

**TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ÇUKUROVA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İKTİSAT ANA BİLİM DALI**

**KAMU ÖZEL İŞ BİRLİĞİ MODELİNE KURAMSAL VE UYGULAMALI BİR
BAKIŞ**

Seda KOCAARSLAN

YÜKSEK LİSANS TEZİ

ADANA/2021

**TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ÇUKUROVA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İKTİSAT ANA BİLİM DALI**

**KAMU ÖZEL İŞ BİRLİĞİ MODELİNE KURAMSAL VE UYGULAMALI BİR
BAKIŞ**

Seda KOCAARSLAN

Danışman: Prof. Dr. Mehmet Fatih CİN

Jüri Üyesi: Prof. Dr. Gülsen KIRAL

Jüri Üyesi: Doç. Dr. Hasan Bilgehan YAVUZ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

ADANA/2021

Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğüne;

Bu çalışma, jürimiz tarafından İktisat Ana Bilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

Başkan: Prof. Dr. Mehmet Fatih CİN
(Danışman)

Üye: Prof. Dr. Gülsen KIRAL

Üye: Doç. Dr. Hasan Bilgehan YAVUZ

ONAY

Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim elemanlarına ait olduklarını onaylarım.
.../.../2021

Prof. Dr. Serap ÇABUK
Enstitü Müdürü

NOT: Bu tezde kullanılan ve başka kaynaktan yapılan bildirişlerin, çizelge, şekil ve fotoğrafların kaynak gösterilmeden kullanımı, 5846 sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu'ndaki hükümlere tabidir.

ETİK BEYANI

Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Yazım Kurallarına uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmada;

- Tez içinde sunduğum verileri, bilgileri ve dokümanları akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi,
- Tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu,
- Tez çalışmada yararlandığım eserlerin tümüne uygun atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi,
- Kullanılan verilerde ve ortaya çıkan sonuçlarda herhangi bir değişiklik yapmadığımı,
- Bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu,

bildirir, aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim. / / 2021

Seda KOCAARSLAN

ÖZET

KAMU ÖZEL İŞ BİRLİĞİ MODELİNE KURAMSAL VE UYGULAMALI BİR BAKIŞ

Seda KOCAARSLAN

Yüksek Lisans Tezi, İKTİSAT Ana Bilim Dalı

Danışman:Prof.Dr. Mehmet Fatih CİN

Ağustos 2021, 76 sayfa

İktisat; ihtiyaçları karşılamak için mal ve hizmetlerin üretim ve dağıtım faaliyetlerini inceleyen sosyal bir bilim dalıdır. Devletler bu insan ihtiyaçlarını karşılamak için kamu hizmeti sunumunu uzun bir süre kendileri üstlenmişlerdir. Ancak kamu giderlerinin önlenemez yükselişi, bütçe kısıtı, kamu harcamalarının finansmanında kullanan vergi ve benzeri gelirlerin arttırılamayışı gibi sıkıntılar kamu hizmeti sunumunda ve finansmanında piyasalaştırma yolunda adımlar atılmasına sebep olmuş ve hizmetin devlet eliyle yürütülmesi politikası yerini özel kişilere bırakmıştır. 1980’li yıllarda benimsenen serbest piyasa ekonomisi politikası özel sektörün mal ve hizmet üretiminde öncü olmasını sağlamıştır. Küreselleşme ve neoliberal politikalar ile birlikte, hizmet talebindeki artış ve teknolojik gelişmeler karşısında sınırlı kamu fonları yetersiz kalmış, Kamu Özel İş Birliği Modeli yükselişe geçmiştir. Bu çalışmada son zamanlarda geniş bir uygulama alanı bulan Kamu Özel İş Birliği Modelinin devlet üzerinde yarattığı mali yükün mali tablolarında ki görünürlüğü ele alınacaktır.

Anahtar Kelimeler:Kamu hizmeti, Kamu Özel İşbirliği, Devlet, Özel Sektör.

ABSTRACT

A THEORETICAL AND PRACTICAL OVERVIEW OF THE PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP MODEL

Seda KOCAARSLAN

Master Thesis, Department of Economics

Supervisor: Prof. Dr. Mehmet Fatih CİN

August 2021, 76 pages

Economy; is a social science that examines the production and distribution activities of good and services to meet the needs. For a long time, governments have undertaken public service provision to meet the human needs. However, the difficulties, such as the inevitable increase in public expenditures, budget constraints, the lack of tax and similar income, led to the steps of marketization in the provision and financing of public service and the policy of conducting the service by the government was left to private individuals. While the free-market economy policy adopted in the 1980s enabled the private sector to become a pioneer in the production of services, along with globalization and neoliberal policies, limited public funds remained insufficient with the increase in service demand and technological developments, and the Public Private Partnership Model was on the rise. In this study, the visibility of the financial burden on the state of the Public Private Partnership Model, which has recently been used in a wider range of applications, in the financial statements will be discussed.

Keywords: Public service, Public Private Partnership, Government, Private Sector.

ÖNSÖZ

Kamu Özel İş Birliği Modeline Kuramsal ve Uygulamalı Bir Bakış adlı çalışmada Türkiye’de ve Dünya’da geniş bir uygulama alanı bulan ve kamuoyunda çok fazla yer verilen kamu hizmetlerinin Kamu Özel İş Birliği modeli ile gördürülme usulüne yer verilmiştir.

Çalışmamda konunun belirlenmesi ve yürütülmesi sürecinde bilgi ve tecrübesi ile katkısını esirgemeyen danışman hocam Prof. Dr. Mehmet Fatih CİN’e teşekkürü bir borç bilirim.

Yüksek lisans yapmam konusunda beni cesaretlendiren ağabeyim Barış KOCAARSLAN’a, anneme ve iş arkadaşlarıma teşekkür ederim.



Seda KOCAARSLAN

Adana / 2021

İÇİNDEKİLER

	Sayfa
ÖZET.....	iv
ABSTRACT.....	v
ÖNSÖZ.....	vi
KISALTMALAR.....	x
TABLolar LİSTESİ.....	xi
ŞEKİLLER LİSTESİ.....	xiii
GRAFİKLER LİSTESİ.....	xiv

BÖLÜM I

GİRİŞ

1.1.Kamu Özel İş Birliği Kavramı ve Belirleyici Özellikleri	3
1.1.1.Kamu Özel İş Birliği Modelinin Kavramsal Çerçevesi.....	3
1.1.2.Kamu Özel İş Birliği Modelinin Belirleyici Özellikleri.....	4
1.2.Kamu Özel İş Birliği Modelinin Amacı.....	5
1.3.Türkiye’de Kamu Özel İş Birliği İle Yapılan Projelerinin İşleyiş Süreci.....	6
1.3.1.Kamu Özel İş Birliği Projelerinin İhale Öncesi ve Sonrası ile Taşıdığı Riskler.....	6
1.4.Kamu Özel İş Birliği Modelinin Tarihsel Gelişimi.....	10
1.5.Türkiye’de Kamu Özel İş Birliği Modelinde Uygulanan Mevzuat.....	12
1.5.1. Türkiye’de Kamu Özel İş Birliği Mevzuatı ile Şirketlere ve Finansörlere Sağlanan Avantajlar.....	16

BÖLÜM II

TÜRKİYE’DE ve DÜNYA’DA KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİ MODELİNİN UYGULAMA ALANLARI

2.1. Gelişmekte Olan Ülkeler’de Kamu Özel İş Birliği Projeleri ve Sektörlere Göre Dağılımı.....	19
2.2.Avrupa’da Kamu Özel İş Birliği Projeleri Ve Sektörlere Göre Dağılımı.....	20
2.3. Türkiye’de Kamu Özel İş Birliğinde Uygulanan Modeller ile Sektör Bazında Yatırım Tutarları ve Proje Sayıları.....	22

BÖLÜM III

TÜRKİYE’DE KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİ İLE YAPILAN PROJELERİN MALİYETLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

3.1. Sağlık Bakanlığı Tarafından Gerçekleştirilen Kamu Özel İş Birliği Projeleri.....	28
3.1.1. Kamu Özel İş Birliği Modeli ile Yapılan 2017 yılı İtibari ile Faaliyete Geçen Sağlık Tesisleri.....	28
3.1.2. Kamu Özel İş Birliği Modeli ile Yapılan Hastaneler İçin Ödenen Kullanım Bedelleri.....	30
3.1.3. Sağlık Bakanlığı Denetim Raporları ile Tespit Edilen Muhasebeleştirilme Hataları.....	36
3.1.4. Şehir Hastaneleri İçin Yüklenici Şirkete İşletme Süresi Boyunca Yapılacak Kullanım Bedeli Ödemeleri.....	44
3.2. Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı Tarafından Gerçekleştirilen Kamu Özel İş Birliği Projeleri.....	44
3.2.1. Avrasya Tüneli Projesi ve Verilen Garantiler.....	44
3.2.2. Denetim Raporları ile Tespit Edilen Muhasebe Hataları ve Şirkete Fazladan Yapılan Ödemeler.....	48
3.3. Karayolları Genel Müdürlüğünce Gerçekleştirilen Kamu Özel İş Birliği Projeleri ve Kamulaştırma Bedelleri.....	52
3.3.1. Karayolları Genel Müdürlüğü Bilançolarında Projelerin Muhasebeleştirilmesi.....	54
3.3.2. Projeler Kapsamında Verilen Garantiler ve Bütçe İçindeki Payı.....	57
3.3.3. Projelerde Sözleşme Şartlarına Uyulmaması Nedeni ile Ortaya Çıkabilecek Garanti Ödemeleri.....	61
3.4. Türkiye’de Kamu Özel İş Birliği Modeli İle Yapılan Projelerde Hazinesin Borç Üstlenimi.....	63

BÖLÜM IV

SONUÇ VE ÖNERİLER

66

KAYNAKÇA.....	70
ÖZGEÇMİŞ.....	76

KISALTMALAR

AB: Avrupa Birliği
ABD: Amerika Birleşik Devletleri
DPT: Devlet Planlama Teşkilatı
EPEC: Avrupa Kamu Özel İş Birliği Uzmanlık Merkezi
EÜAŞ: Elektrik Üretim Anonim Şirketi
GSYİH: Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
GYMY: Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği
İHD: İşletme Hakkı Devri
KGM: Karayolları Genel Müdürlüğü
KÖİ: Kamu Özel İş Birliği
KÖO: Kamu Özel Ortaklığı
KÖSİ: Kamu Özel Sektör İş Birliği
KÖSO: Kamu Özel Sektör Ortaklığı
Md: Madde
MB: Maliye Bakanlığı
MB: Merkez Bankası
MGM: Muhasebat Genel Müdürlüğü
MYBK: Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu
MYMY: Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği
OECD: Ekonomik Kalkınma ve İş Birliği Örgütü
ÖAŞ: Özel Amaçlı Şirket
ÖİKÖR: Özel İhtisas Komisyonu Ön Raporu
ÖİKR: Özel İhtisas Komisyon Raporu
PFI: Private Finance Initiative
PPP: PublicPrivatePartnership
RG: Resmi Gazete
SBB: Strateji ve Bütçe Başkanlığı
TBMM: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TC: Türkiye Cumhuriyeti
UAB: Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı
Yİ: Yap İşlet
YİD: Yap-İşlet-Devret

YK: Yap Kirala

YKD: Yap Kirala Devret

YPK: Yüksek Planlama Kurulu



TABLOLAR LİSTESİ

Sayfa

Tablo 1. Türkiye’de Kamu Özel İş Birliği Modeli ile Gerçekleştirilecek Projelere İlişkin Düzenlenen Mevzuat	14
Tablo 2. KÖİ Projelerinin Sektörlere Göre Yatırım ve Sözleşme Tutarları	25
Tablo 3. KÖİ Modeli ile Yaptırılan Hastanelerden Yapım ve İşletme Aşamasında Olanların Yatırım Tutarları (2017-2020).....	29
Tablo 4. KÖİ modeli ile Yapılan Hastaneler için Şirketlere Ödenen Kira ve Hizmet Bedelleri (2017-2020)	30
Tablo 5. Hastanelerin Kira ve Hizmet Bedelleri İçin Ayrılan Ödenek ve Yıllar İtibari ile Oransal Artış.....	31
Tablo 6. Hastanelerin Kira ve Hizmet Bedellerinin Sağlık Bakanlığı Bütçesi İçindeki Payı (2018-2021)	32
Tablo 7. Merkez Bankası Mayıs Ayı Beklenti Anketine Göre Döviz Kuru Artışı	33
Tablo 8. KÖİ Yapılan Sağlık Tesisleri İçin Şirketlere Ödenen ve Ödenecek Kullanım Bedelleri (2017-2041)	34
Tablo 9. Sağlık Bakanlığı Bilançosunda Yer Alan KÖİ Taahhütleri Hesabı (2017-2020)	37
Tablo 10. Sağlık Bakanlığı Bilançolarında Sağlık Tesisleri için Şirketlere Ödenecek Kira Tutarları ve Borçlanma Maliyetleri (2017-2020).....	41
Tablo 11. Cari Transferler İçinde Yer Alan Avrasya Tüneli Garanti Geçiş ve Fiyat Farkı Ücretleri (2017-2019).....	46
Tablo 12. Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı Bilançosu Verilen Garantiler Hesabı (2017-2020).....	46
Tablo 13. UAB Garanti Geçiş ve Fiyat Fark Ücreti (2017-2025).....	47
Tablo 14. Karayolları Genel Müdürlüğü KÖİ Projelerinin Yatırım Tutarları (ABD Doları), İşletme Süreleri ve Kamulaştırma Bedelleri (TL)	52
Tablo 15. Kamu Özel İş Birliği Modeli Taahhütleri Hesabı (2017-2020).....	55
Tablo 16. Kamu Özel İş Birliği Projeleri ile Gelecekte Elde Edilmesi Muhtemel Vazgeçilen Gelir (2017-2020).....	56
Tablo 17. Karayolları Genel Müdürlüğü Bilançosu Verilen Garantiler Hesabı	56
Tablo 18. Hanehalkına Yapılan Transfer Harcamasının KGM Yıl Sonu Harcamaları İçindeki Payı (2017-2020).....	59
Tablo 19. İşletmeye açılan KÖİ projeleri Garanti Ödemeleri	61

Tablo 20. KÖİ Projeleri için Şirketlere Fazladan Yapılacak Garanti Ödemeleri.....	62
Tablo 21. KÖİ Modeli ile Gerçekleştirilen Projeler için Hazinesin Borç Üstlenimine Tabi Kredi Anlaşmaları.....	64



ŞEKİLLER LİSTESİ**Sayfa**

Şekil 1. Kamu Özel İş Birliği Projelerinde İhale Öncesi.....7

Şekil 2. Kamu Özel İş Birliği Projelerinde İhale Sonrası.....8



GRAFİKLER LİSTESİ

Grafik 1. Gelişmekte Olan Ülkelerde Sektörler Bazında KÖİ Projelerinin Sayısı ve Yatırım Tutarları (1990-2018)	20
Grafik 2. Avrupa Ülkeleri 2014-2018 Yatırım Tutarları	21
Grafik 3. Avrupa’da KÖİ Projelerinin Sektörel Bazda Yatırım Tutarları ve Finansal Kapanışa Ulaşan Proje Sayısı (2018).....	22
Grafik 4. Uygulama Sözleşmeleri İmzalanmış KÖİ Projelerinin Modellere Göre Dağılımı (1986-2018)	23
Grafik 5. Türkiye’de KÖİ Projelerinin Sektörel Düzeyde Sözleşme Değerleri ve Proje Sayıları (1986-2018)	24
Grafik 6. Şehir Hastaneleri İçin Yüklenici Şirketlere Ödenecek Kullanım Bedelinin Döviz Kuruna Göre Artışı(2017-2041).....	36

BÖLÜM I

GİRİŞ

Devlet; ülke, insan ve egemenlik unsurlarından oluşan siyasal bir organizmadır. Devlet oluşumunun temelinde insanların yaşayış biçimin değişmesi ile birlikte yerleşik yaşama geçilmesi yatmaktadır. Bir toprak parçası üzerinde tarım yapmaya başlayan insanlar sulak alanlarda toplu halde yaşamaya başlamışlar ve böylece yapılan üretimin paylaşımı ile mülk edinme unsurlarının da ortaya çıkması üst bir kuruma olan ihtiyacı arttırmıştır. İnsanlar bir toprak parçası üzerinde egemenlik ve hukuk çerçevesinde, toplu halde siyasi bir otorite altında örgütlenmişlerdir. Bu örgüt bireylerin ihtiyaçlarını, ilişkilerini ve haklarını düzenlemiş ve kurallara bağlamıştır.

Toplumun süreklilik arz eden ihtiyaçlarının piyasa mekanizmasından bağımsız bir şekilde devlet tarafından karşılanmasını ifade eden, kamu hizmeti tanımlı ve hizmetlerinin üretiminin esas tarafı olarak devlet görülmüştür. Ancak 1970’li yılların ortalarında yaşanan kriz beraberinde Neoliberal politika görüşü olan “sınırlı devlet” anlayışının benimsenmesine sebep olmuştur. Türkiye’de 1980’li yıllarda alınan “ekonomik istikrar kararları” ile kamu sektörünün küçültülmesi ve kamu hizmeti üretiminin kamu tüzel kişilerinin denetimi altında özel hukuk kişilerince gördürülme usulü önem kazanmaya başlamıştır. Toplumun ihtiyaçlarının karşılanması için mal ve hizmet üretimi kamudan özel sektöre geçmiş ve kamu hizmetlerini gerçekleştiren aktörlerde değişiklikler yaşanmıştır. Gelişmekte olan ülkelerde; nüfus artışı, altyapı yatırımlarına duyulan ihtiyacı arttırmış ve bütçe kısıtı altında yüksek maliyetli altyapı yatırımlarının kamu tarafından gerçekleştirilmesi zorlaşmıştır.

Hanehalkının talebinde artış ve gelişen teknolojiye uyum sağlama; gelişmiş ülkelerde yenilenme ve daha kaliteli üretim yapma ihtiyacını beraberinde getirirken, gelişmekte olan ülkelerde hükümetlerin bütçe kısıtı altında hizmet sunumunda zorlanmasına sebep olmuştur. Sosyal devlet anlayışı çerçevesinde hizmetin kaliteli, kamu kaynaklarının etkin ve verimli sunulmasında önemi büyük olduğundan, vatandaşın hizmet götürme sorumluluğu altında devletlerin finansman sorunu ile karşı

karşıya kalması da alternatif yollar aranmasına sebebiyet vermiş, bu da kamu hizmetinin devlet eliyle yürütülmesi politikasını değişikliğe uğratmıştır.

Kamu süreklilik arz eden ihtiyaçlar mekanizmasını yönetmek için, yıllardır süregelen politikasını değiştirerek yatırımların rekabet koşulları altında ve uzun süreli sözleşmelerle özel kişilerce yapıldığı ve devletin ise hizmet üretme ve sunma sürecine denetleyici olarak katkıda bulunduğu, Kamu Özel İş Birliği(KÖİ-PPP) Modelini farklı alanlarda uygulamaya başlamıştır.

Çalışmanın Birinci Bölümünde Kamu Özel İş Birliği kavramı, belirleyici özellikleri,işleyiş süreci, amacı, tarihsel gelişim süreci, projeler ile özel sektöre sağlanan avantajlar ve taşıdığı riskler ele alınacaktır. KÖİ modelinin taşıdığı riskler; talep/gelirriski, finansman riski, işin sözleşme de belirtilen süreler içerisinde tamamlanamama riski ve siyasi riskler tanımlamaları altında incelenecektir. Ayrıca özel sektöreprojenin yatırım süresince vergi ve harç muafiyeti sağlanması, projenin finansmanı için yapılan kredi sözleşmelerinde hazinenin borç üstlenim garantisi vermesi ve hanehalkı tarafından projeden yararlananlara ilişkin garanti verilmesi gibi sağlanan avantajlar Türkiye’de mevzuat düzenlemeleri kapsamında değerlendirilecektir.

KÖİ modeli; Dünya’da Brezilya, Çin, Hindistan ve Meksika gibi gelişmekte olan ülkeler ve İngiltere, Fransa, Hollanda, Almanya ve Belçika gibi Avrupa ülkelerinde uygulanmaktadır.Çalışmanın İkinci Bölümde Kamu Özel İş Birliği (KÖİ) Modeli’ninDünya’da ve Türkiye’deki uygulama alanları,sektörel dağılımı, proje sayıları ve yatırım tutarları incelenecektir.

Türkiye’de sağlık tesisleri, köprü, otoyol ve tünel projesayıları ile projelerin maliyetlerine;Kamu Özel İş Birliği raporları, projeleri ihale eden idarelerin faaliyet raporları ve mali tablolarında geniş bir yer verilmiştir.Yap İşlet Devret ve Yap Kirala Devret usulü mevzuatları ileayrı bir şekilde düzenlenmiştir. ÇalışmanınÜçüncü Bölüm degeniş bir uygulama alanı bulan Sağlık, Ulaştırma ve AltyapıBakanlığı(UAB) ile Bakanlığa bağlı kuruluş Karayolları Genel Müdürlüğü’nce(KGM) gerçekleştirilen sağlık tesisleri, köprü, otoyol ve tünel projeleri incelenecektir. Kamu Özel İş Birliği Modeli ile yapılsağlık tesisleri, köprü, otoyol ve tünel projeleri kapsamında *verilen garantiler,Hazinenin borç üstlenimleri, kullanım ve kamulaştırma*

bedellerinden Bakanlıkların mali tabloları ile Faaliyet raporlarına yansıtılanlar ile Bakanlıkların denetimi sonucu hazırlanan raporlar ile tespit edilen muhasebeleştirme hataları ele alınacaktır.

1.1. Kamu Özel İş Birliği Kavramı ve Belirleyici Özellikleri

1.1.1. Kamu Özel İş Birliği Modelinin Kavramsal Çerçevesi

Kamu Özel İş Birliği (KÖİ) Modeli, son dönemlerde kamu hizmetlerinin yürütümünde alternatif bir yönetim usulü olarak hızlı bir yükselişe geçmiş ve birçok çalışmaya konu olmuştur.

Kamu Özel Ortaklığı (KÖÖ) modeli bu çalışmaların bazılarında, “KÖİ, devletin bir özel şirket grubuyla uzun süreli (49 yıla kadar) sözleşme ilişkisi kurması esasına dayanan bir yatırım ve hizmet modelidir. Bu sözleşmenin konusunu, kamu hizmeti verilecek tesisin (hastane, okul, hapisane, otoyol vb.) özel şirketler tarafından inşa edilerek devlete kiraya verilmesi, devletin de hem şirketlere kira ödemesi hem de bu tesiste verilecek çekirdek hizmet dışındaki hizmetleri bu şirketlere devretmesi oluşturmaktadır” şeklinde tanımlanmıştır (Erbaş, Yavuz ve İlhan, 2012, s.8).

Ülkemizde DPT tarafından 2007 yılında hazırlanan “Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Kamu Kesimi ve Özel Sektör İş Birliği Modelleri Çerçevesinde Gerçekleştirilmesine İlişkin Kanun Tasarı Taslağı’nda KÖİ modeli; yatırım ve hizmetlerin maliyet risk ve getirilerinin kamu ve özel sektör arasında bu kanunda öngörülen modeller çerçevesinde paylaşılması yolu ile gerçekleştirilmesi ile model bir projenin tasarımı, finansmanı, yapımı, işletilmesi ile mevcut bir yatırımın yenilenmesi, kiralanması, geliştirilmesi, bakım-onarımın yapılması ve işletilmesinden özel sektör katılımının sağlandığı yöntemleri ifade eder.

Kamu Özel İş Birliği OECD tanımına göre ise, devletle bir veya daha fazla özel ortağın, devletin *hizmet sunum* amacını özel sektörün *kar etme* amacıyla uzlaştırarak hizmetin özel sektör tarafından sunulmasının düzenlendiği ve uzlaşmanın etkinliğinin özel sektöre yeterli risk transferine bağlı olduğu bir anlaşma, şeklinde ifade edilmektedir (OECD, 2008, s.12).

Bu iki tanımdan hareketle; KÖİ modeli ile rekabetçi koşullar altında belirlenmesi gereken özel şirket; tesisleri yapmakta, idari kısmını yönetmekte ve finansmanını sağlamaktadır. Kamu ise tesis işletme safhasına gelmeden bir ücret ödemesinde bulunmamakta ancak projelerin işletme aşamasında yer alan çekirdek hizmetler kamu personelleri tarafından yerine getirilmektedir. Bu sebeple KÖİ sözleşmelerine “eksik imtiyaz” tanımlaması yapılmıştır. Devlet; KÖİ projeleri kapsamında sunulacak hizmetin kaliteli, etkin, verimli bir şekilde yürütülmesi için düzenleyici ve denetleyici konumda yer almaktadır. KÖİ sözleşmeleri; risklerin kamu ile özel sektör arasında paylaşılmasına dayanmakta ve uzun süreli olarak düzenlenmektedir. Kamu ile özel sektörün risk paylaşımının önemli olduğu sözleşmeler için; riski yöneten taraf süreci en iyi yöneten olmalıdır (Karahanoğulları, 2011, s. 183).

1.1.2. Kamu Özel İş Birliği Modelinin Belirleyici Özellikleri

Kamu Özel İş Birliği modeli ile gerçekleştirilen projelerin kapsamı genişledikçe birçok çalışma da modelin tanımlamalarına ve özelliklerine yer verilmiştir. Uğur Emek ‘in çalışmasında; Avrupa Komisyonu tarafından açıklama getirilen KÖİ (PPP)’nin 4 belirleyici özelliğine değinilmiştir.

i. Sözleşmeler uzun sürelidir ve planlanan proje konusunda kamu ve özel ortaklıkların aralarındaki iş birliğinin yöntem, biçim ve sınırlarını kapsamaktadır.

ii. Projenin finansmanı genelde özel ortak tarafından sağlanmaktadır. Bazen de projenin paydaşları, üstlendikleri hak ve yükümlülükler çerçevesinde finansman katkısı sağlamaktadırlar.

iii. Projenin tasarımı, imalatı, uygulaması ve finansmanı esasen özel işletmecinin sorumluluğundadır. Devlet kamu yararı açısından sunulan hizmetin kalitesinin artırılması ve hizmet fiyatının tüketicilerin karşılayabileceği makul bir düzeyde gerçekleşmesinden sorumludur.

iv. Hizmet sunumunda risk, kamudan özel ortağa transfer edilmektedir. Ancak özel ortağın riskin tamamını veya önemli kısmını üstlenmesi gerekmemektedir. Riskin dağılımı tarafların riski değerlendirmesi denetimi ve üstesinden gelme becerilerine göre proje özelinde belirlenmektedir (Avrupa Komisyonu, Green Paper on PPP..., 2004).

KÖİ'yi uygulayan devletlerin aynı zamanda performans, hizmet kalitesi gibi sürecin yönetiminde denetleyici ve düzenleyici konumu devam ettiği için, uyuşmazlıkların çözümünün devletin üstün konumda olduğu idari yargı kapsamında olması gerektiğine vurgu yapılmış ancak sürecin sözleşme imzalanıncaya kadar bu kapsamda yer aldığı anlaşılmıştır. KÖİ modelikamu ile özel sektörün iş birliğinden doğmuştur. Süreç içerisinde iki tarafında eşit haklara sahip olduğu ve iki tarafın üstün olan becerilerini yönetim sürecine dahil etmek sureti ile katılım sağladığı bir yönetim usulü olarak benimsenmiştir.

1.2.Kamu Özel İş Birliği Modelinin Amacı

Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi için yapılacak proje yönetimi, tesislerin yapım süreci, çekirdek hizmetler dışındaki hizmetlerin yürütümü ve tesislerin işletilmesi konusunda yönetim sürecini en iyi yürütecek model olarak Kamu Özel İşbirlikleri görülmüştür.

Bu doğrultuda KÖİ uygulamalarının tercih sebeplerinden en önemlisi yüksek maliyetli altyapı yatırımlarının kamu gelirlerini tüketmesi nedeniyle, vatandaşın hizmet talebinin geleneksel hizmet sunumu yolu ile karşılanamamasıdır.KÖİ modeli ile asıl amaç; kamunun finansman ihtiyacını *daha az maliyetle* karşılamak iken aynı zamanda özel kesimin dinamizmi ile üretimi verimli bir şekilde gerçekleştirmek, etkin ve kaliteli hizmet sunmaktır.Modelin diğer bir amacı ise; kamunun maliyet aşırı ve hizmet üretiminde zaman kayıplarının önüne geçmektir. KÖİ modeli gelişen teknolojiye daha hızlı ayak uydurmak,kamu kaynaklarının etkin kullanmakve risklerin adaletli paylaşımı konusunda kamu ile özel kesimin bir araya gelmesinden oluşmaktadır (Uz,2007, s.1182).

Kamu kesiminin gücünün yetmediği yüksek maliyetli altyapı yatırımlarını faaliyete geçirmek için kamu kesiminin borç stoğunu arttırmak yerine uluslararası sermayenin altyapı yatırımlarında kullanılması yoluna gidilmiştir. Özel kesim tarafından yapımı üstlenilen tesislerin işletmeye açılana kadar avantajı,kamu kesimi açısından bir maliyetin doğmamasıdır. KÖİ modeli ile hizmetlerin özel kesimce daha az maliyetle etkin bir şekilde gerçekleştirilmesini sağlamak ve geleneksel usullerle gerçekleştirilen hizmet üretiminde karşılaşılan zaman kayıplarının önüne geçmek hedeflenmiştir. Bu

hedeflerin yanında KÖİ modellerinin özel kesime geri dönüşü ise artan kar oranları ve gittikçe büyüyen bir piyasa olmuştur(Kovancılar,Miynat ve Bursalıoğlu, 2007, s.212-214).

1.3. Türkiye’deKamu Özel İş Birliği İle Yapılan Projelerin İşleyiş Süreci

Hanehalkının ihtiyaçlarını karşılama da öncelikli hale gelenKÖİ projelerinin devlete ve topluma daha fazla fayda sağlaması ve yük getirmemesi için ihtiyaca yönelik yapılan projelerin işleyiş sürecinin iyi planlaması ve hizmetin daha çabuk, daha az maliyetle ve kaliteli bir şekilde sunulması ile bu beklentileri karşılayacak şekilde iyi organize edilmesi Kamu Özel İş Birliği projelerinin başarı sağlamasında önemli bir kriterdir.Projelerin başarısının temelini ise ihale öncesi ve sonrası her aşamanın önceden planlanması ve risklerin adaletli dağılımı oluşturmaktadır.

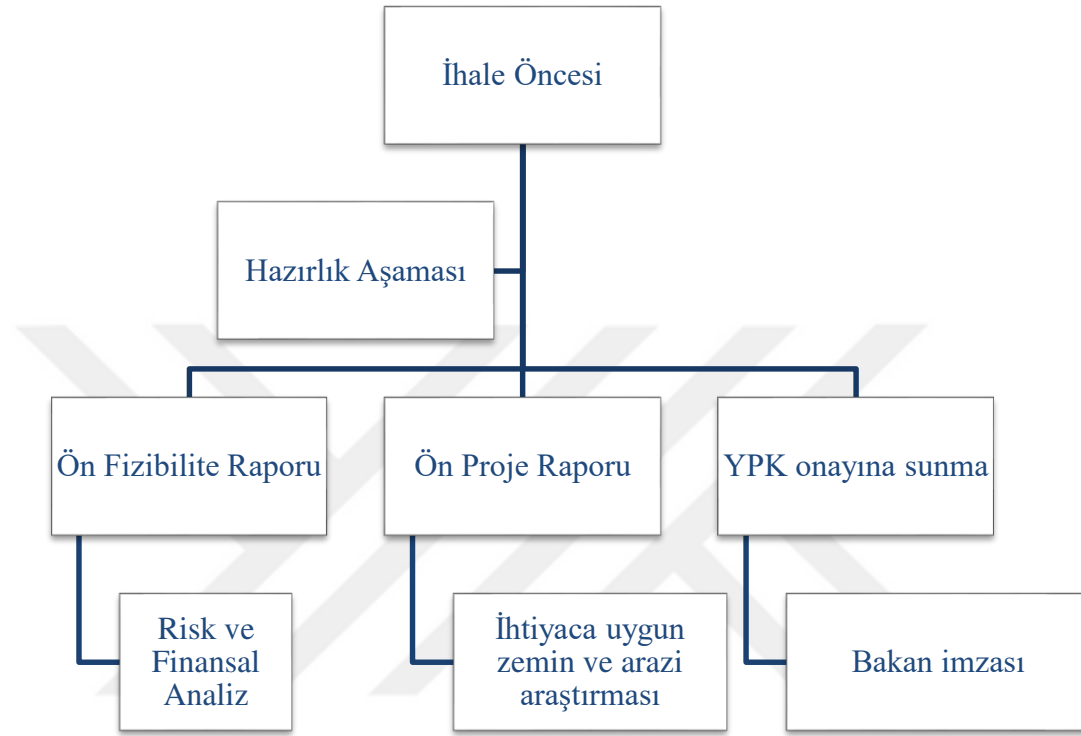
1.3.1.Kamu Özel İş Birliği Projelerininİhale Öncesi ve Sonrası ile Taşıdığı Riskler

Kamu Özel İş Birliği Modelinin başarısı için; öncelikle hanehalkı ihtiyacına göre yapılacak proje tanımlanıp belirlendikten sonra ihaleye çıkılmadan önceki ilk aşama olan hazırlık aşaması ile süreç başlamaktadır.

Türkiye’de sadece sağlık alanında; 6428 sayılı kanuna dayanarak hazırlanan 2014/6282 sayılı “Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İş Birliği Modeli İle Tesis Yaptırılması, Yenilenmesi ve Hizmet Alınmasına Dair UygulamaYönetmelik” ile ihale öncesi ve sonrası aşama ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Yönetmelikte belirtilen; KÖİ modeli ile gerçekleştirilen yapım işlerinde projelerin özel sektör tarafından gerçekleştirilme kararının verilebilmesi için risk ve finansal analizler yapılarak “ön fizibilite raporu” düzenlenir. Projenin özel sektörcce yapımına karar verildikten sonra ihtiyaca uygun yerin belirlenmesi için zemin ve arazi araştırması yapılmak sureti ile “ön proje raporu” hazırlanır. Hazırlanan raporlar Yüksek Planlama Kurulu (YPK)’nun onayına sunulur (6282 sayılı Yönetmelik, 2014, madde (md.) 4/ü-v).

Şekil 1’de gösterildiği gibi;ihtiyaca yönelik belirlenen projenin neden KÖİ uygulaması ile yapıldığının finansal analizlerle açıklanması, yüklenici firmaya işletme süresi boyunca ödenecek bedeller ile verilen garantilerin risk analizinin yapılması ve projenin yapılacağı zemin için önceden gerekli ön araştırmanın yapılarakhazırlanan

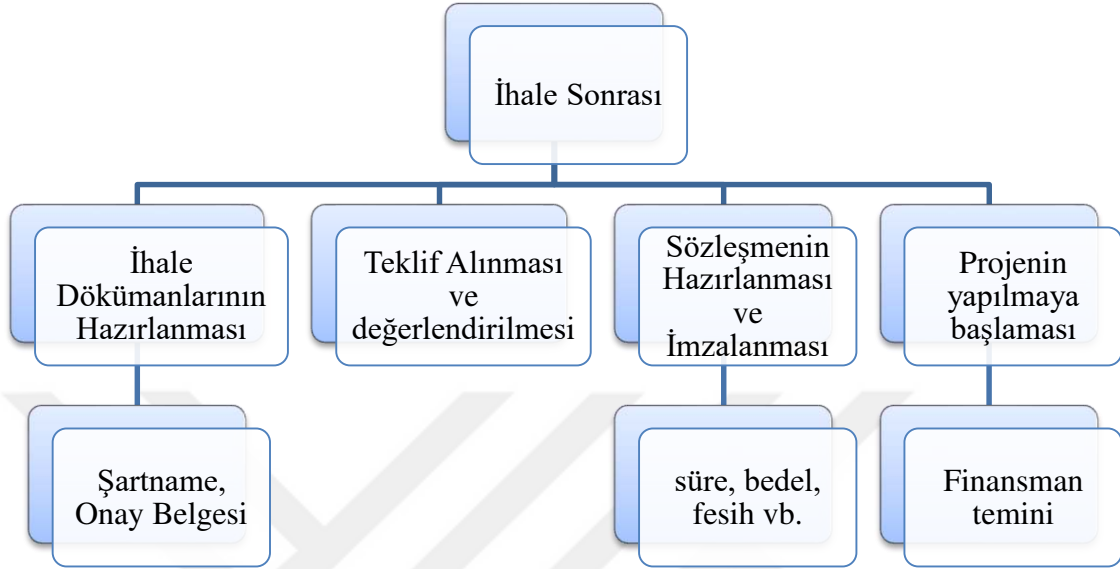
raporlar doğrultusunda projenin yapım onayının alınması ile hazırlık aşaması idare tarafından tamamlanmış olacaktır. Bu aşama idare açısından projelerin KÖİ ile yapılmasının uygun olduğuna bir kanıtve yapılan finansal, risk analizleri ile zemin araştırması projelerin başarısı için ilk adımı oluşturacaktır.



Şekil 1. Kamu özel iş birliği projelerinde ihale öncesi

YPK'dan alınan yetki ile birlikte ikinci aşama olan ihale süreci başlamaktadır. Şekil 2'de gösterildiği gibi; ihale dökümanlarının (onay belgesi, şartnameler.. vb.) hazırlanması ile rekabet ortamının sağlanması açısından ilk olarak teklifler alınır, değerlendirilir. Sözleşme projenin yapım ve işletme süreleri, hizmet bedelleri, ihtilafların çözümü, fesih vb. başlıklar altında hazırlanır. İhaleyi kazanan yüklenici firma ile idare arasında sözleşme imzalanır. İhale üzerinde bırakılan firma tarafından özel amaçlı bir anonim şirket kurmak sureti ile üçüncü aşama olan proje finansman teminini sağlayarak, yapım işinin hazinenin özel mülkiyetindeki taşınmazlar üzerinde inşaatına başlanır. Sözleşme şartlarına uyulmak sureti ile işin zamanında yapılması ve yatırım maliyetlerini aşmadan işletme aşamasına geçilmesi, hizmetin kaliteli ve belirlenen bedeller üzerinden sunulması, idare, şirket ile finansörler arasında yaşanabilecek uyuşmazlıklar için etkin çözümler belirlenmesi, yaşanan risklerin taraflar

arasında dengeli paylaşımın sağlanması ve sözleşme süresi sonunda kamuya devredilmesi sürecini kapsamaktadır.



Şekil 2. Kamu Özel İş Birliği projelerinde ihale sonrası

KÖİ modeli kapsamında yapılan projelerin ihale öncesi ve sonrasının idarece iyi yönetilmesi ve denetiminin sağlanabilmesi için mevzuatın genel bir çerçevede belirlenmesi, sözleşme ve mevzuat hükümlerinin keskin sınırlarla hiçbir muğlak ifadeye sebebiyet vermeyecek şekilde düzenlenmesi ve uygulanması gerekmektedir.

Kamu Özel İş Birliği projeleri uzun sözleşme süreleri boyunca talep, maliyet değişimi ve borçlanma ile finanse edilen yatırımlar da faiz oranı, döviz kuru değişimi gibi belli riskleri beraberinde getirmektedir.

Türkiye’de uygulanan KÖİ projelerinde 6428 sayılı kanuna dayanarak hazırlanan 2014/6282 sayılı yönetmelik hükümleri ile tanımlanan “Ön fizibilite raporu” ve “ön proje” kapsamında teknik, ekonomik, hukuki, finansal, çevresel etkiler ve risk paylaşımı analiz edilerek ihale öncesi süreç ve projenin ana hatları belirlenmiş olacaktır. Böylece ihale öncesi riskler minimuma indirilecektir.

Türkiye’de KÖİ projelerinin ihale süreci 4734 sayılı Kanuna tabi değildir. Ancak Kanun kapsamında yapılacak ihalelerde; “Saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, kaynakların verimli kullanılmasını, ihtiyaçların uygun şartlarda ve zamanında karşılanması ve en az maliyetle en yüksek faydayı sağlama” temel ilkelerinin esas alınması ve KÖİ projelerinde uygulanması karşılaşılan risklerin önüne geçilmesinde etkili olacaktır.

Kamu Özel İş Birliğimodeli kapsamında sunulacak hizmetlere karşı hanehalkının teknolojik gelişmeler, nüfus yapısındaki farklılaşmalar, hastalık süreçlerinin değişimi, yeni hastalıkların ortaya çıkması,ekonomik daralma vb. sebepler ile talebinin farklılaşması durumunda projeyi üstlenen şirketin kar oranları düşeceğinden devlet sözleşmelerde belirlenen talep garantileri yolu ile şirketin bu talep riskini üstlenecektir. Böylece bu talep/gelir riski özel sektörden kamuya geçecektir.

Model kapsamında yapılacak işler için yapım aşamasında ortaya çıkabilecek olan yeni maliyetler ile projenin zamanında bitirilememe riski ortaya çıkacaktır.

KÖİ sözleşmelerinin uzun süreli ve karmaşık olması nedeni ile örneğin 25 yıl için imzalanan sözleşme de 20 yıl önce yapılmış binaların sağlanan ekipmanların zamanla yıpranmasına ve ihtiyaçları karşılayamaz hale gelmesine bu da ek maliyetlere sebep olacak veya hizmetin kaliteli sunumunu engelleyecektir.

Finansal Riskler ise; şirketlerin KÖİ projesinin yapım maliyetlerini borç alarak finanse etmesi durumunda ortaya çıkan faiz oranı (kamudan daha yüksek bir faiz oranı ile borçlanma), döviz kuru, enflasyon oranındaki değişimler nedeni ile yaşanan risklerdir. Şirket tarafından sunulan kamu hizmetinden yararlanmanın karşılığı Türk lirası olarak ödenirken, borçlanmanın döviz üzerinden olması kur riski yaratmaktadır. Bu riskler sözleşme sürelerinin uzun olmasına bağlı olarak artmakta ve kamu borç üstlenimi ve garantiler yolu ile özel sektörün taşıdığı bu riski üstlenebilmektedir.

Bu risklere ek olarak krizler, rejim ve iktidar değişikliğinden kaynaklı siyasi riskler ve mevzuat hükümlerinin uyumsuzluğundan ve hükümlerdeki belirsizliklerden kaynaklı riskler de oluşabilir(Sungur, 2018, s. 696-700).

Devlet ile özel şirketi biraraya getiren kamu özel iş birliği projelerinde söz konusu riskleri minimuma indirmek için;

i. öncelikli olarak kamusal hizmet sunumunda hanehalkının ihtiyaçları tam olarak belirlenmelidir.

ii. kamu ile özel sektör taraflarından hangisinin işin yapımını üstlenmesinin uygun olacağı ve maliyet-fayda analizleri yolu ile yapım işinin kamu özel iş birliğine uygun bir iş olup olmadığı iyi irdelenmelidir.

iii. ihale öncesi proje sürecinin her aşaması ile ilgili analizler yapıp sözleşme süresi ve bedelinde içinde barındıran fizibilite raporları hazırlanmalıdır.

iv. imzalanan sözleşmelerde kamu ile özel sektör riskleri dengeli olarak paylaşmalı, proje taraflardan birine daha fazla yük oluşturmayacak şekilde düzenlenmelidir.

1.4. Kamu Özel İş Birliği Modelinin Tarihsel Gelişimi

Özel sektör tarafından hizmet üretiminin 1660'lara uzanması KÖİ'nin ne kadar eski yıllara dayandığının göstergelerinden biridir. Bu süreç ilk kez İngiltere'de yol inşaat projeleri ile başlamış, daha sonra 1789 ve 1860'larda kanal ve demiryolu projeleri ile yükselişe geçmiş ve ABD ile Fransa'da yapılan projelerde de yerini almıştır. 1859 yılında ise Said Paşa'dan imtiyaz alınarak Süveyş Kanalı'nın Fransız bir mühendis tarafından inşasına başlanmıştır (Çekirge, 2006, s.5).

17. yy'dan itibaren kamu hizmetlerinin yürütümünün özel sektöre devredilmesi süreci Kıta Avrupa'sında da hız kazanmış, bu kapsamda birçok hizmetin (su kanalı, posta, ulaştırma vb.) üretimi üstlenilmiştir. 18.yy'da Fransa'da gerçekleştirilen içme suyu projesi KÖİ'nin en eski uygulamalardan biri olarak yerini almıştır. 1996 yılında ise; İtalya da elektrik sektörünün piyasa sistemine eklenmesi alanında ilk adımlar atılmıştır (11.Kalkınma Planı KÖİ Özel İhtisas Komisyon Raporu (ÖİKÖR), 2019, s.3).

Selman Sacit Boz çalışmasında; KÖİ alanında dünyada atılan ilk adımların, Birleşik Krallık'ta devlet eliyle yürütülen hizmetlerin özelleştirilmesi ve John Mayor'un başa gelmesi ile gerçekleştiğine değinmiştir. 1992 yılında İngiltere'de "Özel Sektör

Finansman Girişimi(PFI)", Amerika'da ise "Ortak Girişim (Joint Venture)" adı altında KÖİ modeli ile projelerin yapımı için ilk adımlar atılmıştır (Avrupa Komisyonu, GreenPaper on PPP..., 2004).

Özel Finansman Girişimi (PFI); özel finansman ile kamunun ihtiyaçlarının karşılandığı bir modeldir. İngiltere'de bu yönde atılan ilk adım olan Özel Finansman Girişimi (PFI) ile Kamu Özel İş Birliği(PPP) tam olarak aynı tanımı kapsamamaktadır. PFI projelerin finanse edilme yöntemi PPP ise; kamu ile özel sektörün sadece finansal anlamda değil operasyonel anlamda da biraraya geldiği ortaklığı ifade etmektedir. PFI zamanla revize edilerek daha geniş bir tanımlamayı ifade eden PPP kavramına dönüşmüştür (Ateş,2019, s.1136).

1929 Dünya ekonomik bunalımına çözüm olarak, Keynes *devletin ekonomiye doğrudan müdahale etmesinin* gerekliliğini ortaya koymuştur. Üretimin düştüğü, işsizliğin arttığı bu dönemde devlet kurtarıcı bir rol üstlenmiştir.

2. Dünya savaşından sonrada birçok imtiyazın devlet eline geçmesi ile ekonomideki rolü yukarı doğru ivme kazanan kamu sektörü,1970'lerde tekrar gündeme gelen liberal politikalar ile önemini yitirmiş, hizmet üretiminin kamudan özel kesime doğru el değiştirmesine neden olmuştur. Böylece hizmetlerin sunumu ve finansmanında geleneksel politikadan vazgeçilmiştir(Miles,1995).

Türkiye'nin geçmişteki KÖİ deneyimleri ise; Roma İmparatorluğundaki aliman,yol gibi hizmetlerin sunumunda, İslam Devletlerinde ve Selçuklularda *ikta* sistemiyle Osmanlı İmparatorluğunda ise *tımar* sistemi adıyla bilinen ve devlete yüklenen bir misyon olan topraktan alınan verginin özel kişilerce toplanması uygulamasında kendini göstermektedir(Aydın,2015).

Osmanlı'da 1875 yılında yapılandırılan dünyanın en eski ikinci metrosu Beyoğlu Tünel Projesi,Terkos Suyu ve İstanbul Şirket-i Hayriye deniz hatları işletmesi KÖİ modelini benzeyen projeler olarak görülmektedir. Osmanlı İmparatorluğu 19. yy'dan itibaren birçok kamu hizmetinin sunumu için gerekli inşaların yapılmasını imtiyaz usulü ile yürütmüştür(Kalkınma Bakanlığı,KÖİ Raporu,2012).

İmtiyaz Modelinin bir kolu olarak ele alınan KÖİ modeli,Türkiyede imtiyaz modeli dışında ilk kez 1980’lerde düzenleme alanı bulmuştur (Kalkınma Bakanlığı, ÖİKR,2014, s.24).

PPP terimi literatürümüze girene kadar “imtiyaz” kavramı içerisinden çıkmış olan Yap İşlet Devret (YİD), İşletme Hakkı Devri (İHD) ve Yap Kirala (YK)gibi yöntemlerle 2000’li yıllara kadar birçok hizmet sunumu gerçekleştirilmiş ve hala da gerçekleştirilmektedir.YaniKÖİ (PPP) kavramı bu yöntemleride içerisinde barındıran bir model olarak kabul edilmektedir.

Bu noktada Türkiye, elektrik sektörü yatırımlarını hızlandırmak üzere,özel sektör girişimcilerinin elektrik sektöründe YİD ve İHD yöntemleri ile proje gerçekleştirmelerine olanak sağlayan 1984’de çıkardığı 3096 sayılı Kanunla, dünyada YİD yöntemini ilk kez kanunlaştıran ülke olmuştur. Kalkınma Bakanlığı Özel İhtisas Komisyon Raporu’nda; uluslararası kamuoyunda YİD teriminin İngilizce kısaltması olan “BOT” terimini ilk kullanan kişinin dönemin başbakanı Turgut ÖZAL olduğu ifade edilmiştir (Grimsey&Lewis, 2002).

Yaklaşık 30-40 yıllık geçmişe sahip olan ve başlangıçta birkaç ülkenin yer aldığı KÖİ modeli zamanla ivme kazanmıştır. Modelin yukarı doğru ilerleyişi karşısında başta Avrupa Komisyonu tarafından 2004 yılında KÖO modelinin çerçevesi belirlenmiştir. ArdındanKÖO modelinin Türkiye’de de geniş bir uygulama alanı bulması ile modelin daha kapsamlı bir yasal düzenlemeye ihtiyaç duyduğu anlaşılmıştır. KÖİ modelinin etkin ve verimli bir şekilde yönetimi için kamu ile sektör arasında yapılacak sözleşmelerin içeriğinin (kamu açısından maliyetin ne zaman doğacağını, risklerin kimin üzerinde kalacağını, kamu tarafından verilen talep garantilerinin, mülkiyetin kime ait olduğu sorunlarının) belirlenmesi ve sürecin karmaşık yapısının daha kapsamlı bir şekilde düzenlenmesi esas alınmıştır.

1.5. Türkiye’de Kamu Özel İş Birliği Modelinde Uygulanan Mevzuat

Kamu hizmetlerinin özel sektör eliyle gördürülmesi usulüne bir örnekte Osmanlı döneminde ki imtiyazlar gösterilebilir. İmtiyaz usulüne uygulanmasına ilişkin

10 Haziran 1910 tarihli MenafiiUmumiyye Muteallik İmtiyazat Hakkında Kanun(Kamu Yararına İlişkin İmtiyazlar Hakkında Kanun)yürürlüğe girmiştir.

Cumhuriyetin ilanı ile birlikte millileştirme politikası çerçevesinde kamu hizmetlerinin devlet eliyle yürütülmesi esas alınmıştır. Zamanla nüfus artışı, kentleşme gibi faktörlerde yaşanan değişimler, siyasi gelişmeler ve Ülkemizde kamu hizmetinin özelleştirilmesinin ilk hukuki altyapılarından biri 1999 Anayasa değişikliğinde yer alan “Devletin, kamu iktisadi teşebbüslerinin ve diğer kamu tüzelkişilerinin mülkiyetinde bulunan işletme ve varlıkların özelleştirilmesine ilişkin esas ve usuller kanunla gösterilir. Devlet, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişileri tarafından yürütülen yatırım ve hizmetlerden hangilerinin özel hukuk sözleşmeleri ile gerçek veya tüzelkişilere yaptırılabilceği veya devredilebileceği kanunla belirlenir.” Hükmü ile kamu ile özel sektör arasında imzalanan sözleşmelerin, imza aşamasından sonra eşitler arası ilişki içerisinde ve adli yargı kapsamında değerlendireleceğinin altı çizilmiştir. İdari sözleşme kapsamında değerlendirilmesi gereken KÖİ projeleri için yapılan sözleşmeler 3996 sayılı Kanunun 5. Maddesi ile “özel hukuk hükümlerine” tabi kılınmıştır. Bu kanun hükmüne Anayasa Mahkemesi’nde Mümtaz SOYSAL ve 88 milletvekili tarafından iptal davası açılmıştır. İdari sözleşme olarak değerlendirilmesi ve Danıştay ile idare mahkemelerinin denetimi altında tutulması gereken idari işlemlerin özel hukuk hükümlerine tabi olamayacağı, iptal isteminin gerekçesi olarak sunulmuştur (Anayasa Mahkemesi İptal Kararı, 1995).

Ancak 1999 yılındaki değişiklik ile 3996 sayılı Kanunun Sözleşme başlıklı 5. Maddesine “imtiyaz teşkil etmeyecek şekilde” ibaresi çıkarılarak sözleşmenin özel hukuk hükümlerine tabi olması geçerliliğini korumaya devam etmiştir. 1999 yılı 4446 sayılı Kanun ile “imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıkların milli ve milletlerarası tahkim yolu ile çözümlenmesine” ilişkin anayasa değişikliğine gidilmiştir (4446 sayılı Kanun,1999,md. 125). İdari sözleşme niteliğinde olan bu sözleşmelerDanıştay ve İdari Mahkemelerin kapsam alanı dışında kalmıştır.

Tablo 1

Türkiye’de Kamu Özel İş Birliği Modeli ile Gerçekleştirilecek Projelere İlişkin Düzenlenen Mevzuat

Kanunlar	Açıklamalar
10 Haziran 1910 tarihli MenafiiUmumiyeye Müteallik İmtiyazat Hakkında Kanun	
1984 yılında 3096 sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtım ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun	Türkiye Elektrik Kurumu dışındaki özel hukuk hükümlerine tabi şirketlerin elektrik üretimi, iletimi, dağıtım tesisleri kurulması, işletilmesi ve ticareti ile görevlendirilmesini ifade eder.
3465 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Erişme Kontrollü Karayolu Yapımı, Bakımı ve İşletilmesi ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliği	Otoyollar üzerindeki yolculukla ilgili hizmet tesislerinin yapımı, bakımı ve işletilmesi ile sermaye şirketlerinin görevlendirilmesi, mevcut otoyolların işletme haklarının devri, sözleşme yapılması, görevlerin yürütülmesi, denetlenmesi, sona ermesi ve tarifelerin belirlenmesine ilişkin usul ve esasları düzenler.
1994 yılında çıkarılan 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin YİD Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun	Kamu kurum ve kuruluşlarınca (kamu iktisadi teşebbüsleri) ifa edilen, ileri teknoloji veya yüksek maddi kaynak gerektiren bazı yatırım ve hizmetlerin,yap-işlet-devret modeli çerçevesinde yaptırılmasını sağlamaktır.
6282 Sayılı Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İş Birliği Modeli ile Tesis Yaptırılması, Yenilenmesi ve Hizmet Alınması Dair Uygulama Yönetmeliği	Kamu özel iş birliği modeli çerçevesinde; Sağlık Bakanlığı ve bağlı kuruluşlarınca yapılmasına ihtiyaç duyulan tesislerin Hazinesin özel mülkiyetindeki taşınmazlar üzerinde ileri teknoloji ya da yüksek mali kaynak gerektiren bazı hizmetlerin yaptırılmasına ilişkin usul ve esasları belirlemektir.
4283 sayılı Yİ Modeli ile Elektrik	Yap-İşlet Modeli ile şirketlere elektrik

enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun	enerjisi üretmek için mülkiyetleri kendilerine ait olmak üzere termik santral kurma ve işletme izni verilmesi ile enerji satışına dair esas ve usulleri belirlemektir.
5335 sayılı Kanunun 33. Maddesi	Havaalanlarının İşletme Hakkı Devri
4458 Sayılı Gümrük Kanunun 218/A Maddesi	Gümrük Kapılarının İşletme Hakkı Devri
4749 Sayılı Kamu Finansmanı Ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanunun 8/A maddesi	KÖİ modellerinde hazinenin borç üstleniminin şartları belirlenmiştir.
Muhasebat Genel Müdürlüğü 45 nolu tebliği	KÖİ ile yapılan kamu hizmetlerinin sunumuna ilişkin işlemlerin muhasebeleştirilmesi

KÖİ modellerinde geniş bir uygulama alanı bulan Yap-İşlet-Devret usulü 1984 yılında 3096 sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun ve 1988 yılında Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Erişme Kontrollü Karayolu Yapımı, Bakımı ve İletilmesi ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliği ile ilk olarak elektrik ve karayolları alanında uygulamasını bulmuş daha sonra YİD usulünün genel çerçevesi 1994 yılında çıkarılan 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin YİD Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun ile Kanunun Usul ve esaslarına ilişkin karar ile çizilmiştir.

6428 Sayılı Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İş Birliği Modeli ile Tesis Yaptırılması, Yenilenmesi ve Hizmet Alınması Hakkında Kanun ve 6282 sayılı Uygulama Yönetmeliği ile sağlık tesislerinin Yap-Kirala-Devret usulü ile yapılmasının çerçevesi belirlenmiştir.Yap-İşlet Modeli ise 4283 sayılı Yİ Modeli ile Elektrik enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun ve Yönetmelikçe düzenlenmiştir. 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun ile özelleştirmeler ve 5335 sayılı Kanunun 33. Maddesi(havaalanlarının işletme hakkı devri),4458 Sayılı Gümrük Kanunun 218/A Maddesi- Gümrük Kapılarının İşletme Hakkı Devri düzenlenmiştir. KÖİ modelinde uygulanan YİD, YKD, Yİ ve İHD usulleri çerçevesinde mevzuatın parça parça olarak

düzenlendiği genel bir çerçeve oluşturulmadığı anlaşılmıştır. Ancak mevzuat bunlarla sınırlı değildir. KÖİ modellerinde hazinenin borç üstlenimi 4749 Sayılı Kamu Finansmanı Ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanunun 8/A maddesince düzenlenmiş ve Kamu Özel İş Birliği modeli ile yapılan kamu hizmetlerinin sunumuna ilişkin işlemlerin muhasebeleştirilmesi Muhasebe Yönetmeliğine (GYMY) göre hazırlanan Muhasebat Genel Müdürlüğü 45 nolu tebliğince düzenlenmiştir.

Türkiye’de KÖİ alanında dağınık mevzuatı birleştirici ve en kapsamlı “Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Kamu Kesimi ve Özel Sektör İşbirliği Modelleri Çerçevesinde Gerçekleştirilmesine İlişkin Kanun Tasarı Taslağı” Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) tarafından 2007 yılında hazırlanmış ancak Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde (TBMM) kanunlaşmamıştır. İmtiyaz ve farklı modeller adı altında bunca zaman uygulanarak gelmiş, geçmiş bu kadar köklü bir modelin kapsamlı bir mevzuat açısından eksik kalması, modelin daha karmaşık hale gelmesine sebep olabilecektir.

1.5.1. Türkiye’de Kamu Özel İşbirliği Mevzuatı ile Şirketlere ve Finansörlere Sağlanan Avantajlar

Kamu Özel İşbirliği mevzuatı ile devlet tarafından özel şirkete borç üstlenimi, uyuşmazlıklarda tahkim uygulaması, vergi-harç muaflığı, katkı payı ve garanti ödemeleri gibi yollar ile birden fazla avantaj sağlayarak, modele şirketlerin ve finansörlerin katılımı teşvik edilmiştir. Ayrıca mevzuat hükümleri ile Kamu Özel İşbirliği modeli ile yapılacak işlerin kapsamı gitgide genişletilmiştir.

13.06.1994 tarihli Resmi Gazete (RG)’de yayımlanarak yürürlüğe giren 3996 sayılı Kanun’un 2. Maddesi ile KÖİ modeli projelerinin kapsamı genişletilmiştir.

Kongre merkezi, kültür ve turizm yatırımları, ticari bina ve tesisler, spor tesisleri, yurtlar, tema parklar, balıkçı barınakları, silo ve depo tesisleri, jeotermal ve atık ısıya dayalı tesisler ve ısıtma sistemleri, elektrik üretim, iletim, dağıtım ve ticareti maden ve işletmeleri, fabrika ve benzeri tesisler, çevre kirliliğini önleyici yatırımlar, otoyol, trafiği yoğun karayolu, demiryolu ve raylı sistemler, gar kompleksi ve istasyonları, teleferik ve telesiyerj tesisleri, lojistik merkezi, yeraltı ve yerüstü otoparkı ve sivil kullanıma yönelik deniz ve hava alanları ve limanları, yük ve/veya yolcu ve yat limanları ile kompleksleri, Kanal İstanbul ve benzeri su yolu projeleri, sınır kapıları ve gümrük tesisleri, milli park (özel kanunu olan hariç), tabiat parkı, tabiatı koruma alanı ve yaban hayatı koruma ve geliştirme

sahalarında planlarda öngörülen yapı ve tesisleri, toptancı halleri... (3996 sayılı Kanun, 1994,md. 2).

2008 ve 2018 tarihlerinde yapılan değişiklikle yukarıdaki mevzuat hükmü eklenerek KÖİ modeli ile yapılacak projeler arttırılmıştır.

3996 sayılı Kanun'a 31/3/2012 tarih ve 6288/3. Maddesinde yapılan değişiklikle aşağıdaki mevzuat hükmü eklenmiştir.

Kamu Özel İş Birliği yatırımlarına ilişkin düzenlenen sözleşmelerin süresinden önce fesih edilmesi ile proje idarece devir alınırsa, özel sektöre yurtdışından sağlanan yatırım finansmanının maliyetlerinin de idare tarafından karşılanması söz konusu olacaktır (3996 sayılı Kanun, 1994,md. 11/A). Kanun maddesi ile devlet tarafından borç üstlenimi garantisi verildiğinden projelere finansör bulmak kolaylaşmış olacak ve şirketlerin kredi geri ödemelerine ilişkin riskleri de ortadan kaldırılmış olacaktır.

21/02/2013 tarihli RG'de yayımlanarak yürürlüğe giren 6428 sayılı Kanun'un Uygulama Yönetmeliği'nin 67. Maddesi ile KÖİ projelerinde uyuşmazlık durumunda dava yeri belirlenmiştir. "Sözleşmenin uygulanması sırasında taraflar arasında doğabilecek hukuki ihtilaflarda Türk hukuku uygulanır ve ihtilafların çözümünde Türkiye Cumhuriyeti mahkemeleri görevli ve yetkilidir. Ancak, taraflar ihtilafların esasına Türk hukukunun uygulanması kaydıyla ihtilafların 21.6.2001 tarihli ve 4686 sayılı Milletlerarası Tahkim Kanunu çerçevesinde çözümlenebileceğini kararlaştırabilirler"(6282 Sayılı Yönetmelik, 2014,md. 67).Yönetmelikte belirtilen hüküm ile davaların Türkiye dışında görülmesinin önü açılmıştır. Böylece idare ile şirket arasında imzalanan bazı sözleşmeler ile uyuşmazlıkların çözüm yeri olarak yurtdışındaki mahkemeler belirlenmiştir.

492 sayılı Harçlar Kanun'unda 28.11.2017-7061/31 sayılı yapılan değişiklikle belirtilen; "Kamu özel iş birliği projelerinin finansmanı için yurt dışında ihraç edilen menkul kıymetler karşılığında fon temin etmek üzere kurulan özel amaçlı kuruluşların, bu fonları proje yüklenicisi firmalara kullandırmasına ilişkin işlemler ile bunların teminatı ve geri ödenmesine ilişkin işlemler, yargı harçları hariç, bu Kanunda yazılı harçlardan müstesnadır"(492 sayılı Kanunun,md.123/12).Hükmü ile fon kullanımında

Harç muafiyeti sağlanarak şirketlerin borçlanmasına yönelik maliyetler azaltılmıştır.

3065 sayılı Katma Değer Vergisi(KDV) Kanun’unda,31.3.2012-6288/1 md.yapılan değişiklik ile KÖİ projelerinde KDV uygulaması düzenlenmiştir.

KÖİ ile yapılan projelere ilişkin maddenin yürürlüğe girdiği tarihten önce ihale ilanı yayımlanmış ancak teklif alınmamış olanlar ile 31.12.2023 tarihine kadar ihale ilanı yayımlanacak olanların; projenin yapımını üstlenen şirketlere yatırım döneminde proje kapsamında yapılan mal teslimleri ve hizmet ifaları katma değer vergisinden muaf tutulmuştur(3065 sayılı Kanun,2012,md. Geçici 29). Kanun maddesi ile KÖİ modeli kapsamında yapılacak projeler için yatırım döneminde görevli şirket tarafından yapılan mal ve hizmet alımları ile hizmet ifaları KDV’den istisna tutularak şirketin maliyetleri düşürülmüştür.

2011/1807 sayılı 3996 sayılı BazıYatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanununun Uygulama Usul ve Esaslarına İlişkin Kararda tanımlanan; “Katkı Payı: Görevli şirketin ödediği mal ve hizmet bedelinin mal veya hizmetten yararlananlar tarafından tamamen veya kısmen ödenmesi mümkün olmayan yatırımlar için yapılacak görevlendirmelerde mal veya hizmetten yararlananların tüketim veya kullanım miktarlarıda dikkate alınarak belirlenen idare tarafından görevli şirkete tamamen veya kısmen yapılan ödemeyi ifade eder” (2011/1807 sayılı Karar,md. 4/1).Bu uygulama ile KÖİ projelerini yapan şirketin hizmetten yararlananlardan karşılanamayan bedeller için idare sorumlu kılınmış, kullanım bedelleri güvence altına alınmıştır.Mevzuat hükümleri ile KÖİ modelinin kapsamı genişletilmek ve yüklenici şirkete avantajlar sağlanmak sureti ile KÖİ modeline katılım teşvik edilmiştir.

BÖLÜM II

TÜRKİYE'DE VE DÜNYA'DA KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİ MODELİNİN UYGULAMA ALANLARI

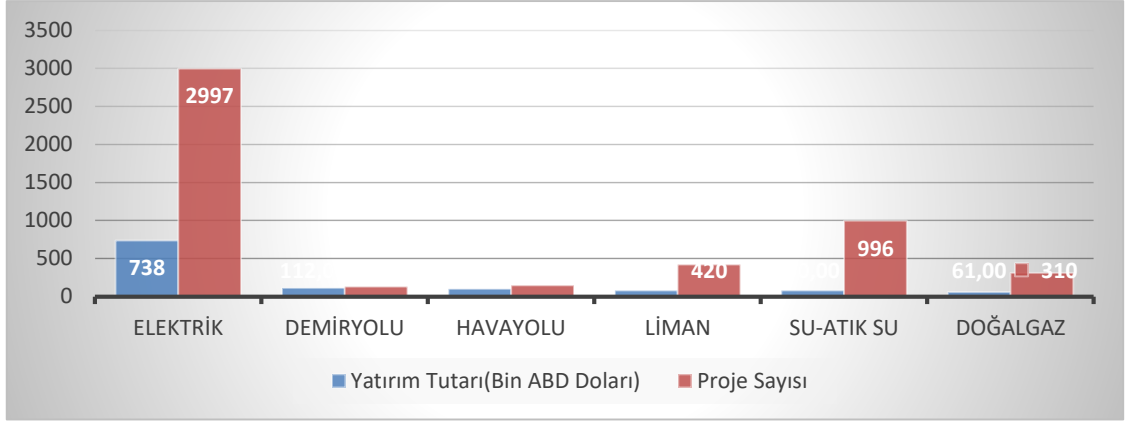
2.1. Gelişmekte Olan Ülkelerde Kamu Özel İş Birliği Projeleri ve Sektörlere Göre Dağılımı

Özelleştirme politikaları çerçevesinde artan kamu hizmetlerinin(elektrik üretimi, havaalanı, sağlık sektörü, liman, karayolu vb.) yoğunluğu KÖİ modeli ile gerçekleştirilmiştir. Ülkemizde elektrik üretiminde kamunun payının azalması yanında modelin dokunduğu diğer bir alanda yüksek maliyetli havalimanlarıdır(Kalkınma Bakanlığı,KÖİ ÖİKR,2014:xv).

Dünyada nüfusun artması,altyapı yatırımına olan ihtiyacıdaarttırmış, bu ihtiyacı karşılamaya yönelik bütçenin kısıtlı olması nedeni ile hem gelişmiş ülkelerde hem gelişmekte olan ülkelerde bu model tercih edilmiştir. Dünya Bankası tarafından eğitim ve sağlık sektörü dışarda tutulmak sureti ile 1990-2017 nin ilk yarısı arasında gelişmekte olan ülkelerde 5800 KÖİ projesi gerçekleştirilmiştir.

Gelişmekte olan ülkeler de finansal kapanışı gerçekleştirilen projelerin yatırım tutarlarının sektörel dağılımında ilk sırayı elektrik altyapı yatırımları alırken sırasıyla karayolu, demiryolu, havalimanı ve liman projeleri takip etmektedir. Proje sayısı itibariyle bakıldığında elektrik altyapı sektörü başat sektör olurken, bunu su ve atık su projeleri ile karayolu izlemektedir.2017 senesindeki sektörel dağılımda ise elektrik altyapı sektörü öncü olurken, karayolları ikinci sırada yer almaktadır. En az yer bulan ise telekomünikasyon, demiryolu ve havalimanı projeleridir (Dünya Bankası PPP Raporu, 2017).

1990-2018 (ilk yarısı) yıllarında Gelişmekte Olan Ülkelerde 6.135 KÖİ projesi gerçekleştirildiği söz konusu projelerin toplam yatırım tutarının 1.491.000.000,00dolar olduğu açıklanmıştır. En çok yatırım tutarına sahip ülkelerin başında Brezilya, Hindistan, Çin, Türkiye ve Meksika gelmektedir (KÖİ Raporu,2018, s.5).



Grafik 1. Gelişmekte olan ülkelerde sektörler bazında kamu özel iş birliği projelerinin sayısı ve yatırımtutarları(1990-2018)

Kaynak: Dünya Bankası,2018

1990-2018 döneminde en yüksek yatırım tutarı yaklaşık 738 milyon dolar ile elektrik sektörüne yapılmıştır. Bunu 112 milyon dolar ile demiryolu ve 102 milyon dolar ile havayolunun takip ettiği son olarak 62 milyon dolar ile doğalgaz sektörüne yatırım yapıldığı, proje sayısında yine elektrik sektörünün 2997 proje ile başı çektiği, 130 proje ile demiryolunun en sonda yer aldığı Grafik 1’de gösterilmiştir(KÖİ Raporu, 2018, s.6).

2.2. Avrupa’da Kamu Özel İş Birliği Projeleri Ve Sektörlere Göre Dağılımı

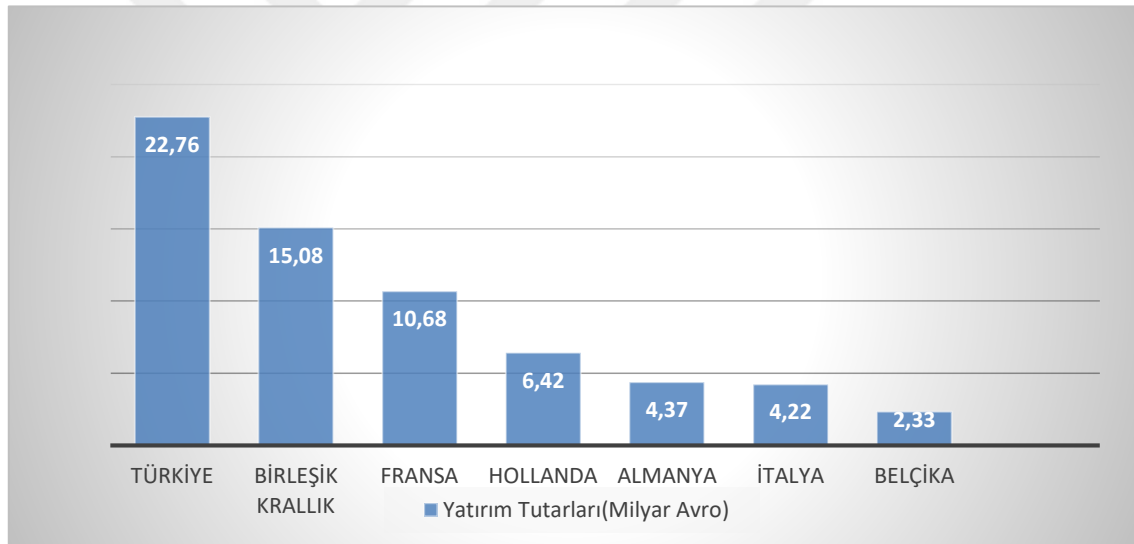
Avrupa’da da KÖİ modeli sağlık, ulaştırma, eğitim, genel kamu hizmetleri vb. farklı alanlarda uygulanmış ve başta İngiltere olmak üzere Fransa,İtalya,Almanya gibi birçok ülkedeki farklı projelerde yer edinmiştir.EPEC verilerine göre Avrupa’da 1765 proje finansal kapanışa ulaşmıştır (11.Kalkınma Planı, KÖİ ÖİKÖR,2019, s.23).

Avrupa’da 1990-2016 yıllarında finansal kapanışa ulaşan KÖİ yatırım tutarları sektörel olarak incelendiğinde; ulaştırma harcamalarını sağlığın takip ettiği, 3. ve 4. Sırada ise eğitim ve çevrenin yer aldığı tespit edilmiştir.Aynı yıllarda finansal kapanışa ulaşan KÖİ projelerinin sayısal dağılımına bakıldığında öncü sektörün eğitim olduğu, bunu sağlık ve ulaştırmanın takip ettiğitespit edilmiştir. 2016 yılında finansal kapanışa ulaşan KÖİ projelerinin sayısının sektörel dağılımı incelendiğinde; birinci sıradaki eğitim sektörünü, sağlıkve ulaştırma hizmetlerinin takip ettiği görülmüştür.

Avrupa’da 2015 yılı itibari ile proje sayısı en fazla olan ülke İngiltere olurken, Türkiye onu takip etmektedir.2016 yılında ise Türkiye proje sayısında 5.sırada yer almıştır.

KÖİ modelinin proje sayısı kapsamında, Türkiye’de enerji üretim tesisleri, Gelişmekte olan ülkelerde elektrik altyapı yatırımlarıve Avrupa’da ise eğitim sektörü başı çekmektedir.

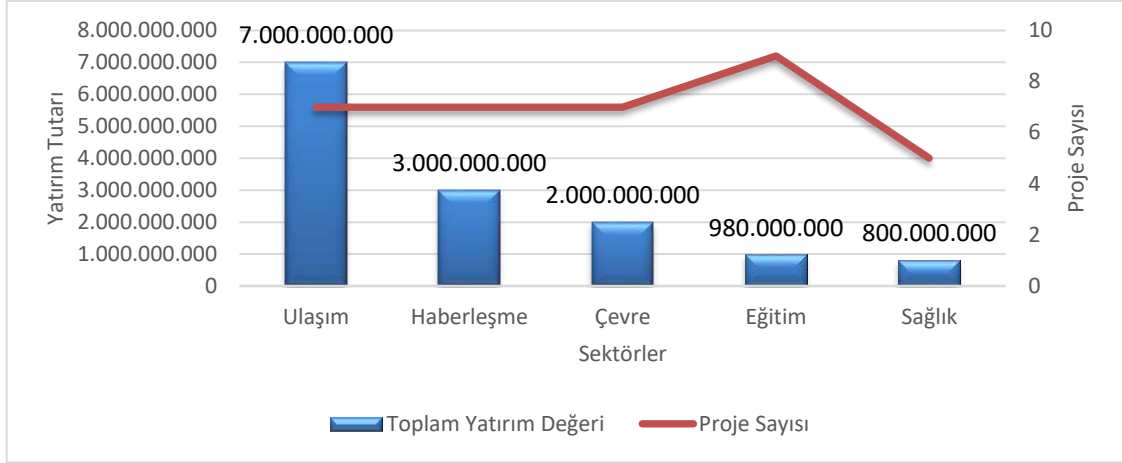
Avrupa da finansal kapanışa ulaşan KÖİ projelerinin toplam tutarı 2018 yılı için 14,6 milyar Avro’yu bulmuştur. Bu projelerden 2018 yılında 500 milyon avro ve üzerinde sekiz finansal kapanışı yapılan proje içinde iki tanesinin Türkiye’de yer aldığı ve 3,1 milyar Avro ile Çanakkale Köprüsü ve 1,2 milyar Avro ile Ankara-Niğde Otoyolu projelerinin en yüksek değerlere sahip olduğu görülmüştür (EPEC,2018, s.1).



Grafik 2. Avrupa ülkeleri yatırım tutarları (2014-2018)

Kaynak: EPEC,2018

Avrupa’da 2014-2018 dönemi yatırım değeri kıyaslamasında 22,76 milyar Avro ile Türkiye’nin en fazla paya sahip olduğu ve Birleşik Krallık’ın onu 15,08 milyar Avro ile takip ettiği Grafik 2’de gösterilmektedir.



Grafik 3. Avrupa'da kamu özel iş birliği projelerinin sektörel bazda yatırım tutarları ve finansal kapanışa ulaşan proje sayısı (2018)

Kaynak: EPEC, 2018

Grafik 3'de; Avrupa'nın 2018 yılı içinde 7 milyar Avro ile ulaşım sektörü en büyük paya sahip sektör iken finansal kapanışa ulaşan 7 proje sayısı ile son yılların en düşüğünde olduğu görülmektedir. Eğitim ise 9 proje sayısı ile en fazla finansal kapanışa ulaşan sektörler arasında yer almaktadır.

2.3. Türkiye'de Kamu Özel İş Birliği'nde Uygulanan Modeller İle Sektör Bazında Yatırım Tutarları ve Proje Sayıları

Ülkemizde birçok altyapı yatırımının imtiyaz usulü ile özel kesim tarafından yapılması ile başlayan süreç 1980'lerde yerini Yap İşlet Devret (YİD) modeline bırakmıştır. Artan hizmet talepleri, küresel krizler ve kamunun verimsizliği birleşince bu modele duyulan ihtiyaç gitgide artmıştır. Türkiye'de KÖİ alanında "YİD, YKD, Yİ VE İHD" modelleri uygulanmaktadır. Elektrik enerjisi üretiminde Yİ modeli, otoyol, havaalanı, liman, köprü, tünel vb. hizmetlerde YİD modeli, sağlık sektöründe son zamanlarda önemli bir yer kazanan Şehir Hastaneleri ve Sağlık Kampüslerinde ise YKD modeli uygulanmaktadır (Kalkınma Bakanlığı, KÖİ Raporu, 2017, s.21-22).

Yap-İşlet-Devret Modeli (YİD) gelişmiş bir teknoloji veya daha fazla kaynak ihtiyacı duyulan projelerin devlete ait bir arazi üzerinde özel sektör tarafından inşa edilip belli bir süre işletilmesini ifade etmektedir. Bu model şirketçe finanse edilen

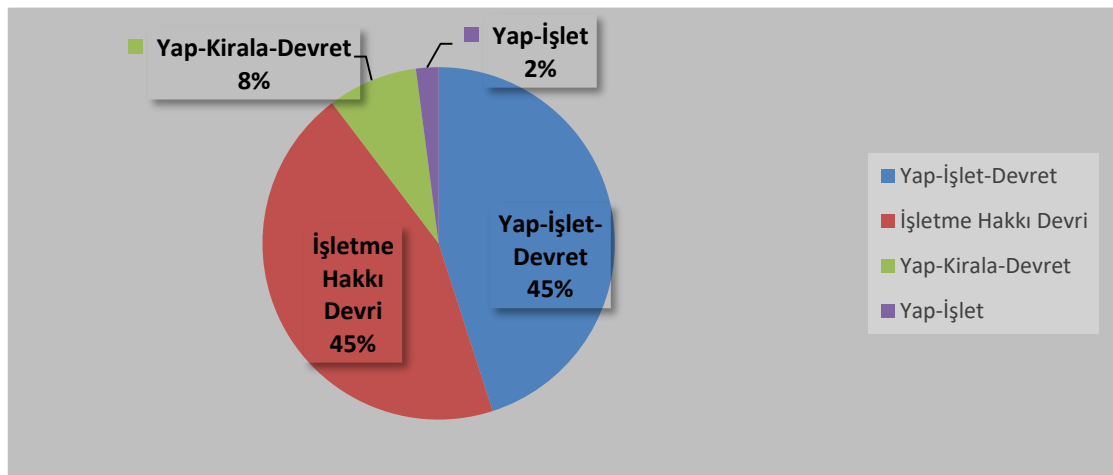
yatırım maliyetinin kullanıcılar tarafından sözleşme süresi içerisinde belirlenen hizmet bedeli üzerinden üretilen mal veya hizmetin satın alınması yolu ile ödenmesi sürecine dayanır. Yapılan projenin işletme süresi sonunda bedelsiz olarak kamuya devredilmesi söz konusu olacaktır.

Yap-Kirala-Devret Modeli(YKD) Hazinesinin özel mülkiyetindeki taşınmaz üzerinde görevli şirkete üst hakkı verilmek sureti ile şirketçe inşa edilip işletilen tesise, işletme süresi içerisinde kamu tarafından kira ödenmesi ve tesisin sözleşme süresi sonunda kamuya devredilmesi sürecine dayanır.

Yap-İşlet Modeli(Yİ) Mülkiyeti şirkete ait olmak üzere,elektrik enerjisi santrallerinin kurulması, işletilmesi ve üretilen elektrik enerjisinin devletçe satın alınmasına dayanan bir modeldir. Sözleşme sona erdiğinde tesis özel şirkette kalmaya devam eder.

İşletme Hakkının Devri(İHD) Devletin mülkiyetindeki tesisin kamu hizmetinin sunumunun devamlılığı için işletme hakkının belirlenen bedel üzerinden belirlenen süre içinde özel sektör birimine devredilmesine dayanır. Mülkiyet kamuda kalmaya devam eder (KÖİ Raporu,2017, s. 21-22).

Türkiye’de Kamu Özel İş Birliği uygulaması ile yapılan projeler yukarıda bahsi geçen dört model çerçevesinde yürütülmektedir. Bu modeller Grafik 4’de gösterilmiştir.



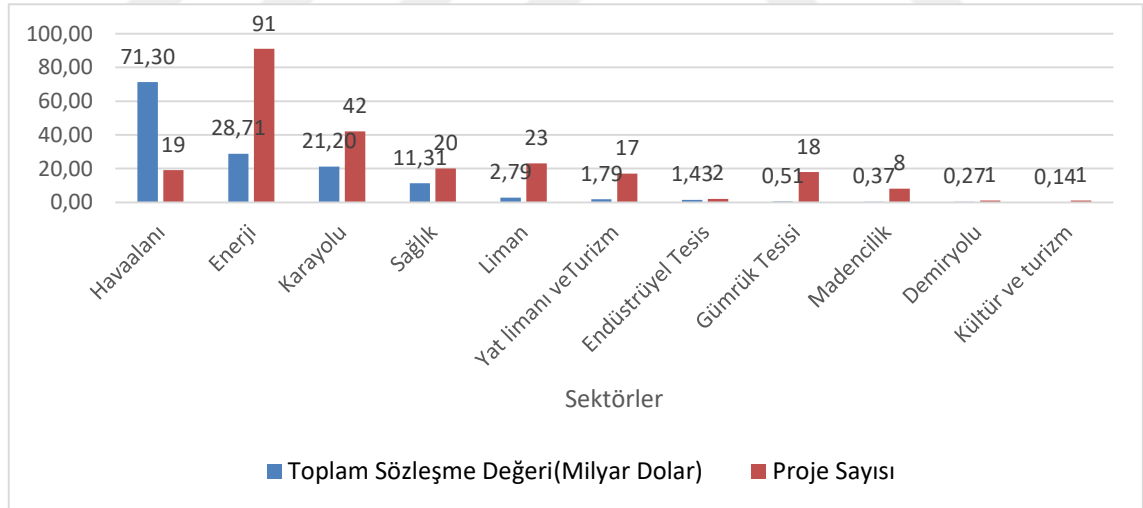
Grafik 4. Uygulama sözleşmeleri imzalanmış kamu özel iş birliği projelerinin modellere göre dağılımı(1986-2018)

Kaynak: KÖİ Raporu,2018

Türkiye’de 1986-2018 yıllarında 210 adet işletmede 32 adet yapım aşamasında toplam 242 KÖİ projesi içinde 109 proje ile Yap-İşlet-Devret Modeli ilk sırada yer almaktadır. Onu 108 proje ile İşletme Hakkı Devri, 20 proje ile Yap-Kirala-Devret ve 5 proje ile Yap-İşlet Modeli izlemiştir.

Grafik 5’de gösterildiği gibi; uygulama sözleşmesi imzalanan projelerin başında 91 adet enerji üretim tesisi, 42 adet otoyol ve hizmet tesisi, 23 adet liman, 20 adet sağlık tesisi, 19 adet havaalanı, 18 adet sınır kapısı, 17 adet yat limanı ve turizm tesisi, 8 adet madencilik, 2 adet sanayi tesisi, 1 demiryolu ve 1 kültür ve turizm tesisinin bulunduğu açıklanmıştır (Kalkınma Bakanlığı KÖİ Raporu, 2018, s. 29-30).

1986-2018 döneminde toplam 242 KÖİ projesinin yatırım tutarı 63,8 milyar dolar iken, toplam sözleşme değerinin(yatırım tutarı+kamuya ödenecek tutar) 139,8 milyar dolar olduğu 2018 KÖİ raporunda belirtilmiştir. Sözleşme değerleri içinde 71,3 milyar dolar ile havaalanı projeleri Grafik 5’de gösterildiği gibi başta yer almaktadır. Havaalanlarını 28,7 milyar dolar ile enerji tesisleri ve 21,2 milyar dolar ile otoyollar izlemektedir (Kalkınma Bakanlığı KÖİ Raporu, 2018, s. 29-30).



Grafik 5. Türkiye’de köi projelerinin sektörel düzeyde sözleşme değerleri(milyon avro) ve proje sayıları (1986-2018)

Kaynak: KÖİ Raporu, 2018

Türkiye’de KÖİ projelerinin sektörlere göre yatırım ve sözleşme tutarları en son verileri Tablo 2’de yer aldığı gibi Strateji ve Bütçe Başkanlığı (SBB)’ınca açıklanmıştır.

Tablo 2

KÖİ Projelerinin Sektörlere Göre Yatırım ve Sözleşme Tutarları

SEKTÖR	Sözleşme Değeri (\$)	Yatırım Tutarı (\$)	FARK(\$)
Karayolu	24.092.109.754,37	23.329.426.427,05	762.683.327,32
Havaalanı	73.345.136.441,42	19.167.991.278,97	54.177.145.162,45
Yat Limanı ve Turizm Tesisi	2.171.997.466,39	1.257.960.690,59	914.036.775,80
Demiryolu	278.796.501,00	278.796.501,00	0
Kültür ve Turizm Tesisi	291.864.036,62	291.864.036,62	0
Gümrük Tesisi	597.268.906,10	589.653.699,66	7.615.206,44
Endüstriyel Tesis	1.465.022.801,84	1.465.022.801,84	0
Sağlık Tesisi	10.841.941.133,79	10.841.941.133,79	0
Enerji	37.615.751.563,42	18.664.704.164,18	18.951.047.399,24
Liman	4.810.264.878,67	2.119.083.011,79	2.691.181.866,88
Katı Atık	92.115.767,09	92.115.767,09	0
TOPLAM	155.602.269.250,71	78.098559.512,58	77.503.709.738,13

Kaynak: Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı(SBB) KÖİ Verileri

6428 sayılı Kanuna istinaden çıkartılan 2014/6282 sayılı Yönetmeliğin tanımlar bölümünde; “Sözleşme bedeli,sözleşme kapsamında işletme dönemi boyunca yükleniciye ödenecek kullanım bedeli ile mecburi hizmet bedelinin hesaplama dönemi itibarıyla net bugünkü değerleri üzerinden elde edilen toplamını ifade eder”(6282 Sayılı Yönetmelik, 2014,md.4).

Sözleşme bedeli devlet söz konusu projeleri kendisi yapıp işletseydi elde edeceği geliri göstermektedir. 11 sektörün yatırım ve sözleşme değerleri içerisinde altı sektörün sözleşme değerlerinin yatırım maliyetlerinin üstünde olduğu Tablo 2’de gösterilmektedir. Ancak sözleşme değerleri ile yatırım maliyetleri arasındaki farkın

ihalelerde yapılan kırımdan mı yoksa sözleşme bedeli tanımlamasında belirtilen kullanım bedellerinden mi kaynaklı olduğu anlaşılamamıştır.



BÖLÜM III

TÜRKİYE’DE KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİ PROJEMALİYETLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Kamu Özel İş Birliği modeli ile gerçekleştirilen projelerden İdarelerin Faaliyet Raporları ile mali tablolarından kısmen de olsa tespit edilebilen, kullanım bedeli ve garanti ödemeleri ile kamuoyunda geniş bir yer edinen geniş çaplı mevzuat düzenlemesine tabi YİD ve YKD usulleri ile yürütülen sağlık tesisleri ile köprü, tünel, otoyol projeleri konu edilmiştir.

Projeler kapsamında Sağlık Bakanlığı’nın ihalesini gerçekleştirdiği şehir hastanelerinin yatırım tutarları ile yüklenici şirkete yapılan kira ve hizmet bedeli ödemeleri ele alınmıştır. Bakanlığın mali tablolarında yer alan projelere ilişkin taahhütler, kira ve hizmet bedeli ödemeleri, garanti tutarları ile denetim raporları kapsamında tespit edilen muhasebeleştirme hataları karşılaştırılmak sureti ile 2017-2020 döneminde işletmeye açılan sağlık tesisleri incelenmiştir.

Üçüncü bölümün ikinci ve üçüncü başlığında ise; Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı ile bağlı kuruluşu olan Karayolları Genel Müdürlüğü’nce KÖİ modeli ile gerçekleştirilen projeler için verilen taahhütler, yapılan kamulaştırma bedeli, borç üstlenimleri ve yüklenici şirkete yapılacak garanti ödemeleri 2017-2020 dönemi mali tabloları ile İdari Faaliyet raporlarında yer alan tutarlar üzerinden tespit edilmeye çalışılmıştır. Denetim Raporları ile tespit edilen muhasebeleştirme hataları ile mali tablolar karşılaştırmak sureti ile incelenmiştir.

Sağlık, Ulaştırma Altyapı Bakanlığı ile Karayolları Genel Müdürlüğü tarafından gerçekleştirilen projelerin mali tablolara ve faaliyet raporlarına yansıtılan maliyetleri gösterilmeye çalışılmıştır. Ayrıca sağlık tesisleri kapsamında kira ve hizmet bedeli için ayrılan ödeneğin, köprü, otoyol ve tünel yapımında “Cari Transferler” adı altında yapılan garanti ödemelerinin söz konusu Bakanlıkların bütçesi içindeki payına da değinilmiştir.

3.1. Sağlık Bakanlığı Tarafından Gerçekleştirilen Kamu Özel İş Birliği Projeleri

Sağlık Bakanlığınca KÖİ modeli ile gerçekleştirilen Şehir Hastaneleri, özel şirketlere ihale usulü ile 25 yıllık işletme süresi boyunca devredilmektedir. İşletme süresi başlamadan Bakanlığın muhasebe hesaplarına yansıtılmayan ve Yap Kirala Devret usulü ile yaptırılan hastanelerin ilki 2017 yılında işletmeye açıldığından 2017 yılı Sağlık Bakanlığı Bütçesi ve Mali tabloları ile çalışmanın yapıldığı 2020 yılını kapsayan dönemde incelenecektir.

3.1.1. Kamu Özel İş Birliği Modeli ile Yapılan 2017 yılı İtibari ile Faaliyete Geçen Sağlık Tesisleri

Sağlık Bakanlığı 2019 İdari Faaliyet Raporunda; “1.7.Sağlık Yatırım Hizmetleri” alt başlığında yer alan “Şehir Hastaneleri Faaliyetleri” Adana, Elazığ, Eskişehir, Isparta, Kayseri, Manisa, Mersin, Yozgat, Bursa ve Ankara olmak üzere 13.417 yataklı 10 adet Şehir Hastanesinin işletmeye açıldığı, Ankara Etlik, Gaziantep, Konya Karatay, İstanbul İkitelli ve Tekirdağ Şehir Hastanelerinin inşaatının hala devam ettiği, 20 adet KÖİ projesinin uygulama sözleşmesinin imzalandığı, İzmir Tınaztepe Şehir Hastanesinin ise Cumhurbaşkanı onayı beklediği ve Denizli, Samsun, Ordu, Trabzon, Aydın, Diyarbakır, Kayapınar, Antalya, İstanbul Sancaktepe, Rize ve Sakarya Şehir Hastanelerinin ihalelerinin iptal edildiği bu projelerin finansmanının genel bütçeden karşılanacağı açıklanmıştır (Sağlık Bakanlığı İdari Faaliyet Raporu, 2019, s.162).

2020 yılında ise Konya Karatay, İstanbul İkitelli ve Tekirdağ Şehir Hastanelerinin işletmeye açıldığı ile ilgili verilere ulaşılmıştır. Böylece 2017-2020 döneminde toplam 13 adet şehir hastanesi faaliyetine başlamıştır.

Kamu Özel İş Birliği modellerinden “Yap-Kirala-Devret” usulü ile sağlık alanında yapımına devam edilen yedi adet ve işletme aşamasında bulunan 13 adet toplam 20 adet projenin yatırım tutarı ve sözleşme değeri Tablo 3’de gösterildiği gibi yaklaşık 11,3 milyar dolardır. İşletmeye açılan 13 adet şehir hastanesinin yatırım tutarı

6.869.202.789,00 dolar ve yatak sayısı toplam 17.417 adet olarak Tablo 3’de gösterilmiştir.

Kalkınma Bakanlığı 2016 KÖİ raporunda YKD modeli ile yapılan 17 adet sağlık tesisi için devletin görevli şirkete bugünkü değerle yaklaşık 27 milyar dolar kira bedeli ödeyeceği belirtilmiştir. 2017 KÖİ raporunda ise YKD modeli ile yapılan 18 adet sağlık tesisi için devletin görevli şirkete bugünkü değerle yaklaşık 30 milyar dolar ödeme yapacağı açıklanmıştır(Kalkınma Bakanlığı KÖİ Raporları, 2016, s.26).

Bakanlığın yapımı tamamlanan şehir hastaneleri için 25 yıllık işletme süresince yüklenici şirkete yapacağı kullanım ve hizmet bedeli ödemeleri KÖİ raporlarına konu edilmiştir.

Tablo 3

KÖİ Modeli ile Yaptırılan Hastanelerden Yapım ve İşletme Aşamasında Olanların Yatırım Tutarları (2017-2020)

Şehir Hastaneleri-Sağlık Kampüsü	Yatırım Tutarı(dolar)	İşletmeye Başlama Tarihleri	Yatak Sayısı (Adet)
Manisa	217.890.955,00\$	2018	558
Elazığ	390.774.052,00\$	2018	1040
Eskişehir	461.138.906,00\$	2018	1081
Kayseri	498.131.439,00\$	2018	1584
Adana	669.056.131,00\$	2017	1550
Mersin	374.426.999,00\$	2017	1250
Yozgat	178.958.655,00\$	2017	584
Isparta	309.784.683,00\$	2017	755
Ankara-Bilkent	1.288.701.058,00\$	2019	3660
Bursa	399.485.953,00\$	2019	1355
İkitelli	1.559.616.440,00\$	2020	2682
Karatay	269.438.959,00\$	2020	838
Tekirdağ	251.798.559,00\$	2020	480
İşletmeye Açılan (13 adet)	6.869.202.789,00\$		17417
Yapım Aşamasında (7 adet)	4.438.054.804,00\$		
TOPLAM	11.307.257.593,00\$		

Kaynak: Kamu Özel İş Birliği Raporları, 2016-2018

Tablo 3’de 2020 yılı itibari ile faaliyete geçen 13 adet şehir hastanesinin yatırım tutarları Kalkınma Bakanlığı 2017-2018 Kamu Özel İş Birliği Raporlarında yer alan tutarlar üzerinden yaklaşık olarak tespit edilmiştir. Hastanelerin yatırım maliyetleri yapıların inşası yıllara yaygınolduğundan, yapımı devam eden hastanelerin yıllar itibari ile yatırım tutarları da değişmektedir. Yapım süresi uzayan hastanelerin ise yatırım maliyetlerinin güncelenip güncellenmediği bilinmemektedir.

3.1.2.Kamu Özel İş Birliği Modeli ile Yapılan Hastaneler İçin Ödenen Kullanım Bedelleri

Sağlık Bakanlığının mali tablolarında yer alan 2017 yılı Aralık - 2020 yılı Aralıkdöneminin Bütçe Giderlerinin Fonksiyonel Sınıflandırılması tablosunda YKD modeli ile yaptırılan hastaneler için şirkete ödenecek kira ve hizmet Bedellerinin Tablo 4’de ki gibi mali tablolara kaydedildiği görülmektedir.

Tablo 4

KÖİ modeli ile Yapılan Hastaneler için Şirketlere Ödenen Kira ve Hizmet Bedelleri (2017-2020)

Bütçenin Fonksiyonel Sınıflandırılması	YKD Modeli ile Yapılan Hastanelerin Kira Bedelleri(TL)	YKD Modeli ile Yapılan Hastanelerin Hizmet Bedelleri(TL)	Görevli şirketlere Ödenecek Kira ve Hizmet bedeli(TL)
2017-Aralık	124.721.247,14	185.609.969,81	310.331.216,95
2018-Aralık	1.152.652.117,03	1.047.948.486,41	2.200.600.603,44
2019-Aralık	2.755.865.554,41	2.332.180.599,52	5.088.046.153,93
2020-Aralık	5.516.017.407,61	3.222.851.242,99	8.738.868.650,60
TOPLAM	9.549.256.326,19	6.788.590.298,73	16.337.846.624,92

Kaynak: Sağlık Bakanlığı Mali Tabloları, Bütçe Giderlerinin Fonksiyonel Sınıflandırılması, 2017-2020

2017-2020 dönemi itibari ile işletme aşamasında olan Tablo 3’de yer alan 13adet sağlık tesisi için yapılan yatırımın 6.869.202.789,00 dolar(dolar kuru 2018 ortalama;4,82 TL 33.109.557.442,98 TL) olduğu görülmüştür.Yatırım maliyetleri fazla ve yapım süresi uzun olan ve devlet bütçesinden karşılamak yerine şirketlere yaptırılan hastaneler için; Tablo 4’de idarenin yüklenici şirkete dört yıl için 16.337.846.624,92 TL kullanım bedeliödediği görülmektedir.Şirketin hastanelerin yapımı için harcadığı tutar ile kamu hizmetlerinin sunumunun daha ucuza mal edildiği ve devlete ek maliyet getirmediği düşünülse de işletmeye açılan şehir hastanelerinin kira ve hizmet bedelleri için şirkete 4 yıl için yapılan ödeme mali tablolarında gösterilmektedir.

Tablo 5

Hastanelerin Kira ve Hizmet Bedelleri İçin Ayrılan Ödenek ve Yıllar İtibari ile Oransal Artış

Sağlık Bakanlığı Bütçe Tahminleri	2018 Milyar TL	2019 Milyar TL	2018- 2019(%)	2020 Milyar TL	2019-2020 (%)
Cari Transferler- Yurtdışına Yapılan Transferler YKD Kira Bedelleri	1.274.684	3.680.000	%188	7.575.000	%106
Sermaye Giderleri- GayrimenkulSermaye Üretim Giderleri YKD Hizmet Bedelleri	1.269.633	2.470.000	%94	6.500.000	%163
TOPLAM	2.544.317	6.150.000	%142	14.075.000	%128

Kaynak: Merkezi Yönetim Bütçe Kanunları, Sağlık Bakanlığı Bütçe Tahminleri,2018-2020

Tablo 4 ve 5’de yer alan Şehir Hastaneleri için yapılacak kira ve hizmet bedeli ödemeleri 2018-2020 dönemi için bütçe tahminlerinin altında gerçekleşmiştir.

Yap Kirala Devret Modeli ile yapılan şehir hastaneleri için 2019 yılında yüklenici firmaya kira bedeli olarak ayrılan ödeneğin 2018 yılında ayrılan ödeneğe göre %188 arttığı, 2019 yılında yükleniciye hizmet bedeli olarak ayrılan ödeneğin ise 2018 yılında ayrılan ödeneğe göre %94 arttığı ve 2020 yılında yükleniciye kira ödemesi için ayrılan ödeneğin 2019 yılına oranla %106 arttığı ve hizmet bedelinin ise %163 arttığı Tablo 5’de görülmektedir.

Tablo 6

Hastanelerin Kira ve Hizmet Bedellerinin Sağlık Bakanlığı Bütçesi İçindeki Payı (2018-2021)

Yıl	Kira ve Hizmet Bedelleri İçin Ayrılan Ödenek(TL)	Sağlık Bakanlığı Bütçe Tahminleri (TL)	Kira ve Hizmet Bedellerinin Bütçe İçindeki Payı(%)
2018	2.544.317.000,00	37.571.386.000,00	%6,8
2019	6.150.000.000,00	48.437.276.000,00	%12,7
2020	14.075.000.000,00	58.876.000.000,00	%23,9
2021	16.960.000.000,00	77.615.519.000,00	%21,8

2018 yılı Merkezi Yönetim Bütçesinden Sağlık Bakanlığı için ayrılan 37.571.386.000,00 TL’nin şehir hastanelerinin kira ve hizmet bedelleri için ayrılan 2.544.317,00 TL’ye oranının %6,8 olduğu, 2019 yılı Merkezi Yönetim Bütçesinden Sağlık Bakanlığı için ayrılan 48.437.276.000,00 TL’nin şehir hastanelerinin kira ve hizmet bedelleri için ayrılan 6.150.000,00 TL’ye oranının %12,7 olduğu, 2020 yılı bütçe tahminlerinde Sağlık Bakanlığı bütçesine konulan 58.876.000.000,00 TL’den 14.075.000,00 TL kullanım bedelleri için ayrıldığı ve bütçeye oranının %23,9 olduğu, 2021 yılı bütçe tahminlerinde Sağlık Bakanlığı bütçesine konulan 77.615.519.000,00 TL’den 16.960.000,00 TL kullanım bedelleri için ayrıldığı ve bütçe içindeki oranının %21,8 olduğu Tablo 6’da görülmektedir.

2020 yılında faaliyete geçen üç adet şehir hastanesi (Karatay, İstanbul Başakşehir, Tekirdağ) daha olduğu toplam da 13 adet şehir hastanesinin hizmete girdiğine dair verilere ulaşılmıştır. Bu sebeple Tablo 4’de yer alan ve üçer aylık dönemlerin (Ocak,Nisan,Temmuz,Ekim) ilk aylarında peşin olarak ödenen tutarların dört tane 2017 yılı, dört tane 2018 yılı,iki tane 2019 yılı ve üç tane2020 yılı itibari ile faaliyete geçen sağlık tesislerini kapsadığı düşünülmektedir. 2017/Aralık-2020/Aralık döneminde KÖİ modeli ile yapılan sağlık tesisleri için şirketlere kira ve hizmet bedeli olarak toplam 16.337.846.624,92 TL ödeme yapılmıştır. Dört yıl için şirketlere yapılan ödeme yıllık ortalama 4.084.461.656,23 TL ($16.337.846.624,92/4$) hesaplanarak tesislerin 25 yıl şirket tarafından işletileceği ve herşeyin sabit kaldığı düşünüldüğünde dahi bugünkü değerle yaklaşık 102 milyar TL($4.084.461.656,23*25$) şirketlere ödeme yapılacağı tahmin edilmektedir.Yıllar itibari ile işletmeye açılan şehir hastanesi sayısı,döviz kuru ve enflasyonun artış olasılığı nedeni ile şirketlere ödenecek kullanım bedellerinin de artması beklenebilir.

Tablo 7

Merkez Bankası(MB) Mayıs Ayı Beklenti Anketine Göre Döviz Kuru Artışı

MB Mayıs ayı Döviz Kuru Beklenti Anketine Göre Yıllık Yüzde(%) Artış Oranı	
2021 Aralık Döviz Kuru Beklentisi	8,71
12 Ay Sonrası için Döviz Kuru Beklentisi	8,95
Artış Oranı(%)	%2,76

Kaynak:MB Mayıs Ayı Beklenti Anketi

MB 2020 yılı Mayıs Ayı Beklenti Anketine göre yıl sonu ve bir sonraki yıl döviz kuru beklentisi baz alınarak döviz kuru artış oranı yıllık %2,76 olarak hesaplanmıştır.YKD Modeli için yükleniciye18 adet sağlık tesisi için 25 yıllık kullanım bedeli olarak 30 milyar dolar ödeneceği KÖİ raporunda açıklanmıştır. 25 yıl için toplam 30 milyar dolar olarak hesaplanan tutarın yıllık ortalama 1.200.000.000,00 dolar ($30.000.000.000/25$ yıl) üzerinden şirkete kullanım bedeli olarak ödendiği

düşünüldüğünde,her yıl döviz kuru oranında artması veya azalması söz konusu olabilecektir.

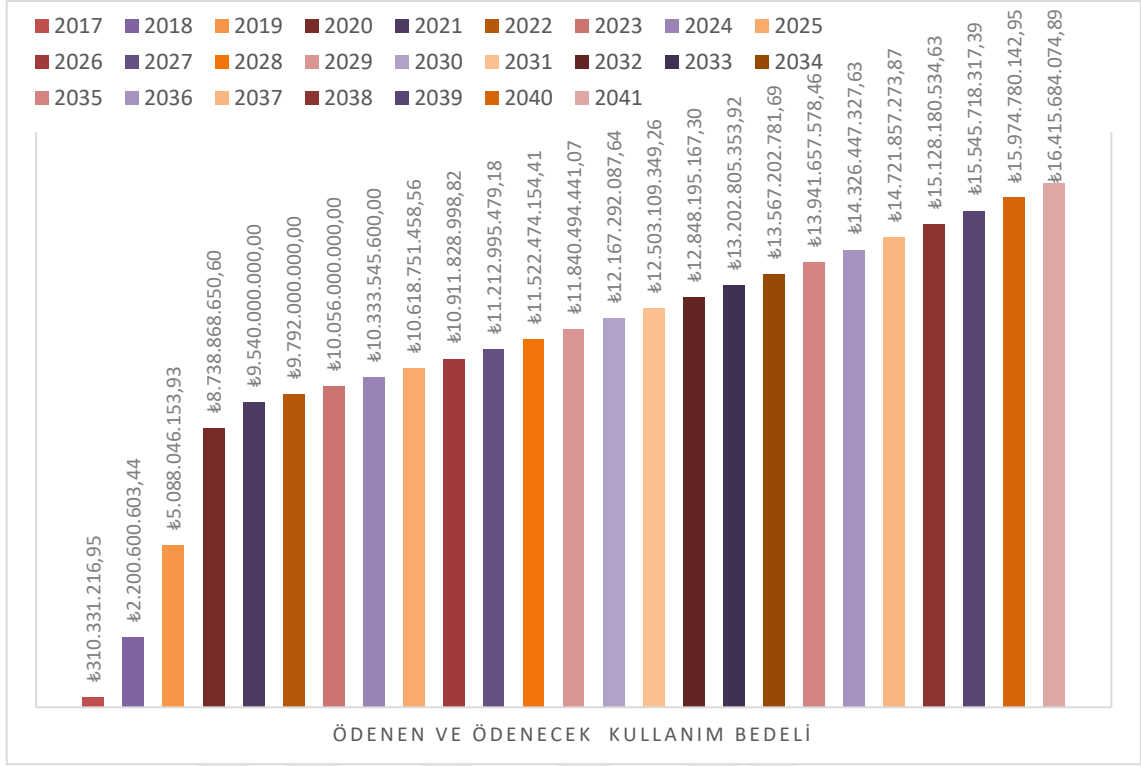
Tablo 8

KÖİ Yapılan Sağlık Tesisleri İçin Şirketlere Ödenen ve Ödenecek Kullanım Bedelleri (2017-2041)

Yıl	İşletmeye Açılan Hastane	Ödenen ve Ödenecek kullanım bedeli(TL)	18 adet sağlık tesisi için 25 yılda ödenecek tutarın yıllık payı(dolar)	Ortalama Dolar Kuru
2017	4	310.331.216,95	1.200.000.000,00	3,65
2018	4	2.200.600.603,44	1.200.000.000,00	4,82
2019	2	5.088.046.153,93	1.200.000.000,00	5,68
2020	3	8.738.868.650,60	1.200.000.000,00	7,02
2021		9.540.000.000,00	1.200.000.000,00	7,95
2022		9.792.000.000,00	1.200.000.000,00	8,16
2023		10.056.000.000,00	1.200.000.000,00	8,38
2024		10.333.545.600,00	1.200.000.000,00	8,61
2025		10.618.751.458,56	1.200.000.000,00	8,85
2026		10.911.828.998,82	1.200.000.000,00	9,09
2027		11.212.995.479,18	1.200.000.000,00	9,34
2028		11.522.474.154,41	1.200.000.000,00	9,60
2029		11.840.494.441,07	1.200.000.000,00	9,87
2030		12.167.292.087,64	1.200.000.000,00	10,14
2031		12.503.109.349,26	1.200.000.000,00	10,42
2032		12.848.195.167,30	1.200.000.000,00	10,71
2033		13.202.805.353,92	1.200.000.000,00	11,00

2034		13.567.202.781,69	1.200.000.000,00	11,31
2035		13.941.657.578,46	1.200.000.000,00	11,62
2036		14.326.447.327,63	1.200.000.000,00	11,94
2037		14.721.857.273,87	1.200.000.000,00	12,27
2038		15.128.180.534,63	1.200.000.000,00	12,61
2039		15.545.718.317,39	1.200.000.000,00	12,95
2040		15.974.780.142,95	1.200.000.000,00	13,31
2041		16.415.684.074,89	1.200.000.000,00	13,68
TOPLAM		282.508.866.746,60 TL	30.000.000.000,00	

Tablo 8’de yer alan 2017-2020 (dört yıl) dönemi ödenen kullanım bedelleri üzerinden,2020-2041 (21 yıl) dönemi kullanım bedeli ise dolar kurunun her yıl %2,76 arttığı varsayımı altında hesaplanmıştır. Bu hesaplama göre Tablo 8’de yer verilen 25 yıllık toplam maliyetin 282.508.866.746,60TL’ye kadar çıkacağı tahmin edilmektedir. 25 yıl içinde ki döviz kuru artışına bağlı kullanım bedeli artışı YKD modeli ile yapılan hastanelerin sözleşme süresi olan 25 yıllık dönem itibari ile Grafik 6’da gösterilmiştir.



Grafik 6.Şehir hastaneleri için yüklenici şirketlere ödenecek kullanım bedelinin döviz kuruna göre artışı(2017-2041)

İşletme ve yapım aşamasında olan Tablo 3’de yer alan 20adet sağlık tesisi için yapılan yatırımın 11.307.257.593,00dolar(dolar kuru 2018 ortalama;4,82 TL 54.500.981.598,26 TL) olduğu görülmüştür.Yatırım maliyetleri fazla ve yapım süresi uzun olan ve devlet bütçesinden karşılamak yerine şirkete yaptırılan hastaneler için; idarenin 25 yıl içinde yüklenici şirkete 282.508.866.746,60TL yatırım maliyetinden fazla kullanım bedeliödemesi söz konusu olabilecektir.

Şehir Hastaneleri için verilen Garantilere ve Borç üstlenimlere mali tablolardan ulaşılamamıştır. Bilançolara ve Hazine Kamu Borç Yönetim Raporlarına yansımayan bu tutarların ise ayrı bir harcama kalemi oluşturması söz konusu olabilecektir.

3.1.3. Sağlık Bakanlığı Denetim Raporları ile Tespit Edilen Muhasebeleştirme Hataları

Kamu Özel İş Birliği projelerinin muhasebeleştirilmesi Muhasebat Genel Müdürlüğü 45 nolu“Kamu Özel İş Birliği Uygulamalarının Muhasebe İşlemleri” Tebliği

ile düzenlenmiştir. Tebliğe istinaden muhasebe işlemlerinin mali tablolarında ki görünümü incelenmiştir.

Sözleşme gereği yüklenicinin yerine getirmeyi taahhüt ettiği yapım işlerinin izlenebilmesi amacıyla girişilen taahhüt tutarları, sözleşme fiyatı (sözleşmede veya sözleşme dokümanlarında belirlenen tutar) üzerinden idarenin muhasebe hizmetlerini yürüten ilgili muhasebe birimince 922-Kamu-Özel İş Birliği Modeli Taahhütleri Hesabına borç, 923-Kamu-Özel İş Birliği Modeli Taahhütleri Karşılığı Hesabına alacak kaydedilir(Muhasebet Genel Müdürlüğü 45 noluTebliği, 2015, md. 6).

“Taahhütlerin izlenmesi ve muhasebe kayıtları” başlığı altında KÖİ modeli ile yapılan Şehir Hastanelerine ait muhasebe hesaplarının mali tablolara kayıt şekli düzenlenmiştir.Ancak Sayıştay Başkanlığı tarafından düzenlenen raporlardaKÖİ modeline ilişkin verilen taahhütlerin izlendiği Tablo 9’da yer alan nazım hesapların gerçeği yansıtmadığı tespit edilmiştir.

Tablo 9

Sağlık Bakanlığı Bilançosunda Yer Alan KÖİ Taahhütleri Hesabı(2017-2020)

2017 Sağlık Bakanlığı Bilançosu

BORÇ

ALACAK

922 KÖİ Modeli Taahhütleri Hesabı	10.863.676.761,64
-----------------------------------	-------------------

923KÖİ Modeli TaahhütleriKarşılığıHesabı	10.863.676.761,64
--	-------------------

2018 Sağlık Bakanlığı Bilançosu

BORÇ

ALACAK

922 KÖİ Modeli Taahhütleri Hesabı	12.593.800.153,51
-----------------------------------	-------------------

923KÖİ Modeli Taahhütleri Karşılığı Hesabı	12.593.800.153,51
--	-------------------

2019 Sağlık Bakanlığı Bilançosu

BORÇ

ALACAK

922 KÖİ Modeli Taahhütleri Hesabı	6.403.085.582,80
923KÖİ Modeli Taahhütleri Karşılığı Hesabı	6.403.085.582,80
2020 Sağlık Bakanlığı Bilançosu	BORÇ
ALACAK	
922 KÖİ Modeli Taahhütleri Hesabı	5.083.306.963,38
923KÖİ Modeli Taahhütleri Karşılığı Hesabı	5.083.306.963,38

Kaynak: Sağlık Bakanlığı Bilançosu, 2017-2020

Denetim Raporları ile hatalı muhasebeleştirildiği tespit edilen sağlık tesisleri aşağıda belirtilmiştir.

i.Fizik Tedavi Rehabilitasyon,Psikiyatri ve Yüksek Güvenlikli Adli Psikiyatri Hastaneleri işinin sözleşmesi imzalanıp taahhüde bağlandığı halde 922 ve 923 nolu muhasebe hesaplarına kayıt edilmediği,

ii. Kayseri ve Bursa Entegre Sağlık Kampüsü projeleri işletme aşamasına geçtiği halde 922 nolu hesaptan taahhütlerin çıkartılmadığı,

iii. Türkiye Halk Sağlığı Kurumu ile İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu yapım işinden vazgeçilmesine rağmen taahhütlerin hesaplardan çıkartılmadığı,

Sayıştay Raporlarına konu edilmiştir(Sayıştay Başkanlığı Sağlık Bakanlığı 2019 Denetim Raporu,2020, s.25-26).

Tablo 9’da yer alan 922-923 nolu taahhüt hesaplarına kayıtların doğru yapılmadığı Sayıştay raporlarınca tespit edilmiştir. Verilen taahhütlerin muhasebe hesaplarına yansıtılmaması hesapların fazla ya da eksik görünmesine sebebiyet vermiştir. Nazım hesaplarda yer alması gereken bu tutarlar aktarılmadığında ya da hesaplardan çıkartılmadığında idare açısından projeler bazında verilen taahhütlerin takibatını yapmak da zorlaşacaktır.

Sözleşmelerin “(Ek-18) Ödeme Mekanizması”na göre görevli şirkete verilen talep garantilerinin muhasebe kayıtlarına alınmadığı anlaşılmıştır (Sayıştay Başkanlığı 2019 Sağlık Bakanlığı Denetim Raporu,2020, s.27).

45 nolu tebliğin “Talep garantisi, alım garantisi ve katkı payı ödemeleri”başlıklı8. Maddesinde;İlgili İdare tarafından özel şirketlere projeler kapsamında verilen garantilerin birbirine eşit olan 930 ve 931 nolu hesaplara kayıt edilmesi gerektiği ifade edilmiştir (Muhasebat Genel Müdürlüğü 45 nolu Tebliğ, 2015,md.8). 930 ve 931 nolu hesaba kayıt şekline aşağıda yer verilmiştir.

	Borç	Alacak
930 Verilen Garantiler Hesabı	X	
931 Verilen Garantiler Karşılığı		X

İdare ile şirket arasında imzalanan sözleşmenin “Tarafların hak ve yükümlülükleri” başlıklı 7. Maddesinde “miktarla bağlı hizmetlerin yıllık %70 doluluk oranına göre hesaplanan aylık miktarları” garanti edilmiştir. Garanti edilen miktarın üstünde gerçekleşirse idare tamamını öderken, garanti edilen tutarın altında gerçekleşirse garanti edilen kadar aylık ödeme yapılacak ancak yıl sonlarında mahsuplaşma yapılması gerekecektir. Mali tablolarda verilen garantiler için 930 ve 931 nolu nazım hesaplarda muhasebe kaydına rastlanamamıştır (Sayıştay Başkanlığı Sağlık Bakanlığı 2019 Denetim raporu, 2020, s.92).

Sağlık tesislerinde tedavi edilen kişi sayısı ile ilgili verilere ulaşamadığından, idarece verilen doluluk garantisinin sağlanıp sağlanmadığı tespit edilememiştir. Eğer sağlık tesislerine gelen kişi sayısı ile verilen garantiler sağlanamadı iseödenmesi gereken garantilerin hangi muhasebe hesabına kayıt edildiği veya direk gider yazılarak muhasebe hesaplarına mı yansıtıldığı anlaşılamamıştır. Bu tutarların idare tarafından takibinin sağlanması için mali tablolara tam ve doğru bir şekilde yansıtılması önemlidir.

İşletme aşamasına gelen hastaneler için şirkete yapılacak kira ödemelerinin yanlış muhasebeleştirildiği,Sayıştayca tespit edilmiştir.

Muhasebet Genel Müdürlüğü (MGM) 45 nolu “Kamu Özel İş Birliği Uygulamalarının Muhasebe İşlemleri Tebliğinin "Varlık ve Yükümlülük Kayıtları” başlıklı 11. Maddesine göre KÖİ projelerinin kullanım bedellerine ilişkin ödemelerin muhasebe kayıtları yapılmalıdır.

Yapımı biten ve idareye kiralanacak maddi duran varlığın gerçeğe uygun değeri ile kira ödemelerinin bugünkü değerinden düşük olanı üzerinden 252- Binalar Hesabına borç, maddi duran varlığın kayıtlı değeri ile toplam kira tutarı arasındaki maliyetlerin bulunulan faaliyet döneminin kalan aylarına ilişkin kısmı 308-Ertelenmiş Finansal Kiralama Borçlanma Maliyetleri Hesabına, içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemlere ait kısmı 408-Ertelenmiş Finansal Kiralama Borçlanma Maliyetleri Hesabına borç; vadesi bir yılı aşmayan kira tutarları 307-Finansal Kiralama İşlemlerinden Borçlar Hesabına, sonraki yıllara ait kısmı 407-Finansal Kiralama İşlemlerinden Borçlar Hesabına alacak kaydedilir....Borçlanma maliyetlerinin ilgili olduğu aya ait kısmı ay sonlarında 630-Giderler Hesabına borç, 308-Ertelenmiş Finansal Kiralama Borçlanma Maliyetleri Hesabına alacak kaydedilir....Kira bedeli ödemeleri bir taraftan 307-Finansal Kiralama İşlemlerinden Borçlar Hesabına borç, 325-Nakit Talep ve Tahsisleri Hesabı veya 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı ya da ilgili diğer hesaplara alacak; diğer taraftan 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedilir (MGM 45 nolu Tebliği, 2015, md.11).

Elazığ Entegre Sağlık Kampüsü ve Eskişehir Şehir Hastanesinde yukarıdaki mevzuat hükmünde yer alan hesaplara kayıt yapılmadan doğrudan gider yazıldığı, amortisman ve kur farklarının mali tablolarda gösterilmediği, Ankara Bilkent Entegre Sağlık Kampüsü projesinin maddi duran varlığa kaydı; yukarıdaki mevzuat hükmünde ifade edildiği gibi gerçeğe uygun değeri veya kira tutarı yerinesözleşmede yer alan toplam sabit yatırım tutarları üzerinden yapıldığı, Bursa Entegre Sağlık Kampüsünün ise toplam sabit yatırım tutarının altında bir tutarla kaydedildiği ve 308-408 Borçlanma Maliyetlerine fazla kayıt yapıldığı, Sayıştay raporları ile tespit edilmiştir (Sayıştay Başkanlığı Sağlık Bakanlığı 2019 Denetim raporu, 2020, s.28-29).

Tablo 10

Sağlık Bakanlığı Bilançolarında Sağlık Tesisleri için Şirketlere Ödenecek Kira Tutarları ve Borçlanma Maliyetleri (2017-2020)

Bilanço-Kısa ve Uzun Vadeli İç Mali Borçlar	2017	2018	2019	2020
308 Ertelenmiş Finansal Kiralama Borçlanma maliyetleri	-144.679.242,62	-409.4849.121,91	-631.756.385,64	-2.025.087.068,89
408 Ertelenmiş Finansal Kiralama Borçlanma maliyetleri	3.360.163.691,51	-10.546.370.764,78	-19.252.420.214,71	-
307 Finansal Kiralama İşlemlerinden Borçlar	209.783.814,20	511.249.609,43	907.531.020,92	4.426.998.630,42
407 Finansal Kiralama İşlemlerinden Borçlar	5.969.333.140,12	16.869.517.816,98	26.498.526.457,58	51.350.490.010,07
TOPLAM KİRA TUTARI (307+407)	6.179.116.954,32	17.380.767.426,41	27.406.057.478,50	55.777.488.640,49

Kaynak: Sağlık Bakanlığı Mali Tablolar, 2017-2020

İşletmeye açılan şehir hastaneleri için 2019 yılı faaliyet dönemi içinde ve sonraki yıllara ait şirkete ödenmesi gereken kira tutarlarının toplam 27.406.057.478,50 TL ve 2020 yılında ise 55.777.488.640,49 TL olduğu Tablo 10'da görülmektedir. Tablo 10'dayer alan hesapların gerçeği yansıtmadığı faaliyete geçen sağlık tesislerinin bazılarında bu hesaplara hiç kayıt yapılmadığı, tespit edilmiştir. Maddi duran varlığa kaydın 252

Binalara gerçeğe uygun değer veya kira tutarları üzerinden yapılması gerekirken yatırım tutarları üzerinden yapılmıştır. Bu sebeple 308-408nolu borçlanma maliyeti hesabı da bilançoya doğru tutarlar üzerinden yansıtılamamıştır.

Sözleşmenin “Sona Ermede Tazminat başlıklıEK-23” maddesindeşirketinhaksız fesih veya sözleşme hükmünü ihlali ile maruz kalınan tazminatın “kredi veya benzeri yollarla(yabancı kaynaklı)özkaynak getiren yüklenicilere finansman gideri adı altında” idare tarafından ödenmesine karar verilmiştir. Fesih nedeni ile idarenin ödemek durumunda kaldığı tazminatın “koşullu yükümlülük”(GYMY 40.md) olarak nazım hesaplarda izlenmesi gerekmektedir. Bu koşullu yükümlülüğünmevzuattan ile belirlenen yüklenicinin %20 özkaynak getirme yükümlülüğününü anlamsız hale getirmesi söz konusu olacaktır(Sayıştay Başkanlığı Sağlık Bakanlığı 2019 Denetim Raporu,2020, s. 39-40).

Şirketin kusurlu davranışı nedeni ile sözleşmenin sona erdirilmesi durumunda maliyet idare tarafından karşılanacaktır. Bu maliyetin mali tablolara yansıtılması gerekmektedir.

Denetim Raporları ile şirketlerin yerine getirmediği tespit edilen hizmetler ile şirketlerin ticari faaliyetlerine ilişkin idareye yapılması gereken ödemeleraşağıda belirtilmiştir.

i. Adana, Elazığ, Eskişehir, Isparta, Kayseri, Manisa, Mersin, Ankara Bilkentve Bursa Şehir Hastanesi işletilmeye başlandığı halde trijenerasyon(doğalgazdan elektrik enerjisi üretimi) ve heliport tesisleri teslim edilmemiştir. Bu sebeple şirkete“Sözleşmenin 25. Maddesi” gereğince gecikme cezası uygulanması gerekmektedir.

ii. Sözleşmenin “Şirketin Tazminat Yükümlülüğü” başlıklı 14.1’inci maddesine göre teslim edilemeyen tesisler nedeni ile oluşan zararın(fazla ödenen elektrik bedelleri) şirketten tazmin edilmesi gerekmektedir.

iii. Hastaneler hizmete açıldığı halde teslim edilemeyen tesisler için ödenecek hizmet bedellerinin; Sözleşmenin EK-18 “Ödeme Mekanizması başlıklı” 3.3.1 maddesinde hesaplanan “kullanım bedelinden” düşülmesi gerekmektedir.

iv. Henüz teslim edilmeyen tesislerin bakım ve onarımına ilişkin Sözleşmenin “EK-18 Ödeme Mekanizması” başlığı altında belirlenen tutarlar üzerinden ödeme yapılmıştır. Ör; Ankara Bilkent Şehir Hastanesi 2019 yılı Bakım-Onarım Çizelgesinde tamamlanmayan trijenerasyon tesisi için bakım yapıldığı tespit edilmiştir (Sayıştay Başkanlığı 2019 Sağlık Bakanlığı Denetim Raporu, 2020, s.52-54).

v. Bursa, Adana, Elazığ ve Manisa Şehir Hastaneleri inşaatının devam ettiği tespit edilmiştir. Bu hastanelerin sözleşmesinde yer alan çevre düzenlemesi yapılmamıştır. Bursa Şehir Hastanesinde ise peyzaj düzenlenmesi yapılmadığı, tespit edilmiştir (Sayıştay Başkanlığı, 2019 Sağlık Bakanlığı Denetim Raporu, 2020, s. 63-64).

vi. Ankara Bilkent Şehir Hastanesi için yapılan sözleşmede belirtilen süreler içinde inşaat aşamalarının bitirilmediği ancak gecikmeler için şirkete yaptırım uygulanmadığı anlaşılmıştır (Sayıştay Başkanlığı Sağlık Bakanlığı 2019 Denetim Raporu, 2020, s. 66).

Yüklenici şirket tarafından teslim edilmesi gereken ekipmanlar veya tesisler teslim edilmediğinde idare tarafından yaptırım uygulanmadığı ve teslim edilmeyen ekipmanlar için şirketlere hizmet bedellerinin kesinti yapılmadan ödenmeye devam edildiği, raporlara konu edilmiştir. Söz konusu hizmetler verilmediği halde idare tarafından şirketlere, ödenen kullanım bedellerinden-verilen hizmetler karşılığı olarak- kesinti yapılmamıştır.

i. Ankara Bilkent Şehir Hastanesinde şirket tarafından yapılacak ticari faaliyetler için sözleşmede idareye kira ödenmesi hükmüne yer verilmesine rağmen kira bedelinin idareye ödendiğine ilişkin muhasebe hesaplarında kayda rastlanmamıştır.

ii. Sözleşmeler ile şirketin ticari faaliyet yürüteceği alan belirlenmiş ancak ticari alan dışında da faaliyet gösteren şirketler olduğu, Mersin Şehir Hastanesinde ticari faaliyet yapılan alanlar için sözleşmede kira bedelinin belirlenmediği, anlaşılmıştır.

iii. Yüklenici firmalar kazandıkları gelirden idareye vermesi gereken payı vermediği gibi faaliyette bulunulmaması gereken alanlarda ekstra gelir elde

etmektedirler(Sayıştay Başkanlığı Sağlık Bakanlığı 2019 Denetim Raporu,2020, s.69-71).

Hastanelerin yapımının özel sektöre devredilmesi ile söz konusu sözleşmelerde mütabakat sağlanan hususların şirketlerce yerine getirilip getirilmediğinin idare tarafından denetimi bahsi geçen raporlardan da anlaşılacağı üzere sağlanamamıştır. Söz konusu işler de uzman eksikliği gibi sebeplerle sağlanamayan denetim özel sektörcce kötüye kullanılabileceği gibi sözleşme ile belirtilen ve yüklenici şirket tarafından gerçekleştirilmesi gereken hizmetlerden yararlanılmadığı haldebütçeden şirkete ödeme yapılması söz konusu olabilecektir.

Şehir hastanelerinde şirketlerce yerine getirilecek işlerin zamanında bitirilememesi söz konusu olmuştur. Bu da KÖİ projelerinden beklenen, ihtiyaçların zamanında ve hızlı karşılanma özelliğinin yerine getirilememesi demektir.KÖİ projelerinin işlevini tam olarak yerine getirmesi için öncelikle sözleşmeler ile şirketlere tanınacak hakların uygulanacak yaptırımların keskin hatlarla belirlenmesi ve belirlenen hükümlerin tam anlamıyla uygulanması için idare tarafından denetimlerin arttırılması gerekmektedir.

İhalelere giren şirketlere sözleşmede belirtilen şartları yerine getirmediğinde caydırıcı hükümlerin uygulanması vetamamlanmayan her iş ve ekipman için idarenin yükleniciye yapacağı hizmet bedelleri ödemesinden kesinti yaparak ödeme yapılması gerekmektedir. Sözleşmeyi imzalayan idarece uygulanmayan cezalar ve kesinti yapılmadan ödendiği tespit edilen kullanım bedelleri için ayrı bir harcamanın gündeme gelmesi söz konusu olabilecektir.

3.1.4. Şehir Hastaneleri İçin Yüklenici Şirkete İşletme Süresi Boyunca Yapılacak ToplamKullanım Bedeli Ödemeleri

Sağlık Bakanlığı tarafından işletmeci şirketlere 4 yılda (2017-2020) kira ve hizmet bedeli olarak toplam 16.337.846.624,92 TL ödeme yapıldığı muhasebe hesaplarına kayıt edilmiştir.

Kalkınma Bakanlığı 2017 KÖİ raporlarında Sağlık Bakanlığı'nca ihale edilecek 18 adet sağlık tesisi için kira ve hizmet bedeli olarak işletme süresi boyunca 30 milyar dolar ödeme yapılacağı belirtilmiştir. 25 yıl için toplam 30 milyar dolar olarak hesaplanan tutarın yıllık ortalama 1.200.000.000,00 dolar (30.000.000.000/25yıl) üzerinden şirkete kullanım bedeli olarak ödendiği tahmin edilmektedir.

İlk dört yıl için (2017-2020) şirketlere 16.337.846.624,92 TL kullanım bedeli ödendiği tespit edilmiştir. Geriye kalan 21 yılda (2021-2041) ise yıllık 1.200.000.000,00 dolartürk lirası üzerindenher yıl döviz kuru oranında arttırılarak 266.171.020.121,68 TL ve 25 yıl için toplamda yapım ve işletim sürecini gerçekleştiren şirketlere 282.508.866.746,60 TL kira ve hizmet bedeli ödemesi yapılacağı tahmin edilmektedir.

3.2. Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığınca Gerçekleştirilen Kamu Özel İş Birliği Projeleri

Karayolları Genel Müdürlüğü, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığının bağlı kuruluşudur. Avrasya Tüneli hariç KÖİ modeli ile yapılan köprü, tünel ve otoyolların hepsi için izlenmesi gereken muhasebe kayıtları KGM mali tablolarında, Avrasya Tüneli projesi için izlenen muhasebe kayıtları ise Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı İdari Faaliyet Raporlarında yer almaktadır.

3.2.1. Avrasya Tüneli Projesi ve Verilen Garantiler

Yaklaşık 1,3 milyar dolar yatırım tutarı ile işin yüklenicisi olan Yapı Merkezi ve SK E&C şirketleri ortaklığında kurulan tünelin, yapım süresi 4 yıl 7 aydır veİşletme İnşaat ve Yatırım A.Ş. tarafından 24 yıl 5 ay işletilecektir. (Kalkınma Bakanlığı KÖİ Raporu, 2017, s.29). Proje için 2012 de yatırımın %78'i olan 960 milyon ABD doları kredi sözleşmesi imzalanmıştır.Tünel 20 Aralık 2016'da faaliyetine başlamıştır (Dünya'da ve Türkiye'de Kamu Özel İş Birliği Uygulamalarına İlişkin Gelişmeler Raporu,2016, s.36).

İstanbul Boğazı Karayolu Tüp Geçişi(Avrasya Tüneli) yapım işinin sözleşmesinin “Garanti Edilen Araç Sayısı” başlıklı 23. Maddesince; yıllık 25.000.000 araç geçiş garantisi idare tarafından yükleniciye verilmiştir. Bu garantiye her yıl % 0,5

artış yapılması gerekmektedir (Sayıştay Başkanlığının Ulaştırma ve Alt Yapı Bakanlığı Denetim Raporu, 2019, s.33).

Ulaştırma ve Alt Yapı Bakanlığı tarafından gerçekleştirilen KÖİ projelerine ilişkin verilen garantiler; İdari Faaliyet Raporlarında yer alan garanti geçiş ve fiyat fark ücreti ödemeleri kapsamında Tablo 11’de gösterilmiştir.

Tablo 11

Cari Transferler İçinde Yer Alan Avrasya Tüneli Garanti Geçiş ve Fiyat Farkı Ücretleri(2017-2019)

Ait Olduğu Yıl	05-Cari Transferler-Ödenek	Garanti Geçiş ve Fiyat Fark Ücreti
2017	₺154,000,000.00	₺123,699,444.00
2018	₺300,061,000.00	₺300,059,194.00
2019	₺326,693,376.00	₺326,688,206.00
TOPLAM	₺780,754,376.00	₺750,446,844.00

Kaynak: UAB İdari Faaliyet Raporları, 2018-2020

Ulaştırma ve Alt Yapı Bakanlığı(UAB) 2018 yılı Faaliyet Raporlarında yer alan Alt Yapı Yatırımları Genel Müdürlüğünün 2017 “05-Cari Transferler” başlangıç ödeneği 154.000.000,00 TL belirlenmiştir. Bu ödeneğin 123.699.444,00 TL’lik kısmı Avrasya Tüneli 2017 yılı garanti geçiş fark ücreti ve fiyat fark ücreti olarak kullanılmıştır. 2019 yılı Faaliyet raporunda ise Alt Yapı Yatırımları Genel Müdürlüğüne 2018 “05-Cari Transferler” ekonomik kodu bütçe ödenekleri olarak 166.633.000,00 TL başlangıç ödeneği konulmuştur. Yıl içinde 133.398.000,00 TL eklenmiş, toplam da 300.061.000,00 TL olan ödeneğin tamamı 2018 yılı garanti geçiş fark bedeli olarak şirkete ödenmiştir. 2020 yılı Faaliyet raporunda 2019 yılı Cari Transferler Hesabına 326.693.376,00 TL başlangıç ödeneği konmuş, ödeneğin 326.688.206,00 TL’sinin harcandığı, faaliyet raporlarında yer almıştır (UAB İdari Faaliyet Raporları, 2018-2020).

2017-2019 döneminde toplam 750.446.844,00 TL garanti geçiş fark ücreti ve fiyat fark ücreti olarak şirketlere ödeme yapılmıştır. 2017-2019 yılları içerisinde Cari Transferlere ayrılan ödeneğin neredeyse tamamı garanti geçiş ve fiyat fark ücreti ödemelerinde kullanılmıştır. Sadece Avrasya Tüneli için üç yılda (2017-2019) garanti geçiş ve fiyat fark ücretleri için ödenen 750.446.844,00 TL'lik kısmının 25 yıllık işletme süresi boyunca ödeneceği varsayıldığında şirket tarafından karşılanan yatırım maliyetinden daha fazla yükleniciye ödeme yapılması söz konusu olabilecektir.

KÖİ ile yapılan projelerin muhasebeleştirilmesine ilişkin; sözleşmeler ile belirlenen garantiler 930-931 nolu Verilen Garantiler hesabına kayıt edilir ve garantiler kapsamında yapılan ödemeler bütçe gideri yazılarak muhasebeleştirilir (MGM 45 nolu Tebliği,2015, md.4,8). Bu Tebliğ hükmü ile verilen garantilere ilişkin UAB bilançolarında yer alan Tablo 12'de ki muhasebe hesapları incelenmiştir.

Tablo 12

Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı Bilançosu Verilen Garantiler Hesabı (2017-2020)

UAB 2017 Bilançosu	BORÇ	ALACAK
930 Verilen Garantiler Hesabı	372.649.537,01	
931 Verilen Garantiler Karşılığı Hesabı		372.649.537,01
UAB 2018 Bilançosu		
930 Verilen Garantiler Hesabı	248.950.093,11	
931 Verilen Garantiler Karşılığı Hesabı		248.950.093,11
UAB 2019 Bilançosu		
930 Verilen Garantiler Hesabı	31.027.074,81	
931 Verilen Garantiler Karşılığı Hesabı		31.027.074,81
UAB 2020 Bilançosu		
930 Verilen Garantiler Hesabı	763.683.161,39	
931 Verilen Garantiler Karşılığı Hesabı		763.683.161,39

Kaynak: UAB Bilançoları, 2017-2020

Kamu tarafından özel şirketlere KÖİ projeleri için yapılan ve yapılacak ödemeler idarelerin muhasebe hesap hataları da gözetilerek tahmini olarak tespit edilmiştir. Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı Altyapı Yatırımları Genel Müdürlüğü'nce gerçekleştirilen KÖİ projesi kapsamında idari faaliyet raporlarında sadece Avrasya Tüneli yer almaktadır.

Tablo 13

UAB Garanti Geçiş ve Fiyat Fark Ücreti (2017-2025)

	UAB-Avrasya Tüneli
2017-2019 Garanti Geçiş ve Fiyat Fark Ücreti	750.446.844,00 TL
2020-2025 Dönemi İçin Verilen Garantiler(930 nolu hesap)	763.683.161,39 TL
TOPLAM	1.514.130.005,39 TL

Muhasebe hesaplarına yansıtılan tünelin garanti geçiş ve fiyat farkı ödemeleri 2025 yılına kadar yaklaşık 1.514.130.005,09 TL olarak hesaplanmıştır. 2017-2019 döneminde garanti geçiş ve fiyat farkı ödemeleri Cari Transferler hesabına konulan ödenekten yapılmıştır. 2025 yılından sonra ise; idare garanti edilen araç sayısına ulaşacağını öngörmektedir. Bu sebeple Tablo 12’de yer alan 2020 yılı 930 Verilen Garantiler Hesabına kayıtlı tutarın 2020-2025 dönemini kapsadığı tahmin edilmiştir. 2025 yılından sonra idarece öngörüldüğü gibi garanti edilen araç sayısına ulaşamaz ise, işletme süresi olan 25 yıl boyunca(2041 yılına kadar) garanti ödemelerinin devam etmesi söz konusu olabilecektir.

3.2.2. Denetim Raporları ile Tespit Edilen Muhasebe Hataları ve Şirkete Fazladan Yapılan Ödemeler

Kamu Özel İş Birliği projeleri ile verilen garantiler için 930 nolu hesaba kamunun yüklenici şirkete işletme süresi boyunca ödemeyi öngördüğü garanti tutarları üzerinden kayıt yapılması gerekmektedir. 45 nolu Tebliğin ekinde yer alan “KÖİ projeleri Bildirim Formunda” 2026 yılından itibaren idare tarafından verilen araç garantisine ulaşılacağı

ve 2019-2025 döneminde toplam 963.167.225,00 TL verilen garanti için ödeme yapılacağı öngörülmüştür. Yukarıdaki mevzuat hükümlerince söz konusu tutar Tablo 12’de yer alan 2019 yılı bilançosunda; 930 ve 931 nolu hesaba 31.027.074,81 TL olarak kaydedilmiştir (Sayıştay Başkanlığının Ulaştırma ve Alt Yapı Bakanlığı 2019 Denetim Raporu, 2020, s.34).

2017-2020 bilançolarında yer alan her yıl eklenen ve ödenen garanti tutarlarına 2019 yılında güncelleme yapılmadığından 930 nolu hesap bilançoya doğru ve gerçekçi olarak yansıtılamamıştır. Yatırım tutarı yaklaşık 1,3 milyar dolar olan Avrasya Tüneli için altı yıllık (2019-2025) 963.167.225,00 TL garanti ödemesi öngörülmüştür. 2026 yılından itibaren tünelden, garanti edilen araç sayısı kadar geçiş yapılmaması varsayımı altında işletme süresi boyunca yatırım maliyetinin üstünde bir garanti ödemesi yapılması söz konusu olabilecektir.

Avrasya Tüneli projesinin muhasebe hesaplarına yansıtılması aşağıdaki mevzuat hükümleri ve bilançolar ile birlikte değerlendirilmiştir. Muhasebat Genel Müdürlüğü 45 nolu Tebliğ’inin “Yap-İşlet-Devret modelinde varlık ve yükümlülük kayıtları” başlıklı 7. Maddesinde düzenlenmiştir.

Yapımı tamamlanarak işletme süresi başlayan hizmet imtiyaz varlığı, 256-Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabına borç; gelecekte elde edilmesi muhtemel vazgeçilen gelirin, içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemlerde gelir kaydedilecek kısmı 480-Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabına, sonraki aylarda tahakkuk ettirilmesi gereken kısmı ise 380-Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabına alacak kaydedilir. Gelecekte elde edilmesi muhtemel vazgeçilen gelir, sözleşmeye esas dökümanlarda yer alan İşletmeci/Görevli Şirket/Yüklenici tarafından hesaplanmış yatırımların işletilmesinden elde edilmesi muhtemel geliri ifade eder (Muhasebat Genel Müdürlüğü 45 nolu Tebliği, md. 7). Tebliğ hükmü ile işletme süresi başlayan KÖİ projeleri için muhasebe kaydının aşağıda ki şekilde düzenlenmesi gerekmektedir.

	BORÇ	ALACAK
256 Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabı	X	
380 Gelecek Aylara Ait Gelirler		X
480 Gelecek Yıllara Ait Gelirler		X

“Mülga Maliye Bakanlığı 13.02.2018 tarih ve 2898 sayılı yazısı ile 256 nolu hesaba kaydın maliyet bedel üzerinden” yapılması istendiğinden “256 nolu hesapta kayıtlı bulunan 23.243.585.824,00 TL’lik tutar 4.704.939.433,09 TL” olarak güncellenmiştir. Ancak 45 nolu tebliğin ekinde yer alan “KÖİ projelerine İlişkin Bildirim Formunda” 256 nolu hesaba karşılıklı çalışan 380-480 nolu hesaplara kayıt edilen gelecekte vazgeçilmesi muhtemel gelirin “36.801.229.142,00 TL” olduğu ve bu sebeple 256 nolu hesabın “32.096.289.708,91 TL” eksik hesaplandığı Sayıştayca tespit edilmiştir. Bakanlık yazısı ile Tebliğ de ki çelişki, bilançoya hesapların tam, doğru ve gerçekçi yansıtılamamasına sebep olmuştur. 256 nolu hesaba yapılan kaydın aşağıdaki şekilde düzeltilmesi gerekmektedir. Böylece bilançolarda yer alan tutarların gerçeği yansıtması sağlanacaktır (Sayıştay Başkanlığı Ulaştırma ve Alt Yapı Bakanlığı 2019 Denetim Raporu, 2020, s. 25-26).

	BORÇ	ALACAK
256 Hizmet İmtiyaz Varlıkları	32.096.289.708,91	
380 Gelecek Aylara Ait Gelirler		1.226.199.045,22
480 Gelecek Yıllara Ait Gelirler		30.870.090.663,69

2019 yılı bilançosunda 256, 380 ve 480 nolu hesaplara eksik kayıt yapıldığından söz konusu hesaplara yukarıdaki tutarların eklenmesi gerekmektedir. Bu şekilde hesaplarda yer alan tutarlar KÖİ modeli ile yapılan ve işletilen tünel, köprü, yol maliyetlerinin mali tablolarında doğru ve gerçekçi görünmesini sağlayacaktır.

Avrasya Tünelinden yapılan kaçak geçişlerin önlenmesine yönelik 6001 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğü Hizmetleri Hakkında Kanun'un 30. Maddesinde “kaçak geçiş yapan araçlara yaptırım uygulanması” ve şirket ile idare arasında imzalanan sözleşmede “kaçak geçiş yapan araçların muayenesinin, alım-satımının ve yurtdışına çıkışının önlenmesine ilişkin” hükümlere yer verilmiştir. Ancak “Aralık 2016’da işletmeye açılan Avrasya tünelinden 2019 yılı içinde 1.244.969 adet kaçak geçiş yapılmasına” rağmen “cezaların %65’inin tahsil edilemediği” bu sebeple ödenmeyen araç geçişlerinin idarece verilen araç garantilerinin içerisinde yer almadığı ve idarenin şirkete 2016-2019 döneminde kaçak geçen ve tünel geçiş ücretlerini ödemeyen araçlar için “24.143.396,19 TL” fazladan garanti ödemesi yaptığı, Sayıştayca tespit edilmiştir (Sayıştay Başkanlığı UAB 2019 Denetim Raporu, 2020, s.35-36).

Avrasya Tüneli Projesinde imzalanan 25.02.2011 tarihli uygulama sözleşmesinin 21. Maddesinde belirlenen geçiş ücreti tarifesiinden daha düşük bir tarifenin idarece belirlendiği, bu sebeple sözleşmenin 22. Maddesinin 4. Fıkrasında tarifeler arasındaki farkın (sözleşmede belirlenen geçiş ücreti- idare tarafından belirlenen ücret) işletme yılı içerisinde belirlenen garanti edilen araca ulaşıncaya kadar idarece şirkete ödeneceği ve aylık bazda gerçekleşen araç sayısı ile aradaki ücret farkı çarpılmak sureti ile belirlenen gelirin takip eden 2. Ayın sonuna kadar şirkete ödenmesi gerektiği belirtilmiştir. Sözleşmenin 22. Maddesinin 2. Fıkrasına göre “2 ay içinde yapılmayan ödemeler için gecikme faizi ve döviz kuru farkı ödenmek sureti ile yaptırım uygulanması” hükme bağlanmıştır. Sözleşme hükümlerine göre; 2019 yılında (Şubat, Nisan, Mayıs, Haziran, Temmuz) 2 ay içinde yapılmayan ödemeler için fazladan 941.970,67 TL ödeme yapıldığı, tespit edilmiştir (Sayıştay Başkanlığının Ulaştırma ve Alt Yapı Bakanlığı 2019 Denetim Raporu, 2020, s. 38).

Toplamda şirketlere 25.085.366,86 TL’lik fazla ödeme yapılmıştır. Şirketlere yapılan söz konusu ödemeler garanti geçiş ücretlerinin içinde yer aldığından, ödemeler UAB Altyapı Yatırımları Genel Müdürlüğü’ne Cari Transferler başlığı altında konulan ödenekten yapılmaktadır.

3.3.Karayolları Genel Müdürlüğü'nce Gerçekleştirilen Kamu Özel İş Birliği Projeleri ve Kamulaştırma Bedelleri

Karayolları Genel Müdürlüğü'nce ihale edilen KÖİ projelerinden Yap-İşlet-Devret usulü ile yaptırılan otoyolların 778 km'sinin faaliyete geçtiği 573 km'lik kısmının ise yapımının halen devam ettiği, KGM'nce açıklanmıştır. 2019 yılı itibari ile Gebze-Orhangazi-İzmir ve Kuzey Marmara Odayeri-Paşaköy Otoyolunun tamamı, Kuzey Marmara Kınalı-Odayeri, Kurtköy-Akyazı, Menemen-Aliağa-Çandarlı Otoyolunun bir kısmı trafiğe açılmıştır. Tablo 14'de yatırım tutarları verilen bu otoyollar için garanti ödemelerine de başlanmıştır (KGM İdari Faaliyet Raporu, 2019, s.103-104, 161). 2017 yılında KÖİ raporunda yer alan vefaaliyete geçen 6 proje kapsamında yatırım maliyetlerinin toplam 15.783.240.360,00 dolar olduğu Tablo 14'de görülmektedir.

Tablo 14

Karayolları Genel Müdürlüğü KÖİ Projelerinin Yatırım Tutarları (ABD Doları), İşletme Süreleri ve Kamulaştırma Bedelleri(TL)

KÖİ Modeli ile Yapılan Projeler	Yatırım Tutarı *(ABD Doları)	Kamulaştırma Bedelleri**(TL)	İşletme Süresi	İşletmeye Açılma Tarihi
Ankara-Niğde Otoyolu	1.413.576.614,00	52.000.000,00	11 yıl 10 ay	2020
Gebze-Orhangazi-İzmir	7.960.852.704,00	2.300.000.000,00	15 yıl 4 ay	2019
Kuzey Marmara-OdayeriPaşaköy	2.600.000.000,00	2.700.000.000,00	7 yıl 8 ay 20 gün	Ağustos 2016
Kuzey Marmara-Kurtköy Akyazı	2.089.846.615,00		3 yıl 9 ay 12 gün	18.12.2020
Kuzey Marmara-Kınalı-Odayeri	1.250.664.788,00		4 yıl 9 ay 12 gün	2021
Menemen-Aliağa-Çandarlı Otoyolu	468.299.639,00	366.000.000,00	9 yıl 10 ay 11 gün	20.02.2020
TOPLAM	15.783.240.360,00	5.418.000.000,00		

Kaynak *: Kalkınma Bakanlığı KÖİ Raporları,2017-2019

Kaynak **: KGM İdari Faaliyet Raporu, 2017

Kamu Özel İş Birliği modeli ile yapılan ve halen yapımı devam eden yollar için 2019 faaliyet raporunda 100 km'lik kısım için 14.524.756 m²'lik alanın kamulaştırmasının yapıldığı, açıklanmıştır. İdare tarafından özel sektöre yaptırılacak

projeler için temin edilecek yerin kamulaştırma sureti ile yapılmasına dair KGM 2017 İdari Faaliyet Raporunda altı proje için yaklaşık 5.418.000.000,00 TL ödeme yapılacağı Tablo 14’de görülmektedir (KGM İdari Faaliyet Raporu, 2017, s.120).

Sayıştay Raporlarında Gebze-Orhangazi-İzmir Otoyolunun kamulaştırma bedeli “Sözleşmenin 13. Ve İdari Şartnamenin 26. Maddesinde belirtilen 4.000.000.000,00’ye kadar olan bedellerin şirket tarafından kalanın idare tarafından karşılanacağı” ifade edilmiştir. 2015 yılı ilk altı ayın sonu itibari ile idare tarafından 1.651.000.000,00 TL ödeme yapıldığı, tespit edilmiştir (KGM 2017 yılı Sayıştay Denetim Raporu, 2018, s. 45-46). Kamulaştırma ile ilgili dava masrafları kamulaştırma bedelini kapsamamasına rağmen idare tarafından 2015 yılında 1.040.000,00 TL ödeme yapılmıştır (KGM 2017 yılı Sayıştay Denetim Raporu, 2018, s. 49).

Sayıştayca tespit edilen kamulaştırmaya ilişkin bu bedeller şirket tarafından karşılanması gereken tutarlar iken idarece karşılanmıştır. KÖİ projelerinin yapılacağı yerlerin kamulaştırmasından doğacak giderler nedeni ile model kapsamında yapılacak işler için bir harcama kalemi daha yaratılmasına sebep olabilecektir. Ancak 3996 sayılı Kanunda yapılan 13/2/2011 tarihli değişiklikle eklenen madde de projelere ait kamulaştırma bedelinin kimin sorumluluğunda olduğu belirlenmiştir.

YİD usulü ile gerçekleştirilecek yatırım ve hizmetlerle ilgili şirketin kullanımına bırakılacak olan Hazineye ait taşınmazlar ile bedeli idare tarafından ödenmek suretiyle kamulaştırılanlar ve Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan diğer yerler için kullanım bedeli ve hasılat payı alınmaz (3996 sayılı, 1994, Ek Madde 1). Kanun hükmü ile şirketlerin KÖİ modeli ile yaptığı projelerin kamulaştırma bedellerine ilişkin sorumluluğu ortadan kaldırılmıştır.

2009 yılında ihale edilen 27.09.2010 tarihinde sözleşmesi imzalanan Gebze-Orhangazi-İzmir Otoyolu için idarece yapılan kamulaştırmaya karşılık sözleşmede “ilk yıl ödenecek bedelin taşınmazın şirkete teslim edildiği tarihten itibaren 10 iş günü içerisinde ödeneceği” ve “parsel başı ödemenin 2010 yılında KDV hariç 5.000 TL olduğu” ifade edilmiştir. 3996 sayılı Kanuna eklenen “Ek Madde 1” hükmü gereği bu kullanım bedelleri alınmamıştır. İhalesi ve sözleşmesi kanun değişikliğinden önce yapıldığından bu kullanım bedellerinin alınması gerektiği, Sayıştayca tespit edilmiştir.

Proje ile ilgili idarece 2.453.446.824,36 TL kamulaştırma bedeli ödendiği, 400.000.000,00 TL'sinin şirketçe karşılandığı ancak 2011-2019 yılları aralığında toplam 568.151.099,25 TL kullanım bedeli daha hesaplanması gerektiği sonucuna Sayıştayca ulaşılmıştır (Sayıştay KGM 2019 Denetim Raporu, 2020, s. 56-58).

Tablo 14'de yer alan Gebze-Orhangazi-İzmir Otoyolu için 2,3 milyar TL kamulaştırma bedeli ödendiği 2017 KGM İdari Faaliyet Raporlarında açıklanmıştır. Yatırım maliyeti yaklaşık 8 milyar dolar olan proje için 2019 yılına kadar 2.453.446.824,36 TL kamulaştırma bedeli ödendiği bu tutarın idari faaliyet raporunda belirtilenden daha fazla olduğu görülmüştür. Mevzuatta yapılan değişiklikle de şirketin kamulaştırma bedellerine ilişkin hiçbir maliyete katlanmaması söz konusu olacaktır.

Ayrıca “Sözleşmenin 12. Maddesinin 5. Fıkrası” ile şirket mevzuat değişikliklerine karşıda korunmuş, “şirketin mali yükünü arttıracak değişiklik durumunda işletme süresinin uzatılması” ifadesine yer verilerek, giderleri minimuma indirilmiş ve kamu ile iş birliğine dayalı projeler kapsamında şirketler avantajlı konuma getirilmiştir (Sayıştay KGM 2019 Denetim Raporu, 2020, s. 58).

3.3.1. Karayolları Genel Müdürlüğü Bilançolarında Projelerin Muhasebeleştirilmesi

Projelere ait muhasebeleştirme işlemleri KGM'nün 2017-2020 Bilançolarında yer almaktadır. Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğine (GYMY) göre hazırlanan Muhasebat Genel Müdürlüğü 45 nolu Tebliğ’ince KÖİ modeli ile gerçekleştirilen işlerin taahhüt tutarları yıllar itibari ile aşağıdaki şekilde kayıt altına alınmıştır.

Tablo 15

Kamu Özel İş Birliği Modeli Taahhütleri Hesabı (2017-2020)

2017 yılı KGM Bilançosu	BORÇ	ALACAK
922 KÖİ Modeli Taahhütleri Hesabı	23.953.478.966,99	
923KÖİ Modeli Taahhütleri Karşılığı Hesabı	23.953.478.966,99	
2018 yılı KGM Bilançosu		
922 KÖİ Modeli Taahhütleri Hesabı	13.668.451.711,87	
923KÖİ Modeli Taahhütleri Karşılığı Hesabı	13.668.451.711,87	
2019 yılı KGM Bilançosu		
922 KÖİ Modeli Taahhütleri Hesabı	9.999.433.383,72	
923KÖİ Modeli Taahhütleri Karşılığı Hesabı	9.999.433.383,72	
2020 yılı KGM Bilançosu		
922 KÖİ Modeli Taahhütleri Hesabı	2.937.508.250,81	
923KÖİ Modeli Taahhütleri Karşılığı Hesabı	2.937.508.250,81	

Yıllar itibari ile sözleşmede idare tarafından verilen Tablo 15’de yer alan KÖİ taahhütleri üçer aylık dönemler halinde yerine getirildikçe 922 nolu hesaptaki tutar alacaklandırılarak düşülmüştür (KGM Bilançosu, 2017-2020).

Tablo 16

Kamu Özel İş Birliği Projeleri ile Gelecekte Elde Edilmesi Muhtemel Vazgeçilen Gelir (2017-2020)

2017 yılı KGM Bilançosu	BORÇ	ALACAK
256 Hizmet İmtiyaz Varlıkları	14.497.882.674	
380 Gelecek Aylara Ait Gelirler		1.235.470.609,20
480 Gelecek Yıllara Ait Gelirler	13.262.412.064,80	
2018 yılı KGM Bilançosu		
256 Hizmet İmtiyaz Varlıkları	14.497.882.674	
380 Gelecek Aylara Ait Gelirler		
480 Gelecek Yıllara Ait Gelirler	7.418.643.795,06	
2019 yılı KGM Bilançosu		
256 Hizmet İmtiyaz Varlıkları	17.510.120.791,00	
380 Gelecek Aylara Ait Gelirler		
480 Gelecek Yıllara Ait Gelirler	13.660.428.696,49	
2020 yılı KGM Bilançosu		
256 Hizmet İmtiyaz Varlıkları	31.835.081.228,00	
380 Gelecek Aylara Ait Gelirler		8.789.088,10
480 Gelecek Yıllara Ait Gelirler	24.847.410.941,60	

2017 ve 2020 yılı hariç 2018 ve 2019 yılları Bilançosunda yer alan işletmeye açılan projelerin hizmet imtiyaz varlığı kayıtları ile faaliyet dönemi içinde, idarece gelecekte elde edilmesi muhtemel vazgeçilen geliri ifade eden; 380 hesap koduna hiç

kayıt yapılmamıştır. 2018 yılında 380 nolu hesaba tahakkuk kaydı yapılmadan Faaliyet Sonuçları Tablosunda 600 Gelirler Hesabının Mal ve Hizmet Satış Gelirleri alt kodunda yer alan Hizmet İmtiyaz Varlıkları Köprü, Tünel ve Geçiş ücretleri hesabına 7.079.238.878,94 TL kayıt yapıldığı görülmüştür. Gelecekte elde edilmesi muhtemel vazgeçilen gelirin faaliyet dönemi içindeki aylara isabet eden kısmı doğrudan gelir kaydedilmiştir.2019 yılı Bilançosunda da 380 nolu hesabın bulunmadığı, yine tahakkuk kaydı yapılmadan Faaliyet Sonuçları Tablosunda 600 Gelirler Hesabının Mal ve Hizmet Satış Gelirleri alt kodunda yer alan Hizmet İmtiyaz Varlıkları Köprü, Tünel ve Geçiş ücretleri hesabına 1.378.750.876,11 TL kayıt yapıldığı görülmüştür.

2018 yılında 600 Gelirler Hesabına doğrudan kaydedilen tutarın 380 Gelecek Aylara Ait Gelirler hesabına kaydedilmesi gereken tutarla aynı olduğu hesabın tuttuğu görülmüştür. Ancak 2019 bilançosunda 380 nolu hesaba kayıt edilmesi gereken tutar 3.849.692.094,51 TL iken 600 gelirler hesabına 1.378.750.876,11 TL kayıt yapıldığı görülmüştür. 2.470.941.218,40 TL gelecekte elde edilmesi mutemel vazgeçilen gelirin ne bilançoda tahakkuk kaydının yapıldığı ne de faaliyet sonuçları tablosuna doğrudan gelir kaydedildiğine dair hesaba rastlanmıştır. Bu da idarece gelecekte elde edilecek gelirin 2.470.941.218,40 TL hesaplarda eksik görünmesine sebebiyet vermiştir(KGM Bilançosu,2017-2020).

Mali Tablolara kayıtların tam, doğru ve gerçekçi olarak yansıtılmadığı bu gibi durumlarda kamunun elde edeceği gelirler ve yapacağı giderlerle ilgili takibatın yapılamaması söz konusu olabilecektir. Böylece hesaplar üzerinde sağlanamayan denetim özel sektöre yapım ve işletme süresince daha geniş bir özgürlük alanı tanınmasına sebep olabilecektir.

3.3.2. Projeler Kapsamında Verilen Garantiler ve Bütçe İçindeki Payı

Karayolları Genel Müdürlüğü tarafından yapılan KÖİ projeleri için verilen garantilerin bilançoda 930 ve 931 nolu hesaplarda yer alması gerektiği Muhasebat Genel Müdürlüğü 45 nolu Tebliği ile düzenlenmiştir.

Tablo 17

*Karayolları Genel Müdürlüğü Bilançosu Verilen Garantiler Hesabı (2017-2020)***2017 Yılı KGM Bilançosu****BORÇ****ALACAK**

930 Verilen Garantiler Hesabı	20.149.099.825,43
931 Verilen Garantiler Karşılığı Hesabı	20.149.099.825,43
2018 yılı KGM Bilançosu	
930 Verilen Garantiler Hesabı	36.264.818.160,37
931 Verilen Garantiler Karşılığı Hesabı	36.264.818.160,37
2019 Yılı KGM Bilançosu	
930 Verilen Garantiler Hesabı	77.660.843.229,92
931 Verilen Garantiler Karşılığı Hesabı	77.660.843.229,92
2020 Yılı KGM Bilançosu	
930 Verilen Garantiler Hesabı	81.711.958.952,87
931 Verilen Garantiler Karşılığı Hesabı	81.711.958.952,87

Kaynak: KGM Bilançosu, 2017-2020

KGM 2017-2020 Bilançosunda yer alan garantilere ilişkin verilen taahhütlerin her geçen yıl arttığı Tablo 17’de görülmektedir. Şirketlere garanti ödemeleri yapıldıkça 930 Verilen Garantiler Hesabına alacak ve 630 Giderler Hesabına borç kaydedilecektir.

Tablo 18

Hanehalkına Yapılan Transfer Harcamasının KGM Yıl Sonu Harcamaları İçindeki Payı(2017-2020)

YIL	Yıl Sonu Harcaması(TL)	Hanehalkına Yapılan Transferler(TL)	Transferlerin Harcamalar İçindeki Payı(%)
2017	₺20.911.478.270,00	₺1.127.888.685,86	5%
2018	₺33.547.333.445,00	₺3.403.008.190,80	10%
2019	₺35.579.933.269,00	₺5.109.568.164,45	14%
2020	₺45.779.755.139,00	₺10.122.358.616,00	22%
TOPLAM		₺19.762.823.657,11	

Kaynak: KGM Faaliyet Sonuçları Tablosu, 2017-2020

2017 yılında MYBK ile KGM'ne başlangıç ödeneği olarak 15.009.602.000,00 TL ödenek tahsis edilmiş,yıl sonu ödeneğini ise 25.933.389.392,00 TL olmuştur. Ödeneğe istinaden yapılan KGM yıl sonu harcamasından garanti ödemeleri için yaklaşık %5 oranında bütçeden pay ayrılmıştır. 2018 yılında MYBK ile KGM'ne başlangıç ödeneği olarak 18.104.263.000,00 TL ödenek tahsis edilmiş,yıl sonu ödeneğini ise 33.796.718.323,50 TL olmuştur. Tahsis edilen ödeneğin içinden yapılan ve Tablo 18'de gösterilen harcamadan garanti ödemeleri için yaklaşık %10 oranında bütçeden pay ayrıldığı, 2019 yılında ise MYBK ile KGM'ne başlangıç ödeneği olarak 16.661.311.000,00 TL ödenek tahsis edildiği,yıl sonu bütçe ödeneğinin ise 35.600.977.713,84 TL olduğu görülmüştür. Ödeneğe istinaden yapılan harcamadan garanti ödemelerine ilişkin %14 oranında pay ayrıldığı anlaşılmıştır. 2020 yılında MYBK ile KGM'ne başlangıç ödeneği olarak 21.195.323,00,00 TL ödenek tahsis edilmiş,yıl sonu ödeneğini ise 46.146.609.532,00 TL olmuştur. Ödeneğe istinaden yapılan KGM yıl sonu harcamasından garanti ödemeleri için yaklaşık %22 oranında bütçeden pay ayrıldığı görülmüştür.KÖİ modeli ile yapılan projeler arttıkça kamunun verilen garantilere ilişkin şirketlere yapacağı ödemelerin bütçe ödeneği içinde ki payı yıllar itibari ile artmaya devam edecektir.

2017 yılı KGM Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırılması 05-Cari Transferler başlangıç ödeneğinin 811.197.000,00 TL yıl sonu ödeneğinin 1.146.135.000,00 TL olduğu ve yıl sonunda 1.145.902.004,00 TL'sinin harcandığı anlaşılmıştır. Cari Transferlerin 630.05.04-Hanehalkına Yapılan Transferler alt hesap koduna kayıt edilen 1.127.888.685,86 TL'ninprojelere ilişkin verilen garantilere aitödemeleri kapsadığı tahmin edilmektedir.

2018 yılı KGM Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırılması 05-Cari Transferler başlangıç ödeneğinin 3.511.109.000,00 TL yıl sonu ödeneğinin 3.436.780.721,44 TL olduğu ve yıl sonunda tüm ödeneğin harcandığı anlaşılmıştır.

2019 yılı KGM Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırılması 05-Cari Transferler başlangıç ödeneğinin 3.577.154.000,00 TL,yıl sonu ödeneğinin 5.136.978.071,05 TL olduğu bu tutardan 5.136.754.004,11 TL harcama yapıldığı, harcamanın hanehalkına transferler adı altında 5.109.568.164,00 TL'sinin KÖİ Projeleri için yapılan garanti ödemeleri olduğu anlaşılmıştır.

2020 yılı KGM Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırılması 05-Cari Transferler başlangıç ödeneğinin 7.906.704.000,00 TL,yıl sonu ödeneğinin 10.152.912.189,00 TL olduğu bu tutardan 10.152.912.189 TL harcama yapıldığı, harcamanın hanehalkına transferler adı altında 10.122.359.616,00 TL'sinin KÖİ Projeleri için yapılan garanti ödemeleri olduğu anlaşılmıştır.

Cari transferlere ayrılan ödenekten 630.05.04-Hanehalkına Yapılan Transferler adı altında yapılan harcamanın garanti ödemesi olduğu tahmin edilmektedir.2017-2020 yılları itibari ile dört yıl içinde yaklaşık 20 milyar TL garanti ödemesi yapıldığı Tablo 18'de görülmektedir.

Tablo 19

İşletmeye açılan KÖİ projeleri Garanti Ödemeleri

	KGM İşletmeye Açılan KÖİ Projeleri
2017-2020 Garanti Geçiş Ödemesi	₺19.762.823.657,11
2020 yılı İtibari ile Verilen Garantiler	₺81.711.958.952,87
TOPLAM	₺101.474.782.609,98

Karayolları Genel Müdürlüğü tarafından KÖİ modeli ile Gebze-Orhangazi-İzmir Otoyolu(Osmangazi Köprüsü), Ankara-Niğde Otoyolu, Menemen-İliş-Çandarlı Otoyolu, Kuzey Marmara OdayeriPaşaköy (Yavuz Sultan Selim Köprüsü),Kınalı-Odayeri ve Kurtköy-Akyazı Kesimi ile Kınalı- Tekirdağ- Çanakkale-Savaştepe Otoyolu Projesi Malkara-Çanakkale (1915 Çanakkale Köprüsü) Kesimi projeleri gerçekleştirilmiştir. 2020 yılı sonu itibariyle sadece Kuzey Marmara Kınalı Odayeri ileKınalı- Tekirdağ- Çanakkale-Savaştepe Otoyolu Projesi Malkara-Çanakkale (1915 Çanakkale Köprüsü) Kesiminin tamamı faaliyetine başlayamamıştır. Diğer 4 proje işletmeye tamamı ile açılmıştır. Bahsi geçen projeler için Cari Transferler Hesabı-Hanehalkına Yapılan Transferler alt kodu ile yapılan giderin 2017-2020 dönemi için toplam 19.762.823.657,11 TL'lik garanti geçiş ödemesini kapsadığı tahmin edilmektedir. İşletmeye açılan projeler için 2020 yılı Bilançosu 930 Verilen Garantiler Hesabında kayıt altına alınan 81.711.958.952,87 TL'nin ise; 2020 yılından itibaren her bir proje için ayrı ayrı düzenlenen işletme sürelerince öngörülen garanti ödemelerini kapsadığı tahmin edilmektedir. Faaliyete geçen projeler için toplam 101.474.782.609,98 TL'lik garanti ödemesi yapılacağı Tablo 19'da görülmektedir.

Özel şirket ile kamu arasında iş birliğine dayanarak gerçekleştirilen projeleri, sözleşmeler ile kararlaştırılan süre boyunca özel şirket işletmeye devam edecektir. İşletme süresince kamu, projeleri kendisi yapsaydı elde edeceği gelirden de vazgeçmiş olacaktır.

3.3.3.Projelerde Sözleşme Şartlarına Uyulmaması Nedeni ile Ortaya Çıkabilecek Garanti Ödemeleri

Ankara-Niğde, Menemen-İliş-Çandarlı, Kuzey Marmara Otoyolu ve Çanakkale Köprüsü işlerinde uygulama sözleşmesi yürürlüğe girmeden yapım işine

başlandığı Sayıştayca tespit edilmiştir. “Sözleşmenin 38/g maddesi”nce Yürürlüğe girme süresi görevli şirketin tüm sözleşmeleri idareye teslim etmesi gereken 180 günü kapsamaktadır. Bu sebeple şirketten kaynaklı gecikme için şirkete bir yaptırım uygulanmamıştır. İşletme süresinin 180 gün uzaması sebebi ile devletin fazladan garanti ödemesi yapacağı tutar Tablo 20’de görülmektedir.

Tablo 20

KÖİ Projeleri için Şirketlere Fazladan Yapılacak Garanti Ödemeleri

Ankara-Niğde Otoyolu: 180*435.500 Avro=78.390.000,00 Avro	
Menemen-Aliğa-Çandarlı Otoyolu: 180*128.450 Avro= 13.121.000,00Avro	
Kuzey Marmara Otoyolu: 180*1.799.280 dolar=323.870.400,00 Avro	
Çanakkale Köprüsü: 180*852.275,25 Avro= 153.409.545,00 Avro	
TOPLAM	568.790.945,00 Avro
Gebze-Orhangazi-İzmir Otoyolu: 178*7.571.705,84 TL=1.347.763.639,52 TL 439*7.571.705,84 TL= 3.323.978.863,76TL	
TOPLAM	4.671.742.503,28 TL

Günlük garanti tutarları üzerinden; beş KÖİ projesi içerisinde fazla ödenmesi söz konusu olabilecek tutarlar raporlarda tespit edilmiştir (KGM 2017 yılı Sayıştay Denetim Raporu, 2018, s. 35-38).

Gebze-Orhangazi-İzmir Otoyolu projesinde sözleşme yürürlüğe girmesi gereken tarihten 178 gün sonra yürürlüğe girdiğinden bu süre de işletme süresinden sayılacağından devletin şirkete hem 178 günlük fazladan garanti ödemesi yapacağı hem de söz konusu süre kadar işletme gelirinden mahrum olacağı, Sayıştay raporlarında tespit edilmiştir. Devletin 2017 yılı sonu fiyatları ile günlük garanti ödeme tutarının 7.571.705,84 TL olduğu ve (178*7.571.705,84) 178 günlük tutar işletme süresinden düşülmezse 1.347.763.639,52 TL’lik gelir kaybı yaşayacağı ifade edilmiştir. Gebze-Orhangazi-İzmir Otoyolu projesinde yapıma başlanması gereken tarih 15.03.2013 iken

Sayıştayca 439 gün önce başlandığı tespit edilmiştir. 439 günlük sürenin projenin işletme süresi içerisinde yer alacağı düşünüldüğünden, devletin günlük garanti tutarları üzerinden fazla ödeyeceği tutarın “ $(439 \times 7.571.705,84)$ 3.323.978.863,76 TL” olacağı Tablo 20’de gösterilmektedir (KGM 2017 yılı Sayıştay Denetim Raporu, 2018, s.43-46).

Dört proje kapsamında devletin verdiği günlük garanti tutarları Sayıştay Raporunda görülmüştür. Günlük otoyoldan geçecek araç sayısını garanti eden devlet, garanti tutarları geçen araç sayısından fazla ise geçmeyen araç kadar günlük garanti tutarları üzerinden ödeme yapacaktır. Eğer garanti verilen araç sayısının üstünde araç geçerse geçen araç kadar garanti tutarları şirketlere ödenecektir. Ancak aylık yapılan bu ödemelere ilişkin yıl sonunda mahsuplaşmaların yapılmadığı Sayıştay raporlarınca tespit edilmiştir. Özel sektörün çalışma alanını genişleten projeler için idarece düzenlenen muhasebe kayıtlarında ki tutarsızlıkların kamu tarafından denetimi sağlanarak başta verilen garantilerin takibi yapılmalıdır. Her bir proje için ayrı ayrı düzenlenen sözleşmeler de belirtilen işletme süreleri uzadığında, devletin verdiği garanti ödemeleri uzadığından dört proje kapsamında şirketlere fazladan 568.790.945,00 Avro ödeme yapılması söz konusu olabilecektir. Gebze-Orhangazi-İzmir Otoyolu için ise; kamuya toplam 4.671.742.503,28 TL fazladan bir harcama yansımış olacaktır. Sözleşmelerde belirtilen sürele uyulmadığındaki kamu tarafından şirkete fazla ödeme yapılması ihtimali doğduğundan, şirketlerin sözleşme şartlarına uymasını sağlamak için, sözleşme veya mevzuatlar ile caydırıcı hükümler belirlenmeli ve uygulanmalıdır.

3.4. Türkiye’de Kamu Özel İş Birliği Modeli İle Yapılan Projelerde Hazinesin Borç Üstlenimi

2018,2019 ve 2020 yılları MYBK,28/3/2002 tarihli ve 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun’un 8/A maddesi çerçevesinde “Hazine ve Maliye Bakanlığınca sağlanacak borç üstlenim taahhüdü 4,5 milyar ABD dolarını aşamaz...”(2018-2020 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu,md.12).4749 sayılı Kanunun 8/A maddesine göre ise 2015 yılında “Hazine Müsteşarlığınca sağlanacak borç üstlenim taahhüdü 3 milyar ABD dolarını aşamaz”(2015 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu,md. 12). Kanun hükümleri çerçevesinde kamunun borç üstlenimlerinin sınırı belirlenmiştir.

Tablo 21' de yer verilen KÖİ modeli ile yapılan yedi proje için alınan toplam kredi tutarının 17.200.054.669,00 dolar olduğu ve finansörlerden alınan kredinin tamamı için Hazinesin borç üstlenimi taahhüdünde bulunduğu anlaşılmıştır. Yukarıda ki mevzuat hükümleri ile birlikte değeriendirildiğinde 2015 yılında yıllık borç üstleniminin 3 milyar doları, 2018,2019 ve 2020 yılında ise 4,5 milyar doları aşamayacağı MYBK ile belirlenmiştir.2015 yılında 4.956.312.328 dolar olan borç üstlenimi tutarının MYBK ile belirlenen borç üstlenim tutarını aştığı tespit edilmiştir. 2018 ve 2019 yılında borç üstlenimi tutarlarının 4.110.682.341 ve 4.435.000.000 dolar olduğu görülmüş bu tutarın mevzuatta belirlenen sınıra yaklaştığı anlaşılmıştır.

Tablo 21

KÖİ Modeli ile Gerçekleştirilen Projeler için Hazinesin Borç Üstlenimine Tabi Kredi Anlaşmaları

Proje Adı	Borç Üstlenim Anlaşması Tarihi	Toplam Proje Maliyeti	Kredi Tutarı(ABD) Doları
Avrasya Tüneli	11.12.2012	\$ 1.239.863.000,00	960.000.000,00\$
Kuzey Marmara Otoyolu Odayeri-Paşaköy Kesimi (3. Boğaz Köprüsü Dahil)	11.03.2016-13.05.2014	\$ 3.456.244.239,00	420.000.000,00-2.318.000.000,00\$
Gebze-Orhangazi-İzmir (İzmit Körfez Geçişi) Otoyolu	05.06.2015	\$ 6.312.392.047,00	4.956.312.328,00\$
Çanakkale-Malkara Otoyolu (1915 Çanakkale Köprüsü Dahil)	16.03.2018	€ 3.159.721.036,00	2.799.993.000,00\$
Ankara-Niğde Otoyolu	07.06.2018	€ 1.462.628.902,00	1.310.749.341,00\$
Kuzey Marmara Otoyolu Kurtköy-Akyazı Kesimi	16.09.2019	\$ 3.661.656.404,00	2.840.000.000,00\$
Kuzey Marmara Otoyolu Kınalı-Odayeri Kesimi	16.09.2019	2.072.257.009,00 \$	1.595.000.000,00\$
TOPLAM			17.200.054.669,00\$

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı Kamu Borç Yönetim Raporu,Ağustos/2020

9/4/2002 tarihli Resmi Gazete de yayımlanarak yürürlüğe giren 4749 sayılı Kanunun 21/2/2013 tarih ve 6428/13 maddesinde yapılan değişiklik ile hazinenin borç üstlenimine ilişkin şartlar belirlenmiştir.

Genel ve Özel Bütçeli İdarelerce Yap-işlet-devret modeli ile gerçekleştirilmesi planlanan ve tutarı asgari bir milyar Türk Lirası ile yap-kirala-devret modeli ile gerçekleştirilmesi planlanan ve tutarı asgari beş yüz milyon Türk Lirası olması öngörülen yatırım ve hizmetlere ilişkin sözleşmelerin süresinden önce feshedilerek, tesis idareler tarafından devralınırsa, şirket tarafından yapılacak yatırım için yurt dışından alınan finansmanın mali yükümlülüklerinin ilgili idarelerce karşılanması söz konusu olacaktır (4749 sayılı Kanun, 2002, Madde 8/A).

4749 sayılı Kanun kapsamında borç üstleniminin şartları belirlenmiştir. Üstlenimin tamamen ve kısmen yapılabileceği, sermaye giderleri hesabına kaydedileceği, giderin Maliye Bakanlığı yedek ödeneğinden karşılanacağı, Müsteşarlıklar tarafından yapılan borç üstlenimlerinin devlet dış borcu olarak kaydedileceği gibi hükümlere bağlanmıştır. Mevzuatta belirtilen hüküm ile KÖİ kapsamında yapılacak projelerde yer alacak şirketler sözleşmelerin feshi halinde koruma altına alınmıştır. Böylece şirketlerin devlet garantisi altında yapacakları projeler için finansman bulması kolay hale gelecektir. Devletin mali yüke girmekte zorlanacağı büyük altyapı projeleri için özel sektörün finansman sağlamasının kamu borç yükünü azaltacağı düşünülmüştür. Ancak kamunun ödenek sıkıntısından kaynaklı gecikmelere mahal verilmeden hızlı ve tam zamanında hizmete ulaşılması hedefleriyle KÖİ modeli ile yapılan projelerin, hazinenin borç üstlenimleri ve garantiler yolu ile özel sektör üzerinde görünen mali yükü azaltılmış olacaktır.

BÖLÜM IV

SONUÇ VE ÖNERİLER

1929 Dünya ekonomik bunalımı ile işsizlik, üretim de azalma ve fiyatların düşüşü beraberinde ekonomiye müdahale edilmesinin gerekli olduğu görüşünü gündeme getirmiştir. Keynesin “devlet müdahaleceği” politikası, iktidara gelen Roosevelt’in politikalarında karşılığını bulmuştur. Türkiye’de Cumhuriyetin ilanı ile ‘Devletçilik’ politikası önem kazanmaya başlamış ve ekonomik yatırımlarda piyasanın yetersiz kaldığı yerde devlet müdahaleciliği benimsenmiştir.

Devlet; iktisadi anlamda üretim, bölüşüm ve dağıtım mekanizmasında da aktif rol oynamaya başlamıştır. 1929’dan 1970’lerin ortalarına kadar devam eden ekonomi de devletin üstün rolü zamanla yerini piyasa aktörlerine bırakmıştır. Hanehalkının artan ihtiyaç taleplerini karşılamak için hizmet sunumunun kamu sektörü tarafından üstlenilmesi usulü, özel sektöre doğru kaymıştır. YİD, İHD, YKD ve Yİ gibi modeller ile özel sektörün kamu hizmet alanına girişi hızlanmış ve Türkiye ‘de Kamu Özel İş Birliği modelinin alt yapısını oluşturmuştur. Kamunun bütçe kısıtı altında altyapı yatırımlarına yetememesi, hizmetlerin finansmanında özel sektör tarafından desteklenmenin önemini göstermiştir. Böylece büyük altyapı projeleri başta olmak üzere özel sektörün üreteceği mal ve hizmetlerin kapsamı giderek artmıştır.

Kamu hizmetinin üretiminde “özelleştirme politikası” geniş bir alana yayılmaya başladıkça tesislerin yapımı ve işletilmesinden, hizmetlerin sunumuna kadar uzun soluklu bir sözleşme ile düzenlenen ve kamuya finansmansağlayan KÖİ modelleri ile projelerin hayata geçirilmesi gündeme gelmeye başlamıştır. KÖİ modelleri Türkiye’de öncelikli olarak enerji üretim tesisleri olmak üzere, sağlık, ulaştırma gibi birçok alanda yer almaktadır. Dünyada da sıklıkla uygulama alanı bulan bu modelin mevzuat açısından da geniş kapsamda düzenlenmesi gerekirken ülkemizde sadece sağlık sektöründe 2013 yılında 6428 sayılı “Sağlık Bakanlığınca KÖİ Modeli ile Tesis Yaptırılması, Yenilenmesi ve Hizmet Alınması ile Bazı Kanun ve KHK ile Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ile ayrıntılı bir düzenleme alanı bulmuştur. Kamu ile özel şirketlerin iş birliğine dayanan risklerin iki taraf arasında adaletli paylaşıldığı uzun süreli sözleşmeleri ifa eden KÖİ aynı zamanda Kamu Özel Ortaklığı (KÖO), Kamu Özel

Sektör İş Birliği (KÖİ), Kamu Özel Sektör Ortaklığı (KÖSO) ve eksik imtiyaz kavramlarında karşılığını bulmuştur.

Bütçe harcamalarında önemli bir yer edinen yüksek maliyetli altyapı projelerinin finansmanının özel sektörcce karşılanması, devlet borçlarının ve bütçe gelir gider dengesizliğinden kaynaklı bütçe açığının mali tabloları da daha az görünmesini sağlayacaktır. Böylece Avrupa Birliği'ne (AB) uyum programı kapsamında borç stoğunun Gayri Safi Yurtiçi Hasılaya (GSYİH) oranının %60'ı ve bütçe açığının GSYİH'ya oranının %3'ü geçmemesi sağlanarak Maastrichtkriterlerine de uyulmuş olacaktır.

Birçok altyapı yatırımı finansmanının özel sektör tarafından karşılanması, yatırımlara ilişkin tüm mali yükün özel sektör üzerinde bırakıldığı ve kamunun hiçbir gidere katlanmadığı gibi yanlış algılamalara sebebiyet vermiştir. Ancak yüksek maliyetli altyapı projelerini karşılamak için özel şirketler de bütçesi yeterli olmadığından borçlanma yoluna gitmiştir. Devlete göre yaklaşık % 83- 84 daha yüksek faiz oranı ile borçlanan şirketlerin, idare tarafından verilen kamu garantisi ve yapılan borç üstlenimleri ile piyasadan daha kolay borçlanır hale gelmesine sebep olmuştur. Yıllar içinde faiz oranı, enflasyon, döviz kuru artışları veya azalışları ile mali yükün tespit edilmesi zorlaşacaktır. KÖİ modeli ile gerçekleştirilen projeler için verilen garantiler, borç üstlenimleri, kamulaştırma ve kullanım bedeli ödemeleri, devlet harcamalarının tam olarak tespit edilememesine sebep olabilecektir. Böylelikle özel sektöre devredilmeden önce yürütme organı tarafından yapılan harcamaların; halkın seçtiği kişilerce gelir ve giderleri belirleme hakkını veren “bütçe hakkı” kavramı ihmal edilmiş olacaktır.

Devletin altyapı projelerinin maliyetini karşılamakta zorlanacağı ve yatırım sürelerinin uzun olacağı düşünüldüğünden uzun dönemli sözleşmeler ile KÖİ modeli kapsamında yapımına karar verilen projeler için işletme süresi boyunca şirketlere ödenecek kullanım bedellerinin, devletçe vazgeçilen gelirlerin (kendi işletseydi kazanacağı gelir) ve garanti edilen tutarların yatırım maliyetlerine yakın veya maliyetlerin üstünde olması söz konusu olabilecektir. Ancak bu maliyetlerin Bakanlıkların mali tablolarına tam, doğru ve gerçekçi bir şekilde yansıtılmaması şehir hastaneleri için şirketlere verilen garanti tutarlarına ise idarelerin bilançolarında yer

verilmemesi ve KÖİ kapsamında projelere ait giderler olduğu belirtilmeden şirketlere yapılan bazı ödemelerin doğrudan gider yazılması söz konusu olmuştur. Ancak projeler için yapılan garanti ödemelerinin hane halkına yapılan transferler adı altında yapıldığı idari faaliyet raporlarında görülmüştür. İdarelerin bilançolarına ve Merkezi Yönetim Bütçesine tamamı yansıtılmayan KÖİ projeleri için yapılan harcamalar mali şeffaflığı da tartışılır hale getirmiştir.

Mali tablolarda da gerçekçi ve tam olarak gösterilmeyen projelere ait harcamaların kamuoyuna da açıklanmadığından, hizmetten yararlananlar harcamaları iyimser olarak görmekte, şirketlerce yatırım maliyeti karşılanan projelerin vergi yükünü de azaltacağı düşünülmektedir. Bu sebeple hane halkı tarafından projelerin işletme süresince ortaya çıkacak harcamalar tam olarak bilinmediğinden mali aldanmaya sebep olabilecektir. Devlet tarafından yapılan mevzuat düzenlemeleri, sözleşmeler ve borç üstlenimleri ile şirketlere birçok avantaj sağlanmış bu da projelerin yapımını üstlenen şirket ve finansör sayısını arttırmıştır.

Bütçeye mali yükü tam olarak tespit edilemeyen bu projeler yerine alternatif proje modelleri oluşturulması bir seçenek olabileceği gibi, KÖİ modelleri sektörler bazında uygulanmaya devam edilirse projelerin mali yükünün önceden tespit edilmesi ve bunun için işletme süresince bazı tedbirler alınması yerinde olacaktır.

Bütçe hedefleri ve gerçekleştirmeleri kapsamında projelere harcanan tutarların mali tablolarda tam, açıklayıcı ve gerçekçi olarak yansıtılması mali şeffaflığın sağlanması açısından önem arz ettiğinden, KÖİ modeli ile yapılan projelerin daha sağlıklı yürütülebilmesi için projelerin yapım ve işletme aşamasında bazı önlemler alınması gerekmektedir.

i. KÖİ modeli ile gerçekleştirilecek projeler için öncelikle maliyet-fayda analizlerinin tam olarak yapılması, eğer bu projeyi devlet yapsaydı ve işletseydi yapacağı maliyet ile elde edeceği kazanç karşılaştırılmak sureti ile doğru olan modelin belirlenmesi gerekmektedir.

ii. Verilecek garanti ve borç üstlenimlerini devlet bütçesini zarara sokmayacak şekilde mevzuat ve sözleşmelerle sınırların belirlenmesi ve bu tutarların tam olarak muhasebe

hesaplarına yansıtılması ile hem kamunun projeler için yaptığı harcamaların takibi yapılabilecek hem de kamuoyunun KÖİ modeli ile gerçekleştirilecek projeler kapsamında güveni kazanılacaktır.

iii.KÖSO'lar geniş kapsamlı bir mevzuat ile kuralları, sınırları, ilkeleri, kamu ve özel sektör tarafları için belirlenmek suretiyle düzenlenir ve denetimleri idare tarafından işin uzmanına yaptırılırsa,KÖSİ'lerin amaçları gerçekleştirmiş olacaktır.



KAYNAKÇA

- Akıllı, H.(2013). Kamu hizmeti imtiyazından Yap İşlet Devret yöntemine: Yasal serüven.*Sayıştay Dergisi*,89,91-114.
- Alagöz,M. veYokuş, T.(2017). Kamu Özel İş Birliğiyatırımları ve ekonomik illüzyon etkisi. *KaramanoğluMehmet Bey Üniversitesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*,32(9),115-122.
- 6282 sayılı Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İş Birliği modeli ile tesis yaptırılması, yenilenmesi ve hizmet alınmasına dair uygulama Yönetmeliği.(2014).RG, 28995, 09.05.2014.
- Anayasa Mahkemesi (1995). 1994/71 Esas ve 1995/23 Karar Sayılıİptal Kararı.
- Ateş M.(2019).Kamu Özel İş Birliğimodeline ilişkin değerlendirmeler bağlamında özel finans girişim modeli. *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi Dergisi*, 54(3), 1135-1149
- Avrupa Komisyonu (2004). GreenPaper on PublicPrivatePartnershipsandcommunitylaw on publiccontractsandconcessions. 327 Nihai, 30.04.2014, Brüksel.
- Aydın, E. V.(2016). Kamu Özel İş Birliğimodeli olarak Osmanlı'da tımar sistemi. *İstanbul PPPCOE Yayını*.
- Ayhan,E. ve Önder,E.(2018). Türkiye'de sağlık sektöründe Kamu-Özel Ortaklığı modeli.*Uluslararası Sağlık Yönetimi ve Stratejileri Araştırma Dergisi*,4(1),514-526.
- Başar, M.(2003).Proje finansmanında tartışılan bir model: Yap İşlet Devret. *Anadolu Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*,19(1),43-54
- Boz,S. S. (2013).Kamu Özel İş Birliğimodeli. *İnönüÜniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*,4(2),277-332
- Bülbül, D. (2017). Türkiye'de Kamu Özel İş Birliğiuygulamasının mali saydamlık açısından değerlendirilmesi. *Uluslararası Bilimsel Araştırmalar Dergisi*,2(7), 93-108.
- Çekirge,H. L.(2006).Dünya'da ve Türkiye'de Kamu Özel Ortaklığı uygulamaları ve örnek bir projede modelin finansal ve genel avantajlarının incelenmesi. Yüksek Lisans Tezi,İstanbul Teknik Üniversitesi, İstanbul.
- Çerçi,A.(2011). Kamu-Özel İşbirlikleri,modeller, riskler ve finansman. *Türkiye Kalkınma Bankası Yayını*,59,10-28.

- 4446 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun (1999).RG,13.08.1999
- 492 sayılı Harçlar Kanunu (1964). RG,11756,17.07.1964.
- 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun (2002). T.C. Resmi Gazete,28/03/2002.
- Dünya Bankası PPP Web sitesi.
- Emek,U.(2017).Sağlık Sektöründe Kamu Özel İş Birliğisözleşmeleri: Beklenti ve gerçekleşme. *Hacettepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*,7(1),139-168.
- EPEC(2018).Review of theEuropean PPP Market in 2018.
- Erbaş, Ö., Yavuz, C.I. ve İlhan B. (2012, Aralık).Soru ve yanıtlarla sağlıkta Kamu Özel Ortaklığı. B.1, Ankara.
- Grimsey, D.&Lewis, M.K. (2002). Evaluatingrisks of PublicPrivatePartnershipsforpublicinfrastructureprojects. *International Journalof Project Management*, 20, 107-118.
- Group of the World Bank. (2017-Half Year). Global PPI Update. Public-PrivatePartnershipGroup of the World Bank.
- Gülan,A.(1998). Türkiye'de kamu hizmetinin gelişimi. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*,54(1-4), 97-107.
- Güzelsarı,S.(2009). Kamu Özel Ortaklığı üzerine eleştirel bir değerlendirme. *Ankara Üniversitesi SBF Kamu Yönetimi Yapı İşleyiş Reform*,598,43-78.
- Hazine ve Maliye Bakanlığı (2020, Ağustos).*Kamu Borç Yönetim Raporu*.
- Keşli,A.(2012). Kamu Özel İş Birliği- PPP projelerinin hukuki rejimi. İstanbul.
- Kalkınma Bakanlığı (2016, Ocak).*Dünya'da ve Türkiye'de Kamu Özel İş Birliğiuygulamalarına ilişkin Gelişmeler Raporu*. 2015, Ankara.
- Kalkınma Bakanlığı (2017, Şubat).*Dünya'da ve Türkiye'de Kamu Özel İş Birliğiuygulamalarına ilişkin Gelişmeler Raporu*. 2016, Ankara.
- Kalkınma Bakanlığı(2018, Mayıs).*Dünya'da ve Türkiye'de Kamu Özel İş Birliğiuygulamalarına ilişkin Gelişmeler Raporu*. 2017, Ankara.
- Kalkınma Bakanlığı, 10. Kalkınma Planı (2014). *Kamu Özel İş Birliğiuygulamalarında etkin yönetim: Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. 2014-2018, Ankara.
- Kalkınma Bakanlığı, 11. Kalkınma Planı (2018).*Kamu Özel İş Birliğiuygulamalarında etkin yönetim: Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. 2019-2023, Ankara.

- Karahanoğulları, O. (2011). Kamu hizmetleri piyasa ilişkisinde dördüncü tip: Eksik imtiyaz: Kamu-Özel Ortaklığı. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 66(3), 177-215.
- Karahanoğulları, Y. (2012). Kamu Özel Ortaklığı modelinin mali değerlendirilmesi. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 67(2), 95-125.
- Karasu, K. (2009). Kamu Özel Ortaklığı: Sözleşme sisteminin genelleşmesi. *Ankara Üniversitesi SBF Kamu Yönetimi Yapı İşleyiş Reform*, 598, 79-92.
- Karasu, K. (2011). Sağlık hizmetlerinin örgütlenmesinde Kamu-Özel Ortaklığı. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 66(3), 217-262.
- Karayolları Genel Müdürlüğü, *İdari Faaliyet Raporları* (2017).
- Karayolları Genel Müdürlüğü, *İdari Faaliyet Raporları* (2018).
- Karayolları Genel Müdürlüğü, *İdari Faaliyet Raporları* (2019).
- Karayolları Genel Müdürlüğü, *İdari Faaliyet Raporları* (2020).
- Kovancılar, B., Miynat M. ve Bursalıoğlu, S.A. (2007). Kamu maliyesinde küresel değişimler, Gazi Kitabevi, Ankara.
- Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu (2015).
- Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu (2018).
- Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu (2019).
- Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu (2020).
- Merkezi Yönetim Bütçe Kanunları, *Sağlık Bakanlığı Bütçe Tahminleri* (2018).
- Merkezi Yönetim Bütçe Kanunları, *Sağlık Bakanlığı Bütçe Tahminleri* (2019).
- Merkezi Yönetim Bütçe Kanunları, *Sağlık Bakanlığı Bütçe Tahminleri* (2020).
- Miles, D. (1995). International project marketing: international construction management Series No:6. International Labour Office, Geneva, p.7.
- Muhasebet Genel Müdürlüğü 45 nolu Tebliği Kamu Özel İş birliği uygulamalarının muhasebe işlemleri (2015). RG, 08.07.2015.
- OECD, PPP tanımı: <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=7315>
- Sağlık Bakanlığı, *İdari Faaliyet Raporu*. (2017).
- Sağlık Bakanlığı, *İdari Faaliyet Raporu*. (2018).
- Sağlık Bakanlığı, *İdari Faaliyet Raporu*. (2019).
- Sağlık Bakanlığı, Mali Tabloları (2017).
- Sağlık Bakanlığı, Mali Tabloları (2018).
- Sağlık Bakanlığı, Mali Tabloları (2019).

- Sağlık Bakanlığı,Mali Tabloları (2020).
- Sarısü,A.(2008). Altyapı yatırımlarında Kamu-Özel İşbirlikleri-I. *Yaklaşım Dergisi*,181,199-205.
- Sayıştay Başkanlığı,(2018). *Karayolları Genel Müdürlüğü 2017 Denetim Raporu*.
- Sayıştay Başkanlığı, (2020).*Karayolları Genel Müdürlüğü 2019 Denetim Raporu*.
- Sayıştay Başkanlığı, (2019).*Sağlık Bakanlığı 2019 Denetim Raporu*.
- Sayıştay Başkanlığı,(2020)*Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı 2019 Denetim Raporu*.
- Strateji ve Bütçe Başkanlığı (Mayıs, 2019).*Dünya’da ve Türkiye’de Kamu Özel İş Birliğıuygulamalarına ilişkin gelişmeler raporu*. 2018, Ankara.
- Sungur,C.(2018). Sağlık sektörü Kamu Özel İş Birliğıprojelerinde riskler ve risk yönetimi. *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt:15, Sayı:2,693-715.
- Şahin,M. ve Uysal, Ö. (2012). Kamu maliyesine etkileri açısından Kamu Özel Sektör Ortaklıkları Üzerine Bir Değerlendirme. *Maliye Dergisi*,162,155-174.
- Şahin,Ö. ve Şahin,M.(2017).Sürdürülebilir kalkınma ve Kamu Özel Sektör Ortaklıkları. *Journal of Awareness*.
- Tekin.A.G.(2004).Özelleştirmede yeni yaklaşım: özel sektörKamu İşbirlikleri. *Ekonomistler Bülteni*.
- Tekin.A.G.(2004). Özelleştirmede ikinci dalga: KamuÖzel Sektör İşbirlikleri.*EkonomistlerBülteni*.
- Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2019, Mayıs).*Dünya’da ve Türkiye’de Kamu Özel İş Birliğıuygulamalarına ilişkin gelişmeler raporu*. 2018, Ankara.
- Uğur,A. veMiynat,M.(2014). Kamu-Özel Ortaklıklarının ekonomi politiğı. *Journal of Management&Economics*,Vol. 21 Issue 2, p19-40.
- Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı,*Faaliyet Raporları* (2018).
- Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı,*Faaliyet Raporları* (2019).
- Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı,*Faaliyet Raporları* (2020).
- Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı, Strateji Geliştirme Başkanlığı.(2018, Kasım).7/3678 Esas Sayılı Yazılı Soru Önergesi.
- Uluslararası Şeffaflık Derneğı.(2017, Temmuz). <https://www.seffaflik.org/bilgi-bankasi/infografikler>.

- Usta, S. ve Bilgiç, E.(2016). Yerel yönetimlerde hizmet sunumu:Kamu Özel Ortaklığı modeli.*Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*,23, 250-268.
- Uysal,K.,Altan,Y.,Aktel,M. ve Eke,E.(2012). Sağlık hizmetlerinde Kamu-Özel Ortaklığı uygulaması. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C.17, S.3,1-23.
- Uysal,Y.(2017). Yerel yönetimlerde Kamu Özel İş Birliğiuygulamalarının iki yönü: Avantajlar ve dezavantajlar. *Kent Kültürü ve Yönetimi Hakemli Elektronik Dergi*,Cilt:10, Sayı:2,169-199.
- Uz, A.(2007). Kamu-Özel Ortaklığı: PublicPrivatePartnership.*Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*,Cilt:XI, Sayı:1-2,1165-1182.
- 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu (1984). RG, 18563, 02/11/1984.
- 3096 sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun (1984). T.C Resmi Gazete,18610,19.12.1984.
- 3996 sayılı BazıYatırım Ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun (1994).T.C Resmi Gazete, 21959, 13.06.1994.
- 3996 sayılı Bazı Yatırım Ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanununun Uygulama Usul ve Esaslarına İlişkin Karar (2011). Sayı:1807.
- 3465 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Erişme Kontrollü Karayolu Yapımı, Bakımı ve İşletilmesi ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun (1988). RG,19830, 02.06.1988.
- Yalçın, F. C.(2015). Geleneksel kamu hukuku sistematğinde Kamu-Özel İş Birliğine eleştirel bir bakış: 6428 sayılı Kanun ve yasal yapılanma ve uygulama için öneriler. *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*,30,163-190.
- Yalçın, F.C. (2014).Kamu Özel İş Birliği ve özelleştirme: Kavramsal bir çerçeve. *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*,25,133-162.
- Yerlikaya,G.K. (2013). Türkiye’de Yap-İşlet-Devret modeli çerçevesinde görevli şirkete tanınan yatırım dönemi ve proje kapsamında katma değer vergisi istisnası. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, Cilt:71, Sayı:2, 527-542.

Yetgin, F.Ü. (2011).Kıyı yatırımları ve Kamu Özel İş Birliğimodeli.7. *Kıyı Mühendisliği Sempozyumu-Kongre Sempozyum Bildiriler Kitabı*,495-505.

