin düzenlenememesi, ayrıca sözleşmedeki tarafların sözleşme hükümlerinin uygulanmasında eşit hak ve yükümlülükler sahip olması KİSK'in ilkeleri olarak yer almaktadır.

2.1. İhale Usulleri

İdarelerce mal veya hizmet alımları ile yapım işleri açık ihale usulü, belli istekliler arasında ihale usulü ve pazarlık usulü olmak üzere üç şekilde gerçekleştirilmektedir.

Açık ihale usulü temel ihale usulü olup tüm isteklilerin teklif verebildiği usuldür. İsmnin aksine bu ihalede teklifler açık değil kapalı zarf içinde verilir. İhalelerde öncelikle bu usul uygulanmalıdır. Belli istekliler arasında ihale usulü iki aşamalı olup ön değerlendirme sonucunda yeterli olan isteklilerin davet edilerek tekliflerini verdiği usuldür. İşin özelliği gereği uzmanlık veya yüksek teknoloji gerektiren işlerin açık ihale usulü ile yapılamadığı işler ile yaklaşık maliyeti eşik değerinin yarısından fazla olan yapım işleri bu usule göre yapılabilir. Pazarlık usulü KİK'in 21 inci maddesinde belirlenen hallerde uygulanabilen, iki aşamalı olarak gerçekleştirilen, adından da anlaşıldığı gibi belirli hallerde isteklilerle fiyatta pazarlık yapılabilen usuldür.

Kanunda sayılan bu ihale usullerinin dışında doğrudan temin ile yapılan alımlar da yer almaktadır. Kanun ilk yürürlüğe girdiği tarihte doğrudan temin ihale usulü olarak belirlenmiştir. Zamanla yapılan değişiklikler sonucunda ihale usulünden çıkarılıp ayrı bir alım metodu olarak düzenlenmiştir.

KİK'te doğrudan temin ile ilgili belirtilen durumlarda ilan yapılmadan, teminat alınmadan ve yeterlik kriterleri aranmadan fiyat araştırması yapılarak ihtiyaçlar doğrudan temin yöntemi ile karşılanabilir. Doğrudan temin sağladığı kolaylıklar nedeniyle idareler tarafından çoğunlukla başvuru alan yöntemidir.

Doğrudan teminin sağladığı bazı kolaylıklar şöyledir:

- İhale dokümanı ve yaklaşık maliyetin hazırlanması,
- İhale komisyonunun kurulması ve komisyon kararının alınması,
- İhale ilanının yapılması
- Teminatın alınması,
- Şartnamelerin hazırlanması ve sözleşme yapılması zorunlu değildir (Köksal, 2005).

Tablo 2’deki veriler kapsamında, 2020 yılında yapılan toplam 57.955 adet ihalenin %71,07’sinde temel ihale usulü olan açık ihale usulü uygulanmıştır. Pazarlık usulü ihale %28,76, belli istekliler arasında ihale usulü ise %0,17’lik küçük bir oranda yapılmıştır. Alım tutarı olarak bakıldığında, yaklaşık toplam 143 milyar TL tutarının %73,09’u açık ihale usulü, %26,35’i pazarlık usulü ve %0,56’sı belli istekliler arasında ihale usulü ile karşılanmıştır. Hem miktar hem tutar bakımından ihalelerin %70’inden fazlası temel ihale usulü olan açık ihale usulü ile yapılmıştır.

Tablo 2. Kamu alımlarının ihale usullerine göre dağılımı (Kamu İhale Kurumu, 2020).

İhale Usulü	İhale Miktarı		İhale Tutarı	
	Adet	%	(1000 TL)	%
Açık İhale	41.187	71,07	104.845.399	73,09
Belli İstekliler Arasında İhale	98	0,17	803.234	0,56
Pazarlık	16.670	28,76	37.794.769	26,35
Toplam	57.955	100	143.443.402	100

2020 yılında yaklaşık 9,5 milyar TL’lik alım doğrudan temin yoluyla karşılanmıştır. Tablo 3’te yer alan alımlar incelendiğinde; alımların %73,81’i mal alımları, %4,02’si yapım işleri, %21,91’i hizmet alımları ve %0,25’i ise danışmanlık hizmeti için harcanmıştır.

Tablo 3. Doğrudan temin yoluyla yapılan alımların alım türlerine göre dağılımı (Kamu İhale Kurumu, 2020).

Alım Türü	Alım Tutarı	
	(1000 TL)	%
Mal Alımı	6.967.524	73,81
Yapım İşleri	379.142	4,02
Hizmet Alımı	2.068.592	21,91
Danışmanlık Hizmet Alımı	23.976	0,25
Toplam	9.439.234	

2.2. İhalede Yeterlik Kriterleri

Yapılacak olan ihalelerde ihaleye teklif verebilecek adayların ekonomik, mali, mesleki ve teknik açıdan yeterli olduğunu gösteren kriterler idarelerce belirlenmektedir. Bu kriterler KİK’in 10 uncu maddesinde ayrıntılı şekilde yer almaktadır. İdareler tarafından kriterler belirlenirken temel ilkelere ters düşmeden özellikle şeffaflık, eşit muamele ve rekabete engel olmayacak şekilde işin etkin ve verimli yapılabilmesi amaçlanmalıdır.

Mesleki ve teknik yeterlik kriterlerinden olan iş deneyim belgesi, isteklilerin o işi yapabilme gücünü ve o işle alakalı tecrübelerini ortaya koyan en önemli kriterlerden biridir. İş deneyim belgesi istenmesinin sebebi, işin istekli tarafından yapılabileceğini belirlemektir. İş deneyim belgesi sunmayan istekliler değerlendirme dışı bırakılır.

2.3. Eşik Değer ve Yaklaşık Maliyet

Eşik değerler ihalelerin ilan süreleri ve kurallarının belirlenmesinde kullanılan ayrıca yerli istekliler ile ilgili düzenlemelerde esas alınan, her yıl Şubat ayında Kamu İhale Kurumu tarafından güncellenen parasal limitlerdir. İhaleye çıkılmadan önce ilanın kaç gün olacağı, ilanın nerede yayımlanacağı gibi hususlar eşik değerler dikkate alınarak belirlenir. İlanlar ihalenin yaklaşık maliyet ve eşik değerleri temel alınarak ihaleden 7 gün, 14 gün, 21 gün veya 40 gün önce yerel gazetelerde veya kamu ihale bülteninde yayımlanır. 01.02.2021 ile 31.01.2022 tarihleri arasında geçerli olan eşik değerler Tablo 4’te gösterilmiştir.

Tablo 4. Eşik Değerler (Kamu İhale Kurumu, 2021).

		Eşik Değer
Genel bütçe dahil olan idarelerin	mal ve hizmet alımlarında	2.225.824 TL
Kanun kapsamındaki idarelerin	mal ve hizmet alımlarında	3.709.717 TL
	yapım işlerinde	81.614.303 TL

İhalede önce idareler tarafından fiyat araştırması yapılarak ihaleye konu olan işin yaklaşık olarak maliyeti belirlenir. Yaklaşık maliyet ihalenin gidişatı açısından çok büyük öneme sahiptir. Çünkü ihale usulünün belirlenmesi, ihale ilanları, yerli istekliler için fiyat avantajının uygulanması, ödenek planlaması ve kontrolleri, yeterlik kriterleri ve aşırı düşük tekliflerin sorgulanması gibi hükümler belirlenen yaklaşık maliyete göre uygulanır. Yaklaşık maliyetin gizliliği hesaplanması kadar önemli olup ilanlarda yer verilmediği gibi isteklilerle ve ihale ile resmi ilişkisi olmayan kişilerle de paylaşılamaz. Yaklaşık maliyet ihale başladıktan sonra son teklif fiyatlarıyla birlikte açıklanır.

2.4. İhale Dışı Bırakılacak, İhaleye Katılmayacak Olanlar ve Yasak Fiil ve Davranışlar

KİK'in 10 uncu maddesinde yer alan; iflas eden, sosyal güvenlik veya vergi borcu olanlar, hüküm giyenler, odalardan men yiyenler, istenilen bilgi ve belgeleri vermeyenler ihaleye teklif verdiklerinde en avantajlı teklife sahip olsalar dahi ihale dışı bırakılır. Kanunun 11 inci maddesi kapsamında yer alan; ihalelere katılmaktan yasaklananlar, terörden dolayı hükümlü olanlar, ihaleyi yapan görevliler ile bunlarla bağlantılı olanlar ise hiçbir şekilde ihalelere katılamazlar. Bunlara rağmen ihaleye katılanların teminatlarına el konularak ihale dışı bırakılırlar. İhaleye fesat karıştırmak, ihaleye katılımı engellemek, sahtecilik yapmak, birden fazla teklif sunmak gibi yasak fiil ve davranışlar KİK madde 17'de ifade edilmiştir. Bu sayılan yasak fiil ve davranışları yapanların kamu ihalelerine katılmaları bir süreliğine yasaklanır.

2.5. Sözleşme Türleri

KİSK'te sözleşme türleri birim fiyat sözleşme, götürü bedel sözleşme ve karma sözleşme olarak ifade edilmiştir. Mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinde ilgili projeler, mahal listeleri, detaylı özelliklerin ve miktarların belirlendiği işe tek kalem olarak teklif verilen sözleşmeler götürü bedel sözleşmelerdir. İdareler tarafından oluşturulan birim fiyat teklif cetvellerinde bulunan kalemlere ayrı ayrı teklif verilerek kalemlere ait miktarların verilen teklifler ile çarpılarak hesaplanan bedel üzerinden hazırlanan sözleşmeler birim fiyat sözleşmelerdir. İşe ait kalemlerin bir kısmının götürü bedel, bir kısmının da birim fiyat olarak belirlenen sözleşmeler ise karma sözleşmelerdir.

2.6. Tekliflerin Değerlendirilmesi ve İhale Sonucu

İhalelerde teklifler iki aşamada değerlendirilmektedir. İlk aşamada isteklilerin sundukları belgelerde eksikliğin olup olmadığı ve teklif mektubu ile geçici teminatın uygunluğu kontrol edilir. Belgesi eksik olanlar veya teklif mektubu ile teminatı uygun olmayanlar değerlendirme dışı bırakılır. İkinci aşama ayrıntılı değerlendirme aşaması olup isteklilerin yeterlik kriterlerine uygunluğu ile tekliflerde hesaplama hatası olup olmadığı belirlenir. Uygun olmayan teklifler değerlendirme dışı bırakılır.

Tekliflerin değerlendirilmesinin ardından ilgili karar gerekçesiyle birlikte isteklilere bildirilir. Kararın bildiriminden itibaren itiraz süresi beklenir. İhale sonucuna itiraz olmazsa ihale üzerine bırakılan istekli sözleşmeye davet edilerek idare ile yüklenici arasında sözleşme imzalanır. İlgili kararın ve sözleşmeye davetin bildirim işlemleri Elektronik Kamu Alımları Platformu (EKAP) üzerinden yapılır.

EKAP ihalelerin tüm aşamalarının takip edildiği elektronik takip sistemidir. Bu platform üzerinden ihale dokümanlarına ulaşmakla beraber ihalenin başlangıcından sonuna kadar tüm işlemler gerçekleştirilmektedir. Bu sistem sayesinde hem istekli olabilecek firmalar hem de idareler açısından ihaleler daha hızlı takip edilebilmektedir.

2.7. İhale Yönteminin Avantajları ve Dezavantajları

İhale yöntemine ait bazı avantaj ve dezavantajlar Tablo 5’te gösterilmiştir.

Tablo 5. İhale yönteminin avantajları ve dezavantajları.

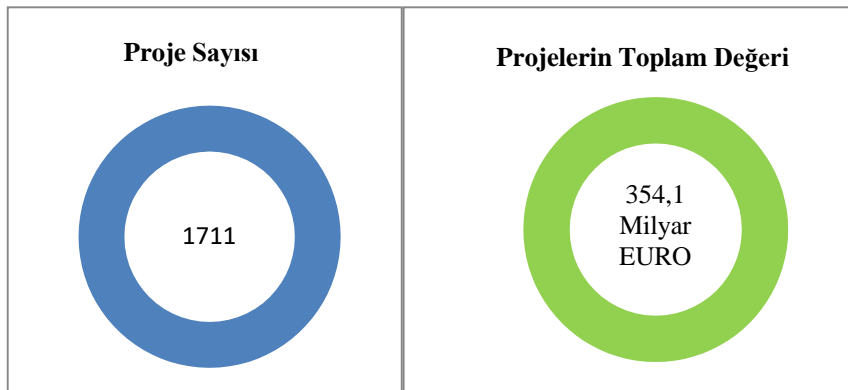
İhale Yöntemi	
Avantajlar	Dezavantajlar
Rekabet ortamı oluşturularak istekliler arasında maliyet ve kalite yönünden rekabet yaşanır.	Bazı idareler ihale sürecini başarılı olarak yürütecek personele sahip değildir.
İdarede olmayan teknik veya uzman personeller ihaleyi kazanan yükleniciden karşılanır.	Sınır değerin altında kalan tekliflere yönelik yapılan düzenlemeler eksiktir.
Yüklenicinin bilgi, teknoloji, araç ve gereçlerinden istifade edilir.	İdareler tarafından aynı konulara gelen şikayetlere farklı cevap verilebilmektedir.
İdareler az bütçe ayırarak düşük maliyetle daha kaliteli işler gerçekleştirir.	İsteklilerin, iflas etmesi durumunda işler aksamakta ve iki taraf mağdur olmaktadır.
İdareler ihtiyaç duydukları işleri istedikleri kriterler doğrultusunda yaptırabilir.	İhale öncesi istekliler arasında anlaşmalar olabilmektedir.
İdareler yüklenicinin işleri zamanında ve gerekli şartlarda yapmaması halinde ceza uygulayabilir.	İhale dokümanlarının yeterli ve açıkça hazırlanmaması sorunlara sebep olmaktadır.

3. KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİ VE YAP İŞLET DEVRET MODELİ

KÖİ genel anlamda kamu kurum ve kuruluşlarının ileri teknoloji ve yüksek sermaye gerektiren yatırım veya hizmetlerin özel sektör ile birlikte gerçekleştirildiği, sözleşmeye dayalı olarak gelir, gider ve risklerin bölüştüğü bir modeldir. Taraflardan birisi kamu, diğeri ise özel sektör olmak üzere iki veya daha fazla taraf içermektedir. Sözleşmeler genelde uzun sürelidir.

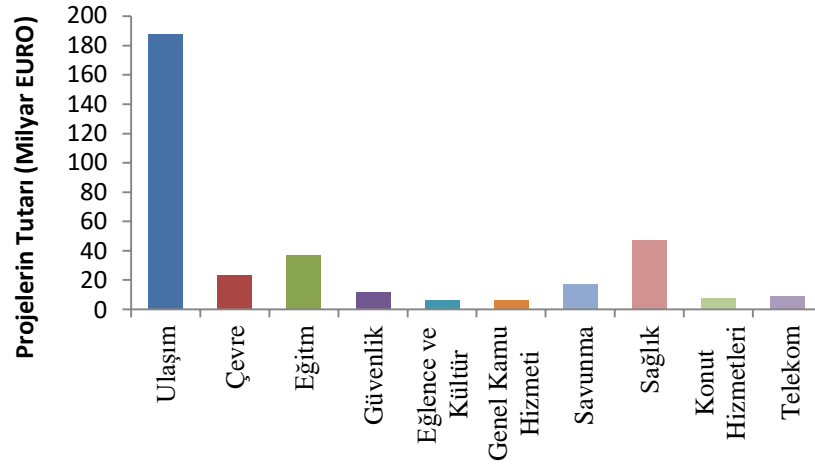
KÖİ yatırımları ilk olarak, Osmanlı Devleti’nin demiryolu yapımında İngilizlere 50 yıl boyunca her yıl sermayenin %6’sı kadar kâr garantisi ve bu oranın altında kalınması durumunda geriye kalan kısmın Osmanlı Devleti tarafından ödeneceği garantisi verilmesiyle başlamıştır (Kurmuş, 1977).

Şekil 2’de Avrupa ülkelerinde 2000 ile 2021 yılları arasında gerçekleştirilen KÖİ projelerinin sayısı ve projelerin toplam tutarı gösterilmiştir. Yaklaşık son yirmi yılda toplam 1711 adet proje yapılmıştır. Bu projeler toplam 354,1 milyar EURO tutarındadır.



Şekil 2. KÖİ projelerinin sayısı ve toplam tutarı (European Investment Bank, 2021).

Sektör bazında incelendiğinde Avrupa ülkelerindeki projelerin tutarı bakımında en fazla ulaşım, sağlık ve eğitim sektörlerinde yatırım yapıldığı Şekil 3’te görülmektedir. Ulaşım sektörü 187,6 milyar EURO, sağlık sektörü 47,2 milyar EURO, eğitim sektörü ise 37,3 milyar EURO tutarındadır. Ulaşım sektörü diğer dokuz sektörün toplam tutarından daha fazla tutara sahiptir.



Şekil 3. KOİ projelerinin sektöre göre toplam tutarı (European Investment Bank, 2021).

Ülkemizde ilk yasal düzenleme 10 Haziran 1910 yılında yürürlüğe giren 576 sayılı Menafii Umumiyye Müteallik İmtiyazat Hakkında Kanun'dur. Kanun Cumhuriyet kurulduktan bir süre devam etmiş daha sonra yerini 3096 sayılı elektrik üretimi, iletimi ve dağıtım hakkında çıkarılan kanuna bırakmıştır. Daha sonra otoyol yapım, bakım ve işletilmesi hakkındaki 3465 sayılı kanun yürürlüğe girmiştir. 8 Haziran 1994 yılında bazı yatırım ve hizmetlerin YİD modeli ile gerçekleştirilmesi için 3996 sayılı kanun Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Ardından Yİ Modeli Hakkında Kanun ile beraber Yİ modeli de KOİ'nin bir modeli olarak yerini almıştır. Son olarak bu gelişmeleri, sağlık sektörü alanında YKD modeli hakkındaki kanun takip etmiştir. Bu kanunla beraber sağlık sektörü alanlarında YKD modeli uygulanmaya başlanmıştır (T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2020). 11.06.2011 tarihinde YİD modelinin uygulama usul ve esaslarına ait 2011/1807 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı çıkarılmıştır. Tüm bu düzenlemeler Tablo 6'da özetlenmiştir.

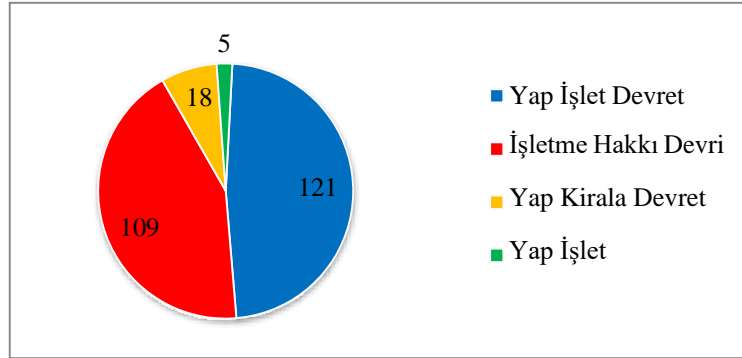
Tablo 6. Türkiye'deki KOİ'ye ait düzenlemeler.

Sayı	Düzenleme	Yürürlüğe Girdiği Tarih
576 sayılı	Menafii umumiyeye müteallik imtiyazat hakkında kanun	10 Haziran 1910
3096 sayılı	Elektrik üretimi, iletimi ve dağıtım hakkında kanun	4 Aralık 1984
3465 sayılı	Otoyol yapım, bakım ve işletilmesi hakkında kanun	28 Mayıs 1988
3996 sayılı	Yap işlet devret modeli hakkında kanun	8 Haziran 1994
4283 sayılı	Yap işlet modeli hakkında kanun	19 Temmuz 1997
5396 sayılı	Yap kirala devret modeli hakkında kanun	3 Temmuz 2005
2011/1807 sayılı	Yap işlet devret modelinin uygulama usul ve esaslarına ait Bakanlar Kurulu Kararı	11 Haziran 2011

3.1. Kamu Özel İşbirliği Modelleri

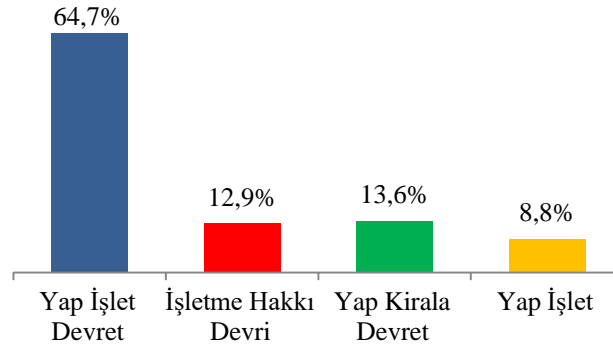
KOİ projelerinin belli başlı modelleri Yİ, YİD, YKD ve İHD olmakla birlikte gerek proje sayısı bakımından gerekse yatırım tutarı bakımından en yaygın olarak YİD modeli karşımıza çıkmaktadır.

Şekil 4’te Türkiye’deki proje sayılarının modellere göre dağılımı gösterilmiştir. YİD modeli 121 adet, İHD 109 adet, YKD modeli 18 adet ve Yİ modeli ise 5 adet olarak gerçekleşmiştir.



Şekil 4. Proje sayılarının modellere göre dağılımı (T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2021).

Şekil 5’te görüldüğü gibi projelerin yatırım tutarı bakımından %64,7’si YİD modeli ile gerçekleşmiştir. YKD modeli %13,6, İHD %12,9 ve Yİ modeli %8,8 oranındadır. YİD modeli diğer üç modelin toplamından daha fazla tercih edilmiştir.



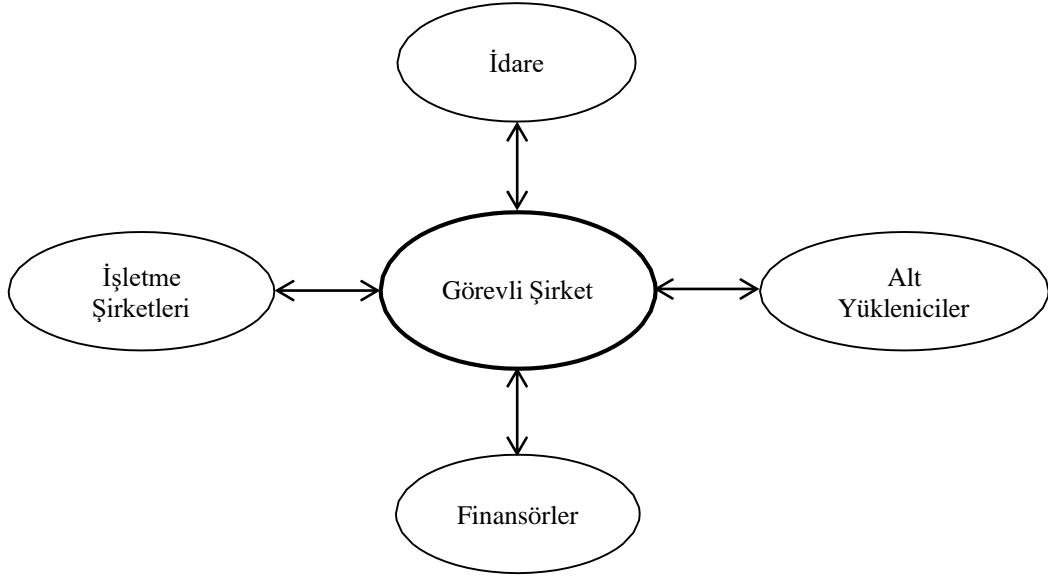
Şekil 5. Proje tutarlarının modellere göre dağılımı (T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2021).

3.2. Yap İşlet Devret Modeli

YİD modeli kanunda; ileri teknoloji veya yüksek sermaye gerektiren projelerin gerçekleştirilmesi için oluşturulan özel bir finansman modeli olarak tanımlanmıştır. Modeli kısaca; bir yatırım veya hizmetin, finansmanı özel şirketçe karşılanıp gerçekleştirilerek bir süreliğine işletilmesi ve bu sürenin sonunda işletilen tesislerin bakımlı, eksiksiz ve tam çalışır şekilde idareye devredilmesi şeklindedir (Durucasu ve Acar, 2015). Modelde yatırım veya hizmetler için gerekli olan finansman yükünü azaltmak, karşılaşılabilecek risklerin özel sektör ile paylaşılması, ayrıca yeni yatırım veya hizmet alanlarının açılması amaçlanmıştır.

YİD projelerinin süreci; ihtiyaçların ve finansmanın belirlenerek projenin tanımlanması, yatırım veya hizmete ait gerekli dokümanların hazırlanarak görevlendirmenin yapılması, teklif verecek firmaların gerekli çalışmaları yaparak tekliflerini hazırlamaları ve sunmaları, değerlendirmeden sonra uygun teklife karar verilmesi, gerekli anlaşmalar ve sözleşmelerin imzalanarak projenin geliştirilmesi, uygulanması, işletilmesi ve belirlenen süre sonunda devredilmesi şeklinde özetlenebilir (Başar, 2000).

Projeler genelde büyük olduğundan dolayı tarafların sayısı ve buna bağlı olarak da imzalanan anlaşma ve sözleşmelerin sayısı da oldukça fazladır. Klasik bir YİD projesinin tarafları; idare, görevli şirket, finansörler, alt yükleniciler ve işletme şirketleri olmak üzere aralarındaki ilişkiler Şekil 6’da gösterilmiştir.



Şekil 6. YİD modelinde taraflar.

3.3. Görevlendirme Usulleri

YİD modelinde üç görevlendirme usulü olup bu usuller; tüm istekliler arasında kapalı teklif usulü, belli istekliler arasında kapalı teklif usulü ve pazarlık usulüdür.

Tüm istekliler arasında kapalı teklif usulünde adından da anlaşıldığı gibi tüm istekliler teklif verebilmektedir. Görevlendirmelerde esas olan usul bu usuldür. Belli istekliler arasında kapalı teklif usulünde teknik ve mali olarak yeterliği kabul edilmiş olan en az üç istekliden teklif istenir. Pazarlık usulü ise diğer iki usul ile görevlendirme yapılamazsa tercih edilebilir.

İsteklilerin her birinin yeterli mali yapısı olduğunu gösteren bilançooya sahip olmaları zorunludur. Ayrıca isteklilerin veya ortak girişim olması halinde ortakların en az birinin ilgili yatırım veya hizmet alanında iş deneyimlerinin olması gerekir. İş deneyim ile ilgili şartlar idare tarafından belirlenir.

3.4. Sözleşme ve Finansman

YİD modeli ile gerçekleştirilen yatırım veya hizmet sözleşmeleri 3996 sayılı YİD Kanunu ve bu kanunun usul ve esaslarının yer aldığı 2011/1807 sayılı Bakanlar Kurulu Kararına bağlıdır. Her bir YİD projesinin özel hükümleri mevcuttur. Sözleşmenin süresi kesinlikle 49 yıldan fazla olmayacak şekilde projenin özellikleri dikkate alınarak belirlenir. İdare ile görevli şirket arasında uygulama sözleşmesi imzalanır. Uygulama sözleşmesinin yanında sigorta sözleşmeleri, kredi sözleşmeleri, uygulama sözleşmesine ilişkin doğrudan anlaşma ve borç üstlenim anlaşması da ilgililer tarafından uygulama sözleşmesinin eki olarak imzalanır.

YİD projelerinin gerçekleştirilebilmesindeki en önemli etkenlerden biri finansman ve öz kaynaktır. Öz kaynak yatırımcılarının ve finansman kuruluşlarının projelerin başarılı olmasında büyük etkileri vardır. Her proje için öz kaynak belirlenir. Öz kaynak oranının toplam yatırım tutarının %20'sinden az olamayacağı ilgili Bakanlar Kurulu Kararında belirtilmiştir.

3.5. Tesisin Devri ve Muafiyet

Sözleşmenin sona ermesiyle birlikte yatırım veya hizmetler borçsuz, bakımlı, çalışır ve kullanılabilir olarak devredilir. Devir sırasında devrin yapılıp yapılamayacağı ile ilgili komisyon kurulur. Komisyon incelemelerini tamamladıktan sonra uygun görüşü ile devir gerçekleşir. Şirketler sözleşme dâhil tüm iş ve işlemlerde doğacak olan damga vergisi ile harçlardan muaf tutulmaktadır.

3.6. Garantiler

YİD modelinin bir özelliği de projeyi gerçekleştirecek olan şirkete bazı garantiler verilmesidir. Garantilerden biri olan hazine yatırım garantisi; görevli şirket tarafından belirli şartlar dahilinde taahhüt edilen üretimin karşılanmaması durumunda görevli şirkete verilen garantidir. Özellikle ulaşım altyapılarında gerçekleştirilen projelerde verilen diğer garanti türü talep garantisidir. İdare tarafından görevli şirkete talep garantisi verilir. Bu garantiden daha az talep gerçekleşmesi durumunda aradaki fark İdare tarafından görevli şirkete ödenir (Karahanoğulları, 2012).

3.7. Kamu Özel İşbirliği’nin Avantajları ve Dezavantajları

KÖİ’ye ait bazı avantaj ve dezavantajlar Tablo 7’de yer almaktadır.

Tablo 7. KÖİ’nin avantajları ve dezavantajları.

Kamu Özel İşbirliği	
Avantajlar	Dezavantajlar
Modellerin riskleri idareler ile görevli şirket arasında paylaşılır.	Projeler uzun vadeli krediler ile finanse edilmektedir.
Yatırım ve hizmetlerde gerekli olan finansmanın çoğu ya da tamamı özel sektör tarafından karşılanır.	Kamuoyu ile yatırım ve hizmetlerin ayrıntıları paylaşılmamaktadır.
Özel sektör idareler adına yapım, finansman ve işletme gibi hususları üstlenir.	Proje süresi çok uzundur.
Özel sektörün sahip olduğu bilgi, tecrübe, teknoloji, araç ve gereçten faydalanılır.	Projelerde taraflar çoktur ve karmaşıktır.
Gerçekleşen büyük projeler ile yeni yatırımlar ve istihdamlar sağlanır.	Verilen garantiler gerçekleşmediği takdirde kamu yük altına girmektedir.
Kamunun kapsamlı ve mega projeleri hayata geçer.	Tarafların çok olması sebebiyle aralarında iletişim eksikliği olabilmektedir.

4. SONUÇLAR

Yeryüzünde kentleşmenin hız kazanması, kentlerdeki değişiklikler, teknolojiye meydana gelen değişimler ve bunlarla beraber insanların beklentilerinin artmasıyla kamu kurumları ve belediyeler daha stratejik bir konuma gelmiş ve sorumlulukları artmıştır. Kamu ve belediyelerin sorumluluklarının artmasıyla birlikte yapılan harcamalar ile ekonomik anlamda zayıflamalar meydana gelmiştir. Bu durum sonucunda ihale yöntemi, KÖİ, YİD, YKD, Yİ gibi yöntem ve modeller ortaya çıkmıştır.

1857 yılında çıkarılan ilk ihale yönteminden 2003 yılında çıkarılan 4734 sayılı KİK’e kadar çıkarılan tüm kanunlar ihtiyaçlara daha iyi cevap verebilmek adına sürekli değişmiştir. 4734 sayılı KİK ise aynı amaçla teori ve pratikteki sorunları ortadan kaldırıp daha iyisi olabilmek için kendini yenileyerek değişmektedir.

Geçmişten günümüze KİK mevzuatı birçok kez değişse de bu değişikliklerdeki amaç hep aynı kalmıştır. Yapılan ihalelerde; saydamlık, rekabet, eşit muamele, güvenilirlik, gizlilik, kamuoyu denetimi ilkeleri korunarak kamunun ihtiyaçları uygun şartlarla ve zamanında karşılanacak ve kaynaklar verimli bir şekilde kullanılacaktır.

Diğer yandan baktığımız zaman Osmanlı döneminde başlayan KÖİ günümüzde farklı modeller ile varlığını sürdürmektedir. KÖİ yatırımlarında çeşitli kanunlar ve modeller çıkarılmıştır. Günümüzde en çok tercih edilen model YİD modelidir. Sektörler arasında ise gerek Avrupa ülkeleri genelinde gerekse ülkemizde YİD modeli en çok ulaşım altyapılarında tercih edilmektedir.

KİK’te yer alan ihale usullerine baktığımızda açık ihale, belli istekliler arası ihale ve pazarlık usulünün olduğunu görmekteyiz. Açık ihale usulü temel usul olarak belirlenmiştir. Pazarlık usulü ihale kanunda belirtilen hallerde uygulanabilmekle beraber sadece bu durumlarda uygulanmalıdır. İdareler tarafından özel nedenler gerekçe gösterilmeden bu ihale usulü uygulanmamalıdır. Doğrudan temin ise belirli bir limite kadar alım yapılabilen

yöntemdir. Bu yöntem ile alım yapılması amacıyla ihtiyaçlar kısımlara bölünerek doğrudan temin limitinin altına çekilmemelidir.

YİD modelinde ihale kelimesi yerine görevlendirme kelimesi kullanılmaktadır. Görevlendirme usulleri ise tüm istekliler arasında kapalı teklif usulü, belli istekliler arasında kapalı teklif usulü ve pazarlık usulüdür. İlgili kanun ve bakanlar kurulunda görevlendirme usullerine ait KİK'teki gibi ayrıntılı bilgi bulunmamaktadır. Hangi görevlendirme usulünün hangi şartlarda kullanılacağı ve usullere ait ayrıntılı açıklamaların yapılması hem idareler hem de teklif veren şirketler açısından faydalı olacaktır. Tablo 8'de KİK ile YİD modelinde uygulanan ihale ve görevlendirme usulleri tablo şeklinde sunulmuştur.

Tablo 8. KİK ve YİD'te uygulanan ihale ve görevlendirme usulleri.

İHALE VE GÖREVLENDİRME USULLERİ	
Kamu İhale Kanunu	Yap İşlet Devret
Açık İhale Usulü	Tüm istekliler arasında kapalı teklif usulü
Belli İstekliler Arasında İhale Usulü	Belli istekliler arasında kapalı teklif usulü
Pazarlık Usulü	Pazarlık usulü

İhalelerde işin uygun şartlarda ve zamanında yapılabilmesi adına ihaleye katılacak kişilerden mali, ekonomik ve mesleki anlamda bazı kriterler belirlenmektedir. Bu kriterler idareler tarafından dikkatle seçilmelidir. Yeterlik kriterlerinden en önemlisi iş deneyim belgesidir. İş deneyim belgesinin oranı ve benzer iş tanımı kanun ve tebliğde yer alan doğrultuda yapılmalıdır. Sunulan iş deneyim belgesi ayrıntılı şekilde incelenmeli ve değerlendirilmeye alınırken dikkat edilmelidir. Görevlendirmelerde ise isteklilerin yeterli mali yapıya sahip olmaları ve ilgili alanda daha önce faaliyette bulunmuş olması özellikleri aranmaktadır. İlgili alanda daha önce faaliyette bulunmuş olması ile ilgili şartlar ve benzer iş tanımı projenin özelliğine göre idare tarafından belirlenmektedir.

İhaleye katılacak olan kişiler ihale dokümanlarına EKAP üzerinden ulaşabilmektedir. EKAP idareler için ihalenin kaydını alıp dokümanları oluşturduğu, tekliflerin değerlendirilerek sözleşme sürecinin takip edildiği bir platformdur. Görevlendirmeler için de EKAP'a benzer bir platform kurulup görevlendirme aşamalarının oradan daha pratik ve hızlı şekilde gerçekleştirilmesi hem idareler hem de görevlendirmeye katılacak kişiler açısından faydalı olacaktır.

Genellikle YİD projelerinin süresi, yatırım tutarı ve sağlanan krediler ihale yöntemi ile gerçekleştirilen projelere göre daha fazladır. Proje sürelerinin çok uzun olması kamuyu özel şirkete bağımlı yaparak olumsuz etkileyebilmektedir. İhale yönteminde yatırım tutarı yükleniciye idare tarafından ödenir. YİD modelinde ise tutar görevli şirket tarafından karşılanır. Bu durum kamu kurumlarının finansmanı bakımından önemli bir avantajdır. Fakat maliyetin fazla olması hizmeti kullananlar açısından dezavantaj olabilmektedir.

YİD modelinin kapsamı geniş olduğundan dolayı farklı alanlarda faaliyet göstermesiyle birlikte ülkede istihdam sağlaması açısından fayda sağlamaktadır. Ayrıca bu modelle kamu borca girmeden hizmet veya yatırımları vatandaşlara ulaştırmaktadır.

İhale yöntemi ile gerçekleştirilen ihalelerde damga vergisi ve harçlar yüklenicilerden alınırken YİD modelinde görevli şirket tüm aşamalarda ortaya çıkacak damga vergisi ile harçlardan muaf tutulmaktadır. Bu muafiyet şirketler açısından ekonomik anlamda avantaj olmakla birlikte görevlendirmelerde rekabeti artırır.

YİD modelinde verilen garantiler dikkat çekmektedir. İdareler bu garantileri belirlerken fizibilite çalışmalarını çok dikkatli şekilde yapmalıdır. Kamu tarafından görevli şirkete verilen talep garantisi gerçekleşmediği zaman gerçekleşmeyen kadarı kamu tarafından görevli şirkete ödenmektedir. Böyle bir durumda idareler ekonomik anlamda yük altına girebilmektedir.

Sonuç olarak; ihale yöntemi ve YİD modelinin olumlu ve olumsuz yönleri olmakla beraber hayata geçirilecek olan projelerin yöntem ve modelini en uygun şekilde belirlemek ülkemiz, kamu kurumları ve vatandaşlar açısından oldukça önem arz etmektedir. Bu çalışma konusu ile ilgili diğer çalışmalarda, yukarıdaki hususlar göz önünde bulundurularak ihale yöntemi ve YİD modeli başta olmak üzere diğer modellerin de daha detaylı incelenmesi ayrıca bu yöntem ve modellerden en uygununun seçilmesi konusundaki kriterlerin ortaya konulması tavsiye edilmektedir. Ayrıca bu çalışmada ortaya konan sonuç ve önerilerin gelecekte yapılacak olan diğer çalışmalara katkı sağlaması konusunda yardımcı olacağı düşünülmektedir.

KAYNAKLAR

- Acar, A., (2004). Açıklamalı Kamu İhale Kanunu. Yerel Yönetimler Eğitim Derneği Yayınları, Ankara.
- Başar, M. (2003). Proje Finansmanında Tartışılan Bir Model: Yap İşlet Devret. Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 19(1), 43-54.
- Bozkurt, C. (2009). 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun Son Değişiklikler (5812 Sayılı Kanun) de Dikkate Alınarak Genel Bir Değerlendirmesi. Denetim, (2), 60-74.
- Çetinkaya, Ö., Filibe, M., & Üstün K. (2018). Tarihsel Boyutu ile Kamu Usullerindeki Gelişmeler ve Günümüzdeki Yapının Değerlendirilmesi. Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi, 6(1), 311-330.
- Çorbacıoğlu, Ş. (1997). Osmanlıdan Günümüze İhale Yasaları. Türkiye Mühendislik Haberleri, (389), 11-15.
- Durucasu, H., & Acar, E. (2015). Yap İşlet Devret (YİD) Modeli, Tarafları, Önemli Sözleşme Unsurları ve Belirsizlikleri. Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi, 3(12), 296-313.
- European Investment Bank, (2021). EPEC Data Portal. Erişim: <https://data.eib.org/epec/> Erişim Tarihi: 07.06.2021.
- Kamu İhale Kurumu, (2020). Kamu Alımları İzleme Raporu. Erişim: https://dosyalar.kik.gov.tr/genel/Raporlar/Kamu_alimlari_izleme_raporu_2020_yilsonu.pdf Erişim Tarihi: 20.04.2021.
- Kamu İhale Kurumu, (2021). Eşik Değerler Parasal Limitler. Erişim: https://dosyalar.kik.gov.tr/yardim/dokumanlar/2021_Esik_Degerler_Parasal_Limitler_Karsilastirma.pdf Erişim Tarihi: 20.04.2021.
- Karahanoğulları, Y. (2012). Kamu Özel Ortaklığı Modelinin Mali Değerlendirmesi. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Fakültesi Dergisi, 67(2), 95-125.
- Köksal, E. (2005). 4734 Sayılı KİK ve 4735 Sayılı KİSK Çerçevesinde, Yapım İşlerinde, Sözleme Aşamasına Kadar Geçen Sürede Karşılaşılan Sorunlar, Belirsizlikler ve Uygulama Farklılıklarının İncelenmesi. Osmangazi Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 84s, Eskişehir.
- Kurmuş, O. (1977). Emperyalizmin Türkiye’ye Girişi. Bilim Yayınları, 90, İstanbul.
- Resmi Gazete, (1994). 3996 Sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap – İşlet – Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun.
- Resmi Gazete, (2002). 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu.
- Resmi Gazete, (2011). 3996 Sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanunun Uygulama Usul ve Esaslarına İlişkin Karar.
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, (2020). Dünyada ve Türkiye’de Kamu Özel İşbirliği Uygulamalarına İlişkin Gelişmeler 2018. Erişim: https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/05/Kamu_Ozel_Isbirligi_Raporu-2018.pdf Erişim Tarihi: 02.01.2020.
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, (2021). Kamu – Özel İşbirliği ile Yürütülen Projeler. Erişim: <https://koi.sbb.gov.tr/> Erişim Tarihi: 23.04.2021.