



## KAMU ÖZEL SEKTÖR ORTAKLIĞI: BİRLEŞİK KRALLIK VE TÜRKİYE KARŞILAŞTIRMASI<sup>1</sup>

Serap GÜL KIR <sup>2</sup>  
Levent KÖSEKAHYAOĞLU <sup>3</sup>

### Öz

Kamu özel sektör ortaklığı hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde çeşitli gerekçelerle uygulanmaktadır. Türkiye'nin de içinde bulunduğu gelişmekte olan ülkelerde altyapı yatırım ihtiyacının kamu kaynaklarından karşılanamaması ve dolayısıyla özel sektörün kamu özel sektör ortaklığı aracılığıyla altyapı finansmanına katılımı gerekmektedir. Gelişmekte olan ülkelerin çoğu altyapı hizmetlerinin sunumunda kamu özel sektör ortaklığı yöntemini uygulamaktadır. Birleşik Krallık gibi gelişmiş ülkelerde ise kamu özel sektör ortaklığı uygulaması kamu kaynaklarının hedeflenen projeleri beklenen kalite ve düzeyde gerçekleştiremeyeceği durumlarda kullanılabilir alternatif finansman modelidir. Çalışma, Türkiye ve Birleşik Krallıkta altyapı hizmetlerine yönelik kamu özel sektör ortaklığı yatırımlarının mevcut durumunu tespit etmeyi, meydana gelen sorunları ortaya koymayı, uygulanan sistemin sürdürülebilirliği için yapılması gerekenleri belirlemeyi ve sistemin problemleri taraflarına yönelik alternatifler önermeyi amaçlamaktadır. Çalışmada Birleşik Krallık ve Türkiye'de kamu özel sektör ortaklığı modeli ile yapılan yatırımlar incelenerek karşılaştırma yöntemi kullanılmıştır. Elde edilen sonuçlara göre incelenen iki ülke arasında kamu özel sektör ortaklığının uygulama gerekçeleri, yasal mevzuat ve uygulanan sektörler gibi pek çok açıdan farklılıklar olduğu ortaya çıkmaktadır.

**Anahtar Kelimeler** : Kamu Özel Sektör Ortaklığı, Altyapı, Birleşik Krallık, Türkiye.

**JEL Sınıflandırması** : L32.

<sup>1</sup> Bu çalışma Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı'nda Prof. Dr. Levent KÖSEKAHYAOĞLU danışmanlığında Dr. Serap GÜL KIR tarafından "Altyapı Hizmetlerinde Kamu-Özel Sektör Ortaklığı: AB Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Bir İnceleme" başlığı ile tamamlanarak 15.05.2020 tarihinde savunulan doktora tezinden türetilmiştir.

<sup>2</sup> Dr., srpg11986@outlook.com, ORCID: 0000-0002-5112- 6039.

<sup>3</sup> Prof. Dr., Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi İktisat Bölümü, leventkosekahyaoglu@sdu.edu.tr, ORCID: 0000-0002-5466-5396.

### Atıf/Citation (APA 6):

Gül-Kır, S., & Kösekahyaoglu, L. (2023). Kamu özel sektör ortaklığı: Birleşik Krallık ve Türkiye karşılaştırması. *Ömer Halisdemir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 16(2), 574–596. <http://doi.org/10.25287/ohuiibf.1233735>.

# PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS: COMPARISON OF UNITED KINGDOM AND TURKEY

## Abstract

Public-private partnership is implemented in both developed and developing countries for various reasons. In developing countries, including Turkey, the need for infrastructure investment cannot be met from public resources, and therefore the private sector's participation in infrastructure financing through public private partnership is required. Most of the developing countries apply the public private partnership method in the provision of infrastructure services. In developed countries such as the United Kingdom, the public-private partnership application is an alternative financing model that can be used in cases where public resources cannot realize the targeted projects at the expected quality and level. The study aims to determine the current situation of public private partnership investments in infrastructure services in Turkey and the United Kingdom, to reveal the problems that occur, to determine what needs to be done for the sustainability of the implemented system and to suggest alternatives for the problematic aspects of the system. In the study, the investments made with the public private partnership model in the United Kingdom and Turkey were examined and the comparison method was used. According to the results obtained, it is revealed that there are differences in many aspects such as the reasons for the implementation of the public-private partnership between the two countries examined, legal legislation and applied sectors.

**Keywords** : Public Private Partnership, Infrastructure, United Kingdom, Turkey

**JEL Classification** : L32

## GİRİŞ

Gelişmekte olan ülkelerde serbest piyasa ekonomisi ideallerinin son zamanlarda yükselişi devletin ve özel sektörün ilgili rollerini yeniden gözden geçirmeye neden olmuştur. Sektörler arasında rollerin ve işlevlerin düzgün bir şekilde tahsisi serbest piyasa ekonomisinin karşılıklı bağımlılıkları ile sık sık yeni ortaklık biçimlerini ve örgütsel sınırlar arasında işbirliğini zorunlu kılmıştır. Özelleştirmeyle ilgili genel hayal kırıklığı, özel sektörle farklı bir şekilde bağlantı kurmaya yönelik girişimlere yol açmıştır. Özelleştirme gerçekten de ulusal borçlarda büyük azalmalara yol açmamış ve özel sektör, özelleştirme sürecinin felsefi temellerini sağlamış olan işletmeleri yönetmede evrensel üstünlüğü göstermemiştir. Bu sebeple kamu özel sektör ortaklığı özel sektörü büyük projelere dahil etmenin ve özelleştirmelerle ilgili sorunlardan kaçınmanın bir yolu olarak görülmüştür (Jamali, 2004: 416–417).

Gelişmekte olan ülkeler bağlamında son zamanlarda kamu özel sektör ortaklıklarının yaygınlaşması; yenilikçi işletme, bakım yöntemlerini kullanarak kamu sektörünün performansını iyileştirme, hizmet sunum maliyetlerinin dengelenmesi ve azaltılması, çevresel gerekliliklere uyum sağlayarak çevre korumasını iyileştirme, altyapı yatırımları için özel sermayeye erişerek devlet bütçe kısıtlamalarını azaltma ve rekabeti güçlendirme gibi nedenlere dayanmaktadır (Jamali, 2004: 417).

Bütün AB üyesi ülkelerin kamu özel sektör ortaklığı modelini kullanmalarına rağmen kamu özel sektör ortaklığı deneyimleri sınırlıdır. Birleşik Krallık, Avrupa'da farklı sektörlerde en uzun ve en kapsamlı kamu özel sektör ortaklığı deneyimine sahiptir (Bult-Spiering & Dewulf, 2006: 59). Krallık, başlattığı yeni nesil kamu özel sektör ortaklığı uygulamaları ile başarılı uygulama örneklerine imza atmıştır. Bu durum Avrupa'da pek çok ülke tarafından örnek alınmaktadır (Alican, 2008: 157). Türkiye ise kamu özel sektör ortaklığı modelini birçok sektörde kullanmakla beraber kamu özel sektör ortaklığı formlarından olan Yap İşlet Devret'i (YİD) ilk kez kanunlaştıran ülkedir. Bu çalışmada öncelikle kamu özel sektör ortaklığı modeline değinilmiş, sonrasında Birleşik Krallık ve Türkiye'deki mevcut durum

incelenmiştir. İki ülke arasında benzerlik ve farklılıklar sektörel dağılım ve düzenleyici çerçeve açısından karşılaştırılmıştır.

## I. KAMU ÖZEL SEKTÖR ORTAKLIĞI

Kamu özel sektör ortaklığı düzenlemeleri tüm dünyada altyapı açıklarına ve mevcut altyapıyı yenileme ihtiyacına bir cevap olarak ortaya çıkmıştır. Kamu özel sektör ortaklığının benzersiz ve açık bir tanımı yoktur. Fakat altyapı veya hizmetin sağlanmasında tedarik modeli olarak özetlenebilir. Kamu ve özel sektör belirli bir altyapı ya da hizmetin vatandaşlara sunulmasını sağlamak için sözleşmeye dayalı ya da kurumsal ilişki içinde olurlar (Cruz & Marques, 2003: 1). Kamu özel sektör ortaklığı, her iki oyuncu da kendi bireysel çıkarlarının peşinden giderken ortak bir hedefe ulaşmak için kamu sektörü ve özel sektör arasında sürdürülen bir işbirliği çabası olarak tanımlanabilir (Pessoa, 2008: 313). Kamu özel sektör ortaklıkları, kamu yetkilileri ile kamu hizmetlerinin yanı sıra altyapı projelerini gerçekleştirmeyi amaçlayan özel sektör teşebbüsleri arasında sofistike bir arabirimi ifade eder (Bovis, 2010: 381). Genel olarak kamu kurumları ile iş dünyası arasında bir hizmetin sağlanması ya da bir altyapının yönetimi, yenilenmesi, bakımı ya da finansmanının teminini amaçlayan iş birliği şeklini ifade eder (Commission of the European Communities, 2004: 3). Birleşmiş Milletler, kamu sektörü hizmetleri kamu yararına olacak ve ekonomik kalkınma ve yaşam kalitesinde iyileşme sağlayacak şekilde halka sunma sorumluluğunu elinde tutarken; kamu özel sektör ortaklıklarını kamu sektörü tarafından sermayelerini ve projelerini zamanında ve bütçeye uygun olarak ve zamanında teslim etme yeteneklerini ortaya koyan özel sektörlere sözleşme yapmak için kullanılan yenilikçi yöntemler olarak tanımlamıştır (United Nations, 2008: 1). Geleneksel satın alma modelleriyle kıyaslandığında özel sektör kamu tesislerinin bakımı, işletilmesi, inşaatı, tasarımı, finansmanı ve planlamasında büyük bir rol üstlenmektedir (Deloitte, 2007: 8). Kamu özel sektör ortaklığı; bir hizmetin sunumunda ve finansmanında devlet ile bir özel firmanın işbirliğinde bulunmasını ifade eder. Ortak girişim olarak da adlandırılabilen kamu özel sektör ortaklığı, altyapı projelerinin hayata geçirilmesinde sıklıkla kullanılan bir sunum ve finansman yöntemidir (Aktan & Dileyici, 2005).

Kamu özel sektör ortaklığı modelinin; belirli sektörlerdeki mal ve hizmet üretimi özel sektöre gerçekleştirilirken hizmetin sunumuna yönelik tüm yükümlülüklerin devlette kaldığı ihale yönteminden, devletin bir varlığı temin etmesi, işletmesi ve sürdürmesi için özel sektöre devlet tarafından belirlenen performans şartlarına uygun olarak ayrıcalıklı haklar tanıdığı imtiyaz sözleşmesine kadar çeşitli türleri mevcuttur. Bunlar kısaca; ihale, yönetim sözleşmesi, kiralama sözleşmesi, imtiyaz sözleşmesi, yap-işlet-devret ve türleri, tasfiye ve satıştan oluşmaktadır. Dolayısıyla kamu özel sektör ortaklığının, yönetim sözleşmesi, kiralama, imtiyaz, YİD ve türlerini kapsayan geniş bir anlamı vardır. Ancak daha önce de belirtildiği gibi, kamu özel sektör ortaklığı mal ve hizmet üretiminde tüm sorumluluk, risk ve getirilerin kamu sektörü ile özel sektör arasında paylaşılmasını içerir (Webster & Sansom, 1999: 3; Aktan ve Dileyici, 2005: 43-53; Deloitte, 2007: 8).

Kamu özel ortaklıkları; risk çeşitliliği dahil finansal, kalkınma, kalite ve etkinlik, ideolojik/politik, rekabet ve teşvikler, çoğulculuk, yeni bilgi ve altyapı, altyapıya yatırım, kaynak kullanımında daha fazla etkinlik ve kamu sektörü varlıklarından ticari değer yaratmak gibi gerekçelerle uygulanabilir (Minow, 2003: 1242-1246; European Commission, 2003: 14-16; Policy and Operations Evaluation Department, 2013: 25).

Kamu özel ortaklıklarının olumlu yönleri; küresel ihtiyaçları karşılamaya yönelik olması, uzun vadeli ilişkiler içermesi, projenin toplam veya kısmi finansmanını içermesi, yenilikçi çözümleri arttırması, maliyetlerin ve son teslim tarihinin daha etkin kontrolüne izin vermesi, küresel düzeyde daha fazla rekabet çekmesi, devletlerin ana görevlerine odaklanmasını sağlaması, büyük altyapı planlarının geliştirilmesini desteklemesi, özel sektöre geniş bir yelpazede iş fırsatları sunmasıdır. İlaveten etkinlik, verimlilik ve hizmet kalitesinin arttırılmasının yanı sıra bölgenin ekonomik canlılığına ve yöresel kalkınmasına uzun vadede katkı sağlaması, yeni pazar olanaklarına kavuşmayı sağlaması, istihdamın ve ekonomik

büyümenin artmasına katkıda bulunması kamu özel sektör ortaklığının avantajlarıdır (European Commission, 2003: 15; City of London, 2008: 17; Colverson & Perera, 2012: 6; Cruz & Marques, 2013: 7–11, Uysal, 2017). Kamu özel sektör ortaklıklarının geleneksel hizmet sunum mekanizmaları gibi dezavantajları vardır. Bunlardan bazıları; projelerin toplam maliyeti ile özel sektöre ödenen bedeller arasındaki yüksek fark, maliyet etkinliğinin sağlanamaması, süreçlerin yeterince açık ve şeffaf olmaması, risk dağılımını gerçekleştirimin zorluğu, finansmana hazine garantilerinin getirilmesi, hizmet bedellerinin gelecek kuşaklara ödetilmesi, yüksek işlem maliyetleri, suüstimal ihtimali, modelin karmaşık yapısı ve denetim zorluğudur (Uysal, 2017). Bunları minimize etmek veya ortadan kaldırmak için dikkatli sözleşme düzenlemeleri ve müzakereleri aracılığıyla ortaya çıkan sorunları daha iyi ele alarak kamu sektörü yöneticilerinin bunları tanıması ve anlaması oldukça önemlidir (City of London, 2008: 17).

## I.I. Birleşik Krallık'ta Kamu Özel Sektör Ortaklığı Uygulamaları

1979 yılında Margaret Thatcher yönetimindeki Muhafazakâr bir hükümetin seçilmesi, Birleşik Krallık'ta kamu sektöründen uzaklaşmaya devam eden bir değişimin başlangıcı olmuştur (Spackman, 2002: 284). Özel Finansman Girişimi (PFI) 1992 yılında kamu altyapısı sunumuna disiplin getirmek, özel sektörün yönetim becerileri ve ticari uzmanlığından yararlanma aracı olarak tanıtılmıştır. Bu politikanın genel amacı, altyapı projelerinin zamanında ve belirlenen maliyette teslim edilmesini ve varlıkların iyi korunmasını sağlayarak vergi mükellefleri için daha iyi bir paranın karşılığını elde etmektir. Özel Finansman Girişimi, son yirmi yılda Birleşik Krallık'ta çok çeşitli sektörlerde en sık kullanılan kamu özel sektör ortaklığı biçimi haline gelmiştir (HM Treasury, 2012: 16). Özel Finansman Girişimi yöntemi Kıta Avrupa'sındaki geleneksel imtiyaz modelinden farklıdır (Alican, 2008: 157). İmtiyaz ve PFI modeli arasındaki temel fark, imtiyazda kullanıcılardan ücretlendirme ilkesi kullanılırken PFI modelinde kullanılabilirlik ücretlendirme ilkesinden yararlanılmaktadır. Kullanıcı bazlı sistemde özel sektöre sadece tesis kullanılıyorsa hak sahipleri tarafından ödeme yapılır. Ancak kullanılabilirlik esaslı sistemde kamu otoritesi, yararlanıcıya bakılmaksızın özel sektöre ödeme yapar. Hastane ve okul gibi kullanım riskinin doğası gereği özel sektöre devredilemeyeceği kamu hizmetlerinin sağlanması için özel sektör yatırımcısına kamu otoritesi tarafından ödeme yapılması gerekmektedir. Birleşik Krallık; kamu özel sektör ortaklığı gündemini sosyal altyapı yatırımlarına genişletirken, bu alanlarda kullanıcı ücretlendirme ilkesi mümkün olmadığı için kaçınılmaz olarak PFI modelini kullanmaya başlamıştır (Kahyaogulları, 2013: 258–259).

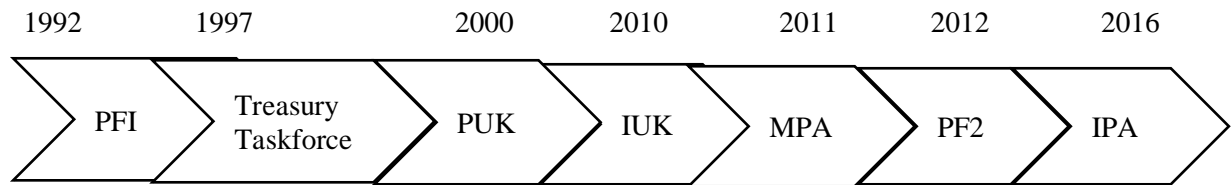
Birleşik Krallık'taki kamu özel sektör ortaklığı faaliyetleri, Birleşik Krallık Hükümeti'nin ekonominin kamu sektörü finansmanına olan bağımlılığını azaltmak amacıyla yaptığı bir teklifle 1980'li yıllarda hız kazanmaya başlamıştır (FICCI, E&Y, 2012: 17).

Özel Finansman Girişimi 1992 yılında uygulanmaya başlanmıştır. Bu modelin amacı önceki birkaç yılda gerçekleşmiş olan özellikle 1987'de imzalanan İngiltere ve Fransa arasındaki Manş Tüneli, yine 1987'de imzalanan Thames Nehri üzerindeki Dartford Köprüsü ve 1990'da imzalanan İngiltere ile Galler arasındaki ikinci Severn Köprüsü kamu altyapısı için özel sektör finansman oluşturmaktı. Burada asıl vurgulanan 'kendi kendini finanse eden projeler' geliştirmektir. Ancak bu konuda fazla bir gelişme olmamıştır. 1993 yılında kamu sektörü için özel finans kullanımına yönelik yeni fikirler teşvik etmek için kamu özel sektör üyelerinden oluşan Özel Finansman Kurulu oluşturulmuştur. 1994 yılında tüm kamu otoritelerinin sermaye projeleri için özel finansmanın uygun olup olmadığını değerlendirmesi gerekmektedir. Ulaşım, sağlık, eğitim gibi büyük bakanlıklar sektöre özel uzmanlığı ve proje geliştirmeyi koordine etmek için Özel Finans Birimleri kurmuştur. Sonuç olarak bir dizi ulaşım projesi vardı. İlk sosyal altyapı projeleri geliştirilmeye başlandı. Bunların tümünde kullanıcı tarafından ödenen geçiş ücretleri yerine yeni Özel Finansman Girişimi Modeli kullanılmıştır. 1997 yılında hükümet değişikliği Özel Finansman Girişimi yaklaşımının yeniden yapılandırılması ve programın çok daha hızlı şekilde geliştirilmesi ile sonuçlanmıştır. 1997 yılında Hazine Özel Finansman Girişimi programının doğrudan kontrolünü devralmıştır. Ayrıntılı prosedürleri ve kılavuzları uygulamanın yanı sıra bir dizi spesifik 'yol gösterici' projeler üzerinde çalışan Hazine Görev Gücü oluşturulmuştur. Kamu Sektörü Karşılaştırıcısının muhasebeleştirilmesi ve danışmanların atanması gibi konularda Görev Gücü tarafından Rehberlik Notları

yayınlanmıştır. Hazine Görev Gücünün en önemli yayını olan Özel Finansman Girişimi Sözleşmelerinin Standardizasyonu, Kamu Özel Sektör Ortaklığı Sözleşmeleri Özel Finansman Girişimi Modelinin gereksinimlerinin ilk detaylı beyanıdır. Hazine Görev Gücünün başlangıçta iki yıllık bir ömre sahip olması amaçlanmıştı. Ancak kamu sektörüne destek sağlamak için kalıcı bir ‘uzmanlık merkezi’ nin faydası netleşmiştir. Bu nedenle 2000 yılında faaliyetleri, ayrı bir şirket olan Partnership UK plc (PUK)’a devredilmiştir. PUK, hem (%51) özel hem kamu sektörü (%49) hissedarları olan bir kamu özel sektör ortaklığıdır. Hazineye politik sorunlarda teknik destek ve kamu kurumlarına projeye özel destek sağlamanın yanı sıra Özel Finansman Girişimi olmayan diğer alanlarda Daha Geniş Pazar Girişimi olarak yer almaktadır (Yescombe, 2007: 33–34).

Özel Finansman Girişimi ile ilgili olarak oluşturulan çeşitli organizasyonlar aşağıda sıralanmıştır:

- 2000 yılından sonra Partnership UK devam etmiş; Public Private Partnership Programme kurulmuştur. 4Ps olarak da bilinen bu organ Bileşik Krallık’ta yerel makamların Özel Finansman Girişimi projeleri ve özel sektörle diğer ortaklıklar geliştirmelerine ve sunmalarına yardımcı olmak için Yerel Yönetim Birliği’nin öncülüleri tarafından kurulmuştur. 4Ps, şu anda Local Partnerships (tüm mevcut hizmetleri ve 4Ps’yi içeren Yerel Yönetim Birliği ve Partnership UK arasında ortak bir girişim) olarak da bilinmektedir. (<https://www.thenbs.com/PublicationIndex/documents?Pub=4Ps>).
- Infrastructure UK (IUK), HM Hazinesi’nin bir bölümü ve Haziran 2010 bütçesinin bir parçası olarak onaylanmıştır. Altyapı sunumuna ve önceliğine, hükümetin uzun dönem planlamasının gelişmesine ve altyapıda daha fazla özel sektör yatırımının sağlanmasına odaklanmıştır (HM Treasury, 2010: 47).
- 2011 yılının ocak ayında başbakan Kabine’de Etkinlik ve Reform Grubu bünyesindeki yeni Major Projects Authority (MPA) yetkisini onaylamıştır (Cabinet Office, 2011: 1).
- Infrastructure and Projects Authority (IPA), zamanla performans geliştirmek ve başarılı bir şekilde teslim edilmesini sağlamak için hükümet ve endüstri ile birlikte çalışır. IPA büyük projeler ve altyapı için hükümetin uzmanlık merkezidir. Bu kurum projenin teslimi ile ilgili tavsiye ve destekte bulunur, hükümet birimlerine güvence sağlar. Bununla birlikte zaman içinde performans arttırmak ve etkin ve verimli bir şekilde teslim edilen projeler sağlamak için endüstri ile çalışır (Infrastructure and Project Authority, 2020: 1-2).



**Şekil 1. Birleşik Krallık Özel Finansman Girişimi ile İlgili Kurumların Gelişimi**

Kaynak: Tarafımızca oluşturulmuştur.

2012 sonlarında Özel Finansman Girişimi, Özel Finansman 2 şeklinde güncellenmiştir. Yeni Özel Finansman 2 modeli, kamu ve özel sektör temsilcileri ile açık müzakere aracılığıyla sistematik bir şekilde geliştirilmiştir. Yeni model, hem belirli Özel Finansman Girişimi projeleri hem de genel olarak Özel Finansman Girişimi modeline ilişkin olarak kamunun parlamento ve kamu tarafından yapılan eleştirileri ele almayı amaçlamıştır. Özel Finansman 2, büyük ölçüde aşağıdaki yaşanan sıkıntılara bir cevap niteliğindedir (OECD, 2015: 10):

- Özel Finansman Girişimi tedarik süreci, hem özel sektör hem kamu için genellikle yavaş ve pahalı olmuştur. Bu durum maliyetlerin artmasına neden olmuştur. Vergi mükellefleri için paranın karşılığını azaltmıştır.

- Özel finansman Girişimi sözleşmeleri işletme dönemi boyunca yeterince esnek olmamıştır. Bu nedenle kamu sektörünün hizmet gereksinimlerini yansıtacak değişiklikler zor olmuştur.
- PFI projelerinin vergi mükelleflerine gelecekte yaratacağı yükümlülükler ve yatırımcıların getirileri konusunda yeterli şeffaflık sağlanamamıştır.
- Uygun olmayan riskler özel sektöre aktarılmış; kamu sektörüne daha yüksek risk primi uygulamasına neden olmuştur.
- Birçok PFI projesinin bilanço dışı sınıflandırılması, departmanların özel finansman kullanması için bütçe teşvikleri olduğu anlamına geliyordu.

Yeni Özel Finansman 2 modeli; şeffaflığı arttırmış, tedarik süresini kısaltmıştır. Ayrıca özel finans sözleşmelerinin esnekliğini geliştirmiştir. Özel Finansman 2, hükümetin altyapıya yatırım yapması ve büyümeyi desteklemesi gereken birçok mekanizmalarından biridir. Yalnızca paranın karşılığı olduğunda kullanılır (HM Treasury- Infrastructure and Project Authority, 2018: 2).

Tablo 1’de 1987 yılından bu yana Özel Finansman Girişimi projelerinin bir özeti verilmiştir. Sermaye değeri 100 milyon Sterlinden fazla olan projeler ayrı ayrı listelenmiştir. Görüldüğü gibi toplam sermaye değeri 47,5 milyar Sterlin olan toplam 725 proje imzalanmıştır (2006 yılı ortası itibariyle bunların 500 tanesi faaliyettedir). Bu nedenle Özel finansman Girişimi programı, hem hacim hem de proje sayısı açısından dikkat çekicidir. Özel finansman Girişimi programı öncelikle ulaşım ile ilgili projelerle başlamıştır. Bu projeler önemini korurken hastanelerin ve eğitimin sosyal altyapı alanlarının yanı sıra savunma ile ilgili projeler artık en fazla sayıda proje üreten sosyal altyapı ile Özel Finansman Girişimi’nin diğer ana ayaklarını oluşturur (Yescombe, 2007: 35).

**Tablo 1. Özel Finansman Girişimi projeleri (1987-2005)**

İmza yılı	Adet	Değer (milyon)	100 milyon £ üstü olanlar
1987	1	£ 180	Dartford River Crossing (180)- Manş Tünelini içermez(4,900 ancak sonuç bu rakamın iki katıydı.)
1988			
1989			
1990	2	£336	Second Severn Crossing (331)
1991	2	£6	
1992	5	£519	M6 Toll Road (485)---2002 yılına kadar inşaat başlamadı.
1993	1	£2	
1994	2	£11	
1995	11	£667	London Underground Northern Line Trains(409); Birmingham Metro(145)
1996	38	£1,699	A1 (M) Road (128); A1-M1 Link (124); Docklands Light Railway—Lewisham Extension (202); Croydon Tramlink (205); Northern Ireland Road Services (139)---Manş Tüneli Demiryolunu Bağlantısı’nı içermez (5,200)
1997	59	£2,474	Manchester Metrolink (160); King’s College Hospital (142); Ministry of Defence helicopter training (114); Armed Forces Personnel Administration Agency (264)
1998	86	£2,769	London Underground power supply (134) and ticketing (160); hospitals in Norwich (158), Bromley (188), Lanarkshire (100), and Edinburgh (180); Dept. Of Employment—IT (217); Inland Revenue offices (164); Attrack Helicopter Training (165); A55 road (100)
1999	87	£2,538	Guildford waste management (103); London Underground radio network (468); hospitals in Swindon (100) and South Tees (122); Almond Valley waste water (100)
2000	105	£3,898	A13 Thames Gateway (411); Nottingham light rail (172); University College Hospital (422); Glasgow schools (225); GCHQ (330); Ministry of Defence Main Building (345); Treasury Building (141)
2001	86	£2,237	Dudley Hospital (137); Inland Revenue/Customs &Excise offices (220)
2002	71	£7,733	East London waste (102); London Underground—Jubilee, Northern & Piccadilly lines (5,484); Coventry Hospital (379); Home Office offices (197); Ministry of Defence Strategic Sealift (175)
2003	57	£14,872	Customs & Excise IT (156); East Sussex waste (145); London Underground—Bakerloo, Central & Victoria lines (4,597) &sub-surface lines (6,180); A1 Darrington—Dishforth (245); Docklands Light Railway—City Airport extension (165); hospitals in Blackburn (104) South Derbyshire (312) and Oxford (134); Northern Ireland primary schools (104); Ministry of Defence water & waste water (154); Skynet satellites (1,079)
2004	74	£4,021	Ministry of Defence water & waste water—2nd phase (174); Portsmouth highway maintenance (121); hospitals in Barking (238) Leeds (265) and Manchester (512); Colchester army garrison (533)
2005	51	£3,567	National Roads Telecommunications Services (237); Docklands Light Railway—Woolwich extension (177); schools in Nottingham (131), Northampton (192), North Lanarkshire (138) and Renfrewshire (110); hospitals in Newcastle (238) Nottinghamshire (326) and Portsmouth (193); Oxford Radcliffe Hospital—cancer centre (123); Leeds public housing (113); Ministry of Defence ‘C’ vehicles(114)
Toplam	725	£47,561	

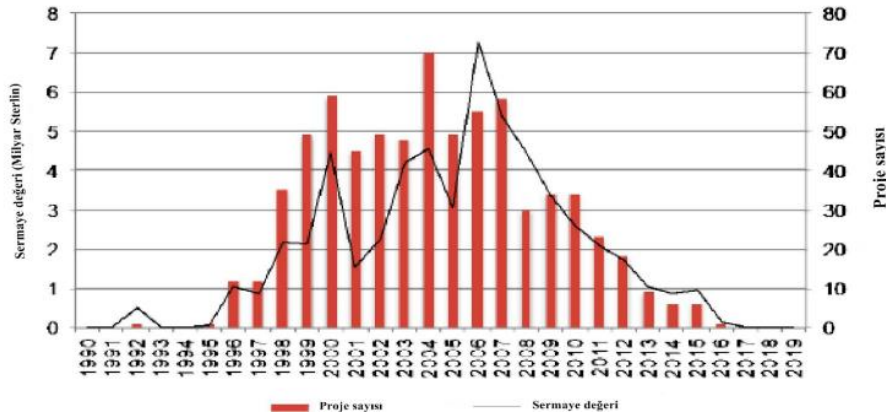
**Kaynak:** (Yescombe, 2007: 36–37)

Kamu özel sektör ortaklığı projeleri; hastaneler, okullar, yollar, hapisaneler, atık yönetimi ve atıktan enerji altyapısı, konut ve askeri konaklama ve teçhizat dahil olmak üzere çok çeşitli sektörlerde altyapıya yatırım yapmak için kullanılmıştır. Mayıs 2010'dan önce imzalanan projelerin sermaye değeri, Mayıs 2010'dan sonraki projelerin değeri olan 8,4 milyar Sterlin ile karşılaştırıldığında 50,6 milyar Sterlin'dir. 1997-2010 yılları arasında yılda ortalama 55 sözleşme imzalanmıştır. 2010 Mayıs'tan beri yılda ortalama 9 olmak üzere 84 sözleşme imzalanmıştır (HM Treasury- Infrastructure and Project Authority, 2019: 2).

2012 yılına kadar Özel Finansman Girişimi hükümetin tercih ettiği bir kamu özel sektör ortaklığı modeliyken daha önce bahsettiğimiz gibi 2012 yılında paranın karşılığı ile ilgili endişelere cevap olarak Özel Finansman 2 olarak değiştirilmiştir. Özel Finansman 2, toplam sermaye değeri yaklaşık 900 milyon £ olan ve 2012-2018 döneminde yaklaşık %0,5 kamu yatırımı içeren projeler için 6 kez kullanılmıştır. 2018 bütçesinde Şansölye, hükümetin artık yeni uygulamalar için PF2 kullanmayacağını ilan etmiştir. Bu durum devredilmiş projeleri etkilememiştir. Hükümet mevcut Özel Finansman Girişimi portföyünü ve vergi mükelleflerine değer katmalarını sağlayamaya çalışan Özel Finansman 2 sözleşmelerini desteklemeye devam edecektir (HM Treasury- Infrastructure and Project Authority, 2019: 2).

31 Mart 2018 itibariyle, mevcut 704 (700 tanesi faaliyette, 4 tanesi inşaat halinde) Özel Finansman Girişimi ve Özel Finansman 2 projesi mevcuttu. Mevcut portföyün toplam sermaye değeri 31 Mart 2017 itibariyle 59.1 milyar Sterlin iken 31 Mart 2018 tarihinde 57 milyar Sterlin (nominal) olarak gerçekleşmiştir. Bu değişiklik ekseriyetle iki önemli sözleşmenin sona ermesi ve Greater Manchester Atık projesinin erken sonlanmasından kaynaklanmıştır (HM Treasury- Infrastructure and Project Authority, 2019: 5).

Grafik 1'de her mali yılda imzalanan (finansal kapanışa ulaşan) mevcut Özel Finansman Girişimi ve Özel Finansman 2 sözleşmelerinin sayısını ve sermaye değerlerini göstermektedir. Bu durum sözleşmelerinin imzalandığı ve ardından inşaatın başladığı noktayı temsil etmektedir. Grafik ayrıca imzalanan projeler için karşılık gelen sermaye değerlerini de göstermektedir (HM Treasury- Infrastructure and Project Authority, 2019: 5).

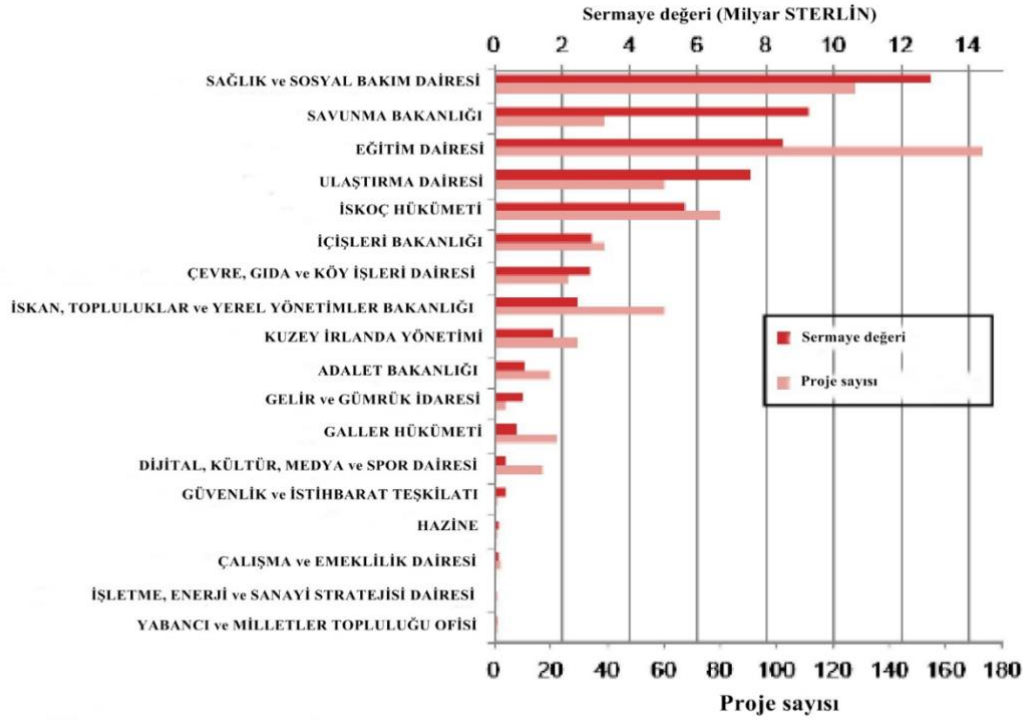


**Grafik 1. Mevcut Özel Finansman Girişimi ve Özel Finansman 2 Projeleri Portföyü - Finansal Kapanış Yılına Göre Sayı ve Sermaye Değeri**

**Kaynak:** Süresi dolmuş veya iptal edilmiş sözleşmeler grafiğe dâhil edilmemiştir. (HM Treasury-Infrastructure and Projects Authority, 2019: 6).

Grafik 2 Özel Finansman Girişimi ve Özel Finansman 2 projelerinin portföyünü göstermektedir. Sağlık ve Sosyal Bakım Dairesi, en büyük sermaye değeri portföyüne (12,9 milyar £ nominal) sahipken Eğitim Dairesi ise 173 sözleşmeyle en fazla projeye sahiptir (HM Treasury- Infrastructure and Project Authority, 2019: 6).





**Grafik 2. Mevcut Özel Finansman Girişimi ve Özel Finansman 2 Projeleri Portföyü - Bölüme Göre Sayı ve Sermaye Değeri**

**Kaynak:** (HM Treasury- Infrastructure and Project Authority, 2019: 6)

2020 yılında Altyapı ve Projeler Kurumu (IPA), operasyonel Özel Finansman Girişimi projelerindeki riskleri yönetmek için Özel Finansman Girişimi Sözleşme Yönetimi Programını kurmuştur. Programın amacı ihale makamlarının Özel Finansman Girişimi sözleşmelerini etkin bir şekilde yönetmek ve özel sektör ortaklarını güvenle çalıştırmak için ihtiyaç duydukları yetenek, bilgi ve araçlara sahip olmaktır (Infrastructure and Project Authority, 2022a: 39).

Program 4 projeden oluşmaktadır (Infrastructure and Project Authority, 2022a: 39):

- Sözleşmenin sona ermesi: Sözleşme sona erene kadar paranın karşılığını sağlamak ve sözleşme bitiminin risklerini yönetmektir.
- İşletme veriminin iyileştirilmesi: Sözleşmesinin etkinliğini ve performansını iyileştirmektir.
- Kapasite geliştirme: Rehberlik ve eğitim sayesinde kapasite oluşturmaktır.
- Tavsiye & destek: İhale makamları ve departmanlara tavsiye ve uzman desteği sağlamaktır.

2021 yılının ortalarından itibaren İngiltere’de hastaneler, hapisaneler, okullar ve atıklar dahil olmak üzere çok çeşitli sektörlerde temel kamu hizmetini sağlayan veya destekleyen 550’den fazla Özel Finansman Girişimi mevcuttu. Önümüzdeki 20 yılda süresi dolacak olan bu sözleşmeler, 46 milyar Sterlin başlangıç yatırım harcaması ve henüz yarısı ödenmemiş 244 milyar Sterlinlik toplam birim ücret ödemeleri olan varlıkları temsil etmektedir (Infrastructure and Project Authority, 2022b: 6).

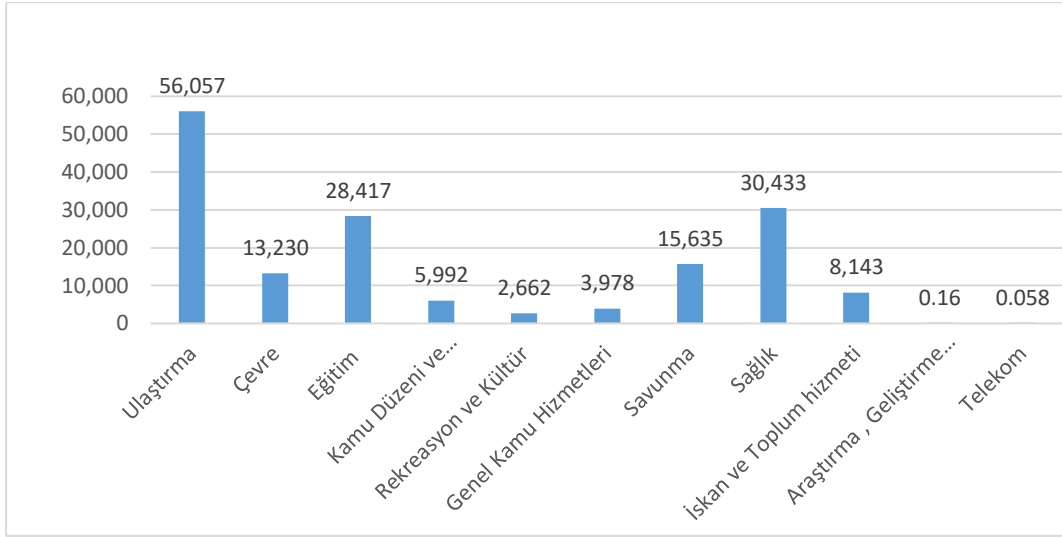
Hükümet altyapı için çeşitli şekillerde ödeme yapabilir. Geçmişte altyapı yatırımının finansmanının çoğu vergi gelirlerinden veya devlet borçlanmasından finanse edilmiştir. Hükümet, hala ekonomik altyapıya her yıl 2020-2050 yılları arasında Gayri Safi Yurtiçi Hasılasının %1 ila %1,2 sini harcamayı planlamaktadır. Ancak planlanan altyapının önemli bir kısmı da özel olarak finanse edilecektir. Bu özel finansman, Özel Finansman Girişimi ve Özel Finansman 2 gibi bir kamu özel sektör ortaklığıdır. Birleşik



Krallık'ta 700'ün üzerinde Özel Finansman Girişimi ve Özel Finansman 2 projesi bulunmaktadır. Son 20 yılda Özel Finansman Girişimi ve Özel Finansman 2 kullanan sermaye yatırımı yılda ortalama 3 milyar Sterlin'dir. Bu durum şu anda yılda yaklaşık 50 milyar Sterlin olan kamu tarafından finanse edilen devlet sermaye yatırımına kıyasla nispeten azdır (National Audit Office, 2018: 6).

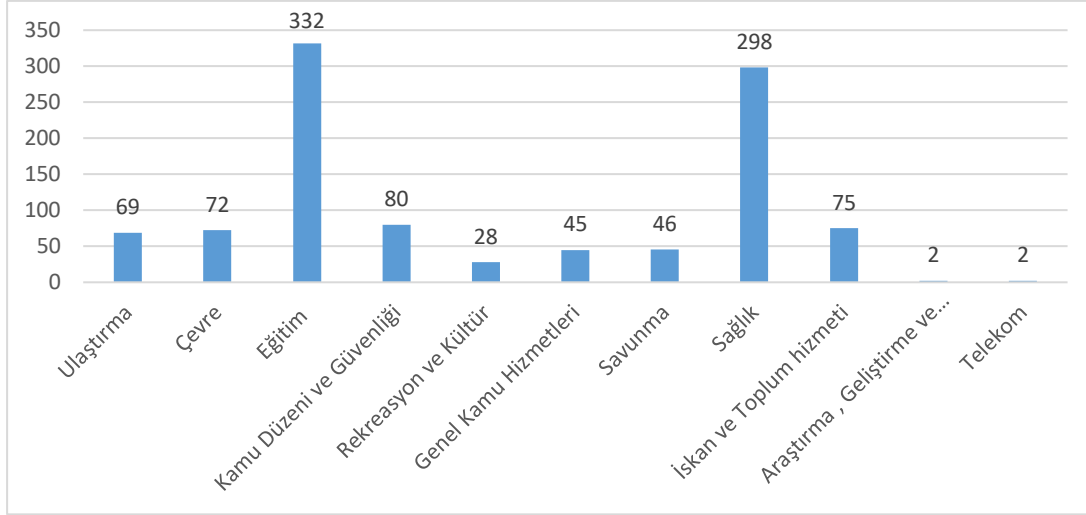
Birleşik Krallık'ta merkezi hükümetin yeni projeler için Özel Finansman Girişimi ve Özel Finansman 2 kullanımına son vermesine rağmen, öğrenci yurtları, bakım evleri ve atıktan enerji dahil olmak üzere ülkedeki birçok sektörde bir kamu özel sektör ortaklığı modeli kullanılmaya devam etmektedir (European PPP Expertise Centre, 2022: 5).

Son beş yıldır Birleşik Krallık ve Fransa kapatılan toplam anlaşma sayısı bakımından Avrupa kamu özel sektör ortaklığı pazarına öncülük etmiştir. Yukarıda verilen bilgiler Birleşik Krallık'ta kamu özel sektör ortaklığı yatırımlarının hız kesmeden devam edeceğini göstermektedir (European PPP Expertise Centre, 2022: 2).



**Grafik 3. Birleşik Krallık Kamu Özel Sektör Ortaklığı Projelerinin Sektöre Göre Toplam Değeri (1990-2021)**

**Kaynak:** (<https://data.eib.org/epec>)



**Grafik 4. Sektöre göre Birleşik Krallık Kamu Özel Sektör Ortaklığı Projelerinin Sayısı (1990-2021)**

**Kaynak:** (<https://data.eib.org/epcc>)

Avrupa Kamu Özel Sektör Ortaklığı Uzmanlık Merkezi verilerine göre 1990-2021 döneminde Birleşik Krallık'ta 160 milyar Euro proje değerine sahip toplam 1031 kamu özel sektör ortaklığı projesi gerçekleştirilmiştir. Bunların dağılımı ise; 69 proje ulaştırma (56,057 milyar Euro), 72 proje çevre (13,23 milyar Euro), 332 proje eğitim (28,417 milyar Euro), 80 proje kamu düzeni ve güvenliği (5,992 milyar Euro), 28 proje rekreasyon ve kültür (2,662 milyar Euro), 45 proje genel kamu hizmetleri (3,978 milyar Euro), 46 proje savunma (15,635 milyar Euro), 298 proje sağlık (30,433 milyar Euro), 75 proje iskan ve topluluk hizmetleri (8,143 milyar Euro), 2 proje araştırma, geliştirme ve inovasyon (160 milyon Euro) ve 58 milyon Euro proje değerine sahip 2 telekom projesidir. Yatırım yapılan alanlara baktığımızda ise daha çok ekonomik altyapıdan ziyade sosyal altyapıya yatırım yapıldığını görmekteyiz.

İngiltere'nin tüm kamu özel sektör ortaklığı için belirli bir yasası yoktur. Ancak kamu özel sektör ortaklığını tanımak ve izin vermek için yasal ve genel hukuk çerçevesinde yeterli esneklik ve kesinlik vardır. Kamu özel sektör ortaklığına özel bir kanunun olmaması nedeniyle kanunda tüm kamu kurumlarına kamu özel sektör ortaklığı düzenlemelerine girme yetkisi veren genel bir kapsayıcı hüküm bulunmamaktadır (European PPP Expertise Centre, 2012: 23). İngiliz Hazinesi (HM Treasury) her iki taraf için koşulları netleştirmek amacıyla çeşitli yönergeler benimsemiştir. Birleşik Krallık bir ortak hukuk yargı yetkisi olduğundan, medeni hukuk yargı alanlarında (çoğu Kıta Avrupası ülkesinde olduğu gibi), kamu özel sektör ortaklığı için kapsamlı bir çerçeve ortaya koyan herhangi bir yasa veya mevzuat düzenlemesi yoktur. Ancak, tüm hükümler sözleşmelerde tanımlanmıştır ve bu sözleşmeler kılavuzlarda belirtilen gerekliliklere uygundur. Ayrıca kamu özel sektör ortaklığı denetleme bilgi ve yetkisine sahip olan Partnership UK adlı yarı bağımsız bir birim bulunmaktadır. Bu birim İngiliz hazinesi (HM Treasury) ile uyumlu çalışır. (Kahyaogulları, 2013: 267).

## I.II. Türkiye'de Kamu Özel Sektör Ortaklığı Uygulamaları

Türkiye kamu özel sektör ortaklığına en yakın olan ülkelerden biridir. Söz konusu alandaki uygulamaları Osmanlı İmparatorluğunun son dönemlerine kadar uzanacak kadar eskidir. Dolayısıyla kamu hizmetlerinin sunulmasının yanı sıra bazı kamu mallarının üretiminde özel sektörün katılımının neredeyse bir asırlık bir geçmişi vardır. Bununla ilgili ilk uygulamaların imtiyazlar olduğu görülmektedir. Cumhuriyet döneminde imtiyaz yöntemi sadece birkaç kez kullanılmıştır. Kamu hizmetleri çoğunlukla devlet eliyle gerçekleştirilmiştir. Zamanla hem kamu hizmetlerine duyulan ihtiyaç artmış hem kamu hizmetleri kalite ve miktar olarak artış göstermiştir. Bu durum devletin yatırımlar için ayırdığı kaynakların

azalmasına neden olmuştur. Söz konusu kaynaklar etkin bir şekilde kullanılmamış ve klasik yönetim düşüncesi ile kamu hizmetleri beklenen kalite ve düzeyde gerçekleştirilememiştir. Bu durum özelleştirme ve kamu özel sektör ortaklığı modelini gündeme getirmiştir (Atasoy, 2011: 137-138). 1980’li yıllardan bugüne kadar Türkiye’de kamu özel sektör ortaklığı modeli bilhassa ulaşım ve enerji sektörlerinde özel sektör katılımını çekmek için kullanılmaktadır (Kayhan & Jenkins, 2016: 1).

Türkiye özelleştirme uygulamalarında olduğu gibi kamu özel sektör uygulamalarında da ilgili düzenlemelerden birini yapan ilk ülkelerden biridir (Tekin, 2007: 12). Ülkemizde kamu hizmetlerinin bir kısmının ya da tamamının özel sektör tarafından yerine getirilmesi amacıyla 1980’lerden itibaren çok sayıda Kanun, Bakanlar Kurulu Kararı ve yönetmelik gibi düzenlemeler hayata geçirilmiştir. Bu düzenlemelerin bazıları yürürlüğe girerken, bazıları ise Anayasa Mahkemesinin tarafından iptal edilerek bu alanda ciddi kargaşaların doğmasına neden olmuştur. (Atasoy, 2011: 138).

Türkiye, altyapı projeleri için kamu özel sektör ortaklığı yasal düzenlemeleri geliştiren ilk ülkelerden biridir (European Bank for Reconstruction and Development, 2012: 57). Kamu özel sektör ortaklığı modellerinin Türkiye’de kamu hizmetlerinin sunumunda uygulanabilirliği gerekli hukuki altyapının sağlanmış olmasına bağlıdır. Bu konular ile ilgili şu an ki yasal altyapı oldukça yetersiz, karışık ve dağınıktır (Sarıkatiipoğlu, Yazıcı, Çapkın, Yaka, 2016: 205). Dünyada kamu özel sektör ortaklığı uygulamaları çok eski olan “kaynak tamamlayıcılık” işlevinden “kaynak sinerji” işlevine geçiş yapmıştır. Kamu özel sektör ortaklığı; İngiltere, İspanya, Portekiz gibi birçok Avrupa ülkesinde belirli bir yasal çerçeveye sahiptir. Türkiye şimdiye kadar bu konu ile ilgili yasal düzenleme geliştirmemiştir (Oral & Fazlılar, 2016: 113). Ülkemizde kamu özel sektör ortaklıklarını düzenleyen bir çerçeve kanun bulunmamasına karşın 1980’li yıllardan itibaren kamu hizmeti projelerine uluslararası teamüller ışığında çeşitli kamu özel sektör ortaklığı modelleri uyarlanmıştır (Sarıkatiipoğlu ve ark., 2016: 208). Ülkemizde Yap-İşlet-Devret (YİD), Yap-Kirala-Devret (YKD), Yap İşlet (Yİ) ve İşletme Hakkı Devri (İHD) modelleri uygulanmaktadır (Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı, Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019: 24). Mevcut yasal düzenleme tablo’2 de gösterilmiştir.

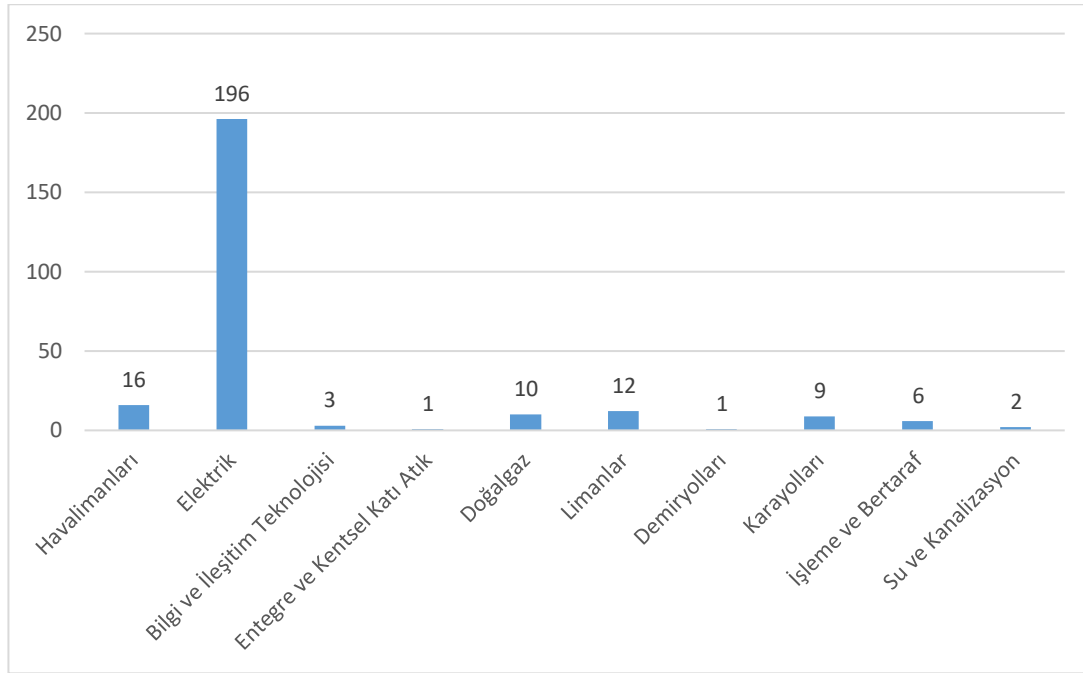
**Tablo 2. Kamu-Özel Sektör Ortaklığı Modellerine İlişkin Mevzuat**

Model	Mevzuat
Yap-İşlet- Devret	3996 Sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet Devret Modeli Çerçevesinde Yapılması Hakkında Kanun
	3996 Sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet Devret Modeli Çerçevesinde Yapılması Hakkında Kanunun Uygulama Usul ve Esaslarına İlişkin Karar
	3096 Sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtım ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkındaki Kanun
	3465 Sayılı Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Erişme Kontrollü Karayolu (Otoyol) Yapımı, Bakımı ve İşletilmesi ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun
	Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Erişme Kontrollü Karayolu (Otoyol) Yapımı, Bakımı ve İşletilmesi ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliği
Yap- Kirala-Devret	6428 Sayılı Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İş Birliği Modeli ile Tesis Yapılması, Yenilenmesi ve Hizmet Alınması Hakkında Kanun
	Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İş Birliği Modeli ile Tesis Yapılması, Yenilenmesi ve Hizmet Alınmasına Dair Uygulama Yönetmeliği
	652 Sayılı Özel Barınma Hizmeti Veren Kurumlar ve Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 23. Maddesi
	Eğitim Öğretim Tesislerinin Kiralama Karşılığı Yapılması ile Tesislerdeki Eğitim Öğretim Hizmet Alanları Dışındaki Hizmet ve Alanların İşletilmesi Karşılığında Yenilenmesine Dair Yönetmelik
	351 Sayılı Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumunun 20. Maddesi
Yap-İşlet	4283 Sayılı Yap-İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun
	Yap-İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Yönetmelik
Özelleştirme ve	4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun

İşletme Hakkı Devri	5335 Sayılı Kanununun 33. Maddesi (Havaalanlarının İşletme Hakkının Devri) 4458 Sayılı Gümrük Kanununun 218/A Maddesi (Gümrük Kapılarının İşletme Hakkının Devri)
İmtiyaz	2025 Sayılı Menafii Umumiyyeye Mütteallik İmtiyazat Hakkındaki 10 Haziran 1326 Tarihli Kanuna Bazı Maddeler Tezyiline ve Bu Kanunun Bazı Maddelerinin İlgasına Dair Kanun
	4483 Sayılı İzmir Tramvay ve Elektrik Türk Anonim Şirketi İmtiyazıyla Tesisatının Satın Alınmasına Dair Mukavelenin Tasdiki ve Bu Müessesenin İşletilmesi Hakkında Kanun
	4501 Sayılı Kamu Hizmetleri İle İlgili İmtiyaz Şartlaşma ve Sözleşmelerinden Doğan Uyuşmazlıklarda Tahkim Yoluna Başvurulması Halinde Uyulması Gereken İlkelere Dair Kanun
	406 Sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu

**Kaynak:** (Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı: 25–26)

Grafik 5, Türkiye’de 1990-2021 yılları arasında finansal kapanışa ulaşan kamu-özel sektör ortaklığı projelerinin sektörler itibariyle dağılımını göstermektedir. Dünya Bankası verilerine göre 1990-2019 yılları arasında gerçekleştirilen toplam 256 kamu özel sektör ortaklığı projesinden 196 tanesi elektrik, 16’sı havalimanı, 10’u doğalgaz, 12’si liman, 9’u karayolları, 6’sı işleme ve bertaraf, 2’si su ve kanalizasyon, 1’i demiryolları ve 1 tanesi entegre kentsel katı atık alanındadır. Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2022) verilerine göre Yap-Kirala-Devret modeliyle gerçekleştirilen 18 sağlık projesi vardır.

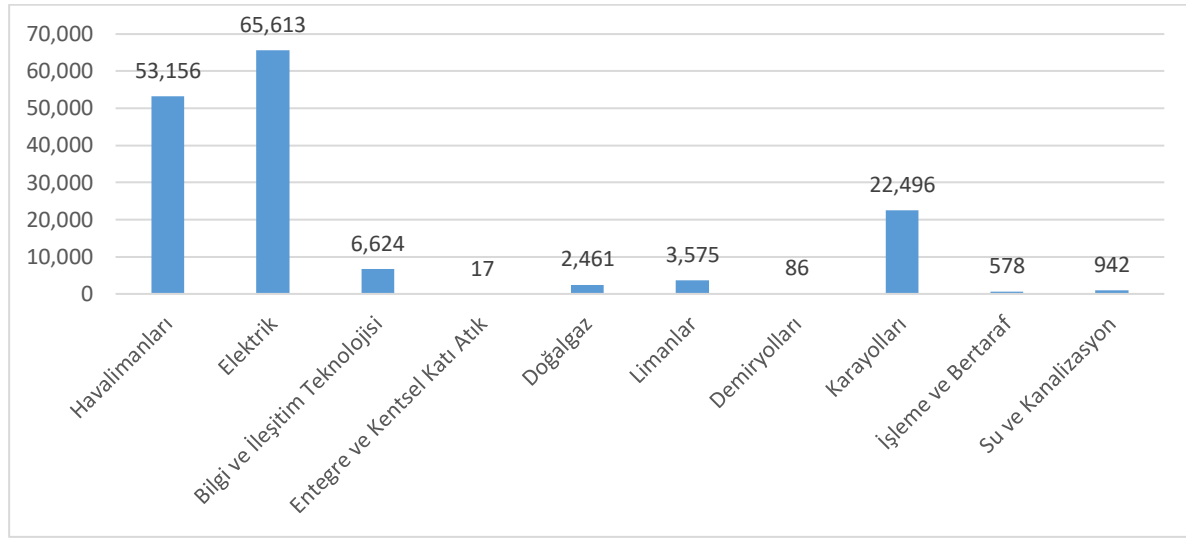


**Grafik 5. Türkiye’de Finansal Kapanışa Ulaşan Kamu-Özel Sektör Ortaklığı Projelerinin Sektörler İtibariyle Proje Sayısı Bakımından Dağılımı (1990-2021)<sup>4</sup>**

**Kaynak:** (<https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/country/turkey>)

<sup>4</sup> Grafikte bulunan veriler Dünya Bankasının veri tabanından alınmış olup sağlık sektörüne ilişkin yatırım değerleri ve proje sayısı yer almamaktadır. Sağlık sektörüne ilişkin yatırım tutarı ve proje sayısı Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı’ndan alınmıştır.

Grafik 6, Dünya Bankası verilerine göre 1990-2021 yılları arasında Türkiye’de hangi sektöre ne kadarlık bir yatırım yapıldığını göstermektedir. İlgili yıllar arasında gerçekleştirilen 256 kamu özel sektör ortaklığı projesine toplam 155 milyar 548 milyon ABD Dolar’ı yatırım yapılmıştır. Gerçekleştirilen 196 elektrik projesine 65 milyar 613 milyon ABD Dolar’ı, 16 havalimanı projesine 53 milyar 156 milyon ABD Dolar’ı, 10 doğalgaz projesine 2 milyar 461 milyon ABD Dolar’ı, 12 liman projesine 3 milyar 575 milyon ABD Dolar’ı, 9 karayolu projesine 22 milyar 496 milyon ABD Dolar’ı, 6 işleme ve bertaraf projesine 578 milyon ABD Dolar’ı, 3 bilgi ve iletişim teknolojisi projesine 6 milyar 624 milyon ABD Dolar’ı, 2 su ve kanalizasyon projesine 942 milyon ABD Dolar’ı, 1 demiryolu projesine 86 milyon ABD Dolar’ı ve son olarak 1 adet entegre kentsel katı atık projesine 17 milyon ABD Dolar’ı yatırım yapılmıştır. 1990-2021 yılları arasında sayısal olarak en çok projenin gerçekleştirildiği elektrik sektörü, en çok yatırım değerine de sahip olmuştur. Yatırım değeri toplamında ikinci sırayı havalimanı sektörü alırken üçüncü sırayı ise karayolları sektörü almıştır. Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2022) verilerine göre Yap-Kirala-Devret modeliyle gerçekleştirilen sağlık projeleri 12,68 Milyar ABD Doları ile dördüncü sıradadır.



**Grafik 6. Türkiye’de Sektörler İtibariyle Kamu-Özel Sektör Ortaklığı Projelerine Yapılan Yatırımların Değer Bakımından Dağılımı (1990-2021)**

**Kaynak:** (<https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/country/turkey>)

2021 yılında finansal kapanışa ulaşan 3 büyük işlemten biri olan Aydın-Denizli- Burdur Otoyolu 1 milyar 1 milyon Euro ile Avrupa piyasasında 2. Sırayı almıştır (European PPP Expertise Centre, 2022: 1).

Türkiye’de Yap-Kirala-Devret modeliyle yapılan şehir hastaneleri, hem sağlık politika ve programları açısından hem kamu kurumları ve idari uygulamaları açısından sağlık hizmetlerinde köklü bir değişim ve dönüşüm vasıtası niteliği taşımaktadır (Uysal, 2020: 948).

Türkiye YİD modeliyle çeşitli mega projeleri hayata geçirmiştir ve gerçekleştirmeye devam etmektedir. Bu projelerin bazıları şunlardır (President of the Republic of Türkiye Investment Office, 2022a: 39):

- İstanbul Havalimanı: Dünyanın en büyük havalimanı olmaya hazırlanan İstanbul Havalimanı’nın tüm fazları tamamlandığında 150 milyon yolcu kapasitesine sahip

olacaktır. Nisan 2019’da faaliyete geçen havalimanının yatırım değeri 6,5 milyar ABD Doları’dır.

- Yavuz Sultan Selim Köprüsü: İstanbul Boğaz’ı üzerinde demiryolu ve motorlu taşıt geçişleri için inşa edilmiştir. 95 km uzunluğunda köprülülü otoyol olan bu yapı Ağustos 2016’da faaliyete geçmiştir. Yatırım değeri 3,5 milyar ABD Doları’dır.
- Gebze-Orhangazi-İzmir Otoyolu: İstanbul ve Bursa’yı dünyanın dördüncü en uzun asma köprüsüyle İzmir’e bağlayan 427 km’lik otoyolun tüm fazları bitmiş olup faaliyettedir. Yatırım değeri 6,5 milyar ABD Doları’dır.
- Avrasya Tüneli: İstanbul’da Asya ve Avrupa’yı birbirine bağlayan çift katlı sualtı tüneli olan bu yapı 2016 yılında faaliyete geçmiştir. Yatırım değeri 1,2 milyar ABD Doları’dır.
- Ankara-İstanbul Yüksek Hızlı Tren: Kısaltılmış seyahat süresi ile daha hızlı ve daha konforlu seyahat sağlayan yüksek hızlı tren hattının toplam uzunluğu 347 km’dir. Tren, 11 milyon yolcu taşıma kapasitesi ve 350 km/s tasarım hızına sahiptir.
- Kanal İstanbul: 45 km, 21 m derinlik ve 275 m genişliği planlanan projenin 6 köprüye sahip olması planlanmaktadır.

Türkiye ekonomisi, yıllık ortalama %5,4 GSYİH büyüme oranıyla güçlü bir şekilde büyümektedir. Ülkenin 84,7 milyonluk nüfusu, her yıl 1 milyon kişi artmaktadır. Türkiye’nin büyüyen ticaret hacmi ve stratejik konumu, Türkiye’yi altyapısını geliştirmeye zorlamaktadır (President of the Republic of Türkiye Investment Office, 2022b). Türkiye’nin çeşitli altyapı alanlarında 2023 ve sonrası için iddialı hedefleri vardır. Ülkemizin ulaşım, sağlık ve enerji gibi pek çok alanda önemli yatırım ihtiyacı vardır (President of the Republic of Türkiye Investment Office, 2022a: 40).

## II. BİRLEŞİK KRALLIK VE TÜRKİYE’DE KAMU ÖZEL SEKTÖR ORTAKLIĞININ KARŞILAŞTIRILMASI

1979’da hükümet değişimi ile Birleşik Krallık’ta daha önce başlamış olan kamunun faaliyetlerden uzaklaşma süreci devam etmiştir (Spackman, 2002: 284). Kamu özel sektör ortaklığı kavramının ilk kez kullanıldığı Birleşik Krallık’ın kamu özel sektör ortaklığının bir türü olan Özel Finansman Girişimi’ni kullanma amacı kamu altyapısının sunumuna disiplin getirmek, kamu altyapısına özel sektör finansmanı oluşturmak, özel sektörün yönetim becerileri ve ticari uzmanlığından faydalanmaktır (HM Treasury, 2012: 16). Türkiye’de ise durum farklıdır. Kamu hizmetlerinin nitelik ve nicelik olarak artmasıyla birlikte devletin yatırım için ayırdığı kaynaklar yetersiz kalmıştır. Kaynakların etkin bir şekilde kullanılmasında yaşanan aksaklıklar ve klasik yönetim anlayışı, kamu hizmetlerinin istenen düzey ve kalitede gerçekleştirilmemesine neden olmuştur. Dolayısıyla özelleştirme ve kamu özel sektör ortaklığı modelinin kullanılması gündeme gelmiştir (Atasoy, 2011: 137–138). 1980’li yıllardan bu güne kadar Türkiye’de kamu özel sektör ortaklığı modeli, özellikle ulaşım ve enerji sektörlerinde özel sektör katılımını sağlamak için kullanılmıştır (Kayhan & Jenkins, 2016: 2).

Gelişmiş ülkeler ekonomik kalkınmayı artırmak amacıyla kamu özel sektör ortaklığı politikalarını benimseyen ulusal aktörlerdir. Birleşik Krallık’taki kamu özel sektör ortaklığı faaliyetleri, Birleşik Krallık Hükümeti tarafından yapılan bir teklifle 1980’li yıllarda ivme kazanmaya başlamıştır. Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde kamu özel sektör ortaklığı politikası, uluslararası aktörlerin çabalarıyla siyasi gündeme girmektedir (Kahyaogulları, 2013).

İngiltere, ABD, Avustralya ve Fransa gibi ülkeler ekonominin kural koyucuları olan ülkelerdir. Gelişmiş ülkeler bir anda gelişmişlik statüsüne ulaşmadığı için ekonomileri ve siyasi yapıları dış şoklara karşı daha sağlam ve dayanıklıdır. Bu nedenle gelişmiş ülkeler, ekonomik büyümelerini arttırmaya çalışmak yerine kalkınma düzeylerinin sürdürülebilirliğini korumakla daha fazla ilgilenirler. Yüksek kaliteli büyümeyi artırmakla daha çok ilgilenirler (Cypher & Dietz, 2009). Hizmet kalitesinin artırılması, mikro koşulların doğru şekilde düzenlenmesi anlamına gelir. Böylece kusursuz kamu hizmeti sağlamak için kamu özel sektör ortaklıklarını kullanmaktadırlar. Kurumsal ve düzenleyici sözleşmeler geliştirmeye

çalışırlar. Birleşik Krallık'ta Nisan 2000'de uygulamaya konan En İyi Değer rejimi, hükümetin makro koşullardan ziyade mikro koşullarla daha fazla ilgilendiğini kanıtlamak için uygun bir örnek olabilir. Bu rejime göre özel sektör tarafından, diğerleri kar amacı gütmeyen sektör tarafından ve diğerleri hükümet tarafından gerçekleştirilen en verimli ve etkin olan bazı işlevler vardır. Burada önemli olan, En İyi Değer hedefinin devlet için olası mali kazançlardan ziyade, esas olarak sunulan hizmetin verimliliği ve etkinliği ile ilgili olmasıdır. En iyi değer rejimi, öncelikle yetkililerin hükümet için genel maliyetleri azaltmaktan ziyade hizmet standartlarını iyileştirme kapasitesine odaklanır. Bu bağlamda Birleşik Krallık hükümeti, sistemin karmaşıklığını azaltmak, hesap verebilirliği artırmak ve uygun bir kurumsal ve düzenleyici ortamı sağlamak için çeşitli önlemler almıştır. HM Hazinesi, kamu özel sektör ortaklığı sözleşmelerini geliştirmekte ve standart hale getirmekte ve kılavuzda tüm konuları net bir şekilde tanımlamaktadır (Kahyaogulları, 2013: 259-261).

Gelişmiş ülkeler makroekonomik konularda ilerleme kaydedip mikro konulara odaklanmakta iken Türkiye gibi gelişmekte olan ülkeler ise hala makroekonomik sorunlarını çözme çabasıdadır. Kamu özel sektör ortaklığı politikası makroekonomik hedeflere ulaşmada olumlu katkı olarak değerlendirilmiştir. Bunu beş yıllık kalkınma planları gibi çeşitli belgelerde görebiliriz. Daha spesifik olarak 3996 sayılı Kanunun amacında kamu özel sektör ortaklıklarının hükümet harcamalarını azaltmanın bir yolu olduğu ve hükümetin belirli kaynakları diğer çekirdek alanlara kaydırmasına izin vereceği açıkça belirtilmiştir (Pirler,1995). Türkiye ilk olarak makroekonomik bir sorun olan elektrik açığını gidermek amacıyla kamu özel sektör ortaklığına yönelmiştir. Gelişmekte olan ülkelerde geniş bir kamu özel sektör ortaklıkları ağı genel bir ekonomik gelişme stratejisi olarak değerlendirilmiştir.

Birleşik Krallık'ın bir bütün olarak ortak bir hukuk sistemi vardır. Bu durum mevzuat ve içtihat hukukunun tüm ticari işlemleri ve risk dağılımını destekleyen ilkeleri etkilediği anlamına gelir. Ortak hukuk sisteminde mevzuatın yorumlanması (belirsizlik olduğunda) yargı emsallerine dayanmaktadır. Bu çerçevede yatırımcılara açıklık, tutarlılık ve esneklik sağlar. Bu nedenle Birleşik Krallık'ın tüm kamu özel sektör ortaklıkları için geçerli belirli bir yasası yoktur. Ancak kamu özel sektör ortaklıklarını tanımak ve izin vermek için yasal düzeyde ve genel hukuk çerçevesinde yeterli esneklik ve kesinlik vardır. Kamu özel sektör ortaklığına özel bir kanunun olmaması nedeniyle kanunda tüm kamu kurumlarına kamu özel sektör ortaklığı düzenlemelerine girme yetkisi veren genel bir kapsayıcı hüküm bulunmamaktadır (European PPP Expertise Centre, 2012: 23). Bununla birlikte tüm her iki taraf için koşulları açığa çıkarmak amacıyla çeşitli kılavuzlar benimsenmiştir. Tüm hükümler sözleşmelerde tanımlanmıştır. Bu sözleşmeler kılavuzlarda belirtilen şartlara uygundur (Kahyaogulları, 2013: 267).

Türkiye kamu özel sektör ortaklığı projeleri ile ilgili düzenlemeleri yapan ilk ülkelerden biridir. Kamu hizmetlerinin kısmen ya da tamamen özel sektöre gördürülmesi amacıyla 1980'li yıllardan itibaren çok sayıda yasal düzenlemeyi hayata geçirmiştir (Tekin, 2007: 12; Atasoy, 2011: 138). Kamu özel sektör ortaklığı türlerinden bir olan 'BOT' (Build-Operate-Transfer) terimi, 1980'li yılların başında Türkiye Başbakanı Turgut Özal tarafından 'yap-sahip ol-devret' ya da 'yap-işlet-devret' projesini (bu terimler genellikle birbirinin yerine kullanılır) belirtmek için kullanılmıştır. Yabancı literatüre 'Türk Modeli' 'Özal Modeli' olarak geçtiği bilinmektedir (Augernblick & Custer Jr., 1990: 2; Grimsey & Lewis, 2002: 2; Gülan, 1987: 66). Dünyada YİD yöntemini ilk kez kanunlaştıran ülke Türkiye'dir (Kalkınma Bakanlığı, 2014: 2). Yap-İşlet-Devret modeli sadece yeni yatırımlar için uygulanabilmekle kalmayıp teknoloji bakımından geri kalmış mevcut tesislerin yenilenmesinde ya da yarım kalmış yatırımların tamamlanmasında da kullanılabilir (Yılmaz, 1999: 14). Türkiye altyapı projeleri için kamu özel sektör ortaklığı yasal planlarını geliştiren ilk ülkelerden biridir (European Bank for Reconstruction and Development, 2012: 57). Buna rağmen mevcut hukuki altyapı bu konuda oldukça yetersiz, karışık ve dağınıktır (Sarıkatoğlu ve ark., 2016: 205).

Avrupa Kamu Özel Sektör Ortaklığı Uzmanlık Merkezi verilerine göre Birleşik Krallık'ta 1990-2021 yılları arasında 1031 kamu özel sektör ortaklığı projesine 160 milyar Euro yatırım yapılmıştır. 332 proje ile eğitim sektörü (28,417 milyar Euro proje değeri) proje sayısı bakımından birinci sıradadır. Proje sayısı bakımından 298 proje ile sağlık (30,433 Milyar Euro proje değeri) sektörü ise ikinci sıradadır. Dünya Bankası verilerine göre Türkiye'de 1990-2021 yılları arası 256 kamu özel sektör ortaklığı projesine toplam 155 milyar 548 milyon ABD Dolar'ı yatırım yapılmıştır. Gerçekleştirilen 196 elektrik projesine



65 milyar 613 milyon ABD Dolar'ı yatırım yapılmıştır. Yani proje sayısı ve değeri bakımından elektrik birinci sıradadır. 1990-2021 yılları arasında Türkiye'de gerçekleştirilen 256 kamu özel sektör ortaklığı projesinden 196'sı yani %75'in den fazlası elektriğe yöneliktir. Görüldüğü gibi Birleşik Krallık 'ta sosyal altyapıya yatırım yapılırken; ülkemizde yatırım yapılan alanlara baktığımızda daha çok ekonomik altyapıya yatırım yapıldığını görmekteyiz.

Gelişmekte olan ülkelerde kamu özel sektör ortaklığı genellikle tavizler biçimini alır ya da bir adım öteye geçer ve sadece Yİ veya YİD gibi temel kamu özel sektör ortaklığı formlarında kalır (Kahyaogulları, 2013: 268-269). Türkiye'de 1980'lerden beri kamu özel sektör ortaklığı alanında uluslararası teamül baz alınarak; Yap-İşlet-Devret, Yap-Kirala-Devret, Yap-İşlet ve İşletme Hakkı Devri modelleri uygulanmış ve uygulanmaya da devam etmektedir (Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2018: 24; Sarıkatiipoğlu ve ark., 2016: 208-209). Bunlardan Yİ ve YİD, Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı verilerine göre 1986 yılından 2022 yılının ocak ayına kadar gerçekleştirilen 262 projenin %48'den fazlasını oluşturmaktadır (<https://koi.sbb.gov.tr>). Birleşik Krallık kamu özel sektör ortaklığını kendilerine uyarlamış, kendi modelini yaratmışlardır.

Kamu özel sektör ortaklığı politikası, temel olarak gelişmekte olan ülkelerde özelleştirme faaliyetlerini tamamlayıcı bir unsur olarak uygulandığından, özelleştirme ideolojisi ve uygulamalarının ayrılmaz bir parçası olma eğilimindedir. Dolayısıyla kamu özel sektör ortaklığı işbirlikçi ilişkiden uzaktır (Kahyaogulları, 2013: 268). Türkiye'nin kullandığı dört kamu özel sektör ortaklığı türlerinden biri de işletme hakkı devri modelidir. Bu modele özellikle özelleştirme uygulamasının mülkiyet devri şeklinde yapılamaması halinde başvurulmaktadır. Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı verilerine göre 1986 yılından 2022 yılının ocak ayına kadar Türkiye'de 262 kamu özel sektör ortaklığı projesinin uygulama sözleşmesi imzalanmıştır. Bunlardan %44'ü yani 116'sı işletme hakkı devri modeli ile gerçekleştirilmiştir.

## II. I. Birleşik Krallık Ve Türkiye'de Verilen Garantilerin Bazı Uygulama Örnekleri Açısından Karşılaştırılması

Türkiye'de Karayolları Genel Müdürlüğü, Körfez Geçişi için günlük 40 bin araç ve 35 Dolar ücret ile yıllık 511 milyon Dolar gelir garantisi vermiştir (Özyıldız, 2016). Finansmanla ilgili ise kamu, projedeki özel sektör firmalarının kredilerine garantör olabilmektedir. Özellikle ülkemizde hayata geçirilen büyük kamu özel sektör ortaklığı projelerinin karşılaştığı finansman sıkıntısının aşılması için özel sektör kredileri "Kamu Özel Ortaklığı'na İlişkin Borç Üstlenimi ve Mali Hususlardaki Mevzuat" kapsamında hazine garantisi altına alınmıştır. Tablo 3'den de görüldüğü üzere yaklaşık 23 milyar Dolar değerindeki sekiz projenin 16,5 milyar Dolarlık borcu hazine garantisi altındadır. Sağlık sektöründeki özellikle şehir hastaneleri olarak bilinen kamu özel sektör ortaklığı projeleri için de hazine garantileri bulunmaktadır. Fakat bu garantilerin tutarıyla alakalı kamuoyuna yönelik bir bilgilendirme yoktur (Yıldırım, 2016; Tulukçu, 2019: 256).

**Tablo 3. Türkiye'de Hazine Garantisi Kapsamındaki Bazı Projeler**

Proje Adı	Kamu Özel Sektör Ortaklığı Modeli	Borç Üstlenim Anlaşması Tarihi	Toplam Proje Maliyeti	Kredi Tutarı (ABD Doları karşılığı)
Avrasya Tüneli	Yap-İşlet-Devret	11.12.2012	\$1,239,863,000	960,000,000
Gebze-Orhangazi-İzmir (İzmit Körfez Geçişi) Otoyolu	Yap-İşlet-Devret	05.06.2015	\$6,312,392,047	4,956,312,328
Çanakkale-Malkara Otoyolu (1915 Çanakkale Köprüsü Dahil)	Yap-İşlet-Devret	16.03.2018	€ 3,159,721,036	2,799,993,000
Ankara-Niğde Otoyolu	Yap-İşlet-Devret	07.06.2018	€ 1,462,628,902	1,310,749,341

Kuzey Marmara Otoyolu - Kurtköy-Akyazı Kesimi	Yap-İşlet-Devret	16.09.2019	\$3,661,656,404	2,840,000,000
Kuzey Marmara Otoyolu - Kınıalı-Odayeri Kesimi	Yap-İşlet-Devret	16.09.2019	\$2,072,257,009	1,595,000,000
Kuzey Marmara Otoyolu - Odayeri-Paşaköy Kesimi (3. Boğaz Köprüsü Dahil)	Yap-İşlet-Devret	02.12.2021	\$3,456,244,239	1,198,302,550
Aydın-Denizli Otoyolu	Yap-İşlet-Devret	30.12.2021	€ 1,118,643,935	869,416,246
			Toplam	16,529,773,464

**Kaynak:** (T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Kamu Borç Yönetimi Raporu, 2022: 20)

Çanakkale Köprüsü, kamuya devredilinceye kadar (2034 yılına kadar) özel sektör tarafından işletilecektir. Bu süre zarfında köprüye verilen gelir garantisi günde 45.000 araç ve 2022 yılı için araç başına 17,7 Euro'dur. Bu ücret Euro Bölgesi enflasyonuna göre her sene güncellenecektir. Ancak günlük garanti araç sayısına ulaşmak ve geçen araçlardan garanti ücreti olarak belirlenen ücretin alınması mümkün görünmemektedir. Çanakkale'de feribot işletmesini yapan GESTAŞ günde ortalama 10.000 araç taşımaktadır. Geçiş ücreti ise 200 lira olarak belirlenmiştir (Türkiye Raporu, 2022).

Birleşik Krallık Hükümeti ulusal düzeyde önemli altyapı projelerini hızlandırmak için Temmuz 2012'de Birleşik Krallık Garantileri Programını başlatmıştır. Altyapı boru hattındaki öncelikli projelere, zorlu kredi piyasası koşullarına rağmen ihtiyaç duydukları finansmanı artırabilmesini sağlamak için 40 milyar Sterline kadar garanti sağlanabilir. Birleşik Krallık Garantileri için uygun olan bu projeler; ulaşım, kamu hizmetleri, enerji ve iletişim dâhil olmak üzere çeşitli sektörleri kapsar. Sermaye değeri yaklaşık 10 milyar £ olan 14 proje garanti değerlendirmesi için uygun olarak ön yeterliliğe sahip olmuştur (Hm Treasury, 2012: 25).

**Tablo 4. Birleşik Krallık'da Garanti Kapsamındaki Bazı Projeler**

Proje	Garanti	Sektör	Bölge
Drax Power-conversion from coal to biomass	£75mn (bond)	Enerji	Yorkshire
Sustainable Development Capital Limited	£9mn (loan)	Enerji	Birleşik Krallık
Northern Line Extension	£750mn (standby liquid facility)	Ulaşım	Londra
Mersey Gateway Bridge PPP	£257mn (bond)	Ulaşım	Kuzey Batı
Ineos Grangemouth-Shale gas import and storage facilities	€285mn (bond)	Enerji	İskoçya
Speyside CHP plant	£48mn (bond)	Enerji	İskoçya
University of Northampton relocation of campus	£292mn (bond)	Üniversite	Midlands
Countesswells - 3.000 unit housing development	£86mn (loan)	Konut	İskoçya
University of Gloucestershire Üniversitesi-Pittville Student Village	£39mn (bond)	Üniversite	Midlands
Hinkley Point C <sup>5</sup>	£2bn (bond)	Enerji	Güney Batı

Kaynak: (<https://www.gov.uk/guidance/uk-guarantees-scheme>).

<sup>5</sup> Tabloda yer alan projeler hayata geçmiş iken Hinkley Point C nükleer enerji projesi 2016 yılında proje onaylanmıştır.

Altyapı projelerinin finansal piyasalarda finansman sağlayamadıkları durumlarda borç finansmanına erişmelerine yardımcı olmak için devlet destekli garanti sunulur. Birleşik Krallık Garanti Programı 2026'ya kadar 40 milyar Sterline kadar garanti verebilir. Tablo 4, 2018 yılına kadar garanti kapsamındaki projeleri göstermektedir. Birleşik Krallık Toplam 1,8 milyar Sterlinlik hazine destekli altyapı tahvilleri ve kredileri tutarında 9 garanti vermiştir. 4 milyar sterlin değerindeki yatırımı desteklemiştir (<https://www.gov.uk/guidance/uk-guarantees-scheme>).

Program, borçlu tarafından bankalara veya yatırımcılara verilen altyapı borcunun anapara ve faiz ödemelerini garanti eder. Garantiler bir tür devlet yardımı değildir. Birleşik Krallık Garanti Programı yalnızca "ulusal olarak önemli" altyapı projelerinde mevcuttur (<https://www.gov.uk/guidance/uk-guarantees-scheme>).

2007 yılında Londra Metrosu'nun bazı bölümlerinin bakımı ve iyileştirilmesi kamu özel sektör ortaklığı aracılığıyla yapılmıştır. İhale aşamasında Ulaştırma Bakanlığı, ihaleyi kazanan Metronet firmasına borç yükümlülüklerinin % 95'inin garanti edileceğine dair güvence vermiştir. Yatırımların yalnızca yüzde beşi risk altında olduğu için Metronet'in borç verenleri yatırımlarını beklediği gibi korumamıştır. Ulaştırma Bakanlığı, verdiği garanti nedeniyle şirkete 1,7 milyar Sterlin ödeme yapmıştır. Vergi mükellefi için 170 milyon Sterlin ile 410 milyon Sterlin arasında bir doğrudan zarar söz konusudur (National Audit Office, 2009: 24).

## SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Birleşik Krallık ve Türkiye'deki kamu özel sektör ortaklığı uygulamalarının karşılaştırıldığı çalışmada modelin politik gündeme nasıl girdiği, hangi amaçlarla kabul edildiği, hangi sektörlerde uygulandığı anlatılmıştır.

Gelişmekte olan ve gelişmiş bu iki ülke arasında kamu özel sektör uygulaması farklı amaçlarla gündeme gelmiştir. Türkiye makroekonomik sorunları çözmek için bir politika seçeneği olarak değerlendirmiş ve uygulamaya koymuştur. Birleşik Krallık makroekonomik amaçlarına yönelik ilerleme kaydettikleri için mikro konulara odaklanmakta ve kamu hizmetlerini iyileştirmek ve kaliteyi artırmak gibi konularla daha fazla ilgilenmektedir.

Birleşik Krallık'ta uygulanan kamu özel sektör ortaklığı türü olan Özel Finansman Girişimi, Özel Finansman 2 şeklinde güncellenmiştir. Bu yeni model kamu ve özel sektör temsilcileriyle ve açık istişare yoluyla sistematik bir şekilde geliştirilmiştir. Yeni model şeffaflığı ve sözleşmelerde esnekliği artırmıştır. Bu durum Özel Finansman Girişimi uygulamaları sırasında yaşanan sıkıntılara da bir cevap niteliğindedir. Türkiye'de ise durum tam tersidir. "Ticari sır" denilerek sistemin hesap verebilirliğine ve şeffaflığına yönelik bir girişimde bulunulmamakta, gerçekleştirilen projeler ile ilgili net bilgi verilmemektedir.

Gelişmekte olan ülkelerde kamu özel sektör ortaklığı karşımıza genellikle imtiyazlar şeklinde veya bir adım daha ileri, Yap-İşlet veya Yap-İşlet-Devret gibi yalnızca temel kamu özel sektör ortaklığı formları olarak çıkmaktadır. Türkiye'de Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı verilerine göre 1986-2022 Ocak ayı dönemine kadar gerçekleştirilen kamu özel sektör ortaklığı projelerinin %91'i Yap-İşlet-Devret ve İşletme Hakkı Devri modeli ile gerçekleştirilmiştir. İşletme hakkı devrine özellikle özelleştirme uygulamasının mülkiyet devri şeklinde yapılamaması halinde başvurulmaktadır. 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun da işletme hakkı devri modelini bir özelleştirme yöntemi olarak saymaktadır. Özelleştirme İdaresi Başkanlığı da kamu özel sektör ortaklığını; "gelecekte yapılacak kamu yatırımlarının bugünden özelleştirilmesi" olarak tanımlamaktadır. Bu tanım da gelişmekte olan ülkelerde kamu özel sektör ortaklığı politikasına nasıl yaklaşıldığını ortaya koymaktadır Birleşik Krallık Özel Finansman Girişimi, Özel Finansman 2 şeklinde güncelleyerek kendi modelini yaratmıştır. Türkiye'de gelişmiş ülkelerdeki modeller ışığında modeller çeşitlendirilmelidir.

Gelişmekte olan ülkeler zayıf bir düzenleyici çerçeveye sahiptir. Bu durum işbirliği oluşturmayı daha da zorlaştırmaktadır. Türkiye’de mevcut yasal altyapı; yetersiz, karışık ve çok dağınıktır. Mevzuat noktasında yaşanan bu durum dayanak noktası “işbirliği” olan kamu özel sektör ortaklığını daha güç bir hale getirmektedir. Bu konuyla alakalı tarafların görüş ve önerileri doğrultusunda dağınık halde bulunan yasalar sade, net ve anlaşılır bir şekilde tek çatı altında toplanmalıdır.

Birleşik Krallık’ta Altyapı ve Projeler Kurumu hükümetin altyapı ve büyük projelerdeki uzmanlık merkezi olup Hükümet’in kalbinde yer almaktadır. Kurum Bakanlar Kurulu ve Birleşik Krallık Hazinesi’ne rapor vermektedir. Altyapı ve Projeler Kurumu, demiryolları, okullar, hastaneler ve büyük dönüşüm programları gibi her türlü büyük projenin başarılı bir şekilde teslim edilmesini desteklemek için çalışmaktadır. Türkiye’de de kamu özel sektör ortaklığı konusunda uzmanların, çıkar gruplarının ve vatandaşların dâhil edilebileceği nitelikte bir yapılanmanın sağlanması gerekmektedir. İlk başta Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı ve Hazine ve Maliye Bakanlığı kadrolarından yararlanılarak kurulacak olan merkezi bir kamu özel sektör ortaklığı birimi; kamu özel sektör ortaklığı uygulamalarını kurup geliştirmeli ve koordine etmeli, kamu özel sektör ortaklığı sözleşmelerinin yeniden müzakereler de dâhil olmak üzere tüm safhalarını takip edip denetlemeli, kamu özel sektör ortaklığı uygulamalarının gerekçelerini iyi anlayarak kamuoyuna açık, net ve anlaşılır bir biçimde anlatıp kamuoyu desteğini sağlamalı, kamu özel sektör ortaklığı modelinin gerçekleştirilecek olan projeye uygunluğunu aleniyet içinde değerlendirerek, ihale ve işlemlerin sonuçlarını onaylayıp kamuoyu ile paylaşmalıdır. Böylece açıklık ve şeffaflık sağlanarak spekülasyonların da önüne geçilebilecektir.

Türkiye’de Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı verilerine göre 1986-2022 Ocak ayı döneminde toplam 262 kamu özel sektör ortaklığı projesinin uygulama sözleşmesi imzalanmıştır. Bunlardan 231 adedi ekonomik altyapı projelerine yöneliktir. Kamu özel sektör ortaklığı, etkinliği ve verimliliği artıracak sosyal altyapı projelerinde de kullanılmalıdır.

Türkiye’de büyük ulaşım projelerini gerçekleştiren şirketler, Hazine’nin verdiği gelir garantileri ile Dolar ya da Euro cinsinden kredi kullanarak projelerin yapımını gerçekleştirmektedir. Ancak elde edilen gelirler gelir garantilerini karşılayamamaktadır. Aradaki farkı Hazine üstlenmektedir. Bu sebeple bu projeler bütçeye garanti sürelerince büyük bir yük oluşturmaktadır. Benzer durum Birleşik Krallık için de geçerlidir. Verilen garantiler, üstlenilen borçların bedelini de yine uzun vadede mükellefler ödemektedirler. Hem gelişmiş hem gelişmekte olan ülkelerde kamu özel sektör ortaklığının uzun vadede bütçeye yük oluşturmaları ortak sorundur.

## KAYNAKÇA

- Aktan, C. C., & Dileyici, D. (2005). *Altyapı Reformu: Altyapı Hizmetlerinin Sunumu ve Finansmanında Yeni Trendler – Alternatif Yöntemler*. İçinde C. C. Aktan, D. Dileyici & İ. Y. Vural (Edt.), *Altyapı ekonomisi altyapı hizmetlerinde serbestleşme ve özelleştirme* (s. 43-63). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Alican, N. (2008). “*Avrupa Birliği Mevzuatı ve Uygulamaları Işığında Kamu-Özel Sektör Ortaklıkları*”. (Avrupa Birliği Uzmanlık Tezi). Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı.
- Atasoy, H. (2011). *Kamu-Özel İşbirliği Modeli ve Türkiye’de Belediyelerin Altyapı Projelerinin Finansmanında Uygulanabilirliği*. (Doktora Tezi). Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kayseri.
- Augenblick, M., & Scott Custer Jr., B. (1990). *The build, operate, and transfer (“BOT”) approach to infrastructure projects in developing countries*. WPS 498. Policy, Research, and External Affairs Working Papers.
- Bovis, C. (2010). *Public-private partnerships in the 21st century*. ERA Forum, 11(3), 379-398.
- Bult-Spiering, M. & Dewulf, G. (2006). *Strategic Issues in Public-Private Partnerships An International Perspective*. UK: Blackwell Publishing.
- Cabinet Office (2011). *Overview of the Major Projects Authority*. Retrieved from: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/61379/mpa-overview\\_0.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61379/mpa-overview_0.pdf).

- City of London (2008). *Developing India's infrastructure through public private partnerships*. A Resource Guide. Manchester: Research Republic LLP.
- Colverson, S., & Perera, O. (2012). *Harnessing the power of public-private partnerships: the role of hybrid financing strategies in sustainable development*. IISD Report.
- Commission of the European Communities (2004). *Green paper on public-private partnerships and community law on public contracts and concessions*. Brussels: COM.
- Cruz, C. O., & Marques, R. C. (2013). *Infrastructure public-private partnerships decision, management and development*. Berlin Heidelberg: Springer-Verlag.
- Cypher, J., M. & Dietz, J., L., (2009). *The Process of Economic Development*. London and New York: Routledge-Taylor and Francis Group. Third Edition.
- Deloitte (2007). *Closing America's Infrastructure Gap: The Role of Public-Private Partnerships*. A Deloitte Research Study. United States: Deloitte Development LLC.
- European Bank for Reconstruction and Development (2012). *Concession/PPP laws assessment 2011 cover analysis report*. Final Report.
- European Commission (2003). *Guidelines for successful public-private partnerships*. Brussels: European Commission.
- European PPP Expertise Centre (2022). *Market Update Review of the European public-private partnership market in 2021*. European Investment Bank.
- European PPP Expertise Centre (2012). *United Kingdom – England PPP Units and Related Institutional Framework*.
- European PPP Expertise Centre (2022). *Market Update Review of the European public-private partnership market in 2021*. European Investment Bank.
- FICCI-E&Y (2012). “Accelerating public private partnerships in India”, FICCI-E&Y Report. India: FICCI-E&Y.
- Grimsey, D., & Lewis, M. K. (2002). Evaluating the Risks of Public Private Partnerships for Infrastructure Projects, *International Journal of Project Management*.
- Gülan, A. (1987). *Kamu hizmeti ve görülüş usulleri*. (Yüksek Lisans Tezi). İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- HM Treasury- Infrastructure and Project Authority. (2019). *Private Finance Initiative and Private Finance 2 projects: 2018 summary data*.
- HM Treasury. (2012). *A new approach to public private partnerships*. HM Treasury.
- HM Treasury-Infrastructure and Projects Authority. (2018). *Private Finance Initiative and Private Finance 2 projects: 2017 summary data*.
- HM Treasury-Infrastructure UK. (2010). National Infrastructure Plan 2010.  
<https://data.eib.org/epec>.  
<https://koi.sbb.gov.tr>.  
<https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/country/turkey>.  
<https://www.gov.uk/guidance/uk-guarantees-scheme>.
- Infrastructure and Project Authority. (2022 a), *Annual Report on Major Projects 2021-22*, Reporting to Cabinet Office and HM Treasury.
- Infrastructure and Project Authority (2022 b), *Preparing for PFI contract expiry*, Reporting to Cabinet Office and HM Treasury.
- Infrastructure and Projects Authority, 2020, About the IPA, Retrieved from [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/973834/About the IPA 2020 12.03.21.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/973834/About_the_IPA_2020_12.03.21.pdf).
- Jamali, D., 2004, Success and Failure Mechanisms of Public Private Partnerships (PPPs) in Developing Countries: Insights From the Lebanese Context, *International Journal of Public Sector Management*, 17(5), 414-430.
- Kahyaogulları, B. (2013). Public-private partnerships in developing and developed countries: the UK and Turkish Cases. Afyon Kocatepe Üniversitesi. *İİBF Dergisi*, 15(2), 243-276.
- Kalkınma Bakanlığı. (2014). *Onuncu kalkınma planı 2014-2018 kamu özel işbirliği özel ihtisas komisyonu raporu*. Ankara: Kalkınma Bakanlığı.

- Kayhan, İ. E., & Jenkins, G. P. (2016), Determination of Socially Equitable Guarantees for PPPs: A Toll-Road Case from Turkey, Development Discussion Paper: 2016-06.
- Minow, M., (2003), Public and Private Partnerships: Accounting for the New Religion, *116*(5), 1229-1270.
- National Audit Office, (2009). Private Finance Projects. A Paper for The Lords Economic Affairs Committee, Retrieved From: [https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2009/11/HL\\_Private\\_Finance\\_Projects.pdf](https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2009/11/HL_Private_Finance_Projects.pdf).
- National Audit Office. (2018). PFI and PF2, HM Treasury, Retrieved From: <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2018/01/PFI-and-PF2.pdf>.
- Oral, B. G., & Fazlılar, T. A. (2016). Yenilenebilir enerji yatırımlarının finansmanında kamu-özel sektör işbirlikleri: rüzgâr enerjisi santralleri örneği. *Optimum Ekonomi ve Yönetim Bilimleri Dergisi*, 3(1), 99-115.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2015). *OECD Review of Public Governance of Public-Private Partnerships In The United Kingdom*. Public Governance and Territorial Development Directorate-Public Governance Committee. OECD, GOV/PGC/SBO(2015)8.
- Özyıldız, H. (2016, 2 Şubat). Hazine garanti verdikçe bankalar dış borç almış. Erişim adresi:<http://www.hakanozyildiz.com/2016/02/hazine-garanti-verdikce-bankalar-ds.html>.
- Pessoa, A. (2008). *Public-private sector partnerships in developing countries: are infrastructures responding to the new oda strategy?*. No.266. FEP Working Papers.
- Pirler, O., (1995), Yerel Yönetimler ve Yap-İşlet-Devret Modeli (Local Authorities and BOT's), *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 4(1): 47-60.
- Policy and Operations Evaluation Department. (2013). *Public-private partnerships in developing countries*. No.378. IOB Study. The Netherlands: Ministry of Foreign Affairs.
- President of the Republic of Türkiye Investment Office (2022 a) , Türkiye Your Resilient Partner, Invest in Türkiye, Retrieved from <https://www.invest.gov.tr/en/library/publications/lists/investpublications/invest-in-turkiye-roadshow-booklet.pdf>.
- President of the Republic of Türkiye Investment Office. (2022 b), Investing in Infrastructure & in Türkiye?, Retrieved from <https://www.invest.gov.tr/en/library/publications/lists/investpublications/infrastructure-industry.pdf>.
- <https://www.thenbs.com/PublicationIndex/documents?Pub=4Ps>
- Sarıkatipoğlu, A., Yazıcı, C., Çapkın, T. A., & Yaka, C. P. (2016). *Türk hukukunda kamu özel ortaklıkları. Articleletter*, 195-214. Erişim adresi: [https://www.goksusufiisik.av.tr/Articleletter/2016\\_Winter/GSI\\_Articleletter\\_2016\\_Winter\\_Article14.pdf](https://www.goksusufiisik.av.tr/Articleletter/2016_Winter/GSI_Articleletter_2016_Winter_Article14.pdf).
- Spackman, M. (2002). "Public-private partnerships: lessons from the British approach", *Economic Systems*, 26(3), 283-301.
- Tekin, A. G. (2007). Kamu-özel sektör işbirlikleri-kamu-özel ortaklıkları (public private partnerships veya ppp modelleri). *İdarecinin Sesi Dergisi*, 21(122), 10-14.
- Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2019). *Kamu-özel İşbirliği raporu 2018*. Ankara: Strateji ve Bütçe Başkanlığı Sektörler ve Kamu Yatırımları Genel Müdürlüğü.
- Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, (2023), <https://www.sbb.gov.tr/koi-gostergeleri/>
- Türkiye Cumhuriyeti Hazine ve Maliye Bakanlığı (2022). *Kamu Borç Yönetim Raporu*, [https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2022/06/Web\\_Kamu\\_Borc\\_Yonetimi\\_Raporu\\_Haziran\\_2022\\_v3.pdf](https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2022/06/Web_Kamu_Borc_Yonetimi_Raporu_Haziran_2022_v3.pdf).
- Türkiye Raporu (2022). Erişim Adresi: <https://turkiyeraporu.com/arastirma/kamu-ozel-isbirligi-projelerinin-maliyeti-ne-6795/>.
- United Nations, 2008, *Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships*, United Nations Economic Commission for Europe.
- Uysal, Y. (2017). "Yerel Yönetimlerde Kamu Özel İşbirliği (KÖİ) Uygulamalarının iki Yönü: Avantajlar ve Dezavantajlar", *Kent Kültürü ve Yönetimi Hakemli Elektronik Dergi*, 10(2), 169-199.
- Uysal, Y. (2020). "İngiltere Kamu-Özel İşbirliği Modelinin Türkiye'deki Şehir Hastaneleri Uygulamaları Üzerine Etkileri: Politika Transferi Bağlamında Bir Analiz", *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 22(3), 935-960.
- Webster, M., & Sansom, K. (1999). Public-private partnership and the poor: an initial review. Task No.164. WELL Study.

- Yescombe, E. R. (2007). *Public-Private Partnerships Principles of Policy and Finance*. UK: Elsevier Ltd.
- Yıldırım, A. (2016, 1 Aralık). Açık Garanti. *Habertürk*. Erişim adresi: <http://www.haberturk.com/yazarlar/abdurrahman-yildirim-1018/1330877-acik-garanti>.
- Yılmaz, O. (1999). *Yap-işlet-devret modeli ve Türkiye uygulaması* (Uzmanlık Tezi). Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara.



- 
- Etik Beyanı** : Bu çalışmanın tüm hazırlanma süreçlerinde etik kurallara uyulduğunu yazarlar beyan eder. Aksi bir durumun tespiti halinde ÖHÜİBF Dergisinin hiçbir sorumluluğu olmayıp, tüm sorumluluk çalışmanın yazar(lar)ına aittir.
- Yazar Katkıları** : 1. yazarın katkı oranı: %60, 2. yazarın katkı oranı: %40
- Çıkar Beyanı** : Yazarlar arasında çıkar çatışması yoktur.
- Teşekkür (Varsa)** : Yayın sürecinde katkısı olan hakemlere ve editör kuruluna teşekkür ederiz.
- Ethics Statement** : The authors declare that ethical rules are followed in all preparation processes of this study. In case of detection of a contrary situation, ÖHÜİBF Journal does not have any responsibility and all responsibility belongs to the authors of the study.
- Author Contributions** : 1 st author's contribution rate: 60%, 2nd author's contribution rate: 40%
- Conflict of Interest** : There is no conflict of interest between the authors.
- Acknowledgement** : We would like to thank the referees, editör and assistant editör who contributed to the publication process.
-