



## TÜRKİYE'DE KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİ UYGULAMALARININ MALİ RİSKLERİ ÜZERİNE DEĞERLENDİRMELER

Deniz ŞAHİN DURAN\*

### Öz

Son otuz yılda, neo-klasik ekonomi kavramlarından türetilen piyasa temelli kamu yönetimi anlayışıyla birlikte hükümetler tarafından benimsenen kamu özel sektör işbirliği (KÖİ) modelleri Türkiye’de de yoğun bir biçimde kullanılmaktadır. KÖİ modelinin uygulandığı ülkelere özgü olarak özel sorunlar içerdiği bilinen bir gerçek olup, bu sorunların Türkiye’de de ortaya çıktığı gözlenmektedir. Özellikle büyük altyapı projeleri nedeniyle gündeme gelen KÖİ uygulamaları taşıdığı mali riskler açısından yoğun bir biçimde tartışılmaktadır. Bu çalışma Türkiye’deki KÖİ uygulamalarının mali riskleri üzerine odaklanmaktadır. Bu çalışma tarama modelinde yapılmış betimsel bir araştırmadır. Son dönemlerdeki teorik ve ampirik KÖİ literatürüne dayalı olarak, çalışmada Türkiye’deki KÖİ uygulamaları taşıdığı mali riskler etrafında değerlendirilerek genel ekonomi ve kamu maliyesi üzerinde ortaya çıkabilecek etkileri tartışılmaya çalışılmıştır. Bulgular; Türkiye’de özellikle büyük altyapı projeleri nedeniyle gündeme gelen KÖİ uygulamalarında; etik ilkelerin ihlali, hukuki altyapının yetersizliği, koordinasyonsuzluk ve denetimsizlik, finansman şeklinin ve risk yönetiminin doğru yapılamaması gibi sorunlar olduğunu ve bu nedenle mali riskler taşıdığını göstermektedir. Bu sorunlara çözüm bulmak ve dolayısıyla mali riskleri ortadan kaldırmak için; bütüncül mevzuat düzenlemesinin yapılması, etik ilkelerinin tesis edilmesi, hukuki denetimin sağlanması, koordinasyon problemlerinin giderilmesi gerekmektedir. Ayrıca bu konuyla ilgili çalışma ve analizlerin akademisyenlerce artırılması gerekmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Kamu Özel İşbirliği, Özelleştirme, Kamu Altyapı Yatırımları, Yap-İşlet-Devret, Kamu Hizmeti.

### EVALUATIONS ON FINANCIAL RISKS OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP PRACTICES IN TURKEY

#### Abstract

In the last thirty years, public-private partnerships (PPP) models which have been adopted with the market-based public management approach deriving from concepts of neo-classical economics are used extensively in Turkey. It is a well-known fact that the PPP model contains specific problems specific to the countries where it is applied and it is observed that these problems also appeared in Turkey. PPP applications which have come to the agenda especially due to large infrastructure projects are being criticized intensively in terms of the fiscal risks they carry. This study focus on financial risks of PPP applications in Turkey. This study is a descriptive research conducted in the screening model. Based on recent theoretical and empirical PPP literature, in this study, PPP applications in Turkey were tried to be discussed the effects they may arise on the general economy and public finance by considering the fiscal risks they carry. Findings show that; there are some problems like violation of ethical principles, inadequacy of legal infrastructure, uncoordinated and uncontrolled, incorrect financial and risk management etc. in PPP applications especially coming up with infrastructure projects in Turkey and therefore they bear financial risks. To find solutions to these problems and thus to eliminate financial risks: it must be made holistic legislation regulation, established ethical principles, provided legal control and addressed coordination problems. In addition, studies and analysis on this topic should be increased by academics.

**Keywords:** Public Private Partnership, Privatization, Public Infrastructure Investments, Build-Operate-Transfer, Public Service.

\* Doç. Dr., Gaziosmanpaşa Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü, deniz.sahin@gop.edu.tr



## GİRİŞ

1980'lerden itibaren yaygınlaşan özelleştirme uygulamaları, dünya ölçeğinde işten çıkarmalar, kamu hizmetlerinin fiyatlarının artması, sendikasıylaştırma, güvencesiz istihdam biçimlerinin yaygınlaşması, işsizlik ve yoksulluğun artması gibi önemli toplumsal sonuçlara yol açmış ve özelleştirme uygulamaları tartışılmaya başlanmıştır. Bu tartışmalar çerçevesinde Kamu Özel İşbirliği (KÖİ) kavramı popülerlik kazanarak “yönetişim” yaklaşımının egemen söylemi olarak yaygınlaşmaya başlamıştır. Özellikle Avrupa Birliği ülkelerinde birçok devlet için önemli bir alternatif haline gelmiştir. Kimi görüşlerde, kavramsal olarak belirsizlikler içeren KÖİ'nin özelleştirmenin “uysal” bir biçimi olduğu, özelleştirmeye yönelen itirazların etkisizleştirilmesinde kamu özel işbirliğinin bir yöntem olarak kullanılabilceği belirtilmiştir. Bu kapsamda birçok tartışmada KÖİ, özelleştirmelerin daha gelişkin bir biçimi olarak veya özelleştirmelerden bütünüyle farklı yeni bir yönetim tarzı olarak tanımlanmıştır. Sonuç olarak 1980'li ve 1990'lı yıllar boyunca devlette yeniden yapılanma ve kamu yönetimi reformlarının odağına özelleştirme tartışmalarının yerleşmiş olması gibi 2000'li yıllarda da “Kamu Özel İşbirliği” aynı rolü üstlenmiş ve kamu yönetiminde reform tartışmalarının hâkim sloganlarından biri haline gelmiştir. Böylece dünya genelinde kamusal hizmetlerin piyasalaştırılması olarak ifade edilen özelleştirmelerle başlayan süreç kamu özel işbirliği ile yeni bir aşamaya geçmiştir (Yalçın, 2014: 138-154).

Son otuz yıllık bir sürece bakıldığında genel eğilim olarak neo-klasik ekonomi kavramlarından türetilen piyasa temelli kamu yönetimi anlayışıyla birlikte, yönetimlerin kamu hizmetlerini doğrudan sağlamak zorunda olmadıkları fikri küresel olarak kabul edilmiş ve kamusal faaliyetlerin neredeyse her aşamasında KÖİ uygulamaları ağırlık kazanmıştır (Oral, 2015: 185). Dünyada gelişmekte olan ülkeler kategorisinde yer alan Türkiye'de, hızlı artan nüfus ve şehirleşme, ekonomik ve ticari faaliyetleri geliştirme çabaları ve altyapı yatırımlarının artırılması ihtiyacı karşısında mevcut bütçe kısıtlarıyla, kısa sürede, bu kadar çok ihtiyacın kamu tarafından tek başına karşılanmasında yaşanan zorluk, kamu özel sektör işbirliği modellerinin geliştirilmesine neden olmuştur (KB, 2016: 14). Bu doğrultuda Türkiye'de de yoğun bir biçimde kamu özel işbirliği modellerinin kullanıldığı görülmektedir.

Her ülkenin kendine özgü ekonomik ve toplumsal örgütlenme tarzının ve buna bağlı yönetsel gerçekliğinin olduğu varsayımı, kamu özel işbirliği uygulamalarını ülkeden ülkeye farklılaştırmaktadır (Yalçın, 2014: 136). Bununla birlikte genel ekonomiye ve kamu maliyesine sağlayabileceği önemli katkıları nedeniyle hükümetler tarafından sıkça kullanılan KÖİ'lerin başarıyla uygulanması ve bu modellerden beklenen olumlu katkıların sağlanabilmesinin tüm ülkeler için geçerli olabilecek belirli başarı koşulları bulunmaktadır. Aksi takdirde söz konusu modellerin bir ülkenin siyasi ve mali istikrarı açısından taşıdığı riskleri söz konusu olabilmektedir (Batırel, 2017: 3).

Bu bağlamda bir ülkede uygulanan KÖİ modellerinin, ülke koşullarında, ancak temel bazı kriterler etrafında değerlendirilmesi, daha başarılı uygulamalar açısından önemli olmaktadır. Son dönemlerde Türkiye'de büyük altyapı projeleri nedeniyle gündeme gelen KÖİ uygulamalarının özellikle de taşıdığı mali riskler açısından tartışıldığı gözlenmektedir. Bu nedenle bu çalışmanın amacı; Türkiye'deki KÖİ uygulamalarını taşıdığı riskler etrafında değerlendirerek, bu uygulamaların genel ekonomi ve kamu maliyesi üzerinde ortaya çıkardığı/çıkarabileceği etkilerini tartışmaktır. Bu kapsamda makale üç bölümden oluşmaktadır. İlk olarak KÖİ modeline ilişkin (KÖİ modelinin ve dünya uygulamasının



anlaşılmasına ışık tutacak) kavramsal çerçeve, ardından Türkiye uygulamasına ilişkin bilgiler sunulmuştur. Son olarak, Türkiye'deki KÖİ uygulamalarına ilişkin değerlendirmelere yer verilmiştir.

## 1. KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİ ÜZERİNE

### 1.1. “Kamu Özel İşbirliği” Kavramı

Kamu Özel İşbirliği (KÖİ) kavramı; hukuksal çözülemeye olanak sağlamayacak bir genişlikte tanımlandığı için, uygulamadaki çok sayıda yönteme “şemsiye işlevi” gören tüm politikaların genel adı olarak kullanılan bir “üst kavram” niteliği taşımaktadır (Akt. Oral, 2015: 190). Nitekim AB düzeyinde de KÖİ'lerin, altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesi ya da hizmetlerin sunulması konusunda kamu otoriteleri ile özel sektör arasında gerçekleştirilen değişik sözleşme türlerini içine alacak şekilde bir tür “şemsiye” kavram olarak kullanıldığı bilinmektedir (Uz, 2007: 1171). Dolayısıyla literatürde ve uluslararası metinlerde farklı adlandırmalarla çok sayıda KÖİ biçiminden bahsedilmekte, terimin tanımı, kapsamı ve içeriği konularında fikir birliği bulunmamaktadır. Bu durum KÖİ kavramının anlaşılmasında farklılıklara yol açmakta ve kesin bir tanımının yapılmasını güçleştirmektedir. Ayrıca KÖİ modeli için literatürde yapılmış bazı farklı tanımlara yer vermeden önce, terimin “Kamu Özel İşbirliği”, “Kamu Özel Sektör İşbirliği”, “Kamu Özel Ortaklığı”, “Kamu Özel Sektör Ortaklığı” gibi farklı kullanımları olduğunu da belirtmek gerekir (Yalçın, 2014: 134-143).

KÖİ, devletin yürüttüğü birçok faaliyetin piyasa aktörlerince yürütülebileceği anlamına gelen özelleştirmenin yeni boyutu olarak gündeme gelmiştir ve “kamusal mülkiyeti tamamen özel sektöre devretmeden kamusal faaliyetlere özel sektörü dâhil etme” çabasının bir ürünüdür. Tam bir özelleştirme modeli olmadığı gibi, salt bir kamu alımları yöntemi de değildir (Yalçın, 2014: 134-140). Geleneksel kamu ihaleleri ile özelleştirme uygulamaları arasında kalan modellerdir (Martins vd, 2011: 95). Genel anlamda Dünya Bankası (2012) tarafından, “kamu sektörünün sorumlulukları altında yer alan hizmet veya işlerin bir kısmının özel sektör tarafından sağlandığı, genellikle orta ve uzun vadedeki kamu ve özel sektör arasında yapılan düzenlemeler ile altyapı veya kamu hizmetlerinin temini için tarafların ortak hedefler üzerinde uzlaşma sağladığı anlaşma” olarak tanımlanmaktadır (Akt. Tunç ve Öz Saraç, 2015). Avrupa Hukuku'nda Kamu Özel İşbirliği'nin tanımlandığı Green Paper (2004)'a göre KÖİ; kamu ile özel arasında bir altyapının veya sağlanacak bir hizmetin finansmanını, yapımını, sunumunu, tadilatını, işletilmesini veya bakım-onarımını sağlamayı hedefleyen bir ortaklık yönetimidir. Donahue ve Zeckhauser (2011) kavramı, özel sektörün yönetimde ve sunumda yoğun olarak yer aldığı, seçilen kamusal amaçlar doğrultusunda takdir yetkisinin kamu ve özel sektör arasında paylaşıldığı işbirliğine dayalı yönetim olarak tanımlanmaktadır. Batirel (2017) ise “devletle bir özel şirket ya da ortak girişim arasında belli bir kamu altyapı yatırımının gerçekleştirilmesi ve risklerin paylaşılması konusunda yapılan imtiyaz sözleşmesi” olarak tanımlanmaktadır. Söz konusu sözleşmeler, belli bir kamu yatırımının yapılması, finansmanı ve işletilmesi ve karşılığında hizmetin bir bedel karşılığı halka sunumu konusunda özel bir şirketle yapılmaktadır. Sözleşme ya sıfırdan yeni bir yatırım yapılması (greenfield investment) ya da mevcut yatırımın özel sektöre işletilmesi (brownfield investment) şeklinde gerçekleştirilmektedir. Yine bir başka tanımla KÖİ, “kamu ve özel sektör ile bazı durumlarda finans sağlayıcısının da doğrudan taraflardan biri olduğu, sözleşmeye dayalı olarak yatırım ve



hizmetlerin, projeye yönelik maliyet, risk ve getirilerin, kamu ve özel sektör arasında paylaşılması yoluyla gerçekleştirildiği işbirliği” modelidir (Tunç ve Öz Saraç, 2015).

Ortak planlama, ortak katılım ve risk paylaşımı özellikleriyle kalkınma için bir fırsat olarak görülen KÖİ’de hükümet hizmetlerin alıcısı olurken, özel sektör uzun vadeli hizmet sağlayıcı olmaktadır. Özel sektör bir satıcı, yüklenici, yetkili, hükümet tarafından finanse edilen uygulayıcı değil, yatırım faaliyetinin her aşamasında eşit bir katılımcı konumundadır (Amponsah ve Gatete, 2014:5). Avrupa KÖİ Uzmanlık Merkezi tarafından KÖİ’lerin amaçlarını vurgulayan tanımı ise şöyle yapılmaktadır (Akt. Tunç ve Öz Saraç, 2015);

KÖİ; kamu ve özel sektörün kamu altyapı projelerini (ulaşım, enerji, su ve diğer) yapmak amacı ile birlikte işbirliği içerisinde girdiği, genellikle uzun sözleşme sürecine dayalı; proje riskinin özellikle tasarım, inşaat, işletme veya finansal desteği içeren belirli bir kısmını özel sektöre bıraktığı; amacın projenin tüm sürecine ait içeriği göz önüne alındığında, projenin çıktılarında ziyade detaylarına odaklandığı; özel sektör tarafından finansal desteğin sağlandığı ve hizmet alımına karşılık özel sektör ödemelerini içeren modeldir.

Esasında KÖİ’ler, biri kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde karşılaşılan bütçe kısıtlarını aşabilmek için özel sektör finans desteğinin sağlanması diğeri özel sektörün sahip olduğu yönetim tecrübesi, işletme/teknik ve teknolojik kapasitesinden yararlanmak üzere iki temel ihtiyacın ürünüdür (OECD, 2010: 22).

Yukarıdaki farklı tanımlar özetlenecek olursa, KÖİ; özellikle tasarruf açığı olan ülkelerde artan kamu hizmet ve altyapı ihtiyaçlarının karşılanmasında maliyet, risk ve getirilerin uzun süreli bir sözleşmeye dayalı olarak kamu ile özel sektör arasında paylaşılarak özel sektörün kamuya mal ve hizmet temin etmesi şeklinde gerçekleştirilen, her iki tarafın da kazandığı bir işbirliği (bir finans) yöntemidir.

## 1.2. “Kamu Özel İşbirliği” Modelleri /Genel Özellikleri /Uygulama Alanları

KÖİ projeleri yönetim sözleşmeleri, kiralama veya imtiyazlar gibi pek çok farklı model altında uygulanmaktadır. Yönetim sözleşmesi modelinde; bir performans hedefine endeksli kamu hizmetinin gerçekleştirilmesini, bir ücret karşılığında, özel sektör yönetimi almaktadır. Kiralamada; iş riski ve yönetim özel sektör tarafından kabul edilmekte ve bir kira bedeliyle kamu altyapıları kullanılarak hizmet sunulmaktadır (Martins ve diğerleri, 2011: 95). İmtiyazlarda farklı modeller söz konusudur: Bu farklı modellerin en yaygın kullanılanları; (TSİD) Tasarla-Yap-İşlet-Devret, İHD (İmtiyaz Hakkı Devri), YD (Yap-Devret), Yİ (Yap-İşlet), YİD (Yap-İşlet-Devret), YİİD (Yap-İyileştir-İşlet-Devret), YKİD (Yap-Kirala-İşlet-Devret), (YK) Yap-Kirala, YKD (Yap-Kirala-Devret), YSİ (Yap-Sahiplen-İşlet) ve YSD (Yap-Sahiplen-Devret) olarak sıralanabilir (Emek, 2016: 10; Martins ve diğerleri, 2011: 95; Tunç ve Öz Saraç, 2015; Uz, 2007: 1165). Bu modeller ile diğer KÖİ modeli arasında ise bazı temel farklılıklar mevcuttur. Bu farklılıklar sadece KÖİ modelinde yer alan şu özelliklerle kendini gösterir: (a) karmaşık risk paylaşımı özellikleri vardır, (b) kendisine özgü sözleşmesel içerikleri mevcuttur, (c) sözleşme süreleri uzundur, (d) bütçesel anlamda özel sektör tarafından desteklidirler, (e) sonuç odaklı sözleşmelerdir. Dolayısı ile KÖİ projelerinin yönetimi geleneksel modellere göre farklı ve özel yetkinlikler zinciri içerir (Tunç ve Öz Saraç, 2015)

KÖİ projeleri dünyada pek çok farklı model altında uygulanmakta olsa da, KÖİ’lerin belirleyici genel bazı özellikleri bulunmaktadır. Bu belirleyici özellikler şu şekilde açıklanabilir (Green Paper, 2004; Yalçın, 2014: 149):



➤ *Uzun Vadeli Ortaklık İlişkisi:* Öncelikle, Kamu Özel İşbirliği'nde sözleşmeler uzun sürelidir. Ayrıca, sözleşmeler planlanan proje hakkında kamu ve özel sektörün aralarındaki işbirliğinin yöntem, biçim ve sınırlarını kapsar.

➤ *Karmaşık Düzenlemeler Yoluyla Finansman Yöntemi:* Bir KÖİ projesinin kısmen özel sektör tarafından, kimi zaman da çeşitli aktörler arasında yapılacak karmaşık düzenlemeler yolu ile finansmanı sağlanır. Projenin finansmanı genelde özel sektör tarafından üstlenilir. Bazen projenin paydaşları, üstlendikleri hak ve yükümlülükler çerçevesinde finansman katkısı sağlar.

➤ *Projenin Farklı Aşamalarında Görev Alan (Tasarım, Yapım, Uygulama, Finansman) Ekonomik Operatörün Rolü:* Projenin tasarımı, imalatı, uygulaması ve finansmanı asıl olarak özel sektörün sorumluluğundadır. Devlet, kamu yararı açısından hizmetin kalitesinin artırılması ve hizmet fiyatının tüketicilerin karşılayabileceği makul bir düzeyde gerçekleşmesinden sorumludur. Diğer bir ifadeyle devlet kamu yararı, kamu hizmetlerinin kalitesi ve fiyat politikası konusunda erişilmesi gereken hedeflerin belirlenmesi unsuruna odaklanır ve yapılan işlerin hedeflere uygunluğunun denetlenmesi sorumluluğunu üstlenir.

➤ *Kamudan Özele Risk Dağılımı:* Hizmet sunumunda risk genelde kamudan özel sektöre devredilir. Ancak KÖİ özel ortağın tüm riski üstlenmesini hatta projenin içerdiği riskin büyük kısmını yüklenmesini gerektirmez. Riskin dağılımı (riski kimin üstleneceğine ilişkin karar) , tarafların (ortakların) söz konusu riski değerlendirme, kontrol edebilme ve üstesinden gelebilme yeteneğine göre projeden projeye farklılık gösterir.

KÖİ için uygun çok sayıda ekonomik sektör olduğu belirtilmektedir. Bu sektörler içinde petrol, doğal gaz, kömür ve diğer maden kaynaklarının arama üretim ve dağıtımı; havaalanları, havacılık tesisleri; su temini, dağıtımı, su arıtma ve katı atık yönetimi projeleri bulunmaktadır. Diğer uygun alanlar arazi ıslahı, nehirler, kanallar, sulak alanlar, göller ve diğer su kütlelerinde dip tarama; demiryolları, karayolları, otoyollar, toplu taşıma, kavşak, tünel, üst geçit, otobüs terminalleri, ticari otoparklar; kara konteyner terminalleri ve depoları, bilgi iletişim teknolojisi dâhil olmak üzere telekomünikasyon sistemleri, ağları ve hizmetleri; turizm endüstrisi; sanayi siteleri; kentsel dönüşüm ve yoksullukla mücadele projeleridir KÖİ'ler Avrupa, Kanada, ABD ve gelişmekte olan ülkelerde ulaştırma, enerji, su, bilgi teknolojileri, cezaevleri, atık yönetimi, okullar ve hastaneler gibi alanlarda yaygın olarak kullanılmaktadır (Akt. Oral, 2015: 190).

### 1.3. Kamu Özel İşbirliklerinin Tercih Edilme Nedenleri ve Riskleri

İlgili literatürde “kazan-kazan” biçiminde de ifade edilen kamu özel işbirliklerinin hem devlet hem de özel sektör tarafından tercih edilmesinin nedeni KÖİ'lerin her iki tarafa da sağladığı avantajlarından kaynaklanmaktadır. Bu alanda yapılmış çeşitli çalışmalara dayalı olarak KÖİ uygulamalarını devlet açısından cazip hale getiren belli başlı avantajları/faydaları şu şekilde sıralamak mümkündür (Khan vd, 2014; İsmail, 2013; TBD, 2009; Cumming, 2007; Edkins ve Smyth, 2006; Zhang, 2006; Ho, 2006; Li ve Akintoye, 2003).

➤ *Kaynaklar ve Maliyet Açısından Avantajlar:* Öncelikle KÖİ uygulamalarının kamu sektörünün artan ihtiyaçlar karşısında yaşadığı bütçe kısıtıyla ilgili darboğazı çözmesi sağladığı en önemli avantajı olarak görülmektedir. Zira KÖİ uygulamalarıyla kamu maliyesini veya borç limitlerini etkilemeden, maliyet ve riskleri geleceğe transfer ederek, hükümete altyapı hizmetlerini sunma imkânı sağlanabileceği düşünülmektedir. Yine bir başka iddia edilen avantaj, kamu sektörü projelerinin finansmanının özel sektör tarafından yapılmasıyla kamu kaynaklarının başka alanlara harcanabilmesinin sağlanmasıdır. KÖİ sözleşmelerinin



kamu yararını koruyacak şekilde titizlikle hazırlanması halinde kamu hizmetlerinin daha az maliyetli ve daha kaliteli hale getirilebileceği ileri sürülmektedir. Dolayısıyla KÖİ uygulamalarının kamu kaynakları ve maliyetler açısından; kamu sektörünün idari maliyetini ve yatırım için gereken sermaye miktarını azaltması, birçok yönden kaynak tasarrufu sağlaması, kaynak kullanımında en uygunluğun sağlaması, kamu borçlarının azaltılmasına katkıda bulunması gibi avantajları söz konusudur.

➤ *Riskin Azaltılması /Paylaşımı Açısından Avantajlar:* Kamu ve özel sektörün var olan riskleri farklı aşamalarda paylaşma imkânı bulması söz konusudur. Özellikle KÖİ'ler sayesinde gerçekleştirilen projelerin inşa, finans ve işletmeleriyle ilgili risklerinin kamudan özel sektöre doğru transfer edilmesi, kamu desteğinin sınırlı veya çok az kullanılması modelin önemli avantajlarından. Ayrıca özel sektörün sahip olduğu ticari disiplin sayesinde kamu projelerinin maliyet artışı ve proje gecikmelerinden kaynaklanabilecek riskleri azaltması da modelin bir başka avantajıdır.

➤ *Özel Sektör İmkânlarından Faydalanma Açısından Avantajlar:* Özel sektörün teknoloji, teknik inovasyon, tecrübe ve yönetim becerilerinden faydalanma imkânı sağlaması da KÖİ'leri cazip hale getirmektedir. Özel sektörün bu imkânlarından yararlanılarak daha yaratıcı ve yenilikçi yaklaşımların teşviki sağlanabilmektedir. Bu sayede projelerin yapım sürelerinin ve toplam proje bedellerinin azalması/ daha hızlı ve düşük maliyetle tamamlanması, hizmet sunumunun başlaması ve tatmin edici düzeyde sunulması söz konusu olmaktadır.

Şüphesiz bu avantajlara rağmen, KÖİ projelerinin karmaşık yapısına ve uygulandığı ülkeye bağlı olarak, bazı olumsuzlukların veya risklerin doğrudan veya dolaylı olarak ortaya çıkması söz konusu olabilmektedir. Bu da KÖİ projelerinin dezavantajlı yönünü oluşturmaktadır (Tunç ve Özaraç, 2015). Her şeyden önce, KÖİ projeleri gerçekleştirilirken kamunun çok az veya hiç ücret ödemediği yönünde bir algı olsa da, bu algı yanlıdır (Kumaraswamy ve Zhang, 2001). Diğer yandan KÖİ uygulamalarında ortaya çıkan sorunlar, yetersizlikler hükümetlerin bazı risklerle karşı karşıya kalmasına ve maliyetler yüklenmesine neden olabilmektedir. Kamuya maliyet yükleyen bu risklerden bazıları şöyle açıklanabilir:

➤ *Etik İlkelerin İhlali:* KÖİ uygulamalarında etik ilkelerin göz ardı edilebildiği yönünde eleştiriler bulunmaktadır (Akt. Oral, 2015: 188). Örneğin KÖİ sözleşmelerinin şeffaf olmayışı ve kamuoyuna gerekli bilgilendirmenin yapılmaması, bütçe başlangıç izni gerektirmemesi nedeniyle KÖİ uygulamalarının demokratik sorumluluğu azaltması gibi. Bu nedenle KÖİ modelleri bir taraftan hızla yaygınlaşırken, diğer taraftan şeffaflık, hesap verebilirlik, yolsuzluk, bürokratik kirlenme, ahlaki riziko, önyargılar vb tartışmaları da gündeme taşımaktadır (Yalçın, 2014: 136; Khan vd. 2014; Mehrotra ve Delamonica, 2005). Aslında bu eleştiriler aynı zamanda endişe niteliği taşımaktadır. Zira etik ilkelerin göz ardı edilmesi nedeniyle KÖİ uygulamalarının kamuya yüklediği maliyetler söz konusudur. Örneğin Lossa ve Martimort (2008) KÖİ uygulamalarında oluşan yolsuzluk nedeniyle maliyetlerin yükselmesi, kalitenin düşmesi ve kamu harcamalarının yanlış yönlendirilmesi gibi sonuçlarla kamunun zarar gördüğünü ileri sürmüştür (Akt. Oral, 2015: 188).

➤ *Risk Yönetiminin Doğru Yapılması:* KÖİ projelerinin çeşitli riskleri mevcuttur. Başlıca riskler; inşaat riski, işletme riski, talep riski, idari riskler, siyasi riskler ve hukuki riskler olarak sıralanabilir. Risklerin en iyi yönetilebilecek tarafça üstlenilmesi gerekir. Kamu özel arasında risk dağılımının projenin ilk aşamalarında doğru tanımlanması KÖİ projelerinin başarısını etkileyen en önemli faktördür. Bu nedenle KÖİ modellerinde risk yönetimi en önemli parametredir. Diğer bir ifadeyle hem kamu hem de özel sektör açısından risk



yönetiminin doğru yapılması, bunun için risklerin açıklıkla tanımlanması ve analiz edilmesi KÖİ modelinin ana hedefidir. Ancak KÖİ projelerinde mevcut riskin hem analizi hem de kontrolü oldukça güç olabilmektedir. Diğer yandan, örneğin inşaatın zamanında bitirilememesi riskinin, işletme veya talep riskinin özel sektör tarafından üstlenilmesi gerektiği genelde kabul edilirken; idari, hukuki ve siyasi riskler ise genelde, kamu tarafından alınan kararlardan kaynaklandığı için, kamu tarafından üstlenilen riskler olarak kabul görmektedir. Ancak uygulamalara bakıldığında, talep riskinin özel sektör ve kamu sektörü arasında paylaşıldığı görülmektedir (Uz, 2007: 1180; Tunç ve Öz Saraç, 2015).

Bu nedenle kamu sektörü açısından KÖİ uygulamalarının kamu maliyesi üzerindeki yükleri alması beklenirken, kamu maliyesine yükler getirmesi de söz konusu olabilmektedir. Özellikle de kamuda KÖİ uygulamalarında görev alacak profesyonel kadronun olmaması, KÖİ deneyimlerinin yetersiz olması vb nedenlerle sözleşmelerin hazırlanmasında ve uygulanmasında özel sektöre geniş takdir yetkisinin verilmesi gibi durumlar olduğunda kamu için daha ağır yüklerin ortaya çıkması söz konusu olabilmektedir.

➤ *KÖİ Projelerinin Finansman Sorunu:* KÖİ projelerini yerine getirirken özel sektörün finansal destek ve kredi arayışları ise finansal modelin önemli bir basamağını oluşturur. Şüphesiz özel sektör girişimcileri bir taraftan kredi arayışını sürdürürken, diğer taraftan da büyük ölçüde KÖİ projelerinin karlılığını geliştirmeye çalışmaktadır. Bu kapsamda Devlet Borç Garantisi (Government Debt Guarantee - GDG) olarak sağlanan desteklerin KÖİ uygulamalarında büyük önem arz ettiği görülmektedir. Fakat borç garantisi uygulayan hükümetin finansal durumunun ifşa edilmesi olasılığı bulunmaktadır. Ayrıca hükümetin garantör olarak çok fazla belirginleşmesi, imtiyaz sahibinin kamu yararı gözetmek yerine sözleşmeden aşırı yarar (gabin) sağlayacağı bir duruma dönüşmesi söz konusu olabilmekte, bu nedenle de devlet borç garantisinin uygulanması başlı başına bir sorun olarak değerlendirilebilmektedir (Akt. Tunç ve Öz Saraç, 2015).

Açıklamalardan anlaşılabilirliği üzere; KÖİ uygulamalarında etik ilkelerin ihlali, risk yönetiminin doğru yapılamaması ve KÖİ projelerine devlet destekli finansman sağlanması gibi nedenlerle KÖİ'lerin kamu maliyesine katkılar sağlaması beklenirken, büyük yükler yüklemesi ihtimali de bulunmaktadır. Bu ise KÖİ modellerine yöneltilen eleştirilerin kaynağı olmaktadır. KÖİ uygulamalarından beklenen avantajların, fırsatların sağlanabilmesi için; söz konusu sorunları ortadan kaldıracak tedbirlerin alınması (etik ilkelerin tesisi, profesyonel kadro, devletçe üstlenilen risk ve güvence paylaşımının iyi yapılması vb), KÖİ uygulamalarının sağlıklı bir zeminde (siyasi, idari, hukuki vb. her açıdan) dikkatle uygulanması gerekmektedir.

#### 1.4. Dünyada Kamu Özel İşbirliği Uygulamaları

Dünyada KÖİ uygulamalarının yaygın olarak kullanılması 1990'lı yılların sonunda başlamış olsa da uygulamalar daha eski dönemlere dayanmaktadır. Aslında dünyada ilk KÖİ uygulamaları (özel sektörün kamu projelerinde yaptığı yatırımların tarihçesi) 17. ve 18. yüzyıl Avrupa'sına kadar uzanmaktadır. 17. ve 18. yüzyıllarda KÖİ uygulamaları, ağırlıklı olarak kanal ve köprü yapımında imtiyaz sistemiyle gerçekleşmiştir. Söz konusu dönem içerisinde yapılan "Paris İçme Suyu Projesi" devlet tarafından özel sektöre tanınan imtiyazlı sözleşmeler altında KÖİ modeline örnek gösterilebilecek bir projedir. 19 yüzyıla gelindiğinde ise bu uygulamalar tüm dünyaya yayılmış, bazı altyapı hizmetleri özel sektör tarafından gerçekleştirilerek işletilmiştir. 19 yüzyıl KÖİ modellerine; Süveyş Kanalı, Trans-Sibirya Demiryolu ve Avrupa'daki pek çok demiryolu ile su kanallarına ait projeler örnek



gösterilebilir. 20. yüzyılda - özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında- bazı ülkelerde (Fransa, İtalya, Japonya ve ABD) özellikle karayolu ağlarının inşasında KÖİ uygulamaları yaygınlaşmıştır (Sözer, 2013; Kumaraswamy ve Morris, 2002). Ardından ulaştırma, enerji, iletişim, çevre, sağlık, eğitim, genel hizmet vb. birçok alanda kullanımı yaygınlaşmıştır.

Özellikle son otuz yıllık sürece bakıldığında kamu özel işbirliği olgusunun büyük önem kazandığı ve giderek yaygınlaştığı görülmektedir. Dünya Bankası verilerine göre 1990-2016 yılları arasında gelişmekte olan ülkelerde KÖİ yöntemiyle dört ana sektörde (enerji, ulaşım, telekomünikasyon, su ve kanalizasyon işleri) toplam 7132 KÖİ projesi ile 2, 6 trilyon dolarlık yatırım gerçekleştirilmiştir. Dünyada en büyük KÖİ yatırımı %43 ile iletişim alanındadır. Bu alanda bugüne kadar 871 proje ile yaklaşık 1.015.534 milyon dolarlık yatırım gerçekleştirilmiştir. İkinci büyük KÖİ yatırımı %36 ile elektrik alt sektöründedir. Söz konusu sektörde 3216 KÖİ projesiyle 841.578 milyon dolarlık bir yatırım hacmine ulaşılmıştır. Karayolları 967 proje ve 272.479 milyon dolarlık yatırımla üçüncü gelmektedir. Daha sonra sırasıyla milyon dolar olarak havaalanları (103.726), su-kanalizasyon (84.083) ve limanlar (79.081) izlemektedir. KÖİ projelerinde 1 trilyon dolar ile en yüksek payın Latin Amerika ve Karayipler bölgesine ait olduğu, bunu Doğu Asya ve Pasifik ile Avrupa ve Orta Asya'nın izlediği görülmektedir. Dünya'da en fazla KÖİ uygulamasıyla yatırım yapan ilk 10 ülke milyon dolar olarak sırasıyla; Brezilya (516.952), Hindistan (342.654), Türkiye (165.432), Rusya (155.426), Çin (144.909), Meksika (142.088), Arjantin (97.978), Filipinler (72.588), Endonezya (71.957), Şili (69.403)'dir (TASAV, 2017; Batirel, 2017: 3-4).

AB ülkelerine bakıldığında durum biraz farklıdır. KÖİ'ler İngiltere'de Özel Finans Girişimleri (Private Financial Initiative: PFI) olarak öne çıkmıştır ve en çok KÖİ yatırımı çevre, eğitim, ulaştırma, sağlık ve genel hizmetler sektöründe gerçekleşmektedir. İngiltere'de KÖİ yoluyla yapılan yatırımların, toplam kamu yatırımlarına oranı %10-15'lere (AB ülkelerinde bu ortalama %5 düzeyine) kadar ulaşmıştır. Avrupa'da KÖİ uygulamalarında en büyük payı hem değer hem de sayısal olarak İngiltere almakla birlikte, onu İtalya ve Fransa izlemektedir (Akt. Oral, 2015: 192-193). Avrupa Yatırım Bankası'nın (EIB) yayımladığı rapora göre, 1990-2011 yılları arasında KÖİ projelerinin ülkeler bazında sektöre göre dağılımı incelendiğinde, İngiltere dışındaki AB ülkelerinde projelerin yaklaşık %80'ini ulaştırma sektörü oluşturmaktadır. Ulaştırma sektörüne ilişkin KÖİ projeleri içinde ise özellikle karayolu en büyük paya sahiptir. Ancak Rapora göre; ulaştırma alanında KÖİ projelerinin sayısı 2009, 2010 ve 2011 yıllarında sırasıyla 118, 112 ve 84'dür. Burada gözlemlenen düşüş, ulaştırma sektörünün öncü rolünün giderek okul, hastane, cezaevi gibi bina ve ekipman yapımına ve çevre yatırımlarına kaymasından kaynaklanmaktadır (Yalçın, 2014: 137). Avrupa Kamu-Özel İşbirliği Uzmanlık Merkezi (EPEC) verilerine göre ise Avrupa'da gerçekleştirilen KÖİ projelerinin toplam değeri 2015 yılında 15, 6 milyar avro, 2016 yılında ise 12 milyar avro olmuştur (TASAV, 2017)

Sonuç olarak; risklerine rağmen sağladığı faydalarından olsa gerek pek çok araştırmacı tarafından, dünyada yıllık milyonlarca dolara ulaşan KÖİ projelerinin ekonomik ve sosyal altyapı gelişimine önemli ölçüde katkıda bulunduğunu belirtilmekte, Dünya Bankası, IMF, AB gibi uluslararası örgütlerce özellikle gelişmekte olan ülkelerde de KÖİ uygulamalarının desteklendiği bilinmektedir (Oral, 2015: 187-188).





## 2. TÜRKİYE’DE KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİ UYGULAMALARI

Türkiye’de KÖİ uygulamalarının Osmanlı İmparatorluğuna kadar uzanan bir tarihçesi olduğu bilinmektedir. Osmanlı Devleti ve Cumhuriyet sonrası Türkiye’de değişik zamanlarda bazı kamu hizmetlerinin sunumuna ve altyapının sağlanmasına özel sektörün katkıda bulunduğu KÖİ ve benzeri uygulamalar olmuştur. Ancak Başbakanlık Özelleştirme İdaresi’nin 2009–2013 Stratejik Planı’nda Kamu Özel İşbirliği “gelecekte yapılacak kamu yatırımlarının bugünden özelleştirilmesi” şeklinde tanımlanan KÖİ modelleri, uluslararası gelişmelere paralel biçimde Türkiye’de 1980’li yılların sonuna doğru tekrar kullanılmaya başlamıştır (Tunç ve Özsarac, 2015; Sözer, 2013: 216-218). Özellikle 2001 sonrası dönemde Türkiye’de mali disiplini sağlamak üzere uygulamaya konan mali uyum programlarının hedeflerini gerçekleştirmek için özelleştirmelerle kamunun tasfiyesi devam ederken, kamu hizmetlerinin sunumunda KÖİ modelleri tercih edilmeye başlanmıştır.

Türkiye’de KÖİ uygulamaları 1986 yılında enerji projeleriyle birlikte başlamıştır. 1994 yılında çıkarılan 3996 sayılı "Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yapıtırılması Hakkında Kanun" ile yaygınlaşan ve otoyollardan havaalanlarına, yat limanlarından gümrük kapılarına kadar pek çok farklı sektörde uygulanan KÖİ projeleri, günümüzde 3359 sayılı "Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu" kapsamında Yap-Kirala modeli ile gerçekleştirilecek entegre sağlık kampüsleriyle yeni bir boyut kazanmıştır. Ayrıca 652 sayılı "Millî Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" ile eğitim-öğretim tesislerinin, 351 sayılı "Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Kanunu" ile de yurt ve benzeri öğrenci konaklama tesislerinin KÖİ yöntemiyle gerçekleştirilmesinin yolu açılmıştır. 1980’lerden itibaren geçen yaklaşık 30 yılda, özellikle enerji (elektrik üretim ve iletimi), ulaştırma (demiryolları, otoyollar, limanlar, havaalanları ve köprüler), su temini ve sağlık alanlarında birçok proje bu model ile hayata geçirilmiştir. Bugün artık Yap-İşlet-Devret, Yap-İşlet, Yap-Kirala-Devret ve İşletme Hakkı Devri yoluyla kamu hizmetlerinin sunulduğu pek çok türde KÖİ projeleri gerçekleştirilmektedir. Ancak en yaygın uygulama YİD modelidir. 1986-2016 yılları arasında Türkiye’de uygulanan KÖİ projelerinin adet olarak % 47.9’u, sözleşme değeri olarak ise %62.8’i yap-işlet-devret projeleri olmuştur (KB, 2012; KB, 2017).

KÖİ ile gerçekleştirilen yatırımların dağılımına bakıldığında, 1986-2016 yılları arasında Türkiye’de toplam 211 proje uygulamaya konulmuştur. Bu projelerin sözleşme değeri ise 123,5 milyar dolardır. Son yıllarda yapımı tamamlanan projelere örnek olarak Avrasya Tüneli, Osmangazi Köprüsü, Ankara Hızlı Tren Garı, Yozgat Şehir Hastanesi, Mersin Entegre Sağlık Kampüsü gibi projeler gösterilebilir. Devam etmekte olan projelere de İstanbul Yeni Havalimanı, Gebze-Orhangazi-İzmir Otoyolu, İstanbul, Ankara, Bursa, İzmir Entegre Sağlık Kampüsleri ve şehir hastaneleri örnek gösterilebilir. Diğer yandan 123,5 milyar dolarlık KÖİ projelerinin sözleşme değerlerine göre sektörel dağılımlarına bakıldığında; ilk sırayı 67,5 milyar dolarla havaalanı projeleri almaktadır. İkinci sırada 25,3 milyar dolar ile enerji sektörü yer almaktadır. Ardından 13,6 milyar dolar ile karayolu ve 10,6 milyar dolar ile sağlık tesisi vb. gelmektedir. Proje sayılarına göre ise, toplam 211 proje içerisinde 81 proje ile enerji sektörü ilk sırada gelmektedir. Bunun sırasıyla 38 projeye karayolu, 22 projeye liman, 18 projeye sağlık tesisi vb. projeler takip etmektedir (KB, 2017). KÖİ modelinin Türkiye’deki tarihçesi ise diğer ülkelere göre daha farklı şekilde gelişmiştir.



Dünya Bankası verilerine göre Türkiye KÖİ uygulamalarında proje tutarı bakımından dünyada ilk üç de yer almakla birlikte, proje sayısı bakımından daha alt sıralarda yer almaktadır. Bunun anlamı, proje büyüklüklerinin diğer ülkelere kıyasla daha yüksek olmasıdır. Nitekim Dünya Bankası verilerine göre yapılan hesaplamada, gelişmekte olan ülkeler içerisinde KÖİ proje stoku en yüksek ilk beş ülke içerisinde proje başına ortalama yatırım tutarı (sözleşme büyüklüğü) en yüksek ülke olarak Türkiye gösterilmektedir. Yani Türkiye 892 milyon dolar ile ilk sırada yer almaktadır. Bunu 627 milyon dolar ile Brezilya, 453 milyon dolar ile Rusya, 383 milyon dolar ile Hindistan ve 109 milyon dolar ile Çin izlemektedir. Avrupa’da gerçekleştirilen KÖİ projelerinin değerleri incelendiğinde ise 2014 yılında 6,6 milyar avro ile İngiltere ilk sırada yer alırken, Türkiye 3,5 milyar avro ile ikinci sırada, Almanya ise 1,5 milyar avro ile üçüncü sırada yer almıştır. 2015 yılında Türkiye 9,2 milyar avroluk KÖİ projesiyle, İngiltere ve Fransa’nın da önünde en fazla KÖİ projesi gerçekleştiren ülke olmuştur. 2016 yılında ise 3,8 milyar avro ile İngiltere en büyük KÖİ pazarını oluştururken, bunu Fransa ve Türkiye izlemiştir (TASAV, 2017).

### 3. TÜRKİYE’DE KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİ UYGULAMALARINDA YAŞANAN SORUNLAR VE YARATTIĞI/YARATABİLECEĞİ MALİ RİSKLER

Enerji sektörüyle başlayıp, diğer sektörlerde de uygulanmasına geçilen KÖİ’ler Türkiye’de önemli boyutta uygulama alanı bulmuştur. Özellikle son yıllarda KÖİ modeline uygun olarak çok yüksek bütçeli birçok projenin hayata geçirildiği gözlenmektedir. Bu gelişmeler ise Türkiye’de son yıllarda tekrar kullanılmaya başlanan KÖİ’lerin genel ekonomi ve kamu maliyesi üzerindeki etkilerine yönelik tartışmaları kaçınılmaz kılmıştır.

Tartışmaların temelinde aslında Türkiye’deki KÖİ uygulamalarında gündeme gelen başarısızlıklar yatmaktadır. Türkiye KÖİ modellerini ilk uygulayan ülkelerden biridir. Ancak KÖİ uygulamalarında risk paylaşımının adil olmaması, siyasi-hukuksal-ekonomik altyapı ve istikrarın eksikliği ve sözleşme tasarımı yapılan hatalar gibi çeşitli nedenlere bağlı olarak sorunlar yaşandığı, KÖİ projelerinden beklenen faydaların sağlanamadığı gözlenmektedir. Enerji ve havayolu ulaşımı sektörlerinde gerçekleştirilen uygulamalar haricinde, KÖİ uygulamalarının başarılı olduğu sektörlerin sınırlı sayıda kaldığı bilinmektedir (Akt. Oral, 2015: 193). KÖİ uygulamalarındaki başarısızlık ise kamu maliyesine yükler getirmekte, genel ekonomi üzerinde olumsuz etkilere yol açma ihtimalini yükseltmektedir.

Bu bağlamda bu başlık altında Türkiye’deki KÖİ uygulamalarında risk ve sorun olarak görülebilecek bazı faktörler üzerinde KÖİ’lerin makroekonomi ve kamu maliyesi üzerinde oluşturduğu/ oluşturabileceği etkilerine ilişkin değerlendirilmelere yer verilecektir:

#### 3.1. KÖİ Uygulamalarının Hukuki Altyapısına ve Denetimine İlişkin Değerlendirmeler

KÖİ projelerinin başarısını etkileyebilecek unsurlardan birisi hukuki risklerdir ve bu riskler özel sektör değil hükümet kanalından kaynaklanan riskler arasındadır. Başarılı KÖİ uygulamaları, KÖİ projelerini yürütecek merkezi bir kurum oluşturulmasını ve ayrıntılı, özel bir yasal düzenlemeyi gerekli kılmaktadır. Pek çok Avrupa ülkesinde KÖİ’ler belirli bir yasal çerçeveye sahipken, KÖİ uygulamalarının yaygın olduğu ve dev bütçeli KÖİ projelerinin gerçekleştirildiği Türkiye’de KÖİ projelerini yürütmek üzere kurulmuş bir merkezi kurum bulunmadığı gibi, KÖİ uygulamalarına ve karşılaşılabilecek sorunlara ilişkin ayrıntılı ve bütüncül bir mevzuat düzenlemesi de mevcut değildir. KÖİ sistemi oldukça karmaşık bir ağ



içinde koordine edilmeye çalışılmaktadır. KÖİ uygulamalarında hukuki altyapının dağınıklığı<sup>†</sup> ise her KÖİ projesi için düzenlenmesi gereken farklı sözleşmenin varlığı demektir.

Türkiye’de KÖİ mevzuatının çerçevesinin net olmaması; gerek kamu gerekse özel sektör tarafından konunun tam olarak anlaşılmasına neden olmaktadır. KÖİ modeli ile yapılan projeler genellikle çok büyük yatırım maliyeti içeren, uzun sürelere yayılı projeler oldukları için, başlangıçta planlanan başarıya ulaşılabilmesi için öncelikli olarak hukuksal çerçevesinin net bir şekilde çizilmesi gerekmektedir (Tunç ve Özsera,2015). Bu nedenle Türkiye’de KÖİ projelerinin başarıyla uygulanabilmesi için kapsamlı yasal çerçeveye ihtiyaç bulunmaktadır.

Diğer yandan hazırlanan sözleşmelerle kamunun ne kadar risk ve yükümlülük altına girdiği, bunları karşılayıp karşılayamayacağı, kamuya getirisinin ve götürüsünün ne olduğu ve projelerin sözleşme kurallarına uygun bir şekilde gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğine yönelik ne bir Sayıştay denetimi, ne bir TBMM denetimi söz konusudur. Zira KÖİ uygulamalarının denetlenmesine ilişkin herhangi bir yasal düzenleme de mevcut değildir. Bu da demokratik hesap verme sorumluluğunu azaltmaktadır. Dolayısıyla KÖİ projelerindeki denetimsizlik KÖİ uygulamalarının makroekonomi ve kamu maliyesi üzerinde beklenen pozitif etkilerin ortaya çıkmasının ve kamusal çıkarların korunmasının önündeki önemli bir engeldir. Projelerin etkinliğini, verimliliğini ölçmeyi güçleştirmektedir.

Bir başka önemli nokta; KÖİ uygulamaları önceleri Yüksek Planlama Kurulu’nun izin ve onayı ile gerçekleştiriyorken, yapılan düzenleme ile artık ilgili bakanlık ve kuruluş inisiyatiflerine bırakılmış olmasıdır. Dolayısıyla Türkiye’de KÖİ projelerini yürütecek merkezi bir kurum bulunmadığından; KÖİ projelerinin özelliklerine, uygulandığı bölgelere göre Hazine Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı, Özelleştirme İdaresi, Maliye Bakanlığı, Bakanlıklar, Kamu İhale Kurumu, Belediyeler olmak üzere KÖİ uygulamalarında birden fazla kurum yer almaktadır. Bu durum ise Türkiye’de KÖİ uygulamalarında tam bir koordinasyonsuzluk problemini gündeme taşımaktadır. Sonuç olarak; KÖİ uygulamalarındaki koordinasyonsuzluk, Türkiye’de makroekonomik hedeflerle uyumlu ve kamusal çıkarları maksimize eden KÖİ projelerinin üretilmesini olumsuz yönde etkilemektedir. Koordinasyonsuzluk nedeniyle Türkiye’de KÖİ projelerinin çoğunun, kalkınma programları, orta vadeli programlarla belirlenen makro hedefler, sektörel öncelikler, bölgesel denge, kamu-özel iş bölümü, vb. hedefler dikkate alınmadan planlandığı yönündeki tartışmalara zemin hazırlamaktadır.

Günümüzde büyük altyapı yatırımlarının gerçekleştirildiği KÖİ projeleri büyüme için kolay ve kısa vadede hemen sonuç veren bir yöntem olarak değerlendirilmektedir. Şüphesiz altyapı

<sup>†</sup>Türk Kanunlarında KÖİ modeline ait mevcut yasal düzenlemeler: 4 Aralık 1984 tarihli 3096 Sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun (YİD), 28 Mayıs 1988 tarihli 3465 Sayılı Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Erişme Kontrollü Karayolu (Otoyol) Yapımı, Bakımı ve İşletilmesi ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun (YİD), 8 Haziran 1994 tarihli 3996 Sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun , 24 Kasım 1994 tarihli 4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun, 19 Temmuz 1997 tarihli 4283 Sayılı Yap-İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun, 28 Mart 2002 tarihli 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, 10 Temmuz 2004 tarihli 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu (İS, Yİ, YİD), 22 Şubat 2005 tarihli 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu (Yİ, YİD), 3 Temmuz 2005 tarihli 5393 Sayılı Belediye Kanunu (İS, Yİ, YİD), 3 Temmuz 2005 tarihli 5396 Sayılı Sağlık Sektöründe YKD Kanunu.



yatırımlarının ekonomik büyüme üzerinde pozitif katkısı bugüne kadar birçok çalışmada ortaya konulmuştur. Örneğin, Calderon, Moral-Benito ve Serven 2011 yılında yaptığı “Is Infrastructure Capital Productive? A Dynamic Heterogeneous Approach” adlı çalışmalarında 1960-2000 dönemine ilişkin 88 ülkenin altyapı yatırımlarının her yıl %10 artışının GSYİH üzerinde % 0,8 civarında bir artışa yol açabileceği yönündeki tespitlerini ortaya koymuşlardır. Bu durumda büyük altyapı yatırımlarının gerçekleştirildiği KÖİ projelerinin GSYİH üzerinde olumlu bir katkısından bahsedilebilir. Ancak yapılan bazı çalışmalarda (örneğin Pimentel, St. Aubyn ve Ribeiro tarafından 2016 yılında Portekiz’de 1998-2013 periyodunda KÖİ uygulamalarının GSHİH üzerindeki etkisine ilişkin yapılan çalışmada) KÖİ uygulamalarının GHYİH hâsılayı düşürdüğü yönünde tespitler olmuştur. Bu durumda Türkiye’de büyük altyapı projelerinin gerçekleştirildiği KÖİ uygulamalarının belki kısa dönemde büyüme üzerinde olumlu etkisinden bahsedilebilir. Ancak uzun dönemde pozitif etkilerinin varlığından bahsetmek tartışmalıdır. Zira makro politikalarından kopuk, etkinliği veya getirdiği yükleri denetlenemeyen KÖİ projelerinin ekonomi üzerinde olumsuz etkilerinin olması ihtimali de bulunmaktadır. Bu nedenle uzun dönemde pozitif katkıların olup olmayacağını peşinen söylemek pek mümkün değildir.

### 3.2. KÖİ Uygulamalarının Finansman Şekli ve Risk Paylaşımına İlişkin Değerlendirmeler

Makalede daha önce vurgulandığı üzere özel sektörün KÖİ projelerini yerine getirirken finansal destek arayışları söz konusudur, bu kapsamda da Devlet Borç Garantisi olarak sağlanan desteklerde büyük önem arz etmektedir. Bu konu özellikle Türkiye’de devamlı gündeme gelmektedir. Zira Türkiye’de KÖİ modeline uygun yüksek bütçeli projelerin desteklenmesinde kredi arayışının çözümü genel de Hazine garantileri olmaktadır. Bu konuda hükümet, 2010 yılında çıkardığı 4749 Sayılı Kanun’la, KÖİ projelerinin finansmanında Hazine’nin borç üstlenme taahhüdü vermesine yetki veren bir düzenleme yapmıştır. 2013 yılında ise 6456 sayılı Kanun’la verilecek garantinin çerçevesi çizilmiştir. 2014’te Hazine Müsteşarlığı tarafından yayınlanan “Hazine Müsteşarlığı Tarafından Gerçekleştirilecek Borç Üstlenimi Hakkında Yönetmelik’le de büyük projelerin finansmanına hazine garantilerinin verilmesine yönelik usul ve esaslar belirlenmiştir. Ayrıca 4749 sayılı Kanunun 8/A maddesinde 2014 yılından itibaren geçerli olmak üzere yapılan değişikliklerle KÖİ çerçevesinde yüklenici firmanın temin ettiği dış kredilere ve bu kredilerin temininde kullanılan türev ürünlerin giderlerine Hazine garantisi sağlanması söz konusu olmuştur. Devlet bu düzenlemelerle, hem yüklenici firmalar, hem de finansman sağlayıcılar için yatırımı cazip hale dönüştürmeyi hedeflemiştir. Böylece Türkiye’de özellikle 2013-2014 yıllarından itibaren Hazine garantili rekor proje sözleşmeleri imzalanmaya başlamıştır.

Ayrıca KÖİ projeleriyle yeni yatırımların yapılmasını cazip hale getirmek için devletin üretilen hizmete doğrudan satın alma/ kira garantisi ya da bu hizmetlere talep/kullanım garantisi (otoyollarda araç geçiş garantisi gibi) sağladığı gözlenmektedir. Örneğin 2016 yılı ortası itibariyle 20 sağlık tesisinin yatırım bedeli 10,2 milyar Euro ve Sağlık Bakanlığı’nın bu tesisler için ödeyeceği kira (*doğrudan yükümlülük*) yıllık toplamda (kira+ isteğe bağlı hizmet bedeli) 2, 280 milyar Euro’dur. Bu kiraların 25 yıl boyunca toplam tutarı 57 milyar Euro’dur. Yine örneğin ulaştırma sektöründe (Avrasya Tüneli, Osmangazi Köprüsü ve Yavuz Sultan Köprüsünde olduğu gibi) gerçekleştirilen projelerde talep/kullanım garantisi (*koşullu yükümlülük*) söz konusudur. Söz konusu projelerde talep gerçekleşmesi, projeksiyondan düşükse aradaki fark sözleşmede belirtilen ücretten devlet tarafından yatırımcıya



ödenmektedir. Yani devlet tarafından yatırımcıya gelir garantisi sağlanmaktadır (Emek, 2016; AYGM, 2016).

Kısacası Türkiye’de devletin, KÖİ projeleri için hem borç hem de kar garantisi vererek, hem yüklenici firmalar hem de finansman sağlayıcılar için yatırımı cazip hale dönüştürmeye çalıştığı gözlenmektedir. Bu kapsamda KÖİ projelerinde genel olarak özel sektör döviz bazlı kredi sağlayarak alt yapı yatırımlarını yaparken, bunu devletin borç ve kar garantileri kapsamında gerçekleştirerek riskleri devlete transfer etmekte, karlarını ise maksimuma çıkarmaktadır. Bu durum Türkiye’de Hazine garantili KÖİ yatırımlarının beraberinde girişimcilerin kar güdüsünü oldukça tatmin ettiği, finansörlere garantili iyi bir faiz sunduğu, daha da önemlisi devlete katkılardan ziyade büyük yükler yükleyerek mali riskleri artırdığı yönündeki düşünce ve endişeleri akla getirmektedir.

Esasında böyle endişelerin doğması yersiz değildir. Zira Hazine tarafından verilen garantiler, verildiği anda herhangi bir yükümlülük yaratmamaktadır. Ancak, verilen garantilerin daha sonraki yıllarda problem oluşturması ve Hazinesinin verdiği garantiler için ödemedede bulunması söz konusu olabilmektedir. Bu da Hazinesinin borçlanma ihtiyacını artırmaktadır. Dolayısıyla garantiler Hazinesinin borçlanma ihtiyacını beklenmedik zamanlarda arttıran ve bütçe açıklarına neden olan işlemler olarak değerlendirilmektedir. Ayrıca garantiler kapsamı içinde Hazinesinin üstlendiği ödemeler aslında bir transfer ödemesi niteliği taşıdıkları için bütçe açığına yansıtılmaları gerektiği halde, yine bütçe kanunlarındaki hükümlere dayanılarak bütçe dışında işlem gören işlemlerdir. Devlet hesaplarında gözükmeyen için de gizli açık olarak değerlendirilmektedir (Yılmaz ve Emil, 2005: 11-49). Bu durumda; devletin yapması gereken altyapı yatırımlarının çoğunun KÖİ kapsamında gerçekleştirmesi nedeniyle, bu yatırımlar için kullanılan kredi borçları kamu borcu olarak gözükmemektedir. Ancak KÖİ projelerinde kamu adına sözleşmelerde yer alan hazine garantilerinin, mali yükümlülüklerin ileride kamu maliyesini nasıl ve ne büyüklükte bir risk altına soktuğu bilinmemektedir. KÖİ projeleri kapsamında döviz bazlı kiralar, araç geçiş sayısı veya yolcu garantileri, sabit döviz bazlı devlet alım garantileri vb. garanti ve mali yükümlülükler bütçe mali disiplini aniden bozabilecek riskler barındırmaktadır. Bu garantilerin makroekonomik tahminler üzerinden verildiği göz önüne alındığında, tahminler tutmadığında (örneğin beklenen büyüme oranları gerçekleşmediğinde) bütçe açıklarını ne ölçüde artıracığı kestirilememektedir. Dolayısıyla hazine garantileri nedeniyle oluşabilecek kamu borçları önceden kestirilemediği için, Hazine garantilerinin kara deliğe dönüşebilme ihtimali söz konusu olduğundan ekonominin iç dengesi için bir tehlike oluşturmaktadır. Bu durum da vergi mükelleflerine de ağır yükler getirebilecektir. Nitekim Hazine garantisiyle devreye sokulan Avrasya Tüneli ve Yavuz Sultan Selim Köprüsü projelerinin 2017 yılının ilk aylarında beklenen araç geçiş sayısına (gelire) ulaşamaması üzerine hazine garantisinin (dolayısıyla halkın cebinden ödenen vergilerin) devreye girmesi söz konusu olmuştur. Diğer yandan KÖİ projeleri için kullanılan döviz kaynaklı krediler için verilen garantilerin (dış borç kredi faizi, döviz ihtiyacı vb düşünülduğünde) uzun vadede cari denge açısından da olumsuz etkilerinin olması ihtimali bulunmaktadır.

Özetle; Türkiye’de KÖİ projelerinde Hazine garantileri, doğrudan veya koşullu yükümlülüklerle firma veya finanse edenler kendilerini risklere karşı korurken ve karlarını yükseltirken, devlet ağırlıklı olarak riski taşıyan taraf konumundadır. Bu durumda Türkiye’de KÖİ yatırım ve hizmetlerinin maliyet, risk ve getirilerinin kamu ve özel arasında dengeli bir dağılımından söz edilememektedir. Üstelik önemli bir mali risk alanı oluşturan söz konu



garanti ve yükümlülüklerin gerçekleşme zamanı veya miktarı gelecekte belirli bir olayın gerçekleşmesine bağlı olduğu için kamunun kontrolü dışındadır. Devletin, Hazine garantilerinin doğurabileceği risklerine (iç veya dış ekonomik dengelerde yaşanabilecek olumsuz sonuçlara) karşı herhangi bir önlemi veya net bir politikasının da şuan için söz konusu olmadığı düşünülmektedir.

### 3.3. KÖİ Uygulamalarının Gözetilmesi Gereken Etik İlkelere İlişkin Değerlendirmeler

Türkiye’de KÖİ projelerine yönelik sorunlardan biri de KÖİ sözleşmelerinin ayrıntılarının, maliyetlerinin ve bütçelerinin şeffaflık ve hesap verebilirlik açılarından kamuoyu ile paylaşılmamasıdır. Bu nedenle Türkiye’de KÖİ’nin hukuki altyapısının dağınıklığı, sözleşmelerin özel hukuk hükümlerine tabi oluşu yanında kamuca üstlenilen risk ve yükümlülüğü belirleyen kamu projelerinin saydam olmayışı da KÖİ uygulamalarının başarısını olumsuz etkileyen önemli problemler arasında gösterilmektedir (Batırel, 2017). Zira KÖİ sözleşmelerinde, kamu ve özel sektör arasındaki gizli anlaşmalar, yolsuzluk ve kamu yararı aleyhine fırsatçı kararlar söz konusu olabilmektedir. Bunun için sözleşmelerde şeffaflığı ve hesap verilebilirliği sağlamak gerekmektedir. KÖİ’ler önemli yasal belirsizliklerle karşı karşıya olduğundan, davalarla uğraşmaktansa şeffaflığı yükseltmek daha kolay ve az maliyetli bir yol olarak görülmektedir. Ayrıca Bütçe dışında olmaları nedeniyle, KÖİ’lerin hükümetler tarafından kamu harcamalarında bütçe ve muhasebe ile ilgili geleneksel denetim usullerinden kaçış aracı olarak görüldüğü yönünde görüşler bulunmaktadır. Zira bilanço dışılık nedeniyle modele ilişkin yeterince bilgi toplanamamakta, merkezi düzeyde anlamlı istatistik oluşturulamamakta ve kamuoyu ile paylaşılammamaktadır. Ancak bu durum, kamu maliyesinde sadece bir saydamlık sorunu olmaktan öte, kamu örgütlerinin giderek çok daha büyük kısmının kamu kurumlarının denetimi dışına (harcamaların da bütçe dışına) çıkarılmasıyla devletin üstlendiği risk ve maliyetlerin artması anlamına da gelmektedir. Dolayısıyla KÖİ’ler idarenin bütünlüğüne zarar verebilmekte, denetlenemezlik, hatta yönetilemezlik sorunlarına açabilmektedir. Ayrıca proje sürelerinin uzunluğu nedeniyle projeye karar veren idare muhtemelen iktidarda olmayacağından sorumluluk ve hesap verme mekanizmaları da işlevsiz hale getirmektedir (Akt. Oral, 2015:202-205). Açıklamalardan anlaşılabilmesi üzere Türkiye’deki KÖİ uygulamalarında bir etik ilke olarak şeffaflığın gözetilmesi, KÖİ sözleşmelerine ilişkin ayrıntının kamuoyu ile paylaşılması gerekmektedir. Zira KÖİ uygulamalarında şeffaflığın olmayışı beraberinde hesap verebilirlik etik ilkesinin çiğnenmesine neden olmaktadır. Türkiye’deki KÖİ uygulamalarında şeffaflık ve hesap verme sorumluluğunun tesis edilmemiş olması kapalılık, denetimsizlik, kamu yararının gözetilmemesi, siyasetin finansmanı, ahlaki riziko, tekelleşme, bürokratik kirlenme, kayırmacılık gibi KÖİ uygulamalarının korkulan sorunlarını beraberinde getirme ve yolsuzluğa açık alanlar oluşturma potansiyelini taşımaktadır. Dolayısıyla şeffaflık ve hesap verebilirliğin olmadığı yerde kamusal etkinsizliklerin oluşması, kamu maliyesine yükler getirmesi endişesi ve ihtimali her zaman olacaktır. Nitekim bu yönde yapılan tartışmalar da Türkiye gündeminde zaman zaman duyulmuştur. Bu nedenle Türkiye’de KÖİ uygulamalarında şeffaflık ve hesap verme sorumluluğu acilen ve en başta tesis edilmesi gereken etik ilke ve sorumluluklar arasındadır.

Diğer yandan Türkiye’de KÖİ projeleriyle ilgili yapılan tartışma noktalarından biri de söz konusu projelerin çevresel etkilerine ilişkindir. KÖİ projeleri için kullanılan kamu varlıkları; başta HES’lerin kurulduğu akarsular, termik santraller için maden yatakları, otoyolların geçtiği kamusal araziler, köprüleri, tünellerin yapıldığı ormanlık alanlar, sulak araziler, bütün



kamu varlıklarının KÖİ projelerinden olumsuz yönde etkilendiği yönünde tartışma ve iddialar bulunmaktadır. Tartışmalar kapsamında ÇED sorununun hukuk dışı yollarla aşıldığı, arsa spekülasyonlarına göz yumulduğu, kayırlan kişi ve kurumların olduğu yönünde vurgular göze çarpmaktadır. Tema Vakfı ve Kuzey Ormanları Savunması sivil inisiyatifinin raporlarında da yer alan söz konusu çevresel etkilerin doğa, insan yaşamı ve biyolojik çeşitlilik üzerinde büyük tehditler yarattığı belirtilmektedir (Sönmez, 2016:13-21). Oysa KÖİ projelerinde gözetilmesi gereken etik ilkelerden biri de söz konusu projelerin çevreye etkilerinin gözetilmesidir. Zira gerçekleştirilen ekonomik faaliyetlerin çevreye etkileri günümüzün sürdürülebilir kalkınma anlayışının en önemli unsurudur. Bu nedenle, hükümetlerce temel büyüme aracı olarak görülen KÖİ projelerinin çevreye olan etkilerinin de gözetilerek uygulanması önemli etik sorumluluklar arasında yer almaktadır. Tabi şunu da vurgulamak gerekmektedir ki; çevresel etkilere ilişkin ÇED raporlarının incelenmesi ve ayrıntılarının bilinmesi gerekmektedir.

## SONUÇ

Gelişen dünyanın artan altyapı ve kamu hizmeti ihtiyacı karşısında kamu bütçelerinin talebi karşılamada kısıtlı kalması, ülkeleri alternatif finansman modeli arayışına sokmuştur. Bu arayışlar neticesinde bugün KÖİ en önemli finansman modellerinden biri olmuştur. “*Kamusal mülkiyeti tamamen özel sektöre devretmeden kamusal faaliyetlere özel sektörü dahil etme çabası olarak*” tanımlanabilecek KÖİ modelleri; yönetim sözleşmeleri, kiralama veya imtiyazlar gibi pek çok farklı model altında ve pek çok ekonomik sektörde uygulanmaktadır. Ekonomik ve sosyal altyapı gelişimine önemli ölçüde katkıda bulunduğu düşünülen ve bu nedenle küresel ölçekte bir akım olarak altyapı yatırımlarında ve kamu hizmetlerinin sunumunda çoğu ülkede yaygın bir şekilde uygulanan KÖİ modelleri, Türkiye’de de yoğun bir biçimde kullanılmaktadır.

Ancak Türkiye’de özellikle büyük altyapı projeleri nedeniyle gündeme gelen KÖİ uygulamalarında; etik ilkelerin ihlali (şeffaflık ve hesap verebilirliğin olmaması vb), hukuki altyapının yetersizliği, koordinasyonsuzluk (KÖİ projelerinin birden fazla katılımcılarının olması, yönetecek merkezi bir kuruluşun olmaması) ve denetimsizlik (Sayıştay veya TBMM denetiminden uzak oluşu), finansman şeklinin ve risk yönetiminin doğru yapılamaması (uzun dönemli talep garantileri, kira ödemeleri ve borç üstlenimleri gibi hazine garantisi ve koşullu/doğrudan yükümlülükler altında gerçekleştirilirken gelirin/karın girişimciye risk ve maliyetin devlete doğru transfer edilmesi) gibi olumsuz noktalar bulunmaktadır. Bu durum KÖİ uygulamalarının ekonomik ve sektörel politikalarından kopuk yapılmasına, devlete aşırı maliyetler yüklemesine ve yolsuzluğa açık alanlar oluşturmasına neden olmaktadır. Dolayısıyla rekor bütçeli KÖİ uygulamalarının Türkiye’de ekonominin dış dengesi (projelerde kullanılan döviz bazlı krediler nedeniyle dış borç kredi faizi, döviz ihtiyacı vb. açılardan) ve ekonominin iç dengesi (kamu borçları, bütçe açıkları, vergiler açısından ) üzerinde oluşturduğu/ oluşturabileceği mali riskleri söz konusudur.

Türkiye’de KÖİ uygulamalarının artan önemi ve şuan ki KÖİ uygulamalarının taşıdığı mali riskler dikkate alınarak;

- KÖİ uygulamalarına ve ortaya çıkabilecek sorunlara ilişkin bütüncül bir mevzuat düzenlemesinin yapılması,



- KÖİ uygulamalarında şeffaflık ve hesap verebilirlik gibi etik ilkelerin tesis edilmesi,
- Hukuki denetiminin sağlanması,
- Koordinasyon problemlerinin giderilerek ekonomik ve sektörel politikalarla uyumlu proje önceliklendirilmesinin sağlanması,
- Hazine garantileri ve yükümlülüklerinin daha sağlıklı projeksiyonlara dayandırılması, risk ve mali yükümlülüklerin dengeli dağılımının yapılması,
- Ve tabii ki akademik çalışma ve analizlerin artırılması sağlanarak mali risklerin azaltılmasına katkıda bulunulmalı.

### KAYNAKÇA

- Amponsah, R. ve Gatete, B. (2014). Private Sector Involvement in Infrastructure Development Projects Through Public-Private Partnerships: A Case Study of Road Infrastructure in Ghana, *PM World Journal*, III (IV): 1-21.
- Batirel, Ömer, F. (2017). Kamu Altyapı Yatırımlarında Kalite ve Kamu-özel Ortaklığı, *Journal of Life Economics*, Sayı:12, 1-8.
- Calderon, C., Enrique, M.B. ve Serven, L. (2012). Is Infrastructure Capital Productive? A Dynamic Heterogeneous Approach, *Poliy Research Working Paper 5682*, World Bank, Washington, D.C.
- Cumming, D. (2007). Government Policy Towards Entrepreneurial Finance: Innovation Investment Funds, *Journal of Business Venturing*, 22 (2), 193–235.
- Donahue, J. D. ve Zeckhauser, R.J. (2011). *Collaborative Governance: Private Roles for Public Goals in Turbulent Times*, Princeton University Press, Princeton.
- Edkins, A. J. ve Smyth, H.J. (2006). Contractual Management in PPP Projects: Evaluation of Legal versus Relational Contracting for Service Delivery, *Journal of Professional Issues in Engineering Education and Practice*, 132 (1), 82 - 93.
- Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions, 2004.
- Ho, S.P. (2006). Model for Financial Renegotiation in Public–Private Partnership Projects and its Policy Implications: Game Theoretic View, *Journal of Construction Engineering and Management*, 132 (7), 678–688.
- İsmail, S. (2013). Factors Attracting the Use of Public Private Partnership in Malaysia, *Journal of Construction in Developing Countries*, 18 (1), 95-108.
- Kalkınma Bakanlığı (2012). *Dünyada ve Türkiye’de Kamu Özel İşbirliği Uygulamalarına İlişkin Gelişmeler*, Yatırım Programlama İzleme ve Değerlendirme Genel Müdürlüğü.
- Kalkınma Bakanlığı (2016). *Dünyada ve Türkiye’de Kamu Özel İşbirliği Uygulamalarına İlişkin Gelişmeler 2015*, Yatırım Programlama İzleme ve Değerlendirme Genel Müdürlüğü.





- Kalkınma Bakanlığı (2017), *Dünya’da ve Türkiye’de Kamu-Özel İşbirliği Uygulamalarına İlişkin Gelişmeler Raporu 2016*, Yatırım Programlama İzleme ve Değerlendirme Genel Müdürlüğü.
- Khan, M., Riley, T. ve Wescott, C. (2014). Public-Private Partnerships in Bangladesh’s Power Sector: Risks and Opportunities (draft), *World Bank WP 86078*:1-25.
- Kumaraswamy, M. M. ve Morris, D. A. (2002). Build-Operate-Transfer Type Procurement in Asian Megaproject, *Journal of Construction Engineering and Management*, 128 (2), 93-102.
- Kumarawamy, M. M. ve Zhang, X. (2001). Governmental Role in BOT-Led Infrastructure Development, *International Journal of Project Management*, 19 (4), 195-205.
- L1, B. ve Akintoye, A. (2003). An Overview of Public-Private Partnership, *Public-Private Partnerships: Managing Risks and Opportunities*, Akintola Akintoye, Matthios Beck ve Cliff Hardcastle (Ed.), Blackwell Science Ltd.,UK.
- Lossa, E. ve Martimort, D. (2008). The Simple Micro-Economics of Public-Private Partnerships, *CMPO Working Paper*, 8/199.
- Martins, A.C., Marques, R.C. ve Cruz, C. (2011). Public Private Partnerships for Wind Power Generation: Potuguese Case, *Energy Policy*, 39, 94-104.
- Mehrodra, S. ve Delamonica, E. (2005). The Private Sector and Privatization in Social Services: Is the Washington Consensus 'Dead'?, *Global Social Policy*, 5 (2): 141-174.
- OECD (2010), *Dedicated Public-Private Partnership Units: A Survey of Institutional and Governance Structure*, OECD Publishing, Paris.
- Oral, B. G. (2015). Kamu Hizmet Arzında Değişim Temelinde Kamu Özel Sektör İşbirlikleri ve Yolsuzluk, *AİBÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 15(4) , 185-225.
- Pimentel, I., Aubyn, M. ve Ribeiro, N. (2016). The Inpat of Investment in Public Private Partnerships on Public, Private Investment and GDP in Portugal, *Working Paper 13*, ISSN 2183-1815.
- Sönmez, M. (2016). Sanayinin Sorunları ve Analizleri (XXI) : Mega Projelerin Mega Sorunları, *TMMOB Makine Mühendisleri Odası Bülteni*, Sayı:220 Ekim.
- Sözer, Ali N. (2013). Sağlıkta Yeniden Yapılanmanın (Özelleştirmenin) Devamı Olarak Şehir Hastaneleri, *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 15 (özel), 2015-253.
- TBD (Türkiye Bilişim Derneği) (2009). Kamu Bilişim Projelerinde Kamu-Özel Sektör İşbirliği, *Kamu Bilişim Platformu IX (Mart 2009)*.
- Tunç, G. ve Öz Saraç, E. (2015). Türkiye’deki Kamu Özel İşbirliği Modelinin İyileştirilmesine Ait Öneriler, *3. Türkiye Deprem Mühendisliği ve Sismoloji Konferansı (14-16 Ekim 2015)*, Dokuz Eylül Üniversitesi, İzmir.
- Uz, A. (2007). Kamu-Özel Ortaklığı: Kavram ve Hukuksal Çerçeve, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 11 (1-2), 1165-1182.
- Yalçın, F. C. (2014). Kamu Özel İşbirliği ve Özelleştirme: Kavramsal Bir Çerçeve, *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 13(25), 133-162.



Yılmaz, H. H. ve Emil, F. (2005). *Kamu Borcu Nasıl Oluşturdu? Bu Noktaya Nasıl Gelindi?*, TESEV Yayınları, İstanbul.

Zhang, X. (2006). Public Clients' Best Value Perspectives of Public Private Partnerships in Infrastructure Development, *Journal of Construction Engineering and Management*, 132(2), 107-114.

### İnternet Kaynakları

AYGM (Altyapı Yatırımları Genel Müdürlüğü), 2016, <http://www.rayhaber.com/e/altyapi-yatirimlari-genel-mudurlugu/>, (Erişim Tarihi: 19.09.2017).

Dünya Bankası, (2012). Public-Private Partnerships, <http://wbi.worldbank.org/wbi/about/topics/public-private-partnerships>, (Erişim Tarihi: 14 Ağustos 2015).

Emek, U. (2016). Kamu Özel İşbirliği (KÖİ) Sözleşmelerinde Yatırım ve Garanti Büyüklükleri, <http://uemek.blogspot.com.tr/2016/10/kamu-ozel-isbirligi-koi-sozlesmelerinde.html>, (Erişim Tarihi: 17.10.2017)

TASAV ( Türk Akademisi Siyasi Sosyal Stratejik Araştırmalar Vakfı) (2017). Kamu-Özel İşbirliği Projeleri: Türkiye ve Diğer Ülke Örnekleri, <http://www.tasav.org/kamu-ozel-isbirligi-projeleri-turkiye-ve-diger-ulke-ornekleri.html>, (Erişim Tarihi: 17.10.2017)