



KAMU-ÖZEL İŞBİRLİĞİ MODELİ VE TÜRKİYE UYGULAMALARI: SAYIŞTAY RAPORLARI IŞIĞINDA UYGULAMA SONUÇLARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP MODEL AND PRACTICES IN TURKEY: EVALUATION OF IMPLEMENTATION RESULTS IN THE LIGHT OF THE REPORTS OF TURKISH COURT OF ACCOUNTS

Nükrettin PARLAK¹

Hacı Ömer KÖSE²

Metin TOPRAK³

ÖZ

Kamu yönetiminde temel yaklaşımlarla birlikte hizmet sunum yöntemlerinde de kapsamlı değişimler yaşanmaktadır. Kamu kaynaklarının yetersiz kaldığı ya da özel sektör kapasitesinden yararlanmanın önemli avantajlar sunduğu alanlarda ihtiyaç duyulan yatırımların gerçekleştirilmesinde kamu-özel işbirliği (KÖİ) modeli giderek yaygınlaşmaktadır. Kamu ve özel sektörün karşılaştırmalı üstünlüklerinden yararlanılması ve risklerin her iki kesim arasında paylaştırılması suretiyle kamu hizmetlerinin daha yüksek miktar, hız, kalite ve etkinlikte sunulmasını hedefleyen bu modelin başarısı, iki taraf arasında rasyonel bir işbirliği zemininin tesis edilmiş olmasına ve sürecin etkin yönetilmesine bağlıdır.

¹ Sayıştay Başkanlığı, 2. Daire Üyesi, nparlak@sayistay.gov.tr, ORCID: 0000-0002-6947-3186

² Doç. Dr., Sayıştay Başkanlığı Eğitim Grup Başkanı, omerkose@sayistay.gov.tr, ORCID: 0000-0003-3528-8596

³ Prof. Dr., İstanbul Sabahattin Zaim Üniversitesi, metin.toprak@izu.edu.tr, ORCID: 0000-0001-9217-6318

Gönderim Tarihi/Submitted: 10.12.2020

Kabul Tarihi/Accepted: 31.12.2020

Sorumlu Yazar/Corresponding Author: Parlak, Nükrettin

Atıf/To Cite: Parlak, Nükrettin; Köse, Hacı Ömer ve Toprak, Metin (2020), Kamu-Özel İşbirliği Modeli ve Türkiye Uygulamaları: Sayıştay Raporları Işığında Uygulama Sonuçlarının Değerlendirilmesi, Sayıştay Dergisi, 31 (119): 9-39

KÖİ modeli, ilişkisel devlet olgusu çerçevesinde temellendirilmektedir. Devlet koordinasyonunda özel sektör ve sivil toplum dinamiklerinin kamusal hizmetlerin sunumunda kullanılmasını ifade eden ilişkisel devlet yaklaşımı, performans ölçümü, saydamlık ve hesap verebilirlik bakımından yeni ve daha karmaşık düzenlemeleri gerektirmektedir. Kamu-özel işbirliği modelinin Türkiye'deki farklı uygulamalarının performans düzeyi, başlıca eksiklikleri ve bunlara yönelik Sayıştay tarafından geliştirilen iyileştirme önerileri, bu çalışmanın çerçevesini oluşturmaktadır.

Bu çalışmada modelin başarısında kilit öneme sahip olan hesap verebilirlik ve saydamlığın geliştirilmesi için Sayıştayın etkin rolü, TBMM'ye sunduğu ve kamuoyu ile paylaştığı denetim raporları üzerinden ortaya konmuştur. Kamu kesimi bakımından, Sayıştayın tespitleri ışığında uygulamanın geliştirilmesi ve temel risklerle mücadele için gerekli önlemlerin alınması öncelikli bir politika olmalıdır. Sayıştay bakımından ise, giderek daha da yaygınlaşması beklenen bu hibrit modelin başarıyla uygulanmasında, denetim ve rehberlik kapasitesini gözden geçirmesi ve geliştirmesi önerilmektedir. Piyasa ekonomisinin ve devletin hizmet sunum yaklaşımlarındaki gelişmeler ışığında, kamu-özel işbirliği modeline yönelik Türkiye uygulaması bağlamında daha uygun bir modele ilişkin öneri bu çalışmanın sınırını aşmakta ve ancak bundan sonra yapılacak araştırmalara kalmaktadır.

ABSTRACT

Extensive changes have been occurring in service delivery methods along with the basic approaches in public administration. The public-private partnership (PPP) model is increasingly widespread in realizing the investments needed in areas where public resources are insufficient or where private sector capacity offers significant advantages. The success of this model, which aims to provide public services in higher quantity, speed, quality and efficiency by benefiting from the comparative advantages of the public and private sectors and sharing the risks between both sectors, depends on the establishment of a rational cooperation ground between the two parties and the effective management of the process.

The PPP model is based on the relational state phenomenon. The relational government approach, which expresses the use of private sector and civil society dynamics in the state coordination in the provision of public services, requires new and more complex regulations in terms of performance measurement, transparency and accountability. In the Turkish implementation of the PPP model, the performance level of the various versions of the model, the deficiencies in the application and the improvement suggestions developed by the Turkish Court of Accounts (TCA) form the framework of this study.

This study demonstrated the effective role of the TCA in developing accountability and transparency, which are critical for the success of the model through the audit reports submitted to the Parliament and shared with the public. Our findings suggest that, in terms of the public sector, it should be a priority policy to develop the application in the light of the findings of the TCA and to take the necessary measures to combat fundamental risks. In terms of the TCA, it is recommended to review and improve its

audit and guidance capacity in the successful implementation of this hybrid model, which is expected to become more widespread. In the light of the developments in the market economy and the service delivery approaches of the state, in the context of the implementation of Turkey, the development of a more appropriate model for PPP model goes beyond the limit of this study and remains for further research.

Anahtar Kelimeler: Kamu-Özel İşbirliği (KÖİ), İlişkisel Devlet, Denetim, Sayıştay, Hesap Verme Sorumluluğu ve Saydamlık

Key Words: Public Private Partnership (PPP), Relational State, Auditing, Turkish Court of Accounts, Accountability and Transparency

GİRİŞ

Toplumların ihtiyaç duyduğu mal ve hizmetlerin üretimi kamu ve özel sektör kuruluşları tarafından belirli bir işbölümü çerçevesinde gerçekleştirilmektedir. Kamu yönetimi yaklaşımlarındaki gelişmelere bağlı olarak devletin küçültülmesi, özel sektöre daha fazla alan açılması ve kamu hizmetlerinin sunumunda daha çok özel sektör yaklaşımlarının uygulamaya geçirilmesi gibi politikaların önem kazanması, kamu ve özel sektör arasındaki yakınlaşmayı ve işbirliğini artırmıştır.

Vatandaşların devletten beklentilerinin artması ve kamu yönetiminin işlevlerindeki doğal genişleme, kamu kaynaklarının daha verimli kullanılması arayışlarını ve aynı zamanda alternatif finansman yöntemlerine yönelişi kaçınılmaz kılan bir diğer etmendir (Barney, 1991). Kamusal nitelikli hizmetlerin bir bölümünün ya doğrudan özel sektör kuruluşlarına gördürülmesi ya da bu kuruluşlarla ortaklaşa ve işbirliği halinde sunulmasına yönelik stratejiler her geçen gün çeşitlenmekte (Porter, 1991) ve yaygın olarak uygulanmaktadır.

Özellikle sanayi devrimi ile birlikte farklılaşan ve çeşitlenen toplumsal ihtiyaçların karşılanması için kamu hizmetlerinin sunum yolları giderek karmaşık bir yapıya dönüşmüştür. Hizmet çeşit ve çapındaki büyüme ile birlikte hantallaşan ve etkinliğini yitiren devletin küçültülmesi ve düzenleyici rolünün ön plana çıkarılmasını savunan serbest piyasacı politikaların hayata geçirilmesi sonucu devlet, klasik fonksiyonlarının yanında, serbest piyasanın Pareto optimalinin altında üretim yaptığı altyapı, enerji gibi sektörlerde yüksek maliyetli yatırımları üstlenmiştir. Ancak bu alanlarda finansman, teknoloji, deneyim ve bilgi (know-how) ihtiyacının yüksek olması ve kamu sektörünün yeterince yenilikçi, girişimci, hızlı ve esnek bir yapıya sahip olmaması; buna karşın özel sektörün hız, dinamizm ve yenilikçi yönleriyle ön plana çıkması, kamu hizmetlerinin bu iki sektörün avantajlı yönlerinin bir araya getirilmesi suretiyle gördürülmesi arayışlarını artırmıştır.

Bu çalışmada öncelikle modelin genel çerçevesi, amacı, işlevleri ve kısa tarihsel gelişimi incelenip Türkiye'deki uygulamaları genel hatları ile ele alındıktan sonra, KÖİ uygulamalarına yönelik denetim yaklaşımı uluslararası standartlar ve metodolojik boyutuyla irdelenerek, Türkiye uygulamalarında karşılaşılan temel sorunlar Sayıştay denetim raporlarındaki bulgular çerçevesinde analiz edilmektedir. Giderek yaygınlaşan ve ekonomide önemli bir büyüklüğe ulaşan KÖİ projelerinin tüm aşamalarında etkin yönetimi sağlayacak yöntem ve yaklaşımlar, yine denetim raporlarındaki tespitler ışığında ortaya konulmaktadır.

1. KAMU-ÖZEL İŞBİRLİĞİ MODELİ VE GELİŞİMİ

Devletin kamu otoritesini temsilen sahip olduğu potansiyel ile özel sektörün kapasitesinin bir araya getirilmesini hedefleyen KÖİ modelinin kamu hizmetlerinin sunumunda sağladığı kapasite artışları, birçok ülkede bu modelin kısa sürede yaygınlaşmasını ve kamu politikalarının temel stratejilerinden biri haline gelmesini sağlamıştır. Özel sektörün dinamizmi ve esnek yönetim anlayışı, kamu kesiminin sağladığı güven ve büyük fonların temininde garantör rolü oynaması, devasa altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesinde bu modeli etkin yöntem haline getirmekte ve böylece piyasa ekonomisi ve kamu ekonomisi dışında bir "işbirliği ekonomisi"nin oluşumu (Hodge ve Greve, 2017) gündeme gelmektedir.

1.1. Kamu-Özel İşbirliğinin Niteliği, Kapsamı ve Amacı

Devlet ve özel sektörün sahip olduğu imkan ve kaynakların ortaklaşa kullanımı suretiyle belirli kamu hizmetlerinin her iki sektörde ortaklaşa sunulmasını amaçlayan kamu-özel işbirliği, uzun vadeli bir sözleşme kapsamında, belirli bir kamu hizmetinin sunumu amacıyla ihtiyaç duyulan inşa, yenileme, işletme, yönetim, finansman, gözetim ve denetim gibi işlevlerin kamu sektörü ile özel sektör kuruluşları tarafından ortaklaşa üstlenilmesini içerir.

Kentleşme, nüfus artışı, ekonomik büyüme gibi etkenler kamu hizmetlerine olan talebi artırırken, kamu sektörünün mevcut kapasitesinin bu talepleri karşılamada yetersiz kalması, buna karşın özel sektördeki sermaye birikiminin ve teknolojik ve yönetsel kapasitenin sürekli artması, her iki sektörü kamusal mal ve hizmetlerin üretim ve sunumunda işbirliği yapmaya yöneltmiştir. Bu şekilde devlet tarafından ihtiyaç duyulan bazı kamu hizmetlerinin, devletin belirlediği çerçeveye bağlı olarak ve devletin gözetimi altında özel sektörün tasarladığı projeler kapsamında üretilmesi ve sunulmasını içeren KÖİ modeli ortaya çıkmıştır.

Modeli, kamusal mal ve hizmetlerin sağlanması amacıyla tarafların farklı beklentileri çerçevesinde inşa edilen (Kenanoğlu, 2019: 362-362), kamu idareleri ile özel sektör kuruluşları arasında işbirliği, altyapının finansmanı, inşası, yenilenmesi, işletilmesi ve bakımı ile hizmetlerin sağlanmasını içeren (Beev ve Peshev, 2016: 319) ve uzun vadeli sözleşmeler çerçevesinde tarafların karşılıklı yükümlülüklerinin ve risk paylaşımının kararlaştırıldığı bir yapı olarak tanımlamak mümkündür. Başlangıç aşamasında projelerin şekillendirilmesi, girdilerin ve hedeflenen çıktılarının belirlenmesi, sürecin planlanması gibi hususlarda kamu otoriteleri etkin rol oynamakta ise de, proje detaylarının belirlenmesi, girdilerin ve süreçlerin değişen koşullara göre yeniden düzenlenmesi gibi konularda özel sektörün belirleyici rol oynaması, modeli diğer kamu yatırımlarından farklılaştırmaktadır.

Modelin uygulanmasında özel sektörün karlılığını etkileyecek koşullardan (doğal afet, savaş, yasal altyapı vb.) kaynaklanabilecek risk ya da sorumluluklar kamu tarafından üstlenilirken, özel sektör daha çok finansman, teknik bilgi (know-how) ve teknolojik donanım için sorumluluk yüklenmektedir. Risklerin ve karşılıklı yükümlülüklerin etkili şekilde belirlenmesi ve sözleşmeye bağlanması, projelerin başarısı için kritik önemdedir. Performans hedeflerinin belirlenerek özel sektör kuruluşunun başarısızlıklarının sonuçlarına katlanmasının, yüksek performans gösterdiğinde ise ödüllendirilmesinin sağlanması, başarı ve motivasyonu artıracak bir diğer etmendir.

Kamu-özel işbirliğinin hayata geçirilmesinde çok çeşitli yöntemler uygulanmaktadır. Bu yöntemlerin en yaygın olanları İmtiyaz Hakkı Devri (İHD), Yap-Devret (YD), Yap-İşlet (Yİ), Yap-İşlet-Devret (YİD), Yap-İyileştir-İşlet-Devret (YİİD), Yap-Kirala-İşlet-Devret (YKİD), Yap-Kirala-Devret (YKD), Yap-Sahiplen-İşlet (YSİ) ve Yap-Sahiplen-Devret (YSD) şeklinde sıralanabilir (Tunç ve Öz Saraç, 2015: 2-3). Özelleştirmeden farklı olarak bu modelde devlet kamusal mal ve hizmet üretimini tümüyle özel sektöre devretmemekte, sürecin sahibi ve ana aktörü olarak kamu hizmetinin tanımını, içeriğini ve kapsamını belirlemekte ve gözetim ve denetim sorumluluğunu üstlenmektedir.

1.2. Modelin Gelişimi ve Temel Dinamikleri

Kamu hizmetlerinin sunum yöntemleri, tercih edilen ekonomi modeli ve siyasal tercihler etrafında şekillenmektedir. Tarihsel süreçte ülkelerin tercih ettiği sistem ve modeller, başta bilimsel ve teknolojik gelişmeler olmak üzere birçok

faktörden etkilenmekte, özellikle başarısızlıklardan çıkarılan dersler, uluslararası kuruluşların da yönlendirmesi ile bu tercihleri artan ölçüde etkilemektedir. Dönemsel olarak tüm dünyayı etkisi altına alan küresel mali ve ekonomik krizlerin de kökeninde yatan ve tüm sektörleri kapsayan başarısızlıklar, alternatif yönetim yaklaşımlarının hayata geçirilmesinde önemli fırsatlar oluşturmaktadır (Köse, 2012: 105). Piyasa, devlet ve gönüllü sektör başarısızlıklarının temelinde devletin örgütlenme ve işleyiş tarzının başlıca rolü oynaması (Tanzi, 2011), sektörler arası işbölümü ve işbirliği modellerinin yeniden tanımlanmasını zorunlu kılmıştır. Stratejik kaynaklar, kamu ve özel kesim arasında heterojen dağıldığı ve bu farklılık uzun dönemde de devam ettiği için, rekabetçi avantaj olgusu kamu-özel işbirliğini gerektirmektedir (Barney, 1991; Barney vd., 2001). Stratejik konumlandırma açıklaması da, kamu-özel işbirliği modelinde, kendine özgü benzersiz bir yolla değer zincirindeki iş süreçleri ve operasyonların kurgulanmasını öngörmektedir (Porter, 1991).

Devletin ortaya çıkışından bugüne kadar geçirdiği evrim, ekonomik fonksiyonları ve yüklenimlerini de yakından etkilemektedir (Vargas-Hernández, 2015). Devletin altyapı sunma tarihi M.Ö. 9000 yılına kadar gitmektedir (Picot vd., 2015). Çok eski asırlarda çeşitli devletlerde askeri alanlarda özel kişilerle işbirliğine gidildiği, Osmanlı döneminde de bu tür modellerin uygulandığı bilinmektedir. 19. yüzyılda özellikle kentsel ihtiyaçların (içme suyu, kanalizasyon, gaz, ulaştırma gibi) karşılanmasında daha kapsamlı bir işbirliğine gidilmiş (Klein, 2015), 20. yüzyılın özellikle ikinci yarısında kamu, özel ve gönüllü sektörün hemen her alanda kurumsallaşmış işbirlikleri sistemli hale gelmiştir.

Finansal krizler, salgın hastalıklar, teknolojik gelişmeler ve son dijital devrim, devlet, özel sektör ve sivil toplum ilişkilerini derinden dönüştürmekte ve toplum kaynaklarının farklı işbirliği modelleri ile etkin kullanımını zorunlu kılmaktadır. İlişkisel devlet olgusu; refah devleti, sosyal devlet ve piyasa yönelimli sınırlı devlet uygulamalarının zaman içindeki dönüşümüyle ortaya çıkmıştır.

KÖİ modeli ilişkisel devlet olarak nitelendirilen ve devlet, piyasa ve sivil toplum arasındaki ilişkiyi ortak sorumluluk alanında konumlandıran yaklaşımla temellendirilmektedir. Buna göre ilişkisel devlet, kamu sektörünün kapasitesi, özel sektörün dinamizmi ve kaynakları ile sivil toplum imkanlarını en yüksek sinerjiyi oluşturacak şekilde yönlendirir. Ancak, bu yeni yaklaşım, daha karmaşık bir işletim modeli öngördüğü için, ilişkilerin saydam ve hesap verebilir olması kritik öneme sahiptir. Bir başka deyişle paydaş katılımlı kamu hizmet sunumunun başarısı, işletim modelinin demokratik kurgusuyla yakından ilişkilidir.

İlişkisel devlet, belirli politika alanlarında sivil toplumu ve ticari kuruluşları dahil etmek için rekabetçi veya işbirliğine dayalı düzenlemeler kullanarak, toplumun kendi sorumluluğuna ilişkin farkındalığını artırarak, sosyal öz düzenlemeyi teşvik ederek, farklı sosyal aktörler arasında aracılık, stratejik yön verme vb. yöntemleri kullanarak mümkün olan en yüksek sinerjiyi sağlamaya çalışır. Bu yapıda faaliyetlerin ilişkisel doğası, kamusal değer yaratma sürecinin temel niteliği haline gelir (Mendoza ve Vernis, 2008; Caldwell vd., 2017).

1960'lı yıllardan itibaren devletin küçültülerek daha çok zorunlu hizmet alanlarına yoğunlaşması ve işletme yaklaşımının kamuda hakim kılınması gibi politikaların benimsenmesi ile özellikle İngiltere'nin öncülüğünde yaygınlaşan özelleştirme uygulamaları, 1990'lardan itibaren kamu-özel işbirliği veya özel sektörün katılımı gibi daha yumuşak ilişki ağlarını içeren yeni bir paradigmaya dönüşmüş (Dong, 2015; Hall vd., 2003) ve giderek yaygınlaşmıştır. ABD'de 1960'lı yıllardan sonra kentsel dönüşüm projeleri, İngiltere'de ise 1990'larda Özel Finans Girişimi (PFI) uygulamaları ile yaygın olarak hayata geçirilen bu model, kısa sürede diğer ülkelerde de örnek alınmış ve tüm dünyada yaygınlaşmıştır.

Dünya Bankası verilerine göre, 1990-2016 yılları arasında gelişmekte olan ülkelerde bu modelle toplam 2,6 trilyon dolar tutarında 7.132 adet proje gerçekleştirilmiştir. Bu projelerde en yüksek yatırımın bilişim teknolojileri sektörüne yapıldığı, elektrik, karayolu ve havayolu gibi sektörlerin bilişimi takip ettiği görülmektedir (TASAV, 2017: 1). Dünyada en yüksek yatırıma sahip ülkelerden biri olan Türkiye (Kenanoğlu, 2019: 364), Avrupa pazarında yatırım tutarı bazında üçüncü, proje sayısı bazında ise beşinci sırada yer almıştır (Cumhurbaşkanlığı, 2019b: 27).

1.3. Modelin Avantaj ve Dezavantajları

Ekonomik büyüme üzerinde büyük etkiye sahip altyapı yatırımları, parasal büyüklükleri nedeniyle aynı zamanda bütçe üzerinde ciddi baskı oluşturur. Bu mali yükün belirli ölçülerde ve uzun vadelerle özel sektöre devrini mümkün kılan KÖİ modeli, kamu hizmet kapasitesinin ve sunulan hizmetlerin çeşitliliğinin artmasında önemli etkiye sahiptir. Yatırım ve hizmet kapasitesinin artması ise büyümenin hızlanması, işsizliğin azalması, millî gelirin yükselmesi gibi somut yararlar sağlamaktadır.

KÖİ kapsamında gerçekleştirilen projeler, her şeyden önce devlet bütçesi üzerindeki yükü azaltarak kamu maliyesinin altından kalkamayabileceği bir kaynağın kamu hizmetlerine aktarılmasını sağlamaktadır. Genel olarak kamu yatırımları ya vergilerle, ya borçlanma ya da yararlanıcılardan alınacak hizmet bedeli ile finanse edilmektedir. Normalde, KÖİ modeli, finansman ihtiyacının, vergilerde artışa gitmeksizin ya da yeni bir borç yükü altına girmeksizin karşılanmasını mümkün kılmaktadır. Bütçe üzerindeki yükün azalması ise mevcut kaynakların farklı hizmet alanlarına yönlendirilmesi ve vatandaş taleplerinin daha yüksek düzeyde karşılanmasına olanak sağlar.

Modelin yaygın olarak kullanılması ile kamunun yatırım ve hizmet üretim kapasitesi önemli ölçüde artırılabilen, kamu hizmetlerinin daha nitelikli yöntemlerle ve daha büyük ölçeklerde sunulmasının yolu açılmaktadır. Özel sektörün sahip olduğu kapasite, verimlilik ve teknoloji avantajı, kamu hizmetlerinin üretim ve sunum süreçlerine de yansımaktadır. Özellikle büyük ölçekli projelerde teknoloji transferinin teşvik edilmesi, kamu hizmetlerinin daha hızlı, kaliteli ve yaygın sunumunu olanaklı kılmaktadır.

Özel sektör kuruluşları da kar elde etmenin ötesinde kapasitesini daha etkin ve daha büyük ölçekli yatırımlarda kullanarak, özel girişim alanında elde edemeyeceği yeni deneyimlere ve farklı birikimlere sahip olabilmekte, ulusal ve uluslararası rekabette avantajlı hale gelmektedir.

KÖİ projelerinde risklerin dengeli paylaşılması, her birtarafta proje risklerinin azalmasını sağlamakta, yatırımların süresi ve maliyetleri düşürülebilmektedir. Bu modellerde uygulanan projeler, temel ekonomik göstergelere (üretim, istihdam, dış ticaret vb.) olumlu etkisinin yanında hizmet sunum tekniklerinde modernizasyona, yabancı sermaye akışına ve yabancı şirketlerin deneyim ve uzmanlıklarından yararlanılmasına olanak sağlar. Keza özelleştirme yönteminden farklı olarak kamunun varlıklarında bir eksiliş olmadığı gibi birçok KÖİ yönteminde özel sektör tarafından yapılan yatırımlar sözleşme süresi sonunda kamuya devredildiğinden, kamu varlıklarında artışa yol açmaktadır.

Tüm bu avantajlar nedeniyle KÖİ uygulamalarının giderek daha da yaygınlaşması beklenmektedir. Zira 2040 yılına kadar toplam dünya nüfusunun %25, kent nüfusunun ise %46 oranında artacağı beklentisi, altyapı yatırımlarına olan talebin önemli ölçüde artacağına işaret etmektedir. 2016-2040 yılları arasında küresel altyapı yatırım ihtiyacının toplam 94 trilyon dolara ulaşacağı tahmin edilmekte (Cumhurbaşkanlığı, 2019a: 5-6) olup, bu ihtiyaçların geleneksel tedarik yöntemleriyle karşılanmasının mümkün olamayacağı öngörülmektedir.

Önemli avantajları ve katkılarının yanı sıra KÖİ modeli birçok açıdan eleştiriye açıktır. Saydamlığın yeterince sağlanamaması, bu tür projelere yönelik eleştirilerin başında gelmektedir. Özellikle ticari gizlilik gerekçesiyle özel işletmelerin, önemli bilgileri kamudan saklama eğiliminde olmaları saydamlığı zayıflatmakta, bu da hesap verebilirliğin yeterince sağlanamamasına yol açabilmektedir.

Bu tür projelerin, kamu idarelerince uygulanan geleneksel yöntemlere göre daha maliyetli olduğu da ileri sürülebilmektedir. Özel sektör kuruluşlarına ödenen yüksek bedeller (Song vd., 2018) ve verilen garantilerin uzun vadede kamu maliyesine öngörülmeyen yükler getirmesi, eleştirilen konuların başında gelmektedir. Sözleşme sonunda devralınan ve işletme safhasında aşırı yıpranmış olan tesislerin yüksek bakım masraflarını gerektirmesi de bu eleştirilerin bir diğer dayanağını oluşturmaktadır. Projelerde kullanılan döviz cinsi kredilerin geri ödemeleri, mevcut dış borçlar ve cari açık ile birlikte değerlendirildiğinde, modelin uzun dönem sonuçlarının dış iktisadi dengenin sürdürülebilirliğini olumsuz etkileyebileceği (Alagöz ve Yokuş, 2017: 121) savunulmaktadır.

Özel sektöre düşük oranlı ya da faizsiz kredi temini, borçlanmada kefalet ve sermaye desteği gibi avantajların yanında satışların belirlenmiş miktarın altına düşmesi veya ticari fiyat ile kullanıcı fiyatı arasında fark oluşması durumunda sübvansiyon uygulama, performans garantileri, kamulaştırma ve kur dalgalanmalarına karşı garantiler, vergi ve harçlardan muaf tutma ve rekabete karşı koruma sağlama (Alparslan ve Miynat, 2014: 32) gibi güvenceler de verilebilmektedir. Bu güvenceler kamuyu önemli miktarda taahhüt altına sokarken, kamu harcamaları ve borç stoğunda beklenmedik artışlara yol açarak mali disiplini ve finansal dengeleri bozma riski taşımaktadır (Tokatlıoğlu ve Şen, 2019: 230-231).

Verilen taahhütlerin ve garantilerin kamu idaresince muhasebeleştirilmemesi, ancak riskler ortaya çıktıktan sonra bütçe ve muhasebe ile ilişkisinin kurulması, mali saydamlığı zedelediği gibi, riskleri de artırmaktadır. Mali saydamlık ve hesap verebilirliğin sağlanması amacıyla kamunun KÖİ anlaşmalarından doğan hak ve borçlarının devlet muhasebe sisteminde yer alması ve raporlanması önem taşımaktadır (Emek, 2014: 10). Bu ve benzeri risklerin yönetilememesi durumunda KÖİ projeleri kamuoyu tarafından kolaylıkla hedef tahtası (Grimsey ve Lewis, 2017) haline getirilebilmektedir. Literatürde kamu-özel işbirliği modellerinde iki tarafın nispi gücünün ücreti ve diğer işbirliği koşullarını belirleyici olduğu ve özel firmaların görece daha güçlü olması, saydamlık ve hesap verebilirliğin düşük olması durumlarında, belirlenen ücretin Pareto optimal ücretin üstünde olduğunu göstermektedir (Song vd., 2018).

1.4. Kamu-Özel İşbirliği Projelerinde Sürdürülebilirlik ve Risk Yönetimi

Modelin çok aktörlü, uzun süreli ve karmaşık bir ilişkiler ağı içermesi, belirsizlik ve risklerin ilgili kamu idaresince yönetilebilme potansiyelinin zayıf olması, kapasite ve deneyim yetersizliği nedeniyle kamu idarelerinin bu tür karmaşık yapı ve süreçleri yönetmede yeterli performansı gösterememeleri, modelin avantajlarından ziyade risklerini ve sürdürülebilirlik sorunlarını ön plana çıkarmaktadır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde, büyük altyapı yatırımlarının devasa bütçeleri nedeniyle istismar riski ve yanlış seçim durumunda toplumun katlanacağı maliyetin telafi edilemez boyutlara ulaşması söz konusu olabilmektedir.

Yerel yönetim düzeyindeki uygulamalarda, projelerin nispeten küçük bütçeli olması, kamuoyu tarafından daha etkili denetlenebilmesi, kamu yöneticilerinin toplumla yakın teması gibi faktörler, KÖİ projelerinin öngörülemez maliyetlerinin daha düşük olmasını sağlayabilir. Ulusal düzeyde ise büyüyen ölçek ve karmaşıklaşan yönetim ve finansman süreçleri nedeniyle etkisizliğin artması beklenebilir.

Devlet ve özel sektör faaliyetleri, üretim miktarı, fiyatlandırma, etkinlik, rekabet ve denetim ölçütleri bakımından daha homojen ve farklı karar alma setlerine tabi iken; kamu-özel işbirliği faaliyetleri görece daha karmaşık ölçütleri gerektirmektedir. Bu modelin, karar alma, uygulama, geri besleme aşamalarında gerektirdiği yeni yaklaşım kurgu ve işleyiş itibarıyla yeterli olmadığı, öngörülen kazanımların kalite ve miktar olarak beklentilerin çok altında kalacağı ve toplumun geleceğini ipotek altına alma riski taşıyacağı söylenebilir (Owusu-Manu vd., 2018; Romero, 2015).

KÖİ modeli ile devlet, özel sektör ve sivil toplum arasındaki ayırım belirsizleştiği ve bir yerde simbiyotik bir ilişki ortaya çıktığı için, kurumsal yönetim ilkeleri daha fazla önem kazanmakta ve performans ve etkinlik ölçümü için yeni ölçütlere ihtiyaç doğmaktadır (Roehrich vd., 2014). Özellikle büyük altyapı yatırımları için başvuru kamu-özel işbirliği modelinin taşıdığı yüksek risk ve maliyetler nedeniyle uluslararası kurumlar bu modelin işletilmesinde esas alınmak üzere geliştirdikleri ilkeler setini deneyimler ışığında güncellemektedir (UNCTAD, 1998; OECD, 2012; De la Motte ve Hall, 2003).

2. TÜRKİYE'DE KAMU-ÖZEL İŞBİRLİĞİ UYGULAMALARI

2.1. Kamu-Özel İşbirliğinin Tarihsel Gelişimi ve Hukuksal Çerçevesi

Türkiye'de kamu-özel işbirliği uygulamalarının Osmanlı döneminde 1856 yılında İzmir-Aydın Demiryolu yapımı için İngilizlere verilen imtiyaz ile başladığı bilinmektedir. Bu projede İngilizler demiryolunun ilk bölümünün açılmasını takiben, 50 yıl süreyle her yıl firma sermayesinin %6'sı kadar kar garantisi içeren bir sözleşme imtiyazı elde etmişlerdir (Alagöz ve Yokuş, 2017: 118). İlerleyen yıllarda deniz ulaşımı, havagazı, su vb. alanlarda verilen imtiyazlarla Osmanlı Devletinde KÖİ uygulamalarına dayalı yabancı sermaye yatırımları hız kazanmıştır. Fransız ve İngiliz konsorsiyumu tarafından 1875'te Karaköy-Beyoğlu arasında faaliyete geçirilen yeraltı demiryolu tüneli ise, tarihimizdeki ilk yap işlet devret modelinin uygulamasını oluşturmaktadır.

Cumhuriyet Döneminde temel altyapı yatırımları genellikle devlet eliyle gerçekleştirilirken, dünyadaki gelişmelerin de etkisiyle 1980'li yıllarda devletin ekonomideki rolünün değişmesi ve aynı zamanda kamu hizmetlerine duyulan ihtiyacın önemli ölçüde artması, temel altyapı yatırımlarında kamu-özel işbirliğinin önünü açmıştır. Bu dönemde izlenmeye başlanan serbestleşme politikalarının da etkisiyle, özellikle elektrik üretimi ve dağıtımı, havaalanı, liman ve karayolu ulaşımı alanlarında çok sayıda proje KÖİ modeli ile hayata geçirilmiştir.

Osmanlı döneminde çıkarılan 10 Haziran 1326 (1910) tarihli Menafii Umumiyye Mütteallik İmtiyazat Hakkında Kanun, bu alanda yapılmış ilk yasal düzenleme olup halen yürürlüktedir. Ancak 1994 yılında çıkarılan 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun KÖİ uygulamalarına hız kazandırmış; havaalanları, otoyollar, limanlar, gümrük kapıları gibi çok farklı sektörlerde bu model yaygın olarak kullanılmaya başlanmıştır. Bu tarihten sonra yürürlüğe giren birçok kanunda KÖİ uygulamalarına ilişkin çeşitli düzenlemelere yer verilmiştir.

3359 sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu ile entegre sağlık kampüslerinin, 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 yurt ve benzeri öğrenci konaklama tesislerinin bu modelle gerçekleştirilmesinin yolu açılmıştır.

2005 yılında 5396 sayılı Kanunla Sağlık Hizmetleri Temel Kanununa eklenen madde ile Yüksek Planlama Kurulu kararına dayanılarak özel sektöre yapılacak sağlık tesislerinin Bakanlıkça belirli bir süre üst hakkı verilmek suretiyle kiralanmasına, tıbbi hizmetler dışındaki tüm hizmetlerin özel sektör tarafından verilmesine imkan sağlanmıştır. Yap-Kirala-Devret şeklindeki bu modelle çok sayıda büyük ölçekli sağlık kompleksi inşa edilmiş, bir bölümünün inşa süreci de devam etmektedir.

KÖİ modeline özgü bir kanunun yürürlüğe girmesi, 21.02.2013 tarihli ve 6428 sayılı Sağlık Bakanlığınca Kamu-Özel İşbirliği Modeli ile Tesis Yapıtırılması, Yenilenmesi ve Hizmet Alınması Hakkında Kanun ile mümkün olmuştur. Bu düzenleme, özellikle sağlık alanında uygulanan proje sayısını önemli ölçüde artırmıştır.

KÖİ kapsamında Türkiye’de bugüne dek, parasal tutarı toplamda 150 milyar doları aşan 250’ye yakın proje gerçekleştirilmiş olup, bu projelerin en önemli kısmı %51’lik pay ile havaalanı yatırımlarına ilişkindir (Kenanoğlu, 2019: 365). Günümüzde sağlık, ulaşım, enerji, kentsel altyapı gibi birçok alanda KÖİ uygulamaları yaygın olarak sürdürülmektedir.

2.2. Türkiye’de KÖİ Uygulamaları

Türkiye’de kamu-özel işbirliği kapsamında uygulanan temel modeller Yap-İşlet, Yap-İşlet-Devret, Yap-Kirala-Devret ve İşletme Hakkı Devri olup, bu modellerle 1986 yılından 2019 yılı Haziran ayına kadar, toplam yatırım büyüklüğü 2019 yılı fiyatlarıyla 67,5 milyar ABD doları olan 246 KÖİ projesi için uygulama sözleşmesi imzalanmıştır. Bu projeler arasında ulaştırma sektörü 41 milyar ABD doları yatırım tutarı ile ilk sırada, enerji sektörü 11,9 milyar ABD doları ile ikinci, sağlık sektörü ise 11,5 milyar ABD doları ile üçüncü sırada yer almaktadır. Bu projelerden 218’i işletmeye alınmış olup, 28 projenin yürütülmesine ise devam edilmektedir (Cumhurbaşkanlığı, 2020: 190).

Daha çok elektrik enerjisi üretiminde kullanılan Yap-İşlet modelinde özel sektöre, mülkiyetleri kendilerine ait olmak üzere termik santral kurma ve işletme izni verilmekte, üretilen elektrik devlet tarafından satın alınmaktadır. Sözleşme bitiminde tesis, özel sektör kuruluşunda kalmaktadır.

Yap-İşlet-Devret (YİD) modelinde ise kamuya ait arazi üzerinde özel sektöre tesis inşa etme hakkı verilmekte, özel sektöre belirli bir süre işletilen tesis, sürenin bitiminde kamuya devredilmektedir. Model, otoyol, havaalanı,

liman, köprü, tünel yapımından tabiat parkı, toptancı hali yapımına kadar birçok farklı alanda uygulanabilmektedir (Cumhurbaşkanlığı, 2019a: 24). YİD modeli ile barajlar ve havalimanları başta olmak üzere, büyük ölçekli çok sayıda proje yürütülmüştür.

Yap-Kirala-Devret modelinde özel sektör tesisi yapmakta, fiziksel donanımını sağlamakta, belirlenen süre boyunca sözleşmede belirlenen alanları işletmekte ve sonunda tesisi kamuya devretmektedir. Kamu ise her yıl özel sektöre kira ödemesi yapmaktadır (Cumhurbaşkanlığı, 2019a: 24). Kamu Ortaklı YİD modeli ise özel sektör ve devletin, kamu altyapı projelerini bir ortaklık anlaşması çerçevesinde inşa etmesi ve işletmesine yönelik olup, bu modelle kamu altyapı yatırımlarının yapılmasında ve kamu hizmetlerinin sağlanmasında, tasarım, finans sağlama, inşaat, işletme ve bakım faaliyetlerinde verimlilik artışı hedeflenmektedir (Teker vd., 2013:119-120).

Son yıllarda Türkiye’de kamu-özel ortaklıklarının en çok uygulandığı sağlık sektöründe kullanılan model Yap-Kirala veya Yap-Kirala-İşlet-Devret modelidir. Bu modelde özel sektör tesisi inşa ederek mülkiyetini kamuya devretmekte ve genellikle proje kapsamında ilgili diğer birimleri de belli bir dönem için kamudan kiralamaktadır. Kira süresi boyunca özel sektör kamunun arzu ettiği hizmetleri sunarken, tıbbi hizmet devlet tarafından ve kamu görevlisi olan doktor, hemşire vb. aracılığıyla sağlanmaktadır.

2.3. KÖİ Uygulamalarında Karşılaşılan Sorunlar

KÖİ uygulamalarında karşılaşılan sorunların bir bölümünün temelinde yeterli ve uygun bir yasal çerçevenin bulunmaması ve mevcut mevzuatın dağınık halde olması yatmaktadır. Çeşitli kanunlarda yer alan düzenlemelerin birbiriyle uyumlu olmaması da, uygulamanın belirli ölçülerde standart bir yapıda tasarlanmasını ve yürütülmesini güçleştirmektedir.

KÖİ uygulamalarına ilişkin ilk yasal düzenleme, halen yürürlükte olan 1910 tarihli Kanun olup, buna ilave olarak 1994 yılında 3996 sayılı Kanun yürürlüğe girmiş, bu tarihten sonra yürürlüğe giren birçok kanunda KÖİ uygulamalarına ilişkin çeşitli düzenlemelere yer verilmiştir. Farklı kanunlarda dağınık bir şekilde yer alan düzenlemeler, özellikle de çakışma ve çelişme durumlarında standart olmayan uygulamalara ve hukuki ihtilaflara yol açma riskini barındırmaktadır. Bu tür sorunların çözümü için KÖİ uygulamalarına yönelik çerçeve bir kanun ve standart düzenlemelere ihtiyaç bulunmakta, Cumhurbaşkanlığıınca da buna

yönelik çalışmaların başlatıldığı (Cumhurbaşkanlığı, 2020: 190) anlaşılmaktadır. İlgili düzenlemelerin hayata geçirilmesi ile hem uygulama süreçlerinin, hem de kontrol ve denetim faaliyetlerinin etkinliği artacaktır.

KÖİ ile ilgili uygulanabilir model, yöntem ve alanları belirleyen bir çerçeve kanunun olmayışı, ulusal KÖİ stratejisinin oluşturulmamış olması, mevcut mevzuatın sınırlı sayıda modele izin vermesi, mevzuat uyumsuzlukları ve yetersizlikleri kadar, merkezi idare yapılanmasında yaşanan eksiklikler (Tunç ve Öz Saraç, 2015: 9) de modelin etkin işleyişini sınırlamaktadır. KÖİ projelerinin başarısı, ilgili kamu idaresinin proje geliştirme ve uygulama kapasitesinin yeterli olması ve süreçleri yönetecek uzman personele sahip olması ile yakından ilişkilidir.

Türkiye’de KÖİ konusunda uzmanlaşmış ve bu alandaki politikaları belirleyecek, KÖİ projelerinin kalkınma planları, programlar ve sektörel politikalarla uyumunu gözetecek; KÖİ projelerinin analizi, değerlendirmesi, önceliklendirmesi ve seçiminden sorumlu bir birimin olması ve bu birimin uygulayıcı kamu kuruluşları için kaynak niteliği taşıyan rehber ve standartlar hazırlaması, uygulamaları izlemesi ve yönlendirmesi, modelin başarısını artıracaktır.

KÖİ sözleşmeleri, en fazla sorun yaşanan alanların başında gelmektedir. Doğası gereği uzun vadeli, çok boyutlu ve çok taraflı sözleşmeler olan KÖİ sözleşmelerinde tarafların tüm detayları ve olası tüm senaryoları önceden öngörebilmesi mümkün değildir. Ekonomi regülasyonunda “eksik sözleşme” (Hart ve Moore, 1990) olarak nitelenen bu tür sözleşmelerde, her olasılık için gerekli eylem ve önlemlerin önceden belirlenmesi oldukça güçtür. Sözleşme aşamasında gelecekteki tüm olasılıkların hesaplanması mümkün olamayacağından, bunlara yönelik en uygun yanıtların tanımlanması söz konusu olamamaktadır. Uzun süreli ve karmaşık olmasının da etkisiyle sözleşmelerin öngörülemez durumlara uyarlanmasında yaşanan güçlükler, her iki taraf için ilave maliyetlere ve zaman zaman sürece zarar veren ihtilaflara yol açabilmektedir.

KÖİ sözleşmeleri karşılıklı yükümlülüklerin ifasına ve ihtilafların çözümüne esas belgeler olduğundan, yeterince kapsamlı ve açık bir şekilde hazırlanması gerekmektedir. Bu projelerde özel sektöre yapılan ödemelerin temelinde performans beklentileri yattığından; hedeflere ilişkin standartların ve performans kriterlerinin açık ve net bir şekilde belirlenerek sözleşmeye alınması kritik önemdedir.

Ekonomik ve sosyal gelişmeler veya hizmet sunumuna ilişkin koşulların değişmesi nedeniyle zaman zaman sözleşmelerde değişiklikler kaçınılmaz olabilmektedir. Kamu kesimi, hizmet sunumundaki aksaklıklar, kamu sağlığı ve kamu güvenliği gibi nedenlerle sözleşmeyi feshetme veya projeyi yeni bir yüklenici ile sürdürme hakkına sahipken; özel hizmet sunucusunun da çeşitli nedenlerle projeden çekilmesi mümkündür (Yalçın, 2014: 146, 147). Her iki durumda da uygulayıcı şirketin yükümlülükleri ve hizmet sunumuna ilişkin riskler kamuya geçeceğinden, hukuki ihtilafların öncelikle hizmetin devamını sağlayacak şekilde çözümlenmesine yönelik önlemlerin alınması gerekmektedir. Aksi durumlar nedeniyle sözleşme tadilatlarına sıkça başvurulması, hukuk güvenliği açısından risk algısını yükselterek ciddi ve kurumsal yatırımcıları sürece dahil olma konusunda isteksizliğe sevk etmekte ve rekabetin sağlanmasını olumsuz etkilemektedir.

Kamu yatırımlarının iyi planlanması, KÖİ modeliyle gerçekleştirilecek projelerin orta ve uzun vadeli planlar ve bütçe ile uyumlu olması, KÖİ uygulamalarının önemli yönlerini içeren hukuki düzenlemeler ve kurumsal altyapının oluşturulmuş olması ve saydam muhasebe ve raporlama sistemlerinin kurulması, mali risklerin iyi yönetilebilmesi için gereklidir (Corbacho vd., 2008: 91-100). Taraflar arası etkin bir işbirliği ve sürekli iletişim; öngörülemez durumlar için sözleşme dışında da çözümler üretilmesini, sorunların karşılıklı anlayış ve iyi niyet çerçevesinde çözümlenmesini olanaklı kılar. Projelerin geniş bir perspektifle ele alınmaları, ekonomik beklentilerin karşılanmasının ötesinde, toplumsal yararlarının da maksimize edilmesinde önemli rol oynayacaktır (Caldwell vd., 2017).

3. KÖİ UYGULAMALARININ SAYIŞTAY TARAFINDAN DENETİMİ

KÖİ projeleri, doğası gereği yüksek risk içeren bir yapıya sahiptir. Söz konusu risklerin yönetilmesi ve muhtemel etkilerinin minimize edilmesinde, güçlü gözetim ve kontrol mekanizmaları ile birlikte etkin bir dış denetim büyük öneme sahiptir. Yüksek denetim kurumları (Sayıştaylar), söz konusu risklerin ilgili kamu idarelerince gereği gibi dikkate alınmasında, süreçlerin etkin yönetilmesinde ve arzu edilen sonuçlara ulaşılmasında önemli roller üstlenebilmektedir. KÖİ projelerinin denetim ve raporlamasının bu alanda yetiştirilmiş kadrolarla ve alana özgü yaklaşımlarla gerçekleştirilmesi, uluslararası standartların da vurguladığı bir gerekliliktir.

3.1. KÖİ Uygulamalarının Denetiminde Genel Çerçeve

KÖİ uygulamaları ile özel sektör kaynakları kamu hizmetlerinin finansmanında kullanılırken, tarafların beklentileri her zaman aynı doğrultuda ve düzeyde gerçekleşmeyebilmektedir. Esas olan, tarafların beklentilerini karşılıklı olarak en üst düzeyde gerçekleştirebilecekleri bir denge noktasında buluşmaları ve buna uygun stratejiler geliştirebilmeleridir.

Genel olarak kamu kesiminin mali yükümlülüklerinin, uygulamanın ileriki aşamalarında ortaya çıkması nedeniyle kamu idareleri projelerin ilk safhalarında daha az ihtiyatlı bir tutum takınabilmekte, bu durum risklerin önemli bir bölümünün kamu kesiminin üzerinde kalmasına yol açabilmektedir. Keza özel sektörün KÖİ uygulamalarına katılımını teşvik amacıyla verilen kredi geri ödeme garantileri, borç üstlenim taahhütleri ve proje kapsamında üretilen mal ve hizmetlere ilişkin olarak kamu tarafından verilen teşvikler ile belli miktar ve/veya belirli bir fiyattan satın alma garantilerini içeren koşullu yükümlülükler de uzun vadede kamu kesiminin yükünü artırmakta ve mali disiplini olumsuz yönde etkileyebilmektedir. Bu tür riskler nedeniyle KÖİ uygulamalarının etkin bir dış değerlendirmeye tabi tutulması önem taşımaktadır.

Devletin tüm gelir, gider ve varlıklarını denetlemekle görevli olan Sayıştay, Türkiye’de son yıllarda sayıları hızla artan KÖİ projelerini, tahsis edilen kaynaklar, koşullu yükümlülükler, öngörülen maliyetler ve hedeflenen çıktılar gibi boyutlarıyla denetlemektedir. Sonuçlarının TBMM’ye sunulması ve kamuoyuna açıklanıyor olması, Sayıştay tarafından yapılan bağımsız denetimlere ayrı bir önem kazandırmaktadır.

Sayıştay KÖİ projelerini ilgili kamu idarelerinin yıllık denetimleri kapsamında incelemekte ve sonuçlarına ilgili kamu idarelerinin raporlarında yer vermektedir. Ancak büyük ölçekli yatırımlara ilişkin olması, çok uzun bir dönemi kapsamaması, geleneksel tedarik yöntemlerinden çok farklı özellikleri ve etkilerinin olması, kamu maliyesi üzerinde uzun döneme yayılan mali yükler getirebilmesi gibi nedenlerle bu uygulamaların rutin denetimlerden bağımsız olarak ele alınması ve özel raporlara konu edilmesi, daha etkin bir yöntem olacaktır. Bu şekilde yapılacak özel incelemeler, KÖİ projelerine özgü denetim metodolojilerinin geliştirilmesi ve en uygun raporlama yöntemlerinin geliştirilmesini de mümkün kılacaktır. Daha çok gelecek odaklı ve uzun dönemli bir perspektifle gerçekleştirilecek bu denetimler, Sayıştayın etkinliğinin ve denetim kapasitesinin artırılmasına katkı sağlayacaktır.

3.2. KÖİ Uygulamalarının Denetiminde Temel Yaklaşımlar

KÖİ uygulamalarının yaygınlaşması ile pek çok ülkede yüksek denetim kurumları bu uygulamaların denetimine özel bir önem vermeye başlamış, bunlardan bir bölümü KÖİ uygulamalarının denetim ve raporlanmasına özgü standartlar ve rehberler geliştirme yoluna gitmiştir. Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı (INTOSAI) da bu konuda iki ayrı rehber yayımlayarak, denetimlerin daha standart ve değer katan bir anlayışla yürütülmesine katkı sunmayı amaçlamıştır.

ISSAI 5240: Kamu-Özel Ortaklıklarında Risklerin Denetimi için İyi Uygulamalar Rehberinde (INTOSAI PSC, 2020a), KÖİ projelerinin denetiminde Sayıştayların odaklanması gereken temel riskler örnekleriyle birlikte verilmiştir. İki grupta ele alınan risklerin ilk grubu devletin karşı karşıya olduğu riskler (KÖİ amaçlarının açık olmaması, KÖİ müzakerelerinin uygun şekilde yürütülmemesi, devletin çıkarlarının korunmaması ve izlenmemesi, devletin zor durumda bırakılması) olup, Sayıştaylara bu risklerin sağlıklı yönetilmesine ilişkin incelemelerinde yol gösterecek öneriler sunulmuştur. İkinci grupta Sayıştayların kendilerine yönelik riskler (bu alanın gereği gibi kavranmaması, yeterli kapasiteye sahip olunmaması, sıg ve kısa vadeli bakış açıları ile hareket edilmesi gibi durumların projelere ve Sayıştayların kendi saygınlıklarına verebileceği zararlar) ele alınmış ve bu risklerle mücadele stratejilerine yer verilmiştir. İyi uygulama örnekleri ise ek olarak sunulmuştur.

ISSAI 5220: Kamu-Özel Sektör Finansmanı ve İmtiyazların Denetimi için İyi Uygulamalar Rehberi (INTOSAI PSC, 2020b) ise daha çok bu tür projelerin denetiminde izlenecek metodolojilere yönelik olup, bunları 5 bölüm altında toplamda 43 yönerge halinde sunmuştur. Sayıştayın yetki, sorumluluk ve kapasitesi gibi hususlardan, denetlenecek projelerin seçimi, denetimin planlanması ve yürütülmesi aşamalarında uygulanacak metodolojiye ve sonraki süreçlere ilişkin detayların her biri, bir yönerge (guideline) şeklinde düzenlenmiştir. Söz konusu yönergeler de dikkate alınarak, KÖİ uygulamalarında kamunun karşı karşıya kalabileceği başlıca riskler ve alınabilecek tedbirler şu şekilde özetlenebilir:

- Kamunun bazı hizmet beklentileri ve hedeflerinin KÖİ projelerindeki hedeflerle örtüşmemesi, anlaşmazlık ya da çatışmalara yol açabilir. Çıkar çatışmaları veya baskılar nedeniyle kamu temsilcilerinin projenin gerektirdiği liderliği gösterememesi, karar alma süreçlerinde doğru

ortak ve ortaklık yöntemi ile uygun araçların seçilememesi, projenin başarı şansını düşürmektedir. KÖİ hazırlık süreçlerinin kamu ve özel sektörün kapasite, hedef ve öncelikleri ile makul çıkarlarını dikkate alarak hazırlanmış stratejiler ve analizlere dayalı olarak ve önceden belirlenmiş standart ve kriterlere göre yürütülmesi, bu risklerin olumsuz etkilerini azaltabilecektir.

- Uygulanacak KÖİ yöntemi, finansman modeli, firmanın seçim süreci, ortaklık koşulları, risk paylaşımı, garantiler, ödeme takvimi ve cezai şartların belirlenmesi gibi karmaşık süreçler yolsuzluk riski dahil olmak üzere pek çok risk unsurunu barındırmaktadır. Bu risklerin minimize edilebilmesi için uygun mevzuat altyapısının oluşturulması, önceki deneyimler ışığında şartname ve sözleşmelerin geliştirilmesi ve yatırım ve işletme sürecinin etkin yönetimine ilişkin tedbirler geliştirilmesi, deneyimli uzman ve hukukçulardan yararlanılması önem taşımaktadır. Süreçler ve tarafların yükümlülüklerinin açık bir şekilde belirlenmesi, firmaya yapılacak ödemelerin hizmetin belirlenmiş standartlara uygun şekilde üretilmesi şartıyla performansa dayalı olarak yapılması, risklerin azaltılmasına katkı sağlayacaktır.
- Projenin başarısız olmasının yanı sıra diğer birçok nedene bağlı olarak proje kapsamındaki kamu yatırımlarının değerinin düşmesi ve kamunun projede azınlık hissesine sahip olduğu durumlarda bu payın kaybedilmesi riski bulunmaktadır. Kamunun çıkarlarının korunabilmesi için uygun bir yönetim şeklinin belirlenmesi, projeye tahsis edilen kamu kaynaklarının kullanılmasında şirketin sorumluluklarının sözleşmeye açıkça yazılması, kamu idaresi tarafından projenin tüm aşamaları takip edilerek muhtemel risklerin mümkün olduğunca erken tespit edilmesi ve önleyici tedbirlerin alınması gerekmektedir.
- Taraflardan birinin projeden çekilmek istemesi veya çekilmek zorunda kalması ile projenin başarısız olması durumunda kamu hizmetlerinde aksamalar meydana gelebileceği dikkate alınarak kamu hizmetinin aksamasını ve mali kayıpları önlemeye yönelik acil durum planları hazırlanmalıdır.

3.3. Denetimlerde Karşılaşılan Temel Sorunlar

Sayıştaylar, KÖİ'lerle ilgili risklerin etkili bir şekilde yönetilip yönetilmediğini incelemede önemli bir role sahiptir. Bu kurumların parlamentoya sunduğu ve kamuoyuna açıkladığı raporlar, aksaklıkların giderilmesine ve iyi uygulamaların yaygınlaşmasına katkı sağlayabilmektedir. Bununla birlikte, Sayıştaylar denetimlerinde çeşitli risklerle karşılaşabilmektedir (INTOSAI PSC, 2020b). Söz konusu riskler ve bu risklerin yönetilmesine ilişkin olarak alınması gereken tedbirler şu şekilde özetlenebilir:

- KÖİ projelerinde yatırım, üretim ve işletme süreçlerinin denetlenmesi, tarafların üstlendiği sorumluluk, risk ve ödüllerin incelenmesi, proje hedefleri ile sonuçlarının karşılaştırılması uzmanlık ve deneyim gerektirmektedir. KÖİ denetimleri ve raporlama aşamalarında kullanılmak üzere standartlar ve rehberler hazırlanması, KÖİ uygulamaları denetimlerinde görev alacak denetçilerin belirli periyotlarla eğitimden geçirilmesi ve ihtiyaç duyulan alanlarda uzman istihdam edilmesi söz konusu risklerin minimize edilmesine katkı sağlayacaktır.
- Denetçiler denetimler sırasında, teknik konulara ve sorunlara odaklanarak projenin ekonomik ve sosyal etkilerini göz ardı edebilir ya da KÖİ politikalarını sorgulamaya yönelerek odaklanma sorunları yaşayabilir. Sayıştaylar genel olarak politika sorgulama yetkisine sahip olmasalar da, bu politikaların belirlenmesinde izlenen süreçleri ve kararlara dayanak teşkil eden unsurları değerlendirerek sonuçlarını raporlarken yapıcı öneriler geliştirmeye özen göstermelidir.
- KÖİ projelerinin bir kısmı kamu sektörü tarafından daha önce yapılmamış veya ticari kaygılar olmaksızın yürütülmekte olan hizmetler olduğundan hedef-sonuçlar ile maliyetler ve hizmet kalitesinin tespiti ve kıyaslanmasında güçlüklerle karşılaşılabilir. Bu kıyaslamalardaki güçlüklerle karşı önceden belirlenmiş standartlar ve ihale aşamasında diğer firmalar tarafından verilen tekliflerin yanı sıra diğer projeler ve ülke uygulamalarından elde edilen verilerden ve iyi uygulama örneklerinden faydalanılmalıdır.
- Özel sektörün sürece dahil olması ticari sırları gündeme getirmekte ve başta özel sektör temsilcileri olmak üzere tarafların denetçilere bilgi verme konusunda isteksiz davranmasına yol açabilmektedir. Kamu

görevlilerinin uzmanlık eksikliği, projeye müdahale etme konusundaki isteksizlikleri, denetimlerin getireceği külfetlerden kaçınma istekleri ile çeşitli birimlerce yürütülen denetimlerin fazlalığı, kamu temsilcilerinin de denetim faaliyetlerine karşı direnç geliştirmelerine yol açabilmektedir. Sayıştaylar bu riski ortadan kaldırmak için projenin ekonomik ve sosyal boyutları ile tarafların haklarını gözeterek tarafsız raporlama ve yapıcı rehberlik konusunda ikna edici olabilmeli, ihtiyaç duyduğu tüm bilgi ve belgelere erişim yetkisine sahip olmalı ve bunun için gerekli tedbirleri almalıdır.

- Denetimin etkinliğini sağlamak kadar, parlamento ve kamuoyunun bilgilendirme hakkının da gereği olarak denetim raporlarındaki tespit ve önerilere ilişkin gelişmeler takip edilmeli, belirli periyotlarla projedeki gelişme ve gerçekleştirmeler hakkında izleme raporları hazırlanmalıdır.

4. SAYIŞTAY RAPORLARINDA KÖİ UYGULAMALARINA İLİŞKİN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

Kamu idarelerinin yıllık denetimleri sonucunda hazırlanan Sayıştay raporlarında KÖİ uygulamalarına ilişkin kapsamlı tespitlere yer verilmektedir. Bu tespitler sınıflandırılarak, aşağıda beş başlık altında incelenmiştir.

4.1. Hazırlık ve Planlama Aşamasına İlişkin Tespitler

İhtiyaç duyulan kamu hizmetinin KÖİ modeli ile sunumunun karşılaştırılmasında, sağlıklı bir hazırlık ve planlama ile birlikte gerçekçi maliyet-fayda analizleri etkili rol oynar. Yatırım ve işletme süreçleri ile karşılıklı yükümlülüklerin bu analizlere dayanılarak belirlenmesi; sağlanacak teşvik ve garantilerin mahiyeti ve miktarı ile tercih edilecek işbirliği yönteminin buna göre karşılaştırılması önem taşır. Sayıştay raporlarındaki çeşitli bulgular, bu aladaki bazı zaafılara işaret etmektedir.

Yap-İşlet-Devret ve Yap-İşlet Modeli Kapsamında Yaptırılan Enerji Projeleri Hakkında Sayıştay Raporunda (Enerji Raporu) (Sayıştay, 2004: 171), projelerin mevzuata aykırı olarak şirketler tarafından düzenlenen hatalı fizibilite raporlarına dayanılarak seçildiğine dair tespitlere yer verilmiştir. Rapor, santrallerin kurulacakları yerlerin arz-talep dengesine göre Bakanlık tarafından belirlenmesi gerektiği halde, bu seçimin firmalara bırakıldığını, bazı bölgelerde talebin çok üzerinde üretim yapılması nedeniyle yeni iletim hatları kurulmasının gerektiğini, bunun da ilave maliyetlere yol açtığını ortaya koymaktadır.

Gümrük ve Ticaret Bakanlığının 2012 yılı denetim raporunda (Sayıştay, 2013: 6-9), Gümrük Kapılarının YİD Modeliyle Modernizasyonu Projesinde hatalı projelendirme nedeniyle proje tadilatına ihtiyaç duyulduğu, işletme süresinin hesabına esas tesis kurulum maliyetleri ile işletmecinin elde edeceği gelirlere ilişkin hesaplamaların gerçekçi belirlenmemesinin işletme süresinin hesabında kamu aleyhine sonuçlar doğurduğu tespitlerine yer verilmiştir.

Sağlık Bakanlığı 2019 yılı denetim raporunda (Sayıştay 2020a) ise şehir hastaneleriyle ilgili olarak, kullanılacak tıbbi cihazların tespitinde teknik şartnamelerden kaynaklanan sorunlar bulunduğu (s.77-80), arazi tahsisi yapılmadan sözleşme imzalanan bir projede sözleşmenin feshedildiği ancak şirketin proje alanından çıkarılmadığı (s.112-115) tespitleri yer almaktadır.

4.2. İhale ve Sözleşme Süreçleri ile Risk Paylaşımına Dair Tespitler

Geleneksel ihale yöntemlerinden daha karmaşık olan ve uzun sürelere yayılan KÖİ ihalelerinde rekabet ve saydamlığın sağlanarak sözleşme sürecinin etkin yönetilmesi büyük önem taşımaktadır. KÖİ projeleri özünde risklerin adil paylaşılması esasına dayandırıldığından, ihalelerin kararlaştırılması ve sözleşmelerin bağitlanmasında risklerin dengeli dağıtılmasına, sadece yönetilebilir nitelikteki risklerin üstlenilerek aşırı risk ve belirsizliklerden olabildiğince kaçınılmasına özen gösterilmelidir.

Sayıştay raporlarında projelere ilişkin idari ve teknik şartnameler, sözleşmeler ve risk paylaşımı alanlarıyla ilgili çok sayıda bulgu yer almaktadır. Örneğin Enerji Raporunda (Sayıştay, 2004: 172) yer alan tespitlere göre ilgili şirketlerle imzalanan sözleşmeler defalarca değiştirilmiş ve her değişiklikte projelerin toplam yatırım tutarı ve elektrik satış tarifeleri yükseltilmiş, işletme süreleri uzatılmış, üretim fiyatları değiştirilmiş; kamu yararı açısından yapılması zorunlu olan değişiklikler ise yapılmamıştır.

Sağlık Bakanlığı 2018 yılı denetim raporunda (Sayıştay, 2019a) şehir hastanesi projeleri ile ilgili şu tespitlere yer verilmiştir:

- İdare tarafından usule uygun olmayan borç üstlenimi taahhüdünde bulunulmuştur (s.34).
- Sözleşme tadilatlarının yetkili makamlar tarafından usulüne uygun şekilde yapıldığına ilişkin güvence elde edilememektedir (s.48).

- Sözleşme kapsamında inşa edilen sağlık tesislerinin hasar görmesi durumunda ödenecek sigorta bedellerinin, tesisin yeniden inşası yerine finansman sağlayanlara aktarılmasına imkan sağlanması nedeniyle tarafların hak ve yükümlülüklerinde belirsizlik bulunmaktadır (s.49).
- Farklı şehir hastanelerinde miktara bağlı hizmetler karşılığında yapılacak ödemelere ilişkin birim fiyatlar arasında önemli farklılıklar bulunmaktadır (s.69).

Aynı Bakanlığın 2019 yılı denetim raporundaki (Sayıştay, 2020a) tespitler ise şu şekildedir:

- Sözleşmelerde nüsha farklılıkları, atıf hataları ve mahiyeti belirsiz hükümler bulunmaktadır (s.41-44).
- Yatırım ve işletme aşamalarındaki aksaklıklara ilişkin yaptırım maddeleri, şirketin sözleşmeye uygun olarak hizmet sunmasına katkı sağlayamamaktadır (s.65-68).
- Şirketin sözleşme hükümlerini ihlali veya sözleşmeyi haksız feshi halinde, idarenin fesihden kaynaklanan her türlü ceza ve masrafı şirkete tazminat olarak ödeyecek olması, özkaynak kuralını anlamsız kılmaktadır (s.39-40).
- Bazı hizmet bedellerinin ödenmesinde esas alınan asgari ücret tanımında sözleşmeler arasında farklılıklar bulunmaktadır (s.46-50).

Ulaştırma Bakanlığı 2018 yılı denetim raporunda (Sayıştay, 2019b: 71-76) da Avrasya Tüneli Projesinde işletmeci firma ile imzalanan Doğrudan Sözleşmeye, Uygulama Sözleşmesinden farklı hükümler konulduğu, mevcut fesih sebeplerine ek olarak yeni fesih sebepleri getirildiği, Uygulama Sözleşmesinin tarafı olmayan finans kuruluşlarına uygulama sözleşmesini feshetme yetkisi verildiği ve ilk sözleşmeye göre tesisin yeniden yapılmasında kullanılması gereken sigorta gelirlerinin kredi geri ödemelerinde kullanılabileceğine ilişkin düzenleme yapıldığı tespitlerine yer verilmiştir.

Sayıştay 2017 Yılı Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporunda (Sayıştay, 2018: 32) KÖİ kapsamında yürütülen işlerde ilgili mevzuat hükümlerinde aranan usul ve esaslara uyulmadan YİD sözleşmeleri imzalandığı şeklinde genel bir tespite yer verilmiştir.

4.3. Uygulama Aşaması, Yükümlülükler ve Yaptırımlara İlişkin Tespitler

KÖİ modeliyle hedeflenen mal ve hizmet üretiminin sözleşmede belirlenen miktar, kalite ve zamanda gerçekleştirilebilmesi, yatırım aşamasından başlayarak tarafların yükümlülüklerini planlanan takvime ve standartlara uygun olarak yerine getirmesine bağlıdır. Buna aykırı uygulamaların Sayıştay raporlarında yaygın olarak yer aldığı görülmektedir.

Enerji Raporunda (Sayıştay, 2004: 172), firmaların santralleri fizibilite raporlarında verdikleri ilk teklif fiyatlarından daha düşük bedellerle tamamladığı halde, yatırım dönemi sonunda maliyetlerin yıllık %5 civarında eskalasyonuna izin verilerek yatırım tutarlarının daha yüksek gösterildiği belirtilmektedir.

Gümrük ve Ticaret Bakanlığı 2012 yılı denetim raporunda (Sayıştay, 2013: 6-9), Gümrük Kapılarının YİD Modeliyle Modernizasyonu Projesinde, özel sektör yükümlülüğünde olan işlerin sözleşmeye uygun olarak yürütülmediği veya zamanında tamamlanmadığı halde işletme izni verildiği, özel sektör yükümlülüğünde olan bazı işlerin kamu idaresi tarafından üstlenildiği tespitleri yer almaktadır.

Sağlık Bakanlığı 2018 yılı denetim raporunda (Sayıştay, 2019a), faaliyete geçen bazı şehir hastanelerinde ticari alanların inşaatının bitirilemediği (s.59), sözleşme ve eklerinde belirlenen tıbbi cihazların bir kısmının sağlık tesisinde bulunmadığı (s.61), proje kapsamında yer almayan birim için garanti bedeli ödendiği (s.62) belirtilmiştir.

Aynı Bakanlığın 2019 yılı denetim raporunda (Sayıştay, 2020a) ise yine şehir hastaneleri projelerine ilişkin olarak;

- Yardım masası hizmetlerindeki eksiklikler için uygulanacak ceza tutarının hesaplanmasına ilişkin sözleşmede belirtilen formülün uygulanabilir nitelikte olmaması (s.57-63),
- Sağlık uygulama tebliği puanlarının hatalı uygulanması (s.64-65),
- İlk kullanım bedelinin hatalı hesaplanması nedeniyle, iş artışından dolayı ödenecek kullanım bedelinin iş artış oranının çok üzerinde olması (s.93-97),
- Sözleşmede belirlenen sınırı aşacak şekilde süre uzatımı verilmesi (s.107-109),

- Genel riziko sigortasının yatırım ve işletme dönemini kapsamaması (s.111-112),

eleştirilerine yer verilmiştir.

2017 Yılı Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporunda (Sayıştay, 2018: 32) ise KÖİ kapsamında yürütülen işlerde yükümlülüklerini yerine getirmeyen yüklenicilere sözleşmede öngörülen yaptırımların uygulanmadığına ilişkin genel bir tespiti yer verilmiştir.

4.4. Kayıt ve Muhasebeleştirme İşlemlerine İlişkin Tespitler

KÖİ uygulamalarında projeye tahsis edilen veya sonradan edinilen varlıkların muhasebe kayıtlarına alınması, bunların izlenmesi ve işletme süresi sonunda kamuya devirlerinin gerçekleştirilmesi açısından önemlidir. Proje kapsamında temin edilen krediler için verilen hazine garantilerinin ve kamunun koşullu yükümlülüklerinin muhasebe kayıtlarına alınması ise proje maliyetlerinin hesaplanması ve gerçekçi bir finansman planlaması açısından önemlidir. Koşullu yükümlülükler kapsamında devletçe ödenecek tutarların tespitinde ise ilgili kayıtların sağlıklı olması, kayıt dışı tahsilatların bulunmaması, işletmeci için maliyet azaltıcı ya da gelir artırıcı kalemlerin gerçek değerleri ile hesaplara alınması önem arz etmektedir.

Sayıştay raporlarındaki KÖİ projelerinin hesap ve işlemlerinin kayıt ve muhasebeleştirilmesine ilişkin tespitler, bu konularda sistemik sorunlar bulunduğunu göstermektedir. Bu raporlarda;

- Ulaştırma Bakanlığı 2019 yılı denetim raporunda (Sayıştay, 2020b: 33-34, 24-26), yürütülen projelere ilişkin olarak verilen talep veya alım garantilerinin muhasebe kayıtlarının yapılmadığı, Avrasya Tüneli Projesinde hizmet imtiyaz varlığı ve gelecek dönemlere ait vazgeçilen muhtemel gelirlerin gerçek değerleriyle mali tablolarda yer almadığı,
- Aynı Bakanlığın 2016 yılı denetim raporu (Sayıştay, 2017c: 19) ile İstanbul BŞB'nin 2014 yılı denetim raporunda (Sayıştay, 2016: 7), KÖİ çerçevesinde yürütülen işlerde yatırımı tamamlanmış olan projelerin duran varlıklar hesabına kaydedilerek muhasebeleştirilmediği,
- Sağlık Bakanlığı 2019 yılı denetim raporunda (Sayıştay, 2020a: 25-30, 35-39) görevli şirkete verilmesi öngörülen garanti tutarları ile bazı varlık ve yükümlülüklerin; görevli şirket tarafından bedelli veya bedelsiz olarak idareye bırakılan cihazların muhasebe kayıtlarına işlenmediği,

şeklinde tespitlere yer verilmiştir.

Kayıt ve muhasebeleştirme işlemlerine ilişkin hataların yaygınlığı, denetim sonuçlarına ilişkin TBMM'ye sunulan genel nitelikli raporlardan da anlaşılmaktadır. Bu kapsamda 2013, 2014 ve 2016 yıllarına ilişkin Mali İstatistikleri Değerlendirme Raporlarında ve 2019 Yılı Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporunda;

- Hazine Müsteşarlığı tarafından KÖİ projelerine yönelik hazine garantisi kapsamında üstlenilen borçların kaydedildiği hesaplardaki tutarların, sadece genel bütçe dışı idare veya kuruluşlar lehine verilen geri ödeme garantilerini kapsadığı (Sayıştay, 2014b: 8),
- KÖİ projelerinden kaynaklanan yatırım garantilerinin genel yönetim bilançosundaki koşullu yükümlüklerle ilgili nazım hesaplara kaydedilmediği (Sayıştay, 2015: 7),
- Mali İstatistik Programında Şarta Bağlı Varlık ve Yükümlülükler Tablosunun, raporlama tarihi itibarıyla koşullu varlık ve yükümlülüklerin kümülatif tutarını göstermediği (Sayıştay, 2017b: 47),
- YİD ve YKD modeliyle yaptırılan yatırım işleri ile işletme hakkı devredilen varlıklar bulunmasına rağmen, ilgili maddi duran varlıklar, girişilen taahhüt tutarları, varlık ve yükümlülükler ile envanter işlemlerine ilişkin muhasebe kayıtlarının yapılmadığı, bu kapsamda girişilen taahhütlerin nazım hesaplarda izlenmediği (Sayıştay, 2020c: 48),

bulgularına yer verilmektedir.

4.5. Kontrol, Değerlendirme ve Hesap Verme Süreçleri

KÖİ projelerinin sağlıklı yürütülebilmesi ve amaçlarına ulaşması için tüm süreçlerde saydamlık ve hesap verebilirliğin güvence altına alınması, bunun için de kontrol ve izleme faaliyetlerinin etkinliği önem taşımaktadır. Keza uygulamadaki aksaklıkların zamanında tespit edilerek düzeltici önlemlerin alınmasına imkan sağlayacak iç kontrol sistemlerinin etkili işletilememesinin olumsuz etkileri de Sayıştay raporlarındaki bulgulara yansımaktadır.

Enerji Raporuna (Sayıştay, 2004: 171) göre özel şirketlerle imzalanan sözleşmelerin tamamına gizlilik yönünde hükümler konulması nedeniyle, kamu aleyhine yapılan düzenlemelerin kamuoyu tarafından öğrenilmesi imkanı ortadan kalkmıştır.

Maliye Bakanlığı 2013 yılı denetim raporunda, YİD kapsamında Hazine taşınmazlarının mevzuata aykırı olarak irtifak hakkı tesis edilmeksizin bedelsiz kullandırıldığı (Sayıştay, 2014a: 54), YİD kapsamında işletilen yat limanı projelerinde işletmecinin üçüncü kişilere yapmış olduğu kiralama bedellerinden hasılat payı alınmadığına (Sayıştay, 2014a: 62) ilişkin tespitlere yer verilmiştir.

Sağlık Bakanlığı 2018 yılı denetim raporunda (Sayıştay, 2019a) planlama, iletişim ve uzmanlaşma eksikliğinin, iç kontrol sisteminin oluşturulmamış olmasının sorunlara yol açtığı (s.23-31), fiilen şantiye halindeki alanlar için yer ve bahçe bakım hizmeti bedeli ödendiği (s.60), şirket tarafından ödenmesi gereken damga vergisinin idare tarafından üstlenildiği (s.65) ifade edilmiştir. Aynı Bakanlığın 2019 yılı denetim raporunda (Sayıştay, 2020a) şu bulgular yer almaktadır:

- Tarihinde teslim edilmeyen tesislerle ilgili yaptırım uygulanmamıştır (s.51-57).
- KDV istisnasından yararlanan şirketin yatırım maliyetlerindeki azalmalar kira tutarı ve süresine yansıtılmamıştır (s.101-102).
- Yer teslimi yapılmadan inşaat işleri başlamasına rağmen yatırım ve işletme dönemlerine ilişkin revizyonlar yapılmamıştır (s.105-106).
- Mali tabloların belirli aralıklarla idareye sunulması yükümlülüğü yerine getirilmemiştir (s.103-104).
- Projenin fiili tamamlama tarihi ile iş artışına ilişkin anlaşmazlık nedeniyle düzenlenen bilirkişi raporuna itiraz edilmesine rağmen tahkim sürecine başvurulmamış ve işletmeci firmaya temerrüt faizi ödenmiştir (s.140-147).

Sayıştay raporlarında özel şirketin çeşitli nedenlerle kamuya yapması gereken ödemeleri eksik yaptığı ya da hiç yapmadığı, miktara bağlı hizmet ödemeleri için şirketle yapılması gereken yılsonu mahsuplaşmalarının yapılmadığı hususlarına ilişkin bulgular da yer almaktadır.

SONUÇ

Devletin tarihsel süreçteki yapısal ve fonksiyonel dönüşümü, kamu hizmetlerinin üretim ve sunum yöntemlerini de etkilemektedir. Toplumun talep ve beklentilerinin sürekli artması karşısında sınırlı kaynaklarla etkili hizmet sunumunun güçleşmesi, alternatif modellerin geliştirilmesini zorunlu kılmıştır. Kamu sektörünün sahip olduğu güç ve kapasite, özel sektörün sahip

olduğu dinamizm ve kaynaklar ile sivil toplum imkanlarının en yüksek sinerjiyi oluşturacak şekilde yönlendirilerek kamu hizmetlerinin daha yüksek miktar, hız, kalite ve etkinlikte sunulmasını hedefleyen KÖİ modeli, ilişkisel devlet anlayışı çerçevesinde yeni bir ekonomi modeline temel teşkil etmektedir.

Türkiye’de ulaştırma, enerji, sağlık ve kentsel altyapı yatırımları başta olmak üzere birçok alanda yaygın olarak uygulanmakta olan bu model, özel sektörün finansman ve teknoloji gibi alanlardaki kapasitesinin yanı sıra, daha verimli, etkin ve dinamik yönetim anlayışını kamu hizmetlerinin sunumuna yansıtmayı amaçlamaktadır. Ancak söz konusu projelerde taraf olan kamu idarelerinde kurumsal kapasite yetersizliği ve uzmanlık eksikliği, hazırlık çalışmalarını olduğu kadar, sözleşmelerin bağitlanması, yatırım ve üretim süreçlerinin yönetimi, yükümlülüklerin yerine getirilmesinin etkili kontrol mekanizmaları ile takibi ve tarafların çıkarlarının korunması gibi hususları da etkilemektedir.

Kendine özgü nitelikleri nedeniyle yüksek risk ve esneklik barındıran KÖİ uygulamalarında saydamlık ve hesap verebilirlik ayrı bir önem kazanmaktadır. Bu alanda en önemli katkıyı, TBMM adına bağımsız ve tarafsız şekilde gerçekleştirdiği denetimlerin sonuçlarını TBMM ve ilgili kamu idareleri ile birlikte kamuoyu ile de paylaşan Sayıştay sağlamaktadır. Her yıl kamu idarelerine ilişkin denetim raporlarında KÖİ projelerine ilişkin kapsamlı bulgulara yer veren Sayıştay, bu modelin geliştirilerek, kamu hizmetlerinin etkin sunulmasında güvenilir ve başarılı bir araç haline dönüştürülmesinde önemli bir sorumluluk üstlenmektedir. Kamu idarelerinin yıllık mali denetimleri sonucunda hazırlanan raporların KÖİ uygulamalarını tüm yönleri ile kapsama konusundaki sınırlılıklarının aşılması için, bu alandaki denetimlerin alana özgü geliştirilmiş standart, rehber ve metodolojiler çerçevesinde, konusunda uzmanlaşmış ekiplerce ve mali yıl ya da tekil kurumlara bağılı kalınmaksızın yürütülmesi önerilmektedir.

Denetimlerdeki sınırlılıklara rağmen modelin uygulama sonuçlarına ilişkin tespit ve değerlendirmelerin giderek artan ölçüde Sayıştay raporlarında yer alması, bu alanda daha etkin bir sistem kurulması ve modelin yasal ve kurumsal çerçevesinin güçlendirilmesi gereğini ortaya koymaktadır. Modelin, yapılan tespitler ve hizmet sunumundaki yeni yaklaşımlar dikkate alınarak yeniden kurgulanması yönüne somut bir sistem önerisi geliştirmek, bu çalışmanın sınırlarını aşmaktadır. Söz konusu modelin, uygulamadaki eksiklikler ve iyileştirme önerileri doğrultusunda geliştirilmesi, bundan sonraki araştırmaların konusu olacaktır.

KAYNAKÇA

- Alagöz, Mehmet ve Yokuş, Turgut (2017), Kamu Özel İşbirliği (KÖİ) Yatırımları ve Ekonomik İllüzyon Etkisi, KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi 19(32):115-122.
- Alparslan, Uğur ve Miynat, Mustafa (2014), Kamu Özel Sektör Ortaklıklarının Ekonomi Politikği, Yönetim ve Ekonomi, 21(2):19-40.
- Barney, Jay B. (1991), Firm Resources and Sustained Competitive Advantage, Journal of Management, 17(1):99-120.
- Barney, Jay B., Right, Mike, Ketchen, David J.Jr. (2001), Resource-Based View of the Firm: Ten Years after 1991, Journal of Management, 17(1), 99-120.
- Beev, Ivaylo -Petar Peshev (2016), Public-Private Partnership: Current Status and Prospects for Development, Economic Alternatives, 3:317-330.
- Caldwell, Nigel D.; Roehrich, Jens K. and Gerard, George (2017), Social Value Creation and Relational Coordination in Public-Private Collaborations, Journal of Management Studies, 54(6):906-928.
- Cumhurbaşkanlığı (2019a), Kamu Özel İşbirliği Raporu 2018, Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Ankara.
- Cumhurbaşkanlığı (2019b), 11. Kalkınma Planı (2019-2023) Kamu Özel İşbirliği Özel İhtisas Komisyonu Ön Raporu, Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Ankara.
- Corbacho, Ana ve Shwartz, Gerd (2008), "PPPs and Fiscal Risks: Should Governments Worry?", Public Investment and Public-Private Partnerships: Addressing Infrastructure Challenges and Managing Fiscal Risks, (Ed. G. Schwartz, A. Corbacho ve K. Funke), ss.85-104, IMF Publication, Palgrave Macmillan, Hampshire.
- De la Motte, Robin ve Hall, David (2003), The European Commission's Guide to Successful Public-Private Partnerships- A Critique, <https://www.epsu.org/article/european-commissions-guide-successful-public-private-partnerships-critique-psiru>
- Dong, Lisheng (2015), "Privatization Theory: Inheritance of Instrumental Rationality", Public Administration Theories, ss.101-112, Palgrave Macmillan, New York.
- Emek, Uğur (2014), Kamu-Özel İşbirliklerinin Devlet Muhasebe Sistemindeki Yeri ve Önemi. İktisat İşletme ve Finans, 29(337).
- Grimsey, Darrin ve Mervyn K., Lewis (2017), Global Developments in Public Infrastructure Procurement: Evaluating Public Private Partnerships and Other Procurement Options, EE Publishing, Cheltenham.

- Hall, David; De la Motte, Robin ve Davies, Steve (2003), Terminology of Public-Private Partnerships (PPPs), <https://www.epsu.org/article/terminology-public-private-partnerships-ppp>, Erişim: 19.12.2020.
- Hart, Oliver D. ve Moore, John (1990), Property Rights and the Nature of the Firm, *Journal of Political Economy*, 98(6):1119–1158.
- Hodge, Graeme A. ve Greve, Carsten (2017), On Public-Private Partnership Performance: A Contemporary Review, *Public Works Management&Policy*, 22(1):55-78.
- INTOSAI PSC (2020a), ISSAI 5240: Guideline on Best Practice for the Audit of Risk in Public/Private Partnership (PPP), <https://www.pasai.org/pa-issais>, Erişim: 21.12.2020
- INTOSAI PSC (2020b), ISSAI 5220: Guidelines on Best Practice for the Audit of Public/Private Finance and Concessions, <https://www.pasai.org/pa-issais>, Erişim: 21.12.2020.
- Kenanoğlu, M. Emin (2019), Kamu Özel Sektör Ortaklığı ve Kredi Yurtlar Kurumu Uygulaması: Çanakkale İli Örneği, *JELECON, Journal of Life Economics*, 6 (3):361-378.
- Klein, Micheal (2015), Fundemantal of PPP, *World Bank PPP Series*.
- Köse, H. Ömer (2012), Küresel Krizle Mücadelede Denetimin Önemi ve Yüksek Denetim Kurumlarının Rolü, *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 12(3):93-108.
- Mendoza, Xavier ve Vernis, Alfred (2008), The Changing Role of Governments and the Emergence of the Relational State, *Corporate Governance*, 8(4):389-396.
- OECD (2012), Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships, <https://www.oecd.org/governance/oecd-recommendation-public-privatepartnerships.htm>, Erişim: 18.10.2020.
- Owusu-Manu, De-Graft, Edwards, David John, Kukah, A.S., Parn, Erika Anneli, El-Gohary, Hatem and Hosseini, M.Reza (2018), An Empirical Examination of Moral Hazards and Adverse Selection on PPP Projects: A Case Study of Ghana, *Journal of Engineering, Design and Technology*, 16(6): 910-924.
- Picot, Arnold; Florio, Massimo; Grove, Nico ve Kranz, Johann (Eds) (2015), *The Economics of Infrastructure Provisioning, The Changing Role of the State*, CESifo Seminar Series, MIT Press.
- Porter, Michael E. (1991), Towards A Dynamic Theory of Strategy, *Strategic Management Journal*, 12:95-117.

- Roehrich, Jens K.; Lewis, Michael A. ve George, Gerard (2014), Are Public-Private Partnerships A Healthy Option? A Systematic Literature Review, *Social Science & Medicine*, 113:110-119.
- Romero, Maria Jose (2015), What Lies Beneath? A Critical Assessment of PPPs and Their Impact on Sustainable Development, Eurodad, <http://www.eurodad.org/files/pdf/559da257b02ed.pdf>, Erişim: 13.11.2020.
- Sayıştay (2004), Yap-İşlet-Devret ve Yap-İşlet Modeli Kapsamında Yaptırılan Enerji Projeleri Hakkında Sayıştay Raporu (Enerji Raporu) Hakkında Özet Bilgi, *Sayıştay Dergisi*, S.52.
- Sayıştay (2013), Gümrük ve Ticaret Bakanlığı 2012 Yılı Denetim Raporu, Sayıştay Başkanlığı.
- Sayıştay (2014a), Maliye Bakanlığı 2013 Yılı Sayıştay Denetim Raporu, Sayıştay Başkanlığı.
- Sayıştay (2014b), Sayıştay 2013 Yılı Mali İstatistikleri Değerlendirme Raporu, Sayıştay Başkanlığı.
- Sayıştay (2015), Sayıştay 2014 Yılı Mali İstatistikleri Değerlendirme Raporu, Sayıştay Başkanlığı.
- Sayıştay (2016), İstanbul BŞB 2015 Yılı Sayıştay Denetim Raporu, Sayıştay Başkanlığı.
- Sayıştay (2017a), Sayıştay 2016 Yılı Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu, Sayıştay Başkanlığı.
- Sayıştay (2017b), Sayıştay, 2016 Yılı Mali İstatistikleri Değerlendirme Raporu, Sayıştay Başkanlığı.
- Sayıştay (2017c), Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı 2016 Yılı Sayıştay Denetim Raporu, Sayıştay Başkanlığı.
- Sayıştay (2018), Sayıştay 2017 Yılı Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu, Sayıştay Başkanlığı.
- Sayıştay (2019a), Sağlık Bakanlığı 2018 Yılı Sayıştay Denetim Raporu, Sayıştay Başkanlığı.
- Sayıştay (2019b), Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı 2018 Yılı Sayıştay Denetim Raporu, Sayıştay Başkanlığı.
- Sayıştay (2020a), Sağlık Bakanlığı 2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu, Sayıştay Başkanlığı.
- Sayıştay (2020b), Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı 2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu, Sayıştay Başkanlığı.

- Sayıştay (2020c), 2019 Yılı Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu, Sayıştay Başkanlığı.
- Song, Jinbo; Zhao, Yunpeng; Jin, Lulu ve Sun, Yan (2018), Pareto Optimization of Public-Private Partnership Toll Road Contracts with Government Guarantees, Transportation Research Part A: Policy and Practice, Elsevier, 117(C):158-175.
- Tanzi, Vito (2011), Government versus Markets: The Changing Economic Role of the State, New York: Cambridge University Press.
- TASAV (2017), Kamu-Özel İşbirliği Projeleri: Türkiye ve Diğer Ülke Örnekleri, TASAV Ekonomi Araştırmaları Merkezi, www.turkakademisi.org, Erişim: 01.12.2020.
- Teker, Suat; Teker, D. ve Çimen, M. (2013), Ulaştırma Projeleri Finansmanı İçin Bir Model Önerisi: Kamu-Özel Sektör Ortaklığı ile Yap-İşlet-Devret, İşletme Araştırmaları Dergisi, 5/1 (2013) 116-129.
- Tokatlıoğlu, Mircan ve Şen, Semih (2019), Kamu Hizmetlerinin Sunum ve Finansmanında Kamu Özel İşbirliği Modeli: Avrupa Birliği ve Türkiye, International Journal of Public Finance, 4(2).
- Tunç, Gökhan ve Özsaraç, E. (2015), Türkiye'deki Kamu Özel İşbirliği Modelinin İyileştirilmesine Ait Öneriler, 3. Türkiye Deprem Mühendisliği ve Sismoloji Konferansı, İzmir, 14-16 Ekim.
- UNCTAD (1998), Guidelines for Port Authorities and Governments on the Privatization of Port Facilities, <https://unctad.org/system/files/official-document/posdtetibd1.pdf>, Erişim: 12.12.2020.
- Yalçın, Fatma Ceren (2014), Kamu Özel İşbirliği ve Özelleştirme: Kavramsal Bir Çerçeve, İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimleri Dergisi, S.25
- Vargas-Hernández, José G. (2015), The Question of Changing the Concept, Role and Functions of State, Socio-Economic Problems and the State, 13(2):5-15.

