

KARADENİZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ * SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

MALİYE ANABİLİM DALI

DOKTORA PROGRAMI

**TÜRKİYE’DE ULAŞTIRMA SEKTÖRÜ ALANINDA UYGULANMAKTA OLAN KAMU-
ÖZEL SEKTÖR İŞBİRLİĞİ MODELLERİNİN ETKİNLİK ANALİZİ**

DOKTORA TEZİ

Hikmet YILMAZ

OCAK-2023

TRABZON

KARADENİZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ * SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

MALİYE ANABİLİM DALI

DOKTORA PROGRAMI

**TÜRKİYE’DE ULAŞTIRMA SEKTÖRÜ ALANINDA UYGULANMAKTA OLAN KAMU-
ÖZEL SEKTÖR İŞBİRLİĞİ MODELLERİNİN ETKİNLİK ANALİZİ**

DOKTORA TEZİ

Hikmet YILMAZ

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Ahmet ULUSOY

OCAK-2023

TRABZON

ONAY

Hikmet YILMAZ tarafından hazırlanan “Türkiye’de Ulaştırma Sektörü Alanında Uygulanmakta Olan Kamu-Özel Sektör İşbirliği Modellerinin Etkinlik Analizi” bu Çalışma 17.02.2023 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda oybirliği / oyçokluğu ile başarılı bulunarak jürimiz tarafından Maliye Anabilim Dalı Doktora Programı’nda **doktora tezi** olarak kabul edilmiştir.

Jüri Üyesi		Karar		İmza
Unvanı – Adı ve Soyadı	Görevi	Kabul	Ret	
Prof. Dr. Ahmet ULUSOY	Başkan	☐	☐	
Prof. Dr. Birol KARAKURT	Üye	☐	☐	
Prof. Dr. Cemil RAKICI	Üye	☐	☐	
Prof. Dr. Tekin AKDEMİR	Üye	☐	☐	
Doç. Dr. Arman Zafer YALÇIN	Üye	☐	☐	

Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduklarını onaylarım.

Prof. Dr. Tülay İLHAN NAS
Enstitü Müdürü

BİLDİRİM

Tez içindeki bütün bilgilerin etik davranış ve akademik kurallar çerçevesinde elde edilerek sunulduğunu, ayrıca KTÜ – Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Yazım Kılavuzu'na uygun olarak hazırlanan bu Çalışmada yararlanılan kaynakların tümüne eksiksiz atıf yapıldığını, aksinin ortaya çıkması durumunda her tür yasal sonucu kabul edeceğimi beyan ederim.

Hikmet YILMAZ

13. 01. 2023

ÖNSÖZ

İskoç düşünür ve iktisatçı Adam Smith'in 9 Mart 1776 tarihinde yayınladığı "Milletlerin Zenginliğinin Doğası ve Nedenleri Üzerine Bir İnceleme" adlı kitabı çağdaş iktisat alanında ilk eser olma özelliğinden kaynaklı olarak modern iktisadın da miladı sayılmaktadır. Bu dönemden itibaren dünya genelinde anaakımdan fazlaca sapmayan ülkelerin ekonomik faaliyetleri incelendiğinde döneme ilişkin hakim iktisat görüşüne paralel değişimler ya da eksen kaymaları yaşandığı görülür. Bu değişim tüm ülkelerde aynı anda başlayıp aynı anda bitmese dahi ilgili dönem içinde muhakkak etkisini göstermektedir. Bununla birlikte her hakim ekonomik görüşün unutturduğu/götürdüğü furyalar ve getirdiği birtakım yeni görüş ya da akımlar mevcuttur. Nasıl ki 1970'li yıllarda yaşanan petrol şoklarının ardından ortaya çıkan stagflasyon olgusunda Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT) nihai suçlu olarak görülüp özelleştirme akımı başladıysa; 1990'lı yılların sonu ve 2000'lerin başında da kamusal hizmet sunumunda yeni birtakım modeller ortaya çıkmıştır. Daha sonra söz konusu modeller Kamu-Özel Sektör İşbirliği başlığı altında toplanarak literatürde kendine yer edinmiştir. Burada temel gaye kamu ve özel sektörün üstün yönlerini bir araya getirerek bilhassa kamusal alt yapı projelerine finansman sağlamak ayrıca fazlaca kaynak gerektiren bu tür yatırımları daha az kamu kaynağı kullanarak daha kısa zamanda müşterilerin/halkın hizmetine sunmak olmuştur. Ancak bu işbirliği her ne kadar temel manada güç birliği sağlama ve olumlu yönleri ön plana çıkarma amaçları gütse de özellikle uygulama aşamasında birtakım olumsuzlukları da beraberinde getirmiştir. Nitekim bu tez çalışmasında farklı ülkelerde faaliyete geçen benzer proje ve uygulamalardan ilham alarak Türkiye özelinde ulaştırma alanında KÖSİ mantalitesiyle hayata geçirilen bazı büyük çaplı altyapı projelerini ve bu projelerin etkin bir şekilde hayata geçirilerek işletilip işletilemediği incelemektedir.

Burada tez sürecimin en başından sonuna kadar desteğini ve bilgisini bir an olsun benden esirgemeyen değerli hocam sayın Prof. Dr. Ahmet ULUSOY'a, tez izleme komitemde ve savunma jürimde bulunarak fikirleriyle bana yol gösteren sayın Prof. Dr. Birol KARAKURT ve sayın Prof. Dr. Rahmi YAMAK, sayın Prof. Dr. Cemil RAKICI, sayın Prof. Dr. Tekin AKDEMİR ve sayın Doç. Dr. Arman Zafer YALÇIN hocalarıma, son olarak da kıymetli aileme teşekkürlerimi sunmayı bir borç bilirim.

Ocak, 2023

Hikmet YILMAZ

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	IV
İÇİNDEKİLER	V
ÖZET.....	VIII
ABSTRACT	IX
TABLolar LİSTESİ.....	X
ŞEKİLLER LİSTESİ.....	XII
GRAFİKLER LİSTESİ	XIII
KISALTMALAR LİSTESİ	XIV
GİRİŞ	1-4

BİRİNCİ BÖLÜM

1.KAMUSAL MAL/HİZMET KAVRAMI VE KAMU-ÖZEL SEKTÖR İŞBİRLİĞİ MODELLERİNİN TEORİK ÇERÇEVESİ 5-49

1.1.Kamusal Mal ve Hizmet Kavramı	5
1.1.1. Özel-Kamusal Mal/Hizmet Ayrımı ve Kamuyu Üretime/Sunuma Mecbur Kılan Nedenler.....	8
1.1.2. Kamu Yönetimi Paradigmaları Çerçevesinde Kamusal Hizmet Sunumunda Meydana Gelen Tarihsel Dönüşüm.....	9
1.1.3. Kamusal Hizmet Sunumundaki Değişimin Yansımaları	14
1.1.3.1. Özelleştirme	16
1.1.3.2. Kamu-Özel Sektör İşbirliği.....	18
1.1.3.3. Piyasaya Benzetme	21
1.2.Kamu-Özel Sektör İşbirliği Modellerinin Teorik Çerçevesi.....	23
1.2.1. Kamu-Özel Sektör İşbirliği Tanımı	23

1.2.2. Kamu-Özel Sektör İşbirliği Modelinin Tarihçesi	25
1.2.3. Kamu-Özel Sektör İşbirliği Modelinde Kavram Sorunu	28
1.2.4. Kamu-Özel Sektör İşbirliği Modeli İle Kamusal Hizmet Sunma Usulleri	29
1.2.4.1. İmtiyaz Usulü Modeli	29
1.2.4.2. Yap-İşlet-Devret (YİD) Modeli	30
1.2.4.3. Yap-İşlet (Yİ) Modeli	33
1.2.4.4. Yap-Kirala-Devret Modeli.....	33
1.2.4.5. Diğer Kamu-Özel Sektör İşbirliği Modelleri.....	35
1.2.5. Kamusal Hizmet Sunumunda Kamu-Özel Sektör İşbirliği Modellerine İhtiyaç Duyma Nedenleri	35
1.2.6. Kamu-Özel Sektör İşbirliği Modeli: Dezavantajlar.....	37
1.2.7. Kamusal Hizmetlerin Sunum Yöntemlerinin Karşılaştırılması	39
1.2.7.1. Kamu-Özel Sektör İşbirliği – Geleneksel Hizmet Sunumu Karşılaştırması ...	40
1.2.7.2. Kamu-Özel Sektör İşbirliği – Özelleştirme Karşılaştırması	41
1.2.7.3. Kamu Özel Sektör İşbirliği – Ortak Girişim (Joint-Venture) Karşılaştırması	43
1.2.7.4. Kamu-Özel Sektör İşbirliği – Leasing Karşılaştırması	44
1.2.8. Kamu-Özel Sektör İşbirliklerinin Hukuki Niteliği	45

İKİNCİ BÖLÜM

2.TÜRKİYE VE DÜNYADA ULAŞTIRMA ALANINDA HAYATA GEÇİRİLEN BAZI KAMU-ÖZEL SEKTÖR İŞBİRLİĞİ UYGULAMALARI..... 50-94

2.1.Türkiye’de Ulaştırma Sektöründeki Bazı Kamu-Özel Sektör İşbirliği Uygulamaları.....	51
2.1.1. İstanbul Havalimanı Projesi.....	55
2.1.2. Avrasya Tüneli Projesi	58
2.1.3. Kuzey Marmara Otoyolu ve Yavuz Sultan Selim Köprüsü.....	61
2.1.4. İstanbul-İzmir Otoyolu ve Osmangazi Köprüsü.....	66
2.1.5. Ankara-Niğde Otoyolu	69
2.1.6. Menemen-Aliağa-Çandarlı Otoyolu	72
2.1.7. 1915 Çanakkale Köprüsü ve Malkara-Çanakkale Otoyolu	75
2.2.Dünyada Ulaştırma Sektöründeki Bazı Kamu-Özel Sektör İşbirliği Uygulamaları	77

2.2.1. M6 Otoyol Projesi.....	81
2.2.2. Attica Ücretli Otoyolu	83
2.2.3. Horgos-Pozega Ücretli Otoyolu	85
2.2.4. Tiran Uluslararası Havalimanı.....	87
2.2.5. Larnaca ve Paphos Uluslararası Havalimanları	90

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3.TÜRKİYE’DE ULAŞTIRMA SEKTÖRÜNDE UYGULANAN BAZI KAMU-ÖZEL SEKTÖR İŞBİRLİĞİ PROJELERİNİN ETKİNLİK ANALİZİ95-113

3.1.Çalışmanın Kapsamı	95
3.2.Çalışmanın Yöntemi	96
3.2.1. Veri Zarflama Analizi.....	96
3.2.1.1. Temel Veri Zarflama Analizi Modelleri	98
3.2.1.1.1.CCR Modelleri.....	98
3.2.1.1.2.BCC Modelleri.....	99
3.2.1.2. Veri Zarflama Analizinin Uygulama Aşamaları	100
3.3.Türkiye’de Kamu-Özel Sektör İşbirliği Modeli Çerçevesinde Hayata Geçirilen Bazı Projelerin Veri Zarflama Analizi Yöntemiyle Etkinliklerinin Belirlenmesi	102
3.3.1. Veri Seti ve Kaynağı.....	102
3.3.2. Uygulama ve Bulguların Tartışılması.....	105

SONUÇ ve ÖNERİLER..... 114

KAYNAKÇA 121

ÖZGEÇMİŞ..... 137

ÖZET

Ülke ekonomileri, bireysel ve toplumsal ihtiyaçların bileşiminden oluşan insan ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla, ağırlıkları değişkenlik göstermekle birlikte özel kesim ve kamu kesimi olmak üzere ikili yapıdan oluşmaktadır. Burada özel kesim bireysel ihtiyaçların karşılanması amacını güderken kamu kesimi daha çok toplumsal ihtiyaçlar noktasındaki hizmetlerin sunumundan sorumlu tutulmaktadır. Ancak gelişen koşullar, teknolojik gelişmeler, artan nüfus neticesinde ortaya çıkan yeni toplumsal ihtiyaçlar ve kamu gelirlerindeki artışların görece düşük seviyede kalması daha önceleri sadece kamu tarafından sağlanabileceği düşünülen yatırımların aslında özel sektörün de sürece dahil neticesinde sunulabileceği olgusunu ortaya çıkarmıştır. Söz konusu olgu -yeni kamusal hizmet sunum yöntemi- Türkçe literatürde Kamu-Özel Sektör İşbirlikleri (KÖSİ) adıyla kendine yer bulmuştur. Bu çalışmada da Türkiye’de özellikle ulaştırma alanında KÖSİ modelleri çerçevesinde son dönemlerde hayata geçirilen büyük çaplı altyapı projelerinin karlı ve etkin olup olmadıklarının incelenmesi ve varsa etkinsizlik yaratan hususların belirlenmesi amaçlanmıştır. Bu çerçevede öncelikle ele alınan projelerin içsel fayda ve maliyetleri bağlamında birtakım hesaplamalar yapılarak projelerin karlılık seviyeleri ortaya konulmuş daha sonra ise ilgili projelerin ekonomi üzerinden yarattıkları doğrudan ve dolaylı dışsal faydaların da sürece dahil edilmesiyle genel etkinlik değerlendirilmesi yapılmıştır. Yapılan iki farklı analizin temel gayesi örneklemde yer alan yatırım projelerinin; dışsal faydalarının da hesaba katılmasıyla birinci durumda faydalı/faydasız olarak nitelendirilirken ikinci durumda daha etkin ya da etkinsiz konuma yerleşip yerleşmediklerinin gözlemlenmesidir. Nitekim Veri Zarflama Analizi (VZA) kullanılarak oluşturulan sıralamada birinci duruma göre farklılıkların meydana geldiği saptanmıştır. Bu bakımdan söz konusu projeleri değerlendirirken dışsal faydaların da dikkate alınmasının araştırmacıları daha doğru bulgulara ulaştıracağı kanaatine varılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Kamu-Özel Sektör İşbirliği, Veri Zarflama Analizi, Ulaştırma Sektörü

ABSTRACT

In order to meet human needs, which are the combination of individual and social needs, national economies consist of dual structures, the private sector and the public sector, although their weights vary. Here, while the private sector aims to meet individual needs, the public sector is mostly held responsible for the provision of services at the point of social needs. However, developing conditions, technological developments, new social needs emerging as a result of increasing population and the relatively low level of increase in public revenues have shown that investments that were previously thought to be provided only by the public sector can be produced together with the private sector. The phenomenon in question - the new method of public service delivery - has found its place in the Turkish literature under the name of Public-Private Partnership (PPP). In this study, it is aimed to examine whether the large-scale infrastructure projects implemented in Turkey, especially in the field of transportation within the framework of PPP models, are profitable and effective, and to determine the ineffectiveness, if any. In this framework, some calculations were made in the context of the internal benefits and costs of the projects discussed, and the profitability levels of the projects were revealed. Then, a general efficiency evaluation was made by including the direct and indirect external benefits created by the related projects over the economy. The purpose of performing two different calculations is to determine whether there is a difference between the ranking in the first case and the ranking in the second case. As a result, it was determined that there were differences according to the first situation in the ranking created by using Data Envelopment Analysis (DEA). In this respect, it has been concluded that taking into account external benefits while evaluating the projects in question will lead the researchers to more accurate findings.

Keywords: Public-Private Partnership, Data Envelopment Analysis, Transportation Sector

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo Nr.	Tablo Adı	Sayfa Nr.
1	Yeni Kamu Yönetişimi ve Değişimin Boyutları	11
2	Geleneksel Kamu Yönetimi, Yeni Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Hizmeti Kavramlarının Karşılaştırılması	13
3	2019-2043 Dönemi İstanbul Havalimanı İçin Tahmini Gelir-Gider Tablosu (Milyar Euro)	57
4	2021 Yılı Kuzey Marmara Otoyolu Araç Geçiş ve Garanti Sayıları	64
5	2022 Yılı Ocak-Nisan Dönemi Kuzey Marmara Otoyolu Araç Geçiş ve Garanti Sayıları	65
6	2021 Yılı Gebze-Orhangazi-İzmir Otoyolu Araç Geçiş ve Garanti Sayıları	68
7	2022 Yılı Ocak-Nisan Dönemi Gebze-Orhangazi-İzmir Otoyolu Araç Geçiş ve Garanti Sayıları	68
8	2021 Yılı Ankara-Niğde Otoyolu Araç Geçiş ve Garanti Sayıları.....	71
9	2022 Yılı Ocak-Nisan Dönemi Ankara-Niğde Otoyolu Araç Geçiş ve Garanti Sayıları	72
10	2021 Yılı Menemen-İzmir-Çandarlı Otoyolu Araç Geçiş ve Garanti Sayıları	74
11	2022 Yılı Ocak-Nisan Dönemi Menemen-İzmir-Çandarlı Otoyolu Araç Geçiş ve Garanti Sayıları	75
12	2022 Yılı Mart-Nisan Dönemi 1915 Çanakkale Köprüsü Araç Geçiş ve Garanti Sayıları	77
13	KÖSİ Yatırım Tutarı/GSYH Oranlarına Göre Ülkelerin Sıralaması	78
14	M6 Ücretli Otoyolu Risk Paylaşımı.....	82
15	Attica Ücretli Otoyolu Risk Paylaşımı.....	85
16	Attica Ücretli Otoyolu Performans Kriterleri	85
17	Horgos-Pozega Ücretli Otoyolu Risk Paylaşımı.....	87
18	Tiran Uluslararası Havalimanı Risk Paylaşımı	89
19	Larnaka ve Paphos Uluslararası Havalimanları Risk Paylaşımı	93

20	Projelere İlişkin Maliyet Bilgileri (Euro).....	103
21	Analize İlişkin Karar Verme Birimleri-Girdiler ve Çıktılar	103
22	Projelere Ait Dolaylı Faydaların Detaylı Gösterimi	104
23	Projelere İlişkin Etkinlik Skorları	105
24	İstanbul-İzmir Otoyolu Projesine Ait Etkinlik Değerleri.....	106
25	Kuzey Marmara Otoyolu Projesine Ait Etkinlik Değerleri.....	107
26	Malkara-Çanakkale Otoyol Projesine Ait Etkinlik Değerleri	108
27	Ankara-Niğde Otoyol Projesine Ait Etkinlik Değerleri.....	108
28	Avrasya Tüneli Projesine Ait Etkinlik Değerleri	109
29	İdeal Negatif Birime Ait Etkinlik Değerleri.....	110
30	Kara Yolları Genel Müdürlüğü Bütçesi Ödenek Teklif Tavanları (Milyar TL).....	112

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil Nr.	Şekil Adı	Sayfa Nr.
1	Buchanan'ın Kutu Diyagramı	7
2	Yap-İşlet-Devret Modelinin İşleyiş Şeması	31
3	Kuzey Marmara Otoyolu	61
4	Ankara-Niğde Otoyolu.....	70
5	Menemen-Aliğa-Çandarlı Otoyolu	73
6	Malkara-Çanakkale Otoyolu.....	76

GRAFİKLER LİSTESİ

Grafik Nr.	Grafik Adı	Sayfa Nr.
1	Proje Sayılarının Yıllara Göre Dağılımı	51
2	Türkiye’de İmzalanan KÖSİ Projelerinde Kullanılan Modeller	52
3	Proje Sayısının Kullanılan Modellere Göre Dağılımı	52
4	Yatırım Tutarlarının Sektörlere Göre Dağılımı (\$)	53

KISALTMALAR LİSTESİ

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
BOT	: Build-Operate-Transfer – Yap-İşlet-Devret
ECE	: Economic Comission for Europe – Avrupa Ekonomi Komisyonu
GKY	: Geleneksel Kamu Yönetimi
IFC	: International Finance Corporation – Uluslararası Finans Kurumu
INTOSAI	:The International Organization of Supreme Audit Institutions – Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Örgütü
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
KÖSİ	: Kamu-Özel Sektör İşbirliği
NAO	: National Audit Office – Ulusal Denetim Ofisi
NCPPP	: National Council of Public Private Partnerships – Kamu Özel Sektör İşbirliği Ulusal Konseyi
OECD	: Organisation for Economic Co-operation and Development – Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
ÖİB	: Özelleştirme İdaresi Başkanlığı
PFI	: Private Financial Initiative – Özel Finansal Girişimleri
PIARC	: World Road Association – Uluslararası Yol Birliği
PPP	: Public Privite Partnership – Kamu-Özel Sektör İşbirliği
T.C.	: Türkiye Cumhuriyeti
UN	: United Nation – Birleşmiş Milletler
VZA	: Veri Zarflama Analizi
YİD	: Yap-İşlet-Devret
YKİ	: Yeni Kamu İşletmeciliği
YKY	: Yeni Kamu Yönetişimi
KVB	: Karar Verme Birimi

GİRİŞ

Kamusal hizmet sunumunu iyileştirmek, dünya çapındaki en büyük zorluklardan biridir. Kamu hizmetleri, kişi başına gelirle ölçülmeyen ancak yaşam kalitesinin temel belirleyicilerinden birisi konumundadır. Bu bakımdan aynı zamanda yoksulluğu azaltma stratejisinin de önemli bir parçasıdır. Düşük kaliteli hizmet sunumu ve yoksulların acil ihtiyaçları göz önüne alındığında özellikle gelişmekte olan ülkelerde bu durum farklı birtakım özel zorluk ve zorunluluklar barındırır.

Kamusal hizmet sunumunun düzenlenmesi, hükümetlerin temel bir işlevi olarak kabul edilir. Ancak bu sorumluluğun nasıl yerine getirilmesi gerektiği tartışmaya açıktır. Bu mal ve hizmetler, piyasa getirilerinde yakalanamayan önemli faydalara sahiptir. Bu faydalar literatürde daha çok dışsallık (örneğin, salgın durumunda önleyici bakım) ve fırsat eşitliği (sağlık, eğitim ve refah) konuları altında toplanmıştır. Kamusal mal ve hizmetlerin söz konusu özellikleri göz önünde bulundurulduğunda, piyasanın ödeme istekliliğine dayalı piyasa tahsisinin bunları eksik sağladığı ve fiyat sisteminin dışsallıkları içselleştiremediği iyi bilinmektedir. Ekonomideki standart görüş, özel sektörün özel malları verimli bir şekilde sağladığı, kamu sektörünün kamusal mal ve hizmetleri sağlamak için devreye girdiği ve dışsallıkları düzeltmek için vergileri veya sübvansiyonları kullandığıdır. Teorik kamu ekonomisinin/maliyesinin geleneksel odak noktası, tipik olarak vergileri ve kamu harcama düzeylerini belirlemek olmuştur. Bu bakımdan kamu hizmeti sunumu mekanizmasına çok fazla dikkat etmemiştir. Ancak gerek değişen ekonomik görüş ve koşullar, gerekse de teknolojik gelişmeyle birlikte insan ihtiyaçlarında meydana gelen değişim ve çeşitlilik, toplumların kendi kamusal otoritelerinden bekledikleri hizmet yoğunluğunda farklılıklar meydana getirmiştir. Hatta bu süreç kamu yönetimi anlayışlarında dahi çeşitli dönüşümlere sebebiyet vermiştir. Kamu yönetimi anlayışında meydana gelen bu değişimle birlikte kamusal hizmet sunum yöntemlerinde de farklı metotlar gündeme gelmeye başlamıştır. Bu farklılıklar öncelikle 1980'li yıllardaki liberalleşme politikalarıyla birlikte devletin ekonomik alandaki boyutunun küçültülmesi manasında özelleştirme süreci ile başlamış; sonraki on yılda ise kamusal hizmet sunumunun kamu ve özel sektörün güçlerini (avantajlı yönlerini) birleştirme mantığı çerçevesinde yerini kamu-özel sektör işbirliği modellerine bırakmıştır.

Kamu-özel sektör işbirlikleri (KÖSİ'ler), temelde kamu hizmetlerinin üretilme ve halka sunulma şeklini serbestleştirme politikasının bir çeşididir. KÖSİ'ler, yalnızca kamu sektörünün sahip olduğu ve kontrol ettiği kuruluşlardan değil, aynı zamanda hem kamu hem de özel sektörden ortaklaşa olmak üzere, kamu hizmetlerinin sağlanması için olanaklar sunar. Bu bağlamda kamu hizmetlerinin KÖSİ modelleri ile sağlanabileceğini kabul etmek, kaçınılmaz olarak düşüncede de liberalleşmeyi gerektirir. Son otuz yılda, kamu-özel sektör işbirliği modelleri büyük, karmaşık

altyapı projelerini sunmak için tercih edilen yaklaşım olarak dünyada rağbet görmeye başlamıştır. Küresel olarak altyapı tasarımı, inşaat, finansman, işletme ve bakım gibi çeşitli giderleri tek bir imtiyaz sözleşmesinde bir araya getiren KÖSİ'ler aracılığıyla trilyonlarca dolarlık altyapı yatırımlarının hayata geçirilmesi sağlanmıştır. KÖSİ'lerin kullanılma mantığı, zaman içinde gelişmiş ve değişmiş olsa da genel olarak iki küresel dalga halinde gruplandırılabilir.

1990'ların başı ile 2000'lerin ilk yılları arasındaki birinci dalgada KÖSİ'ler, çok ihtiyaç duyulan altyapıyı, bilanço dışı olacak ve dolayısıyla kamu borcunun parçası olarak sayılmayacak bir şekilde, özel sektör sermayesi yoluyla finanse etmek isteyen nakit sıkıntısı çeken hükümetler tarafından sıklıkla başvurulmuş bir yöntem haline geldi. Bu dönemde KÖSİ'ler hakkındaki söylem daha çok ideolojik esastır ve savunucuları tarafından doğası gereği hükümetten daha verimli olduğu varsayılan piyasa güdümlü özel sektörü güçlendirmenin bir yolu olarak ifade edilmiştir.

Yıllarca süren yoğun ideolojik savaşlardan sonra, 2000'lerin ortalarında daha spesifik olarak teknik hedeflerle motive edilen ikinci bir kamu-özel sektör işbirliği dalgası ortaya çıkmıştır. Bu süreçte KÖSİ'ler, paranın karşılığını veren bir yaklaşım olarak geniş çapta yeniden markalaştırıldı. Önemli olan nokta büyük proje risklerinin, maliyet aşımalarının, gecikmelerin ve yetersiz bakımın çok yaygın olduğu hizmetlerin bu gibi sıkıntılarının en azından bir kısmının hükümetten özel sektöre devredilme arzusu. Bu dönemde KÖSİ'ler hükümetlerin, mega projeler açıkladıktan sonra genellikle uzun süreli ödeme yapmamak, işletme-bakım masraflarını yüklenmemek ve kendi finansmanını kitlemeyecek bir alan olarak gördüğü ek olarak, özel sektör öncülüğünde inovasyonun teşvik edilmesi, KÖSİ'ler için maliyetleri düşürecek ve kullanıcılar için faydaları iyileştirecek önemli bir hedef haline geldi.

KÖSİ modelleri aracılığıyla sağlanan trilyonlarca dolarlık altyapının yanı sıra söz konusu model birçok disiplinde yoğun bir çalışmanın konusu haline gelmiştir. Yıllar boyunca, KÖSİ'lerin mühendislik, hukuk, muhasebe, finans, şehir planlaması, kamu yönetimi, siyaset bilimi ve ekonomi gibi tüm yönlerini inceleyen yüzlerce akademik makale ve onlarca kitap yazılmıştır. Bu disiplinlerarası literatür sayesinde, KÖSİ'lerin hem proje teslimi için teknik bir yaklaşım hem de devlet yönetimi için politik ve ekonomik bir araç olduğu artık yaygın olarak kabul edilmektedir. Bununla birlikte, KÖSİ'ler aracılığıyla on yıllar boyunca sağlanan tüm kaynak tahsisine ve yoğun araştırmalara rağmen bazı temel sorular büyük ölçüde cevapsız kalmaktadır. KÖSİ'ler paranın karşılığını veriyor mu? İnovasyonu ve risk transferini etkin bir şekilde teşvik ediyor mu? Alternatif tedarik yaklaşımlarından daha iyi sonuçlar sağlıyorlar mı? KÖSİ'lerden kim kazanır ve kim kaybeder? Söz konusu model bir ortaklık mı yoksa işbirliği mi? Yine bu model 1990'lı yılların sonu itibarıyla özelleştirme kavramına karşı oluşan kötü algının neticesinde kamusal varlıkların henüz baştan özelleştirilmesi adına bir kelime oyunu mu yoksa bir finansman şekli mi? Bu soruları net bir şekilde yanıtlamanın önünde çeşitli engeller bulunmaktadır.

Bir KÖSİ projesinin sonuçları hakkında bir projeden diğerine genelleme yapmak da oldukça zordur. “Bir KÖSİ projesi gördüyseniz, yalnızca bir KÖSİ projesi gördünüz.” İlgili bağlam ve aktörler yerel olarak (farklı projeler açısından) çok özeldir ki dünya genelinde KÖSİ projelerinin gelişimi de doğası gereği tek tip veya üniter olmaktan ziyade (tıpkı ülkelerin kamu yönetimi anlayışlarındaki değişimde olduğu gibi) farklı evrelerde farklı şekillerde gerçekleşmiştir. Yine bu projelere ilişkin büyük veri boşluklarının mevcut olduğunu ifade etmek gerekir. KÖSİ projelerinin hayata geçirilişine ve işleyişine ilişkin verileri - özellikle de diğer satın alma modelleri aracılığıyla sunulan projelerle karşılaştırılabilmesi açısından - araştırmacıların elde etmesi neredeyse imkansız bir hal almıştır. Hatta disiplinlerarası alanda, başarılı bir KÖSİ projesinin evrensel bir tanımını oluşturmak bile oldukça zorlaşmıştır.

Bu çalışmada Türkiye’de ulaştırma altyapısı alanında KÖSİ modeli ile hayata geçirilen bazı projelerin etkinlik seviyeleri inceleme konusu yapılmıştır. Çalışmanın baştaki düşünsel arka planında belli başlı büyüklüğe sahip projelerin faaliyete geçiş aşamasından 2022 yılına kadar olan etkinlik skorları değerlendirilerek; birinci olarak projelerde yıllar itibarıyla olumlu veya olumsuz yönde bir ilerleme/gerileme olup olmadığının, ikinci olarak da projelerin kendi içinde etkinlik skoru bağlamında ne şekilde sıralandığının tespiti planlanmıştır. Ancak yukarıda bahsedilen zorluklar (özellikle veri boşlukları ve temini) çalışmanın sınırını biraz daha daraltmıştır. Nitekim elde edilebilen veriler ışığında yıllara göre değişimi analiz edebilecek bir durum ne yazık ki oluşmamıştır. Bunun neticesinde tezin amaçlarından birincisi içsel fayda ve maliyetler dahilinde projelerde KÖSİ yöntemi kullanılmasıyla oluşan bir maliyet tasarrufunun olup olmadığının hesaplanması olmuştur. Sonrasında şayet tasarruf oluşmuşsa bunun işletme döneminde hazine tarafından karşılanan garanti ücret ödemeleri ile zarara dönüşüp dönüşmediği yorumlanmaya çalışılmıştır. İkinci amaç ise ilgili örneklemin dışsal faydaları da dahil edilerek Veri Zarflama Analizi (VZA) yöntemi ile projelerin etkinlik sıralamasının belirlenmesidir. Bu sıralamanın yapılmasındaki ana hedef ise ilk amaçta ortaya çıkan maliyet/tasarruf durumunun dışsal faydaların analize dahil edilmesiyle değişip değişmediği ya da birinci aşamada maliyetli olarak belirtilen bir projenin ikinci durumda daha önceden tasarruflu proje olarak nitelendirilen bir projeden daha üst bir etkinlik skoruna sahip olup olmadığının belirlenmesi olmuştur. Buradaki etkinlik değerlendirmesinden kasıt; kullanılan kaynakla (harcanan para miktarı) sağlanan çıktı düzeyi (oluşan fayda miktarı) arasında ilişki kurularak, kullanılan girdi bileşimi ile yüksek oranda fayda sağlanıp sağlanamadığının araştırılmasıdır. Literatürde etkinlik skoru hesaplamada ve kullanılan girdi ile yaratılan çıktılar noktasında sapma seviyelerini belirlemede istatistiksel olarak en etkili yöntem VZA olduğu için bu yöntem tercih edilmiştir. Bunun dışında projelere ilişkin sıralama yapmada kullanılan TOPSIS, Net Bugünkü Değer, İç Karlılık Oranı gibi farklı analiz yöntemleri olsa da söz konusu yöntemler ile analize konu projelerin alt kalemler bağlamında fayda noksanlıklarını ya da kaynak kullanımında meydana gelen sapma miktarlarını belirleme imkanı olmayacaktır. Yani VZA dışında kalan yöntemlerle, analize konu projeler sadece ideal durumdan ideal olmaya duruma doğru sıralanabilecekken; VZA ile yapılan analizde, etkinlik seviyeleri (sıralaması) belirlenen karar verme birimleri, referans gruplarıyla da kıyaslanabilmektedir.

İlgili amaçlar ve kullanılan yöntem çerçevesinde çalışma sosyal bilimler alanında özgün bir niteliğe de kavuşmaktadır. Zira sosyal bilimler alanında KÖSİ bağlamında birtakım çalışmalar yapılmış olsa da söz konusu çalışmaların birçoğunun teorik çerçevede ele alındığı, uygulamalı çalışmaların ise daha çok anket çalışması neticesinde kullanıcı memnuniyetini ölçme gayesini taşıdığı gözlemlenmiştir; KÖSİ modeli ile hayata geçirilen kamusal altyapı projelerinin etkinliğine yönelik kapsamlı bir çalışmaya literatürde denk gelinmemiştir.

Söz konusu açıklamalar ışığında bu tez 3 ana bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde genel manada kamusal mal ve hizmet kavramı ile kamu-özel sektör işbirliği modellerinin teorik çerçevesi ele alınmıştır. Kurguya kamusal mal/hizmet kavramıyla başlanmasındaki temel maksat etkin olup olmadıkları incelenen örneklerin nihayetinde kamusal altyapı alanında faaliyet gösteren ve yarı kamusal mal/hizmet özelliğine sahip projeler olmasından kaynaklanmaktadır. Yine burada kamuyu mal ve hizmet üretimine teşvik eden nedenler incelenmiş daha sonra söz konusu mal ve hizmetlerin üretim/sunum yöntemlerindeki değişim süreci anlatılmıştır. Kamusal hizmet sunum yöntemlerinde meydana gelen değişimin arka planında kamu yönetimi anlayışında ortaya çıkan paradigma değişimleri yer aldığından kamusal hizmet kavramıyla birlikte söz konusu paradigma değişimlerinin teorik çerçevesine de kısaca değinilmiştir. Bölümün devamında KÖSİ modelleri detaylıca incelenerek gerek tarihsel arka planı gerek hukuki niteliği gerekse de uygulama yöntemleri hakkında okuyucuya teorik bilgi verilmiştir. Ayrıca özellikle Türkçe literatürde farklı adlandırmalara maruz kalan (bilhassa kamu- özel sektör işbirliği ve kamu- özel sektör ortaklığı şeklindeki isimlendirmeler) KÖSİ kavramında en doğru nitelendirmenin hangisi olabileceği hususu da bu bölümde inceleme konusu yapılmıştır.

İkinci bölümde öncelikle Türkiye Cumhuriyeti'nde KÖSİ modeli kullanılarak hayata geçirilen büyük çaplı ulaştırma altyapı projelerinden seçilmiş örneklem, bu projelerin KÖSİ modeli yerine geleneksel sunum yöntemi ile hayata geçirilmesi durumunda ortaya çıkacak maliyet farklılıkları ve KÖSİ modelinin tercih edilmesiyle birlikte varsa hazinece garanti ücret ödemeleri kapsamında bir takım hesaplamalar ile maliyet/tasarruf açısından yorumlanmaya çalışılmıştır. Bu noktada ilgili projeler yalnızca içsel fayda ve maliyetleri bağlamında değerlendirilmiştir. Bölümün ilerleyen kısmında da çeşitli ülkelerde söz konusu model kullanılarak hayata geçirilmiş veya geçirilmeye çalışılmış bazı benzer proje örneklerine yer verilmiştir.

Üçüncü bölümde ise Türkiye özelinde ele alınan örneklem, sağlanan dışsal faydalarında göz önüne alınmasıyla birlikte nicel bir yöntem olan veri zarflama analizine tabi tutulmuştur. Bu kapsamda elde edilen bulgular ikinci bölümdeki içsel maliyet/tasarruf hesaplamalarıyla saptanan sonuçlarla birlikte yorumlanmıştır. Son olarak çalışma kapsamında elde edilen tüm bulgular sonuç bölümünde değerlendirilmiş ve birtakım önerilerde bulunulmuştur.

BİRİNCİ BÖLÜM

1. KAMUSAL MAL/HİZMET KAVRAMI VE KAMU-ÖZEL SEKTÖR İŞBİRLİĞİ MODELLERİNİN TEORİK ÇERÇEVESİ

1.1. Kamusal Mal ve Hizmet Kavramı

Konuya giriş yapmadan önce aralarında birtakım farklılıklar olmasına rağmen temelde istek veya ihtiyaçları karşılamaya yarayan nesneler anlamındaki mal veya hizmet kavramlarının bu çalışma kapsamında eş anlamlı kullanılacağına vurgu yapma ihtiyacı doğmuştur.

Kamu hizmeti, toplum için önem kazanmış olan genel ve müşterek bir ihtiyacın giderilmesine yönelik olarak kamu tüzel kişileri veya onların denetimi altında özel kişilerce yürütülen bir faaliyettir (Gülan, 1988: 148). Diğer bir deyişle; kamu hizmetleri, ortak nitelikteki ihtiyaçların karşılanması bakımından, devletin yapmak durumunda bulunduğu hizmetler olarak nitelendirilmektedir (Akdoğan, 2014: 39). Maliye literatüründe Musgrave tarafından sosyal mal, Buchanan tarafından ise kollektif mal terimleri de kullanılmakla birlikte Samuelson'un 1954 yılında yayınladığı "Kamu Harcamalarının Saf bir Teorisi" adlı makalesi ile söz konusu mal ve hizmetler kamusal mal veya hizmetler olarak nitelendirilmeye başlanılmıştır (Kirmanoğlu, 2014: 120). Samuelson, bahsedilen çalışmasında kamusal mal/hizmet tanımını bireylerin eşzamanlı tüketiminin başka bir bireyin tüketiminde azalma meydana getirmemesi şeklinde yapmıştır (Samuelson, 1954: 387). Bu noktada Samuelson ortak tüketime vurgu yaparken, Musgrave sosyal ihtiyaçları gidermesi konusu üzerinde durmuş, Dorfman ise; bir kez üretildiğinde artık hiçbir kimsenin bedel ödemesine gerek kalmaksızın tüketimden dışlanmasının söz konusu olmadığı hususuna dikkat çekmiştir (Şener, 2014: 60). Stiglitz'e göre de saf kamusal malların iki kritik özelliği vardır. Bunlardan birincisi bu malların kullanımını tayinlamanın imkansız oluşu ikicisi ise bu malların kullanımını tayinlamanın arzuya şayan da (gerekli) olmayışıdır (Stiglitz, 1994: 150). Buradan hareketle kamusal mal veya hizmetlerin, toplumun tüm bireyleri tarafından birlikte tüketilme ve faydasından kimsenin mahrum edilememe gibi iki temel özelliğe sahip olduğu ortaya çıkmaktadır (Erdem vd., 2015: 22). Kamusal mal ve hizmetlerin bu iki özelliği bedavacılık problemini de beraberinde getirmesi nedeniyle piyasa başarısızlıklarından biri olarak kabul edilmektedir (Savaşan, 2013: 137).

Bahsedilen temel iki özelliğin (faydanın bölünemeyişi ve tüketimde rekabetin olmayışı) ikisini birden üzerinde barındıran mal ve hizmetler tam kamusal olarak addedilirken; bu özelliklerden herhangi birinde veya ikisinde birden aşınma/eksilme meydana geliyorsa söz konusu mallar yarı

kamusal mal olarak adlandırılmaktadır. Yarı kamusal mallar gerek taşıdıkları sosyal fayda açısından gerek piyasa ekonomisi içerisinde üretilip sunulabilme gerekse de küçük parçalara bölünebilme (fiyatlandırılabilme) özellikleri taşımaları neticesinde tam kamusal mal ve hizmetlerden ayrılmaktadırlar (Ergen, 2006: 13).

Hukuksal açıdan tanım, kamu yararını sağlamak için kamuca sunulan sürekli ve düzenli faaliyetler şeklinde geniş bir biçimde ele alınmış hatta kavram bazı hukukçular tarafından daha da genişletilerek “idare hukuku kuralları uygulanan işlerdir” şeklinde açıklanmaya çalışılmıştır (Çırakman, 1976: 75). Ancak kapsam ve kısıtlar gereği konu ekonomik açıdan ele alındığı için çalışma kapsamında tanımın hukuksal yönü ve geçerliliği üzerinde durulmayacaktır.

Geçtiğimiz yüz yıllık süreç içerisinde devletin üstlendiği veya toplum tarafından devlete atfedilen görevlerin dönemler itibariyle değişime uğraması ve teknolojik gelişmelerin etkisi ile önceleri kamusal vasfı taşıyan hizmetlerin özel sektöre sunulmaya başlanması ya da kamusal niteliğine sahip olmayan birtakım hizmetlerin kamusal niteliğe bürünmesi kamusal hizmetlerin türlerinde değişiklikler meydana getirmiştir. Kamu hizmetlerinde bahsedilen bu değişimin nedenlerini biraz daha genişletmek gerekirse; 1940’ların sonundaki sosyal devlet anlayışı ve 1970’lerden itibaren bunun terk edilerek neo-liberalizmin benimsenmesi, iktisadi düşünce yapısındaki değişim sonucu kamusal hizmetlerdeki dönüşüme örnek teşkil edebilir. Ayrıca 2000’li yıllardan itibaren kamu yönetimi alanında yaşanan değişimlerle birlikte “yeni kamu yönetimi ve yeni kamu hizmeti” yaklaşımları da kamu hizmetlerinin özellikle sunumu noktasında değişiklikler yaratmış katı, hiyerarşik ve bürokratik kamusal hizmet sunumu daha esnek ve piyasa tabanlı bir yapıya dönüştürülmeye, özel sektör yönetim stratejileri kamu yönetimi ve hizmet sunumu anlayışına uyarlanmaya çalışılmıştır. Yine küreselleşme ülkeler açısından zamanı hızlandıran, sınırları ortadan kaldıran ve hızlı bir değişim yaratarak halkın beklentilerini yükselterek daha farklı ve kaliteli hizmet ihtiyacını ortaya çıkararak kamusal hizmetlerin gerek türleri gerekse de sunumu noktasında farklılıklar ortaya çıkarmıştır. Son olarak küreselleşmeyle birlikte teknolojik gelişmenin de hız kazanması ve bunun insanın hayatında yarattığı kolaylık, kamu faaliyetlerinden de beklenilmeye başlanılmış ve aynı duyarlılığın kamu kurumlarından talep edilmeye başlanması ile bu süreç kamusal hizmet sunumunda çeşitlilik, hız ve erişilebilirliğin artışı ile sonuçlanmıştır (Uysal, 2013: 9-48). Ayrıca hangi kamusal mal ve hizmetlerin üretilip sunulacağı konusu ülkelerin gelişmişlik düzeyleri ile de yakında ilişkilidir (Göker, 2008: 117).

Değinilmesi gereken önemli hususlardan biri de bir mal veya hizmete kamusal niteliği kazandıran unsurun söz konusu malın kamu (devlet) tarafından üretilip üretilmediğine bakılmaksızın yukarıda bahsedilen özellikleri üzerinde taşıyıp taşımadığı, yani devlet özel mal üretebileceği gibi kamusal nitelikteki malları özel sektöre ürettirebileceğidir. Burada önemli olan kamusal nitelikteki malın üretim miktarına siyasal karar alma mekanizması içinde karar verilmesi ve yine o malın devlet bütçesi ile finanse edilmesidir.

Şekil 1: Buchanan'ın Kutu Diyagramı



Kaynak: Buchanan, 1968: 175.

Aslında kamusal mal ve hizmetlerin sınıflandırılmasına ilişkin konu Şekil 1’de ortaya konan Buchanan’ın kutu diyagramı vasıtasıyla daha öz bir biçimde açıklığa kavuşturulabilir. Kutu diyagramın dikey eksenleri mal ve hizmetlerin bölünebilirlik derecesini ifade ederken; yatay eksenler mallardan yararlanan kişi sayısını göstermektedir. Yani yatay eksen üzerinde “0” noktasından “P” noktasına doğru hareket edilmesi neticesinde herhangi bir maldan yararlanan kişi sayısı arttığı için söz konusu malın kamusal özellik artmaktadır. Aynı zamanda dikey eksen üzerinde 0 noktasından P’ noktasına hareket edildiğinde ise mal veya hizmetin bölünmezlik derecesinin arttığından ve P’ noktasına gelindiğinde de %100 bir bölünmezlik derecesine ulaşıldığından bahsedilebilir. O halde kutu diyagram içerisindeki rakamsal ifadeler birer mal/hizmet gibi düşünüldüğünde (1) numaralı hizmetin bölünmezlik derecesi %0 ve kullanan kişi sayısı da en az olduğundan bu hizmet özel mal ve hizmetler kategorisine dahil edilebilir. (2) numaralı hizmetin ise kısmen bölünmezliğe sahip ve bir grup insan tarafından tüketilmekte olduğu anlaşılmaktadır. Bu durumda hizmet kişiler arasında eşit olmasa bile (birisinden daha fazla tüketilmesi diğer kimselerin tüketim miktarında azalışa neden olur) birlikte tüketime tabi olacaktır. O nedenle söz konusu mal yarı kamusal olarak nitelendirilebilir. (3) numaralı hizmette ise durum şu şekildedir; hizmetten toplumun tüm bireyleri faydalanmakta ancak hizmetin bölünmezlik özelliğinde aşınma meydana gelmektedir. Bu tür mallar için dışsalığa haizdir denilebilir ve yine yarı kamusal hizmet grubuna dahil edilebilir. (4) numaralı hizmetten çok az sayıda bireyin yararlanmakta olduğu ancak hizmetin %100 bölünmezlik özelliği taşıdığı anlaşılmaktadır. Bu tür mallar veya hizmetler daha çok sosyal dernek veya vakıflarca sağlandığından Buchanan’ın ifadesiyle kulüp mallar olarak nitelendirilmektedir. (5) numaralı hizmette ise tam bir kamusalıktan bahsedilebilir. Çünkü bu mal hem toplu tüketime tabidir hem de faydası %100 bölünemez durumdadır.

1.1.1. Özel-Kamusal Mal/Hizmet Ayrımı ve Kamuyu Üretime/Sunuma Mecbur Kılan Nedenler

Kamusal mal ve hizmetlerin ortak ihtiyaçları karşılamak üzere devlet tarafından üretilen veya ürettirilen/sundurulan tüketiminde rekabetin ve faydasından dışlanmanın olmadığı türde mal ya da hizmetler olduğundan yukarıda bahsedilmişti. Bu tür mal ve hizmetlerin tam zıttı konumundaki mal ve hizmetler ise özel mal ve hizmetler olarak adlandırılmaktadır. Özellikle talep açıklama noktasında ayrılan özel ve kamusal hizmetlerin üretim süreçleri de bu nedenle farklılaşabilmektedir.

Özel mal ve hizmetlerde amaç bireysel ihtiyaçların tatmini olduğundan burada bireysel talepten bahsedilir. Kısaca bir birey herhangi bir mal veya hizmete olan ihtiyaç düzeyini ve ona ödeyebileceği fiyat miktarını açıklar; aynı zamanda üreticide üreteceği miktar ve buna bağlı olarak fiyatı belirler, piyasa koşulları içerisinde üreticinin arz ve tüketicilerin talep eğrilerinin kesiştiği noktada malın üretim miktarı ve fiyatı belirlenmiş olur. Oluşan bu fiyat ise denge fiyatı olarak adlandırılır (Krugman ve Wells, 2012: 78). Tabi burada tam rekabet piyasasının işleyiş kuralları olan atomisite, mobilité, homojenlik ve tam bilgi gibi prensiplerin baştan var olduğu kabul edilir (Dinler, 2009: 240).

Kamusal hizmetler ise sunumu doğrudan piyasa ekonomisi içinde gerçekleştirilemeyen bu nedenle sunumunda devletin rol üstlenme gereksinimi ortaya çıkan ancak devletin üstlendiği bu rol neticesinde bile piyasadaki fiyat mekanizması kamusal nitelikteki hizmetlerin sunumundaki talep açıklama sorunu nedeniyle çalışmayacağından, etkin üretim düzeyinin belirlenmesi güç olan hizmetlerdir. Piyasanın kendi dinamikleri içerisinde bu tür malları üretememesinin ya da üretmemesinin temel nedeni kamusal hizmetlerin taşıdığı tüketiminde rekabetin olmayışı ve dışlanmazlık özelliklerinden ötürüdür. Şöyle ki; piyasa ekonomisi içinde çalışan firmaların temel amacı kar maksimizasyonudur. Karı maksimize etmenin temel prensibi ise marjinal maliyetlerin (MC) fiyata (P) eşitlenmesidir ($MC=P$). Oysa kamusal malların tanımları arasında yer alan Dorfman'ın "bir kez üretildiğinde artık kimsenin bedel ödemesine gerek olmadığı mal ve hizmetler..." tanımından anlaşılacağı üzere tam kamusal mallarda hizmette ilave bir kullanıcı nedeniyle ortaya çıkan maliyetin sıfır olacağı anlaşılmaktadır ($MC=0$). Şayet böyle bir mal özel bir firma tarafından üretilse idi $MC=0$ olacağından malın fiyatının da sıfır yani bedelsiz olması gerekecekti ki bu da serbest piyasanın işleyiş dinamiklerine aykırı bir sorun yaratacaktır.

Kamu sadece saf (tam) kamusal mal ve hizmetlerin değil aynı zamanda yarı kamusal mal ve hizmetlerin üretilmesin veya sunulmasında da rol üstlenebilmektedir. Tam kamusal mallardan farklı olarak dışlanmazlık ve tüketiminde rekabetin olmaması özelliklerinin birinde veya ikisinde birden aşınma meydana gelmiş olan kamusal mallar şeklinde tanımlanan yarı kamusal mal ve hizmetler her ne kadar fiyatlanabilir nitelikte olsa da özellikle taşıdıkları dışsal faydalardan ötürü üretimlerinin tamamen özel sektöre bırakılması durumunda eksik üretimin söz konusu olacağı ve bunun neticesinde ortaya çıkması muhtemel olan sosyal refah kaybı nedeniyle devlet bu alanda rol

üstlenmektedir. Musgrave hem özel hem de kamusal malların özelliklerinin bir kısmını birlikte üzerinde taşımasından dolayı yarı kamusal nitelikteki malları karma mal olarak da nitelemektedir (Musgrave ve Musgrave, 1989: 50).

Kişilere özel fayda sağlarken topluma da yoğun dışsal fayda sağlayan yarı kamusal mal ve hizmetlerde topluma sağlanan dışsallık fiyatlandırılmadığı için eksik üretim söz konusu olabilmektedir. Bu nedenle yarı kamusal mal ve hizmetlerde üretimi devlet doğrudan üstlenebileceği gibi üretilen ürünün miktarına ya da fiyatına müdahale ederek piyasa mekanizmasından kaynaklı etkinsizlikleri gidermeye de çalışabilir (Aydın, 2014: 9).

1.1.2. Kamu Yönetimi Paradigmaları Çerçevesinde Kamusal Hizmet Sunumunda Meydana Gelen Tarihsel Dönüşüm

Türkiye’de geleneksel maliye eğitimi, konular bakımından, başta vergi olmak üzere bütçe ve borçları kapsar; yalnız ağırlık malî gayede yani vergilerdedir. Bu kameralist görüş, Kıta Avrupası örnek alınarak geliştirilen Maliye müfredatımıza da egemen olmaktaydı. Kaldı ki, 1950’lere kadar Anglo-Sakson ve İskandinav ülkeleri ile Kıta Avrupası arasında, Maliye müfredatı konuları açısından pek büyük bir fark da yoktu. Bir başka deyişle, her iki dünyada da konular açısından ağırlık vergilerdeydi. Nitekim Samuelson’un 1958’de işaret ettiği gibi, 1922’de yayınlanan ve Anglo-Sakson dünyasına egemen olan, Pigou’nun “A Study on Public Finance” adlı kitabında, kamu harcamaları ve kamusal hizmet üretimi konusunda, transfer ve reel harcama tanımlarından başka bir şey yoktur. Oysa modern ders kitaplarının kapsamı, vergiler kadar kamu harcamaları ve kamu sektörü üretimini de kapsamakta; kamusal mal teorisi, kamu harcamaları ve vergi fiyatları paketinin kararlaştırılması yani kaynak tahsis mekanizması olarak sosyal seçim, fayda-maliyet analizi, kamu hizmet kurumlarında fiyatlandırma gibi çeşitli konular işlenmektedir (Akalin, 1986: 1). Modern maliye teorisiyle birlikte kapsamı artan kamu maliyesi sosyal hayatta da karşılığını bulmuş ve kamunun üstlendiği sorumluluklar ve gördüğü hizmetlerde hem çeşitlilik bağlamında bir artış yaşamış hem de kamusal hizmetlerden umulan beklentilerde değişimler meydana gelmiştir. Sorumluluk artışı ve beklentilerin değişimi hali hazırda kamunun hizmet sunum sürecinde ve sonrasında karşılaştığı sorunlara yenilerini eklemiştir.

Sorunların artışı neticesinde kamuyu yönetenlerin kıt kaynakların ussal ve verimli kullanımı konusunda kendilerini sorgulamalarına neden olmuştur. İşte, kamu yönetiminde değişimi gerekli ve kaçınılmaz kılan temel sorunsal burada ortaya çıkmakta ve kamu yönetimi daha az kaynak kullanarak daha fazla hizmet üretme zorunluluğu ile karşı karşıya kalmaktadır. (Yaşamış, 1997: 3). Bunun neticesinde kamu hizmeti anlayışı devlet yönetiminde meydana gelen dönüşümlerle birlikte farklılaşmaya başlamıştır. Geleneksel kamu yönetimi anlayışında meydana gelen dönüşüm, devletin değişen rolü ve kamu yönetiminde yaşanan yeniden yapılanma süreci bu kapsamda tartışılan konular haline gelmiştir. (Altın, 2013: 101).

1980’lerin başından itibaren “devlet” reformuna ilgi yoğun bir şekilde artmış ve son yirmi yıl “yönetimsel reformlar çağı” haline gelmiştir. Gelişmiş ve gelişmekte olan pek çok ülkede yapılan kamuoyu araştırmalarının ve sosyolojik araştırmaların hemen hemen hepsinin birleştikleri konu, kamu yönetiminin hantal, çağın ve özellikle de ekonomik hayatın gereklerine cevap veremeyen bir kimliğe büründüğü, halkta uyandırdığı güvenin azaldığı ve giderek toplumun üzerinde bir yük haline geldiğidir (Ateş, 2001: 48). 21. yüzyılın beraberinde getirdiği değişim rüzgarı gerek özel gerekse kamu sektörü olmak üzere toplumun tüm kesimlerini etkilemiştir. Bu süreçte modern toplumdan post modern topluma geçiş yönünde yeni ilkeler benimsenmiş ve yeni yükselen değerler, toplumları geleneksel değerlerden kopmaya ve değişime zorlamıştır (Aktan, 1994: 5).

Günümüzde artık kamusal faaliyetler için beklenmedik talepler gündeme gelmiş, kamu yönetimi-toplum ilişkisinde birey, müşteri olarak görülmeye başlanmış nihayet vatandaşın kamu kurum ve kuruluşlarından güvenli, süratli ve kaliteli hizmet alma eğilimlerinin artış göstermesi karşısında idare, yürürlüğe koyduğu yeni düzenlemelerle bu beklentileri karşılama yoluna gitmiştir (Eren, 2001: 60). Bugün kamu yöneticileri, herhangi bir hizmeti üretirken ya da toplumla ilgili bir düzenleme yaparken tıpkı özel sektör gibi piyasa yaklaşımı içerisinde; fayda/maliyet, tüketici tercihi ya da müşteri tatmini türünden ölçütlere göre davranacaklardır (Özer, 2006: 11). Görülüyor ki hizmet görme anlayışı bakımından kamu sektörü ile özel sektör arasında bulunan o eski ve katı sınırlar her geçen gün ortadan kalkmaktadır (Karatoprak, 2010: 372).

Kamusal hizmet sunumu şeklinde meydana gelen bu dönüşüm kamu yönetiminin bizzat kendisinde de aynı değişim ve dönüşümü gerekli kılmıştır. Nitekim kamu yönetimindeki bu evrimin teorik olarak üçlü bir dönemselleştirme ile analiz edilebileceği genel olarak kabul edilmiştir. Bu analizde ilk dönem, 19. yüzyıl ile kısmen 20. yüzyıl boyunca (1970’lere kadar) Geleneksel Kamu Yönetimi (GKY) olarak adlandırılan bürokrasinin, hiyerarşik örgütlenmenin, tarafsızlığın (gayri şahsilik) ve kamu görevlilerinin kurallara uygunluk açısından sorumlu tutulmasını ön plana alan dönem olarak ifade edilebilir. 1970 ve 1980’li yıllardan itibaren ise kamu yönetiminde hakim olan katı, merkeziyetçi, bürokratik ve hiyerarşik yönetim tarzı yerini daha esnek, piyasa temelli, müşteri ve sonuç odaklı bir yönetim anlayışına bırakmıştır. Söz konusu bu ikinci dönem Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) şeklinde adlandırılarak devletin küçültülmesi, piyasa mekanizmasının benimsenmesi, devletin hakem rolü görmesi, kamu hizmetlerinin sunumunda kullanılan yöntem ve tekniklerin değiştirilmesi, özelleştirme uygulamalarının yaygınlaştırılması, amaç ve çıktılara odaklanılması, kamu görevlilerinin birer girişimcisi edasıyla davranarak kurumlarını yönetmelerine imkan tanınması gibi özellikleri üzerinde barındırmaktaydı (Sobacı ve Köseoğlu, 2015: 233-234).

İkinci dönemde gündeme getirilen reformlar özellikle gelişmiş ülkelerde birtakım kazanımlar elde edilmesine imkan tanısa da dünyanın geri kalanında çokta fazla başarı sağlamadığı yönündeki eleştiriler kamu yönetimi alanında üçüncü ve son dönem olarak ifade edilen post-YKİ ya da yaygın

adıyla Yeni Kamu Yönetişimi (YKY) anlayişını beraberinde getirmiştir (Manning, 2001; Polidano, 1999).

YKY'nin teorik arka planı 'kamu yönetişimi' (public governance) ve 'yeni yönetişim' (new governance) kavramlarından oluşmaktadır. Birlikte ve etkileşim içinde ortaklaşa yönetme anlamına gelen 'yönetişim' kelimesi yönetim kelimesinden daha geniş bir kavramı ifade etmek maksadıyla kullanılmaktadır. Özellikle etkinlik ve verimlilik konularında yetersiz kaldığı düşünölen GKY'ye ve bilhassa özel sektör mantalitesine çok yakın olması sebebiyle eleştirilen YKİ'ye bir tepki niteliğinde olan Kamu Yönetişimi kavramı istenilen sonuçların daha yüksek düzeyde elde edilebilmesini sağlamak amacıyla farklı kurumların nasıl etkileşim içine girebileceğı ile ilgilenmekte ve buna önem vermektedir. Yeni yönetişim kavramı veya teorisi ise kısaca; devletin acil toplumsal zorunlulukları karşılamak bakımından gerekli olan tüm yükümlölükleri tek başına üstlenemeyeceğı ve bu nedenle kapasitesini artırabilmek aısından diğer aktörlerle ilişki kurması gerekliliğini ifade etmektedir (Çolak, 2021: 72-74). Kamu-özel sektör işbirlikleri de modern manada bu noktada kamusal hizmet sunum metotları içinde kendine yer bulmaya başlamıştır.

Kamu yönetimindeki dönüşüm ve bu dönüşümün boyutları Tablo 1'de ayrıca belirtilmiştir.

Tablo 1: Yeni Kamu Yönetişimi ve Değişimin Boyutları

Değişimin Boyutları	Vatandaşa Bakış	Sisteme Girdi Temini	Hizmet Sunma Süreci	Kamu Kurumlarını Görevi	Sistemin Ürettiğı Çıktılar	Kontrol ve Hesap Verebilirlik
GKY	Seçmen/Ver gi Yükümlüsü	Oy verme	Bürokratik ilkeler	Hukuka uygunluğa riayet	Eşitliğı gözeten kamu hizmeti	Seçimler ve anayasal hesap verme
YKİ	Müşteri	Oy verme ve kullanıcı anketleri	Rekabet	Etkinlik ve Verimlilik	Etkinlik ve kullanıcı memnuniyetini sağlama	Performans ölçümü ve rekabet aracılığıyla yaptırımlar
YKY	Ortak Üretici	Oy verme ve kamu ile özel sektörü bir araya getirme	Farklı aktörler arasında işbirliğı	Ağ koordinasyonu n sağlanması ve ihtiyaçların ortaklaşa karşılanması	Problem çözme ve hizmet üretiminde paydaşları yetkilendiren ve sürece katılımı sağlayan yeni araçlar	Çeşitli standartlara dayalı çok yönlü hesap verme

Kaynak: Wiesel ve Modell, 2014: 178; Torfing ve Triantafillou, 2013: 14.

Tablo 1 incelendiğinde GKY’de vatandaşlar birer seçmen olarak görülmekte kamusal hizmetlerin sunum süreci kamu kuruluşları aracılığıyla gerçekleştirilmekte ve kurumların esas alacağı temel gösterge hukuka uygunluk şeklinde belirlenmektedir. YKİ kuramının hakim olduğu dönemde ise vatandaşlara artık müşteri nazarı ile bakılmakta bu nedenle siyasiler hangi kamusal hizmetin üretileceği konusunda oy mekanizmasının yanına kullanıcı anketlerini de dahil etmek durumunda kalmaktadırlar. YKİ kuramında hizmet sunumu ise özel sektörde hakim olan rekabet esasına dayandırılmaktadır. Bu nedenle söz konusu kuramın geçerliliğini koruduğu dönemde kamusal hizmetlerin hızla özelleştirildiği görülür. YKİ kuramı ile birlikte hukuka uygunluk kriterinin yerini ise artık etkinlik ve verimlilik ilkelerinin aldığı anlaşılmaktadır. Kamu yönetimi anlayışında meydana gelen son değişiklik neticesinde ortaya atılan YKY fikri ile birlikte de artık vatandaşlar üretim sürecinin de birer parçası olarak görülmeye başlanmıştır. Sistemin temel girdileri arasında oy verme kendi yerini korurken bu girdilerin sağlanmasında artık kamu ile özel sektöre ortak bir görev düştüğü anlaşılmaktadır. Zira kamusal hizmet sunum süreci de bu iki aktörün ortaklığı çerçevesinde gerçekleştirilmektedir. Sistemin ana amacı ise problem çözme ve hizmet üretim sürecine farklı paydaşları katma şeklinde belirlenmiştir.

Nitekim yeni kamu yönetişimi kuramının en temel 2 özelliği de (Bao vd., 2012: 446-447);

- Değer merkezli oluşu, kamusal hizmetlerin sunumunda etkinlik ve verimlilik artışının yanında daha fazla kamu yararı sağlanması,
- Kamusal hizmet üretim sürecini kamu sektörünün, özel sektörün ve sivil toplum örgütlerinin dahil olduğu bir birlikte üretim süreci olarak görmek

şeklinde vurgulanmaktadır.

Son olarak Tablo 2’de kamu yönetimi anlayışındaki değişim kamusal hizmet sunumu ile ilişkilendirilerek açıklanmaya çalışılmıştır.

Tablo 2: Geleneksel Kamu Yönetimi, Yeni Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Hizmeti Kavramlarının Karşılaştırılması

	Geleneksel Kamu Yönetimi	Yeni Kamu Yönetimi	Yeni Kamu Hizmeti
Teorik Temeller	Siyasal teori, Naif sosyal bilim	Ekonomik teori, Pozitivist sosyal bilim	Demokratik teori
Rasyonellik ve İnsan Davranış Modeli	İdari rasyonellik, Kamu yararı	Teknik ve ekonomik rasyonellik, Kişisel çıkar	Stratejik rasyonellik, Vatandaşın Menfaati
Kamu Yararı Kavramı	Siyasi ve kanuna dayalı	Bireysel çıkarların bir araya getirilmesi	Paylaşılan değerler hakkında diyalog
Memurlar Kime Göre Hizmet Yapıyor	Hizmetten yararlananlar ve bileşenleri	Tüketiciler	Vatandaşlar
Hükümetin Rolü	Politik olarak tanımlanmış hedeflere odaklanılır	Piyasa güçlerini ortaya çıkarmak için katalizör görevi görür	Vatandaşların çıkarlarını müzakere eder ve bunun için komisyonlar oluşturur
Politik Hedeflere Ulaşma Mekanizmaları	Kamu kurumları vasıtasıyla programlar yönetilir	Özel ve kar amacı gütmeyen kuruluşlar vasıtasıyla teşvikler oluşturur	Halka açık, kar amacı gütmeyen özel kuruluşlardan oluşan komisyonlar oluşturur
Hesap verilebilirlik Yaklaşımı	“Hiyerarşik”, Seçilen lidere karşı sorumlu idareciler	Çıktılardan sorumlu	Vatandaşın çıkarından (memnuniyetinden) sorumlu
İdari Takdir Hakkı	Kamu görevlilerine verilen sınırlı takdir yetkisi	Girişimcinin hedeflerini tutturabilmesi için geniş yetki	Sınırlı ve hesap verilebilirlik kapsamında bir takdir yetkisi
Varsayılan Organizasyon Yapısı	Üst düzey yetkilere sahip bürokratik örgütler	Adem-i merkeziyetçi kamu kuruluşları	Ortak çalışma yapıları
Memurların Motivasyon Temelleri	Ödeme ve yardımlar, Kamu hizmetlerinin korunması	Girişimcilik ruhu, Devletin boyut ve işlevini azaltma	Kamu hizmeti, Topluma katkıda bulunma arzusu

Kaynak: Global Centre for Public Service Excellence [GCPSE], 2015: 10.

1.1.3. Kamusal Hizmet Sunumundaki Değişimin Yansımaları

1929 iktisat buhranı ve sonrasında ilginin arttığı keynesyen ekonomi politikaları ikinci dünya savaşı sonrası tahrip olan şehirler ve ülke ekonomilerinin kalkındırılması maksadıyla refah devleti anlayışının ortaya çıkmasıyla zirve dönemini yaşamıştır. Bakıldığında refah devleti anlayışı ve bu çerçevede uygulanan kalkınmacı iktisat politikaları da kapitalist temellere bağlıdır. Bu dönemde güçlenen demokrasi anlayışıyla birlikte sosyal eşitlik ve siyasal katılım ilkeleri de sıkça dillendirilmeye başlanmıştır. İşte refah devleti anlayışının ekonomi alanında uygulanış şekli olan kalkınmacı iktisat yaklaşımı serbest piyasa kurallarını bir kenara bırakmadan demokrasi kavramının da ilkelerini de göz ardı etmeden, çelişkili bir iktisadi yönetim anlayışını 1970’li yıllara kadar sürdürmüştür. 1970’lere gelindiğinde kapitalist refah devleti aslında ekonomik ve siyasi açıdan çok da hoşnut edici durumda değildir. Zira gerek siyasal gerek ekonomik gerekse de toplumsal hak ve özgürlüklerin daha iyi seviyede karşılanacağı iddia edilmişken gerçekleşen sonuçlar başta ifade edilen durumdan farklı olmuştur. Nihayet 1970’li yıllarda yaşanan petrol şokları ve akabinde ABD ekonomisindeki şoklar, dönemin uluslararası para sistemi olan Bretton Woods’un çöküşüyle krizi evrensel bir noktaya taşıyarak refah devleti ilkesinin yüksek sesle tartışılır hale gelmesine neden olmuştur. Böylece keynesyen politikaların terkedildiği ve yeni sağın yükselişe geçmesiyle ekonomide neo-liberal politikaların uygulama alanı bulduğu yeni bir dönem başlamıştır (Mouffe, 1985: 67; Baltacı, 2004: 361-362).

1979 yılında İngiltere’de Thatcher’in, 1980’de ise ABD’de Reagan’nın iktidara gelmesiyle birlikte siyasal alanda daha yoğun uygulama alanı bulan muhafazakarlık ilkeler kamu yönetimi anlayışında, özellikle de kamunun ekonomik faaliyet alanında, radikal değişimleri beraberinde getirmiştir. Bu bağlamda öncelikle özel hukukun güçlendirilmesi, kamu kuruluşlarının özelleştirilerek piyasa kuralları ile bütünleşmesinin sağlanması, devletin ekonomik faaliyetlerinin daraltılarak özel işletmecilik anlayışının yerleştirilmeye çalışılması başlıca prensipler olarak benimsenmiştir. Zira yeni sağ anlayışına göre ekonomik sıkıntının temel kaynağı kamu sektörünün büyüklüğü ve siyasilerin seçmen memnuniyeti sağlamak amacıyla buna göz yummaları şeklinde ifade edilmektedir. Bu problemin en rasyonel çözümü olarak ise yeni kamu yönetimi mekanizmalarının gündeme alınması gösterilmiştir (Özer, 2019: 4-6).

Neo-liberal iktisat çağında küreselleşme ve özellikle teknoloji alanında yaşanan gelişimin hızlanması kamusal mal ve hizmet kavramı üzerinde birtakım farklı etkiler meydana getirmiştir. Küreselleşme olgusuyla kapsamı küresel ölçüğe genişleyen kamusal mal ve hizmetler, devletin ekonomideki rolünün değişimiyle birlikte kamusal malların sunum mekanizmasının değişimine de yansımıştır. Yeni iktisadi anlayışla birlikte söz konusu mal ve hizmetlerin sunumunda belirleyici unsurlardan birinin de ‘kamusalılık derecesi’ olduğu ifade edilmiş ancak nasıl ve kim tarafından belirleneceği hususu netliğe kavuşmamıştır. Bu bağlamda teorik temelleri büyük ölçüde Samuelson ve Musgrave tarafından atılan kamusal mal ve hizmetler kavramı bilhassa 20. yy. itibarıyla gerek

nitel gerekse nicel olmak üzere önemli değişikliklere uğramıştır. Son olarak Kaul ve Mendoza'nın 2003'te ortaya attığı 'kamusallık üçgeni' kavramı ile kamusal kavramı yeni bir boyut kazandırarak kamusal derecesini de belirlemeye çalışmıştır. Kamusal üçgeninin bir köşesi tüketimde kamusal, diğer köşesi karar almada kamusal, üçüncü köşesi ise net fayda dağılımında kamusal ifade etmektedir. Buna göre, kamusal malın karar alma sürecinde katılımcılık, tüketimde bütünlük ve fayda bölüşümünde eşitlik olması gerekmektedir. Bu bakımdan söz konusu üçgen tüketimde, kamusal alanda yer alacak mal ve hizmetlerin nasıl ve ne kadar üretileceğine ve faydanın nasıl dağıtılacağı konusunda karar verilmesi açısından önemli bilgiler sunmaktadır (Kaul ve Mendoza, 2003: 92; Çelebi ve Yalçın, 2008: 1-3; Barış ve Barlas, 2017: 135).

Devletin yeniden örgütlenme süreci yukarıdaki başlıklar altında anlatıldığı ve Tablo 2'de özetlendiği üzere siyasetçi (politikacı), bürokrat ve memur kademelerinin her birinde seçmene (vatandaşı) bakış, şekillenen yeni kamu yönetimi anlayışlarına göre de değişmiştir. Bu değişim nihayet seçmen yani vatandaşın yararlandığı kamusal hizmetlerin üretim tekniği, süreç ve sonuçlarının yeniden şekillenmesi ile neticelenmiştir. Söz konusu örgütlenme süreçleri sonrasında ortaya konulan yeni kavramlar genellikle özelleştirme ve deregülasyon, piyasa benzeri mekanizmalar, adem-i merkeziyetçilik ve son olarak bürokrasiden arındırma başlıklarıyla çerçevelendirilmiştir (Birleşmiş Milletler [BM], 2001: 34-36).

Burada özelleştirme-deregülasyon ve piyasa benzeri mekanizmalar doğrudan kamusal hizmet sunum tekniğinde bir değişiklik meydana getirdiğinden aşağıda başlıklar halinde ayrıca anlatılacaktır. Adem-i merkeziyetçilik ve bürokrasiden arındırma kavramları ise üretim tekniğinden ziyade üretim zihniyetinde değişiklik öngören kavramlar olduğundan belki farklı bir çalışmanın konusunu teşkil edebilirler. Ancak yine de kısaca bahsetmek gerekirse adem-i merkeziyet kavramı merkezi yönetimin sakıncalarını gidermek maksadıyla kamusal hizmetlerin halka mümkün olan en yakın yönetim birimi tarafından sunulmasını öngörmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2019: 59). Böyle yapılmasındaki birincil amaç seçmen tercihlerine uygun kamusal hizmet üretiminin sağlanmasıdır. Bürokrasiden arındırma süreci ise daha çok kamusal hizmetlerin üretim aşamasında verimliliğin sağlanabilmesi açısından bir ön ayak olarak düşünülebilir.

Kısaca, ortaya çıkan yeni örgüt modelleri ile;

- Süreçten çok sonucun önemli hale geldiği,
- Taşeron ve dış kaynak kullanımının yaygınlaştığı,
- Hizmeti doğrudan sunmak yerine yetkilendirmenin ön plana alındığı ve
- Harcamaktan ziyade kazanmanın hedeflendiği

bir sürece girilerek kamusal hizmetlerin mümkün olduğu sürece özelleştirilmesi gerektiği, mümkün olanının dışardan temin yolları ile sunulması ve yine söz konusu hizmetlerin mümkün mertebe yerel

yönetim organları tarafından gördürülmesi nihai amaç haline getirilmiştir (BM, 2001: 36-38). Yani neo-liberal politikalarla birlikte kamusal alandaki dönüşüm, devletleri hizmet sağlayıcı durumdan düzenleyici konuma taşıyarak özel sermayenin kamusal hizmet sunumuna dahil olmasının (bu açıdan bakıldığında, kamusal hizmetlerin ortaklıklar yoluyla sunulması sadece teknik bir yönetim meselesinden öte, aynı zamanda devlet-sermaye ilişkilerinin oluşturulduğu bir arenadır da) önünü açmıştır (Ayhan ve Üstüner, 2023: 116-118).

Nihai olarak devlet yönetimlerinde ortaya çıkan yeni örgütlenme modelleri doğrultusunda kamusal hizmetlerin sunumunda teknik değişiklikler meydana getiren süreç bu çalışma kapsamında 3 ana başlık altında toplanarak verilmiştir. Burada özelleştirme ve deregülasyon kavramı özelleştirme başlığı altında anlatılmışken; piyasa benzeri mekanizmalar ise KÖSİ ve piyasaya benzetme modelleri çerçevesinde ifade edilmeye çalışılmıştır. Piyasaya benzetme kavramı aslında bütün süreci kapsamakla birlikte aynı zamanda bürokrasiden arındırma mekanizmasını da içinde barındırdığı söylenebilir. Ancak kamusal mal ve hizmet sunumundaki bu değişim süreci kamusal mal ve hizmet kavramının gerek Samuelson tarafından ortaya konulan gerekse Kaul ve Mendoza tarafından ifade edilen prensipler doğrultusunda kamusallıktan bir anlamda kopuşa neden olup olmadığı da üzerinde düşünülmesi gereken bir konudur. Aslında burada tartışmaya açılmak istenen husus neo-klasik kamusal mal teorisidir. Ancak çalışma kapsamında kamusal malların düşünsel arka planından ziyade etkinliğine odaklanılması yazarı bu tartışmadan alıkoymaktadır.

1.1.3.1. Özelleştirme

Temeli özel mülkiyete dayanan özelleştirme kavramı 1980’li yıllarla birlikte dünyada egemen olmaya başlayan neo-liberal iktisat akımıyla birlikte hükümetlerin kamunun ekonomi içindekini payını küçültmek amacıyla başvurdukları kamulaştırmanın aksine kapitalist sistemin temel kavramlarında biridir (Bal, 2013: 355). Dar anlamda, Kamu İktisadi Teşebbüslerinin (KİT) mülkiyet ve yönetiminin özel sektöre devri anlamına gelen özelleştirme; geniş anlamda mülkiyet ve yönetim devrinin yanı sıra kamuya ait bir iktisadi organizasyonun serbest piyasa mekanizmasına göre işleyen bir yapıya kavuşması ve bunun için gerekenlerin yapılması anlamını barındırmaktadır (Aktan,1993: 70; Orkunoğlu, 2010: 2).

20. yüzyılda kapitalist ekonominin üç küresel dönemde üç önemli bunalım geçirdiği söylenebilir. Bunlardan ilki olan 1929 büyük iktisat buhranı klasik ekonomi akımının kapitalist ekonomistler tarafından bile sorgulanmaya başlandığı, piyasa işleyişinin kendiliğinden dengeyi bulacağı düşüncesine kuşkuyla bakılmaya başlanılan bir dönem olmuştur. 1930’lu yılların ortalarına doğru Keynes’in bunalımdan çıkabilmek için önerdiği talep artırıcı politikalar ve kamu harcamalarının artırılmasını öngören hamlelere dönem itibarıyla geçici bir çözüm olarak bakılmış olsa da ikinci dünya savaşı sonrası refah iktisadıyla birlikte devlet mekanizmasının toplumsal örgütlenme içindeki yerinin sil baştan gözden geçirilmesine ve sosyal refah devleti kavramının

toplumlara iyiden iyiye yerleşmesine yol açmıştır. 1970’li yıllarda yaşanan petrol şoklarıyla birlikte ekonominin içine girdiği stagflasyon olgusu kapitalizmin yaşadığı ikinci büyük bunalım olarak nitelendirilebilir. Stagflasyon olgusuyla o güne değin uygulanmakta olan ekonomi politikalarına olan bakışın değişmesi neticesinde verimsiz çalışan, doğal tekel olmanın verdiği olanakları etkin olmayan bir yapı için gerekçe sayan, politik ve siyasi etki ve baskılara maruz kalma potansiyeline sahip kamu iktisadi teşebbüsleri söz konusu bunalımın suçluları olarak görülmüşlerdir. Söz konusu suçlama neticesinde 1970’li yılların sonu itibariyle İngiltere’de başlayan özelleştirme akımı hızla dünyanın geri kalan ülkelerine yayılmaya başlamıştır. (Kepenek, 2010: 21; Sarısu, 2003: 1). Kapitalizmi üçüncü kez derinden sarsan 2008 küresel krizi ise özelleştirme hamlelerine ilişkin önemli bir değişiklik meydana getirmemiştir.

Kapitalist sistemde üretim ve tüketim miktarları, kar ve fiyat gibi ekonomiye ilişkin kararlar piyasa mekanizması içinde alınır. Neo-liberal akımın petrol şokları sonrası ekonomi sahnesine çıkmasıyla birlikte üç slogan yürütülmüştür. Bunlar; liberalizasyon, deregülasyon (serbestleşme) ve özelleştirme. Liberalizasyon, sermayenin önündeki sınırları ortadan kaldırmayı amaçlayan akımın adıdır. Özelleştirme politikalarını da kapsayan serbestleşme kavramı hükümetlerin ya da devletin ekonomik sektörler üzerindeki bütün hukuksal kısıtlamaların kaldırılmasını ya da bu kısıtlamaların sınırlarının daraltılmasını öngören bir ekonomi politikasını ifade etmektedir. Türkiye’de de 24 Ocak Kararları çerçevesinde serbestleşme hamlesi yapılmış, KİT’lerin üretip sundukları mal ve hizmetlerin fiyatlarını kendilerinin serbestçe belirleyebilmeleri, faiz oranlarının serbest bırakılması ve devletin hakim olduğu sektörlerde özel sektörün girişinin teşvik edilmesi gibi politik hamleler gündeme gelmiştir (Bal, 2013: 358).

Özelleştirme, temel itibariyle bir ekonomi politikası aracı olmakla birlikte zamanla özelleştirmeden beklenen sonuçlar artmış, bunun neticesinde birtakım sosyal ve siyasi amaçlar da özelleştirme politikaları ile gerçekleştirilmek istenen hedefler kapsamına girmiştir (Alper, 1994: 9).

KİT’lerin verimsiz çalışmaları neticesinde ortaya çıkan açıkları bütçe kaynaklarından finanse edildiğinden bütçe açıkları üzerinde olumsuz etkiye sahiptirler. Bütçe gelirlerinin bir kısmına el koyan KİT’ler özelleştirildiğinde, bütçedeki sınırlı kaynakların daha verimli alanlara yönlendirilme fırsatının ortaya çıkması düşüncesi özelleştirmenin mali amacına hizmet etmektedir. Sınırlı bütçe kaynaklarına bir de borçlanma sınırı eklenildiğinde KİT’lerin özelleştirilmesi bütçe gelirlerini artırıcı yönde bir etki meydana getirebilecektir (Kilci, 1994: 14).

Özelleştirmenin amaçlarına ekonomik perspektiften bakıldığında ise daha çok KİT’lerin etkinlik ve verimliliğinin artırılması, piyasa mekanizmasının ekonomide hakim kılınması ve KİT’lerdeki gizli işsizliğin ortadan kaldırılması gibi hedefler ön plana çıkmaktadır. KİT’lerin politik ve siyasi hedefler doğrultusunda istihdam politikası izlemeleri, teknolojik gelişmeleri geriden takip etmeleri verimli çalışma bakımından onları özel sektörde faaliyet gösteren firmaların gerisinde

biraktmaktadır (Eroğlu, 2001: 28). Ayrıca özelleştirme ile birlikte serbest piyasa ekonomisinin hakim konuma gelmesi neticesinde yabancı sermayenin ülkeye girişi yönünde motive edici unsur olması yine özelleştirme kapsamında kullanılacak yöntemler neticesinde sermaye piyasalarının gelişimine katkı sağlanması gibi faktörler de özelleştirme programından beklenen ekonomik amaçlar başlığı altında toplanabilir (Demirbaş ve Türkoğlu, 2002: 245-246).

Bir özelleştirme programından beklenen amaçlar kapsamında son olarak değinilebilecek başlık siyasi ve sosyal amaçlar bağlamında değerlendirilebilir. Bu daha çok toplumsal refahın optimizasyonu, demokratikleşmeye katkı ve yolsuzlukların önlenmesi gibi konuları kapsamaktadır. Nitekim klasik iktisatçılar toplumsal refah artışının serbest piyasa düzeni içinde kaynakların optimal dağılımıyla gerçekleşebileceğini savunmaktadırlar. Ayrıca Neo-klasiklere göre mülkiyetin tabana yayılmasının demokratikleşmeyi beraberinde getireceği ve bireylerin politik özgürlüklerinin ancak özel mülkiyet sahipliğine bağlı olduğunu ifade etmişlerdir (Gül, 2004: 18).

Özelleştirmeden beklenen amaçların yanında, söz konusu kavramın kamusal hizmet sunumu üzerinde de etkisi olduğu söylenebilir. Piyasa merkezli yaklaşımla birlikte zorunlu ve devletin varlık sebebi olarak sayılan kamusal hizmetler dışında birçok kamusal nitelikteki hizmet özel sektöre görülmeye başlanmıştır. Bu kapsamda kamusal mal ve hizmetlerin daha etkin, verimli, kaliteli ve kesintisiz sunulacağı düşünülmüştür. Böylece devletlerin şekillendirdiği kamu hizmeti anlayışından piyasa ekonomisinin şekillendirdiği kamu hizmeti anlayışına doğru bir dönüşüm yaşanmıştır (Uysal, 2013: 61).

1.1.3.2. Kamu-Özel Sektör İşbirliği

Teknolojik gelişmeyle birlikte çeşitlenen insan ihtiyaçları özel kesimde olduğu kadar kamu kesiminde de kıt olan kaynakların daha verimli kullanılma gerekliliğini zorunlu kılmıştır. Her ne kadar 1980'li yıllarla birlikte neo-liberal iktisat politikaları kapsamında devletin ekonomideki rolü azaltılmaya çalışılmış olsa da bunda önemli bir başarı sağlanamadığı aşikardır. Bunun neticesinde kamunun üstlendiği görevlerin ve sunmakla yükümlü olduğu hizmetlerin artarak devam etmesi hükümetlerin kamusal hizmet sunum yöntemlerinde bir dönüşüme gitmesine neden olmuştur. Yaşanan bu dönüşüm neticesinde kamusal hizmet sunumunda kökeni her ne kadar 1980'li yıllara dayanmakta ise de günümüzde yaygın olarak kullanılmaya başlanan KÖSİ'ler, özel sektör ve kamu sektörünün geleneksel olarak kamu sektörü tarafından sağlanan mal ve hizmetleri sunmak için ortaklık kurmalarını sağlayan araç olarak nitelendirilmektedirler ve özellikle finansman konusunda hükümetlerin rahat bir nefes almalarını sağlamışlardır (Medda, 2007: 213).

Takashima vd. (2010)'a göre ise KÖSİ'lerin kökeni Birleşik Krallık'ta 1992 yılında sistematik olarak kullanılmaya başlanan Özel Finansman Girişimi (PFI)'ne dayanmakta olup bu tarihten sonra dünya genelinde kamu altyapı projelerine özel sermayenin katılımını teşvik etmek amacıyla

başvurulan bir yöntemdir. Bu kapsamda hükümetler özel sermayeyi, mali yükümlülüklerinden ötürü ciddi zarar görmeye başlayan kamu sektörüne kanallı etmeye çalışmışlardır. Kamusal Hizmet sunumunda özel sektörün teşvike ihtiyacı duymasındaki yegane iki neden ise özellikle altyapı projelerinde karşılaşılan uzun geri ödeme süreleri ve öngörölemeyen çeşitli risklerdir. Bu nedenle devletler riski azaltmak için özel sektöre birtakım desteklerde bulunurlar. Verilecek desteğin türü ve miktarı ise geleceğe ilişkin belirsizliklerden dolayı KÖSİ sözleşmelerinde kusurlar ortaya çıkarabilmektedirler.

KÖSİ'ler kamu ile özel sektör arasındaki risk paylaşımı Medda (2007) tarafından oyun teorisi çerçevesinde inceleme konusu yapılmıştır. Çalışmada, tarafların risklerin tahsisinde karşı karşıya kaldıkları davranışlar analiz edilmiştir. Analizler neticesinde özel kesime verilen garantilerin finansal kayıplardan daha yüksek bir değerde olması durumunda potansiyel ahlaki tehlike sorunuyla karşı karşıya kalındığı saptanmıştır.

Bütçe kısıtları ile karşı karşıya olan hükümetler son otuz yıldır imtiyaz hakkı devri, yap-işlet, yap-işlet-kirala, yap-işlet-devret gibi çeşitli modellerle KÖSİ kapsamını genişletmişlerdir. KÖSİ modelleri altyapı tabanını genişleterek, verimliliği artırarak ve proje risklerinin paylaşılma imkanını sağlayarak kamusal hizmetlerin üstün performansla sunumunun sağlanmasına katkı sağlama potansiyeline sahiptirler. Özellikle KÖSİ modeli ile herhangi bir projeye başlanmadan önce sözleşme aşamasında hizmet kalitesine ilişkin özel girişimciyi ödüllendiren ve cezalandıran performans önlemleri etkili bir şekilde tanımlanmış ise söz konusu model çok daha iyi sonuçlar verebilmektedir. Ancak bu avantajların yanında özellikle KÖSİ modelleri çerçevesinde hayata geçirilen kamusal hizmetlerin yüksek fiyatla kullanıma açılması bilhassa yoksullar tarafından hizmete erişim noktasında olumsuzluklar yaratmaktadır (Emek, 2015: 120). Yoksulların kamusal hizmetlere erişimde sıkıntı yaşaması kamusal mal ve hizmet kavramının teorik temelleri ile çakıştığından dolayı olumsuzluk olarak addedilmiştir.

Kamusal hizmet sunumunda kullanılan KÖSİ modellerinde performans önlemlerinin etkili bir şekilde belirlenebilmesi veya sözleşmelerin iki tarafı da güç durumda bırakmayacak şekilde imzalanması hususundaki zorluk literatürde de üzerinde durulan bir konudur. Grout ve Stevens (2003) "Kamu Hizmetlerinin Finansmanı ve Yönetimi Üzerine Bir Değerlendirme" adlı makalesinde kamu hizmetinin sunumunda, mülkiyet ve kontrol konularının karmaşıklığını göstermek için, eğitim hizmetinin sunumuna dikkat çekmiştir. Eğitim hizmetinin tüketicilere sunumunu gerçekleştirecek aktörlerden biri olan devleti, "G" olarak, devletin sunduğu hizmetten başka eğitim hizmeti sunmak isteyen özel sektörü de "P" olarak simgelediğinde söz konusu eğitimin sunulması için iki temel yapı taşı ve aktör yer almaktadır. Bunlardan birisi, eğitimin sunulacağı yeri izah eden altyapı, kısaca okul binaları, diğeri ise eğitimleri sunacak olan öğretmenlerdir. Temelde aşağıdaki düzenlemelerin hepsini bu iki temel yapı arasında farklı modellemeler yapmak kaydıyla hayata geçirmek mümkündür (Grout ve Steven, 2003: 2017);

- A. “G”, kendi mülkü olan okul binasında kendi öğretmenlerini istihdam ederek eğitim hizmeti sunar.
- B. “P”, kendi mülkiyeti olan okulu “G”ye kiralar. “G” kendi öğretmenlerini istihdam ederek eğitim hizmetini sunar.
- C. “G” mülkiyetinde olan okulu “P”ye kiralar. “P” kendi öğretmenleri ile eğitim hizmetini sunarak “G”ye bu hizmeti satar.
- D. “P” mülkiyetinde bulunan okulda öğretmen istihdam ederek eğitim hizmeti sunar ve “G”ye satar.
- E. “P” mülkiyetinde bulunan okulda kendi öğretmenleriyle eğitim hizmetini doğrudan tüketicilere sunar.

A düzenlemesi açıkça bir kamu sektörü hizmetidir. E düzenlemesi ise A’nın zıttı olarak; bir özel sektör hizmeti olmakla birlikte devletin düzenleme ve denetleme yetkisinin halen saklı olduğu düşünülebilir. D düzenlemesi ise, devletin özel sektör tarafından sağlanan hizmeti almak dışında bir rolü olmayan özel sektör hizmetidir. B ve C düzenlemelerini tanımlamak daha zordur. B’de devlet, fiziki ve beşeri kaynağı sağlar, böylece binanın kira sözleşmesine bağlı olarak bu kaynakları kontrol etme ve kaynakların hizmet sunulurken nasıl dağıtılacağına karar verme hakkına sahiptir. Devlet fiziksel kaynağa sahip olmasa bile okulun kiralandığı süre içinde kontrol hakkına sahiptir. Bu açıdan eğitim devlet tarafından sunulmaktadır. Ancak sözleşmeler eksik olduğunda, hukuki dayanaklar yeteri kadar sağlam olmadığında, mülkiyet hakkı sahibinin hizmet sunumunda genellikle güçlü bir etkisi görülür. Benzer argümanlar C için de geçerlidir. Eğitim özel şirket tarafından sunulur ama yine sözleşmenin yapısına bağlı olarak süreç gelişir ve yeniden şekillenebilir.

Tank vd. (2010) KÖSİ’lerin ortaya çıkışını özel firmaların kamu altyapı projelerini finanse etmesine izin verilmesi fikrine bağlamış ve çeşitli ülkelerin ilgili kuruluşlarınca kamu-özel sektör ortaklıklarına ilişkin tanımları şu şekilde derlemiştir. ABD’de KÖSİ’ler Ulusal Kamu-Özel Ortaklığı Konseyi tarafından “bir kamu hizmetinin sunumu veya kamu altyapısının geliştirilmesi amacıyla risk ve kaynakların paylaştırıldığı taraflardan birinin kamu diğ erinin ise özel sektör olduğu sözleşmeli düzenlemeler” şeklinde tanımlanırken; Kanada’daki Kamu-Özel Sektör Ortaklığı Konseyi “kaynakların, risklerin ve getirilerin (ödüllerin) uygun bir şekilde tahsis edilmesi yoluyla açıkça tanımlanan kamusal ihtiyaçların en iyi şekilde karşılanmasını sağlayan, her bir ortağın uzmanlığını temel alan, kamu ve özel sektör arasındaki işbirliğine dayalı girişimler” şeklinde; Honkong’daki Verimlilik Birliği ise “kamusal kaynakların sınırlı olması nedeniyle hükümetlerin önceliklerini yerine getirmesine yardımcı olmak için özel sektörün katılımının gerekliliği” gibi bir tanım geliştirmiştir.

Bu kapsamda kamu-özel sektör işbirliklerine ilişkin ortaya çıkan avantajlar; kaynakların birçok yönden tasarruf edilebilmesi, kamunun kendine özgü temel görevlerine daha iyi yoğunlaşma imkanı doğması, özel sektör katılımıyla birlikte kamusal kaynakların daha verimli şekillerde

kullanılabilmesi ve böylece kamusal hizmet kalitesinde önemli iyileştirmeler sağlanabilmesi öte yandan özel sektörün becerilerini, tecrübesini, teknolojisini ve inovasyonunu doğru şekilde kullanarak kamusal hizmetlerden sağlanan tatmin seviyesinin yükseltilebilmesi şeklinde sıralanabilir. Ayrıca kamu ve özel sektör arasında risk paylaşımı ile birlikte özel sektör kamusal projelere ticari bir disiplin getirirken aşırı maliyetlerden kaçınma ve projelerdeki süre aşırımları riskini de önemli ölçüde azaltabilmektedir. Ancak KÖSİ'ler kamusal altyapı oluşumunda sıfır veya az riskli/maliyetli gibi algılsa da “bedava yemek yoktur” deyişi geçerliliğini hala korumaktadır ve aşırı maliyetler, gerçekçi olmayan fiyat ve gelir beklentileri, özel firmalar ile hükümetler arasındaki hukuki uyumsuzluklar yönünden sorunlarla karşılaşılacak birkaç yap-işlet-devret girişimi vakaları vardır (Tang vd., 2010: 685).

1.1.3.3. Piyasaya Benzetme

Klasik kökenli iktisadi akımların “devlet kötü bir aşçıdır” veya “zorunlu fenadır” gibi yakıştırmalarının nedeni devlet müdahalesinin serbest piyasa ekonomisinde belirli sapmalar meydana getirmesi ve etkin işleyişi bozması tezine dayanmaktadır. Devletinde bir takım hizmetlerin üretimi veya sunumunu yapmasının zorunlu olduğu bir durumda yapılması gereken söz konusu hizmetleri üreten kamu kurum ve kuruluşlarının piyasa ekonomisi kurallarına göre hareket etmelerinin sağlanmasıdır. Aslında geçmişten günümüze ortaya atılan özelleştirme ve KÖSİ gibi fikirler bu kapsamda başvurulan yöntemler arasında sayılabilir. Özelleştirme ile başlayıp kamu-özel işbirliği modelleri ile yaygınlaşan bu süreç kamusal hizmet sunumunun piyasaya benzetilmesi neticesinde nihai aşamaya gelmiştir (Şahin ve Uysal, 2012: 158).

Kamusal faaliyetlerin piyasa ekonomisi sürecine doğru evrilmesi özel ekonomide kullanılan yöntemlerin kamuya girmesi sonucunu doğurmuştur (Orak, 2007: 184). Piyasalaşma sürecindeki temel hedeflerden biri kamunun geleneksel hizmet sunumu sürecinde hantallık yaratan bürokratik işleyişin piyasa benzeri mekanizmalarla ikamesi sağlanarak kamusal kireçlemenin ortadan kaldırılmasıdır. Mahalli veya merkezi yönetimlerce sunulması beklenen kamusal hizmetlerin piyasa ekonomisine bırakılma süreci şeklinde ifade edilebilecek olan piyasalaşma sürecinin temel unsurları şu şekilde sıralanabilir (Whitfield, 2006: 4);

- Hizmetlerin ve altyapının metalaştırılması,
- Verimliliği üst seviyelere çıkarabilmek için emeğin metalaştırılması,
- Devletin rekabet ve piyasa mekanizmaları kapsamında yeniden yapılandırılması,
- Hesap verilebilirlik ve kullanıcı katılımı kavramlarının kamuya entegre edilmesi,
- Ticari çıkarların sürece yerleştirilmesi, liberalizasyonun uluslararası arenada teşvik edilmesi.

Kamusal hizmetlerin piyasalaşması ise belirli kanallarla gerçekleşebilmektedir. Batı dünyasında devlet bürokrasisinin reformu için çeşitli piyasa araçları önerilerek kabul edilmiştir. Bu bağlamda yapılması gerekenler şu şekilde ifade edilebilir (Mierlo, 2007: 121-122);

- İlk olarak politikacılar ve kamu yöneticileri üzerinde piyasa baskısı yaratabilmek için kamusal nitelikteki mal ya da hizmetlerin fiyatlandırılması gerekmektedir. Aynı zamanda bu fiyatlar serbest piyasada uygulanan fiyatlara yaklaştırılmalıdır. Böylece vatandaşlar kamusal hizmetlerin müşterisi olduklarının daha iyi farkına varacak ve ödeyecekleri fiyatın karşılığını isteme ve alma yönündeki dürtüleri artacaktır.
- Kamusal hizmet yönetimini değiştirmek için getirilecek ikinci temel mekanizma sözleşmelerdir. Sözleşmeler hem özel firmalarla olan ilişkileri düzenlerken hem de kamunun kendi organizasyon yapısı içindeki ilişkileri belirlerken kullanılır. Sözleşmelerde ayrıca performans ölçüm kriterleri kullanılarak kamu sektöründe çalışanlara bireysel olarak odaklanma fırsatı sağlanılarak piyasa ekonomisi işleyişindeki sözleşmelere benzer bir yapı kurulabilir. Böylece kamusal hizmetler bürokratik hiyerarşiden ayrılarak sözleşmelerle bağlantılı hale gelir.
- Üçüncü olarak ilk iki maddede bahsedilen fiyatlandırma ve sözleşmelerin kullanımında yaygınlığın sağlanmasıdır. Vatandaşların kamusal hizmetleri bedel karşılığında kullanmaları kamusal hizmet seçiminde onları daha özgür kılacağından üretim maliyetlerine aşağı yönlü baskı uygulanacaktır. Bu durum kamusal hizmet üreticilerini daha etkin ve verimli davranmaya itecek ve alacakları kararlar hakkında daha net olma gayreti içine gireceklerdir.
- Son olarak, büyük ölçekli bürokratik kamusal hizmet üreticileri daha küçük ölçekli birimlere ayrılarak (parçalanarak) özgürce çalışabilecekleri özerkliğe kavuşturulmalıdırlar. Bu bağımsız veya kendi içinde özerk kuruluşlar daha fazla piyasa ilkeleri altında çalışma gayreti içine gireceklerdir. Tabi burada küçük parçalara ayrılan kamusal hizmet üreticileri performans hedefleri dahilinde izlenip kontrol altında tutulmalıdır.

Sektörleşme (piyasalaşma), geleneksel kamu hizmeti anlayışını çeşitli yönlerden etkileyebilecektir. Bunların başında da kamusal hizmetlerin süreklilik ilkesi gelmektedir. Özel sektörün bir kamusal faaliyeti yürütemez hale gelmesi neticesinde faaliyetin kamu sektörüncü yürütülmesi gerekecektir. Fakat kamunun, hizmeti nasıl olsa özel sektör üretiyor mantığıyla hizmet görmede kullandığı araç ve teçhizatı veya ilgili personeli ya da kuruluşu tasfiye etmiş olması durumunda kamusal hizmetlerdeki süreklilik ilkesi sektöre uğrayabilecektir. Ayrıca bir kamusal hizmetin serbestleşmesi durumunda kamunun düzenleyici ve denetleyici yetkisinin var olması bile söz konusu sorunu ortadan kaldıracı nitelikte olmayacaktır (Orak, 2007: 185).

İkinci dünya savaşı sonrası sosyal refah devleti olarak adlandırılan dönemde vatandaşlar, kamusal haklar üzerinden tanımlanmış ve bu haklardan faydalanabilmeleri ödeme gücü ilkesinden bağımsız olarak kamusal bir güvenceye dayandırılmıştır. Neo-klasik akımın hüküm sürmeye başladığı 1980’li yıllardan itibaren kamu kurum ve kuruluşlarının özelleştirilmesiyle birlikte devlet-vatandaş ilişkilerinde yeni bir dönem başlamıştır. Bireysel ödeme gücüne göre sunulan ve kamusal güvencenin çeşitli müdahalelerle eritildiği kamusal hizmet anlayışı ön plana çıkmış, devlet kamusal hizmetlerin sunumunda organize edici bir birim olmaya doğru evrilmiştir. Böylece kamusal hizmetlerin finansörü devlet bütçesi olmaktan çıkmış ve bu hizmetleri talep edenlerin yaptıkları ödemeler haline gelmiştir. Kamusal hizmetler arz yönlü bir üretim sürecinden çıkıp, talebin belirleyiciliği üzerine inşa edilen bir kamusal hizmet piyasası oluşmaya başlamıştır (Gül ve Ergun, 2010: 319-320).

1.2. Kamu-Özel Sektör İşbirliği Modellerinin Teorik Çerçevesi

1.2.1. Kamu-Özel Sektör İşbirliği Tanımı

Kamu ve özel sektör arasındaki anlaşma türlerini geniş bir yelpazede tanımlamak için kullanılan KÖSİ kavramı Dünya Bankası’nca; kamu kuruluşları ile özel kurumlar arasında kamusal nitelikteki hizmetlerin sunumu için risk, yönetim, sorumluluk ve getirilerin paylaşıldığı uzun vadeli sözleşmeler şeklinde tanımlanmıştır. Kamu-özel sektör işbirlikleri hükümetler açısından özel sektörün kaynak ve uzmanlığını kullanarak özellikle kamu alt yapısına yönelik hizmetlerin tedarik edilmesini ve uygulanmasını sağlayan bir mekanizmadır (World Bank, 2018: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/about-public-private-partnerships>).

ABD Kamu-Özel Sektör İşbirliği Ulusal Konseyi’nce (NCPPP) KÖSİ’ler, bir kamu kuruluşu (federal, eyalet, yerel) ile özel kuruluş arasındaki sözleşmeye dayalı düzenlemelerdir. Bu anlaşmada kamu ile özel sektörün yetenek ve varlıkları, halkın kullanımına yönelik bir hizmet veya tesisin sunumu için paylaşarak kullanılır. Burada kaynak paylaşımına ek olarak tarafların her biri, hizmet veya tesis teslimatlarındaki risk ve getirileri de paylaşır (NCPPP, 2018: www.ncppp.org).

Kanada Kamu-Özel Sektör İşbirliği Konseyi’ne göre; kamu ve özel sektör arasında her bir ortağın uzmanlığı üzerine kurulmuş, kaynakların, risklerin ve ödüllerin uygun şekilde tahsis edildiği, kamusal ihtiyaçları en iyi biçimde karşılayan ortak girişimin adı şeklinde ifade edilen KÖSİ’ler, hükümetler ile özel sektör arasında yollar, hastaneler veya okullar gibi kamu altyapılarını inşa etmek ya da hizmete sunmak için kullanılmaktadırlar. Bu kapsamda kamu-özel sektör işbirlikleri kısaca özel sektörün uzmanlığını ve sermayesini aşamalı olarak kullanan bir model yelpazesini ifade etmektedir. Yelpazenin bir ucunda geleneksel olarak sunulan kamu hizmetlerine alternatif olarak düz bir sözleşme varken diğer tarafta kamu tarafından yönetilen düzenlemeler altında özel sektörün bina,

işletme veya muhtemel bir varlığı geçici olarak sahiplendiği bir durum vardır (The Canadian Council for PPP, 2018).

Avrupa Birliği Komisyonu raporlarında net bir KÖSİ tanımının yapılmasındaki zorluğun belirtilmesiyle birlikte, geleneksel olarak kamu sektörü tarafından yürütülen veya finanse edilen yatırım projelerinin özel sektöre devri şeklinde açıklanmaya çalışılmıştır. Bununla birlikte risklerin de önemli ölçüde devletten özel sektöre aktarıldığı anlaşılmıştır (European Commission, 2003: 96).

Uluslararası kuruluşların yanı sıra akademik literatürde de kamu-özel sektör işbirlikleri; kamu ile özel sektörün kamu altyapı tesislerinin inşası veya yönetimi için riskin, maliyetlerin ve faydaların paylaşıldığı karşılıklı getiriye dayalı uzun vadeli sözleşmeler şeklinde ifade edilmektedirler (Grimsey ve Lewis, 2002: 108; Klijin ve Teisman, 2003: 137).

Son olarak Türkiye’de Özelleştirme İdaresi Başkanlığı’nca geniş anlamda gelecekteki yatırımların bugünden özelleştirilmesi şeklinde ifade edilen KÖSİ uygulamaları daha dar anlamda kamunun ihtiyacı olan mal ve hizmetlerin sağlanması amacıyla devlet ile bir özel hukuk tüzel kişisi arasında yapılan ve ortaya çıkabilecek risklerin paylaşıldığı bağlayıcı bir sözleşmeye dayanan işbirlikleri şeklinde tanımlanırken, devlet ve özel sektörün birlikte katılımını içeren tüm mal ve hizmet sağlama modellerini kapsayan bir “üst kavram” şeklinde nitelendirilmiştir. “Üst kavram” nitelmesine yapılan vurgunun nedeni olarak ise KÖSİ uygulamaları projelerin niteliğine, kamu ve özel sektörün projeye katılım nispetlerine ve taraflar arasındaki risk dağılım farklılıklarına bağlı olarak çeşitli şekillerde ortaya çıkabilmelerinden kaynaklanmaktadır (Tekin, 2008: 3-13).

Özelleştirme İdaresi Başkanlığı’nca (ÖİB) yapılan dar ve geniş kapsam neticesinde iki önemli noktanın üzerinde durulmasında fayda görülmektedir. Bunlardan birincisi; geniş anlamdaki tanımlamada yer alan “baştan özelleştirilmesi” nitelendirmesidir. Bu kapsamda KÖSİ uygulamalarının ya da modellerinin hükümetler açısından bir finansman şekli mi yoksa bir özelleştirme uygulaması mı olduğu hususunda bir çatışma ortaya çıkmaktadır. Bu çatışmadan çıkabilmek için literatürdeki tanımlamalardan faydalanmanın doğru olacağı düşünülmektedir. Joyner (2007)’de KÖSİ’nin temel amacının bir mal veya hizmetin topluma sunulabilmesi olduğunu; Eker (2007)’de devletin tümüyle çekilmek istememesiyle birlikte özel sektörün katılımı olmaksızın başaramayacağı ve böylece devletin finansman sorununu çözmek amacıyla geliştirilen bir model olduğunu; Gülen (2018)’de alt ve üst yapı projelerinin uygulanması sırasında finansmana katkının yanı sıra işletme ve yönetim konusunda da işbirliği yapılan projeler şeklinde ifade edilirken söz konusu modellerin kamunun finanse edilmesi amacıyla kullanıldığı belirtilmektedir. Ayrıca Avrupa Yatırım Bankası tarafından yapılan tanımlamada “özel sektör kaynaklarının ve uzmanlığının hizmet sunum sürecine katılması” şeklinde ve OECD tarafından yapılan tanımlamada da “devletle bir veya daha fazla ortağın (işletmeci ve finansman sağlayıcıları kapsayan) çeşitli amaçları neticesinde

uzlaşarak hizmet sunumunu gerçekleştirdiği risk transferine bağlı bir anlaşma” tanımlanması neticesinde konunun özelleştirme faaliyetinden ayrı bir finansman şekli olduğuna vurgu yapmaktadır. Yine Avrupa Komisyonu tarafından yayınlanan Yeşil Kitap’ta da (Green Paper) KÖSİ kavramının hizmet sunumu ya da altyapının finansmanı, bakımı, işletilmesi ve yenilenmesi amacıyla kamu ve özel kesimi bir araya getirdiğine işaret edilmekte ve kamu sektörünün özel bir finansman ve fayda sağlama arzusuna vurgu yapılmaktadır (Comission of the European Communities, 2004: 3).

Kamu-özel sektör işbirliği modeli literatürdeki açıklamaların yanında işleyiş bakımından incelendiğinde de özelleştirmeden ziyade daha çok yine bir finansman şekline benzediği söylenebilir. Zira kamunun elinde büyük çapta altyapı yatırımlarını hayata geçirebilecek kaynak olsaydı bunu kendi başına yapacak ekipman ve personeli bulma noktasında sıkıntı yaşamayacağı aşikardır. Tabi ki bu noktada özel sektörün yönetim ve üretim tekniklerinin kamuya entegre edilmesi amacı da unutulmamalıdır. Ancak kamuyu özel sektörle işbirliğine iten faktörler sıralamasında finansman ihtiyacı ilk sıraya konulacaktır. Sarısu (2008) çalışmasında “KÖSİ’ler de temel konunun özelleştirmede olmadığı bir biçimde kamusal hizmetlerin kamu adına özel kesimce tasarlanıp finanse edilerek, işletilerek ve kamunun belirlediği şekil ve standartlarda, bir bedel karşılığında ve belirli bir süreliğine özel hukuk kişilerince kamuya sunulması” şeklinde tanımlayarak özelleştirmeden farkını ortaya koymaya çalışmıştır. Son olarak kamu-özel sektör işbirliği modeli ile özelleştirme faaliyetleri arasındaki farklılıklar ileriki başlıklar altında daha ayrıntılı bir biçimde anlatılmaya çalışılacağından bu bölümde söz konusu bahis kısa tutulmaya çalışılmıştır.

ÖİB tarafından yapılan tanımlama neticesinde ortaya çıkan ikinci önemli husus bir çatışmadan ziyade KÖSİ modelinin uygulanma şekilleri ile alakalıdır. Nitekim ÖİB’nin dar anlamda yaptığı tanımlamada KÖSİ bir üst kavram olarak nitelendirilmiştir. Ayrıca Dünya Bankası’nca yapılan tanımlamada KÖSİ kavramının kamu ve özel sektör arasındaki anlaşma türlerini geniş bir yelpazede tanımlamak için kullanıldığı vurgusu da Dünya Bankası’nın söz konusu kavramı bir üst kavram olarak değerlendirdiği şeklinde düşünülebilir. O halde bu üst kavramın alt kavramları sıralanacak olunursa; Yap-işlet-devret, Yap-işlet, Yap-kirala, Yap-kirala-devret, İmtiyaz usulü ve benzeri başlıklar bu kapsamda değerlendirilebilir. Söz konusu kavramlara ilişkin de Kamu-Özel Sektör İşbirliği Modeli ile Hizmet Sunma Usulleri başlığı altında detaylı bilgi verileceğinden bu başlık altında tekrardan kaçınmak amacıyla açıklama yapmamaya özen gösterilmiştir.

1.2.2. Kamu-Özel Sektör İşbirliği Modelinin Tarihçesi

Kamu-özel sektör işbirliği modelinin tarihi yeni olmamakla birlikte ne kadar eskiye dayandığı hususunda literatürde birlik sağlanamamıştır. Söz konusu modelin 16. yüzyıla dayandığını iddia eden görüşler varken; bu tarihi antik çağlara kadar uzatanlarda mevcuttur. Yazındaki bu ihtilafı tartışmaktansa bilgilerin derlenerek toplu halde verilmesi ve paragraf aralarında ilgili yıllarda

uygulanan modellerin KÖSİ kapsamında değerlendirilip değerlendirilemeyeceğinin tartışılmasının daha doğru olacağı düşünülmektedir.

KÖSİ denilince ilk akla gelen uygulamalardan olan ücretli yolların tarihi antik çağlara kadar dayanmaktadır. Yunan tarihçi ve filozof Strabo'nun Roma İmparatoru Caesar Augustus (M.Ö. 27 – M.S. 14) döneminde yazdığı “Geographia” adlı kitabında “Little Saint Bernard Geçidi”nin paralı olduğunu belirtmiştir. Geçidin geçiş ücreti imtiyazı ise geçidin bakımının ve sıradağlar boyunca geçenlere rehberlik ve hamallık yapılması kaydıyla Salassi Kabilesi'ne bırakılmıştır (Grimsey ve Lewis, 2004: 42). Söz konusu geçidin çalışma prensibi KÖSİ uygulamalarıyla benzerlik göstermektedir. Ancak geçidin yapımı sırasında herhangi bir ortaklığın olup olmadığı mevcut bilgilere bakıldığında anlaşılamamaktadır. Yine M.S. 530'lu yıllarda yayınlanan ve tamamıyla kamusal işlere ithaf edilen “Book 50 of The Digest” adlı kitapta da imtiyaz hukukuna ilişkin düzenlemelerin olduğu belirtilmektedir (United Nation [UN] ve Economic Commission For Europe [ECE], 2000: 5). 12 ve 13. yüzyıllara gelindiğinde yine köprülerin yapım maliyetlerini desteklemek amacıyla yol geçiş ücretlerinin kullanıldığı bilinmektedir. Bu bağlamda 1286 yılında Londra Köprüsü'nden geçiş ücreti alınmaktaydı. Aynı zamanda İngiltere Kralı 3. Edward, Londra'dan Philippe Litchfield'a kadar olan Büyük Kuzey Yolu'nu (Great Northern Road) iyileştirmek amacıyla geçiş ücreti alınmasını yasalaştırmıştır. Yap-İşlet-Devret (YİD) sisteminin öncülerinden kabul edilen turnikeli yollar (turnpike) 1364 yılında İngiltere'de ücretli kapılar adı altında yasalaşmakla birlikte ilk turnikeli yol 1663 yılında inşa edilmiştir. Yine 16 ve 17. yüzyıllar boyunca başta Fransa olmak üzere birçok Avrupa ülkesi kamusal hizmetlerin bazılarını finansal yatırımcılar aracılığıyla hayata geçirmişlerdir. Bu tarz kamusal hizmetler arasında kanal inşası, yol yapımı, atık toplama, kamusal aydınlatma, posta dağıtımı ve hatta opera binalarının inşaları gibi faaliyetler sayılabilir. 18 ve 19. yüzyıllara gelindiğinde ise Britanya ve ABD'de 2500'ün üzerinde şirkete ücretli/turnikeli yolların inşası için ayrıcalık tanındığı ve bu şirketlerin anonim şirket haline getirilmiş olduğu görülmektedir. 19. yüzyıl Avrupa'sında kamu-özel sektör işbirliklerinin yerel hizmetlerin finansmanında kullanılmaya başlanması da dönüm noktası teşkil etmektedir. İlgili yüzyılda özellikle Fransa'da artık demir yollarının, suyun ve elektriğin tamamıyla özel şirketler ve bankalarca finanse edildiği, tasarlandığı ve işletildiği görülmektedir. Antik çağlardan 19. yüzyıla kadar önemli bir gelişim gösteren KÖSİ uygulamalarının 20. yüzyılda bilhassa Avrupa' da yaşanan savaşlar neticesinde devletin rolünün ön plana çıkmasıyla birlikte eskiye nazaran önemini kaybettiği görülmüştür. Şüphesiz bu noktada özellikle ikinci dünya savaşı sonrası uygulanagelen “Kalkıncı İktisat” yaklaşımının da etkisi önemlidir. 20. yüzyılın ilk yarılarında önemini kaybeden KÖSİ uygulamaları, 1970'li yıllardan sonra yeniden gelişim göstermeye başlamıştır. 1970'lerden bu yana artık kamusal hizmet sunumuna yönelik tutum önemli bir dönüşüm yaşamış, geleneksel tedarik ve inşa yöntemlerinden tatminsizlik duyulmasıyla birlikte KÖSİ kullanımının yaygınlaştığı görülmüştür. Bu bağlamda Birleşik Krallık'ta Thatcher hükümetiyle birlikte KÖSİ (PPP) veya Özel Finansal Girişimleri (Private Financial Initiative: PFI) terimleri ön plana çıkmaya başlamıştır (Şahin ve Uysal, 2008: 4-8).

1980’lerde ABD ve Birleşik Krallık’tan başlayarak devletin ekonomiye müdahalesinin azaltılması, elektrik, ulaşım, telekomünikasyon ve diğer altyapı sektörlerinin özel sektöre açılması ve kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesi akımlarını başlatmıştır. Böylece, dünya savaşlarının ve 1929 ekonomik krizinin etkisiyle ekonomideki aktif, “bizzat yapan, üreten” rolü güçlenen devletler, karma ekonomik yapıdan yeniden liberal ekonomiye dönmeye başlamışlardır.

Bu süreçteki çok ilginç bir örnek olarak İtalya’da elektrik sektöründe yaşanan gelişmeler verilebilir. Dünyadaki millileştirme akımının gecikmiş bir uygulaması olarak 1962 yılında İtalyan devlet elektrik şirketi “Enel” kurulmuş ve 1962-1995 yılları arasında ülkedeki 1270 özel elektrik üretim tesisini aşamalarla satın almıştır. Ancak, bu sürecin tamamlanmasının hemen ardından, AB’nin iç pazarda elektrik üretiminin serbestleşmesini ve elektrik üretiminin rekabete açılmasını öngören 1996 tarihli, 92 sayılı Direktifinin ve dünyadaki özelleştirme akımının etkisiyle, İtalya’da elektrik sektörü 1999 yılında serbestleşme ve özelleştirme sürecine girmiştir. Üretim, iletim ve dağıtım şirketleri olarak yeniden yapılandırılan ve özelleştirilmeye başlanan Enel’deki İtalyan devleti hisselerinin oranı %30 seviyelerine düşmüştür (Kalkınma Bakanlığı, 2014: 1-2).

Yine 1980’li yıllarda, kapsamlı liberalleşme politikalarıyla henüz tanışan gelişmekte olan piyasa ülkeleri, sınırlı bütçe imkanları, dış borçlanma kapasiteleri ve mevcut kamu hizmet birimlerinin verimlilik düzeyiyle karşılayamadıkları altyapı hizmetlerini, yabancı yatırımcılar eliyle uluslararası finans piyasalarından yararlanarak karşılamak üzere adımlar atmaya çalışmışlardır. Bugün KÖSİ kavramı altında topladığımız, geçmişteki imtiyaz yönteminin türevleri olan Yap-İşlet-Devret (YİD) ve İşletme Hakkı Devri (İHD) gibi yöntemler de bu dönemde üretilmiştir. Bu noktada Türkiye, elektrik sektörü yatırımlarını hızlandırmak üzere 1984’te çıkardığı özel sektör girişimcilerinin elektrik sektöründe YİD ve İHD yöntemleriyle proje gerçekleştirmelerine olanak tanıyan 3096 sayılı Kanunla, dünyada YİD yöntemini ilk kez kanunlaştıran ülke olmuştur (International Finance Corporation [IFC], 1999: 16). Yine uluslararası kamuoyunda, Yap-İşlet-Devret (YİD) teriminin İngilizcesi olan Build-Operate-Transfer (BOT) terimini ilk kullanan kişi Türkiye Cumhuriyeti Devleti’nde dönemin başbakanı Turgut Özal olmuştur (Grimsey ve Lewis, 2002: 107).

1990 ve 2002 yılları arasında 136 gelişmekte olan ve geçiş ekonomisindeki ülke altyapı projelerine özel sektörün katılımını sağlamıştır. Bu süre içerisinde özel sektör gelişmekte olan ve geçiş ekonomisindeki ülkelerde 2.600’den fazla altyapı projesinin yapım veya işletme riskini ya da her iki riski birden üstlenmiş ve 800 milyar ABD doları tutarında yatırım taahhüdü gerçekleştirmiştir. 1990 ve 1997 yılları arasında kamu-özel sektör işbirliği modellerine yönelik yıllık yatırım akışı çok artmış ancak, büyük ölçüde Güney Doğu Asya ve Latin Amerika’da yaşanan mali krizlerin sonucu olarak düşüş göstermiştir (Avrupa Uluslararası Mühendisler Birliği [EIC], 2004: 41).

1.2.3. Kamu-Özel Sektör İşbirliği Modelinde Kavram Sorunu

Temelde kamusal alt yapı projelerinde çeşitli nedenlerden ötürü kamunun kendi yanına özel sektörü de çekmesiyle birlikte yeni bir hizmet sunum yöntemi şeklini alan KÖSİ'ler için literatürde kavramsal açıdan bir birlik sağlanamadığı görülmektedir. Söz konusu kavram yazında kamu özel sektör işbirliği (KÖSİ) ve kamu özel sektör ortaklığı (KÖSO) şeklinde tanımlanabilirken, modelin bir kavram olmaktan ziyade alt yapı projelerinde özel sektörü ön plana çıkaracak şekilde sözleşme yapılarını açıklamak maksadıyla kullanılan toplama bir terim şeklinde ortaya çıktığı hatta bunun bir kelime oyunu olduğunu, toplumda 'özelleştirme' gibi önyargılı karşılanan terimleri kullanmamak adına geliştirilmiş bir kavram olduğunu dahi savunan görüşlerin mevcut olduğu söylenebilir. Teisman ve Klijn (2002), Linder (1999) ve Savaş (2000) bu perspektiften yola çıkarak kamu özel sektör işbirliği kavramının daha önceki dönemlerde ihtilaflı olarak görülen özelleştirme, sözleşmeli devir gibi terimlerin günümüz karşılığı olduğunu ifade etmişlerdir (Hodge ve Greve, 2007: 547). Bu noktada KÖSİ kavramının toplama bir kavram olup olmadığı veya aslında özelleştirmeden farksız olduğu görüşlerini tartışmaktan ziyade söz konusu birlikteliğin bir ortaklık mı yoksa işbirliği mi olduğu konusunun irdelenmesi tarafımızca daha uygun bulunmuştur. Zira bu bölümün ileriki başlıkları altında KÖSİ kavramı ile özelleştirmenin farklılıkları zaten ortaya konulmaya çalışılacaktır.

Kavrama ilişkin yazındaki tartışmanın temel noktasına (işbirliği mi, ortaklık mı?) tekrar değinilecek olunursa; bazı eleştirilerde 'işbirliği' kavramının kullanılmasına karşı çıktığı, herhangi bir işbirliğinde tarafların aynı amaçla bir araya geldikleri ancak kamu ve özel sektörün bu noktada aynı amacı taşımadıkları ifade edilmektedir. Buradaki amaç farklılığı; kamu tarafının toplumsal faydayı (kamu yararını) maksimum kılma amacını güderken; özel sektörün daha çok karını maksimize etme peşinde koşmasıdır. Aksini iddia eden görüşte ise işbirliği kavramının dar anlamda ele alınmasının yanlış olduğu, geniş anlamda işbirliğinin; sadece tarafların aynı amacı taşımaları değil, bununla birlikte farklı amaçları olsa dahi bu amaçlarını anlaşılanın diğer tarafındakilerinde amacına ulaşmasıyla gerçekleştirmesinin mümkün olduğu durumları ifade ettiğini belirtmektedirler. Kısaca bir KÖSİ anlaşmasında özel sektörün karını maksimum kılabilmesi için hizmetin etkin ve verimli bir şekilde sunulması gerekiyorsa, söz konusu sözleşmenin her iki tarafında amaçlarına ulaşabildiği bir işbirliği olduğunu ileri sürmektedirler. İşbirliği kavramının yanında ortaklık kavramı Türk Hukuki Mevzuatı kapsamında incelendiğinde Türk Ticaret Kanunu ve Borçlar Kanunu'nda ortaklık kelimesinin yerine şirket teriminin yer yer kullanıldığına rastlanmaktadır. Yabancı kökenli bir kelime olan şirket terimi aslında birden çok ortağın olduğu duruma işaret etmektedir. Ortaklık, müşterek bir gayenin gerçekleşmesine yardım eden kişiler birliği şeklinde tanımlandığında; KÖSİ kavramının ortaklık şeklinde ifade edilmesinin doğru olmayacağı sonucuna ulaşılmaktadır. Böyle bir sonuca varılmasındaki temel nüans, idare hukuku kapsamında bütün idari işlemlerin kamu yararını gerçekleştirmek için yapılması gerekliliğidir. Ancak piyasa kuralları bağlamında özel sektörün KÖSİ anlaşmalarına kar elde etme amacıyla girdiği açıktır (Boz, 2013: 289-291).

Ayrıca kavramın ortaklık ve işbirliği gibi iki farklı şekilde ifade edilen son kısmı için, işbirliğinin ortaklığı kapsayan bir yönünün olduğu, ortaklık dışında kalabilecek işbirliği yöntemlerinin de olduğu, tarafların birlikte hareket etme iradesini işbirliği kelimesinin daha iyi karşıladığı düşüncesi ile de Kamu – Özel Sektör İşbirliği kavramının kullanılmasının daha uygun olacağını belirten çalışmalar da mevcuttur (Kalkınma Bakanlığı, 2014: 6-7; Yalçın, 2014: 36). Nitekim KÖSİ'lerin Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'na geniş anlamda bir üst kavram (şemsiye kavram) şeklinde tanımlanması da KÖSİ'lerde işbirliği kavramının kullanılmasının daha yerinde olacağı görüşünü desteklemektedir. Bu çalışma kapsamında da kavram birliği sağlamak ve kavram kargaşası yaratmamak açısından Kamu-Özel Sektör İşbirliği (KÖSİ) kavramının kullanılması uygun bulunmuştur.

1.2.4. Kamu-Özel Sektör İşbirliği Modeli İle Kamusal Hizmet Sunma Usulleri

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde özellikle son çeyrek yüzyılda kamusal altyapı yatırımlarının finansmanında kamu – özel sektör işbirliği projelerine ağırlık verilmeye başlanmıştır. Söz konusu ülkeler bu kapsamda gerek yerel yönetimlerce gerekse de merkezi yönetimlerce sundukları pek çok yatırım hizmetlerinde farklı kamu-özel işbirliği tekniklerini kullanabilmektedirler (Yereli ve Kızıltan, 2011: 246). Teknikler arasındaki farklılıklar genel itibariyle tarafların üstlendikleri roller, riskler, mülkiyet ve işletme biçimleri gibi çeşitli faktörlere bağlı olarak ortaya çıkmaktadır (Şahin ve Uysal, 2008: 25). Bu kapsamda Türkiye açısından bir sınıflandırma yapmak gerekirse; imtiyaz tipi KÖSİ, yap-işlet-devret, yap-işlet, yap-kirala-devret, işletme hakkı devri gibi modellerin yaygın olarak kullanıldığı söylenebilir (Kalkınma Bakanlığı, 2017: 14-15). Söz konusu KÖSİ türleri başlıklar halinde aşağıda açıklanmıştır.

1.2.4.1. İmtiyaz Usulü Modeli

Kamusal hizmetlerin imtiyaz usulü ile yürütülmesi idare hukukunda kabul edilen sözleşme türlerinden biridir. İmtiyaz usulünde kamusal hizmetin sermayesi, karı, zarar ve hasarı özel hukuk kişisine aktarılarak idarenin gözetim ve denetimi altında söz konusu hizmet icra edilir. Bu kapsamda yapılan sözleşmelerin süreleri genellikle uzun vadeliidir. İş yoğunluğu ve kaynak kıtlığı gibi nedenler kamuyu imtiyaz usulünü kullanmaya iten nedenler arasında gösterilebilir. İdari bir sözleşme türü olan imtiyaz sözleşmesi ile yapılan kamusal hizmet veya işletilen tesis sözleşmede belirtilen sürenin sonunda tümü ile bedelsiz bir şekilde kamu idaresine geçmektedir (Yalçın, 2014: 85).

Anadolu topraklarında kamusal hizmetlerin imtiyaz sözleşmeleri ile yürütülmesinin tarihi Osmanlı dönemine dayanmaktadır. Özellikle 19. yüzyılda demiryolu, liman, rıhtım, elektrik, su, telefon gibi kamusal altyapı hizmetlerinin inşası ve işletilmesi Osmanlı Devleti tarafından bazı özel şirketlere bırakılmıştır. Söz konusu yöntem aynı tarihlerde Fransa ve İngiltere'de de yaygın olarak kullanılmaktaydı (Emek, 2002: 7).

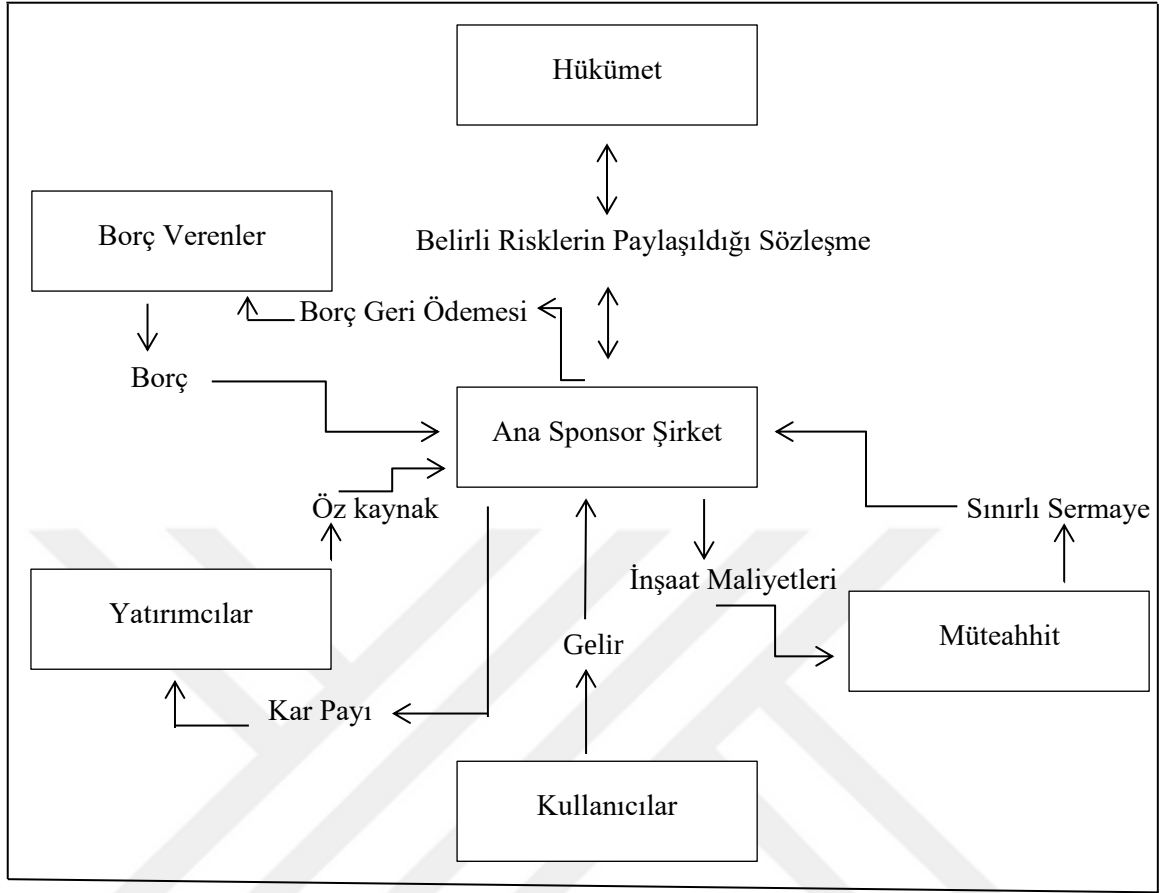
Osmanlı ve Türkiye’de imtiyaz sözleşmelerine zemin hazırlayan kanunların temeli 1910 (1326) yılındaki 576 sayılı Menafii Umumiyye Mûteallik İmtiyazat Hakkındaki Kanuna kadar dayanmaktadır. Bu Osmanlı kanunu aynı zamanda 1932 ve 1933 yıllarında (2025 ve 2288 sayılı kanunlar ile) bazı kısmi değişikliklere uğrayarak günümüzde yürütölmeye devam etmekte ve genel olarak kamu hizmeti imtiyaz sözleşmelerinin yasal çerçevesini oluşturmaktadır. Daha sonraki dönemde 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu ile 2813 sayılı Telsiz Kanunu dahilinde haberleşme hizmetleri altyapısının işletilmesi için bakanlık ve özel işletmeler arasında yapılan sözleşmeler imtiyaz olarak kabul edilmiştir (Atasoy, 2011: 142-143).

İmtiyaz sözleşmelerine daha çok rekabetin olmadığı/olamayacağı bu nedenle de rekabetin istenmediğı alanlardaki hizmetlerin yapımı ve sunumunun özel şirketlerce yerine getirilmesi amacıyla başvurulmaktadır. Ancak bu noktada kiralama sözleşmeleri ile imtiyaz sözleşmelerinin karıştırılmaması gerekmektedir. Zira imtiyaz sözleşmelerinde kiralama sözleşmelerinin aksine sözleşmeye tabi sabit yatırımları yenileme ve bazı finansal yükümlölüklerin altına girme zorunluluğı bulunmaktadır (Orkunoglu, 2010: 10).

1.2.4.2. Yap-İşlet-Devret (YİD) Modeli

Yap-İşlet-Devret (YİD) modeli 1994 yılında kabul edilen 3996 sayılı Kanun’un 3. Madde ‘a’ bendinde; “ileri teknoloji veya yüksek maddi kaynak ihtiyacı duyulan projelerin gerçekleştirilmesinde kullanılmak üzere geliştirilen özel bir finansman modeli olup, yatırım bedelinin (elde edilecek kar dahil) sermaye şirketine veya yabancı şirkete, şirketin işletme süresi içerisinde ürettiğı mal veya hizmetin idare veya hizmetten yararlananlarca satın alınması suretiyle ödenmesi” şeklinde tanımlanmıştır (Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun, 1994: Madde 3). Bu anlamda YİD modeli; bir kamusal hizmetin finansmanının özel şirketçe karşılanarak, kamu tarafından belirlenen süre dahilinde işletilmesini ve işletme süresi boyunca tarifelerce belirlenen nispetler oranında geliri yine özel şirketin kendine tahsis ettiğı, sözleşme sonunda ise söz konusu tesisi veya varlığı eksiksiz ve çalışır durumda kamuya devrettiğı sözleşmeler bütünüdür. Modern manada YİD projelerinin başlangıcı 17. yy. ortalarına dayandırılmaktadır. 1854 yılında inşasına başlanan ve 1898 yılında tamamlanan Süveyş Kanalı inşaatının ilk YİD projesi olduğu söylenebilir (Durucasu ve Acar, 2015: 300). Şekil 2’de günümüz YİD projelerinin tarafları ve işleyiş süreci detaylı bir biçimde ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Şekil 2: Yap-İşlet-Devret Modelinin İşleyiş Şeması



Kaynak: Walker ve Smith, 1995: 5.

Yukarıdaki şekilde de görüldüğü üzere bir YİD projesinin merkezinde ana sponsor şirket veya daha yaygın kullanılan ismi ile yüklenici firma bulunmaktadır. Hükümet ve yüklenici firma arasında sözleşme ile yapılan risk paylaşımı neticesinde firmanın faaliyete geçebilmesi için öncelikle finansman ihtiyacını karşılaması gerekmektedir. Bu noktada yüklenici firma gerek yatırımcılar ve müteahhitlerden öz kaynak temininde bulunmakta gerekse de borç yükümlülüğü altına girmektedir. İnşaat maliyetleri ise müteahhitlere devredilmektedir. Kamusal hizmetin özel şirketçe tamamlanmasının ardında işletme süresi boyunca ana (yüklenici) firma hizmetten yararlananlardan yani kullanıcılardan gelir elde etmeye başlamaktadır. Elde edilen bu gelir neticesinde gerek öz kaynak sağlayan yatırımcılara temettü (kâr payı) ödemesinde bulunmakta gerekse de borçlarını ödeme fırsatı bulmaktadır.

YİD projelerini kamu açısından cazip kılan noktalar, finansman yükünden kurtulmak ve risk unsurunu yaymak şeklinde sıralanabilecekken özel kesim açısından YİD projelerini cazip hale gelmesini yatırımlardan elde edilen karın yanı sıra bu tür projelerin yüklenici firmalarca oldukça itibarlı olarak görülmesi sayılabilir. YİD projelerinde yüklenici firma genel itibariyle yerli ve yabancı firmalardan oluşan bir konsorsiyum halinde ortaya çıkmaktadır. Bu noktada yabancı firmaların yerli

firmalarla konsorsiyuma girmesindeki ana gayelerden biri yerli firmaların ülke koşullarını daha iyi bilmesi neticesinde yabancı firmalara avantaj sağlamasıdır.

YİD projelerinin tanım ve işleyiş bakımından imtiyaz sözleşmelerine benzemesi bu iki KÖİ modeli kapsamında literatürde tartışma yaratmıştır. Yapılan incelemelerde imtiyaz ve YİD usulünün aslında aynı şeyi ifade ettiğini savunan yazarlar hükümetlerce yap-işlet-devret modelinin imtiyaz terimine tercih edilme nedenini imtiyazın Osmanlı dönemi kapitülasyonlarına benzer bir algı yaratacağı şüphesine bağlamaktadırlar. Lakin literatürde bu iki kavram arasında farklılıklar olduğunu belirten çalışmalara rastlanmasından ötürü bu tez kapsamında da ayrı başlıklar halinde verilmesi daha uygun bulunmuştur. İki terim arasındaki söz konusu farklılıklar ise şu şekilde sıralanabilir (Tan, 1992: 318-320);

- Yap-işlet-devret modelinin uygulanmasına ilgili kurumun yetkili organları karar verebildiği halde, imtiyazın uygulanabilmesi için Bakanlar Kurulu kararı gereklidir.
- Yap-işlet-devret modelinde yapılan tesisin mülkiyetinin ilgili idareye ait olmasına karşılık, imtiyazda her türlü alet ve edevat imtiyaz sahibine aittir.
- Yap-işlet-devret modelinde şirketin işletmesine verilen tesisin işletilme süresinin üst sınırı, yapılan tesisin mali portresi dikkate alınarak saptandığı halde imtiyazda böyle olmamaktadır.
- Yap-işlet-devret modelinde kurulacak tesisler için gerekli taşınmazlar ilgili kurumca şirkete verildiği ve mülkiyeti kuruma ait olduğu halde, imtiyazda gerekli taşınmazların imtiyaz sahibi bedellerini ödeyerek almak durumundadır.
- YİD kapsamında imzalanan sözleşmeler özel hukuk kurallarına tabi olmasından ötürü kamu idaresi imtiyaz sözleşmelerinde sahip olduğu tek taraflı fesih ilkesini uygulayamamaktadır.
- Yap-işlet-devret modeli ile yapılan tesislerde çalışacak yabancı personelin kısıtlanmamasına karşılık, imtiyaz yolunda bu konuda kısıtlamalar getirilmesi zorunludur.

Günümüzde KÖİ uygulamalarının birçoğu YİD projeleri ile hayata geçirilmektedir. Zira 3996 ve 4047 sayılı kanunlarda ne tür kamusal işlerin YİD projeleri ile hayata geçirilebileceği sıralanmıştır. Bu kapsamda köprü, tünel, sulama, içme suyu, arıtma tesisi, kanalizasyon, haberleşme, maden ve işletmeleri, fabrika vb. tesisler, çevre kirliliğini önleyici yatırımlar, otoyollar, demiryolları, otoparklar, sivil kullanıma yönelik deniz ve havalimanları, benzeri yatırım ve hizmetler YİD projeleri çerçevesinde özel sektöre devredilebilmektedir. Kanunlarda sıralanan alanlar dışında “benzeri yatırım ve hizmetler” ifadesi YİD projelerinin kapsamını genişleten temel unsur haline gelmiştir (Pirler, 1995: 49). Kısaca, 3996 sayılı kanun kapsamında yatırım yapmak isteyen idareler (merkezi veya yerel yönetimler), Yüksek Planlama Kurulundan izin almak kaydıyla en fazla 49 yıllık süre

kapsamında yerli ve yabancı firmalarla sözleşme imzalayabileceklerdir. İmzalanan bu sözleşmeler özel hukuk kurallarına tabi tutulmaktadır.

YİD modellerine bu denli geniş perspektifte uygulama alanı sağlanmasındaki amaçlar arasında; yabancı sermayenin ülkeye girişini teşvik etmek, kanunda belirtilen yatırım ve hizmetlerin daha rekabetçi bir ortamda sunumunu sağlamak, finansmanın özel kesime transfer edilmesi sonucu kamunun bütçe imkanlarını daha fazla saf kamusal nitelikteki hizmetlere kaydırılmasını sağlamak, özel sektör ve yabancı kuruluşları yatırım ve hizmet alanlarına çekerek yeni iş olanaklarının sağlanması gibi faktörler sıralanabilir. Ayrıca yabancı firmaların özellikle gelişmekte olan ülkelere ileri teknoloji, bilgi birikimi, tecrübe ve kurumsal kimlik getirmeleri neticesinde uzun vadeli ekonomik büyümeleri üzerinde olumlu etki yaratma potansiyelinin yanında çağdaş yönetim tekniklerinin kamuya transferini kolaylaştırmaktadırlar. Ancak bu olumlu tablonun yanında YİD projelerinde kar maksimizasyonunu sağlamayan (getirinin az olduğu) alanlarda bilhassa yabancı yatırımcının ilgisini çekmenin zor olacağı belirtilmek istenmiştir.

Son olarak önceki başlıklar altında da belirtildiği üzere; Türkiye, elektrik sektörü yatırımlarını hızlandırmak üzere 1984'te çıkardığı 3096 sayılı Kanunla, dünyada YİD yöntemini ilk kez kanunlaştıran ülke olmuştur (IFC, 1999: 16). Yine uluslararası kamuoyunda, Yap-İşlet-Devret (YİD) teriminin İngilizce karşılığı olan "Build-Operate-Transfer" (BOT) terimini ilk kullanan kişi Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nde dönemin başbakanı Turgut Özal olmuştur (Grimsey ve Lewis, 2002: 107).

1.2.4.3. Yap-İşlet (Yİ) Modeli

Yap – sahip ol – işlet olarak da adlandırılan yap-işlet (Yİ) modeli projelerin idaresinin ve mülkiyetinin özel sektörde kaldığı, özel sektörün proje kapsamında altyapı tesisini inşa ve finanse ederek, tesise sahip olduğu ve ömür boyu işletme hakkına kavuştuğu projelerdir (Şahin ve Uysal, 2008: 30). YİD projelerinden farklı olarak mülkiyet ve işletme ve tesisin tamamen özel firmaya ait olduğu Yİ projelerinde belirli bir süre olmadığından YİD projelerindeki sözleşme süresi sonunda tesisin kamuya devriyle birlikte çalışanları işten çıkarma gibi durumların yaşanmadığı bir KÖSİ modeli türüdür (Orkunoğlu, 2010: 12). Yap-işlet modelinde her ne kadar özel sektör kamusal nitelikteki hizmeti kamunun mülkiyetine devretme yükümlülüğü olmasa da kamu sektörünün özel sektörçe sağlanan hizmetlerin kalitesini kontrol etme hakkı bulunmaktadır (Yıldırım, 2017: 39).

1.2.4.4. Yap-Kirala-Devret Modeli

Kamu ile özel sektör arasındaki bir anlaşma çerçevesinde, bir tesisin veya projenin özel sektör tarafından finanse edilerek yapılması veya tasarlanması, belirli bir süre için tesisi veya projeyi yapan, gerçek/tüzel özel kişiye/kişilere kiralandığı ve kiralaan yapı üzerindeki bazı mal ve hizmet üretim birimlerinin kısmen veya tamamen yapanlar tarafından işletilebildiği ve yapının mülkiyetinin kira

dönemi sonunda sözleşmede düzenlenmesi durumunda kamuya geçtiği modele Yap-Kirala-Devret denilmektedir (Kerman vd., 2012: 10). Burada yap-işlet-devret modelinden farklı olarak yüklenici firma projeyi tamamladıktan sonra işletmesi için tesisi kamuya kiralamakta ve dönem sonunda tesisi tamamen devretmektedir (Uysal, 2010: 879).

T.C. Kalkınma Bakanlığı'nın Mayıs 2015'te yayınlamış olduğu Kamu Özel İşbirliği Mevzuatı'nın 71. sayfasında Yap-Kirala-Devret modeli kanunlara dayanılarak ayrıntılı bir şekilde açıklanmaktadır. Yap-Kirala-Devret modelinden aşağıdaki kanunlarda bahsedilmektedir:

- 22.08.1961 yılında yayımlanan 351 sayılı kanunda Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurt Kurumu kanunu,
- 03.07.2005 yılında yayımlanan 5396 sayılı kanun; 7.5.1987 tarihli ve 3359 sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanununa bir ek madde eklenmesi hakkında kanun,
- 14.09.2011 yılında yayımlanan 652 KHK; Millî Eğitim Bakanlığının teşkilat ve görevleri hakkında kanun hükmünde kararname,
- 09.03.2013 tarihinde yayımlanan 6428 sayılı kanunda Sağlık Bakanlığınca kamu özel işbirliği modeli ile tesis yaptırılması, yenilenmesi ve hizmet alınması hakkındaki kanun,
- 09.05.2014 tarihinde yayımlanan ve 6428 sayılı kanuna dayanan Sağlık Bakanlığınca kamu özel işbirliği modeli ile tesis yaptırılması, yenilenmesi ve hizmet alınmasına dair uygulama yönetmeliği.

351 sayılı kanunun 20. Maddesi Ek fıkra: 25/11/2010-6082/9 maddede; mülkiyeti hazineye ait olan ve yapılmasının gerekli olduğu Yüksek Planlama Kurulu tarafından karar verilen yurt binası ve tesisler de ihale ile belirlenerek gerçek veya tüzel özel kişilere, 49 yılı aşmayacak süreler içerisinde bedel üzerinden kiralamaları yaptırılabilir ifadesi yer almaktadır.

6428 sayılı kanunun ve bu kanuna dayanan yönetmeliğin 1. Maddesinde Yap-Kirala-Devretin amacı şu şekilde tanımlanmaktadır; kamu-özel sektör iş birliği ile ihale yolu kullanılarak özel hukuk kurallarının geçerli olduğu, Sağlık Bakanlığı'nın veya Sağlık Bakanlığı'na bağlı kuruluşların yapmaya ihtiyaç duyduğu tesislerin ön proje ve fizibilite raporunun, hazinenin özel mülkiyetindeki taşınmazlar üzerinde 30 yılı geçmeyecek şekilde taşınmaz üzerinde üst hakkının kullanımına izin vererek yaptırılması ve ayrıca hali hazırda bulunan tesislerin yenilenmesinin yapılması ve bunla ilgili alınacak danışmanlık ve AR-GE hizmeti ve bununla birlikte yüksek teknoloji veya yüksek mali kaynak gerektiren bazı hizmetlerin gördürülmesi usulünün ve esasının belirlenmesidir.

Yap-Kirala-Devret modeli genel hatlarıyla incelendiğinde yurt, okul, hastane benzeri projeleri kapsadığı görülmektedir. Bu sayede tüm sorumluluk, maliyet, yetki, gelir, risk, fayda ve zararlar özel sektör ve kamu sektörü arasında paylaşılmaktadır. Bu her iki sektör için görev paylaşımı anlamına

gelmektedir. Dolayısıyla bu yöntemle kamuya yüklenebilecek aşırı görev yükü önlenilmektedir (Acartürk ve Keskin, 2012: 29).

1.2.4.5. Diğer Kamu-Özel Sektör İşbirliği Modelleri

KÖSİ uygulama modelleri çerçevesinde yukarıda sayılan 4 model dışında farklı birtakım uygulama şekilleri de mevcuttur. Bu tip modeller başka ülkelerde uygulama alanına sahip olsa da Türkiye’de uygulanmamakta ya da kullanım alanı oldukça kısıtlı kalmakta olduğundan ayrı başlıklar halinde vermektense bu başlık altında toplu olarak verilmesinde fayda görülmüştür.

Burada değinilebilecek KÖSİ modellerinden biri Yap-Kirala (YK) modelidir. Söz konusu modelin yukarıda ifade edilen Yap-Kirala-Devret (YKD) modelinden tek farkı sözleşmede ilgili projenin herhangi bir imtiyaz süresinin bulunmamasıdır. Burada devlet ihtiyaç duyduğu yatırımı özel sektöre inşa ettirerek kendisi bunu özel sektörden süresiz olarak kiralamaktadır. Yine bir başka KÖSİ uygulama modeli olarak Yap-Sahip ol- İşlet (YSİ) modeli bulunmaktadır. Genel olarak YSİ daha çok enerji alanında özellikle de nükleer tesis yatırımlarında göze çarpmaktadır. Bu modelde özel sektör firması herhangi bir tesisin inşaatının, işletmesinin, bakımının ve bunlarla bağlantılı tüm risklerin üstlenilmesinden sorumlu olmaktadır. Türkiye’de Akkuyu Projesi de bu modelle hayata geçirilmektedir. Kısaca bu modelde, özel sektör firması bir yatırım projesini inşa eder, sahiplenir, işletir ve tesisi kamuya devretmez (Atiyas, 2016: 36). Başta da ifade edildiği gibi bu tip modeller daha spesifik alanlarda kullanım imkanı bulabilmektedir. Kısaca KÖSİ çerçevesinde hizmet sunumu yapılırken ilgili sektörde ihtiyaca göre farklı uygulama şekilleri ortaya çıkabilmektedir.

1.2.5. Kamusal Hizmet Sunumunda Kamu-Özel Sektör İşbirliği Modellerine İhtiyaç Duyma Nedenleri

21. yüzyılın başında dünyada yaklaşık 1 milyar insanın yeterli yol, 1,1 milyar insanın temiz su temini, 2 milyar insanın hijyen koşulları ve 2,4 milyar insanın elektriğe sahip olmadığı dolayısıyla da artan bir altyapı uçurumu ile karşı karşıya kalındığı belirtilmektedir. Yapılan tahminler neticesinde kaliteli altyapı hizmetlerine ulaşma yönündeki artan zorlu talebi karşılamak adına, tüm gelişmekte olan ülkelerin GSYH’sının yaklaşık %7’sine karşılık gelen bir miktarda büyük ölçekli yatırımlara ihtiyaç duyulmaktadır. Bu miktar gerek yeni yatırımlar gerekse de bakım-onarım harcamalarını kapsamaktadır (Avrupa Uluslararası Mühendislik Birliği [EIC], 2004: 44). Bu kapsamda özellikle geçmiş çeyrek yüzyıllık dönemde devlet anlayışındaki değişim, kamunun fonksiyonlarında daralma ve neoliberal felsefenin kabul görmesiyle bu denli büyük yatırımların hayata geçirilebilmesi açısından kamusal hizmet sunumunda alternatif bir yöntem olarak KÖSİ’ler cazip hale gelmiştir.

Devlet ile özel sektör arasında imzalanan uzun vadeli bir sözleşmeye dayalı olarak kamusal nitelikteki hizmetlerin sunumuna devletin yanında özel sektöründe katılımını sağlar nitelikteki KÖSİ

modellerine ihtiyaç duyma nedenleri arasında kamu sektörünün mali açıdan rahatlamasını sağlama, yaratıcı ve yenilikçi teşviklerin sağlanması, riskin özel sektöre kaydırılması, projelerin işleyişinin hızlandırılması gibi faktörler sıralanabilir (Tunç ve Özşaraç, 2015). Ayrıca bu şekilde bir modelin kurulmasındaki temel gayenin kamu ve özel sektörün belirli projelerin hayata geçirilmesinde birbirlerine farklı üstünlükler sağlayan kendilerine has özelliklerinin bulunması olduğuna daha önceki başlıklar altında değinilmiştir.

Günümüzde KÖİ modellerine her ne kadar bütçe kısıtı altında kamusal hizmetlerin sunumunu gerçekleştirmeye çalışan kamu sektöründe özellikle büyük finansman ihtiyacı gerektiren altyapı yatırımları için ihtiyaç duyulan kaynağı sağlama amacıyla başvurulsa da bunun beraberinde özel sektörün kamuya nazaran üstün olduğu verimli işletmecilik becerilerinden yararlanma fırsatına da kavuşulmaktadır. KÖİ modellerinde finansman özel sektör tarafından sağlandığından özellikle projelerin yapım aşamasında kamunun ödenek ayırmaya ihtiyacı kalmaması ve bunun neticesinde finansman maliyetlerinin borç stoku içine girmemesi, model sayesinde her bir ortağın kendi uzmanlık alanına giren faaliyetlere yoğunlaşmasının sağlanması, taraflardan birinin özel sektör olması neticesinde proje kapsamındaki risklerin özel sektörçe daha dikkatli şekilde analiz edilme imkanı bulunması, finansman kısıtının ortadan kalkmasıyla birlikte uzun vadede hayata geçirilme imkanı olan projelerin vadesinin kısaltılması gibi avantajlar kamu-özel işbirliği modeli sayısının Avrupa’da ve dünyanın birçok yerinde artmasına vesile olmuştur.

KÖİ projelerinin ulusal ve uluslararası alanda yüksek düzeyde ilgi görmesi, kamusal faydanın yaratılması esnasında özel sektöründe yer alması ve bununla birlikte ekonomik kalkınmanın sağlanması şeklinde gerekçelendirilerek, özel sektörün projelerdeki dinamizmi, etkin kaynak kullanımı, hareket kabiliyeti yüksekliği, kamunun finansman ihtiyacı ve bürokratik oligarşisine (hantallığına) çare olacağı inancından beri gelmektedir (Yılmaz ve Gültekin Karakaş, 2011: 32). Ayrıca KÖİ’lerin mali tablolar üzerinde gerek borç stoku rakamlarındaki gerekse de faiz gideri kalemindeki azalış yönünden iki temel olumlu etki yaratması KÖİ’lere duyulan yüksek ilginin bir diğer nedenidir. Öyle ki; KÖİ’ler sayesinde örneğin üç yıllık yatırım süresi öngörülen bir proje yirmi yıllık işletme süresi ile özel sektöre devredilerek 3 yıllık maliyeti 20 yıla yayma fırsatı yaratılmaktadır (Bülbül, 2017: 94).

Kamu-özel sektör işbirliği modellerinde hayata geçirilen projelerin avantajları yalnızca projenin yapımı aşamasında değil proje tamamlandıktan sonra da devam etmektedir. Geleneksel kamusal hizmet sunumu anlayışından farklı olarak KÖİ modellerinde proje hayat geçtikten sonraki bakım-onarım ve yenileme çalışmaları sözleşmede belirlenen süreler dahilinde özel firmalara ait olmaktadır. Söz konusu bu süre ise genellikle projenin finansmanı karşılığında özel firmaların işletme hakkına sahip olduğu süre ile aynıdır. Bu aynı zamanda sunulan hizmetin kalitesi ve sürdürülebilirliği noktasında da avantaj sağlamaktadır. Zira işletme hakkını elinde bulunduran firmalar projenin yapımı aşamasında sağladıkları finansmanı geri elde edebilmek adına hizmeti,

yararlananlar lehine cazip kılma çabası içine girmedikleri taktirde gerekli kullanım bedelini tahsil etme imkanları daha az olacaktır.

Kamu-özel sektör işbirliği projelerinin olası faydalarından birinin de özellikle kamu ekonomisi literatüründe sıklıkla bahsedilen “beyaz filler” kavramı üzerine olacağı literatürde yer almaktadır. Sürdürülmesi pahalı, kullanım değeri olmayan, aynı zamanda da terk edilemeyen varlıkları nitelenmek amacıyla kullanılan beyaz fil kavramına karşı KÖSİ’ler özellikle hiçbir yerden hiçbir yere gitmeyen çok şeritli otoyolların oluşma ihtimalini azaltmada bir rol oynayabilirler. KÖSİ’ler, ekonomik açıdan uygulanabilir projeleri, uygulanamaz projelerden ayırt etmek ve diğerlerini reddetmek için faydalı olabilir. Burada özel sektör, kamunun sermaye maliyetlerini de kapsayacak olan bütün maliyetleri kurtaracağı beklentisi olmadan kamu altyapı projesine girmek istemeyecektir. Bunun neticesinde, özel sektör gelir ve maliyetlerle ilgili tahminleri iki kez gözden geçirerek projeye girmek isteyecektir (Şahin ve Uysal, 2008: 140).

KÖSİ modellerine atfedilen söz konusu avantajların ve bu modellerin bu denli yaygın hale gelmesini sağlayan faktörlerin altında yatan en önemli unsur işbirliği teriminin yarattığı cazibedir. Ancak işbirliği teriminin cazip kılınması çeşitli varsayımlar altında mümkün olacaktır. Bunlardan ilki; işbirliği içinde bulunanların bir çeşit sinerji potansiyeli taşımalarıdır. Bu nedenle de toplam, parçalardan daha büyüktür. İkinci olarak; her bir tarafın tüm aşamalarda eşit düzeyde yer almamasına karşın ortaklık proje ve işletmeler dizisinin veya bunlara ilişkin stratejinin gelişimi ve sunumunu içermelidir. Son olarak ise; kamu-özel sektör işbirliğinde kamu tarafı tamamen ticari amaçlar gütmeyeceği için işbirliği kriterin ‘sosyal ortaklık’ şeklinde belirlenmesi gerekir (McQuaid, 2000: 3).

Kısaca, KÖSİ modelleri ile bütçe kısıtı altında hareket eden kamu sektörünün, yüksek sermaye gereksinimine sahip alt yapı yatırımları için ilave kaynak imkanına kavuşması, finansman maliyetinin kamu borç stoku içine girmemesi sonucu borç anapara ve faiz ödemeleri üzerinde olumsuz etkide bulunmaması, az zamanda çok iş yapmaya imkan, her bir ortağın (kamu ve özel) uzman olduğu konular üzerine yoğunlaşmasına olanak sağlaması ve iki sektörün farklı konulardaki üstünlüklerinin bir arada kullanılması ilgili modelin en önemli tercih nedenleri arasında sayılabilir. Yine risk paylaşımına imkan sağlaması, proje süreçlerindeki ilerleyişin hızlanması ve toplam proje bedelinin azaltılması, yaratıcı ve yenilikçi yaklaşımların kamusal mal üretim süreçlerine dahil de önemli faydalar olarak ifade edilebilir.

1.2.6. Kamu-Özel Sektör İşbirliği Modeli: Dezavantajlar

KÖSİ uygulamalarında temel ilkeler her ne kadar, ticari nitelikteki risklerin özel sektöre devredilmesi suretiyle kamu yatırım projelerinde etkinliğin sağlanması, kamusal hizmetlerin kaliteli ve düşük maliyetle sunulması ve de özellikle kamusal altyapı yatırımları için yeni fırsatlar yaratma şeklinde belirlenmiş olsa da halen gerek kamuoyu gerekse de akademik camiada KÖSİ

uygulamalarına yönelik bir takım eleştiriler ve uygulamaların beklenen sonuçların aksi yönünde neticeler verdiği hususunda tartışmalar yapılmaktadır. Kamu-özel sektör işbirliği projeleri üzerinde yapılan bu tartışmalar özellikle yukarıda KÖSİ'lere ihtiyaç duyma nedenleri başlığı altında bahsi geçen avantajlar üzerinden yapıldığından, eleştiriler KÖSİ dezavantajları olarak sunulmaktadır.

KÖSİ'lerin en önemli avantajlarından biri olarak bahsedilen söz konusu modelle yapılan projelerde devletin özellikle projenin inşası sırasında herhangi bir mali külfete katlanmaması konusu sıklıkla eleştiri getirilen konular arasında ilk sıraya yerleşmektedir. Bu konuda özel finansman avantajının sadece kısa bir süreliğine kamu bütçesi üzerindeki baskıyı azaltabileceği hatta uzun vadede devletin bütçesinden projenin tamamen kamu tarafından üstlenilmesi durumunda çıkacak meblağa eşit veya daha fazla olacağı üzerine kanıtlar vardır. Avrupa Yatırım Bankası tarafından yapılan bir araştırmada KÖSİ projelerinin geleneksel ihale yöntemlerinden %24 daha pahalı olarak hayata geçirildiği ayrıca bu yöntem gereği proje finansmanı için borçlanmayı özel sektörün yapmasından dolayı alınan kredilerin devlet borçlanmasına nazaran %83 oranında daha fazla olduğu sonuçlarına ulaşılmıştır (Boz, 2013: 303). Buna yol açan neden olarak genel bir kural olan özel sektörün borçlanma maliyetinin kamu sektörüne nazaran daha yüksek olması ve özel sektörün bu finansman maliyetini kamu sektörüne yansıtmak istemesi gösterilebilir (Roehrich vd., 2014). Bu açıdan bakıldığında kamu kesimi, finansman açısından, klasik yöntemle göre daha yüksek bir maliyete katlanacaktır. Ancak bu finansman maliyeti sözleşme kapsamındaki kira, hizmet ve benzeri ödemelere dahil edildiği için yüksek bir finansman maliyeti olarak görülebilir olmamaktadır (Bülbül, 2017: 94).

KÖSİ dezavantajı olarak sunulan bir diğer eleştiri konusu projelerin hem inşa hem de işletme etkinliği üzerine yapılan eleştirilerden biri gelmektedir. Bu hususta özellikle dış kaynak kullanımı ile gerçekleşen projelerde etkinliğin piyasada yeterli sayıda rakibin olması koşuluyla sağlanabileceği tezi savunulmaktadır (Şahin ve Uysal, 2008: 36). Ancak kamusal nitelikteki hizmetlerin kapasite kullanım oranı aşılmadığı müddetçe yanına bir benzerinin yapılmasının kaynak israfı yaratacağı düşüncesinden hareketle söz konusu projelerin hizmete geçmesi sonucunda tekel mahiyetinde olacağından rekabet unsurundan söz etmek mümkün olmayacak ve bunun neticesinde daha iyi hizmet kalitesi beklenirken aksi yönde sonuçlarla karşı karşıya kalınabilecektir.

Murphy, KÖSİ uygulamalarının kolay birer yöntem olmadığını uygulama sırasında birtakım engellerle karşılaşılabilirliğini ve bu bağlamda yapılan eleştirilerin beş ana başlıkta sıralanabileceğini vurgulamıştır. Bunlar; KÖSİ projelerinin gerçek maliyetlerinin geleneksel kamu tedarik sürecine göre daha yüksek olması neticesinde ödenen paranın karşılığını vermekten uzak olması, inşaat ve hizmet kalitesinin zaman içinde kamunun sunduğu hizmet standartlarına erişemediği, projelerin azalan şeffaflık kriterleri dahilinde yapılması sonucu bazı sorumlulukları kimin üstlendiğinin muallakta kalması ve KÖSİ projelerinde özel sektörün bu noktada sorumluluktan kaçması, proje kapsamında çalışanların haklarına ve işlerine yönelik bir takım tehditlerin olması son

olarak da KÖSİ projelerinin vatandaşların taleplerine yönelik kamunun esnekliğini azalttığı yönündeki eleştirilerdir (Murphy, 2008: 104). Burada özellikle sorumluluğun kimin üstlendiği konusu yalnızca kamu ile özel sektör arasındaki sorumluluk üstlenimi olarak düşünülmemelidir. Söz konusu hizmetlerin birer kamu hizmeti olması bağlamında taraflardan topluma karşı ayrıca siyasi olarak da bir sorumluluğu olması gereken kamu tarafının KÖSİ sözleşmelerinin genellikle çok uzun süreli olmaları neticesinde uygulama sonuçlarını üstlenmeden kaçınmalarına fırsat verme potansiyeli yaratılmaktadır. Bu da KÖSİ projelerinin temsili demokrasinin başlıca ilkelerinden olan hesap verme sorumluluğunu uygulanamaz hale getirebilecektir (Bülbül, 2017: 95).

KÖSİ sözleşmelerine ilişkin tartışılan risklerden önemli bir tanesi de ahlaki riziko kavramı üzerindedir. İnsanın, eylemlerinin sorumluluğundan sıyrılabileceğine dair bir varsayımın yaşaması sonucunda hata yapmama konusunda özen göstermeyeceğini ifade eden ahlaki riziko kavramı “bir şey olmaz, babam beni kurtarır” mantığına dayandığından hükümetin birtakım garantiler sunarak özel sektör ortağının bu tarz düşüncelerle hareket etmesine yol açabilir. Ahlaki riziko özelde KÖSİ projelerin üzerinde bir risk yaratsa da genel anlamda iktisadi kalkınmanın önündeki engellerden biri olarak da belirtilmektedir. İktisadın en önemli sorunlarının belki de başında gelen kaynak tahsisi problemindeki kaynak “para” olarak düşünüldüğünde verimsiz işlere harcanan paranın iktisadi kalkınmayı engelleyeceği savını desteklemektedir. Zira 1990’lı yılların sonuna doğru yaşanan Asya krizinde siyasetçilerin, bankacıların ve sanayicilerin etik olmayan ilişkiler içinde bulunması neticesinde yatırım kararları alınırken nasıl olsa birileri bizi kurtarır varsayımının rahatlığıyla alınmış ve sonunda “bir şey olmaz” modeli çökmüştür (Şahin ve Uysal, 2008: 142-143). Son olarak Türkiye’de de dönem dönem tartışma konusu olan inşaata dayalı ekonomik büyüme modelinin KÖSİ projeleri ile körüklendiği de ifade edilmektedir (Ayhan ve Üstüner, 2023: 115).

1.2.7. Kamusal Hizmetlerin Sunum Yöntemlerinin Karşılaştırılması

Devlet veya diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da söz konusu kurumların gözetim ve denetimi altında genel ve müşterek ihtiyaçların karşılanması ve kamu yararının sağlanması amacıyla icra edilerek topluma sunulan devamlı ve düzenli faaliyetler şeklinde nitelendirilen kamusal hizmetlerde günümüzde artık beklenmedik talepler gündeme gelmeye başlamıştır. Kamu yönetimi-toplum ilişkisinde birey, müşteri olarak görülmeye başlanmış sonuç olarak vatandaşın kamu kurum ve kuruluşlarından güvenli, süratli ve kaliteli hizmet alma eğilimlerinin artış göstermesiyle birlikte idare, yeni düzenlemeler yaparak beklentileri karşılama yoluna gitmiştir. Günümüzde artık siyasi ve politikacıların herhangi bir hizmetin üretimi veya sunumu sırasında özel sektörde olduğu gibi piyasa yaklaşımı içerisinde, fayda-maliyet, tüketici tercihi veya tatmini ölçütlerine de dikkat ederek hareket etmeleri gerekmektedir. Bu kapsamda kamusal hizmetlerin görülmesi anlayışındaki kamu ve özel sektör arasındaki katı sınırlar ortadan kalkmaya başlamıştır. (Karatoprak, 2010: 366-372).

Kamusal hizmetlerdeki hız kalite ve talep artışı gibi değişikliklere neden olan faktörler arasında giderek artan dünya nüfusu, göç hareketleri, teknolojik gelişmeler, artan gelir düzeyi ve yaşam kalitesi sayılabilir. Tüm bunlar neticesinde yönetenlerin kıt kaynakların verimli tahsisine daha fazla önem vermeleri gerektiği hususunu ortaya koymaktadır. Bu amacın gerçekleşmesi için kamusal hizmetlerin sunum sürecine ilişkin yeni yöntemler bulunarak sürece dahil edilmiştir (Cem, 1972: 30). Aşağıdaki başlıklarda sırasıyla kamusal hizmet sunum yöntemleri, geleneksel yöntemlerden başlanılarak KÖSİ modelinden farklılıklarıyla birlikte açıklanmaya çalışılmıştır.

1.2.7.1. Kamu-Özel Sektör İşbirliği – Geleneksel Hizmet Sunumu Karşılaştırması

Kamu idarelerince alıma konu olan ihtiyacın genellikle ihale süreci sonunda en uygun/en ucuz teklif veren firmalardan sağlandığı ve sözleşme bedelinin yükleniciye ödendiği kamusal alım uygulamaları geçmiş yıllardan itibaren başlamış ve günümüzde halen bazı kamusal mal ve hizmetlerin üretim/sunumunda kullanılan en geleneksel yöntemdir. Özellikle 1980’li yıllara kadar kamusal mal alım işleri ile sınırlı olan geleneksel kamu alımları bu dönemden itibaren hizmet alım ihalelerini de kapsamaya başlamıştır. Geleneksel yöntemlerle kamusal hizmetlerin sunumu sırasında da idare, özel sektör ile belli bir sözleşme ilişkisi içerisine girmektedir. Söz konusu bu ilişki genellikle ihale süreci sonucunda meydana gelir (Yalçın, 2014: 50-52; Karahanoğulları, 2002: 313). Ancak geleneksel kamusal alımlardaki bu ihale sonucu kamu ile özel sektör arasında imzalanan sözleşme KÖSİ sözleşmelerinden tamamen farklı bir mantık çerçevesinde imzalanmaktadır.

Bir mal veya hizmetin kamu idaresi tarafından satın alınması veya kiralanması şeklinde düşünülebilecek olan geleneksel hizmet sunum yöntemlerinde alımlar daha çok en düşük fiyat yöntemi esas alınarak yapılmakta ve kamu ile özel sektör arasındaki sözleşme ilişkisi alım süreci sonunda son bulmaktadır. Kamu özel sektör işbirliği anlaşmalarında ise çoğu zaman hizmeti sunan firmalara uzun dönem boyunca işletme hakkı, hizmetten yararlananları ücretlendirme hakkı, tasarım, yapım, finans, teknik ve ticari işletme, bakım-onarım vb. önemli sorumluluklar da sağlanmaktadır (Yıldırım, 2017: 56). Kısaca geleneksel yöntemlerde kamu ve özel sektör arasındaki birliktelik inşaat aşaması ile sınırlı kalırken KÖSİ’ler de birliktelik işletme aşamasında da varlığını sürdürmektedir. Ayrıca, geleneksel kamusal alımlardan farklı olarak KÖSİ projelerinde sözleşme müzakereleri oldukça uzun bir süreci kapsamaktadır.

Geleneksel kamu alımları, kamunun vergi ve borçlanma yoluyla gelir sağlayarak tedarik sürecini kapsamaktadır. Geleneksel alımlarda kamu idaresi söz konusu varlığın özellikleri ve tasarımını ortaya koyarak çağrıda bulunur, uygun teklifi veren firmaya ise ödeme yapılır. Ödeme, genellikle maiyet aşımı da dahil olarak mal veya hizmetin tüm maliyetlerini kapsamaktadır. Varlığın bakım, işletim ve onarım sorumluluğu kamu idaresine ait olacağından yüklenici firma tesisin uzun dönemli performansı için sorumluluk almaktan kaçınabilir. Bu da özellikle uzun vadeli hedefler açısından geleneksel yöntemlerle sunulan kamusal hizmetlerin dezavantajını ortaya koymaktadır.

Sözü edilen iki farklı hizmet sunumu arasında değinilebilecek bir diğer farklılık hizmet bedelinin ödenmesi sırasında ortaya çıkmaktadır. Geleneksel yöntemlerde hizmetin maliyet bedeli kamu tarafından yüklenici firmaya ödenirken; KÖSİ projelerinde inşaat aşamasında kamunun kasasından herhangi bir nakit çıkışı olmamaktadır. Her ne kadar KÖSİ projelerinde başlangıçta kamusal bir fon kullanılmasa da proje tamamlanarak faaliyete geçtikten sonra garanti ücretler adı altında birtakım ödemeler yüklenici firmaya sağlanabilmektedir. Son olarak geleneksel yöntemler ile sunulan hizmetlerin kullanıcıları söz konusu hizmetlere herhangi bir bedel ödemeksizin hizmetten yararlanırken kamu-özel sektör işbirliği kapsamında işletilen projelerden yararlanmak için belli bir miktar bedel ödenmesi zorunlu tutulmaktadır.

Almanya’da herhangi bir projenin KÖSİ yaklaşımı ile ya da geleneksel kamu kaynakları ile gerçekleştirilmesinin tercihine Kamu Sektör Karşılaştırmacısı (KSK) değerlendirmesinin ardından karar verilmektedir. KSK, kısaca bir KÖSİ projesinin, ihale öncesi, amaçlanan sözleşme süresince ortaya çıkacak tüm maliyetlerin net bugünkü değerinin nicel olarak geleneksel kamu alımlarıyla karşılaştırılması şeklinde tanımlanabilir (Quiggin, 2004: 56). Asya ülkelerinde fazla uygulama alanı bulmamakla birlikte başta Almanya ve İngiltere olmak üzere Avrupa ülkeleri ve Avustralya, Hong Kong ve Kanada’da yaygın olarak kullanılmaktadır. Asya ülkelerinde verimlilik kazanımlarının belirlenmesi bakımından KSK testi yapılmadan KÖSİ modellerinin kullanılmasının arkasında özel sektörün doğası gereği teslimat hizmetlerinde kamu sektöründen daha verimli olduğu varsayımı yatmaktadır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde altyapı yatırımları için gerekli kamu kaynaklarının yetersizliği nedeniyle, özel sektör katılımına karar verme konusunda KSK hesaplamalarının anlamlı bir seçenek olmadığı belirtilmektedir (Oral, 2017: 26).

1.2.7.2. Kamu-Özel Sektör İşbirliği – Özelleştirme Karşılaştırması

Kapitalist sistemin temel kavramlarından biri olan özelleştirme kavramı dayanağını özel mülkiyetten almaktadır. Özelleştirme, iktisat ilmi bağlamında, çeşitli sebeplerle (ekonomik, mali, sosyal, siyasi vb.) kamunun iktisadi faaliyetlerinin milli ekonomi içindeki payının sınırlandırılmasına ve hatta tamamen ortadan kaldırılmasına yönelik faaliyetlerin bütünü olarak ifade edilebilir (Bal, 2013: 355). Bu kapsamda modern manada 1970’lerde başta İngiltere ve ABD’de görülmeye başlayan özelleştirme uygulamaları daha sonra başta Doğu Avrupa ülkeleri olmakla birlikte birçok gelişmekte olan ülkeye yayılmaya başlamıştır. Türkiye’de ise her ne kadar 24 Ocak 1980 yılında yayınlanan ve 24 Ocak kararları olarak anılan piyasa ekonomisine geçiş döneminde özelleştirme fikrinden bahsedilmeye başlanmış olsa da geniş çaplı uygulamalara ancak 2000’li yıllara gelindiğinde başlanabilmektedir.

Dar anlamda KİT’lerin mülkiyet ve yönetimlerinin devri; geniş anlamda ise mülkiyet ve yönetim devrinin yanında bir iktisadi organizasyonun serbest piyasa mekanizmasına göre işleyen bir yapıya kavuşmasını ifade eden özelleştirme uygulamaları 1940’lı yıllardan sonra uygulana gelen

refah iktisadı anlayışıyla birlikte artan kamu iktisadi teşebbüsleri sayısının 1970’li yıllardaki stagflasyon olgusuyla birlikte tartışılır hale gelmesi neticesinde dünya kamuoyunun gündemine girmiş ve 1980’li yıllarda neo-liberal iktisat politikaları ile birlikte de uygulama alanı bulmaya başlamıştır (Aktan, 1993: 70; Orkunoglu, 2010: 2; Ulusoy ve Yılmaz; 2017: 6).

Kamu-özel sektör işbirliği projeleri ile özelleştirme uygulamalarının benzerlik ve farklılıkları tartışma konusudur. Öyle ki KÖSİ projelerinin temelde bir özelleştirme uygulaması olduğunu özellikle İngiltere’de özelleştirme olgusuna yönelik getirilen eleştiriler ve olumsuz bakışı bertaraf etmek amacıyla kamu-özel sektör işbirliği kavramının kullanıldığını ve bunun aslında bir kelime oyunu olduğunu ifade eden yaklaşımlar dahi mevcuttur (Yıldırım, 2017: 56). Ancak literatür incelendiğinde bu iki kavramın amaç, işleyiş ve sonuçlar bakımından farklı durumlar yarattığı ve aynı başlık altında değerlendirilemeyeceği saptanmıştır.

KÖSİ projelerinde hizmet sunum hakkı, sözleşme süresi kapsamında (belirli bir süreliğine) özel sektöre devredilirken; özelleştirme uygulamalarında ise KİT’ler genellikle karı ve zararı da kendilerine ait olarak süresiz bir şekilde özel sektöre devredilmektedirler (Emek, 2009: 10). Bir KÖSİ projesinde, projenin henüz inşaat aşamasından itibaren özel sektör ile bir birliktelik söz konusu iken özelleştirmede hali hazırda faaliyet gösteren bir kamu iktisadi teşebbüsünün yalnızca devri (ihalesi) aşamasında özel sektör ile kamunun ilişki içinde olduğu görülmektedir. Ayrıca KÖSİ projelerinde söz konusu hizmetin sunum hakkı belirli bir süreliğine özel sektöre devredilmekte ve bu sürenin sonunda hizmetin sunum hakkı, tesisin mülkiyetiyle birlikte kamuya geçmektedir. Yani özelleştirmede özel sektöre yapılan süresiz devir KÖSİ’lerde geçici bir nitelik kazanmaktadır.

Özelleştirme ve kamu-özel sektör işbirliği arasındaki farklılıklardan biri de mal veya hizmet sunumu sırasındaki sorumluluğun kime ait olduğu noktasındadır. Bir kamu kurumunun özelleştirilmesi sonrasında tesis mülkiyetiyle birlikte, hizmet sunma ve bunun sonucunda karşılaşılabilecek risklerin sorumluluğu tamamen kurumun mülkiyetini üzerine alan özel teşebbüse aittir. KÖSİ projelerinde ise her ne kadar tesisin mülkiyeti ve hizmet sunum hakkı belli bir süreliğine özel sektöre ait olsa da nihai sorumluluk yine kamu sektörü üzerinde kalmaktadır (Grimsey ve Lewis, 2004: 56).

Özelleştirmelerin hem kamunun elindeki mülklerin miktarıyla hem de toplumsal tepkilerle yani meşruiyetle belirlenen sınırları vardır. İşte bu noktada KÖSİ modelinin günümüzde tüm dünyada gittikçe daha çok gündeme gelmesinin nedenlerinden biri de geleneksel haliyle özelleştirmelerin ekonomik ve politik sınırlarına yaklaşılması olabilir. Çünkü KÖSİ geleneksel özelleştirmelerde olduğu gibi, özel sermayeye yeni bir kârlılık ve piyasa alanı açmaktadır ancak farklı olan, satış işleminin yani kaynak transferi işleminin daha tesisler ortada yokken sözleşmeye bağlanması ve kamu ile özel arasındaki ticari ilişkinin tesislerin yapım aşamasından başlayarak, işletilmesine ve nihayetinde kamuya devredilmesine kadar geçen son derece uzun bir sürece yayılmasıdır. Kısaca

KÖSİ modelleri yatırım ve işletme aşamalarını da kapsamaktadır. Oysa klasik özelleştirme modelinde kamu ile özel sermaye arasındaki ticari ilişki bir seferde gerçekleşmektedir ve bir satış işlemi olarak kalmaktadır (Karahanoğulları, 2012: 99). Yani KÖSİ projelerinde kamu sektörü ile özel sektör arasındaki uzun vadeli sinerji özelleştirmede bir defaya mahsus (ihale aşamasında) gerçekleşmektedir. Ayrıca KÖSİ’lerde kuralı koyan kamu kesimi iken özelleştirme sürecinde kamu yalnızca ihale aşamasında (sözleşme imzalanana dek) aktif rol üstlenmektedir. Kısaca; özelleştirmeye beraber kamu kendini ekonomik çemberin dışına atma çabasındayken; KÖSİ projelerinde aksine kendini özel sektörü de yanına alarak çemberin içine dahil etme çabası içindedir. Yine Yescombe (2007)’ de de KÖSİ uygulamalarının tam özelleştirmeden farklı olduğu çünkü, kamu sektörünün bu model çerçevesinde üretilerek sunulan kamusal hizmetlerde nihai sorumluluğunun devam ettiği ifade edilmiştir.

Ancak özelleştirme kavramı geniş anlamda ele alınacak olduğunda; kamu-özel sektör işbirlikleri de bir anlamda kamusal mal ve hizmet üretim sürecinin piyasalaşması sürecinin devamı niteliğinde olduğundan söz konusu bu uygulamayı özelleştirmeden ayırmak oldukça zor olacaktır. Çalışma kapsamında bu ayrımın yapılmasının temel sebebi gerek burada gerekse de Kamu-Özel Sektör İşbirliği Modellerinin Teorik Çerçevesi başlığı altında belirtilmeye çalışıldığı üzere ikili arasındaki teknik birtakım farklılıklardan kaynaklıdır.

1.2.7.3. Kamu Özel Sektör İşbirliği – Ortak Girişim (Joint-Venture) Karşılaştırması

İki veya daha çok firmanın faaliyetlerini sürdürürlerken belli bir işi görmek üzere sürekli veya geçici bir şirket kurmak münasebetiyle kurulan bu yeni şirkete kendi öz işletmelerinden teknik, mali gerekse de ticari destek sağlamaları üzerine imzalanan anlaşmalar sonucunda ortaya çıkan bu yeni hizmet görme biçimi ortak girişim olarak adlandırılmaktadır. Belirli bir faaliyeti iki ya da daha fazla tarafın birlikte başarması üzerine yapılan bu sözleşme türünde süre kısa veya uzun bir dönemi kapsayabilir (Dayınlarlı, 1989: 24; Aydın, 1997: 13).

Türk idare mevzuatında ortak girişimlerle ilgili özel bir düzenleme olmamakla birlikte, Kurumlar Vergisi Kanunu (KVK) kapsamında iş ortaklıkları adı altında değerlendirilmektedirler. Ayrıca Türk hukukunda ortak girişimler kapsamında yapılan bazı açıklamalarda, söz konusu ilişkinin var olan bir işletmeye ortak olmanın ya da ilgili işletmenin hisse senetlerinin bir kısmını satın almanın da ortak girişimler kapsamında değerlendirilebileceği anlaşılmaktadır. Bu kapsamda ortak girişimlerin temel özellikleri şu şekilde sıralanabilir (Saban ve Genç, 2006, 138-139);

- Sözleşme kapsamında bir araya gelen özel işletmeler topluluğu,
- Tarafların kar ve zarar bölüşümüne dayalı bir ortaklık,
- Doğması muhtemel iş risklerinin sözleşme dahilinde taraflar arasında paylaşımı,
- Süre bakımından uzun veya kısa bir vadeyi kapsayabilmeleri.

Yukarıdaki açıklamalar neticesinde Ortak Girişimler (Joint Ventures) ile kamu-özel sektör işbirliği sözleşmeleri birlikte değerlendirildiğinde aralarındaki ilk ve en önemli farklılık; ortak girişimlerde tarafların tümünün özel sektör tüzel kişisi olması iken KÖSİ sözleşmelerinde taraflardan birinin kamu idaresi olmasıdır. Bunun dışında ortak girişim sözleşmelerinde temel gaye kar sağlamak olmakla birlikte KÖSİ'ler de kardan ziyade kamusal nitelikteki mal ve hizmetlerin sosyal faydayı da kapsayacak biçimde en iyi şekilde gördürülmesi amacı vardır.

Son olarak değinmekte fayda görülen husus ise KÖSİ modelleri kapsamında özellikle büyük çaptaki kamusal alt yapı hizmetlerinin görülmesi sırasında özel firmaların birkaçının bir araya gelerek konsorsiyum içinde hizmeti tamamlamalarından dolayı bunun da bir ortak girişim olarak nitelendirileceği tartışmalarıdır. Ancak unutulmaması gereken temel farklılıklardan biri yukarıda da belirtildiği üzere ortak girişimlerde kamu tarafının temsil edilmemesi iken ikinci temel ayrım ise; KÖSİ sözleşmeleri sonunda kurulan tesis vb. sair değerlerin özel sektör tüzel kişilerinin değil kamu idaresin elinde kalacağı konusudur. Bu bağlamda KÖSİ sözleşmeleri ile ortak girişim (Joint Ventures) sözleşmelerini birbirine karıştırmamak daha yerinde bir yaklaşım olacaktır.

1.2.7.4. Kamu-Özel Sektör İşbirliği – Leasing Karşılaştırması

Leasing kelimesinin karşılığı olarak Türkçe'de kiralama, finansal kiralama, faaliyet kiralaması, teçhizat kiralama kredisi gibi farklı kavramlar kullanılmaktadır. Kısaca ekonomik bir varlığın kullanımının belirli periyotlardaki kira ödemeleri karşılığında mal sahibi tarafından kullanıcıya devredilmesi (Sipahi, 2004: 3) şeklinde ifade edilebilecek olan kavram Avrupa Finansal Kiralama Birliği (ELA) tarafından, “*belirli bir süreliğine mal sahibi ve kiracı arasında imzalanan ve üreticiden kiracı tarafından seçilip, kiralayan tarafından satın alınan bir malın, mülkiyeti kiralayanda olmakla birlikte kullanımını kiracıya veren bir sözleşme...*” şeklinde tanımlanmıştır (Orkunoğlu, 2010: 12).

1985 yılında çıkarılan 3226 sayılı Finansal Kiralama Kanunu ile Türkiye’de hukuksal alt yapısı oluşturulan leasing işlemlerine ilişkin ilk şirketin kurulması da 1986 yılına denk gelmektedir. 2000’li yıllara gelinceye dek hızla artan kiralama şirketi sayısı özellikle 2007 yılı sonunda Maliye Bakanlığı’nca söz konusu sektörde %1 olan KDV oranının %18 çekmesiyle birlikte azalmaya başlayarak işlem hacminde önemli bir daralma meydana gelmiştir. Bunu müteakiben 2011 yılında kiralama işlemine konu olan bazı üretim ve yatırım mallarının KDV oranı yeniden %1’e indirilmiş ve sektör canlı tutulmaya çalışılmıştır (Öztaş ve Burak, 2014: 53).

Türkiye’de genellikle finansal kiralama ve faaliyet kiralaması şeklinde iki farklı türde uygulanma şekli olan leasing sözleşmelerinden finansal kiralama metodunda yatırım malı leasing şirketi tarafından alınarak kira ödemeleri karşılığında kiracının kullanımına bırakılmaktadır. Ancak kullanım süresi boyunca malı denetleme yetkisi kiralama şirketi üzerindedir. Ayrıca kiralamaya konu olan malların bakımı, güvenliği, gerektiğinde ek parçaların montajı gibi konularda sorumluluk ise

yatırımcı şirkete aittir. Faaliyet kiralamasında ise yatırım malının mülkiyeti leasing şirketinde olup kiracı yatırım malını, söz konusu malın ekonomik ömrünün belirli bir süresince (nispeten kısa bir süre) kiralamaktadır. Bu tür kiralama metodunda kiraya veren şirket genellikle malın üreticisidir. Kiracı taahhüt ettiği kiralama bedelini ödemekle yükümlü iken ilgili teçhizatın teslim, montaj ve gerekli teknik destek sorumluluğu kiraya veren üzerinde olmaktadır (Çakan, 2006: 13-15). Leasing işlemlerinin temel kullanım gayeleri arasında borçlanmaya başvurmada söz konusu mala daha kolay erişim imkanı sunmasıyla beraber vergilendirme hususlarında şirketlere önemli avantajlar sağlaması leasing sözleşmelerinin büyük veya küçük şirketlerce kullanımını yaygınlaştırmaktadır (Lasfer ve Levis, 1998; Sharpe ve Nguyen: 1995).

Leasing ve KÖSİ işlemleri arasındaki farklara gelindiğinde ise; öncelikle kiralama işlemlerinde taraflar genellikle özel hukuka tabi tüzel kişiler iken KÖSİ’lerde taraflardan biri kamu idaresidir. Ayrıca uygulanma sürecine bakıldığında KÖSİ modellerinde belirli bir ihale süreci sonucunda ve farklı hukuk normları çerçevesinde sözleşme imzalanırken; kiralama sözleşmeleri noter huzurunda imzalanabilmektedir. Leasing sözleşmelerinde malın mülkiyeti kiralayan tarafa ait iken kullanım hakkı kiracıda kalmaktadır. Kamu özel sektör işbirliği modellerinde ise söz konusu malın/hizmetin mülkiyeti belirli bir süreliğine özel sektöre ait olmakla birlikte süre sonunda kamuya intikali gerçekleşmektedir. Son olarak kamu-özel sektör işbirliği modeli çerçevesinde sunulan hizmetlerde kullanım hakkından ziyade kullandırma (faydalandırma) hakkından bahsetmek daha yerinde olacaktır ve söz konusu bu hakkın kime ait olduğu noktasında mülkiyet hakkına benzer bir süreç ile karşı karşıya kalınmaktadır.

Kısaca leasing işlemlerinde herhangi bir yatırım malının temininde güçlük çekilmesi durumunda ilgili malı başka bir şirketin satın alarak (malın üreticisi olması durumunda üreterek), yatırımcı şirkete kiralamak sureti ile kullandırması söz konusu iken; KÖSİ sözleşmelerinde kamu idaresi herhangi bir yatırım projesini özel sektöre ihale ederek gerekli tesisin inşasını tamamlamakta ve bunun karşılığında, tamamlanan projeden başkalarını faydalandırma hakkını belirli bir süreliğine özel firmaya bırakmaktadır.

1.2.8. Kamu-Özel Sektör İşbirliklerinin Hukuki Niteliği

Küreselleşme sürecinde hızlı nüfus artışı ve ihtiyaçların çeşitlenerek artması kamusal hizmet talebinde de kendini göstermiş ancak kamu yatırımlarına ayrılan kaynakların söz konusu talep artışını karşılayamaz hale gelmesi kamusal hizmetlerin geleneksel yöntemlerle sunumunu zora sokarak idarenin alternatif yollar aramasına neden olmuştur. Bu kapsamda ülkemizde KÖSİ uygulamaları gündeme gelmiştir. Ancak bir ülkede KÖSİ programlarının başlatılabilmesi için öncelikle hukuki mevzuatın düzenlenmesi ihtiyacı hasıl olmaktadır. KÖSİ kavramının ülkelerin anayasasıyla tutarlı olmasını sağlamak için de bazı yasal değişiklikler gerekebilmekte ve bu süreç bazen uzun yıllar alabilmektedir (Oral, 2017: 27-28). Nitekim Türkiye’de de 1980’li yıllardan itibaren yapılan yasal

ve anayasal düzenlemeler ile kamusal hizmetlerin özel sektör eliyle gerçekleştirilmesine meşru zemin hazırlanmaya çalışılmıştır. İlgili çalışmalar kronolojik haliyle şu şekilde sıralanabilir (Kalkınma Bakanlığı, 2012: 1-2; Kalkınma Bakanlığı, 2015: 71; Yalçın, 2014: 206-210; Uz, 2007: 1178);

- 1984 yılında 3096 sayılı “Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun” ile enerji sektöründe yap-işlet-devret ile işletme hakkı devri modellerine ilişki ilk düzenlemeler yapılmıştır. 1988 yılında ise 3465 sayılı “Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Erişime Kontrollü karayolu (otoyol) Yapımı, Bakımı ve İşletilmesi ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun” yürürlüğe sokularak enerji sektörü dışında KÖSİ uygulamalarına imkan veren ilk yasal düzenleme yürürlüğe girmiştir.
- Akabinde yap-işlet-devret modeline yasal zemin oluşturma gayesi ile 3996 sayılı “Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Gerçekleştirilmesi Hakkında Kanun” 1994 yılında Resmi Gazetede yayımlanmıştır. 1995 yılına gelindiğinde Anayasa Mahkemesi (AYM) tarafından 3996 sayılı kanunun KÖSİ kapsamında verilen garantiler konusunu düzenleyen 11. Maddesini Anayasanın çeşitli maddelerine aykırılık oluşturduğu gerekçesi ile iptal etmiştir.
- 13.08 1999 tarihinde Anayasanın 47. Maddesine 2 fıkra eklenerek gerek özelleştirmeye ilişkin esasların gerekse de hangi alanlardaki hizmetlerin özel hukuk sözleşmeleri ile gerçek veya tüzel kişilere yaptırılabilceğinin kanunla belirlenmesi öngörülmüştür. Yine aynı tarihte 125. Maddede de değişikliğe gidilerek ilk fıkrası “idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır” olan maddeye ek olarak “kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinde bunlardan doğan uyuşmazlıkların milli ve milletlerarası tahkim yoluyla çözülmesi öngörülebilir. Milletler arası tahkime ancak yabancılık unsuru taşıyan uyuşmazlıklar için gidilebilir” cümleleri eklenmiştir.
- Bu doğrultuda 20.12.1999 tarihinde 4493 sayılı kanun ile 3996 sayılı kanunun bazı maddelerinde değişiklik yapılmış, ayrıca 3096 sayılı kanun kapsamındaki düzenlemeler de 3996 sayılı kanuna dahil edilmiştir. Son olarak idare ile sermaye şirketleri veya yabancı şirketler arasında yapılacak sözleşmelerin özel hukuk hükümlerine tabi olacağı belirtilmiştir.
- 21.04.2005 tarihinde 5335 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair kanunun 33. Maddesi düzenleme yapılarak Devlet hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğünün (DHMİ) işlettiği ve yap-işlet-devret modeli ile yaptırmış ve işletiminin henüz özel sektörde olduğu terminal ve gerekli diğer tesisleri, 4046 sayılı kanunda belirtilen kiralama ve işletme hakkının verilmesi yöntemlerini kullanarak ihale yoluyla özel hukuk tüzel kişilerine 49 yılı geçmemek üzere devredilebileceği öngörülmektedir. KÖSİ’lere ilişkin yapılan bu düzenleme ile yap-işlet-devret modelinin hem işletme süresi uzatılmış hem de söz konusu yerlerin özel sektöre

kiralanmasının önü açılarak, özel sektörün işletmecilik deneyimlerinin kamusal hizmetlerde kullanımı amaçlanmıştır.

- Ayrıca 1997 yılında yayınlanan 4283 sayılı “Yap- İşlet Modeli İle Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun” ile yap-işlet modeli, 2005 yılında çıkarılan 3359 sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanununa eklenen bir madde ile yap-kirala modeli ve son olarak 2013 yılında yine sağlık alanında yayınlanan 6428 sayılı “Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İşbirliği Modeli ile Tesis Yaptırılması, Yenilenmesi ve Hizmete Alınması Hakkında Kanun” ile yap-kirala-devret modeli gibi üç farklı KÖSİ modeli daha uygulamaya konmuştur.

KÖSİ modellerinde kamu idaresi ile özel hukuk tüzel kişisi arasındaki sözleşme imzalanmasından önceki süreçte gerek idarenin kanuniliği ilkesi gerekse de kamu yararı ilkeleri gereği ihale yöntemine başvurulmaktadır. Bu noktada her ne kadar sözleşmenin imzalanacağı firma ihale yöntemi ile seçilse de söz konusu ihale terimi 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’ndan farklı amaç, ilke ve yöntemler gözetilerek yapılmaktadır. Nitekim yukarıdaki maddelerde bahsi geçen 6428 sayılı kanunun 11. Maddesinde de ilgili ihalelerin 4724 ve 2886 sayılı kanunlara tabi olmadığı belirtilmiştir (Boz, 2013: 306-307). İhale sürecinin tamamlanmasından sonra sözleşmenin imzalanması aşamasına geçilmektedir. KÖSİ’lerin başarılı bir şekilde tamamlanması önemli ölçüde bu aşamanın ne denli geniş çaplı olduğuna, risklerin uygun şekilde değerlendirilerek risk üstlenme yetisine göre paylaşımın yapılıp yapılmadığına bağlı olmaktadır. Burada özellikle KÖSİ projesinin performansının ölçümünü sağlayacak mekanizmalar sözleşmede detaylı şekilde tanımlanmalıdır. Şeffaflık prensibi, risklerin değerlendirilmesi ve paylaşılması ve de sonuçların değerlendirilmesini sağlayan hususların sözleşme kapsamında yer alması ihaleye katılan firmaların teklif hazırlama döneminde bunları da hesaba katması açısından ayrıca önem arz etmektedir (Ersöz, 2010: 27).

KÖSİ projelerinde her ne kadar başarının anahtarlarından birinin risk paylaşımı olduğu vurgulansa da buradaki paylaşımdan kastın kamu idaresi tarafından bakıldığında tüm riskin özel sektöre devri veya özel kesim açısından düşünüldüğünde de bütün risklerin kamuya devri mantığına dayanmadığını vurgulamak gerekir. Zira kamu-özel sektör işbirliği sürecinde devlet kamusal hizmetlerin görülmesi ödevini tamamen özel kesime devretmekten ziyade sürece özel sektörü dahil etmektedir. Bu açıdan bakıldığında söz konusu hizmetlerden kaynaklanan problemlerde nihai sorumluluk kamu tarafına ait olmaktadır (Uz, 2007: 1168-169). Ayrıca sözleşme süresi sona erdiğinde anlaşma kapsamında yapılan bütün tesis ve hizmetlerin tüm borç ve taahhütlerden arındırılmış, bakımlı, çalışır ve kullanılabilir durumda herhangi bir bedel karşılığı olmaksızın kamu tarafına devredilmesinden sözleşmenin özel tarafında yer alan firma sorumludur (Boz, 2013: 315). Ancak gerek sözleşmeye dayalı düzenlemelerdeki karmaşıklıklar gerekse de uzun imtiyaz süresinden kaynaklanan belirsizliklerin yüksek olması nedeniyle KÖSİ’lerin özellikle alt yapı projelerinde

uygulanmasını zorlaştırmaktadır. Bu alanlardaki KÖİ başarısını etkileyen temel unsur sözleşmenin hem kamu hem de özel kesim tarafının yetkin olmasıdır (Oral, 2017: 34).

KÖİ projelerinde, yatırım aşamasının tamamlanmasının ardından projenin özel hukuk tüzel kişisince ne kadar süre ile işletileceği konusu mevzuatımızda derli toplu bir kamu-özel sektör işbirliği kanunu olmamasından ötürü projenin mahiyetine göre farklılık gösterebilmektedir. Söz konusu bu süre KÖİ projelerinin büyük kaynak gerektirmesi neticesinde özel sektör tarafının yatırım aşamasında katlandığı maliyeti işletme aşamasında karşılaması ve kar etmesi adına genellikle uzun bir zaman dilimine yayılmaktadır. Örneğin; sağlık hizmetlerinde KÖİ uygulamasına ilişkin çıkarılan 6428 sayılı kanunda yatırım süreci haricinde 30 yılı geçmemek üzere bir sürenin idare tarafından belirleneceği hükmü yer alırken, daha büyük çapta yatırım harcaması gerektiren kamu alt yapı projelerinde bu süre 49 yıla kadar uzayabilmektedir. Her ne kadar mevzuatta tek tip bir sözleşmeye yer verilmemiş olsa da 3996 sayılı kanunda yap-işlet-devret modeline ilişkin hazırlanacak şartname ve sözleşmelerde yer alması gereken hususlar sıralanmıştır. Buna göre şartnamelerde “görevin niteliği, nevi ve kapsamı, geçici ve kesin teminatın oranları ve şartları, görev yeri, teslim etme ve teslim alma şekil ve şartları, görev konusu işlere başlama ve iş bitirme tarihleri, gecikme halinde uygulanacak müeyyideler, şirketlerde aranan şartlar ve istenen belgeler, değerlendirme yapmak üzere şirketlerden istenecek görev konusu ile ilgili fizibilite raporu, iş programı, nakit akım tablosu ve benzeri belgeler, görevlendirmeyi yapıp yapmamakta ve uygun teklifi tespit etmekte idarenin serbest olduğu, tekliflerin hazırlanması, verilmesi, değerlendirilmesi ve görevlendirme usul ve esasları, tekliflerin geçersiz sayılacağı haller, görevlendirme kararının alındığı tarihten itibaren hangi süre içerisinde onaylanacağı veya iptal edileceği, her türlü giderin kim tarafından karşılanacağı, süre uzatımı verilebilecek haller ve şartları, ücret belirleme yöntemleri, kamulaştırma bedeline görevli şirketin iştirak edip etmeyeceği, edecekse iştirak edilecek tutar, ayrıca arazi toplulaştırması yapıp yapılmayacağı ve bedelin hangi tarafça karşılanacağı, mevzuat gereği alınması gereken zorunlu izinler ile bu izinlerin kim tarafından alınacağı, ihtilafların çözüm şekli, katkı payı ödenip ödenmeyeceği ve katkı payı belirleme yöntemleri, talep garantisi verilip verilmeyeceği, verilecekse miktarı ve süresi, hazine yatırım garantisi öngörülüp öngörülmediği hususları” yer alacaktır. Yine aynı Karar’a göre sözleşmelerde taraflar, “sözleşmenin konusu, süre, yatırım ve hizmetlerin genel esasları, mal ve hizmetin standart ve kalitesi, görevlendirmelerde performans kriterleri ile yatırım ve hizmetleri emre amade tutma koşulları, finansman, ücret ve varsa katkı payının belirlenmesi, hazine yatırım garantisi ve/veya talep garantisi verilip verilmeyeceği, varsa miktarı ve süresi, yatırım süresi, kabul ve işletmeye alma tarihi, yatırım döneminde işin tamamlanmasındaki gecikme ve maliyet değişiklikleri, kamulaştırma ve/veya arazi toplulaştırması, mevzuat gereği alınması gereken izinler, teminat, aylık ve yıllık faaliyet raporları, denetim, güvenlik, emniyet ve çevre önlemleri, mücbir sebepler” hususlarına yer verilmesi gerekmektedir (Bülbül, 2017: 97-98).

Yukarıda anlatılan durumu özetlemek gerekirse; KÖSİ'lere ilişkin Türkiye'de halihazırda 10'dan fazla yasa ve yönetmelik bulunmaktadır. Yine Türkiye özelinde uygulamada dört farklı KÖSİ modeli olup bu modeller yasa gereği belirli sektörlerde kullanılabilmektedir. Oysa, BM veya OECD gibi uluslararası kuruluşlar daha iyi bir yönetişimin sağlanabilmesi için bağımsız KÖSİ yasalarının kullanımını tavsiye etmektedir. Öyle ki dünya genelinde 135 ülke arasında yapılan bir araştırmada ülkelerin %68'inde bağımsız bir KÖSİ kanununun çıkarıldığı ortaya konulmuştur (Ayhan ve Üstüner, 2023: 122).



İKİNCİ BÖLÜM

2. TÜRKİYE VE DÜNYADA ULAŞTIRMA ALANINDA HAYATA GEÇİRİLEN BAZI KAMU-ÖZEL SEKTÖR İŞBİRLİĞİ UYGULAMALARI

Ulaşım, ekonomik ve sosyal kalkınmanın temel itici güçlerinden biri olmasının yanında, az gelişmiş ve gelişmekte olan ekonomilerin daha rekabetçi olmasını sağlar. Ulaştırma altyapısı insanları iş, eğitim ve sağlık hizmetlerine bağlar ve dünya çapında mal ve hizmetlerin tedarik edilmesine imkan verir. Limanları, havaalanlarını, karayollarını, demiryollarını ve kentsel ulaşım sistemlerini modernize etmek, kalkınmanın temel unsurlarındandır. Eksik ve yetersiz ulaşım altyapısı, sürdürülebilir büyüme ile sürekli az gelişmişlik arasındaki fark anlamına gelebilir (PPPKnowledgeLab, 2022).

Ulaşım tesisleri inşa etmek için büyük miktarda araziye ve alana erişim ihtiyacı, onları pahalı, uzun vadeli ve politik olarak hassas girişimler haline getirmektedir. Sonuç olarak, birçok ulaşım projesi önemli ölçüde devlet desteğini beraberinde gerektirmektedir. Ancak deneyimler, özel sermayenin uzmanlığı ve ticari disiplininin kritik ulaşım hizmetlerinin sunumunda ölçülebilir bir fark yaratabileceğini göstermiştir. Diğer sektörlerden farklı olarak, aslında, özel ve kamu finansmanının bir kombinasyonu ile finanse edilen birçok demiryolu, tünel ve köprü örneği ile ulaşım projelerinde uzun bir özel yatırım geleneği vardır. ABD ve Birleşik Krallık gibi ülkelerde demiryollarının ilk yapım aşamaları, kamu sektörü tarafından sağlanan arazi üzerinde demiryolu ağları inşa eden özel şirketleri içeriyordu. Köprüler ve tünellerde, kamu ve özel sektörün birlikte katılımı ile benzer bir kombinasyonda inşa edildi ve onları kullanmak isteyenlerin geçiş ücretinden yararlanıldı. Benzer şekilde havaalanları ve yollar tarihsel olarak kamu fonlarıyla finanse edilirken, son 20 ila 30 yılda daha fazla özel sektör katılımı görülmektedir (Delmon, 2009).

Hükümetler, kamu tarafından finanse ve yüksek oranda sübvans edilen ulaşım operasyonlarının artan giderleri ve zayıf verimlilik sicilleriyle yüzleşmeye devam ettikçe, yeni ulaşım planlarının geliştirilmesinde ve mevcut sistemlerin yenilenmesinde gerekli olan sermaye için özel sektöre giderek daha fazla başvurumaktadırlar. Özellikle hükümetlerin ulaşım kapasitesini hızla artırmaya çalıştığı gelişmekte olan ülkelerde, maliyetlerin çok daha yüksek ancak kaynaklarında bir o kadar kısıtlı olması sebebiyle özel sektör ortaklıkları maliyet ve riskleri paylaşmak için giderek daha çekici bir seçenek haline gelmiştir. İyi yapılandırılmış kamu-özel sektör işbirlikleri, doğru koşullar altında, gelişmekte olan ülkelerde hükümetlerin kritik ulaşım zorluklarını aşmalarına yardımcı olabilecek bir yaklaşımdır. 1990'lı yıllardan beri dünya çapında 1.600'den fazla ulaşım

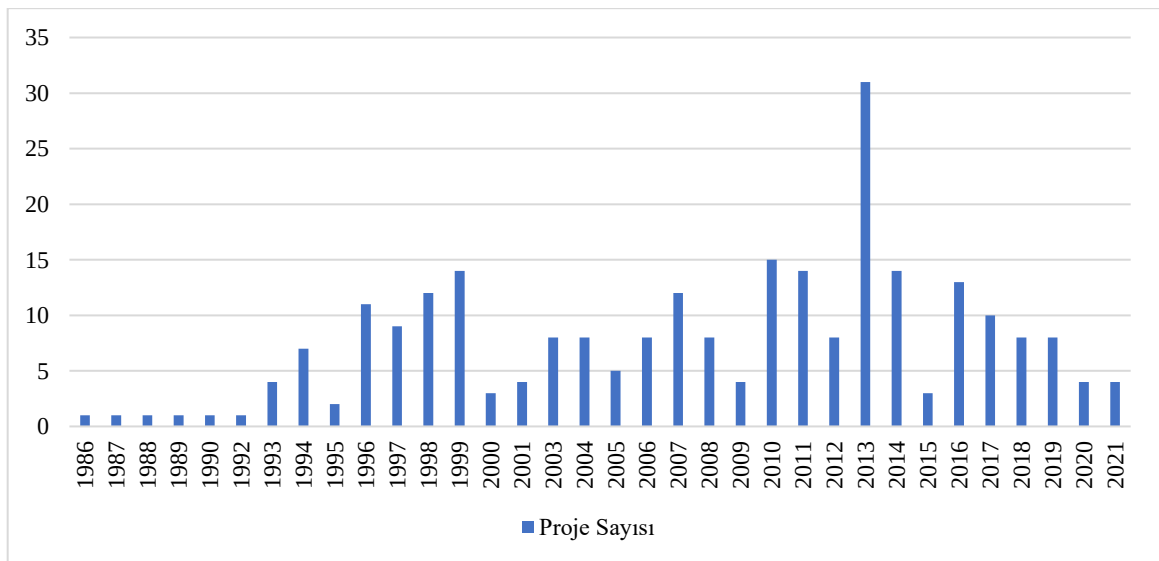
projesinde KÖSİ modellerinin kullanılması ve bunun da gelişmekte olan ülkelerde 470 milyar doların üzerinde özel yatırım taahhüdüne karşılık gelmesi dünya genelinde söz konusu modele ilişkin kullanım sıklığının açık göstergesi konumundadır (World Bank, 2022).

Küresel ekonomi içinde, özellikle de gelişmekte olan ekonomilerde, bu büyüklükte bir yatırım tutarına sahip olması nedeniyle tez çalışmasına konu olan KÖSİ ve ulaştırma sektörüne ilişkin bu bölüm altında Türkiye ve Dünyada söz konusu model ile hayata geçirilen büyük çaplı ulaştırma altyapı projeleri incelenmiştir.

2.1. Türkiye’de Ulaştırma Sektöründeki Bazı Kamu-Özel Sektör İşbirliği Uygulamaları

Yıllık ortalama %5’lik bir ekonomik büyüme hızına sahip olan Türkiye’de nüfus artışı da incelendiğinde her yıl yaklaşık ilave 1 milyon kişilik artış saptanmaktadır. Bunun yanında 1 milyonun üzerinde nüfusa sahip 24 şehrin bulunması, büyüyen ticaret hacmi ve stratejik konum gibi faktörler Türkiye’yi altyapısını hızla geliştirmeye zorlamaktadır (Presidency of the Republic of Turkey Investment Office, 2021: 3). Ancak Türkiye gibi gelişmekte olan ülkeler artan altyapı talebini karşılama noktasında finansman sorunu ile karşı karşıya kalmaktadırlar. Bu noktada hükümetler mali yükün altından kalkabilmek adına özel sektör ile işbirliği içine girmektedir. 1986-2021 yılları arasında 257 KÖSİ projesinin imzalandığı Türkiye’de, Grafik 1 incelendiğinde 90’lı yıllarla birlikte bu tarz projelere rağbetin başladığı, 2000’li yıllarda ise artarak devam ederek 2013 yılında had safhaya ulaştığı izlenmektedir.

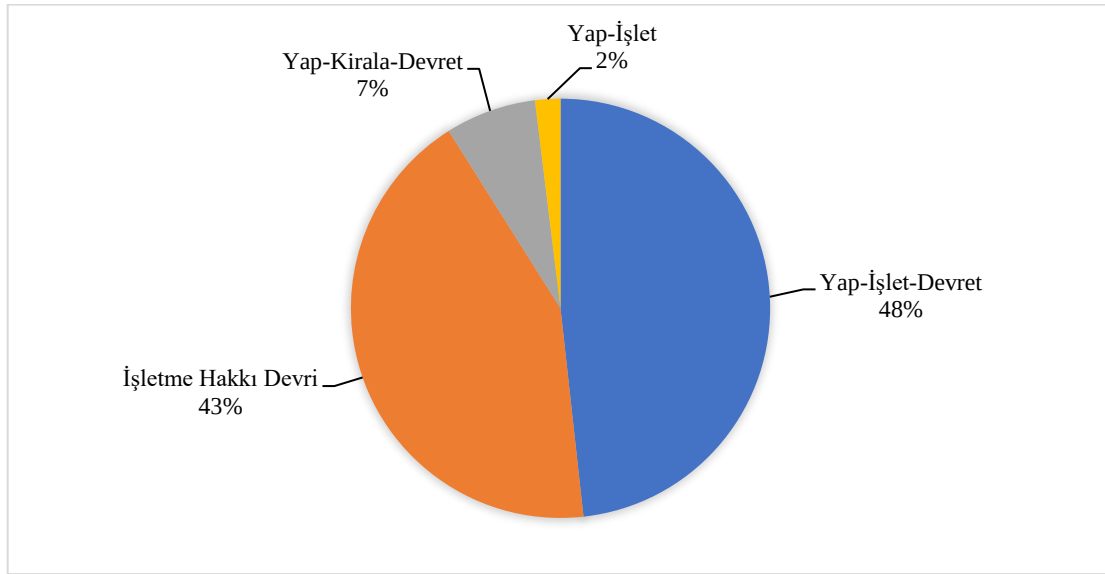
Grafik 1: Proje Sayılarının Yıllara Göre Dağılımı



Kaynak: T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2021.

Hizmete geçmiş veya inşaatı devam eden 257 projenin 98'i enerji üretim tesisi; 43'ü otoyol ve hizmet tesisi; 22 tanesi liman; 21'i sağlık tesisi; 19'u havaalanı; 19'u yat limanı ve turizm tesisi; 23'ü gümrük tesisi, 2'si sanayi tesisi; 1 tanesi demiryolu ve 1 tanesi kültür ve turizm tesisidir. Söz konusu 257 projenin 124'ü yap-işlet-devret; 110'u işletme hakkı devri; 18'i yap-kirala-devret; 5'i ise yap-işlet modeli ile yapılmış veya yapılmaktadır (T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2021). KÖSİ kapsamında ilgili projelerde kullanılan modellerin 2021 yılı itibariyle yüzdesel dağılımı Grafik 2'de gösterilmiştir.

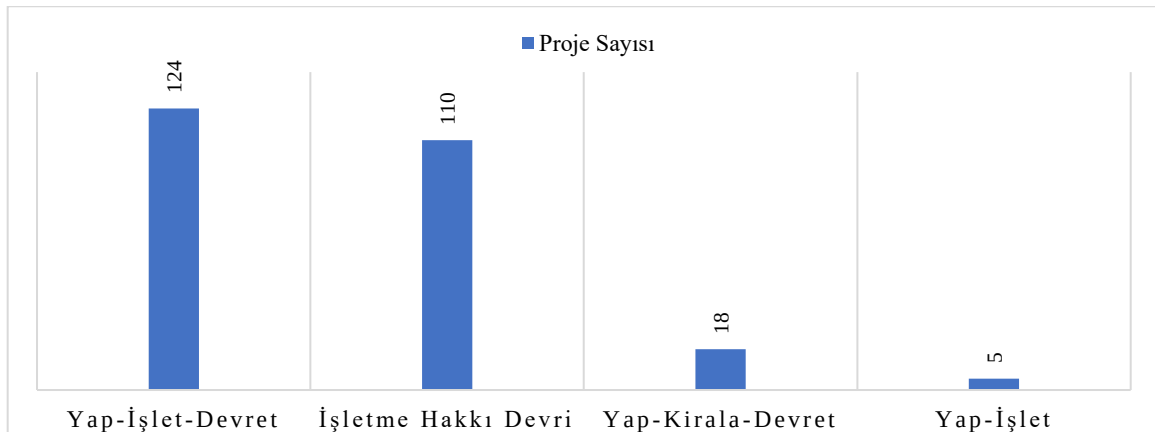
Grafik 2: Türkiye'de İmzalanan KÖSİ Projelerinde Kullanılan Modeller



Kaynak: T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2021.

Grafik 2 incelendiğinde Türkiye'de KÖSİ projelerinde yap-işlet-devret ve işletme hakkı devri modellerinin en yaygın kullanılan 2 yöntem olduğu anlaşılmaktadır.

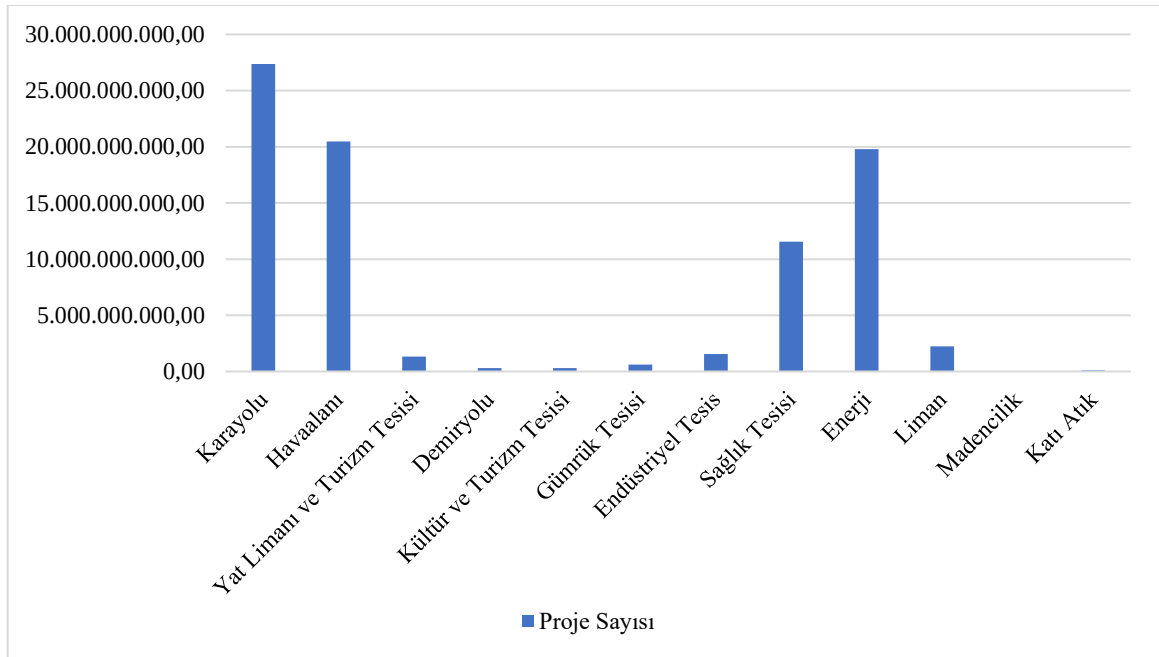
Grafik 3: Proje Sayısının Kullanılan Modellere Göre Dağılımı



Kaynak: T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2021.

Grafik 3 ise 2021 yılı itibariyle KÖSİ yöntemiyle tamamlanan 257 projenin kullanılan modellere göre mutlak toplamını göstermektedir. Söz konusu projelerin toplam yatırım tutarları ise yaklaşık 90 milyar dolar civarındadır. Sektörel bazda bakıldığında karayolu yatırımları 27,5 milyar dolarla toplam sözleşme değeri içinde en büyük paya sahipken; bunu 20,5 milyar dolarla havaalanları, 19,8 milyar dolarla enerji tesisleri daha sonra sağlık tesisleri ve diğer hizmetler takip etmektedir. Grafik 4’te yatırım tutarlarının bahsi geçen sektörler de dahil olmak üzere tüm sektörler ne şekilde yayıldığı ortaya konulmuştur. Ayrıca sözleşme bedelleri dikkate alındığında bunların %28,8’inin hali hazırda faal olan tesislerin işletme devrini kapsadığı, kalan %71,2’sinin ise tamamen yeni yatırımlardan oluştuğunu da ifade etmekte fayda görülmektedir (Cangöz vd., 2021: 86).

Grafik 4: Yatırım Tutarlarının Sektörlere Göre Dağılımı (\$)



Kaynak: T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2021.

Bu bağlamda düşünüldüğünde KÖSİ projelerinde en önemli payın ulaştırma sektörüne ait olduğu sonucu ortaya çıkmaktadır. Bu denli önemli ve büyük yatırım tutarına sahip projelerde KÖSİ modellerinin kullanılması Birleşmiş Milletler Ticaret ve Kalkınma Konferansı sonuçlarını doğrular niteliktedir. Öyle ki bu konferansta gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin sürdürülebilir kalkınma hedeflerini gerçekleştirebilmesi için yaklaşık 5 ila 7 trilyon ABD doları arasında bir kaynağa ihtiyaçlarının olduğunu özellikle de gelişmekte olan ülkelerde söz konusu bu yatırım açığının karşılanabilmesi için 2,5 trilyon dolara gereksinim duyulduğu ifade edilmiştir. Bu açığın kapatılmasının ise ancak işbirliği ile mümkün olacağı KÖSİ’ler de genel manada bu işbirliği hedefinin bir parçası olarak düşünülmüştür (Niculescu, 2017; United Nations [UN], 2015: 24-25).

Gerek gelişmiş gerekse de gelişmekte olan ülkelerde bu denli büyük bir kaynağı yöneten bazı özel birimler ya da bakanlıklara bağlı ilgili kuruluşlar oluşturulmuştur. Bu bağlamda KÖSİ modellerini kullanan ülkelerin %81'i özel bir KÖSİ birimine sahiptir. Örnek olarak Kore Cumhuriyeti'nde ki Kamu ve Özel Altyapı Yatırım Yönetim Merkezi (PIMAC) ve Nijerya'da Altyapı İmtiyazları Düzenleme Komisyonu (ICRC) gibi bağımsız kuruluşlar gösterilebilir. Bunun yanında bazı ülkelerde ise KÖSİ birimleri bakanlık veya bakanlığa bağlı bir departmanın parçası olarak faaliyet göstermektedir. Jamaika'daki KÖSİ birimi Jamaika Kalkınma Bankası içinde yer alırken; Türkiye'de de Kalkınma Bakanlığı Yatırım Programlama, İzleme ve Değerlendirme Genel Müdürlüğü altında teşkilatlanmıştır (World Bank, 2018: 30).

Projelerin denetlenmesi noktasında ise devletin bütün gelir-gider ve varlıklarını denetleyen Sayıştay, KÖSİ projelerini, projelere tahsis edilen kaynakları, yükümlülükleri, hesaplanan maliyetleri ve tahmin edilen çıktıları tüm boyutlarıyla incelemektedir. Bu kapsamda Sayıştay KÖSİ projelerini kamu idarelerinin yıllık denetimleri esnasında inceleyerek, sonuçlara kamu idarelerinin raporlarında yer vermektedir. Ancak söz konusu projelerin genellikle çok büyük yatırım tutarlarına sahip projeler olması, uzun bir dönemi kapsaması, edinim şekillerinin geleneksel tedarik yöntemlerinden oldukça farklı olması, bilhassa kamu maliyesi üzerinde uzun döneme yayılan mali yük getirme olasılığı bulunması gibi nedenlerden dolayı bu tür projelerin rutin denetimlerden bağımsız şekilde ele alınması ve raporlanması denetim mekanizmasının daha etkin yürütülmesi konusunda olumlu sonuçlar ortaya çıkarabilecektir (Parlak vd., 2020: 24).

Yüksek Denetim Kurumları Örgütü (INTOSAI) tarafından hazırlanan Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Standartları (ISSAI) rehberinin ISSAI 5220 ve ISSAI 5240 adlı bölümlerinde KÖSİ'lere ilişkin risk, finansman ve imtiyaz denetimlerinin etkili bir şekilde nasıl yapılabileceği örnekleriyle birlikte açıklanmaya çalışılmıştır. Bu bağlamda KÖSİ projelerinde devletlerin almış oldukları risklerin sağlıklı yönetilmesine ilişkin Sayıştaylara yol gösterecek öneriler sunulmuştur. Özellikle Sayıştay denetiminin zamanlaması denetimin etkinliği açısından önem arz etmektedir. Burada sözleşme imzalandıktan sonra bir inceleme yapmak yerine şartların müzakere edilebileceği ve değiştirilebileceği; sözleşme imzalanmadan hemen önceki aşamada Sayıştay incelemesinin yapılması kamu otoritesinin gereksinimlerini karşılama bakımından daha yerinde olacaktır. (INTOSAI, 2021a; INTOSAI, 2021b). Ancak Türk mevzuatı henüz harcama yapılmadan Sayıştay denetiminin yapılmasına imkan tanımamaktadır.

Türkiye'de KÖSİ projelerinin kamuoyunda sıklıkla eleştirilmesinin temelinde de aslında denetim mekanizmasının etkin çalışmadığı fikri yatmaktadır. Ancak bu noktada her ne kadar 1980'lerden bugüne KÖSİ'lere ilişkin çeşitli yasal düzenlemeler yapılmış olsa da bu düzenlemelerin belirli sektörlere ve projelere göre hazırlanmış, KÖSİ mevzuatının çerçevesi ve kanunlarının ise maalesef net bir şekilde belirlenememiş olması denetim mekanizmasını sekteye uğratan önemli faktörler arasındadır. Bu nedenle Türkiye'de başarılı KÖSİ projeleri uygulanması için kapsamlı bir

yasal çerçeveye ihtiyaç olup mevzuatın da en kısa sürede yasalaşması gerekmektedir (Tunç ve Özsera, 2015: 11).

Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı tarafından 2021 yılı aralık ayında yapılan açıklamada Türkiye’de KÖSİ projelerinin 2024 yılında maliyet bakımından birbirini dengelemeye başlayacağı, 2040 yılına gelindiğinde tamamının kendi kendini finanse edebilecek duruma geleceği ve bu tarihten itibaren genel bütçe üzerinde hiçbir yük oluşturmayacakları belirtilmiştir. Ulaştırma projeleri özelinde ise bu sürenin daha da kısa olduğunu en geç 2030 yılında dengeleme sürecinin gerçekleşeceği ifade edilmiştir. Hatta bu alanda yapılan projelerin 2040 yılına gelindiğinde devlet bütçesine 18 milyar TL tutarında ilave katkı sağlayacağı bilgisi de verilmiştir (Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı, 2021). Bu bakımdan Türkiye’de ulaşırma alanında KÖSİ mantığı ile hayata geçirilen büyük çaplı bazı projelere ilişkin incelemeler aşağıda başlıklar halinde ve bir takım hesaplamalarla birlikte aktarılmıştır.

2.1.1. İstanbul Havalimanı Projesi

Jeopolitik konumu göz önünde bulundurulduğunda İstanbul şehri; Orta Doğu, Hazar Havzası, Asya, Avrupa hatta Afrika arasında bağlantı sağlayan önemli bir geçiş noktası olarak kabul edilmektedir. Günümüzde Atatürk Havalimanı’nın bulunduğu arazi 1900’lü yılların başlarında askeri uçuşlara hizmet ederken; 1933 yılında sivil uçuşlara açılmış, 1944 yılında ise uluslararası uçuşlara da açılmasına karar verilerek, yapılan çalışmalar sonucunda 1953 yılında hizmete girmiştir. Yolcu potansiyelinde meydana gelen artışlar yıllar itibarıyla havalimanının da gelişimini ve eklentilerle büyütülmesini zorunlu kılmıştır. Ancak geliştirme ve eklentilerin de yetersiz kalması neticesinde 2001 yılında İstanbul’un Anadolu Yakası’nda Sabiha Gökçen Havalimanının kurulmasını zorunlu kılmıştır. Söz konusu iki havalimanının Türkiye’nin en büyük iki havalimanı olması ve bunların ikisinin de İstanbul’da bulunması, şehrin yolcu potansiyelini net bir şekilde ortaya koymaktadır. Öyle ki 2014 yılında Türkiye’deki 166 milyon yolcu trafiğinin 80,5 milyonunu İstanbul’da bulunan havalimanları ağırlamıştır. Bu potansiyelden daha iyi yararlanmak ve İstanbul’un havacılık alanında bir aktarma merkezi yapılmak istenmesi, şehirde üçüncü bir havalimanını ihtiyaç haline dönüştürmüştür (Doğan, 2018: 190-191; Durmaz ve Battal, 2016).

150 milyon yolcu kapasitesi ile bu alanda dünyanın en büyük havalimanlarından biri olması planlanan İstanbul Havalimanı yaklaşık 14,5 milyar dolar yatırım tutarına sahiptir. İhalesine 03.05.2013 tarihinde çıkılan, İstanbul ilinin Avrupa yakasında bulunan ve tamamen hazır hale geldiğinde 76 bin 500 kilometre kare alanda 6 pist ile hizmet verecek olan bu yeni havalimanı projesinin sözleşmesi 19.11.2013 tarihinde imzalanmıştır. İhale sonucunda Devlet Hava Meydanları İşletmeleri Genel Müdürlüğü (DHMI) ile ihaleyi kazanan firmaların oluşturduğu İstanbul Grand Airport Havalimanı İşletmeleri A.Ş. (İGA) arasında 25 yıllık sabit sözleşme süresi için 2015 yılı fiyatlarıyla 35,5 milyar dolar kira bedeli kararlaştırılmıştır. 680 bin ve 170 bin metre kare büyüklükte

2 terminal binasına sahip olan söz konusu projenin 1. Etap 1. Faz 42 ay ve 1. Etap 2. Faz 16 ay olmak üzere 58 ayda tamamlanması planlanırken bu süre sonunda 90 milyon yolcuya hizmet vereceği öngörülmektedir. 24 ay sürecek 2. Etapın ve 30 ay sürecek 3. Etapın tamamlanması ile havalimanının tam kapasite çalışır hale gelmesi planlanmıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2018: 36).

İstanbul'da Atatürk ve Sabiha Gökçen Havalimanlarının artan talebe cevap veremediği gerekçesi ile üçüncü bir havalimanına ihtiyaç olduğu ilk olarak 2000'li yıllarda gündeme gelmiştir. Hatta 3. Havalimanı Projesi 15 Haziran 2009'da onaylanan 1/100.000 ölçekli İstanbul Çevre Düzeni Planında da (İÇDP) kendine yer bulmuştur (İBB, 2006). Ancak bu planda yeni havalimanının yeri Silivri ilçesi yakınlarında gösterilmiş daha sonra ise afet riski gerekçesiyle konumu değiştirilmiştir. Bu değişiklik 8 Eylül 2012 tarih, 28405 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan 2012/3573 no'lu Bakanlar Kurulu Kararıyla gerçekleştirilmiştir. Söz konusu kararda 3. Havalimanının İstanbul'un kuzeyinde Karadeniz kıyısındaki Yeniköy ve Akpınar köyleri arasına inşa edileceği açıklanmıştır. Bu Bakanlar Kurulu Kararından sonra 3. Havalimanı ÇED raporu hazırlanmaya başlanmış olup, Mart 2013 tarihinde Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na teslim edilmiştir. ÇED raporu Nisan 2013'te nihai ÇED haline getirilmiş ve 21 Mayıs 2013 tarihinde bakanlıkça olumlu bulunduğu açıklanmıştır. Ancak daha ÇED süreci tamamlanmadan 3 Mayıs 2013 tarihinde ihaleye çıkılmış olup, 22 milyar 122 milyon Euro bedel ile beş şirketten oluşan bir konsorsiyum ihaleyi kazanmıştır. Aynı ÇED raporuna göre söz konusu projede günlük 411 bin yolcu, 1.370 uçak; 102 bin araç giriş çıkışı; yıllık ise 150 milyon yolcu, 500 bin uçak ve 37,2 milyon araç giriş çıkışı olacağı tahminine yer verilmiştir (Tolunay, 2015: 227-228).

Yap-işlet-devret modeli ile inşa edilen İstanbul Havalimanı dünyanın en büyük aktarma merkezlerinden biri olma hedefiyle hayata geçirilmişken gerek inşaat gerekse de işletme sürecinde birtakım eleştirilerin merkezinde kalmıştır. Eleştirilerin özellikle gelir/gider dengesi ve yolcu sayısı tahminlerinde yoğunlaştığı izlenmektedir. Gürsel ve Delibaşı (2013)'te bu eleştiriler Türkiye'nin ekonomik koşulları altında iki farklı senaryoya göre simüle edilmeye çalışılmıştır. Buna göre ilk senaryoda, Türkiye'nin ekonomik büyümesi 2013-2019 dönemi için %5, 2020-2030 %3, 2031-2050 döneminde ise %1,5 olarak tahmin edilmiştir. Böyle bir büyüme senaryosu altında yolcu sayısına ilişkin yapılan tahminler ise havalimanının faaliyete geçtiği yıl olan 2019 için 80 milyona, 2020'lerin ortasından itibaren 120 milyona, 2030'larda ise 150 milyona ulaşabileceği yönündedir. Birinci senaryoya göre nispeten daha olumsuz bir tablonun çizildiği 2. senaryoda ise 2013-2019 dönemi ekonomik büyüme tahmini %4, 2020-2030 için %3, 2031-2050 dönemi içinse %1,5 olarak tahmin edilmiştir. Bu senaryoya göre ise havalimanının başlangıç hedeflerinde yer alan 150 milyon yolcu kapasitesine ulaşamayacağı, 120 milyon yolcu kapasitesine ise ancak 2050'li yıllara doğru ulaşabileceği tahminine yer verilmiştir. Tahmini ekonomik büyüme ve yolcu sayısı projeksiyonlarına göre hesaplanan havalimanı karlılık tablosu da aşağıda verilmiştir.

Tablo 3: 2019-2043 Dönemi İstanbul Havalimanı İçin Tahmini Gelir-Gider Tablosu (Milyar Euro)

Yıl	Senaryo 1			Senaryo 2		
	Toplam İşletme Geliri	Toplam Gider	Net Kazanç/Kayıp	Toplam İşletme Geliri	Toplam Gider	Net Kazanç/Kayıp
2019	3,0	3,8	-0,7	2,6	3,5	-0,7
2030	5,9	5,8	-0,2	4	4,5	-0,5
2043	7,5	6,3	1,2	4,4	4,1	0,3
2019-2030 Toplam	52,0	56,5	-5,7	39	47,4	-7,7
2031-2043 Toplam	88,6	75,6	13,0	55	52,1	2,9
2019-2043 Toplam	140,6	132,1	7,3	94	99,5	-4,8

Kaynak: Gürsel ve Delibaşı, 2013: 12.

Tablo 3 incelendiğinde birinci senaryoya göre havalimanının 2030 yılına kadar toplamda 5,7 milyar Euro gibi bir zararla karşı karşıya kalacağı; 2030 yılından 2043 yılına kadar da 13 milyar Euro kar getirisi olacağı hesaplanmıştır. Bu senaryo altında söz konusu projenin işletme süresi içinde imtiyaz dönemini 7,3 milyar Euro kar ile kapatacağı tahmininde bulunulmuştur. Ortalama ekonomik büyüme tahminlerinin nispeten daha düşük tutulduğu ikinci senaryoda ise yolcu potansiyeli de düşük olduğundan 2019-2030 dönemine ilişkin birikimli zararın 7,7 milyar Euro olacağı ve bu zararın bir sonraki dönemde kapatılamayarak imtiyaz süresinin tamamında toplam 4,8 milyar Euro zarar meydana geleceği hesaplanmıştır.

Sözleşme kapsamında işletmeciye yolcu başı 20 Euro'dan hesaplanmak üzere 12 yıllık süreyle 6,3 milyar Euro'luk bir yolcu garantisinin belirlendiği projede, yazılı basında yer alan bilgiler ışığında 2019 yılında 52 milyon yolcuya hizmet veren İstanbul Havalimanına sözleşme gereği ilgili yıl için hiçbir garanti ücret ödemesi yapılmadığı hatta belirtilen miktarın üzerinde bir gelir elde edilmesi durumunda %30'luk payın kamuya aktarılacağı hükmünce 22,4 milyon Euro'luk bir meblağın Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü'ne (DHMİ) aktarıldığı ifade edilmişken; 2020 yılında ise yolcu sayısının yaşanan pandemi koşulları altında 23,4 milyona düştüğü ve DHMİ'nin imtiyaz hakkı sahiplerine yaklaşık 230 milyon Euro kadar bir garanti ücret ödeme yükümlülüğü doğduğu aktarılmıştır. DHMİ tarafından 30.04.2021 tarihinde yapılan açıklamaya göre ise İstanbul havalimanının faaliyete geçtiği tarih olan 29 Ekim 2018'den 25 Nisan 2021 yılına kadar 578 binden fazla uçak ve 82,7 milyondan fazla yolcuya hizmet verdiği, bununla birlikte 2020 yılında havalimanı imtiyaz sahiplerine hiçbir garanti ücret ödemesi yapılmadığı belirtilmiştir. Ancak 2020 yılında gelir garantisi ödememesinin yapılmamasının arka planı sonraki süreçte ortaya çıkmıştır. Pandemi sürecinin mücbir sebep kapsamında kabul edilmesi ile DHMİ, işletmeci İGA'ya 2 yıllık ek işletme süresi vermiş ayrıca kira ödemelerini de faiziyle birlikte 2024 yılına kadar ertelemiştir. Bu desteklemenin karşılığı olarak da ilgili yılın yolcu garanti ücreti ödemesinin yapılmaması

kararlaştırılmıştır. Pandemi koşulları dikkate alındığında 2020 yılının İstanbul Havalimanı açısından kamu kesimine yük teşkil etmeden atlatılması önemlidir. Öyle ki Uluslararası Hava Taşımacılığı Birliği (IATA) tarafından 2020 yılının havacılık tarihi açısından en kötü yıl olarak geride bırakıldığı, yolcu sayısında %65,9'a varan bir düşüşün yaşandığı ve havayolu şirketlerinin söz konusu yılı toplam 118 milyar dolar zararla kapattığı basına aktarılmıştır (6.3 Milyar Euro Yolcu Garantisi, 2013: www.hurriyet.com.tr; Habertürk, 2021; Deveci, 2021; DHMİ, 2021).

2.1.2. Avrasya Tüneli Projesi

Avrasya Tüneli Projesi (İstanbul Boğazı Karayolu Tüp Geçiş Projesi), İstanbul'un Asya ve Avrupa yakalarını deniz tabanının altından geçen bir otoyol tüneli ile birbirine bağlamaktadır. T.C. Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı ile Altyapı Yatırımları Genel Müdürlüğü, Avrasya Tüneli Projesinin tasarım, inşaat ve işletmesini yürütmek üzere Avrasya Tüneli İşletme İnşaat ve Yatırım A.ř.'yi (ATAş) görevlendirmiştir. İşletme süresinin tamamlanmasının ardından Avrasya Tüneli kamuya devredilecektir.

Trafiğin yoğun olduğu Kazlıçeşme ile Göztepe arasında başlatılan Avrasya Tüneli Projesi, özel teknoloji ile inşa edilen 5,4 kilometrelik tünel bölümü (deniz tabanının altında çift katlı tünel, NATM ve Aç-Kapa tünellerinden oluşan) ve bağlantı tünelleri dahil 14,6 kilometrelik bir güzergahı kapsamaktadır. Sarayburnu-Kazlıçeşme ve Harem-Göztepe arasındaki yaklaşma yolları genişletilerek kavşaklar, araç alt geçitleri ve yaya üst geçitleri yapılmıştır. Yap-işlet-devret modeli kullanılarak hayata geçirilen projede imtiyaz süresi 29 yıl olarak belirlenmişken bu sürenin yaklaşık 4 yıllık kısmı yapım sürecinde kullanılmıştır. İmtiyaz sahibinin işletme süresi ise bu kapsamda 25 yıl 28 gün ile sınırlıdır. Toplam yatırım tutarı 1,245 milyar dolar olan projenin trafik kapasitesi günlük 120.000 araçtır. Bu kapsamda işletme süresi boyunca yılda 25 milyon (günde 68.500) araç geçiş garantisi verilmiştir. Garanti üstü araç geçişlerinde ise kamu payı %30 olarak belirlenmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2015: 35; Alt Yapı Yatırımları Genel Müdürlüğü, 2016).

Avrasya Tüneli projesinde KÖSİ yöntemine karar kılınmasının ardından yasal ve kurumsal çerçeve oluşturularak KÖSİ programının planlanmasına başlanmıştır. 1997 yılında İstanbul Ulaşım Master Planı tamamlandıktan sonra projenin ön fizibilite ve fizibilite çalışmaları sırasıyla 2003 ve 2005 yıllarında tamamlanmıştır. Sonraki aşamada ise KÖSİ sözleşmesinin tasarlanması, pazarlama ve ihale süreçleri geride bırakılmıştır. 2011 yılında KÖSİ sözleşmesinin imzalanmasının ardından projenin trafik çalışmaları, ekonomik ve mali analizi, çevresel ve sosyal etki analizleri ve mali anaşmalar yapılmıştır. Proje sadece teknik açıdan değil, aynı zamanda çevre ve sosyal politika açısından da (hava kalitesi, ses yayılımı, arazi edinimi, arkeolojik çalışmalar, bitki örtüsü ve doğal yaşam alanı çalışmaları ve analizleri) öncü proje olarak kabul edilmektedir. Ayrıca uygulanan organizasyon yapısı ve taraflar arasındaki anaşmalar yönünden de özellikle ulaştırma sektöründe diğer KÖSİ projelerine öncülük eden bir proje durumundadır. Yine söz konusu proje finansman

açısından 18 yıl vadeli 960 milyon ABD doları tutarındaki uluslararası kredi paketi ile, bugüne kadar Türkiye'nin yap-işlet-devret modeli çerçevesinde hayata geçirilen altyapı projelerinde kullanılan en uzun vadeye sahip kredi paketidir (Kaptan ve Teker, 2019: 255).

Avrasya Tüneli, boğazın jeolojik ve jeofiziksel durum analizlerine göre TBM (tünel açma makinesi) teknolojisi ile dünya standartlarına göre tasarlanarak inşa edilmiştir. 100 yılı aşkın segment astar dayanıklılığı, yangına ve depreme dayanıklılığı, yeni teknolojiyi, inovasyonu ve kalite artışını doğrulayan özelliklerindendir. Proje yapım aşaması boyunca 14 milyon saat insan çalışma süresi boyunca büyük bir kaza veya ölümle karşılaşmaması durumu ise 100 bin saate yakın sağlık ve güvenlik eğitimi uygulamasına bağlanmaktadır. Tüm bu şartlarda ve ilgili standartlarda proje sözleşmede planlanan tarihinden 8 ay erken tamamlanmıştır (Kaptan ve Teker, 2019: 255).

Proje yapım aşamasının yanında işletme sürecinde de PIARC (Dünya Yol Birliği) ve Avrupa Birliği Direktifleri tarafında belirlenen uluslararası standartlara uygun hareket edilmektedir. Trafik ve güvenlik yönetimi, acil servislerle tam koordineli olarak, güvenlik donanımlı saha devriyeleri tarafından 2 dakikanın altında müdahale süresi ile yapılmaktadır. Tünel, sürdürülebilir işletmeyi sağlamak için yüksek teknolojili otomatik olay algılama özellikli kameralar, yüksek kapasiteli havalandırma ve drenaj sistemleri ile donatılmış olup, standartlara uygun bakım yapılmaktadır (Kaptan ve Teker, 2019: 255).

Avrasya Tüneli Projesi, Kazlıçeşme ile Göztepe arasındaki seyahat süresini 100 dakikadan 15 dakikaya indirmektedir. Bu istisnai özellik ayrıca bazı ek faydalar da sağlamıştır. Kullanıcıların zaman kazancı yıllık 23 milyon saat (200 milyon dolar) olarak belirlenmiştir. Zamana ek olarak 30.000 ton yakıt tasarrufu/yıl (60 milyon dolar) ve 18.000 ton CO₂ emisyon tasarrufu/yıl (5 milyon dolar) olarak hesaplanmıştır. Projenin toplam yıllık ek faydası, 1,5 milyon dolarlık kaza hasarı ve risk gideri tasarrufu ile toplam 267,5 milyon dolar seviyelerindedir. Avrasya Tüneli projesi henüz rampa döneminde olup, başlangıç tarihinden itibaren trafik hacmi artmaya devam etmektedir. Proje, yapılan çalışmalar ve öngörülere göre yakın gelecekte gelir garantisine ve kapasitesine ulaştığında finansal hedeflerini gerçekleştirecek ve projeye yönelik eleştirileri sonuçlandıracaktır (Kaptan ve Teker, 2019: 256). Ayrıca Ulaştırma Bakanlığı tarafından da Avrasya Tünelinin kamuya olan doğrudan katkı ve tasarruf miktarları; zaman tasarrufu bakımından 358,3 milyon TL, yakıt tasarrufu bakımından 123,4 milyon TL, Emisyon tasarrufu bakımından 21,2 milyon TL ve kaza maliyeti bakımından 6,9 milyon TL olmak üzere yıllık toplam 509,9 milyon TL olarak ifade edilmiştir (Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı, 2018). Yine bakanlık tarafından 2022 yılının şubat ayında yapılan açıklamaya göre tünelden geçen araç sayısının beş yıllık süreçte 79 milyona ulaştığı ve tünelin ülke ekonomisine katkısının 8,1 milyar TL olduğu belirtilmiştir. Söz konusu katkı hesaplanırken zaman tasarrufu, yakıt tüketimi, emisyon ve kaza maliyetlerindeki azalmalar dikkate alınmıştır (Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı, 2022a).

Yapılan simülasyon modellemelerinde ise köprünün kamuya sağladığı faydaların yanında önemli bir garanti ücret maliyeti de ortaya çıkardığı belirtilmektedir. Geçmiş 10 yıllık trafik artış ortalaması (%5,3) baz alındığında Avrasya Tüneli için 2030 yılına değin garanti ücret ödemesine devam edileceği ancak söz konusu yıldan sonra geçiş garantisi rakamların üzerine çıkılarak şartname gereği %30 oranında kamuya pay aktarımının sağlanabileceği iddia edilmektedir. Yine yapılan hesaplamalar neticesinde 2030 yılına kadar toplamda 426 milyon dolarlık bir garanti ücret ödemesi gerçekleştirilecekken bu tarihten itibaren sözleşme bitimine değin (2042) 170 milyon dolar civarında bir gelir sağlanabileceği ifade edilmektedir. Bu kapsamda işletme süresi boyunca tünelin kamuya toplam maliyeti 295 ila 300 milyon dolar civarında olacağı hesap edilmektedir (Ekinci, 2021b). Hesaplama İstanbul'da trafiğe yeni giriş yapan araç sayısının %5 arttığı fakat bunların %2'sinin tünel geçişini kullandığı varsayımı altında tekrar yapıldığında ise verilen araç garantisi rakamına 2041 yılına değin ulaşamayacağı daha kötümser bir senaryo olarak da kamuoyunda konuşulmaktadır. Bu kötü senaryoda sonuç olarak imtiyaz sahibi şirket 1,24 milyar dolar yatırım maliyeti karşılığında imtiyaz süresi sonunda köprüyü kullanan araçlardan 2,79 milyar dolar, köprüyü kullanmayan araçlar karşılığında ise devletten 749 milyon dolar olmak üzere toplamda 3,54 milyar dolar gelir elde edeceği ifade edilmektedir (Avrasya Tüneli Geçiş Ücretine Yine Zam Geliyor, 2021: www.sozcu.com.tr).

Projede sözleşme gereği imtiyaz sahibine yıllık 25 milyon (günlük 68 bin) araç geçiş garantisi verilmekle birlikte bu rakamın her yıl binde beş oranında artırılacağı belirtilmiştir. Yine projenin tamamlandığı yıl 4 dolar olan araç geçiş ücretinin yıllık olarak ABD enflasyon verisi oranında güncelleneceği ifade edilmiştir. Geçiş ücretinin belirlenmesi noktasında ayrıca yıl içinde dolar alış kurunun %5 oranından daha fazla artış göstermesi durumunda o yıl için ücretlerin yeniden belirlenebileceği de Ulaştırma Bakanlığı'nca meclise sunulan soru önergesine cevaben aktarılmıştır. Bu kapsamda Avrasya Tüneli'nin faaliyete geçtiği yıldan bu yana kamu tarafından Türk ve Güney Kore ortaklı ATAŞ firmasına yapılan garanti ücreti ödemeleri 2017 yılı için 123.699.443 TL, 2018 yılında 155.684.443 TL, 2019 yılında 199.616.114 TL ve 2020 yılı için 494.160.161 TL şeklinde gerçekleşmiştir (Ekinci, 2021b; Avrasya Tüneli Geçiş Ücretine Yine Zam Geliyor, 2021: www.sozcu.com.tr).

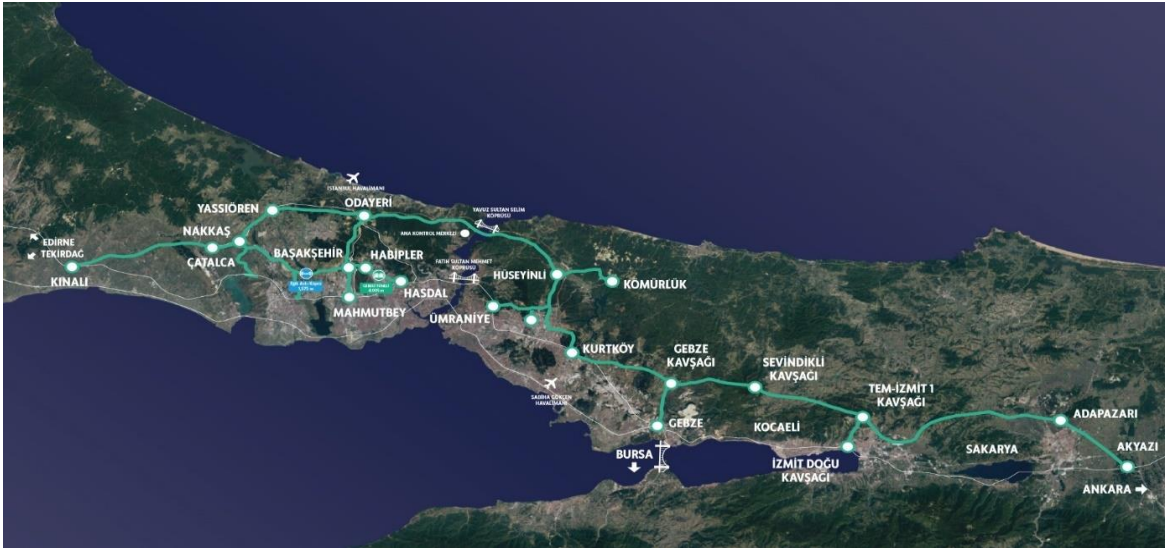
Kıtaları birbirine bağlayan dünyanın ilk iki katlı karayolu tüneli ve iki kıta arasındaki en kısa yol olma özelliklerini üzerinde barındıran Avrasya Tüneli yapım maliyeti her ne kadar yukarıda 1,2 milyar dolar olarak belirtilmiş olsa da 915 milyon dolar finansman ve 875 milyon dolar işletme ve bakım maliyeti de eklendiğinde toplam 3 milyar dolar seviyesinde bir maliyet ortaya çıkarken ihale bedeli 2,88 milyar dolar seviyesinde gerçekleşmiştir (Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı, 2022b). Maliyet hesabı bu şekilde değerlendirildiğinde ve garanti ücret ödemeleri hesaplama dışında tutulduğunda kamunun söz konusu projeyi %5,3 oranında daha az bir maliyetle özel sektöre ihale ettiği sonucuna ulaşılabilir. Kısaca işletme ve bakım maliyetleri de dahil edildiğinde kamu tarafından 3,035 milyar dolara inşa edip işletebileceği bir tüp geçit projesinin özel sektöre 2,883 milyar dolara inşa edilip işletilmesi sağlanmıştır.

2.1.3. Kuzey Marmara Otoyolu ve Yavuz Sultan Selim Köprüsü

Daha önce de belirtildiği gibi, Türkiye Cumhuriyeti hükümeti, özellikle enerji, madencilik, ulaşım ve sağlık sektörlerinde büyük projeleri finanse etmek için bir araç olarak YİD düzenlemelerini tercih etmiştir. Örneğin İstanbul'da Avrupa ile Asya'yı birbirine bağlayan ilk karayolu tüneli olan Avrasya Tüneli ve Osmangazi Köprüsü YİD modeliyle tamamlanmıştır. Türkiye'de hâlihazırda faaliyette olan bazı mega inşaat projeleri de bir YİD varyasyonunu temsil etmektedir. Bunlar arasında Çanakkale Köprüsü, İstanbul Havalimanı, Ankara Bilkent Sağlık Yerleşkesi, Ankara Etlik Entegre Sağlık Yerleşkesi ve Adana Entegre Sağlık Yerleşkesi bulunmaktadır. Kuzey Marmara Otoyolu ve Yavuz Sultan Selim Köprüsü projesi de YİD düzenlemesi ile finanse edilen son büyük çaplı girişimlerden bir tanesidir.

Kuzey Marmara Otoyolu Projesi İstanbul'un batısındaki Kınalı mevkiinden başlayarak; İstanbul, Kocaeli, Sakarya illerini kuzeyden kat edip, Sakarya'nın Akyazı ilçesi yakınlarında sonlanan ülkemizin en önemli kara ulaştırması yatırımlarındandır. Kınalı-Odayeri, Odayeri-Paşaköy ve Kurtköy-Akyazı olarak üç ana bölüm ve yedi kesim halinde 398 km uzunluğunda tasarlanan Kuzey Marmara Otoyolu'nun toplam uzunluğu 8. kesim olarak adlandırılan 45 km'lik Nakkaş-Başakşehir kesiminin de projeye dahil edilmesiyle toplam 443 km'ye ulaşmaktadır. Otoyolun bitirilen kesimleri 2016 yılından itibaren peyderpey hizmete sunulmuş ve Nakkaş-Başakşehir kesimi dışında otoyol tamamlanarak trafiğe açılmıştır.

Şekil 3: Kuzey Marmara Otoyolu



Kaynak: Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı, 2022b.

Projenin en önemli sacayağından birini oluşturan ve üçüncü boğaz köprüsü olarak da adlandırılan Yavuz Sultan Selim Köprüsü (YSS), İstanbul'un kuzey ucunda yer alan hibrit, kablolu bir asma köprüdür. Kuzey Marmara Otoyolu projesinin ayrılmaz bir parçası olarak inşa edilen köprü,

İstanbul'un Avrupa yakasını Asya yakasına bağlayan üçüncü bir köprü durumundadır. Tesis, 59 m genişliğiyle dünyanın en geniş ayrıca sekiz şeritli karayolu ve 1.408 m'lik iki şeritli demiryolu ile türünün en uzun asma köprüsüdür. Asma köprü için bir başka ilk ise 322 m'den fazla yüksekliğiyle yine kendi türünde dünyanın en uzun olan kuleleridir. YSS köprüsü, bu tür projeler için rekor bir süre olan üç yıldan biraz fazla bir zamanda tamamlanmıştır. 29 Mayıs 2013 tarihinde temelleri atılan köprünün 26 Ağustos 2016 tarihinde açılışı yapılmıştır. Yavuz Sultan Selim Köprüsü projesindeki yapının merkezinde lider proje şirketi ICA bulunmaktadır. Proje şirketi köprünün yanı sıra Kuzey Çevre Otoyolu'nun da sorumluluğunu üstlenmiştir. ICA, önde gelen bir Türk inşaat şirketi olan IC İçtaş ve İtalya'nın önde gelen müteahhitlerinden biri olan Astaldi S.p.A. Group tarafından kurulan bir ortak girişimdir. Yavuz Sultan Selim Köprüsü'nün yapım ve işletme aşamalarını kapsayan YİD anlaşmasının temel imtiyaz süresi 10 yıl 2 ay 20 gündür. Bu sürenin sonunda köprünün işletme hakları Ulaştırma Bakanlığı'na devredilecektir (Kaşka, 2019: 44-48).

YİD projeleri bağlamında hükümetlerin siyasi ve mücbir sebep risklerini üstlenmeleri ve üretilen mal ve/veya hizmetlere olan talebi garanti etmeleri beklenmektedir. Ancak YSS projesinde hükümet, genellikle özel sektör tarafından üstlenilen finansman riski, inşaat riski ve kullanılabilirlik riski için de sorumluluk üstlenmiştir (Kayhan ve Jenkins, 2016: 9). Mega projenin toplam maliyeti neredeyse 3 milyar dolar (2.992.712.784 dolar) idi. Proje, aralarında Garanti International N.V., Garanti Bankası, Halkbank, Türkiye İş Bankası, Vakıflar Bankası, Ziraat Bankası ve Yapı Kredi Bankası'nın da bulunduğu Hazine garantili bir grup Türk bankası tarafından 9 yıl vadeli 2,3 milyar dolar tutarında kredi ile finanse edilmiştir (Uner vd., 2018: 800).

Projenin ana garantörü, 'talep garantisi' olarak adlandırılan proje çıktısının belirli bir miktarını sağlamayı taahhüt eden Ulaştırma Bakanlığı'dır. Bu durumda talep garantisi, köprüden günlük 135.000 araç geçişi şeklindedir. Yetkili makam, her araç için imtiyaz sahibine 3,20 dolar ödemeyi kabul etmiştir. Bu, Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti'nin anlaşma süresi boyunca günde 432.000 dolar ödemeyi garanti ettiği anlamına gelmektedir ki yıllık 157.680.000 ve tüm imtiyaz süresi için 1.607.040.000 dolara denk gelmektedir. Böylece, Ağustos 2016'da bir günde sadece yaklaşık 38.000 araç köprüden geçerken, Türk makamları, o ay için YİD anlaşması kapsamındaki yükümlülüğünü yerine getirmek maksadıyla işletmeciyeye yaklaşık 10 milyon dolar ödeme yapmak durumunda kalmıştır (Gürses, 2017). Ayrıca yetkili makamlar tarafından, köprüden geçen günlük araç sayısının o zamandan bu yana 100.000'in üzerine çıktığı belirtilmiş olsa da yine de işletme sürecinin ilk birkaç yılında talep ve diğer mali garantiler dahil olmak üzere hükümet açısından önemli maliyetlerle sonuçlandığı söylenebilir. 2020 yılının ilk yarısı için Temmuz 2020'de 1 milyar 750 milyon TL garanti geçiş ücreti ödenen söz konusu projeye yılın kalan yarısı için de son olarak 2021 yılı başında 1,9 milyar TL'lik bir garanti geçiş ödemesinin daha yapıldığı sektör kaynaklarınca dile getirilmiştir (Aydilek, 2021). Kısaca YSS köprüsüne 2020 yılında ödenen garanti ücret miktarı 3,65 milyar TL'yi bulmuştur. Bu miktar 2019 yılında 3 milyar 50 milyon TL seviyelerinde idi. Yine Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulan soru önergeleri kapsamında verilen cevaplara göre 2017 yılında KDV

hariç 387 milyon 964 bin TL'lik bir ücret ödemesi yapılmıştır. 2016 yılındaki garanti ücret ödemesi ise 110 milyon 932 bin TL'dir (Tuncer, 2021; Ekinci, 2021a; Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı, 2018). Söz konusu yılda köprünün 126 gün işletildiği unutulmamalıdır. 2018 yılına ait garanti ücret ödemesine ilişkin bir rakama denk gelinmemesine rağmen ilgili yılda gerçekleşen araç geçiş sayısının 2017 yılı ile neredeyse benzer olduğu dikkate alındığında ortalama kurda meydana gelen artışta hesaba katılarak kabaca 500 milyon TL'lik bir ödemenin gerçekleştirildiği söylenebilir.

Projenin tamamı üzerinden bir maliyet hesabı yapıldığında ise yapım, finansman, işletme-bakım ve kamulaştırma maliyetleri toplamı 12,6 milyar Euro'yu bulmaktadır. Projenin tüm safhalarının toplam ihale bedeli ise 11,8 milyar Euro'dur (Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı, 2022b).

Kuzey Marmara Otoyolu İstanbul'un şehir içindeki ve mevcut boğaz köprülerindeki trafik yoğunluğunu azaltarak, araçların şehir içi trafiğine girmeden, yüksek standartlı, kesintisiz, emniyetli ve konforlu bir yol ile transit geçişini sağlamıştır. Sunmuş olduğu kesintisiz ulaşım imkânıyla, mal ve hizmetlerin zaman kaybı olmaksızın ekonomik hayata dâhil olmasını sağlamaktadır. Taşıtların seyahat sürelerinin azalmasıyla, akaryakıt ve beklemeden kaynaklanan ekonomik kayıpların önüne geçilmektedir.

İstanbul, Kocaeli ve Sakarya illerindeki sanayi bölgelerinin çevresinden geçen Kuzey Marmara Otoyolu sayesinde sanayi bölgelerinin otoyola doğrudan erişimleri temin edilmektedir.

İstanbul-İzmir Otoyolu ve TEM Otoyolu'na birkaç noktadan entegre olan Kuzey Marmara Otoyolu, ilerleyen zamanlarda Kınalı-Tekirdağ-Çanakkale-Savaştepe Otoyolu'na bağlandığında, ülkemizdeki ekonomik aktivitelerin en yoğun olduğu Marmara Bölgesinin etrafında yüksek standartlı bir otoyol ağı kurulmuş olacaktır.

Kuzey Marmara Otoyolu İstanbul Havalimanı'nın ulaşım ihtiyacına cevap veren en önemli karayolu akslarından olmasının yanında, üzerinden raylı sistemler geçecek şekilde tasarlanan Yavuz Sultan Selim Köprüsü'yle de kara, hava ve demiryolu ulaşım modlarının entegre edilmesi sağlanacak, böylece Asya ile Avrupa'yı birbirine bağlayan ülkemizin taşımacılık alternatifleri ve ticaret kapasitesi artacaktır.

Projenin en önemli unsuru olan YSS köprüsü, açılışından bu yana yarattığı etkiler bağlamında incelendiğinde özellikle sabah saatlerinde 15 Temmuz Köprüsü'nde %4 ila %29, Fatih Sultan Mehmet Köprüsü'nde (FSM) ise %3 ila %12 arasında değişen oranlarda seyahat sürelerinin kısaldığı ifade edilmektedir. Ayrıca ağır tonajlı araçların zorunlu olarak YSS köprüsünü kullanmaya başlamasıyla birlikte sabah ve akşam saatlerinde yoğun olan trafiğin FSM köprüsünde hissedilir şekilde azaldığı belirtilmektedir. Ağır tonajlı araçların 3. Köprüye yönlendirilmesiyle birlikte 1. Sınıf (binek) araçların da alternatif olarak daha çok FSM köprüsünü kullanma imkanı doğmuş bu da 15

Temmuz Şehitler Köprüsü'ndeki trafiği daha akıcı hale getirerek ortalama araç hızlarında %30 oranında bir artışa katkı sağlamıştır. Yine Ağır tonajlı araçların YSS köprüsünden daha akıcı şekilde geçiş imkanı bulması ve köprü geçiş süresinin kısılması ticaret ve taşımacılık kapasitesini artırarak ihracat ve ithalattaki zaman maliyetinin düşmesine katkıda bulunmuştur. (Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı, 2018).

Projeye ilişkin 2021 yılı tamamı ve 2022 yılı Ocak-Nisan ayları arası döneme ait garanti edilen ve gerçekleşen araç geçiş rakamları Tablo 4 ve 5'te gösterilmiştir.

Tablo 4'te 2021 yılı rakamları göz önünde bulundurulduğunda yıl içinde 359 milyon araç geçişi garanti edilmişken bu kapsamda 8,7 milyar TL'lik bir gelir garantisi yüklenici firmaya sunulmuştur. Ancak gerçekleşen rakamlar; araç geçişi bağlamında 50,8 milyonda, gelir bağlamında ise 1,2 milyar TL'de kalmıştır. Hazinesin sadece 2021 yılı için yüklenici firmaya ödediği garanti ücret farkı toplamda 7 milyar 538 milyon 282 bin 590 TL'yi bulmuştur. Türk Lirası cinsinden olan bu rakam dönemin 10 lira 40 kuruş olan ortalama Euro kuruyla hesaplandığında, döviz cinsinden 724,8 milyon Euro'ya denk geldiği de ifade edilebilir.

Tablo 4: 2021 Yılı Kuzey Marmara Otoyolu Araç Geçiş ve Garanti Sayıları

Kuzey Marmara Otoyolu	Kesim	Garanti Edilen		Gerçekleşen		Garanti Karşılama Oranı	
		Araç Sayısı	Gelir (KDV Hariç TL)	Araç Sayısı	Gelir (KDV Hariç TL)	Araç Sayısı	Gelir
Genel Toplam	1.Kesim	45.243.940	1.102.251.535	5.010.766	123.014.341	11%	11%
	2.Kesim	60.325.010	902.428.036	12.385.297	186.615.756	21%	21%
	YSS	49.275.000	1.409.995.012	13.806.847	350.109.889	28%	25%
	4. Kesim	72.628.430	1.907.678.694	10.523.989	281.208.426	14%	15%
	5. Kesim	52.292.455	1.627.088.017	821.868	25.905.969	2%	2%
	6. Kesim	34.861.515	1.314.685.233	5.483.673	210.634.471	16%	16%
	7. Kesim	44.425.696	482.115.346	2.805.414	30.470.431	0	0

Kaynak: Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı, 2022b.

Projenin KÖSİ mantığıyla hayata geçirilmesi sonucu 12,6 milyar Euro yerine 11,8 milyar Euro'ya tamamlanmış ve işletiliyor olduğu yukarıda belirtilmişti. Buradan hareketle 800 milyon Euro'luk bir tasarrufun sağlandığı hesaplaması yapılabilir. Projenin özel sektörcü 10 yıllık işletme hakkı süresine sahip oldu göz önünde bulundurulduğunda söz konusu maliyet tasarrufu yıllık 80 milyon Euro'ya denk gelmektedir. Oysa yukarıdaki geçiş ve garanti ücret hesaplaması dikkate alındığında yalnızca 2021 yılında imtiyaz sahibi firmaya hazine tarafından ödenen miktar 724,8 milyon Euro'yu bulmuştur. Bu rakam yıllık sağlanan maliyet tasarrufunun çok üzerinde olduğu gibi

10 yıllık süreçte sağlanan toplam maliyet tasarrufunun da (800 milyon Euro) neredeyse tamamını bir yıllık süreçte yok etmiştir.

Tablo 5: 2022 Yılı Ocak-Nisan Dönemi Kuzey Marmara Otoyolu Araç Geçiş ve Garanti Sayıları

Kuzey Marmara Otoyolu	Kesim	Garanti Edilen		Gerçekleşen		Garanti Karşılama Oranı	
		Araç Sayısı	Gelir (KDV Hariç TL)	Araç Sayısı	Gelir (KDV Hariç TL)	Araç Sayısı	Gelir
Genel Toplam	1.Kesim	13.264.236	533.694.937	995.009	40.034.800	8%	8%
	2.Kesim	17.685.540	436.942.259	2.542.540	62.816.464	14%	14%
	YSS	26.160.000	689.031.402	7.890.542	136.812.463	27%	20%
	4. Kesim	23.135.112	1.003.600.172	1.910.717	82.886.826	8%	8%
	5. Kesim	16.657.272	855.985.564	142.029	7.298.578	1%	1%
	6. Kesim	11.104.884	691.640.001	1.001.974	62.405.444	0,9%	0,9%
	7.Kesim	21.222.756	360.515.612	989.849	16.814.786	0	0

Kaynak: Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı, 2022b.

Tablo 5’te 2022 yılının ilk dört ayına ilişkin sağlanan garantiler incelendiğinde ise durumun 2021 yılından daha da kötü bir hal aldığı ortadadır. Garanti karşılama oranlarının daha da düşük düzeyde kaldığı 2022 yılının ilk dört ayında vaat edilen 4,5 milyar TL’lik geçiş ücretinin yaklaşık 409,1 milyonu otoyolu kullanan araçlardan tahsil edilebilmişken; hazine 2022 yılının ilgili döneminde imtiyaz sahibine toplam 4 milyar 161 milyon 340 bin 586 TL’lik bir ödeme yapmak durumunda kalmıştır. Söz konusu dönemde ortalama Euro kuru 15 lira 80 kuruş olarak dikkate alındığında ödenen bu rakam döviz cinsinden 263,4 milyon Euro’ya denk gelmektedir. Sonuç olarak 16 aylık zaman zarfında toplam 988,2 milyon Euro hazine tarafından garanti geçiş ücreti adı altında yüklenici firmaya ödenmiş ve KÖSİ modelinin tercih edilmesi neticesinde sağlanan 800 milyon Euro’luk tasarrufun tamamı bu zaman zarfında erimiştir.

Özetle, tablolar incelendiğinde gerek 2021 yılı gerekse de 2022 yılında taahhüt edilen araç geçiş rakamlarının oldukça uzağında kalındığı ve buna ilişkin olarak ödenen garanti ücretin de bir hayli yüksek olduğu göze çarpmaktadır. 2021 yılına ilişkin rakamlarda pandemi dönemine ait önlemler sonucu insan ve buna bağlı araç hareketliliğindeki kısıtlamaların etkili olduğu düşünülse de 2022 yılının ilgili dönemine ilişkin rakamlar incelendiğinde söz konusu dönemde herhangi bir kısıtlamanın da olmadığı göz önünde bulundurulduğunda garanti karşılama oranının daha da düşük seyretmesi dikkat çekmektedir.

Ayrıca 2022 yılına ilişkin rakamlar ilk dört aylık döneme ait olması sebebiyle 2021 yılının ilk dört aylık gerçekleştirmeleriyle (araç geçiş garantisi karşılama oranı sırasıyla: %10, %18, %25, %11,

%1, %11, %0) kıyaslandığında Yavuz Sultan Selim Köprüsü haricinde projenin bütün kesimlerinde düşüş olduğu gözlemlenmeye devam etmiştir. Yavuz Sultan Selim Köprüsüne ilişkin 2021 yılı ilk 4 aylık rakamlarında %25’lik bir geçiş garantisi karşılama oranı varken; 2022 yılının aynı döneminde bu oranın %27’ye çıktığı görülmüştür (Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı, 2022b). Bu karşılaştırmayı yapmadaki temel gaye Türkiye’de özellikle yaz aylarında artan insan hareketliliğinin rakamlar üzerindeki etkisini elemine etmektir. Yavuz Sultan Selim Köprüsünün yaz aylarında biraz daha fazla kullanılması neticesinde 2021 yılı toplam rakamı %28 çıkarken aynı yılın ilk 4 ayına ilişkin rakamın %25 olarak hesaplanmasında bu durumun etkili olduğu ifade edilebilir. Ancak projenin diğer kesimlerinde ise kullanım oranındaki düşüş mevsimsel etki arındırıldığında düşüş yıl ortalaması kadar keskin olmasa dahi ilk 4 aylık zaman dilimi karşılaştırmalarında da devam etmiştir. Bu nedenle kullanım miktarındaki düşüşünün bir kısmı mevsimsel hareketliliğe bağlanabilse de ülke ekonomisinin içinde bulunduğu durum ve hayat pahalılığının da insanları alternatif güzergahlara ittiği söylenebilir.

2.1.4. İstanbul-İzmir Otoyolu ve Osmangazi Köprüsü

Türkiye ekonomisinin en gelişmiş kesimi olan ve nüfusun önemli bir bölümünün yaşadığı İstanbul, Kocaeli, Yalova, Bursa, Balıkesir, Manisa ve İzmir illerinin yer aldığı Marmara ve Ege Bölgeleri, ülkemizin dünyaya açılan ihracat kapılarıdır. Gayri Safi Yurtiçi Hasılaya önemli katkı sağlayan bu bölgelerin ekonomik gelişimini sürdürebilmesi; tüm yatırımların altyapısını oluşturan yeni karayolu ulaşım projelerinin hayata geçirilmesi ile mümkündür. Yapımına 2010’da başlanan, 2015’ten itibaren peyderpey açılarak 2019 yılında tamamı hizmete sunulan İstanbul-İzmir Otoyolu bu kapsamda hayata geçirilen en önemli projelerdendir. Yap-İşlet-Devret finansman modeliyle inşa edilen İstanbul-İzmir Otoyolu, 384 km’si otoyol ve 42 km’si bağlantı yolu olmak üzere toplam 426 km uzunluğundadır. Otoyolun en önemli geçiş noktası ise İzmit körfezinin iki yakasını birbirine bağlayan Osmangazi Köprüsüdür.

Proje sayesinde özellikle ağır vasıta ağırlıklı yoğun trafiğe hizmet eden yolda; trafik güvenliğinin artması, seyahat süresinin kısaltılması ve yöredeki turizm ve sanayinin gelişmesi sağlanmak istenmiştir.

Proje ile trafiğin, güvenli ve rahat seyredebilmesi, Ege ve Marmara Bölgelerinin ulaşım altyapısının beklentileri karşılayabilmesi, sanayinin ihtiyaç duyduğu yeni yatırım alanlarının oluşturulması ve bölgedeki limanlar, demiryolu ve havayolu ulaşım sistemlerinin karayolu ulaşım projeleriyle entegrasyonu sağlanmıştır. Otoyol Projesi ile güzergâh 100 km kısalmış; 8,5 saat olan İstanbul-İzmir ulaşımı 3,5 saate inmiştir. Yerleşim yerlerinin içinden geçen ve mevcut devlet yolunda oluşan aşırı yoğunluk rahatlatılmıştır. Akaryakıttan ve zamandan önemli ölçüde tasarruf edilen proje ile ülke ekonomisine katkı sunulmaktadır. Akaryakıt, zaman ve amortisman giderleri azaltılarak ülkemizin en büyük gıda ihracatçısı konumundaki Ege Bölgesi’nden Avrupa’ya yapılan ihracata

büyük katkı sağlanmıştır. Güzergâh üzerindeki Balıkesir ve Manisa illeri, İstanbul ve Bursa çevresindeki bölge, kapasitesinin üzerine çıkmış; sanayi yatırımlarının yeni çekim alanı haline gelmiştir. Güzergâh çevresinde yer alan Eskişehir-Bozüyük-Bilecik bölgesinin gelişmekte olan sanayileşmesine ilave katkı sağlanmış; bölgede yeni yatırımların önü açılmıştır. Bursa'nın İstanbul ve İzmir'e olan mesafesi kısalmış; ulaşımın hızlanmasıyla şehrin ekonomisi ve turizmine katkı sağlanmıştır.

2023 yılında Gebze-Bursa-Balıkesir-Manisa-İzmir Devlet Yolu güzergahında yıllık ortalama günlük trafik (YOGT) değerinin 60.000 taşıt/gün (65.000 otomobil eşdeğer/gün) seviyelerine yükselmesi beklenmekte olup, şayet otoyol projesi hizmete açılmamış olsaydı bu yoğunluktaki trafikte yolun kapasitesi doyum noktasına ulaşacağından trafik akışında önemli derecede kesintiler meydana gelecek, ortalama seyahat hızı 50 km/saate inecek, dolayısıyla da seyahat süresi yaklaşık olarak 10 saate kadar çıkabilecekti (Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı, 2022b).

İstanbul ile İzmir arasında kesintisiz ulaşım sağlayan ve Dünyanın en büyük 4. Asma köprüsünü bünyesinde barındıran bu projenin yapım maliyeti 6 milyar dolar seviyesindeyken buna 4,6 milyar dolarlık finansman, 2,3 milyar dolarlık işletme ve bakım son olarak da 165 milyon dolarlık kamulaştırma maliyetleri eklendiğinde toplam maliyet 13,1 milyar doları bulmaktadır. Buna karşılık projenin ihale bedeli ise 10,4 milyar dolar seviyesindedir. Projenin toplam işletme süresi ise 22 yılla sınırlıdır (Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı, 2022b).

İzmit körfezinde Dilovası Dil Burnu ile Altınova Hersek Burnu arasına inşa edilen Osmangazi Köprüsü, 384 kilometrelik Gebze-Orhangazi-İzmir otoyolu projesinin en önemli yapıtaşlarından biri konumunda olduğu yukarıda belirtilmişti. Projenin bu kısmına ayrıca değinilmek gerekirse; uzunluğu yaklaşık 3 km (2.682 m) olan asma köprü sayesinde, körfezin karayolu ile dolanarak geçilmesinden doğan mesafe 90 km kısaltmakta ve bu sayede karayolu ulaşımı 1 saat 20 dakika, feribot ile ise yaklaşık 60 dakikada geçilebilen İzmit körfezi 6 dakikada geçilebilme imkanı sağlanmaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2016: 34). Bir kamu-özel sektör işbirliği yöntemi olan yap-işlet-devret mantığıyla hayata geçirilen proje yaklaşık 1,2 milyar dolarlık yatırım tutarına sahipken; imtiyaz sahibi firmaya günlük 40 bin (yıllık 14 milyon 600 bin) araç geçiş garantisi verilmiş durumdadır. Söz konusu projenin sözleşme süresi ise 7 yıl 2 ay 13 gün yapım, 15 yıl 5 ay 26 gün işletme olmak üzere 22 yıl 8 ay 8 gündür (Fuglsang, 2014: 4; Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı, 2021: 15; Emek, 2021). 1 Temmuz 2016 tarihinde trafiğe açılan köprü, ilk on günlük ücretsiz kullanım süresi boyunca günlük ortalama 100 bin araca hizmet vermişken 11 Temmuz itibarıyla söz konusu ayın sonuna dek günlük ortalama 6 bin araç köprüyü kullanmıştır. Bunun neticesinde faaliyete geçiş tarihi itibarıyla garanti ödemeleri kapsamında Osmangazi Köprüsünün kamuya olan haftalık ortalama maliyeti 10 milyon doları bulmuştur (Osmangazi Köprüsü Zarar Ettiriyor! Devletten Çıkan Para 20 Milyon Dolar, 2016: www.haberler.com). 2017 yılında da belirtilen garanti rakamlarının altında kullanımı gerçekleşen köprü için Hazine tarafından KDV hariç 1.613.905.221 TL ödeme

gerçekleştirilmiştir. Ancak 2021 yılına gelindiğinde projenin önemli bir kısmının artık garanti edilen geçiş sayılarını karşıladığını hatta üzerine çıktığını Tablo 6’da görmek mümkündür.

Tablo 6: 2021 Yılı Gebze-Orhangazi-İzmir Otoyolu Araç Geçiş ve Garanti Sayıları

Gebze-Orhangazi-İzmir Otoyolu	Kesim	Garanti Edilen		Gerçekleşen		Garanti Karşılama Oranı	
		Araç Sayısı	Gelir (KDV Hariç TL)	Araç Sayısı	Gelir (KDV Hariç TL)	Araç Sayısı	Gelir
Genel Toplam	1. Kesim	14.600.000	274.330.619	13.262.126	253.145.636	91%	92%
	2. Kesim	12.775.000	256.476.314	13.020.649	264.676.457	102%	103%
	3. Kesim	6.205.000	412.309.387	7.124.761	483.412.711	115%	117%
	4. Kesim	8.395.000	758.303.855	4.394.264	402.882.064	52%	53%
	Osmangazi	14.600.000	5.237.660.393	10.934.635	1.493.250.373	74,89%	29%

Kaynak: Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı, 2022b.

Projenin tamamına ilişkin 2021 yılı için verilen 6,9 milyar TL’lik garanti bedelinin, 2,9 milyar TL’si araç geçişlerinden, 4 milyar TL’lik bedel ise hazine tarafından karşılanmıştır. Yukarıda aktarılan proje yapım bedelleri ve ihale bedelleri tekrar hatırlanacak olunursa; finansman ile işletme ve bakım giderleri dahil olmak üzere devlete toplam maliyeti 13,1 milyar doları bulacak projenin özel sektöre 10,4 milyar dolara mal edilmesi 2,6 milyar dolarlık bir maliyet avantajı sağlamıştır. 22 yıllık işletme süresi göz önünde bulundurulduğunda söz konusu maliyet avantajı yıllık 118 milyon dolara denk düşmektedir. Buradan hareketle 2021 yılında ödenen 4 milyar TL’lik garanti ücretin ilgili yılda 8,87 TL olan ortalama dolar kuruyla birlikte değerlendirildiğinde (450,9 milyon dolar) Kuzey Marmara Otoyolundaki durum kadar olmasa da yine kötü bir yılı geride bıraktığı söylenebilir. Ayrıca KÖSİ tercihindan kaynaklı yıllık tasarrufun (118 milyon dolar) ise yaklaşık 4 katı bir zararın meydana geldiğini de ifade etmek gerekir.

Tablo 7: 2022 Yılı Ocak-Nisan Dönemi Gebze-Orhangazi-İzmir Otoyolu Araç Geçiş ve Garanti Sayıları

Gebze-Orhangazi-İzmir Otoyolu	Kesim	Garanti Edilen		Gerçekleşen		Garanti Karşılama Oranı	
		Araç Sayısı	Gelir (KDV Hariç TL)	Araç Sayısı	Gelir (KDV Hariç TL)	Araç Sayısı	Gelir
Genel Toplam	1. Kesim	4.320.000	134.058.922	2.581.146	80.098.539	60%	60%
	2. Kesim	3.780.000	125.333.943	2.484.207	82.369.158	66%	66%
	3. Kesim	1.836.000	201.485.901	1.054.453	115.717.548	57%	57%
	4. Kesim	2.484.000	370.565.260	727.833	108.578.771	29%	29%
	Osmangazi	4.320.000	2.559.521.455	2.788.764	476.264.777	64,55%	19%

Kaynak: Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı, 2022b.

2022 yılı ocak-nisan dönemine ilişkin verileri gösteren Tablo 7 incelendiğinde ise söz konusu yılın ilgili döneminde geçiş ve garanti karşılama oranlarının bir önceki yılın yaklaşık yarısı nispetinde kaldığı görülmektedir. 2022 yılının ilk 4 aylık dönemi 2021 yılının aynı dönemiyle (araç geçiş garantisi karşılama oranı sırasıyla: %69, %81, %75, %38, %50) kıyaslandığında ise Osmangazi Köprüsü haricinde projenin bütün kesimlerinde kullanım miktarında düşüş olduğu gözlemlense de 2021 yılının tamamının ortalamasıyla yapılan karşılaştırmadaki kadar sert bir düşüşün yaşanmadığı anlaşılmıştır. Bunun önemli bir nedeni olarak yine yaz aylarında ülkede gerek seyahat hareketliliğinin gerek yabancı turist gerekse de gurbetçi vatandaşların ziyaretinin artması gösterilebilir. Zira projeye ilişkin 2021 yılı yaz ayı kullanım rakamlarının önemli ölçüde yüksek seyrettiği ve verilen garanti miktarını birçok noktada arttığı yegane proje konumunda olduğunu ifade etmek yanlış olmayacaktır (Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı, 2022b).

Ancak mevsimsel etkilerden arındırıldıktan sonra halen kullanım sayısında yaşanan düşüşün devam etmesi durumun belirli ölçüde ekonomik temelli olduğunu da göstermektedir. 2022 yılında bozulan ekonomik dengeler ve TL’de yaşanan değer kaybıyla birlikte bilhassa geçiş ücretlerinin her ne kadar TL üzerinden alınıyor olsa da dövizde endeksli olması ve geçiş ücreti artışlarının tüketici gelir artışlarına kıyasla yüksek seviyede kalıyor olması; bunun yanında artan enerji ve akaryakıt fiyatlarıyla birlikte ulaşım tercihlerinde yaşanması muhtemel değişikliklerin kullanım sayılarındaki düşüşte önemli rol oynamış olabileceği düşünülmektedir. Zira 2021 yılında Osmangazi Köprüsü hariç projenin bütün kesimlerine toplamda verilen günlük 115 bin araç geçiş garantisi ve yıl içinde birinci ve ikinci altı aylık geçiş ücreti ortalaması alınarak yapılan hesaplama neticesinde garanti edilen ortalama gelir 4,65 milyar TL iken 2022 yılının Ocak-Haziran tarifesine göre yapılan hesaplamada aynı miktarda araç geçişi için taahhüt edilen garanti ödemesi yaklaşık 7,7 milyar TL’ye çıkmıştır. Buradan hareketle araç başına maliyetin 40 lira 50 kuruştan 67 TL’ye yükseldiği hesaplanabilir. Her ne kadar bir önceki yıla nazaran geçişlerde ve sağlanan gelirden azalış olsa da hazinenin söz konusu dönemde yaptığı 444 milyon 680 bin TL’lik garanti ödemesinin 2022 yılının ilgili döneminde dolar kuru ortalaması 14 TL olarak dikkate alınmasıyla döviz cinsinden ödenen garanti miktarının yaklaşık 31,7 milyon dolar olduğu hesaplanmaktadır. Yukarıda hesaplanan yıllık 118 milyon dolarlık maliyet tasarrufu 4 aya indirildiğinde ise 39,3 milyon dolar seviyesinde bir avantaj ortaya çıkmaktadır. Öyle ki geçiş sayılarında meydana gelen azalma ve bunun neticesinde hazine tarafından ödenen garanti geçiş ücret farkındaki artışa rağmen proje yine de 2022 yılının ilk dört aylık sürecinde avantajlı konumunu sürdürmektedir.

2.1.5. Ankara-Niğde Otoyolu

Edirne’den başlayarak, İstanbul ve Ankara üzerinden Güneydoğu’ya kadar uzanan otoyolun kesintisiz sağlanmasında önem arz eden Ankara-Niğde Otoyolu; 275 km ana gövde, 55 km bağlantı yolu olmak üzere toplam 330 km uzunluğundadır. Uluslararası erişimin yanı sıra ticari ve turistik

ulaşımı da kesintisiz kılacak olan otoyol, Ankara'nın güneyindeki Gölbaşı ilçesinden başlayarak Niğde ilinde bulunan Gölcük Köprülü Kavşağı'nda son bulmaktadır.

Yap-İşlet-Devret modeliyle inşa edilen Ankara-Niğde Otoyolu'nun Ankara-Acıkuşu Kavşağı arasında kalan 119 km'lik 1. Kesimi ile Alayhan Kavşağı-Gölcük Kavşağı arasındaki 59 km'lik 3. Kesimi 4 Eylül 2020 tarihinde, Acıkuşu Kavşağı-Alayhan Kavşağı arasında kalan 152 km uzunluğundaki 2. Kesim ise 16 Aralık 2020 tarihinde trafiğe açılmıştır.

Şekil 4: Ankara-Niğde Otoyolu



Kaynak: Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı, 2022b.

Ankara-Niğde Otoyolu çoğunlukla ağır vasıta trafiğine hizmet ederken yolda trafik güvenliği ile can ve mal emniyetinin sağlanması, seyahat süresinin kısaltılması ve bölge turizm ve sanayisinin geliştirilmesi amaçlanmıştır. Otoyolun hizmete sunulmasıyla; Marmara, Karadeniz, İç Anadolu, Akdeniz ve Güneydoğu Bölgelerini birbirine bağlayan otoyol ağı ve lojistik merkezler arasında kesintisiz ulaşım hizmeti tesis edilmiş, ürün ve hizmetlerin pazarlara hızlı ve güvenli erişimi sağlanmıştır. Tuz Gölü, Derinkuyu, Göreme ve Kapadokya gibi turizm merkezleri ile güney illerimizde yer alan diğer önemli turistik ve ticari bölgelere, güvenli ve konforlu ulaşım imkanı tesis edilmiştir.

Projenin tamamlanması ile Ankara-Niğde illeri arasında 4 saat 14 dakika süren seyahat süresi 2 saat 22 dakikaya inmiştir. Ayrıca, yolun fiziki ve geometrik standartlarının iyileşmesiyle taşıt işletme ve bakım giderleri de önemli ölçüde azaltılmış, trafik güvenliğinin artmasıyla kazaların önüne geçilerek, artan taşıt hacminin mevcut yolların kapasitesine yaptığı etkilerin giderilmesiyle de trafik güvenliği ve bakım hizmetlerinin sürdürülebilir olması sağlanmıştır.

Edirne’den Niğde’ye kadar kesintisiz bir karayolu ulaşım ağının en önemli parçalarından biri olan ve Ankara-Niğde arasını 2 saat kısaltan bu otoyol projesinin maliyeti 1,3 milyar yapım maliyeti olmak üzere diğer maliyetlerle birlikte (finansman, kamulaştırma, bakım-onarım) toplam 2,8 milyar Euro’yu bulmuştur. Buna karşılık projenin ihale bedeli ise 2,3 milyar Euro’dur. Yapımına 2018 yılında başlanan proje 17 Aralık 2020 tarihinde hizmete geçmiştir. Toplam uzunluğu 330 km olan otoyolun işletme hakkı 15 yıl 4 ay süreyle ihaleyi alan firmada bulunmaktadır. Otoyolun 2021 yılına ait garanti edilen ve gerçekleşen araç geçiş sayıları ve gelire ilişkin bilgiler Tablo 8’de görülebilir.

Tablo 8: 2021 Yılı Ankara-Niğde Otoyolu Araç Geçiş ve Garanti Sayıları

Ankara-Niğde Otoyolu	Kesim	Garanti Edilen		Gerçekleşen		Garanti Karşılama Oranı	
		Araç Sayısı	Gelir (KDV Hariç TL)	Araç Sayısı	Gelir (KDV Hariç TL)	Araç Sayısı	Gelir
Genel Toplam	1. Kesim	12.410.000	858.212.447	1.965.048	137.551.663	16%	16%
	2. Kesim	8.395.000	678.313.745	365.027	30.135.836	4%	4%
	3. Kesim	6.570.000	212.998.167	2.701.737	88.560.760	41%	42%

Kaynak: Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı, 2022b.

2020 yılı sonu itibariyle faaliyete geçen otoyolun 2021 yılı garanti geçiş rakamları incelendiğinde otoyolu kullanan araç sayısının birinci yıl itibariyle düşünülenlerden oldukça düşük seviyelerde kaldığı Tablo 8’den anlaşılmaktadır. Özellikle Acıkuyu kavşağı-Alayhan kavşağı arasında kalan 152 km’lik otoyola ilişkin (projenin ikinci kesimi) yıllık garanti edilen 8,3 milyon araç geçişinin yıl sonu itibariyle 365 binde kalması garanti karşılama oranını %4 gibi çok düşük bir seviyede bırakmış ve buna ilişkin garanti edilen yıllık 678 milyon 313 bin 745 TL’nin yalnızca 30 milyon 135 bin 836 TL’si otoyolun söz konusu kesimini kullanan araçlardan tahsil edilebilmiştir. Proje 2021 yılı özelinde bütünü itibariyle değerlendirildiğinde ise; toplamda 27 milyon 375 bin yıllık araç geçiş garantisi verilmişken, gerçekleşen araç geçiş sayısı 5 milyon 31 bin 812’de kalmıştır. Bunun karşılığında 1 milyar 749 milyon 524 bin 359 TL ücret garantisi verilmiş ve otoyolu kullanan araçlardan sadece 256 milyon 248 bin 259 TL’si tahsil edilebilmiştir. Kalan 1 milyar 493 milyon 276 bin 100 TL ise 2021 yılında hazine tarafından karşılanmıştır. Yukarıda verilen inşaat ve işletme maliyetlerine tekrar değinmek gerekirse; kamu tarafından yapılırsa 2,8 milyar Turo gibi bir rakama mal olacak olan projenin özel sektörcü 2,3 milyar Euro’ya hayata geçirildiği ifade edilmişti. Buradan hareketle 500 milyon Euro’luk maliyet avantajı 15 yıl 4 aylık işletme süresine bölündüğünde yıllık 32,6 milyon Euro’luk bir tasarrufa denk gelmektedir. 2021 yılı ortalama Euro kuru 10 lira 40 kuruş olarak dikkate alındığında söz konusu yılda hazine tarafından işletme hakkı sahibine ödenen para 143,5 milyon Euro’yu aşmaktadır. Kısaca, 2021 yılında Ankara-Niğde otoyolu projesindeki garanti ücret ödemeleri yaklaşık 5 yıllık (4,5 yıl) maliyet tasarrufunu eritmiştir.

Tablo 9: 2022 Yılı Ocak-Nisan Dönemi Ankara-Niğde Otoyolu Araç Geçiş ve Garanti Sayıları

Ankara-Niğde Otoyolu	Kesim	Garanti Edilen		Gerçekleşen		Garanti Karşılama Oranı	
		Araç Sayısı	Gelir (KDV Hariç TL)	Araç Sayısı	Gelir (KDV Hariç TL)	Araç Sayısı	Gelir
Genel Toplam	1. Kesim	3.672.000	388.855.001	394.865	41.815.186	11%	11%
	2. Kesim	2.484.000	307.343.121	79.689	9.859.859	3%	3%
	3. Kesim	1.944.000	96.509.207	467.956	23.231.492	24%	24%

Kaynak: Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı, 2022b.

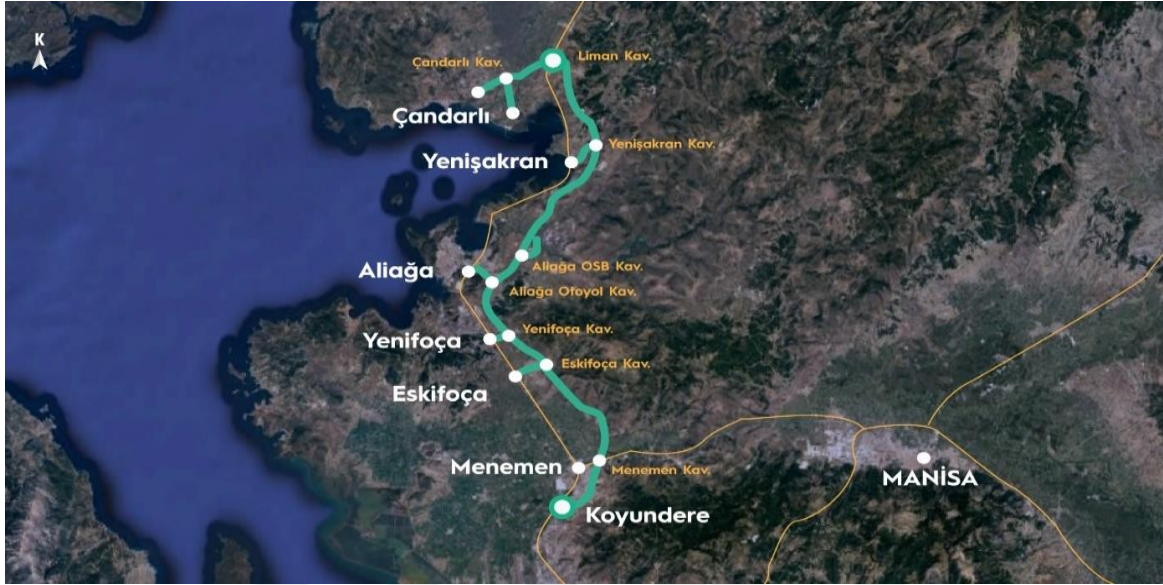
Tablo 9’da ise Ankara-Niğde otoyolu projesine ilişkin 2022 yılının ilk dört aylık garanti edilen ve gerçekleşen araç geçiş sayıları yer almaktadır. 2021 yılı ile kıyaslandığında tıpkı önceki projelerde olduğu üzere garanti karşılama oranlarında yaklaşık yarı yarıya bir düşüş göze çarpmaktadır. Söz konusu düşüşten yaz aylarında meydana gelen mevsimsel hareketliliğin arındırılması amacıyla 2021 yılının ilk dört aylık dönemi (araç geçiş garantisi karşılama oranı sırasıyla: %12, %3, %32) ile 2022 yılında ortaya çıkan rakamlar kıyaslandığında tıpkı önceki projelerde olduğu gibi düşüşün yine var olduğu anlaşılmaktadır (Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı, 2022b). Buradan ayrıca projenin birinci ve ikinci kesimlerinde yaşanan kullanım düşüşünün daha çok mevsimsel etkiden kaynaklı olduğu anlaşılmakla birlikte ekonomik şartlarında bir ölçüde etkili olduğu ifade edilebilir. Ülkedeki enflasyonist ortam ve bir önceki yıl araç başına ortalama 63,95 TL olan geçiş ücretinin 2022 yılının ilk altı aylık dönemi için 97,87 TL’ye yükselmesi önemli bir ekonomik neden olarak gösterilebilir. 2022 yılının ilgili döneminde garanti edilen 792 milyon 707 bin 329 TL’nin sadece 74 milyon 906 bin 537 TL’si otoyolu kullanan araçlardan tahsil edilebilmişken; kalan 717 milyon 800 bin 702 TL’lik tutar ise yine hazine tarafından karşılanmıştır. 2022 yılı Ocak-Nisan dönemi ortalama Euro kuru 15,80 TL olarak göz önünde bulundurulduğunda zarar miktarı 45,4 milyon Euro civarında hesaplanabilir. Buradan hareketle projenin yıllık tasarruf miktarı olan 32,6 milyon Euro’nun yaklaşık %45’inden daha fazla bir oranda zarar 2022 yılının henüz ilk dört ayında gerçekleşmiştir. Bu kapsamda projenin ilk bir buçuk yılı özelinde dışsal faydalar dahil edilmeden yapılan fayda-maliyet hesaplamalarında maliyet yönü ağır basmakta olan bir otoyol olarak faaliyet gösterdiği söylenebilir.

2.1.6. Menemen-Aliğa-Çandarlı Otoyolu

Tarih boyunca birçok medeniyete ev sahipliği yapan İzmir, günümüzde de ülkemizin üçüncü büyük metropolü ve önemli bir fuar merkezi olarak tarihsel misyonunu, kültürel ve turistik mirasını, ticari hareketliliğini korumaktadır. İzmir’in sinai ve ticari bakımdan önde gelen ilçelerinden Aliğa; PETKİM, TÜPRAŞ, demir-çelik fabrikaları, gemi söküm tesisleri, akaryakıt dolum tesisleri, gübre ve kâğıt fabrikaları gibi önemli ekonomik tesislere ev sahipliği yapmaktadır. Bu kapsamda; bölgede kuzey-güney yönündeki ağır tonajlı ve yoğun yük trafiğinin yanı sıra doğu-batı yönündeki turistik

trafiğin de kent içine girmesi, yolların kapasite ve konforunu olumsuz yönde etkileyip, etkin bir kent içi trafik yönetimi sağlanmasını zorlaştırınca bu yoğun trafiğe daha yüksek standartlı bir ulaşım sistemiyle hizmet vermek zorunlu hale gelmiştir.

Şekil 5: Menemen-Aliğa-Çandarlı Otoyolu



Kaynak: Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı, 2022b.

İzmir-Aliğa ve devamındaki Çandarlı arasındaki karayolu ulaşımının otoyol kalitesiyle tesis edilmesi için 22 Şubat 2020 tarihinde hizmete giren Menemen-Aliğa-Çandarlı Otoyolu 56 km'si otoyol, 40 km'si bağlantı yolu olmak üzere toplam 96 km uzunluğundadır. İzmir-Aydın, İzmir-Urla-Çeşme ve İzmir Çevre Otoyolu'nun devamı niteliğinde 2x3 şeritli inşa edilen Menemen-Aliğa-Çandarlı Otoyolu, İzmir-Çanakkale Devlet Yolu'na paralel ilerleyerek, Aliğa Organize Sanayi Bölgesi'nin batısından geçmekte, ülkemizin en büyük limanlarından olması planlanan Çandarlı Limanı'nın otoyol ağına entegrasyonunu sağlamaktadır. Otoyol projesi kapsamında inşa edilen çelik arkeolojik köprü, Neonteikhos Antik Kenti'ne giden yolun ve çevresindeki tarihi eserlerin korunmasını sağlaması bakımından da önemli bir niteliktedir.

Menemen-Aliğa-Çandarlı Otoyolu; İzmir'in, Aliğa ve Çandarlı Limanı'na yüksek standartlı yollarla bağlantısını sağlayarak, mevcut şehir içi yollar üzerinden sağlanan kuzey-güney yönlü ağır vasıta trafiği otoyol ağına alınmak suretiyle İzmir, Menemen ve Aliğa'nın şehir içi trafiğini rahatlatmaktadır. Çandarlı'ya kadar uzanan otoyol ile; İzmir'in çevre yollarının kuzey aksı da tamamlanmış, seyahat süresi kısalmış, zaman ve akaryakıttan tasarruf edilerek ülke ekonomisine katkı sağlanmıştır. İstanbul – Bursa – İzmir Otoyolu'nun da daha etkin kullanılmasını sağlayan otoyol ile ayrıca, İzmir-Ankara, İzmir-İstanbul Hızlı Tren projeleri de desteklenecektir.

Kuzey Ege’de ticaret, sanayi ve turizm bölgeleri arasında kesintisiz ulaşım hizmeti sunan bu proje sayesinde Çandarlı Limanına ve Aliğa’ya hızlı erişim sağlanarak bölgenin lojistik gücü artırılmıştır. Yapım maliyeti 454 milyon Euro olan projenin diğer giderlerle birlikte toplam maliyetinin 756,1 milyon Euro’yu bulduğu hesaplanmıştır. Projenin ihale bedeli ise 586,8 milyon Euro’dur. 2017 yılında inşaatına başlanan 96 km’lik proje 22 Şubat 2020 tarihinde tamamlanmış ve 10 yıl süre ile ihaleyi alan firmaya işletme hakkı verilmiştir.

Tablo 10: 2021 Yılı Menemen-Aliğa-Çandarlı Otoyolu Araç Geçiş ve Garanti Sayıları

Menemen- Aliğa- Çandarlı Otoyolu	Garanti Edilen		Gerçekleşen		Garanti Karşılama Oranı	
	Araç Sayısı	Gelir (KDV Hariç TL)	Araç Sayısı	Gelir (KDV Hariç TL)	Araç Sayısı	Gelir
Genel Toplam	12.775.000	593.989.154	2.919.987	137.113.701	23%	23%

Kaynak: Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı, 2022b.

Tablo 10, Menemen-Aliğa-Çandarlı otoyolunun 2021 yılına ait verilen garanti ve gerçekleşen araç geçiş sayılarını göstermektedir. Söz konusu yıl için 12 milyon 775 bin araç geçiş ve bunun karşılığı olarak da 593 milyon 989 bin 154 TL gelir garantisi sunulmuşken; gerçekleşen araç geçiş sayısı 2 milyon 919 bin 987’de, buradan sağlanan gelir de 13 milyon 113 bin 701 TL’de kalmıştır. Yani taahhüt edilen geçiş ve ücret garantilerinin karşılama oranı %23 düzeyindedir. Bu noktada ilgili yılda taahhüt edilen araç geçiş rakamından 9 milyon 855 bin 013 adet daha az araç geçişi sağlanmasından dolayı ortaya çıkan 456 milyon 875 bin 453 TL garanti gelir farkı hazine tarafından karşılanmıştır.

Kamu tarafından yapılsa işletme maliyetleri de dahil edildiğinde toplam maliyeti 756 milyon 171 bin 531 Euro’yu bulacak olan projenin özel sektörçe 586 milyon 833 bin 678 Euro’ya mal edilmesi 169 milyon 337 bin 854 Euro’luk bir maliyet tasarrufu sağlanmasına olanak vermiştir (Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı, 2022b). Söz konusu tasarruf miktarı, rakamsal açıdan örneklemedeki diğer projelerle kıyaslandığında düşük gibi görünse de gerek projenin toplam maliyetine oranlandığında %28,9 ile en yüksek oranlı tasarruf sağlanan proje olması gerekse de işletme süresi itibarıyla (10 yıl) yıllık olarak 16,9 milyon Euro’ya denk gelmesi bakımından önemlidir. Yukarıda 2021 yılı için belirtilen ve hazine tarafından ödenen garanti gelir farkı ilgili yıl Euro kuru ortalaması ile döviz cinsinden 43,9 milyon Euro’ya denk gelmektedir. Kısaca projenin KÖSİ modeli ile tamamlanması neticesinde 10 yıllık süreçte sağlanan 169,3 milyon Euro’luk tasarrufun %25’inden fazlası 2021 yılında erimiştir.

Tablo 11: 2022 Yılı Ocak-Nisan Dönemi Menemen-Aliğa-Çandarlı Otoyolu Araç Geçiş ve Garanti Sayıları

Menemen-Aliğa-Çandarlı Otoyolu	Garanti Edilen		Gerçekleşen		Garanti Karşılama Oranı	
	Araç Sayısı	Gelir (KDV Hariç TL)	Araç Sayısı	Gelir (KDV Hariç TL)	Araç Sayısı	Gelir
Genel Toplam	3.780.000	269.135.753	682.219	48.573.693	18%	18%

Kaynak: Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı, 2022b.

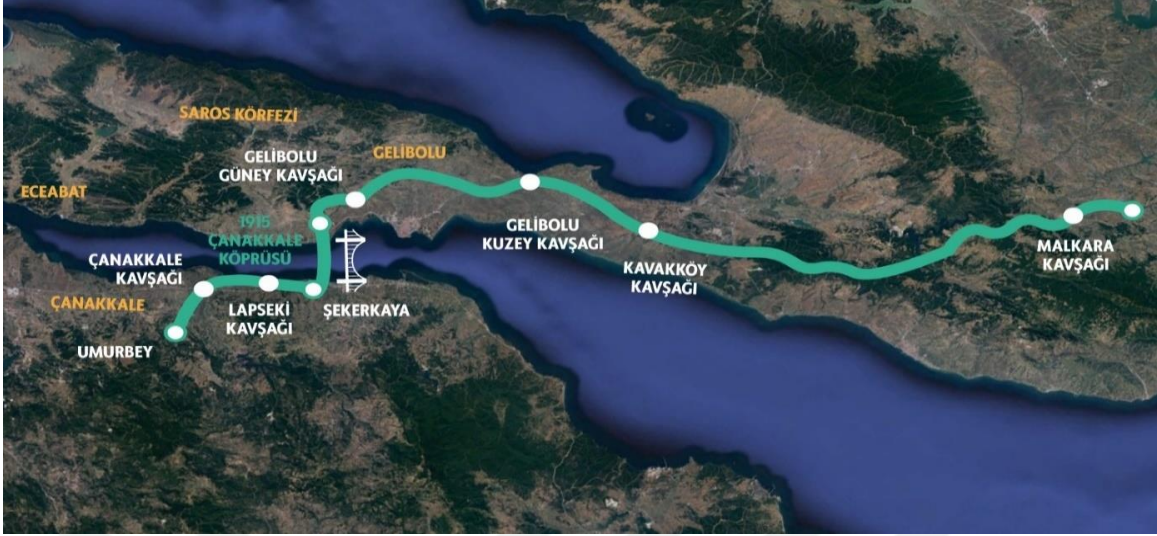
İlgili projenin 2022 yılı Ocak-Nisan ayları arası dönemi kapsayan gelir ve geçiş garantisi rakamlarını gösteren Tablo 11 incelendiğinde ise bir önceki yıl %23 olan garanti karşılama oranlarının %18 seviyesine düştüğü anlaşılmaktadır. Ancak analize konu diğer projelerden farklı olarak Menemen-Aliğa-Çandarlı Otoyolu projesine ilişkin 2022 yılında yaşanan bu düşüşün tamamen mevsimsel etkiden kaynaklanmaktadır. Çünkü 2021 yılı ilk dört aylık araç geçiş garantisi karşılama oranı tıpkı 2022 yılının ilk dört ayında olduğu gibi ortalama %18 olarak hesaplanmaktadır.

2022 yılının ilk dört ayı için hazine tarafından 220 milyon 562 bin 060 TL'nin imtiyaz sahibi firmaya ödendiği tablodaki verilerden hesaplanabilir. Söz konusu miktarın ortalama kur ile 13,9 milyon Euro'ya denk geldiği düşünüldüğünde ve projeden sağlanan tasarrufun 4 ay üzerinden 5,6 milyon Euro olması itibarıyla 2,5 katlık bir maliyet aşımının söz konusu olduğu söylenebilir. 2021 yılı rakamlarındaki maliyet aşımı ise 2,6 kat seviyesinde gerçekleşmişti.

2.1.7. 1915 Çanakkale Köprüsü ve Malkara-Çanakkale Otoyolu

Gelibolu-Lapseki arasında uzanan 1915 Çanakkale Köprüsü, köprü'nün yaklaşma viyadükleri de dahil edildiğinde toplam 4608 metre uzunluğa erişmektedir. Ayrıca Avrupa yakasında Malkara Kavşağı ile köprüye bağlanan Gelibolu Güney Kavşağını içeren bölüm ile Anadolu yakasında Lapseki Kavşağı ve Çanakkale kavşağı arasındaki bölümü kapsayan ve bölgenin uluslararası otoyol ağına entegrasyonunu sağlayan Malkara-Çanakkale otoyolu ise 89 km otoyol, 12 km bağlantı yolu, 2 viyadük ve 12 kavşaktan oluşmaktadır. Kınalı-Savaştepe arasında yapılan otoyolun orta kesimindeki bu 89 km'lik proje Trakya ile Anadolu'dan gelen otoyolu, Çanakkale Boğazı'nda dünyanın en uzun orta açıklıklı asma köprüsüyle birleştirmektedir. Proje, Türkiye'nin ulusal kalkınma hamlesinin belgesi niteliğindeki "Vizyon 2023 Master Planı"nda öngörülen yurt dışında karayollarının iyileştirilmesi hedefinde önemli bir rol oynamaktadır. Karayolunda mevcut bölünmüş devlet yoluna kıyasla yaklaşık 40 km'lik kısalma sağlanacakken, bayram ve tatil dönemlerinde saatlerce sürebilen feribot bekleme süreleri ile yaklaşık 1,5 ila 5 saati bulan Çanakkale Boğazı'nı geçiş süresi, altı dakikaya indirmektedir.

Şekil 6: Malkara-Çanakkale Otoyolu



Kaynak: Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı, 2022b.

Avrupa ülkeleri, Balkanlar özellikle de Yunanistan ve Bulgaristan ile ticari ilişkilerin yanı sıra kültürel etkileşimi de olumlu etkilemesi beklenen proje “Kınalı-Tekirdağ- Çanakkale-Savaştepe Otoyolu”nun, “Gebze-İzmir Otoyolu”na Balıkesir civarında bağlanması ile İzmir, Aydın, Antalya gibi turizm merkezlerinin Avrupa ülkeleri ile arasındaki mesafeyi kısaltarak turizm sektöründe gelişme sağlaması planının yanı sıra İstanbul’un, Avrupa ve Anadolu arasında üstlendiği ağır transit trafik yükünü hafifleterek Batı Anadolu boyunca halen İstanbul merkezli batı-doğu aksı üzerinde yoğunlaşan trafik yükünün Marmara Denizi’nin Batı kıyısından Güney yönüne doğru dengelenmesini sağlama amaçlarını da barındırmaktadır.

Proje’nin hizmete girmesiyle birlikte, taşıt işletme maliyetleri ve yolculuk süresi açısından kazanımlar da sağlanacaktır. Yük taşıyan araçların ulaşım kısıtlamasının kalkmasıyla ithalat ve ihracatımızdaki zaman maliyeti azalacaktır. Söz konusu otoyol aynı zamanda ‘Bir Kuşak Bir Yol Projesi’ kapsamında, Türkiye’nin öncülük ettiği ‘Orta Koridor’ girişiminin bir parçası olarak, Pekin’den Londra’ya kesintisiz bir ticaret yolu oluşturma hedefine doğrudan katkıda bulunacaktır.

Dünyanın en geniş açıklıklı asma köprüsü olan 1915 Çanakkale köprüsünü de içinde barındırarak feribotlarla saatleri bulan Çanakkale-Gelibolu geçişini 6 dakikaya düşüren bu büyük projeye 2018 yılında başlanmış 18 Mart 2022 tarihinde ise tamamlanarak hizmete açılmıştır. Yapım maliyeti 2,5 milyar Euro olan projenin finansman, bakım-onarım ve kamulaştırma gibi maliyetlerde dahil edildiğinde toplam maliyetin 4,1 milyar Euro’ya ulaştığı hesaplanmaktadır. Buna karşılık projenin ihale bedeli ise 3,4 milyar Euro’dur. Proje için özel sektöre verilen işletme süresi ise 12 yıl 2 ay ile sınırlıdır (Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı, 2022b).

Tablo 12: 2022 Yılı Mart-Nisan Dönemi 1915 Çanakkale Köprüsü Araç Geçiş ve Garanti Sayıları

1915 Çanakkale Köprüsü	Garanti Edilen		Gerçekleşen		Garanti Karşılama Oranı	
	Araç Sayısı	Gelir (KDV Hariç TL)	Araç Sayısı	Gelir (KDV Hariç TL)	Araç Sayısı	Gelir
Genel Toplam	1.440.000	365.099.950	83.689	11.355.880	%6	%3

Kaynak: Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı, 2022b.

Tablo 12, 18 Mart 2022 tarihinde açılışı yapılan projenin 18.03.2022-18.04.2022 tarihleri arasında kapsayan geçiş/gelir garanti ve gerçekleşme rakamlarını göstermektedir. Bu kapsamda projenin faaliyete geçişi itibarıyla ilk bir aylık süreçte araç geçiş garanti karşılama oranının %6; gelir garantisi karşılama oranının ise %3 seviyesinde kaldığı anlaşılmaktadır. İnşaat-işletme ve bakım maliyetleri toplamda 4,1 milyar Euro’yu bulan buna karşılık 3,4 milyar Euro’ya ihale edilmesi sonucu 146 aylık işletme süresi toplamında 700 milyon Euro’luk bir tasarruf imkanı sağlayan projenin aylık bazda değerlendirildiğinde yaklaşık 4,8 milyon Euro’luk tasarrufa denk geldiği kabaca hesaplanabilir. Yine Tablo 12 dikkate alındığında bir aylık süreçte hazine tarafından ödenen garanti ücret farkı miktarının Türk Lirası cinsinden 353,7 milyon TL’ye döviz cinsinden ise 22,3 milyon Euro’ya denk geldiği hesaplaması yapılabilir. Buradan hareketle projenin aylık bazda sağladığı tasarruf miktarının yaklaşık 5 katı (4,6) oranında bir zararın ilk aydan ortaya çıktığını söylemek mümkündür. Bu hesaplama ilgili projeyi içsel fayda ve maliyetler bağlamında maliyetli projeler kapsamına sokmaktadır.

2.2. Dünyada Ulaştırma Sektöründeki Bazı Kamu-Özel Sektör İşbirliği Uygulamaları

Tarihsel olarak Anglo-Sakson ülkelerinde geliştirildiği kabul edilen kamu-özel sektör işbirliği uygulamaları kamusal hizmetlerde ve politikalarda yenilikçi bir görüş olarak kabul edilmektedir. Aradan geçen süreç içinde bu yenilikçi hizmet sunum yöntemi Avrupa, Asya, Afrika ve başka bölgelerdeki birçok ülkeye yayılmış durumdadır. Geleneksel olarak, kamu altyapı varlıklarını ve hizmetlerini gerek geliştirmek gerekse de genişletmek için hem kamu hem de özel sektör kaynaklarının en iyi şekilde kullanılmasına ön ayak olmak için kurulan kamu-özel sektör işbirlikleri özellikle 20. yüzyılın sonları ve 21. yüzyılın başlarında dünya genelinde hükümetlerin farklı KÖSİ düzenlemeleri ile önemli ölçüde bu modeli kullanma eğiliminde olduklarını göstermektedir. Türkiye’deki sürece benzer şekilde dünyada geleneksel olarak KÖSİ modellerinin yatay altyapı yatırımları (yollar, köprüler, tüneller) için kullanılırken; yakın döneme gelindikçe sivil binalar, hastaneler, hapishaneler ve öğrenci yurtları da dahil olmak üzere dikey altyapıyı finanse etmek için de kullanılmaya başlandığı görülmektedir (Batjargal ve Zhang, 2022: 2).

Tablo 13: KÖSİ Yatırım Tutarı/GSYH Oranlarına Göre Ülkelerin Sıralaması

	2003	2019	2020
1.	ABD	Çin	Çin
2.	Çin	ABD	ABD
3.	Japonya	Hindistan	Hindistan
4.	Almanya	Japonya	Japonya
5.	Hindistan	Almanya	Almanya
6.	Rusya	Rusya	Rusya
7.	Fransa	Endonezya	Endonezya
8.	Birleşik Krallık	Brezilya	Brezilya
9.	Brezilya	Birleşik Krallık	Fransa
10.	İtalya	Fransa	Birleşik Krallık
11.	Meksika	Meksika	Türkiye
12.	Endonezya	İtalya	İtalya
13.	İspanya	Türkiye	Meksika
14.	Kanada	Güney Kore	Güney Kore
15.	Güney Kore	İspanya	Kanada
16.	Sudi Arabistan	Kanada	İspanya
17.	İran	Sudi Arabistan	Sudi Arabistan
18.	Türkiye	İran	Avustralya

Kaynak: Presidency of the Republic of Turkey Investment Office, 2021: 7.

Tablo 13 incelendiğinde dünya genelinde ülkelerin KÖSİ uygulamalarına ekonomileri içinde verdikleri önemin yıllar itibariyle nasıl değiştiği hangi ülkelerde başvuru sıklığının arttığı ya da azaldığı izlenme imkanı bulmaktadır.

Tablo 13'e göre özellikle gelişmiş ekonomilerin günümüze yaklaştıkça KÖSİ uygulamalarına verdikleri ağırlığın düştüğü ve bu ülkelerin yerini geliştirmekte olan ekonomilere bıraktığı anlaşılmaktadır. Tablo daha detaylı incelendiğinde ise 2000'li yıllarda toplam ekonomisi içinde KÖSİ uygulamalarının ağırlığındaki artışın en fazla olan ülkenin 7 sıra birden yükselen Türkiye olduğu anlaşılmaktadır. Gelişmiş ya da geliştirmekte olan birçok ülke ekonomisi içinde belirli dönemlerde önemli ağırlığı olan KÖSİ uygulamaları sıklıkla geleneksel kamusal hizmet sunumu yöntemleriyle karşılaştırılarak sağladıkları avantaj veya oluşturdıkları maliyet bakımından sıklıkla tartışmalara konu olmuşlardır. Öyle ki bu tartışmalar akademik alana da taşınmış ve bu alanda yapılan birçok çalışmaya önyak oluşturmuştur. Bu kapsamda araştırmaya konu uluslararası çalışmaların önde gelenlerinden bazıları aşağıda verilmiştir. Söz konusu çalışmalarda daha çok geleneksel yöntemler ve KÖSİ projeleri kıyaslamaya tabi tutulmuşken inceleme konusu yatırımların verileri yetkili organlardan veya denetim raporlarından elde edilmiştir. Elde edilen bu veriler

istatistiksel veya ekonometrik bir analizden ziyade daha çok göreceli kıyaslama metoduyla karşılaştırılarak birtakım çıkarımlar yapılmıştır.

2000 yılında İngiltere’de Birleşik Krallık Ulusal Denetim Ofisi (NAO) tarafından Hazine Görev Gücüne yaptırılan bir araştırmada o döneme yakın zamanlarda tamamlanan 21 KÖİ projesinin maliyet performansları incelenmiştir. Ulaşılmak istenen sonuç bu tür projelerin inşasında hangi finansman tipinin kullanılmasının daha avantajlı olduğunun saptanmasıydı. Araştırma sonucunda KÖİ modelleri ile yapılan altyapı projelerinin geleneksel yöntemlerle sunulan altyapı projelerine göre %17’lik bir maliyet tasarrufu sağladığı bulgusuna ulaşılmıştır. Ancak bu bulgu veri seti küçüklüğü nedeniyle istatistiksel olarak anlamlı bulunmamıştır. NAO 2009 yılında yine KÖİ’lere ilişkin daha kapsamlı yürüttüğü bir çalışmada ise 114 projeyi inceleyerek bunların 78’inin (%69) zamanında teslim edildiğini, 74’ünün (65) ise bütçe kısıtlamaları dahilinde tamamlandığını ifade etmiştir. Bulgular Birleşik Krallık’taki KÖİ teslim performansının, KÖİ yöntemlerine ve KÖİ teslim süreçlerine ilişkin standartlaştırılmış sözleşme belgelerine aşinalıkla birlikte sürecin son on yılda iyileştiğini ifade etmiş fakat KÖİ modelleri ile geleneksel tedarik yöntemlerinin performansları arasında doğrudan bir karşılaştırma yapılmamıştır. Aynı şekilde merkezi İngiltere’de bulunan bir danışmanlık şirketi olan Mott MacDonald 2002 yılında yaptığı araştırmada Birleşik Krallıkta 39’u geleneksel 11’i ise KÖİ yöntemiyle tamamlanarak teslim edilen 50 altyapı projesini incelemiştir. Şirket, KÖİ projelerinin geleneksel yöntemlerle hayata geçirilen projelere nazaran %50 maliyet tasarrufu sağladığı bulgularına ulaşsa da KÖİ projelerinin veri setinde az sayıda örneklem teşkil etmesi nedeniyle maliyet performansı farklılıklarının istatistiksel olarak anlam ifade etmediğini iddia etmiştir (Ramsey ve Asmar, 2020: 3-4).

Allen Consulting Group (2007), Avustralya’daki Altyapı Ortaklıkları (IPA) için 21 KÖİ projesine karşı geleneksel olarak satın alınan 33 projeye ilişkin proje performansı hakkında kapsamlı bir araştırma çalışması yürütmüştür. Bu rapordaki proje türleri sosyal, ulaşım, bilgi teknolojisi ve su projelerini içermektedir. Raporda yazarlar bu projeler için maliyet ve zamanlama aşımalarını tartışarak tedarik döngüsündeki farklı aşamalar için sonuçları karşılaştırmıştır. KÖİ projelerinde, geleneksel olarak tedarik edilen projelere göre %14,8’e karşılık %1,2’lik bir ortalama maliyet aşımının yaşandığı ortaya konulmuştur. Benzer şekilde, KÖİ projelerinde ortalama %-3,4’ük bir program değişikliği yaşanırken (ortalama olarak KÖİ projelerinin daha erken teslim edildiğini gösterir); geleneksel olarak tedarik edilen projeler için ortalama program aşımı %23,5 şeklindedir. Araştırmadan elde edilen ana bulgu, Avustralya’daki KÖİ projelerinin geleneksel emsalleriyle karşılaştırıldığında üstün maliyet ve zamanlama performansı sergilemesidir. Daha sonra Raisbeck vd. (2010), Allen Consulting Group (2007) çalışmasından elde edilen kamuya açık maliyet ve program verileri üzerinde kapsamlı bir istatistiksel analiz yürütmüştür. Bu karşılaştırmadan elde edilen ana bulgular, maliyet performansındaki farklılıkların, geleneksel olarak satın alınan projelere kıyasla KÖİ’ler için istatistiksel olarak olumlu olduğunu göstermiştir ancak, KÖİ’lerin geleneksel

olarak tedarik edilen projelerden farklı bir şekilde zamanlama performansı göstermediği için program performansının istatistiksel olarak önemsiz olduğu ortaya çıkmıştır.

Bain (2010), Avrupa’da KÖSİ modelleri ile tamamlanan ulaşım altyapı projelerine ilişkin yaptığı araştırmada 14 farklı projeyi inceleyerek maliyet aşımalarını araştırmıştır. Bulgular KÖSİ projelerinde ortalama maliyet aşımı %13 seviyesindeyken; geleneksel tedarik yöntemleri ile hayata geçirilen projelerde bu oranın %25 olduğunu göstermektedir. Çalışma sonucunda Avrupa ülkeleri altyapı projelerinde maliyet bazlı bakıldığında KÖSİ’lerin üstün bir proje teslim yöntemi olduğu belirtilmiştir. Bunun aksine Blanc-Brude vd. (2009), geleneksel yöntemlerle hayata geçirilen otoyol projeleri ile KÖSİ modelleriyle satın alınan Avrupa Birliği’ndeki otoyol projelerinin kıyasladığı çalışmada, projeler arasındaki ilgili teknik ve coğrafi farklılıkları kontrol ettikten sonra, KÖSİ otoyolları için ön inşaat maliyeti tahminlerinin geleneksel yöntemlerle satın alınan otoyollardan yaklaşık %20 daha yüksek olduğu sonucuna varmıştır. Yine Leigland (2018)’de de KÖSİ projelerinin genel olarak beklentileri karşılayamadığı ifade edilmekte ve özellikle gelişmekte olan ülkelerde KÖSİ projelerini tasarlama, geliştirme, uygulama ve düzenleme rollerini yerine getirebilecek bir hükümet varsa ancak bu durumda geleneksel yöntemlerin yanı sıra KÖSİ modellerinin kullanılmasının daha iyi olacağını söylemenin abartı olmayacağı ifade edilmiştir.

Son olarak, Avrupa Sayıştay’ı 2018 yılında proje süreçlerinin çeşitli aşamalarında AB tarafından ortak finanse edilen 12 KÖSİ projesini denetlemiştir. Denetlenen projeler arasında Yunanistan’dan 3 ulaşım projesi, İspanya’dan 2 ulaşım projesi ve İrlanda’dan 1 ulaşım projesi yer almaktadır. Denetlenen projelerden özellikle Yunanistan ve İspanya’da, satın alma ve inşaat süreçleri açısından önemli gecikmeler yaşandığı sonucuna varılmıştır. Yunanistan ve İspanya’da yaşanan inşaat maliyeti aşımalarının talep ve fayda eksikliği ile uygun olmayan risk dağılımından kaynaklandığı ifade edilmektedir (Valila, 2020: 8-9).

Sonuç olarak mevcut ampirik araştırmalar, KÖSİ modellerinin geleneksel kamu alımlarıyla karşılaştırıldığında maliyet ve faydalarının veya KÖSİ’lerin geleneksel olarak satın alınan projelerden sistematik olarak daha üstün görüldüğü ya da bunun tersinin de geçerli olduğu durumlar hakkında henüz kapsamlı bir perspektif sunamamıştır. Ancak analizlerin çeşitli kısıtlar dahilinde yapıldığı göz önünde bulundurulmalıdır. Karşılaşılan önemli kısıtlardan ilki örnek vaka sayısındaki yetersizlikken; bazı durumlarda vakaların karmaşıklığı da veri seti oluşturmada engel yaratan unsurlar arasında sayılmaktadır. Ayrıca veri gizliliği diğer bir önemli kısıt olarak araştırmacıların karşısına çıkmaktadır. Herhangi bir bireysel proje hakkında çok sayıda bilgi ve veri vardır ancak, özellikle KÖSİ projelerine ilişkin verilere erişim, ticari gizlilik ya da farklı nedenlerden dolayı genellikle sınırlıdır. Veri toplama ve raporlama gereksinimleri de KÖSİ ve geleneksel olarak tedarik edilen projeler arasında önemli ölçüde farklılık gösterir. Bu nedenle her iki proje türü için maliyetler, varlık ve hizmet kalitesi hakkında aynı verileri bulmak mümkün olmayabilmektedir (Valila, 2020: 9). Bu kapsamda aşağıdaki başlıklar altında bazı ülkelerde KÖSİ modelleri kullanılarak

tamamlanmış veya en azından tasarlanmış büyük çaplı ulaştırma altyapı projelerine yer verilmiştir. Söz konusu projelerin seçiminde daha çok yakın coğrafyadaki ve benzer büyüklükteki projelerin seçimine özen gösterilmeye çalışılmıştır. Bu nedenle daha çok Avrupa kıtasında hayata geçirilen uygulamalara yer verilmiştir. Seçilen örneklerle yer verilmesindeki temel amaç ise ilgili ülkelerde bu tarz projelerin yapım ve işletme aşamalarında ne tür kriterlere ve prensiplere önem verildiğinin anlaşılmasına çalışılmasıdır.

2.2.1. M6 Otoyol Projesi

Birmingham Kuzey Destek Yolu olarak da adlandırılan M6 ücretli otoyolu İngiltere'nin ilk paralı otoyolu olarak 2003 yılında hizmete girmiştir. NEC M6 4. kavşağını Birmingham bölgesinde bulunan Wolverhampton'daki M6 11A kavşağına bağlayan, 43 kilometre uzunluğa ve 6 şerit genişliğine sahip otoyol sıfırdan tasarla-yap-finance et ve işlet modeli kapsamında inşa edildiğinden Birleşik Krallıkta Özel Finansman Girişimi olarak da nitelendirilmektedir (Liyanage ve Romero, 2015: 144).

Birmingham merkezinde bulunan mevcut otoyolun tıkanıklığını gidermek ayrıca yeni iş ve yerleşim alanları geliştirmek amacıyla 1980 yılında tasarlanan M6 otoyolunun ilk olarak geleneksel yöntemlerle (kamusal tedarik) inşa edilmesi planlansa da daha sonra özel finansmanla yapılmasına karar verilmiştir. Bunun nedeni olarak 1988 yılında otoyol projesine ilişkin yapılan itiraz ve soruşturmalar gösterilmiş ancak soruşturma sonuçları kamuoyu ile paylaşılmamıştır. Bu bağlamda proje, kamu tarafında Ulaştırma Bakanlığı ve Kara Yolları Ajansı, özel kesim tarafında ise Midland Expressway Ltd. (MEL) sorumluluğunda CAMBBA olarak bilinen özel bir inşaat şirketi tarafından inşa edilmeye başlanmıştır (Boles ve Liyanage, 2013: 64; PPIAF, 2009).

M6 otoyol projesinin KÖSİ modeli ile hayata geçirilmesine karar verilmesinde, ilgili dönemde hükümetin kamu mülkiyetindeki varlıkları gözden geçiriyor ve birçoğunun özelleştiriliyor olması önemli etkenlerden bir tanesi olmuştur. Bu bakımdan M6 ücretli otoyolu, altyapının özel sektör tarafından daha verimli yönetilebilecek olması ayrıca devlete olan bakım onarım gibi doğrudan maliyetlerin azaltılması hususunda bir test imkanı yaratmaktaydı. Temel amacın kamuya olan maliyetin azaltılması olması ana motivasyon kaynağı olmamakla birlikte özel sektörün hizmet sunma uzmanlığından faydalanmakta hedeflenmekteydi (Boles ve Liyanage, 2013: 66).

Otoyol her ne kadar 1980 yılında planlanmış olsa da o dönemde yaşanan durgunluk zaman çizelgesini ertelemiş, daha sonra 1984 yılında hükümet bir kamu projesi olarak (geleneksel tedarik yöntemleri ile) teklifi kamuoyuna sunmuştur. İtirazlar ve 1988 yılında açılan soruşturma neticesinde 1990 yılında proje KÖSİ modeliyle ihale edilmiştir. Yine 1990'ların başında yaşanan durgunluk, ayrıca 1994 ve 1997 yıllarında yeniden soruşturma ve birtakım yasal zorluklar takvimin tekrar ertelenmesine yol açmış ve bu süreç 1999 yılında yüksek mahkemenin CO/4553/98 numaralı davaya

ilişkin verdiği kararlarla aşılabilmektedir. Nitekim projenin inşası ve işletmeye alınması, ekonominin istikrarlı ve ekonomik büyümeye güvenin olduğu bir dönemde gerçekleştirilmiştir (Boles ve Liyanage, 2013: 66-67).

İhale sürecinde hükümet yenilikçi bir bakış açısı sunma gayretiyle yol tasarımı ve bunun yanında araç tipi ve geçiş dönemine (hafta içi-hafta sonu) ilişkin ücret sistemine karar verilmesini teklif verenlere açık bırakmıştır. Bu yöntem sürecin rekabetçi bir diyalogla tamamlanmasına da olanak sağlamıştır. İhale sonucunda imtiyaz sahibi, imtiyaz süresi boyunca ilgili otoyol hizmet alanlarıyla birlikte proje tesislerinin tasarımını, inşasını, tamamlanmasını ve finansmanını, işletimini ve bakımını yapma hak ve yükümlülüğüne sahiptir. Ayrıca bunu, devlet fonlarına veya garantilerine başvurmadan, maliyeti ve riski kendisine ait olmak üzere yapması beklenmektedir. Yine Hükümet, işletmecinin yükümlülüklerini yerine getirememesi durumunda imtiyazı değiştirme hakkını saklı tutmuştur. İmtiyaz sözleşmesi bağlamında geri ödeme yöntemi doğrudan geçiş ücretlerine dayanmaktadır. Geçiş ücretleri bu kapsamda projenin kendi kendini finanse etmesini sağlamak içindir. Bu gelirin alıcısı doğrudan özel şirkettir. (Boles ve Liyanage, 2013: 68).

Tablo 14: M6 Ücretli Otoyolu Risk Paylaşımı

Riskler							
Tasarım ve İnşaat	Tamamıyla Özel		X				
Bakım		X					
İşletme			X				
Ticari gelir		X					
Finansal		X					
Düzenleyici							X
Mücbir Sebep						X	

Kaynak: Boles ve Liyanage, 2013: 69.

Tablo 14'te de görüldüğü üzere imtiyaz sözleşmesinde risk paylaşımı yapılırken otoyolun tasarım dahil bakım, inşaat ve işletmesine ilişkin risk imtiyaz sahibinin olmakla birlikte ticari gelirde yine kendisine aittir. Hükümet ise bu noktada tamamen düzenleyici bir rolde bulunmakta ve inşaat sürecinde kamusal otoriteler tarafından istenebilecek değişikliklere göre ortaya çıkabilecek riskleri üstlenmektedir.

Projenin ön değerlendirme, performans kriterlerinin ölçülmesi ve özel bir finansmanla çözümünün benimsenmesi noktasında kamu sektörü karşılaştırmacı metot olarak kullanılmıştır. Performans ölçütleri olarak belirlenen hususlar ise şu şekildedir (Boles ve Liyanage, 2013: 69);

- Zaman içinde ölçülen ve alternatif ücretsiz yol ile karşılaştırılan trafik yoğunluğu,
- Yolculuk süreleri,
- Araç kullanımı – kullanıcı türleri (ticari veya hususi araç) ve yoğunluğu,

- Güvenlik – ücretli yollardaki kaza oranları,
- Çevresel etki – gürültü ve hava kalitesi, peyzaj, biyolojik çeşitlilik,

Söz konusu kriterler sözleşmede performans ölçütü olarak belirlenmiş olsa da bunların ölçüldüğünü gösteren herhangi bir kanıt bulunmamaktadır. Aynı zamanda belirlenen kriterlerle uyumsuzluk durumunda herhangi bir cezai yaptırım da söz konusu değildir. Bu nedenle Kara Yolları Ajansı tarafından (Boles ve Liyanage, 2013: 69);

- Daha hızlı yolculuk süresi ve daha fazla güvenlik sunan alternatif bir rota,
- Hali hazırda mevcut olan ulaşım ağında rahatlama sağlanması durumunda projenin başarı kriterlerini yerine getirdiği varsayılmaktadır.

Ancak projenin tamamlanmasından 2013 yılına değin açıklanan rakamlar orijinal M6 otoyolundaki trafiğin KÖSİ modeli ile yapılan M6 ücretli otoyolunun açılmadan önceki yoğunluğuna yaklaştığını göstermiştir. Ayrıca M6 ücretli otoyolunun günlük 70.000 araçlık kapasitesinin sadece %50’lik kısmının kullanılması ve gelirlerin beklenenden %7 daha düşük seviyede kalması projenin kar etmesini de engellemiştir. Açılıştan sonraki ilk üç ayda günlük 45.000 araç ortalaması tutturarak ücretli otoyolun 2011 yılındaki ortalama günlük kullanıcı sayısı 35.000 seviyelerinde kalmıştır. Bu kapsamda imtiyaz sahibi firmaya sadece 56 milyon sterlin kazanç sağlarken 41 milyon sterlin civarında bir zarar ortaya çıkarmıştır (Boles ve Liyanage, 2013: 70).

2.2.2. Attica Ücretli Otoyolu

Atina çevre yolu olarak da bilinen Attica ücretli otoyolu 70 km boyunca uzanan ve Attica bölgesindeki 70 belediyeyi birbirine bağlayan bir karayoludur. Trans Avrupa ağının bir parçası durumunda olan bu otoyol her yönde 3 trafik ve bir acil durum şeridi ile Atina metropolünün ulaşımında belkemiğini oluşturmakla beraber her yıl milyonlarca insanın kullandığı bir yoldur (Liyanage ve Romero, 2015: 144).

Konsept olarak ilk kez 1963 yılında ortaya atılan proje finansman eksikliği ve yüksek maliyet beklentileri nedeniyle rafa kaldırılmıştır. Daha sonra modern olimpiyat oyunlarının 100. yıldönümünde ülkelerinde düzenlenmesini sağlamak amacıyla 1990’ların başında Yunanistan Bayındırlık Bakanlığı yap-işlet-devret sözleşmesi yoluyla projenin finansmanını benimsemiştir. Bu kapsamda 1992 yılında ihaleye çıkılmış ancak ihale sonucunda sözleşme 1996 yılında imzalanabilmiştir. Proje inşaatı için “Attiki Odos İnşaat Ortak Girişimi” ve “Attikes Diadromes S.A” imtiyaz sahibi olmaya hak kazanan iki firma olmuştur. Sözleşmeye göre proje bitiş tarihi olarak 2004 yılı belirlenmiştir. 1997 yılında inşaat çalışmalarına başlanmış ve otoyol kısım kısım trafiğe açılmıştır. Trafiğe ilk açılış Mart 2001’de gerçekleşmiş ve yeni Atina Uluslararası Havalimanı’na hizmet vermeye başlamıştır. Son bölüm ise 2004 yılında trafiğe açılmıştır. Attica Otoyolu,

zamanında ve bütçe dahilinde inşa edilmiş ve 2004 Atina Olimpiyat Oyunları için çok önemli olan teslim tarihine yetiştirilmiştir (Halkias vd., 2013: 31-34).

Ağırlıklı olarak binek araçlara hizmet veren otoyol, kullanıcılarına temelde işe gidip gelme hizmeti verme yanında Atina Uluslararası Havalimanı'na ve iki ana ulusal karayoluna (NR Atina-Selanik ve NR Atina-Korint-Patras) bağlantı sağlamaktadır. Ek olarak liman, demiryolu ve ulusal karayollarına bağlantı sağladığı için birçok büyük lojistik şirketin, merkezini ücretli otoyolun batı kesimine taşımasına/kurmasına yol açmıştır (Halkias vd., 2013: 32).

Günlük trafik yoğunluğu ortalaması hizmete açıldığı 2004 yılında 231.000 araç seviyesindeyken, 2009 yılında 307.000 seviyesine kadar yükselmiş, ardından mali krizinde etkisiyle 2009'da 281.000 seviyesine gerilemiştir. Bu rakamlar ilgili dönemde Atina bölgesindeki trafiğin yaklaşık %6 ila %10'una denk gelmektedir. Hali hazırda günlük ortalama kısa ve uzun yolculuklar için 250.000'den fazla kullanıcıya hizmet veren otoyol bu konuda tahminleri %30'dan fazla aşmış durumdadır (Harito ve Morello, 2011).

Yunan yetkililer ile Avrupa Komisyonu arasında imzalanan 1994-1999 Topluluk Destek Çerçevesi (CSF II) anlaşması kapsamında ulaşım ile ilgili altyapının geliştirilmesinde özel sektör ortaklıklarının en üst düzeye çıkarılması taahhüt edilmiştir. Atina çevre yolu da ulaştırma alanında hibrit sistemle (KÖSİ) yapılacak ilk proje konumundaydı. Yunan hükümeti proje risklerinin çoğunu özel sektöre devretme gayreti içinde olsa da inşaat zorlukları, emsal nitelikte tamamlanmış ya da başlanmış herhangi bir projenin olmayışı yine trafik yoğunluğu ve kullanıcıların ödemeye hazır oldukları geçiş ücretlerinin yeterli getiriye sağlayamayacağı düşüncesi gibi faktörler güçlü bir kamu desteğini gerekli kılmaktaydı (PricewaterhouseCoopers, 2005).

Proje finansmanı Avrupa Komisyonu Yapısal Uyum Fonları, özel sermaye, krediler ve devlet katkıları şeklinde belirlenmişken; ortaya çıkan 1,3 milyar Euro'luk inşaat maliyetinin %33'ü Yunan devletinin katkısı, %16'sı özel sermaye, %51'i ise krediler (%9 ticari banka, %42 Avrupa Yatırım Fonları) vasıtasıyla karşılanmıştır (Halkias vd., 2013: 34).

1996 yılının mart ayında belirlenen ve Yunan meclisi tarafından Mayıs 1996 yılında onaylanan sözleşmeye göre imtiyaz süresi, inşaat süresi de dahil en fazla 25 yıl olarak belirlenmişken; imtiyaz sahibi firmanın %13,1'lik öz kaynak getirisine ulaşması durumunda sözleşme daha erken bir sürede sonlandırılabilir. Sözleşme yapısı incelendiğinde inşaat sürecinde devlet garantisinin, işletme sürecinde ise özel sektör garantilerinin ön plana çıktığı Tablo 15'te görülmektedir (Halkias vd., 2013: 34).

Tablo 15: Attica Ücretli Otoyolu Risk Paylaşımı

Riskler	Tamamıyla Özel							Tamamıyla Kamu
Tasarım ve İnşaat			X					
Bakım		X						
İşletme		X						
Ticari gelir		X						
Finansal			X					
Düzenleyici						X		
Mücbir Sebep						X		
Arazi Edinimi							X	
Çevre					X			

Kaynak: Halkias vd., 2013: 35.

İşletme periyodu boyunca performans değerlendirmelerinden sorumlu kurum bağımsız mühendislik şirketleri olarak belirlenmiştir. Performans kriteri olarak belirlenen unsurlar ise Tablo 16’da gösterilmiştir.

Tablo 16: Attica Ücretli Otoyolu Performans Kriterleri

Öge	Planlanan Hizmet Düzeyi
Olay durumunda müdahale süresi	20 dk.
Kullanıcılar için tehlike oluşturan ekipman hasarı için onarım süresi	Eylem 12 saat içinde başlayacak
Diğer ciddi ekipman hasarları için onarım süresi	Eylem 24 saat içinde başlayacak
Her Ücretli İstasyonda ortalama bekleme süresi Seviye A: 0 ile 120 saniye arasında bekleme süresi Seviye B: 120 saniyenin üzerinde bekleme süresi	Bekleme Süresi B Düzeyi, İşletmecinin kontrolü dışındaki istisnai durumlar dışında, yılda 90 saati geçmemelidir.

Kaynak: Halkias vd., 2013: 36.

Ayrıca Attica ücretli otoyolu, karbon ayak izi değerlendirmesini, paralı yolun operasyonel faaliyetlerinin küresel ısınma üzerindeki etkisini anlamada çok güçlü bir araç olarak görmektedir. Bu bağlamda şirket, ölçüm cihazları kurmuş ve karbon ayak izinin hesaplamalarını yapmaktadır (Mandalozis vd., 2012).

2.2.3. Horgos-Pozega Ücretli Otoyolu

Sırbistan Cumhuriyeti sınırlarında yer alan Horgos-Pozega ücretli otoyol projesinin toplam uzunluğu 323 km'dir. Yeni bir otoyolun finansman ve inşası, mevcut yarı otoyol bölümünün üzerindeki ikinci anayolun finansmanı ve inşası ve de halihazırda mevcut olan bir otoyol bölümünün devralınmasını içeren bir proje olduğundan üç aşamalı bir yapıya sahiptir. Projenin birinci aşaması, Belgard-Pozega güzergahında bulunan ve Sırbistan'ı Karadağ ve Bosna Hersek'e bağlayan E-763 adında yeni bir otoyolun finansman, tasarım, inşaat, işletme ve bakım hizmetlerini; ikinci aşaması, Horgos-Novi Sad arasında mevcut olan 107 km. uzunluğundaki E-75 otoyolunun genişletilmesi için

finansman, tasarım, inşaat, işletim ve bakımını; üçüncü aşaması ise Navi Sad-Belgrad şehirleri arasında mevcut ve yeni yapılmış olan 68 km. uzunluğundaki otoyolun işletme ve bakımını kapsamaktadır (Vajdic ve Mladenovic, 2013: 49).

İhale prosedürü 2003 yılında İmtiyaz Yasasına uygun olarak hazırlanmış ve uygulanmıştır. Horgos Pozega otoyolunun inşaatı, işletmesi ve bakımı için imtiyaz verilmesi kararı ise 2005 yılında alınmıştır. İhaleyi, FCC Construction S.A. ve Alpine Mayreder Bau GmbH'den oluşan İspanyol-Avusturya konsorsiyumu kazanmıştır. FCC, İspanya'nın en büyük inşaat şirketlerinden biridir ve dünya çapında projeler yürütmektedir. İmtiyaz yönetimi alanında altyapı projeleri ve hizmetleri için bir dizi hizmet sunmaktadır. Alpine ise FCC grubunun bir parçası ve Avusturya'daki en büyük ikinci inşaat şirkettir. Uluslararası rekabetçi satın alma mevzuatına tam uyumlu olarak gerçekleştirilen ihale prosedürü toplamda 18 ay sürmüştür (Vajdic ve Mladenovic, 2013: 50).

Bireysel (ulusal ve uluslararası) kullanıcılar, karayolu ile yük taşımacılığını yaygın olarak kullanan yerel endüstri ve nakliye şirketleri, yeni otoyolun ana potansiyel kullanıcılarıydı. Önerilen otoyol, batı Sırbistan'dan Belgrad'a ve kuzey Sırbistan'a yolcu ve mallar için hızlı bir bağlantı sağlayacak ve bunun tersi de geçerli olacaktı. Otoyol aynı zamanda Karadağ ve Adriyatik kıyısına daha iyi bir bağlantı sağlayacaktı (Vajdic ve Mladenovic, 2013: 51).

Projenin temel amacı otoyolun birinci ve ikinci aşamasına ilişkin (Belgrad-Pozega ve Horgos-Novi Sad) ikinci anayol için finansman sağlamaktır. Bir diğer amaç ise projenin 2. ve 3. Aşamalarında mevcut olan yarı otoyolun finansal fizibilitesini desteklemektir. Özellikle devletin kredi yükümlülüklerinin artmış olması ve yeni kredi alma konusunda IMF tarafından sınırlandırmaya tabi tutulması projenin kamu-özel sektör işbirliği yoluyla finanse edilmesine yol açmıştır (Vajdic ve Mladenovic, 2013: 51).

Projenin ihale sürecinden feshine kadar gerçekleşen olaylar silsilesi ise kronolojik olarak şu şekildedir; Haziran 2005'te Sırp Hükümeti Horgos-Pozega projesi imtiyazı için kamu ihalesini duyurmuştur. Ocak 2007'de FCC ve Alpina'nın İspanya-Avusturya konsorsiyumu en iyi teklifi veren olarak açıklanmış, imtiyaz prosedürü Altyapı Bakanı'na devredilmiştir. Mart 2007'de Basında, hükümetin arazi kamulaştırmasına ilişkin belgeleri imtiyaz sahibine teslim etmekte geciktiği iddiaları konuşulmaya başlanmıştır. Nisan 2007'de AP Voyvodina Parlamentosu Başkanı alenen Voyvodina Özerk Bölgesi'nin Horgos-Pozega KÖİ sözleşmesini iptal edeceğini ilan etmiştir. Eylül 2007'de Ekonomi Bakanı hükümete, imtiyaz sahibinin tüm proje için banka garantisi sağlayamaması nedeniyle KÖİ sözleşmesinin iptal edilmesini önermiş aynı ay Sırbistan Hükümeti, imtiyaz sahibinin sözleşmenin iptalini kabul etme talebini reddetmiştir. Aralık 2008'de ise imtiyaz sahibi sözleşmeyi iptal etmiş ve Sırbistan Hükümetini sözleşme hükümlerini ihlal etmekle suçlamıştır (Vajdic ve Mladenovic, 2013: 51-52).

Tablo 17: Horgos-Pozega Ücretli Otoyolu Risk Paylaşımı

Riskler	Tamamıyla Özel							Tamamıyla Kamu
Tasarım ve İnşaat		X						
Bakım		X						
İşletme		X						
Ticari gelir				X	X			
Finansal		X						
Düzenleyici							X	

Kaynak: Vajdic ve Mladenovic, 2013: 53.

Risk ve gelir paylaşımı bağlamında Tablo 17’den de anlaşıldığı üzere imtiyaz sahibine geçiş ücreti toplama görevi verildi. Bununla birlikte, geçiş tarifeleri hükümet tarafından belirlenecekti. Bu nedenle ticari riskin paylaşıldığı söylenebilir. Son olarak, Hükümet arazi edinimi idare sürecinden sorumluyken, imtiyaz sahibi ücreti ödemekle yükümlüydü (Vajdic ve Mladenovic, 2013: 54).

Nitekim inşaat maliyeti 800 milyon, tahmini toplam proje maliyeti ise 1,2 milyon Euro’yu bulan, kısmen greenfield (sıfırdan tasarlanan ve geçmişten gelen hiçbir kısıtlamayı, zorunluluğu ya da yükü sırtında taşımayan proje tipi) kısmen brownfield (eski moda bir mimari üzerine kurulu bir projeye eklenen özellikler) proje tipinde olan Horgos-Pozega ücretli otoyol projesi 2008 yılı sonunda iptal edilmiştir.

Projenin başarısızlıkla sonuçlanmasında özellikle devlet kurumları arasındaki koordinasyon ilişkisinin eksikliğinin tetikleyici ve ana neden olabileceği ifade edilmektedir. Bunun yanında Horgos-Pozega projesi ile ilgili olarak Sırp hükümetinde olası bir yolsuzluk vakası hakkında kamuoyunda iddialar ortaya atılmıştır. İlginç bir şekilde, ‘Alpina’ imtiyaz sahibi için banka teminatı sağlaması gereken Deutsche Bank da halka açıldı ve özellikle trafik yoğunluğu ile ilgili olan KÖSİ sözleşmesinin bir parçası olan mali yapının ‘imtiyaz sahibinin’ herhangi bir kar elde edeceğini garanti etmediğini belirtti. Başka bir deyişle bu ifade, Altyapı Bakanlığı tarafından hesaplanan trafik yoğunluğu verilerinin doğruluğunu sorgulamaktadır (Cocic, 2009: 47-50).

2.2.4. Tiran Uluslararası Havalimanı

Arnavutluk’un AB entegrasyonu çerçevesinde hava taşımacılığı Arnavutluk’u Avrupa ve Balkan bölgesi ülkelerine açmak ve bağlamak için en önemli ulaşım noktalarından biri olarak kabul edilmektedir. Bu bağlamda, Arnavutluk hükümeti Tiran Uluslararası Havalimanı’nın (TIA) altyapı ve hizmetlerinin iyileştirilmesine öncelik vermektedir. Eski Uluslararası Havalimanı “Rahibe Tereza” üzerinde yer alan, modernize edilmiş ve genişletilmiş Tiran Uluslararası Havalimanı, Tiran’dan uluslararası uçuşlara hizmet vermektedir. Havalimanı haftanın 7 günü 24 saat hizmet vermektedir. TIA servis ekipleri, verimliliği ve esnekliği en üst düzeye çıkarmak için mükemmel bir şekilde koordine edilir. Kısa servis süreleri, hızlı bagaj dağıtımı ve iyi eğitilmiş personel, bir

havalimanı hizmeti için gerekli olanlardan sadece birkaçıdır ve TIA bunları sunmaktadır. Hem yolcu hem de kargo terminallerinde düzenli olarak müşteri memnuniyet anketleri yapılarak yolculara ve müşterilere sunulan hizmetin düzeyi değerlendirilmektedir. 2011 yılında, TIA tarafından sunulan hizmet ve tesislerin kalitesi genel olarak “tatmin edici” ile “çok tatmin edici” arasında kalmış ve TIA’nın kargo terminalinde sunduğu hizmet ve tesislerin kalitesi “çok tatmin edici” olmuştur (Dedej ve Shiko, 2013: 177).

Uluslararası Havalimanı İmtiyaz Sözleşmesi, Arnavutluk Hükümeti ve Tiran Havalimanı Ortakları (TAP) tarafından Ekim 2004’te imzalanmıştır. Bu imtiyazın amacı Tiran’daki “Rahibe Teresa” Uluslararası Havalimanı’nın inşası, işletilmesi ve bakımındı. İmtiyaz sahibinin görevi, eski havalimanına dayalı yeni terminal inşaatını tasarlamak, finanse etmek, inşa etmek, bakımını yapmak, işletmek, yönetmek ve geliştirmektir. Havalimanının planlaması ve inşaatı İngiliz standartlarına göre yapıldı. Ayrıca, başkent Tiran’a olan mesafeyi 8 km kısaltan 7 km’lik bağlantı yollarının yapımı 2007 yılında tamamlanmışken bunun yanında; yeni bir hava kargo terminali, havaalanı altyapısının yenilenmesi ve inşası, yeni bir araba park alanı ve atık su arıtma tesisi de yenilikler arasındadır. Bunun karşılığında Arnavutluk Hükümeti, imtiyaz süresi boyunca, acil durumlar dışında, Arnavutluk Cumhuriyeti’nde uluslararası ticari uçuşlar (kargo ve yolcu) için başka hiçbir havaalanının lisanslanmayacağını, yetkilendirilmeyeceğini veya işletilmeyeceğini imtiyaz sahibine garanti etmiştir (Dedej ve Shiko, 2013: 177).

Proje Ulaştırma Bakanlığı tarafından yürütülmüştür. Ulaştırma Bakanlığı, tüzel kişiler tarafından sunulan tekliflerin tüm inceleme ve değerlendirme prosedürü için bir komite ve çalışma grubu oluşturmuştur. TIA için KÖSİ modelini seçmenin ana nedeni, Arnavutluk’ta tüm kullanıcı gereksinimlerini karşılayacak tek bir havalimanının olmasıydı. Arnavut devletinin amacı, Arnavutluk’u diğer Avrupa ülkeleriyle güvenli ve yüksek düzeyde hizmet yoluyla bağlamak için Avrupa standartlarında uluslararası bir havaalanı sağlamaktır. Böyle bir havaalanı için gerekli fon Arnavut devleti tarafından sağlanamadı. Bu nedenle KÖSİ modeli, devlet tarafından kontrol edilen özel yatırımları güvence altına almanın ana yollarından biri olarak görüldü (Dedej ve Shiko, 2013: 178).

Tiran Uluslararası Havalimanı’nın imtiyaz müzakereleri sırasında, ülkenin bütçe durumu ve yıllık bazda %3-4 olan enflasyon seviyesi de dahil olmak üzere makroekonomik göstergeler istikrarlı bir şekilde kötüleşiyordu. Bunun yanında hava yolcu taşımacılığına olan talep, yüksek büyüme oranları ile güçlü bir şekilde artmaktaydı. İmtiyazın imzalandığı tarihte Arnavutluk, vize serbestisi ve ülkenin AB’ye entegrasyonunun ilk aşamalarındaydı. Bu nedenle Uluslararası Havalimanı, ulaşım sektörünün önceliklerinden biriydi. Ülkenin hızlı kalkınma ihtiyacı ve krizin Arnavut ekonomisi üzerindeki olumsuz etkileri, devletin TIA için özel şirketleri kullanma kararını haklı çıkarmıştır (Dedej ve Shiko, 2013: 179).

2004 yılında Bayındırlık ve Ulaştırma Bakanlığı, Tiran Uluslararası Havalimanı imtiyazı içi bir davetiye yayınladı. Arnavutluk'tan ve yurtdışından tüm ilgili taraflar, havaalanları faaliyet deneyimi ve şirket yetkinliği temelinde bu ihaleye katılabilecekti. Projenin niteliği ve teknik gereklilikleri, ihale prosedürü, sözleşme şartları ve hukuki, ekonomik ve mali gereklilikler İhale Prosedürü Belgelerinde belirtilmiştir. Kazananların seçimi, mali ve teknik değerlendirme için uygun kriterlerle birlikte rekabetçi bir prosedüre dayanıyordu. İhale çağrısı 18 şirketin ilgisini çekmiştir. İmtiyaz 11.11.2004 tarih ve 9312 sayılı Kanun ile onaylanmıştır. 23 Nisan 2005 tarihi itibarıyla Tiran Uluslararası Havalimanı, Tirana Airport Partners SHPK (TAP) imtiyaz şirketi tarafından işletilmektedir. Sözleşme kapsamında 20 yıl sonunda havalimanı terminal ve ilgili yapılarıyla birlikte Bayındırlık ve Ulaştırma Bakanlığı'na teslim edilecektir. Tesisler, gümrük vergilerinden, ithalat vergilerinden ve inşaat ve yeniden inşa çalışmaları için sağlanan ithalat ve malzemelerdeki katma değer vergisinden muaftır. Bunun yanında Tiran Uluslararası Havalimanı imtiyaz sözleşmesinde, Sözleşme Makamı, tesisin verimliliğini artırıcı gördüğü noktalarda, imtiyaz sözleşmesinin şartlarını ve koşullarını uygulamanın tüm aşamalarında değiştirmek için imtiyaz sahibi ile müzakere etmeye ve bir anlaşmaya varmaya yetkilidir (Dedej ve Shiko, 2013: 180).

Risklerle ilgili olarak Tablo 18'de de görüldüğü üzere özel ortak finansman, inşaat ve modernizasyonun belirli sürelerde sağlanmasından, bakım ve hizmet faaliyetlerinin kalitesinden ve kamu otoritesinin kendisine devrettiği varlıkların etkin kullanımından sorumludur. Öte yandan, kamu idaresi Arnavutluk'ta modern hava taşımacılığının geliştirilmesi projesini yürütmek zorundadır. Tasarım ve inşaat riskleri ile bakım riskleri tamamen TAP'a (özel ortağa) aittir. Aynı durum, kullanım, ticari/gelir riskleri ve büyük ölçüde finansal riskler için de geçerlidir.

Tablo 18: Tiran Uluslararası Havalimanı Risk Paylaşımı

Riskler	Tamamıyla Özel							Tamamıyla Kamu
Tasarım ve İnşaat		X						
Bakım		X						
İşletme		X						
Ticari gelir		X						
Finansal			X					
Düzenleyici						X		
Mücbir sebep						X		
Havalimanının Etkileri							X	

Kaynak: Dedej ve Shiko, 2013: 181.

Düzenleyici riskler çoğunlukla kamu tarafına aittir. Yine kamu otoritesi arazi edinimi ve mal sahiplerine ödenecek tazminatlardan sorumlu tutulmuştur. Son olarak havalimanına yakın bölgelerde yaşayanların gürültü, kirlilik gibi çevresel zararlarından veya havalimanının genişletilmesi ya da yeni yol bağlantıları sürecinde ortaya çıkabilecek etkiler de kamu ortağının ele alacağı konulardandır.

İmtiyaz sahibi firma inşaat ve operasyonel faaliyetler kapsamında performans kriterlerine tabi tutulmuştur. Bu kapsamda sunulan hizmetler ve tesis kalitesi olarak tatmin edici seviyenin üzerinde bir puan almıştır. Şirket özellikle 2011 yılından sonra havalimanı yolunda artan trafik nedeniyle 33,9 milyon Euro'luk bir ciroya ulaşmıştır. Ayrıca artan trafik güvenli ve konforlu seyahate engel olmamıştır. Son olarak aynı yıl havalimanı yolcu sayısında %18,2'lik; kargo taşımacılığında ise %17,6'lık bir artış kaydedilmiştir. Kısaca Tiran Uluslararası Havalimanı uygulanan model ve amaçlar (kalite, çevre, sağlık, güvenlik ve sosyal sorumluluk) düşünüldüğünde hedeflerine ulaşmış bir proje olarak addedilebilir (Dedej ve Shiko, 2013: 182).

2.2.5. Larnaca ve Paphos Uluslararası Havalimanları

Kıbrıs'ın güneyinde bulunan Rum kesimi Kıta Avrupası'ndan izole edilmiştir. Larnaka ve Paphos Uluslararası Havalimanları, Rum kesiminin ana uluslararası yolcu kapılarıdır. Komşu ülkelerle yıl boyunca feribot/deniz limanı bağlantıları bulunmamaktadır. Larnaka Havalimanı, yılda ortalama 5 milyonun üzerinde yolcu, yaklaşık 50.000 yolcu uçuşu ve 30.000 tonun üzerinde kargo ile hizmet verirken; ağırlıklı olarak turistler tarafından kullanılan Paphos Havalimanı da yılda yaklaşık 2 milyon yolcuya, 12.000'den fazla yolcu uçuşuna ve yaklaşık 400 ton kargoya hizmet vermektedir. Larnaka Havalimanı, Rum kesiminin en büyük ticari havalimanıdır ve adanın güney kesiminde, Larnaka şehrinin 4 km güneybatısında yer alır. Paphos Havalimanı ise adanın güneybatı kesiminde, Paphos şehrinin 6,5 km güneydoğusunda yer almakta ve Rum kesiminin en büyük ikinci havalimanı konumundadır (Christodoulou ve Efstathiades, 2013: 163).

Güney Kıbrıs'ta turizmin yükseliş trendine girmesi özellikle Larnaka havalimanının zaman zaman yetersiz kalmasına neden olmuştur. Özellikle yoğun saatlerde ortaya çıkan sorunlar başta turistler olmak üzere bütün yolcuların gözünde olumsuz bir imaj oluşturmıştır. Bu nedenle hem Larnaka hem de Paphos havalimanlarının geliştirilmesiyle Rum kesiminin turizm endüstrisine önemli bir ivme kazandırması ve ekonomik canlılığın desteklenmesi beklenmekteydi. Larnaka Havalimanı Kasım 2009'da açılmış ve ilk faz sonunda yılda 7,5 milyon yolcu taşıma kapasitesine ulaşmıştır. 100.000 m²'lik yeni terminalde 16 biniş köprüsü, 67 check-in kontuarı, 5 bagaj karuselleri, VIP ve business lounge'lar, duty-free mağazaların yanı sıra çok çeşitli mağaza ve kafeteryaların sunulduğu konforlu ve fonksiyonel alanlar yer almaktadır. Yeni terminal, eski terminalin yaklaşık 500-700 metre batısında, yeni kontrol kulesinin bitişiğinde inşa edilmiştir. Pistte bir uzatma, uçaklar için yeni tesisler ve 2.450 araçlık park yeri ile desteklenmektedir. Pistin toplam uzunluğu 3.000 metredir. Yeni Paphos Havalimanı ise Kasım 2008'den beri faaliyettedir ve 18.000 m²'lik yeni terminal yılda 2,7 milyon yolcuya hizmet verebilecek kapasitededir. Yeni havalimanı 28 check-in kontuarı, 3 bagaj karusel ve 800 park yeri, dükkan vb. barındırmaktadır. Paphos Havalimanı için toplam yatırım tutarı 126 milyon Euro'ya ulaşmıştır. 2012 yılında 2.242.797 yolcuya hizmet vermiştir (Christodoulou ve Efstathiades, 2013: 164).

Larnaka ve Paphos Uluslararası Havalimanlarının daha da geliştirilmesi için 1980'lerin sonunda karar alınmıştır. O dönem seçilen hükümet (sol kesim, 1988-1993), iki havalimanının geleneksel yöntemlerle geliştirilmesini ve işletilmesini göz önünde bulundurarak projeyi hazırlıyordu. Merkez sağ hükümet (1993-2003) eski hükümetin adımlarını takip etti. 1990'ların sonunda, master plan ve inşaat çizimleri hazır olduğunda, iki havalimanının geliştirmenin bir takım mali sorunları ortaya çıkaracağı anlaşıldı. Bu nedenle merkez sağ hükümet, KÖSİ (yap-işlet-devret) modelini izlemeye karar verdi. 2000'lerin başında Rum kesimi Avrupa Birliği'ne girmek ve devlet borcunu azaltmak için mücadele ediyordu. Kamu borcunun azalması ve işlerin hızlanması, KÖSİ tercihinin ana gerekçesiydi. Yeni merkezi sol hükümet (2003-2008), önceki hükümetin adımlarını takip etti ve tercih edilen teklif sahibi ile 2005 yılında müzakereleri sonuçlandırdı. Paranın karşılığı, teknik verimlilik, maliyetlerin ertelenmesi, işlerin hızlandırılması, kısa vadeli kamu borcunda rahatlama ve risk transferi, Güney Kıbrıs'ta KÖSİ'ler için ana siyasi motivasyonlardır. Burada kamu borçlarının azalması ana neden, işlerin hızlanması ise ikincil neden olarak görülmektedir (Christodoulou ve Efstathiades, 2013: 167-168).

Merkezi hükümet, sözleşmenin geliştirilmesi, tasarımı, ihale edilmesi, müzakere prosedürü ve düzenlenmesinin tüm düzeylerinden sorumludur. Satın alma faaliyetleri, Ulaştırma ve Çalışma Bakanlığı (Bayındırlık Dairesi, Sivil Havacılık Dairesi) ve Maliye Bakanlığı'nın yetkisi altında yürütülmüştür. Ancak yerel yönetimler de projeye destek vermiştir. Bu proje için satın alma süreci, Birleşik Krallık Hazine Görev Gücü (TTF) (1999) A Step-by-Step Guide to the PFI Tedarik Sürecine dayanmaktadır. Satın alma süreci için AB yasalarını kullanma kararı, o sırada Rum kesiminin AB'ye katılma sürecinde olması ve sürece aşinalığın uluslararası şirketleri cezbedeceği düşüncelerinden kaynaklanmıştır (Solomou, 2003).

Larnaka ve Paphos Havalimanlarının geliştirilmesi, 1988 yılında tek bir sözleşme altında kararlaştırıldı. İki havalimanında yeni terminallerin yapılması, taksi yollarının genişletilmesi ve diğer havalimanı tesisleri için Master Plan hazırlandı. Mayıs 1991'de, bir ihale sürecinden sonra, Fransız danışmanlık firması SOFREAVIA, havaalanları için master planı hazırladı. O günlerde iki havalimanının geleneksel olarak tedarik edilip inşa edilmesi bekleniyordu. Şubat 1993'te Fransız konsorsiyumu AEROPORTS DE PARIS/SOFREAVIA yeni havaalanları için ayrıntılı tasarımlar ve ihale belgeleri hazırladı. Larnaka ve Paphos Havalimanları için tasarımlar Eylül 1999'da tamamlandı (Solomou, 2003).

Hermes Havalimanları ile yapılan görüşmeler başarıyla tamamlanmış ve 12 Mayıs 2006 tarihinde Fransız ve Güney Kıbrıs liderliğindeki bir konsorsiyum olan Hermes Airports Ltd kurularak Larnaka ve Paphos Havalimanlarının yönetimi ve geliştirilmesi için 25 yıllık YİD sözleşmesini imzalamıştır. Yeni terminaller tamamlanana kadar konsorsiyum, yeni tesislerin inşasından önce küçük iyileştirmelerin yapıldığı mevcut tesislerin yönetimini devraldı. Havalimanlarının

işletilmesinde güvenlik, hava trafik kontrolü ve itfaiye hizmetleri dışında tüm hizmetlerden imtiyaz sahibi sorumlu tutulmuştur.

Hermes Havalimanları konsorsiyumunu oluşturan şirketlerin çoğunluğu, %64,6'lık toplam hisse kontrolü ile ağırlıklı olarak inşaat alanında (Bouygues Batiment International, Egis Projects, Iacovou Brothers, Hellenic Mining, Charilaos Apostolides) iş geliştiricileridir. Ayrıca yabancı şirketler Bouygues Batiment International ve Egis Projects KÖSİ projelerinde geniş deneyime sahiptir. Proje sponsorları konsorsiyumu şu firmaları içermektedir (Christodoulou ve Efstathiades, 2013: 165):

- Bouygues Batiment International (Fransız inşaat grubu, %22);
- Egis Projeleri (Fransız altyapı grubu, %20);
- Cyprus Trading Corporation (yerel bir perakende grubu, %11,34);
- Hellenic Mining (%11.33, yerel bir iş geliştiricisi),
- Vantage Airport Group (%11);
- Aer Rianta International (İrlandalı havalimanı işletmecisi, %11);
- Iacovou Brothers (yerel bir müteahhit, %5,665);
- Charilaos Apostolides (yerel bir müteahhit, %5,665);
- Aéroport Nice Côte d'Azur Chambre de Commerce et d'Industrie (Fransız havalimanı işletmecisi, %2);
- Ana yüklenici: Bouygues Batiment International ve alt yükleniciler: Iacovou Brothers Ltd ve Charilaos Apostolides Ltd;
- Yer hizmetleri taşeronları (uçak servisi, bagaj taşıma vb.): Swissport ve LGS;
- Perakende/ Yiyecek ve içecek taşeronları: Cyprus Trading Corporation (CTC) ve Aer Rianta International;
- Temizlik taşeronu: Hellenic Mining.

Sözleşmeye göre özel ortak tüm gelirleri toplayacaktır. Yine imtiyaz sahibi Rum kesimine yıllık 3,5 milyon Euro'luk sabit ücretin yanı sıra iki havalimanının yıllık brüt gelirlerinin %33'ünü ödemekle yükümlüdür. Ayrıca iç karlılık oranının %12'yi aşması durumunda kamu ortağı yeni bir kar paylaşımı düzenlemesine gitme konusunda yetkili kılınmıştır (Christodoulou ve Efstathiades, 2013: 171).

Riskler de imtiyaz sahibi ile ihale makamı (hükümet) arasında dengeli bir şekilde dağıtılmıştır. Dağıtım, riskin kimin en iyi şekilde başa çıkabileceğine ilişkin ilkeye dayanmaktadır. Tasarım ve inşaat riskleri özel sektöre yüklenmiştir. Bir sorun varsa, imtiyaz sahibi belirli cezalarla karşı karşıya kalacaktır. Hükümet, performansı ölçmek için bazı araçlar geliştirmiştir. Bu risklerin kolay düzenlenen ve ölçülebilen riskler olduğu düşünülmektedir. Bakım riskleri de özel sektöre tahsis edilmiştir. Sorun çıkarsa, imtiyaz sahibi belirli cezalarla karşı karşıya kalacaktır. İşletme riskleri yine

çoğunlukla özel sektöre tahsis edilmektedir (düşük işletme performansı, işletme/bakım maliyetlerinin artması vb.). Bunun yanı sıra bazı riskler kamu sektörüne tahsis edilmiştir. Aşağıda verilen Tablo 19’da risk dağılımı detaylı olarak görülmektedir (Solomou, 2003).

Talep riski her iki tarafça paylaşılacak olsa da risk özel sektör için daha fazladır. İmtiyaz sahibi, hükümet varlıklarının kullanılması karşılığında hükümete bir “kira” ödemek zorundadır. “Kira” ikiye ayrılır. Birincisi sabit bir ödeme, ikincisi ise faaliyet gelirlerinin bir yüzdesidir (%33). Bu yüzde, özel sektör ve kamu sektörü arasındaki talep riskinin paylaşımını göstermektedir. Gelirlerde önemli bir azalma varsa, hükümet daha az gelir elde eder. İnşaat ve işletme aşamasındaki finansal riskler çoğunlukla özel sektöre yüklense de iki havalimanının altyapısının genişletilmesi kararı alınması durumunda kamu sektörüne bazı riskler yüklenmektedir. Düzenleyici riskler her iki taraf arasında paylaşılmıştır. İmtiyaz sahibini hükümet tarafından uygulanan olumsuz düzenleyici değişikliklerden koruyacak bazı hükümler vardır. Örneğin, turizm vergileri yükseltilirse, Güney Kıbrıs’a daha az ziyaretçi gelecek ve bu nedenle havalimanlarının gelirleri azalacaktır. Böyle bir durumda yönetim bu riski almalıdır. Öte yandan düzenleme, örneğin enflasyon gibi, tüm Güney Kıbrıs’ı etkiliyorsa, imtiyaz sahibi bu riski üstlenmek zorunda kalacaktır. Mücbir sebep riski her iki tarafça da paylaşılacaktır (savaş, afet vb.) ancak imtiyaz sahibinden ziyade sözleşme makamı tarafından tazmin edildiğinden risk kamu sektörü için daha fazladır (Christodoulou ve Efstathiades, 2013: 171).

Tablo 19: Larnaka ve Paphos Uluslararası Havalimanları Risk Paylaşımı

Riskler	Tamamıyla Özel							Tamamıyla Kamu
Tasarım ve İnşaat		X						
Bakım		X						
İşletme			X					
Ticari gelir				X				
Finansal			X					
Düzenleyici				X	X			
Mücbir sebep					X			
G. Kıbrıs’ta yeni bir havalimanı						X		

Kaynak: Christodoulou ve Efstathiades, 2013: 172.

Kamu kesimine tahsis edilen bir diğer olası risk, Güney Kıbrıs’ta yeni bir havalimanı inşa edilerek veya Kıbrıs konusunda kapsamlı bir çözüme ulaşılması durumunda, Kıbrıs’ta mevcut havalimanının devre dışı kalması durumunda üçüncü bir havalimanına sahip olma ihtimalidir. Bu ihtimallerden biri de Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Devleti’nde bulunan Lefkoşa Havaalanının uluslararası havaalanı olarak tanınmasıdır. Özel ortaklar tekliflerini Kıbrıs’ta sadece iki uluslararası havaalanı olduğu varsayımıyla hazırlamışlardır. Gelecekte Kıbrıs’ta yeni bir havalimanı olursa, Larnaka ve Paphos Havalimanlarına olan talepte bir azalma olacağından sözleşmede imtiyaz sahibini bu tür risklerden korumak için belirli maddeler yer almaktadır (Christodoulou ve Efstathiades, 2013: 172).

Sözleşme, İmtiyaz sahibini belirlenen havalimanı hizmetlerini sözleşmede belirtilen performans standartlarına göre gerçekleştirmeye teşvik eden bir performans ölçüm sistemi tanımlar ve performansın ilgili standartlara ulaşmaması durumunda yapılacak kesintileri belirtir. İmtiyaz sözleşmesi, belirlenmiş havalimanı hizmetlerinin performansının ölçülmesine yönelik prosedürleri belirler. İmtiyaz sahibi performans standartlarına ulaşamazsa, puan eksilmesi uygulanır. Eksik puanlar belirli bir performans inceleme dönemi için toplanır ve belirli bir seviyeyi (10 puan) aşarlarsa ceza uygulanır (brüt gelirin bir yüzdesi eksi imtiyaz ücreti olarak ilaveten tahsil edilir). Bunun yanı sıra imtiyaz sahibi tarafından kontrol edilen tüm standartlarda %95'lik bir performansa ulaşılır veya bu performans aşılsa, o zaman hükümete yapılan bir sonraki imtiyaz ücreti ödemesinden, brüt gelirin %1'ine eşit bir miktar, söz konusu performans inceleme dönemi için imtiyaz ücreti olarak düşülecektir. İmtiyaz sahibi, kendisi tarafından kontrol edilen standartların tümü için %60'ın altına düşerse, sözleşme makamı, sözleşmenin feshedilmesine bile yol açabilecek bir Uyarı Bildirimi yayımlayabilir. Performans standartları, İrtibat Komitesi (kamu ve özel ortağın atadığı 3'er temsilciden oluşan komisyon) tarafından iyi niyetle gözden geçirilebilir (Christodoulou ve Efstathiades, 2013: 172).

Performans göstergesi bağlamında iki kategori mevcuttur (Christodoulou ve Efstathiades, 2013: 173):

- İmtiyaz sahibi tarafından kontrol edilen performans göstergeleri: Check-In Sayaçları, Güvenlik Kontrol Ekipmanları, Bagaj Arabaları, Bagaj Alımı, Uçuş Bilgi Ekranı, Asansörler/Yürüyen Merdivenler/Yürüyen Yürüyüş Yolları, Temizlik,
- Üçüncü şahıs tarafından kontrol edilen standartlar (imtiyaz sahibi tarafından kontrol edilmeyen performans göstergeleri): Tarifeli Uçuşlar için Check-In, Charter Uçuşlarda Check-in, Bagaj dağıtımında ilk çantanın teslimi; Bagaj dağıtımında son çantanın teslimi.

Larnaka ve Paphos uluslararası havalimanlarının geliştirilmesi ve işletilmesine yönelik İmtiyaz Sözleşmesi "PPP Awards 2013" yarışmasında "World Finance" tarafından Avrupa'nın en iyi taşımacılık projesi ödülüne layık görülmüştür. Bu yarışmada proje; en iyi uygulamaları kullanma, yenilikçilik, son kullanıcılara sosyo-ekonomik faydalar sağlama ve çeşitli açılardan şablon olma kriterleri doğrultusunda değerlendirmelere tabi tutulmuştur (World Finance, 2021).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. TÜRKİYE'DE ULAŞTIRMA SEKTÖRÜNDE UYGULANAN BAZI KAMU-ÖZEL SEKTÖR İŞBİRLİĞİ PROJELERİNİN ETKİNLİK ANALİZİ

3.1. Çalışmanın Kapsamı

Çalışma kapsamında Türkiye’de ulaştırma altyapısı alanında kamu-özel sektör işbirliği modeli çerçevesinde hayata geçirilen büyük çaplı yedi proje ele alınmıştır. İkinci bölümde gerek Ulaştırma Bakanlığı’ndan gerekse de yazılı basında yer alan bilgilerden hareketle bir takım hesaplamalar sonucu bazı yorumlama ve çıkarımlarda bulunulmuştur. Üçüncü bölümde ise söz konusu projelere ilişkin sadece bakanlık verileri çerçevesinde ve bir önceki bölümde veri setine dahil edilmeyen (yorumlamada yer almayan) bazı verilerin kullanılması suretiyle ilgili projelerin etkinlik seviyelerinin belirlenmesi amaçlanmaktadır. Etkinlik analizi kapsamında kullanılacak yöntem ise Veri Zarflama Analizi (VZA) olacaktır. Ancak bu noktada elde edilmesi planlanan verilerin resmi makamlarca tam olarak paylaşılmaması giriş bölümünde de belirtildiği üzere her araştırmacının karşılaştığı gibi bu çalışmada da belli başlı kısıtlamalar meydana getirmiştir. Bu nedenle ikinci bölümde ele alınan yedi örneklem, üçüncü bölüm dahilinde beşe indirilmek zorunda kalmıştır.

Üçüncü bölüm analizlerine;

- İstanbul-İzmir Otoyolu ve Osmangazi Köprüsü,
- Kuzey Marmara Otoyolu ve Yavuz Sultan Selim Köprüsü,
- Malkara-Çanakkale Otoyolu ve 1915 Çanakkale Köprüsü,
- Ankara-Niğde Otoyolu ve
- Avrasya Tüneli

projeleri dahilinde devam edilmiş olup İstanbul Havalimanı ve Menemen-İzmir-Çandarlı Otoyolu projeleri ise gerekli (resmi) ve yeterli düzeyde veri temininin yapılamaması neticesinde analiz dışında bırakılmıştır. Burada yeterli ve resmi veri temininden kasıt, İstanbul Havalimanı projesine ilişkin gerek maliyet gerekse fayda yönünden herhangi bir veri temini yapılamaması iken; Menemen-İzmir-Çandarlı Otoyolu projesinin maliyetine ilişkin veri paylaşımı yapılmasına karşın projenin ekonomi üzerinde sağladığı dışsal faydalar noktasında T.C. Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı’ndan veri temini yapılamamasıdır.

3.2. Çalışmanın Yöntemi

Tez çalışması kapsamında nihai amacın Türkiye’de kamu-özel sektör işbirliği modeli kullanılarak faaliyete geçirilen büyük çaplı bazı ulaştırma altyapı projelerinin etkinlik seviyelerinin ölçülmesi olduğu belirtilmiştir. Etkinlik analizinde ‘etkinlik’ sözcüğünden kasıt en az girdi/maliyet unsuruyla en fazla çıktıyı/faydayı elde etme durumudur. Bu bakımdan ilgili literatür incelendiğinde söz konusu etkinlik ölçümünün istatistiksel olarak Veri Zarflama Analizi (VZA) ile yapılabildiği anlaşılmaktadır (bakınız: Sarrico vd., 1997; Gillen ve Lall, 1997; Baysal vd., 2004; Bakırcı, 2006; Johnes, 2006; Kutlar ve Babacan, 2008; Peker ve Baki, 2009; Zhou vd., 2008; Seyrek ve Ata, 2010; Bektaş, 2013; Özçelik ve Öztürk, 2019; Koengkan vd., 2022). Bunun dışında çalışmaya konu projeleri sıralayacak veya karlılıklarını hesaplamada kullanılabilecek farklı yöntemler de yok değildir. Örneğin; çok ölçütlü karar verme yöntemlerinden olan TOPSIS’de (Technique for Order Preference by Similarity) söz konusu projeleri olumludan olumsuzla doğru sıralayabilecektir (Soba ve Eren, 2011: 29). Ancak aşağıda kapsamlı şekilde anlatılan VZA yönteminde olduğu gibi projelerin fayda ve maliyet kalemlerine ilişkin ayrı ayrı kıyaslama yapma veya sapma miktarlarını belirleme imkanı sunmayacaktır. Yine VZA’ya konu projeleri İç Verimlilik Oranı (IRR) ya da Net Bugünkü Değer (NBD) gibi yöntemlerle de sıralamaya tabi tutmak mümkündür. Ancak bu yöntemler etkinlik ölçmeden ziyade karlılık belirlemede kullanılan yöntemlerdir. Zira IRR, potansiyel yatırımların karlılığını tahmin etmek için sermaye bütçelemesinde kullanılırken; NBD’de ise yatırımların zaman içindeki gider ve gelirlerinin her birini yatırımın risk seviyesine uygun bir faiz oranı ile bugünkü karşılığına indirgeyerek karlılığı hesaplamada kullanılmaktadır (Kirmanoğlu, 2014: 221-224)

Kısaca VZA dışında kalan yöntemlerde amaç etkinlikten ziyade karlılık belirleme ya da proje sıralaması yapmak olurken; VZA yönteminde hem yukarıda hem de daha ayrıntılı şekilde aşağıda belirtildiği üzere farklı karşılaştırma ve yorumlamalar yapabilme imkanı da sağlanabilmektedir.

3.2.1. Veri Zarflama Analizi

Veri Zarflama Analizi, benzer faaliyetler yürüten Karar Verme Birimleri (KVB)’nin göreceli etkinliğini ölçmede kullanılan doğrusal programlama tabanlı bir performans ölçme tekniğidir. Literatürde etkin bir yaklaşım olarak kabul gören VZA, farklı ölçü birimlerine sahip birden çok girdi ve çıktının tek bir girdi ve çıktıya dönüştürülemediği durumlarda KVB’nin karşılaştırmalı etkinliğini ölçmeyi amaçlayan bir analiz yöntemidir. İlk olarak ölçeğe göre sabit getiri varsayımı altında Charnes vd. (1978) tarafından geliştirilen VZA modeli, daha sonra Banker, Charnes ve Cooper (1984) tarafından yapılan bazı değişikliklerle ölçek etkinliğinin ölçülmesinde de kullanılmaya başlanmıştır. Veri zarflama analizinde her bir KVB için oluşturulan doğrusal programlama modelinin çözümü sonucunda elde edilen amaç fonksiyonun değeri 1’e eşit ise KVB “etkin”, 1’den küçük ise KVB “etkin değil” olarak nitelendirilir (Banker, 1992: 74). Söz konusu yöntem etkin olmayan KVB

için girdi veya çıktı miktarlarında ne kadarlık bir artış (veya azalış) yapmak gerektiğine dair karar vericiye yol gösterebilmektedir (Behdioğlu ve Özcan, 2009: 303).

VZA doğru şekilde kullanıldığında etkili sonuçlar verebilen bir analiz yöntemidir. Söz konusu analizi etkili (kullanışlı) kılan özelliklerden bazıları şu şekilde sıralanabilir (Anderson, 1996);

- Çok girdili ve çıktılı modeller analiz kapsamına alınabilir.
- Girdilerle çıktıları ilişkilendiren herhangi bir fonksiyonel bağlantıya ihtiyaç duyulmaz.
- Etkinlik seviyeleri belirlenen karar birimleri, referans gruplarıyla kıyaslanabilir.
- Girdiler ile çıktıların farklı birimlerle ifade edilmesi analize mani değildir.

Literatürdeki çalışmalar incelendiğinde de VZA'nın farklı alanlarda uygulanabilir olduğu görülmektedir. Üniversitelerin etkinliğinden banka şubelerinin performansına, sağlık hizmetlerinin etkinliğinden ulaştırma sektöründeki (havaalanı, karayolu) projelerin etkinliğine, eczacılıktan madencilğe hatta restoran etkinliğinin ölçülmesine kadar birçok konuda çalışmaya denk gelmek mümkündür (Depren, 2008).

VZA'da karşılaştırılan karar birimlerinden her biri özelinde girdi ve çıktıların herhangi birinde göreceli bir etkinsizlik varsa bunun kaynağı ve miktarı belirlenir, etkinlik seviyelerine göre söz konusu birimler sınıflandırılır, karşılaştırılan karar verme birimlerinin yönetimleri değerlendirilir ve sıralamada referans değerlerin altında kalan birimler için yeniden değerlendirilmesi ya da tahsis bağlamında niceliksel bir temel oluşturulur (Kocakalay ve Işık, 2003: 164-165).

VZA modelleri girdi odaklı ve çıktı odaklı olmak üzere iki şekilde ele alınmaktadır. Girdiye yönelik model; çıktı miktarları sabit tutularak girdi miktarlarındaki değişimlerin incelenmesi, çıktıya yönelik model ise girdi miktarları sabit tutularak çıktı miktarlarındaki değişimlerin incelenmesi şeklinde tanımlanmaktadır (Charnes vd., 1978: 669).

Bir etkinlik metodu olan VZA etkinlik değerlendirmesinde, çıktıların ağırlıklı toplamalarının girdilerin ağırlıklı toplamalarına bölünmesi ile etkinlik skoru hesaplanmaktadır. Başka bir ifade ile herhangi bir karar noktasının etkinlik ölçütü (j. Karar noktası), (1) numaralı denklemdeki gibi tanımlanmaktadır.

$$j \text{ biriminin etkinliği} = \frac{u_1 y_{1j} + u_2 y_{2j} + \dots + u_n y_{nj}}{v_1 x_{1j} + v_2 x_{2j} + \dots + v_m x_{mj}} \quad (1)$$

Burada n çıktı ve m girdi sayısı olmak üzere; $u_1, u_2, \dots, u_n$: çıktıların ağırlığını, $v_1, v_2, \dots, v_m$: girdilerin ağırlığını, $y_{1j}, y_{2j}, \dots, y_{nj}$: j.nci birimin çıktılarının miktarını ve $x_{1j}, x_{2j}, \dots, x_{mj}$ ise j.nci birimin girdilerinin miktarını göstermektedir (Kocakoç, 2013: 2).

Bu etkinlik değerin hesaplanmasında tüm u ve v ağırlıkları VZA tarafından veri seti kullanılarak doğrusal programlama tekniği ile belirlenmektedir. Ağırlıklar seti, her bir karar biriminin etkinliğini diğer karar birimleri karşısında optimize edecek şekilde belirlenmektedir. Bundan dolayı VZA ile yapılan etkinlik analizi göreceli bir etkinlik analizidir.

3.2.1.1. Temel Veri Zarflama Analizi Modelleri

3.2.1.1.1. CCR Modelleri

CCR modeli, Charnes, Cooper ve Rhodes (1978) tarafından etkinlik ölçümü düşüncesi esas alınarak geliştirilen en temel VZA modelidir ve bu nedenle yazarların baş harfleri ile isimlendirilmiştir. CCR oranı, birimin teknik ve ölçek etkinliğini tek bir değerde toplayarak toplam etkinliği hesaplar. Farklı birçok model ortaya çıkmış olsa da CCR modeli literatürde halen en sık başvuru ve yaygın olarak bilinen bir modeldir (Kocakalay ve Işık, 2003: 167). CCR modelinin girdiye ve çıktıya yönelik olarak formülize edilen gösterimleri aşağıda verilmiştir (Norman ve Stoker, 1991; Cooper vd., 2011);

Girdiye yönelik CCR Modeli;

$$Max e_0 = \sum_{r=1}^s u_r y_{rj_0} \quad (2)$$

Kısıtlayıcılar;

$$\sum_{r=1}^s u_r y_{rj} - \sum_{i=1}^m v_i x_{ij} \leq 0 \quad (3)$$

$$\sum_{i=1}^m v_i x_{ij_0} = 1 \quad (4)$$

$$u_r, v_i \geq 0 \quad (5)$$

$$r=1, \dots, s; \quad i=1, \dots, m; \quad j=1, \dots, n \quad (6)$$

Çıktıya yönelik CCR Modeli;

$$Min e_0 = \sum_{i=1}^m v_i x_{ij_0} \quad (7)$$

Kısıtlayıcılar;

$$\sum_{i=1}^m v_i x_{ij} - \sum_{r=1}^s u_r y_{rj} \geq 0 \quad (8)$$

$$\sum_{r=1}^s u_r y_{rj0} = 1 \quad (9)$$

$$u_r, v_i \geq 0 \quad (10)$$

$$r=1, \dots, s; \quad i=1, \dots, m; \quad j=1, \dots, n \quad (11)$$

Burada verilen primal model problemlerinde (Talluri, 2000);

e_0 : Etkinlik skoru

i : Girdi sayısı

j : Karar verme birimi sayısı

x_{ij} : j. karar verme biriminin kullandığı i. girdi miktarı

y_{rj} : J. karar verme birimi tarafından üretilen r. çıktı miktarı

u_r : Sıfıncı karar verme birimi tarafından r. çıktıya verilen ağırlık

v_i : sıfıncı karar verme birimi tarafından i. girdiye verilen ağırlık şeklinde tanımlanmıştır.

3.2.1.1.2. BCC Modelleri

BCC modeli Banker, Charnes ve Cooper (1984) tarafından geliştirilen bir analizdir. CCR modelinden farklı olarak BCC modeli ölçeğe göre değişen getirili durumlarında etkinlik seviyelerinin ölçülmesine olanak sağlamaktadır. Tıpkı CCR modelinde olduğu gibi BCC modeli de modeli geliştiren yazarların baş harfleri ile isimlendirilmiştir. BCC modelinin girdi ve çıktıya yönelik oluşturulan formül gösterimleri aşağıdaki gibidir (Norman ve Stoker, 1991; Cooper vd., 2011);

Girdiye yönelik BCC Modeli;

$$Max e_0 = \sum_{r=1}^s u_r y_{rj0} + c_0 \quad (12)$$

Kısıtlayıcılar;

$$\sum_{r=1}^s u_r y_{rj} - \sum_{i=1}^m v_i x_{ij} + c_0 \leq 0 \quad (13)$$

$$\sum_{i=1}^m v_i x_{ij0} = 1 \quad (14)$$

$$u_r, v_i \geq 0 \quad (15)$$

$$r=1, \dots, s; \quad i=1, \dots, m; \quad j=1, \dots, n \quad c_0 \text{ serbest} \quad (16)$$

Çıktıya yönelik BCC Modeli;

$$\text{Min } e_0 = \sum_{i=1}^m v_i x_{ij0} - c_0 \quad (17)$$

Kısıtlayıcılar;

$$\sum_{i=1}^m v_i x_{ij} - \sum_{r=1}^s u_r y_{rj} - c_0 \geq 0 \quad (18)$$

$$\sum_{r=1}^s u_r y_{ij0} = 1 \quad (19)$$

$$u_r, v_i \geq 0 \quad (20)$$

$$r=1, \dots, s; \quad i=1, \dots, m; \quad j=1, \dots, n \quad c_0 \text{ serbest} \quad (21)$$

Çıktıya yönelik BCC modelinin etkinlik skoru e_{BCC} , çıktıya yönelik CCR modelinin etkinlik skoru e_{CCR} şeklinde tanımlandığında;

$$e_{CCR} \geq e_{BCC} \quad (22)$$

(22) numaralı denklemde görünen ilişki ortaya çıkacaktır. Kısaca BCC modeli ile etkin olarak belirlenen bir KVB, CCR modeli ile de etkin bulunacaktır. Ancak girdi yönlü modellerde bunun tersi doğru değildir (Çağlar, 2003).

3.2.1.2. Veri Zarflama Analizinin Uygulama Aşamaları

Veri Zarflama Analizi yöntemiyle yapılacak bir etkinlik sıralaması temel olarak aşağıda belirtilen beş aşama neticesinde gerçekleştirilir (Kocakalay ve Işık, 2003: 169);

- Karar Verme Birimi (KVB) seçimi,
- Girdi ve Çıktıların seçimi,
- Verilerin elde edilmesi,
- Görelî etkinliğin ölçülmesi,
- Sonuçların değerlendirilmesi.

Karar Verme Birimi (KVB) seçiminde çalışma kapsamında Türkiye’de 2000’lerin ikinci on yılı itibariyle uygulamaya başlanan büyük çaplı 7 ulaştırma altyapı projesi ele alınmıştır. Ancak

analiz dahilinde kullanılacak girdi ve çıktıların tam olarak elde edilebildiği 5 proje olması nedeniyle diğer 2 proje analiz dışı bırakılmıştır. Burada aynı zamanda hem kullanılacak girdi ve çıktı sayısına göre VZA'nın uygulanabilir/güvenilir olması hem analizin doğruluğunun tespiti (sağlaması) hem de reel birimlerin sanal birimden etkilenmemesi amacıyla modele ideal negatif birim adı altında sanal bir örneklem dahil edilmiştir. Bu kapsamda analizde kullanılacak toplam karar verme birimi sayısı 6 olmuştur.

Girdi ve çıktıların seçimi noktasında ise VZA dahilinde öncelikle elde edilen girdi ve çıktıların her bir KVB için kullanılabilir olması ikinci noktada ise seçilen girdi sayısının 'm', çıktı sayısının da 'n' olduğu varsayımında analizin güvenilirliği açısından en az $(m+n+1)$ adet KVB gereklidir (Ertuğrul ve Işık, 2008: 205). Asgari KVB sayısının girdi ve çıktı toplamının en az iki katı olması gerektiğini ifade eden çalışmalar da literatürde mevcuttur (Boussofiane vd., 1991; Dyson vd., 2001: 248). Cooper vd. (2001)'de ise girdi ve çıktı toplamının üç katı KVB olması gerektiği ifade edilmektedir (Cooper vd., 2001: 219). Ancak bu çalışmada KVB kısıtı olmasından dolayı girdi + çıktı + 1 asgari kuralı uygulanmak durumunda kalınmıştır. Hatta birtakım girdi ve çıktılar kategorize edilip toplulaştırılarak analize konulmuştur. Çalışma kapsamında girdi sayısı kategorize edilerek ikiye, çıktı sayısı ise üçe indirgenmiştir.

Verilerin elde edilmesi süreci, girdi ve çıktıların belirlenmesi aşamasından hemen sonra gelen süreçtir. VZA'da karar verme birimlerinden herhangi birine ilişkin veri temin edilememesi durumunda ilgili birim kapsam dışı bırakılır (Kocakalay ve Işık, 2003: 170). Bu çalışmada da ikinci bölümdeki Türkiye uygulamalarında yer almasına rağmen üçüncü bölüm analizinde yer verilmeyen İstanbul Havalimanı ve Menemen-Aliaga Çandarlı Otoyolu söz konusu sebepten dolayı kapsam dışında kalmıştır. Burada önemli bir husus olarak diğer tüm ampirik analizlerde olduğu gibi VZA'da da verilerin elde edilmesi süreci kadar elde edilen verilerin güvenilirliği de önem arz etmektedir. Çalışmanın verilerinin T.C. Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı'ndan elde edilmesiyle güvenilirlik probleminin elemine edildiği söylenebilir.

Tüm bu aşamaların ardından görelî etkinliğin ölçülmesi sürecine ya da kısaca etkinlik analizine geçmek mümkün olmaktadır. Burada önemli olan bir diğer husus uygulama için en uygun olan VZA modelinin seçimidir. Çalışma kapsamında ele alınan örnekleme, ölçeğe göre sabit getiri varsayımı altında hesaplama yapan ve veri zarflama analizinin en temel modeli olan CCR modeli uygulanacaktır.

Modelin belirlenmesi aşamasından sonra karar verilmesi gereken ikinci husus CCR modelinin girdi yönlü mü yoksa çıktı yönlü mü uygulanmasının daha doğru olacağıdır. Söz konusu bu husus temelde analiz bulgularına yani etkinlik sıralamasına ilişkin hiçbir değişiklik doğurmamakla birlikte sadece sonuçların yorumlanması noktasında birtakım farklılık oluşturmaktadır. Girdi yönlü modellerde en etkin şekilde en fazla çıktıyı elde edebilmek için kullanılabilecek en uygun girdi

bileşimi oluşturulmaya çalışılırken; çıktı yönlü modellerde ise belirli bir girdi bileşimi kullanılarak en fazla ne kadar çıktı bileşimi elde edilebileceği araştırılır (Depren, 2008: 27). Bu bakımdan girdi kontrolünün daha kolay olduğu örneklerde girdi yönlü, çıktı kontrolünün kolay olduğu örneklerde ise çıktı yönlü modellerin kullanımının mantıklı olacağı belirlenmiştir. Tez kapsamında yapılan veri zarflama analizinde ise hem girdi kontrolünün daha kolay olması hem de çıktı sayısının girdi sayısından fazla olması bakımından girdi yönlü CCR modelinin kullanılmasının yerinde olacağı düşünülmüştür.

Analizin tamamlanmasıyla birlikte örneklemde yer alan her bir KVB için 0 ile 1 arasında bir değer belirlenir. Etkinlik skoru 1 olan birim tam etkin olarak değerlendirilirken ilgili skor 0'a yaklaştıkça karar birimlerinin göreceli olarak etkinsiz hale geldiği sonucuna ulaşılır. Bu noktada arada yer alan değerlerin idealinin olmadığı ve arzu edilen durumun 1 veya 1'e en yakın skor olduğunu belirtmekte fayda vardır. VZA analiziyle birlikte aynı zamanda etkin olmayan karar verme birimlerinin etkin hale gelebilmesi açısından gerekli olan hedeflerin belirlenmesi noktasında da fikir edinilebilmektedir. Söz konusu veriler neticesinde karar birimleri genel bir değerlendirmeye tabi tutulur (Norman ve Stoker, 1991; Yavuz, 2001).

3.3. Türkiye’de Kamu-Özel Sektör İşbirliği Modeli Çerçevesinde Hayata Geçirilen Bazı Projelerin Veri Zarflama Analizi Yöntemiyle Etkinliklerinin Belirlenmesi

3.3.1. Veri Seti ve Kaynağı

Veri Zarflama Analizinde kullanılacak karar verme birimleri, girdiler ve çıktılara ilişkin bilgiler Tablo 20’de gösterilmiştir. Tabloda verilen projelere ait maliyet rakamlarının tamamı Euro cinsinden ifade edilmiştir. Aynı zamanda Kuzey Marmara Otoyolunun 3 farklı kesimine ait maliyet rakamları ayrı ayrı gösterilmiştir. Burada birinci kesim Odayeri-Paşaköy arası ve Yavuz Sultan Selim Köprüsünden oluşmaktadır. İkinci kesim Kurtköy-Akyazı, üçüncü kesim ise Kınalı-Odayeri bölgesini oluşturmaktadır.

Tablo 20: Projelere İlişkin Maliyet Bilgileri (Euro)

Proje		İnşaat	Finansman	İşletme-Bakım	Kamulaştırma	Toplam
İstanbul-İzmir Otoyolu ve Osmangazi Köprüsü		5.122.243.758	3.906.674.726	1.965.354.670	140.352.116	11.134.625.270
Kuzey Marmara Otoyolu ve YSS Köprüsü	1.Kesim	2.612.895.085	1.798.889.874	1.634.599.923	-	6.046.384.882
	2.Kesim	2.873.000.000	432.164.000	864.022.676	126.650.904	4.295.837.580
	3.Kesim	1.454.630.252	1.454.630.252	481.843.695	127.122.608	2.323.064.021
Malkara-Çanakkale Otoyolu ve 1915 Çanakkale Köprüsü		2.545.464.749	1.079.672.030	510.668.200	27.322.404	4.163.127.383
Ankara-Niğde Otoyolu		1.320.360.000	860.881.000	685.320.053	8.032.100	2.874.593.153
Avrasya Tüneli		1.055.084.746	775.423.729	741.525.423	-	2.572.033.898

Kaynak: Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı, 2022b.

Tablo 20 detaylı incelendiğinde Kuzey Marmara Otoyolu projesine ait olan ve YSS Köprüsünü de içinde bulunduran birinci kesimine ve de Avrasya Tüneli projesinin bütününe ait maliyet bilgilerinde kamulaştırma maliyetinin bulunmadığı görülecektir. Bunun da özellikle YSS Köprüsünün boğazın üzerinden Avrasya Tünelinin ise boğazın altından geçiyor olması nedeniyle önemli bir kamulaştırma faaliyetine gereksinim kalmadığından kaynaklıdır. Tablo 21’de ise burada bulunan maliyet kalemlerinin ikiye indirgenmiş ve fayda kalemlerinin dahil edilmiş şekli gösterilmektedir.

Tablo 21: Analize İlişkin Karar Verme Birimleri-Girdiler ve Çıktılar

KVB	GİRDİLER		ÇIKTILAR		
Proje Adı	Yapım Maliyeti (Euro)	İşletme Maliyeti (Euro)	Üretime Katkısı (Euro)	İstihdama Katkısı (Kişi Sayısı)	Dolaylı Faydalar (Euro)
İstanbul-İzmir Otoyolu	9.169.270.593	1.965.354.670	11.218.666.535	234.183	288.461.538
Kuzey Marmara Otoyolu	9.684.820.189	2.980.466.294	12.349.438.777	268.098	341.346.153
Malkara-Çanakkale Otoyolu	3.652.459.183	510.668.200	5.362.000.000	118.209	415.000.000
Ankara-Niğde Otoyolu	2.189.273.100	685.320.053	1.948.059.000	44.531	158.653.846
Avrasya Tüneli	1.830.508.475	741.525.423	2.011.707.966	41.993	48.355.769
İdeal Negatif Birim	9.684.820.189	2.980.466.294	1.948.059.000	41.993	48.355.769

Kaynak: Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı verileri kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Burada her bir projeye ilişkin yapım maliyeti girdisi; inşaat, finansman ve kamulaştırma giderlerinde oluşmaktadır. İşletme maliyeti girdisi ise işletme ve bakım maliyetlerini kapsamaktadır. Yani söz konusu projelerin faaliyete geçmesinin ardından sürdürülebilir/kullanılabilir olması için harcanması gereken para miktarını göstermektedir. Çıktı kalemlerinden biri olan dolaylı faydalar grubunda ise her bir projenin hayata geçmesiyle birlikte sağlanan yıllık zaman, yakıt ve emisyon tasarrufları yer almaktadır. Son satırda yer alan ideal negatif birim ise yazar tarafından sanal olarak oluşturulmuş bir karar verme birimidir. Burada bahsedilen ideal negatif birim, örneklemde yer alan en çok girdi ve en az çıktı miktarlarının (en etkin olmayan birim) harmanlanmasıyla analize dahil edilmiştir. Söz konusu bu sanal birimin analize dahil edilmesi hem uygulama sonucunda analizin tutarlılığının tespiti hem de güvenilirliğinin artışı anlamında fayda sağlamaktadır. İdeal pozitif birim (en etkin birim) yerine negatif birim tercihinin temelinde yatan neden ise ideal pozitif birimin sanal olarak oluşturulup modele eklenmesiyle birlikte analiz sonuçlarında etkin referans birim olarak bu yeni sanal birim baz alınacağından, sonuçları saptırıcı bir etki meydana getirecek olmasıdır. Yani ideal negatif birim yerine pozitif birimin eklenmesiyle her bir girdi ve çıktı kaleminin hedeflenen değeri ideal pozitif birimde yer alan girdi ve çıktı rakamlarından oluşacaktır. Bu nedenle güvenilirliğin artışı ve analizin sağlanması bakımından yerinde bir tercih olan ideal negatif birim; aynı zamanda analiz sonuçları üzerinde etkinlik skorları bağlamında da herhangi bir olumlu veya olumsuz etki meydana getirmeyecektir.

Son olarak tıpkı toplulaştırılmış girdi maliyetleri bağlamında başta yapıldığı gibi; projelere ilişkin toplu olarak verilen dolaylı faydalar grubunun da her bir proje özelinde ayrıntılı bilgilerini içeren tablonun verilmesinin doğru olacağı düşünülmüş ve Tablo 22’de gösterilmiştir.

Tablo 22: Projelere Ait Dolaylı Faydaların Detaylı Gösterimi

Proje	Zaman Tasarrufu	Yakıt Tasarrufu	Emisyon Tasarrufu	Toplam Dolaylı Fayda
İstanbul-İzmir Otoyolu	1,6 Milyar TL	1,3 Milyar TL	34 Milyon TL	3 Milyar TL
Kuzey Marmara Otoyolu	3 Milyar TL	518 Milyon TL	28,9 Milyon TL	3,55 Milyar TL
Malkara-Çanakkale Otoyolu	3,9 Milyar TL	325,5 Milyon TL	19,76 Milyon TL	4,25 Milyar TL
Ankara-Niğde Otoyolu	885 Milyon TL	743 Milyon TL	19 Milyon TL	1,65 Milyar TL
Avrasya Tüneli	358,3 Milyon TL	123,4 Milyon TL	21,2 Milyon TL	502,9 Milyon TL

Kaynak: Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı, 2022b.

Tablo 22’de yer alan bilgiler ana veri seti olan Tablo 21’e aktarılırken bütünlük sağlaması bakımından Euro cinsinden hesaplanarak ve bilgilerin 2021 yılına ait olması nedeniyle 2021 yılı

ortalama Euro kuru baz alınarak aktarılmıştır. Ancak burada belirtmek gerekir ki Tablo 22’de yer alan verilerin TL cinsinden kullanılmasında da analizin uygulanması ve sonuçları bakımından herhangi bir olumlu ya da olumsuz etkisi olmayacaktır. Söz konunu uygulamadaki tek amaç bütünlük sağlama gayesidir. Ayrıca analize konu örnekleme ait veri setinin temini doğrudan T.C. Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı’ndan sağlanmıştır.

3.3.2. Uygulama ve Bulguların Tartışılması

Distributed Evolutionary Algorithms Python 2.1 (DEAP, versiyon 2.1) programı vasıtasıyla Tablo 21’de gösterilen veri seti kullanılarak yapılan analiz neticesinde seçili örneklemin etkinlik skorları Tablo 23’teki gibidir.

Tablo 23: Projelere İlişkin Etkinlik Skorları

Proje	CRSTE*
İstanbul-İzmir Otoyolu	0.833
Kuzey Marmara Otoyolu	0.869
Malkara-Çanakkale Otoyolu	1.000
Ankara-Niğde Otoyolu	0.638
Avrasya Tüneli	0.749
İdeal Negatif Birim	0.137

*CCR modeli kullanılarak hesaplanan etkinlik skorları

Tablo 23 incelendiğinde Malkara-Çanakkale Otoyolu projesine ait etkinlik skoru 1’e eşit görünmektedir. Buradan ilgili projenin görece tam etkin çalıştığı sonucuna ulaşmak mümkündür. Etkinlik skorlarına göre diğer projeler de sıralandığından ikinci sırayı Kuzey Marmara Otoyolu, üçüncü sırayı İstanbul-İzmir Otoyolu, dördüncü sırayı Avrasya Tüneli, beşinci sırayı ise Ankara-Niğde Otoyolu projesinin aldığı görülmektedir. İdeal Negatif Birim de beklenildiği üzere son sırada ve oldukça düşük bir etkinlik skoruna sahip durumdadır.

Çalışmanın devamında projelere ilişkin etkinsizlik doğuran girdi bileşimleri her bir proje dahilinde ayrı ayrı tablolar aracılığıyla sırasıyla verilecektir. Bu bağlamda ilk olarak Tablo 24’te İstanbul İzmir Otoyolu projesine ait girdi ve çıktılar kapsamında etkin durumdan sapma meydana getiren kalemler gösterilmiştir.

Tablo 24: İstanbul-İzmir Otoyolu Projesine Ait Etkinlik Değerleri

Girdi ve Çıktılar	Başlangıç Değeri	Sapma Miktarı	Hedeflenen Değer
Yapım Maliyeti	9.169.270.593	-1.527.397.858	7.641.872.735
İşletme Maliyeti	1.965.354.670	-896.907.030	1.068.447.640
Üretime Katkı	11.218.666.535	0	11.218.666.535
İstihdama Katkı	234.183	13.140	247.323
Dolaylı Faydalar	288.461.538	579.823.917	868.285.455

Tablo 24'e göre %83 oranında göreceli etkin çalışan İstanbul-İzmir Otoyol projesinin tam etkin seviyeye, mevcut maliyetler referans alındığında, 13 bin 140 kişi daha fazla istihdam yaratabilmesi ve ekonomiye 579,8 milyon Euro daha fazla dolaylı katkı (zaman tasarrufu, yakıt tasarrufu ve emisyon tasarrufu) sağlayabilmesi durumunda ulaşabilecektir. Ancak bu tür örneklemelerde çıktı kontrolünün kolay olmaması ve analizinde girdi yönlü yapılması nedeniyle projeyi girdi maliyetleri üzerinden yorumlamak daha doğru olacaktır. Bu durumda yine Tablo 24 referans alındığında ilgili projenin yapım maliyetinin yaklaşık 1,5 milyar Euro daha düşük bir maliyetle tamamlanabilmesi ve 896,6 milyon Euro daha az bir maliyetle işletilebildiği noktada İstanbul-İzmir Otoyolu mevcut çıktılarına göre tam etkin seviyede olabilecektir.

İkinci bölümde İstanbul-İzmir Otoyoluna ilişkin ekonomiye doğrudan ve dolaylı olarak sağladığı katkılar göz önünde bulundurulmadan, projenin yalnızca içsel maliyet ve gelir kalemleri baz alınarak yapılan hesaplamalar neticesinde özellikle 2021 yılında gayet verimli bir dönemi geride bıraktığı hatta projeye ait bazı kesimlerde pozitif bakiye verdiği hatırlanacaktır. Yine ilgili bölümde diğer projelerle birlikte yorumlandığında en verimli projenin İstanbul-İzmir Otoyolu projesi olduğu izlenimi oluşmuştur. Ancak proje, ülke ekonomisine sağladığı doğrudan ve dolaylı faydalarla birlikte diğer projelerle karşılaştırıldığında birinci sıradan üçüncü sıraya gerilediği görülmektedir. Kısaca içsel bağlamda yakın zamanda tamamen karlı duruma geçmesi muhtemel olan bu proje, sağladığı dışsal faydalar bakımından aynı performansı gösterememiştir.

Veri Zarflama Analizi çerçevesinde bir diğer örneklem olan Kuzey Marmara Otoyolu projesine ait tam etkinlik hedeflerini gösteren değerler Tablo 25'te yer almaktadır.

Tablo 25: Kuzey Marmara Otoyolu Projesine Ait Etkinlik Değerleri

Girdi ve Çıktılar	Başlangıç Değeri	Sapma Miktarı	Hedeflenen Değer
Yapım Maliyeti	9.684.820.189	-1.272.693.918	8.412.126.271
İşletme Maliyeti	2.980.466.294	-1.804.325.737	1.176.140.557
Üretime Katkı	12.349.438.777	0	12.349.438.777
İstihdama Katkı	268.098	4.154	272.252
Dolaylı Faydalar	341.346.153	614.457.109	955.803.262

Tablo 25 detaylı değerlendirildiğinde yaklaşık %87 oranında etkin faaliyet gösteren ve 9,6 milyar Euro yapım maliyeti bulunan Kuzey Marmara Otoyolu projesinin tam etkin hale gelebilmesi için 9,6 milyar Euro'dan 1,2 milyar Euro gibi daha az bir maliyetle hayata geçirilmesi ve 2,9 milyar Euro'ya değil yaklaşık 1,2 milyar Euro'ya işletilebilmesi gerekmektedir. Ya da başlangıç maliyetleri kapsamında ilave 4 bin 154 kişi daha fazla istihdam ve de ekonomi üzerinde 614,5 milyon Euro daha fazla dolaylı katkı (zaman tasarrufu, yakıt tasarrufu ve emisyon tasarrufu) sağlayabilmesi gerekmektedir.

Yavuz Sultan Selim Köprüsünü de içinde barındıran Kuzey Marmara Otoyolu projesi ile ilgili ikinci bölümde sadece projenin içsel fayda ve maliyetleri kapsamında yapılan gerek 2021 yılı gerekse de 2022 yılının ilk dört ayına ilişkin hesaplamalarda zayıf bir performans gösterdiği sonucuna ulaşılmışken, ülke ekonomisine sağladığı doğrudan ve dolaylı katkılarla birlikte, aynı dönemin içsel fayda ve maliyetleriyle en verimli projesi unvanına sahip İstanbul-İzmir Otoyolu projesinin üzerinde bir etkinlik skoruna sahip olması neticesinde Kuzey Marmara Otoyolunun ve Yavuz Sultan Selim Köprüsünün diğer projelere göre ekonomi üzerinde oldukça yüksek artı değer yarattığı yorumu yapılabilir.

Analiz sonucunda etkinlik skoru 1 olan yani tam etkin seviyede faaliyet gösteren tek proje olan ve 1915 Çanakkale Köprüsünü de bünyesinde barındıran Malkara-Çanakkale Otoyolu projesine ilişkin değerler Tablo 26'da verilmiştir. Tabloda da görüldüğü üzere bütün maliyet (girdi) ve fayda (çıkıtı) kalemlerinde yer alan orijinal değerler (harcanan para ve sağlanan getiri) ile hedeflenen değerler (harcanması gereken para ve sağlanması gereken getiri) birebir örtüşmektedir. Herhangi bir kalemde sapma miktarı olmadığı için proje tam etkin sonuç vermiştir.

Tablo 26: Malkara-Çanakkale Otoyol Projesine Ait Etkinlik Değerleri

Girdi ve Çıktılar	Başlangıç Değeri	Sapma Miktarı	Hedeflenen Değer
Yapım Maliyeti	3.652.459.183	0	3.652.459.183
İşletme Maliyeti	510.668.200	0	510.668.200
Üretime Katkı	5.362.000.000	0	5.362.000.000
İstihdama Katkı	118.209	0	118.209
Dolaylı Faydalar	415.000.000	0	415.000.000

Her ne kadar 2022 yılı Mart-Nisan dönemi gibi bir aylık süreçte ikinci bölüm analizlerine göre garanti-gerçekleşme oranları kapsamında Kuzey Marmara Otoyolu projesinden sonra en kötü ikinci durumda olan bir proje olsa da Malkara-Çanakkale Otoyolu projesi, ülke ekonomisi üzerinde yarattığı olumlu etkilerin de eklenmesiyle birlikte en etkin proje durumuna gelmektedir. Zira özellikle ekonomi üzerinde sağladığı yakıt tasarrufu (31,3 milyon Euro), emisyon tasarrufu (1,9 milyon Euro) ve zaman tasarrufu (382 milyon Euro) gibi dolaylı faydalar toplamı 415 milyon Euroyu bulan ve bu alanda ilk sırada yer alan proje konumundadır.

Değerlendirilecek bir diğer proje olan Ankara-Niğde Otoyolu projesi seçili örneklem içinde oluşturulan sanal negatif birim hariç tutulduğunda %63,8 etkinlik oranıyla en düşük etkinlik skoruna sahip proje durumundadır. İlgili projeye ait detaylı etkinlik değerleri ve sapmalar Tablo 27’de gösterilmiştir.

Tablo 27: Ankara-Niğde Otoyol Projesine Ait Etkinlik Değerleri

Girdi ve Çıktılar	Başlangıç Değeri	Sapma Miktarı	Hedeflenen Değer
Yapım Maliyeti	2.189.273.100	-792.943.710	1.396.329.390
İşletme Maliyeti	685.320.053	-490.092.404	195.227.649
Üretime Katkı	1.948.059.000	101.825.150	2.049.884.150
İstihdama Katkı	44.531	660	45.191
Dolaylı Faydalar	158.653.846	0	158.653.846

Tablo 27’den anlaşılacağı üzere Ankara-Niğde Otoyolu projesinin girdi kalemlerinden her ikisinde de önemli sapmalar mevcuttur. Yapımına 2 milyar 189 milyon Euro, işletilebilmesi için ise 685,3 milyon Euro harcanan otoyolun tam etkin düzeyde faaliyet gösterebilmesi için mevcut maliyetler altında üretime (milli gelire) katkısının 101.8 milyon Euro ve istihdama katkısının 660 kişi daha fazla olması gerekmektedir. Mevcut çıktı (fayda) düzeyinde ise söz konusu projenin 792,9 milyon Euro daha düşük bir bedelle hayata geçirilmesi ve 490 milyon Euro daha düşük bir bedelle işletilebilmesi durumunda etkinlik seviyesi 1’e eşit olabilecekti.

2021 rakamlarıyla proje özelinde verilen garantiler ve geçen araçlardan bu garantilerin karşılanma oranıyla birlikte yapılan ikinci bölüm yorumlamalarında, Ankara-Niğde Otoyolu örnekleme bulunan diğer projelerden Kuzey Marmara Otoyolundan sonra en kötü durumda bulunurken etkinlik analizi neticesinde Kuzey Marmara Otoyolunu (etkinlik skoru bakımından 2. sırada) da geride bırakarak son sıraya yerleşmiştir.

2022 yılının ilk dört aylık kısmında ikinci bölümden hatırlanacağı üzere bütün projelerin garanti ücret karşılama oranlarında ciddi düşüşler meydana gelmiştir. Nitekim bu düşüşün en bariz yaşandığı proje olan Kuzey Marmara Otoyolundan (garanti karşılama miktarında %90'a ulaşan düşüşler meydana gelmiştir) daha az oranda (yaklaşık %45) bir düşüş Ankara-Niğde Otoyolunda oluşmuştur. Bu noktada Ankara-Niğde Otoyolu ileriki dönemlerde belki de içsel fayda bağlamında (garanti karşılama oranları yönünden) kendini daha hızlı toparlayabilecek bir potansiyele sahipken etkinlik analizi neticesinde dışsal faydaların yetersizliğinden (özellikle üretime katkı noktasında) dolayı etkinlik sıralamasında son basamakta kalmaktadır.

Etkinlik değerleri bağlamında reel karar verme birimleri dahilinde son olarak yorumlanacak proje olan Avrasya Tüneline ilişkin etkinlik değerleri tablosu aşağıdaki gibidir.

Tablo 28: Avrasya Tüneli Projesine Ait Etkinlik Değerleri

Girdi ve Çıktılar	Başlangıç Değeri	Sapma Miktarı	Hedeflenen Değer
Yapım Maliyeti	1.830.508.475	-460.183.739	1.370.324.736
İşletme Maliyeti	741.525.423	-549.933.613	191.591.810
Üretime Katkı	2.011.707.966	0	2.011.707.966
İstihdama Katkı	41.993	2.356	44.349
Dolaylı Faydalar	48.355.769	107.343.374	155.699.143

Tablo 28'de görüldüğü üzere yaklaşık %75 oranında etkin faaliyet gösteren ve etkinlik sıralamasında sanal olarak oluşturulmuş ideal negatif birim bir kenara bırakıldığında, Ankara-Niğde Otoyolu projesinin ardından en düşük etkinlik skoruna sahip proje durumundaki Avrasya Tünelinin özellikle işletme ve bakım maliyetleri bazında önemli miktarda sapma meydana geldiği görülmektedir. Faydalar yönünden her ne kadar doğrudan fayda grubunda yer alan üretime katkı noktasında herhangi bir sapma olmasa da ve istihdama katkı noktasındaki sapma miktarı nispeten düşük olsa da ekonomi üzerinde yaratılan dolaylı katkılar bakımından da bir hayli düşük seviyede kaldığı izlenmiştir.

Analize sanal olarak oluşturulup eklenmiş olsa da ideal negatif birim adlı karar verme birimine ait etkinlik değer tablosunun çalışmada verilmesinin doğru olacağı düşünülerek ilgili değerler Tablo 29’da gösterilmiştir.

Tablo 29: İdeal Negatif Birime Ait Etkinlik Değerleri

Girdi ve Çıktılar	Başlangıç Değeri	Sapma Miktarı	Hedeflenen Değer
Yapım Maliyeti	9.684.820.189	-8.357.851.524	1.326.968.665
İşletme Maliyeti	2.980.466.294	-2.794.936.336	185.529.985
Üretme Katkı	1.948.059.000	0	1.948.059.000
İstihdama Katkı	41.993	953	42.946
Dolaylı Faydalar	48.355.769	102.417.167	150.772.936

Veri zarflama analizi neticesinde beklenildiği üzere en kötü etkinlik skoruna sahip (%13,7) karar verme birimi olan ideal negatif birime ilişkin sapma değerleri Tablo 29’da görüldüğü üzere özellikle girdi kalemleri (maliyetler) yönünde oldukça yüksek seviyede kalmıştır. Yine ekonomik olarak sağlaması gereken faydalar noktasında da özellikle dolaylı faydalar tarafında önemli miktarda bir sapmanın olduğu anlaşılmaktadır.

Çalışmanın bulguları ve veri zarflama analizi neticesinde ortaya çıkan durum göz önünde bulundurulduğunda göreceli etkinlik skorları, en etkin proje konumunda olan Malkara-Çanakale Otoyolu ve en az etkin durumda olan Ankara-Niğde Otoyolu projeleri bir kenara bırakıldığında, nispeten birbirine yakın seyretmiştir. Özellikle İstanbul-İzmir Otoyolu ve Kuzey Marmara Otoyolu projelerine ilişkin etkinlik skorları çok daha yakın seviyelerdedir. Bu iki proje arasındaki kayda değer en önemli hususun işletme ve bakım maliyetleri noktasında ortaya çıktığı belirlenmiştir. Zira Kuzey Marmara Otoyoluna ilişkin yapım maliyetinde meydana gelen sapma miktarı İstanbul-İzmir Otoyolu ile benzer olsa da işletme maliyetlerine ilişkin sapma miktarının yaklaşık %15 oranında daha yüksek olduğu hesaplanmıştır.

İşletme maliyetleri noktasında meydana gelen bu sapmalar yukarıda bahsedilen 2 proje haricinde Avrasya Tüneli ve Ankara-Niğde Otoyolu projelerinde de ve çok daha yüksek miktarlarda göze çarpmaktadır. Bu da ikinci bölümde yer alan garanti geçiş ödemelerinin, imtiyaz sahibi firmalar üzerinde getiri riskini ortadan kaldırması neticesinde işletme maliyetlerinin düşürülmesi motivasyonunu azaltabildiği şeklinde yorumlanabilir. Zira Medda (2007)’de garanti ödemelerinin finansal kayıplardan daha yüksek bir değerde belirlenmesi durumunda potansiyel ahlaki tehlike sorunuyla karşı karşıya kalılabildiğini saptamıştır. Bu şekilde ortaya çıkan ahlaki tehlike kavramı özellikle tekel durumunda ortaya çıkması muhtemel x-etkinsizlik durumuyla oldukça benzer özellikleri üzerinde barındırır. Zira tekel durumunda da firma x-etkinsiz noktada, aslında

mümkünken, maliyetleri düşürme motivasyonu ile hareket etmeyi tercih etmez. Sektörde rakipsiz bir şekilde faaliyet göstermesi onun bu motivasyonu kaybetmesindeki en mühim unsurdur. KÖSİ projelerinde de bu durum sözleşmelerde belirlenen garanti ücret ödemeleri hususunda ortaya çıkmaktadır. Öyle ki firmanın garanti ücret ödemesini bir sigorta şekli olarak düşünmesi durumunda, minimum maliyetle hareket etme motivasyonunda kayıplar ortaya çıkabilecektir.

Bunların yanında yapılan etkinlik analizi neticesinde yapım maliyetleri kaleminde de incelenen bütün projelerde sapmalar mevcuttur. Ancak yapım maliyetlerinde meydana gelen başlangıç ve hedef değer arasındaki farklılıklar işletme maliyetlerinde ortaya çıkan duruma kıyasla daha düşük seviyelerde kalmaktadır. Aslında yapım maliyetlerindeki sapma durumu henüz ihale aşamasından itibaren ortaya çıkmaktadır. Çalışmanın ikinci bölümünde proje bazlı yapılan içsel karlılık hesaplamaları noktasında her bir projenin ihalede belirlenen bedelden daha yüksek bir meblağla hayata geçirildiğinden bahsedilmiştir. Hatta bu oranın %28,9'la Menemen-Aliağa-Çandarlı Otoyolunda onu takiben %25,4 ile İstanbul-İzmir Otoyolu ve Osmangazi Köprüsü projesinde oldukça yüksek seviyelerde olduğu ifade edilmiştir. Yine Malkara-Çanakkale Otoyolu ve 1915 Çanakkale Köprüsü ve Ankara-Niğde Otoyolu projelerinde de söz konusu oran %20'nin üzerindedir. Bu durum özellikle ülkenin içinde bulunduğu enflasyonist ortam ve kur hareketliliğiyle birlikte düşünüldüğünde aslında çok da beklenmedik değildir. Ekonomik konjonktürün böylesine hareket ettiği bir ortamda ve inşaat süresinin birkaç yılı aldığı bu tarz projelerde yapım maliyetlerinde hedeflenen ve gerçekleşen rakamlar arasında farklılık olabilir ve olacaktır da.

Örnekleme ele alınan projeler dahilinde sağlanan faydalar ve ortaya çıkan fayda eksiklikleri incelendiğinde; İstanbul-İzmir Otoyolu ve Kuzey Marmara Otoyolu projeleri yine birbirine benzer özellik göstererek ekonomi üzerinde meydana getirdikleri dolaylı faydalar noktasındaki eksikliklerin doğrudan faydalara nazaran daha yüksek seviyede olduğu bulgusuna rastlanmıştır. Bu noktada Avrasya Tüneli projesi de söz konusu iki projeye benzer sonuçlar göstermektedir. Söz konusu projelere ilişkin özellikle dolaylı faydalar noktasında daha yüksek oranda sapma görülmesindeki önemli hususun kullanım miktarındaki eksiklikten kaynakladığı söylenebilir. Çünkü dolaylı faydalar grubunu oluşturan alt fayda grubunun zaman tasarrufu, emisyon tasarrufu ve yakıt tasarrufu olduğu akla geldiğinde bunlardan sağlanabilecek katkıyı artırmanın ancak ilgili projelerin kullanım miktarının artmasıyla mümkün olabileceğidir.

Son olarak Ankara-Niğde Otoyoluna ilişkin sonuçlar ise diğerlerinden farkı olarak doğrudan faydalar kaleminde noksanlıkların olduğu yönündedir. İlgili otoyol özellikle üretime katkı noktasında sapma yaratan tek proje konumundadır. Bu da Ankara-Niğde Otoyolu projesini neredeyse her açıdan örneklem dahilinde en verimsiz duruma düşürmektedir. İkinci bölümde yapılan hesaplamalar ve garanti karşılama oranları hatırlanacak olduğunda bu durumun da aslında beklenti dışı olmadığı anlaşılabacaktır. Çünkü projenin özellikle 2. kesiminde verilen garantilerin karşılama oranlarının %3 seviyelerine kadar düştüğü gözlemlenmiştir. Ayrıca söz konusu projenin güzergahı

dikkate alındığında nüfus yoğunluğunun nispeten daha az olduğu (Marmara Bölgesine kıyasla) bir bölgede bulunmasının da bu durumun gerçekleşmesinde önemli bir rol oynadığı söylenebilir.

Garanti ücret ödemelerinin merkezi yönetim bütçesinde doğrudan (proje bazlı) görülememesi ve bu konuda şeffaf bilgi paylaşımı noksanlığının bulunması da sıkıntı doğuran ayrı bir konu durumundadır. Söz konusu garanti ödemelerine ilişkin bilgileri ancak Karayolları Genel Müdürlüğü (KGM) bütçesinde yer alan cari transferler kalemi vasıtasıyla her bir proje özelinde olmasa da en azından toplu olarak öğrenmek mümkün olmaktadır. Bu noktada zaten geçmişe ilişkin garanti ücret ödeme bilgileri Ulaştırma Bakanlığı vasıtasıyla öğrenilmiş olsa da 2022-2024 yıllarını kapsayan Orta Vadeli Programda (OVP) belirtilen KGM bütçesi ödenek teklif tavanları gelecek yıllara ilişkin ipucu sağlama noktasında faydalı olacaktır. Öyle ki burada garanti ücret ödemelerini içinde barındıran cari transferler kalemi, ilgili 3 yılda KGM'nin toplam bütçesinin neredeyse yarısını teşkil ettiği görülebilir. Yine cari transferler kalemi ile KGM'nin yatırım bütçesini gösteren sermaye giderleri kalemi karşılaştırıldığında garanti ücret ödemelerinin yıllık yatırım tutarından fazla olduğu tespit edilecektir. KGM'ye ait bütçe rakamları Tablo 30'da gösterilmiştir.

Tablo 30: Kara Yolları Genel Müdürlüğü Bütçesi Ödenek Teklif Tavanları (Milyar TL)

Yıllar	Cari Transferler	Sermaye Giderleri	Toplam Bütçe*
2022	20.438.675.000	16.500.000.000	45.099.556.000
2023	23.700.225.000	18.968.326.000	51.601.215.000
2024	26.391.812.000	20.347.394.000	56.530.056.000

*İlgili iki kalem ile toplam bütçe arasındaki rakamsal fark KGM'nin diğer ödenek kalemlerinin tabloda verilmemesinden kaynaklanmaktadır.

Kaynak: T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2022) verileri kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tablo 30 incelendiğinde ileriki yıllarda ulaştırma altyapısı alanında KÖSİ modeli çerçevesinde hayata geçirilen projelere ilişkin garanti ücret ödemelerinin en azından azalmayacağını tahmin edildiği de görülmektedir. Zira IMF'ye göre de KÖSİ projelerinin Türkiye'de büyüyen bir mali risk kaynağı haline geleceği geçmiş yıllarda ifade edilmiştir (IMF, 2017: 62).

Garanti ücret ödemelerine ilişkin bu sonuç iki farklı şekilde değerlendirilebilir. Birinci değerlendirme araç geçiş sayısına ilişkin verilen garanti miktarının yüksek belirlendiği noktadır ki bu durum tahmin yapımcıların sonraki projelerde kesinlikle daha dikkatli ve tutarlı davranmaları gerektiğini ortaya koymaktadır. İkinci değerlendirme ise kullanım ücretlerinin yüksekliği noktasındadır. Bu durum doğru tahmin yapamamanın da ötesinde yarı kamusal mal/hizmet özelliği gösteren söz konusu projelerin teorik arka planı ile de zıt düşmektedir. Zira kullanım ücretlerinin

yüksek olması neticesinde yoksul kesimin ilgili hizmetten yararlanamaması durumu kamusal mal ve hizmet kavramının teorik temelleri ile çatışmaktadır.



SONUÇ ve ÖNERİLER

Piyasa başarısızlıklarının en temel nedenlerinden biri olan ve bu nedenden dolayı devletin ekonomide var olma gerekçelerinden birini oluşturan kamusal mal/hizmet kavramının bilhassa üretim/sunum yöntemlerinde dönemler itibariyle birtakım değişikliklerin meydana geldiği görülmektedir. Bu değişimlerin arka planında teknolojik gelişmeler olduğu kadar kamu yönetimi paradigmasında yaşanan değişimlerinde etkili olduğu anlaşılmaktadır. Geleneksel Kamu Yönetimi paradigmasının geçerli olduğu dönemlerde geleneksel satın alma usulleri ile üretilen yahut sunumu gerçekleştirilen kamusal mal veya hizmetlerin; Yeni Kamu Yönetişimi anlayışıyla birlikte vatandaş ve özel sektöre bakışın seçmen/vergi yükümlüsü mantığından çıkarak ortak üretici mantığına bürünmesi süreci kamusal hizmetlerin sunumu noktasında da kamu sektörü ile özel sektör arasında çeşitli bağların gelişimine önayak oluşturmıştır. Buradan hareketle kamusal hizmetlerin üretimi noktasında belirli alanlarda kamu sektörü ile özel sektörün bir nevi ortaklaşa hareket ettikleri bir sürece girilmiştir. Bu süreç hem kıt kaynaklarla çağın gereklerine uygun hizmet sunumu gerçekleştirmeye çalışan hükümetlerin elini güçlendirmiş hem de özel sektör dinamizminin kamusal hizmet üretim sürecine dahline imkan sağlamıştır. Aynı zamanda toplam ekonomi içinde kamunun payını büyütmeden kamusal hizmetlerin sunumuna imkan vermesi noktasında Ortodoks politikalar ile çatışmama ve yine yirminci yüzyılın sonlarında başlayan özelleştirme furiasının Heterodoks dünyada yarattığı olumsuz algının önüne set çekme olanağı sunmuştur. Kamu-özel sektör işbirliği (KÖSİ) adıyla ortaya çıkan bu yeni hizmet sunum şeklinin elbette hem kamu he özel sektör tarafında sağladığı önemli avantajlar bulunmaktadır. Burada kamu sektörünce sağlanan en büyük fayda kısa vadeli maliyetlerin uzun vadeye yayılması; özel sektör tarafında ise belirli garantilerle birlikte yatırım riskinin yarıya bölünmesi ve daha da önemlisi riskin paylaşıldığı kurumun bizzat kamu sektörü olmasıdır.

Ulusal ve uluslararası literatürde KÖSİ kavramına ilişkin bir çok tanımın geliştirildiği görülmekle birlikte önemli başka bir hususun da kavram bütünlüğü noktasında ortaya çıktığı görülmektedir. Her ne kadar uluslararası literatürde Public-Private Partnership (PPP) olarak nitelendirilse de Türkçe literatürde özellikle Kamu-Özel Sektör İşbirliği (KÖSİ) ve Kamu-Özel Sektör Ortaklığı (KÖSO) ana başlıkları altında başka türlü nitelemelerin de yapıldığı gözlemlenmiştir. Çalışma kapsamında bu kargaşanın önüne geçmek ve bütünlük sağlamak amacıyla Kamu-Özel Sektör İşbirliği (KÖSİ) ismi kullanılmıştır. Bu yapılırken de rastgele bir yöntemle karar verilmemiştir. Hukuki mecrada yapılan araştırmalar neticesinde ilgili modelin ortaklıktan ziyade bir işbirliği süreciyle alakalı olduğunu ortaya koyduğundan çalışma boyunca ilgili model sürekli olarak KÖSİ adıyla nitelendirilmiştir. Bilhassa Türk İdare Hukukunda ortaklık kavramında müşterek

gayeler söz konusu iken, KÖSİ’lerde kamu tarafının temel gayesi kamu yararı; özel sektör tarafında ise kar etme güdüsü olması neticesi bu kararda etkili olmuştur.

Kavramsal çerçeve özelinde literatürde bir diğer tartışma konusu oluşturan hususun ise kamu-özel sektör işbirliği uygulamalarının özelleştirme mi yoksa finansman şekli mi? olduğudur. Birtakım yazarlarca aslında KÖSİ uygulamalarının özelleştirmenin yirmi birinci yüzyıla uygulanmış şekli olduğu, aradaki tek farkın hali hazırda var olan ve kamuya ait bir işletmenin özel sektöre devrinden ziyade kamusal mal ya da hizmetlerin henüz en baştan özelleştirilmesinden kaynaklandığı vurgulanmaktadır. Ancak KÖSİ uygulamalarındaki mantık ve kamuya sağladığı temel fayda noktasında gerekli finansmanın özel sektörden karşılanması ve maliyetin uzun vadeye yayılması hususları dikkate alındığında söz konusu model özelleştirme uygulamalarından farklı olarak aslında maddi kaynak temini noktasında finansman şekline daha yakın durmaktadır. Mantık çerçevesinde düşünüldüğünde herhangi bir kamusal hizmetin özelleştirilebilmesi için öncelikle hizmetin var olması gerekmektedir. Ayrıca KÖSİ modelinin olmaması durumunda “baştan özelleştirilmiş” gözüyle bakılan kamusal hizmetin var olup olmayacağı bile belirsizdir. Neticede gerekli kaynağın temin edilememesi durumunda ilgili hizmetin hiç hayata geçirilemeyebileceği de düşünülmelidir. Zaten bu noktada hükümetler, herhangi bir kamu hizmetini borçlanarak ama geleneksel satın alma usulleriyle mi yoksa borçlanmak yerine doğrudan özel sektöre ihale ederek ve finansmana özel sermayeyi katarak mı üretme noktasında karar vermektedirler. Kamu-özel sektör işbirliklerinin aslen bir finansman modeline daha yakın olduğu sonucuna da temel manada yukarıdaki düşünsel arka plan neticesinde ulaşılmıştır. Yine özelleştirme durumunda özelleştirilen kurum devletin elinden süresiz olarak çıkmaktadır. Oysa KÖSİ uygulamalarında tam tersi bir durum olarak genellikle belirli bir sürenin sonunda söz konusu projeye ilişkin tesislerin tamamı kamu sektörüne devredilmektedir. Buradaki temel problem daha çok geniş manada yapılan özelleştirme tanımından ortaya çıkmaktadır. Zira özelleştirmeye mülkiyet ve yönetim devrinden daha kapsamlı olarak, devletin iktisadi organizasyonlarının serbest piyasa kurallarına göre işleyen bir yapıya kavuşturulması yönüyle bakılacak olunursa tabi ki KÖSİ uygulamaları da bu çerçevede geniş manada özelleştirme sürecinin bir adımı olarak değerlendirilebilecektir. Çalışmada KÖSİ’lerin finansman şekli olarak ifade edilmesindeki temel maksat geleneksel özelleştirme uygulamalarından teknik farklılıkları içinde barındırmasından kaynaklanmaktadır. Söz konusu durum Türkiye’de kamu kurumları arasında dahi ihtilafıdır. Öyle ki KÖSİ kavramına Özelleştirme İdaresi Başkanlığı’nca “gelecekteki kamu kaynaklarının bugünden özelleştirilmesi” şeklinde tam bir özelleştirme perspektifinden bakılırken; Kalkınma Bakanlığı’nca ise KÖSİ uygulamalarının özelleştirme olmadığına altı çizilmektedir.

Türkiye özelinde görülen bir başka problem, uygulanmakta olan KÖSİ modellerinin temel altyapısını oluşturacak bir kanuni çerçevenin bulunmamasıdır. Hangi alanda bir yatırım projesi hayata geçirilecek ise bu alana özgü çekirdek bir kanuni düzenleme yoluna gidilmekte ve bu da oldukça dağınık bir kanuni yapının var olmasına yol açmaktadır. Bunun yerine Türkiye’de en azından bundan sonra uygulanacak modellere ilişkin temel bir kanuni altyapının oluşturulması ve

gerekirse güncel gereksinimlere uygun olarak bu kanun nezdinde gerekli düzenlemelerin yeniden yapılması, sonraki dönemlerde ortaya çıkması muhtemel hukuki problemlerin giderilmesi bakımından yerinde olacaktır. Örnek vermek gerekirse hali hazırda bitirilmiş projelere ilişkin çeşitli imtiyaz sürelerinin verilmiş olduğu ve bu sürenin sonunda yatırımın kamuya devredileceği öngörülmüştür. Ancak İmtiyaz süresi sonunda ilgili herhangi bir projenin yeni bir sözleşme ile ve değişik şartlar altında yeniden özel sektöre devri hususuna ilişkin bir hukuksal düzenleme bulunmamaktadır. Bu noktada sektörel uygulama farklılıklarının yanında KÖSİ modelinin yap-işlet-devret, yap-işlet, yap-kirala gibi farklı şekillerde uygulanabilir olduğu da dikkatten kaçırılmamalıdır.

Hukuki altyapı eksikliğinin yanı sıra göze çarpan bir diğer eksiklik ya da farklılık ise dünya genelinde bazı ülkelerde KÖSİ projelerinden sorumlu özel birimlerin tesis edildiği ancak Türkiye'nin de içinde bulunduğu diğer bazı ülkelerde ise söz konusu projelerin bakanlıklar altında teşkilatlanmış birtakım genel müdürlükler vasıtasıyla yürütüldüğü sonucudur. Bu tür projelerin ilave teknik bilgi ve profesyonel ekip becerileri gerektiren yatırımlar olması nedeniyle Türkiye'de de sadece KÖSİ yatırımlarının takibinden sorumlu bir kurumun oluşturulmasının daha doğru olabileceği düşünülmektedir.

Çalışma kapsamında kamu yatırımlarının Türkiye'de KÖSİ modelleri ile yoğun bir şekilde faaliyete geçirilmeye başlandığı yılların 2000'li yıllar olduğu, özellikle 2013 yılında zirve noktaya ulaştığı anlaşılmaktadır. Bu noktada da en yoğun kullanılan KÖSİ modelinin (%48 ile) yap-işlet-devret modeli olduğu tespit edilmiştir. Yine KÖSİ modelleri ile hayata geçirilen projelerin sektörel dağılımı incelendiğinde ulaştırma sektörünün (özellikle kara ve havayolu) pastadan en büyük payı aldığı, bunu enerji ve sağlık alanında hayata geçirilen projelerin takip ettiği belirlenmiştir.

Dünya genelindeki durum irdelendiğinde de KÖSİ projelerine olan yoğun rağbetin tıpkı Türkiye'de olduğu gibi 2000'li yıllarla başladığı; başlarda GSYH'sına oranla en fazla bu tür projelere başvuran ülke ABD iken son dönemde Çin'in ilk sırayı aldığı ve yine Türkiye'nin son yirmi yıllık süreçte 18. sıradan 11. sıraya kadar yükseldiği tespit edilmiştir. Bu alanda Türkiye'yle birlikte diğer önemli atılım gerçekleştiren ikinci ülke ise Endonezya olmuştur. Yine çeşitli ülkelerde yapılan ampirik analizlerde KÖSİ projelerinin geleneksel satın alma usullerine göre önemli avantajlar sağladığı bulgularına ulaşılmıştır. Özellikle Birleşik Krallık ve İngiltere özelinde yapılan araştırmalarda ortalama %17'lik bir maliyet avantajı sağlandığı hatta bazı alanlarda bu oranın %50'lere vardığı tespitine yer verilmiştir. Nitekim Türkiye'de de çalışma kapsamında ele alınan örneklem incelendiğinde %5 ila %25 arasında değişen oranlarla KÖSİ modellerinin geleneksel satın alma modellerine göre daha az maliyete yol açtığı bakanlık verilerinde gözlemlenmiştir. Son olarak KÖSİ projelerinin teslim süreçlerinde (projenin tamamlanarak faaliyete geçmesi) önemli sayılabilecek zaman tasarrufu sağladığına yönelik ampirik bulgularla da karşılaşılmıştır. Türkiye'deki örneklemde de projelerin tahmin edilen zaman dilimlerinde hizmete geçtikleri gözlemlenmiştir.

Çalışmada çeşitli ülkelerden seçilen farklı KÖSİ projeleri dikkatle incelendiğinde, aralarında oldukça başarılı hatta ödüllü projeler olmakla birlikte (Larnaka ve Paphos Uluslararası Havalimanı projesi); başarısız, hatta ihale süreçlerinin tamamlandığı ancak projenin tamamlanamadığı yatırım planlarına da (Horgos-Pozega Otoyol projesi) rastlamak mümkündür. Nitekim Türkiye’de henüz uluslararası kuruluşlar tarafından ödüle layık görülen bir proje bulunmasa da yatırımı yarıda kalmış veya tamamlanamamış bir KÖSİ projesine de rastlanılmamıştır. Yine yabancı ülkelere çalışmada kapsamında yer verilen KÖSİ projelerinde bir diğer dikkat çeken unsur, finansal riskler ve ticari gelir risklerinin kamu ve özel sektör arasında nasıl paylaşıldığı hususudur. Bu bakımdan farklı ülkelere seçilen örneklerin tamamında finansal risklerin ve gelir riskinin önemli bir kısmının özel sektör tarafında bulunduğu ilgili bölüm başlıkları altında yer alan risk paylaşım tablolarından net bir şekilde anlaşılabilmektedir. Bu husus özellikle Türkiye’de gerçekleşen durumla karşılaştırıldığında önemli farklılıklar doğurmaktadır. Zira Türkiye’de yürütülen projelerde her ne kadar finansal riskler özel sektör tarafında gibi görünse de alınan kredilerin hazine garantisi altında olması, söz konusu riskin aslında kamuya ait bir risk olduğu durumu ortaya çıkarmaktadır. Ayrıca ticari gelir riski tarafında da projelere ilişkin verilen kullanım garantilerinin oldukça yüksek seviyede olduğu ve bunların yerel para cinsinden olması gerekirken yabancı para cinsinden verilmesiyle birlikte kur şoklarına da açık bir halde bulunuyor olması kamuoyunda ortaya atılan birtakım eleştirileri haklı kılar nitelikte bulunmaktadır. Kısaca Türkiye’de döviz cinsinden verilen garantiler ve diğer yükümlülüklerle birlikte kamunun talep, enflasyon, kur ve finansman risklerinin tümünü önemli ölçüde üstlenmesinin orantısız bir risk paylaşımına neden olduğuna kanaat getirilmektedir.

Türkiye’de ele alınan örnekleme ilişkin ekonomi üzerinde yarattığı dışsal faydalar bir kenara bırakılarak yapılan hesaplamalar neticesinde, 2021 yılı özelinde Osmangazi Köprüsünün de içinde bulunduğu İstanbul-İzmir Otoyolu projesi dışındaki projelerin son derece kötü bir performans sergiledikleri görülmüştür. Bilhassa garanti karşılama oranları bakımından Ankara-Niğde Otoyolunun 2. kesimi %4 seviyesinde kalmıştır. Hatta bu oranın 2022 yılının ilk dört aylık döneminde %3’e düştüğü görülmektedir. Öyle ki 2022 yılının ilk 4 aylık kısmına ilişkin garanti karşılama oranlarındaki düşüşler, incelemeye konu edilen tüm projelerde göze çarpmaktadır. Burada 2022 yılına ilişkin gerçekleşme rakamları ilk 4 aylık dönem kapsamında olduğu için 2021 yılının aynı dönemine göre ayrı bir kıyaslamaya daha gidilmiştir. Söz konusu kıyaslamadan kasıt Türkiye’de özellikle yaz aylarında gerek tatil gerek gurbetçi gerekse de yabancı turist sayısındaki artıştan kaynaklı trafik hareketliliğinin yaz dönemi dışına kıyasla önemli ölçüde yükselmesinden dolayıdır. Yani temel amaç mevsimsel hareketliliği/etkiyi elemine etmektir. Zira bu şekilde kıyaslama yapıldığında ilgili dönemde yaşanan düşüşlerin bir kısmının mevsimsel etkiden kaynaklı olduğu durumu ortaya çıkmıştır. Farklı olarak Menemen-İzmir-Çandarlı Otoyolu projesinde meydana gelen kullanım miktarındaki azalmanın tamamen mevsimsel hareketlilik kaynaklı olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Mevsim etkisi arındırıldıktan sonraki süreçte Menemen-İzmir-Çandarlı Otoyolu projesi haricindeki tüm projelerde kullanım miktarlarında halen düşüşün devam etmesi durumunu ise ekonomik gerekçelerle ifade etmek daha doğru olacaktır. Bu da ülke ekonomisindeki gelişmelere

paralel bir şekilde yorumlandığında; olumsuz ekonomik koşulların meydana gelmesinin bu tarz hizmetlerden yararlanma seviyelerinde etkili olduğu yorumuna imkan verebilmektedir. Özellikle sözleşme aşamasında geçiş ücretlerinin döviz üzerinden belirlenmiş olması söz konusu projeleri garanti ücret ödemeleri noktasında kur şoklarına karşı savunmasız konuma getirmektedir. Bu nedenle İstanbul Havalimanı projesindeki simülasyon örneğinde olduğu gibi en azından ileriki dönemlerde yapılması muhtemel bu tür ulaştırma altyapı projelerinde verilecek garantilerin ulusal para cinsinden olmasının yanında; miktarına ilişkin yapılanacak tahminlerde de muhtemel tüm senaryoların daha iyi tetkik edilmesi elzem gibi görünmektedir.

Projelere ilişkin dışsal faydalarında göz önünde bulundurulmasıyla yapılan veri zarflama analizinde ise sıralamaya ilişkin birtakım farklılıkların ortaya çıktığı bulgusuna rastlanmıştır. Bu bağlamda Ankara-Niğde Otoyolu gerek içsel getiriler gerekse de dışsal getiriler baz alınarak yapılan analizlerde en etkinsiz ve kar oranı en düşük proje durumundadır. Bununla beraber içsel getiriler bakımından en önde proje durumunda görünen İstanbul-İzmir Otoyolu projesinin, dışsal faydaların (ekonomi üzerinde yarattıkları doğrudan ve dolaylı faydaların) eklenmesi neticesinde 3. sıraya gerilediği sonucuna varılmıştır. 1915 Çanakkale Köprüsünün de içinde yer aldığı Malkara-Çanakkale Otoyolu ile Yavuz Sultan Selim Köprüsünün içinde yer aldığı Kuzey Marmara Otoyolu projesi ise sırasıyla birinci ve ikinci en etkin konumda yer alan projeler olmaktadır.

İki farklı değerlendirme yöntemi neticesinde şu durum ortaya çıkmaktadır. Bu tür projeleri yalnızca kendi içlerinde yarattıkları fayda ve maliyetler neticesinde değerlendirmek araştırmacıları çok sağlıklı sonuçlara yönlendirmeyecektir. Unutulmamalıdır ki yatırım hangi sektör tarafından (gerek özel gerek kamu) yapılıyor olursa olsun herhangi bir yatırımın içsel getirilerinin yanı sıra yapıldığı ülke ekonomisi üzerinde ortaya çıkardığı dışsal etkiler de söz konusudur. Değerlendirme ya da eleştirilerin, söz konusu bu dışsal faktörlerin içsel getiri/götürülerle birlikte ele alındığı durumlarda daha doğru sonuçlar göstereceği düşünülmektedir. Ancak her iki durumda da ortaya çıkan tek ortak sonuç; inceleme konusu yapılan projelerin henüz en yeni proje konumunda bulunan Malkara-Çanakkale Köprüsü haricinde tamamında etkinsizlik yaratan hususların söz konusu olmasıdır. Bu hususlar hem verilen kullanım garantilerinin fazlalığından hem de ekonomi üzerinde (üretim ve istihdam noktasında) olması gerekenden daha az fayda sağlanmasından kaynaklanmaktadır. Yine analize konu projelere yüksek miktarlarda garanti ücret ödenmesine neden olan düşük kullanım düzeyinde kalmalarında söz konusu projelerin birbirine yakın konumda bulunmaları nedeniyle rakip konuma gelmeleri de etkili olabilmektedir. İstanbul özelinde düşünüldüğünde gerek Yavuz Sultan Selim Köprüsü gerekse Avrasya Tüneli ve hatta Çanakkale’de bulunan 1915 Çanakkale Köprüsü projelerinin her biri aslında Anadolu yakasını Avrupa yakasına bağlayan projeler olarak düşünüldüğünde birbirlerine nasıl rakip hale geldikleri daha iyi anlaşılacaktır. Bu durumda ilgili projelerin birbirine yakın tarihlerde ve henüz hiçbirinin imtiyaz süresi dolmadan hayata geçirilmesi bir anlamda talebi bölmek ve daha fazla garanti ücret ödemekle aynı manaya gelmektedir. Oysa incelenen dünya örneklerine bakıldığında büyük çaplı bir ulaştırma

projesinin KÖSİ yöntemiyle hayata geçirildiği durumlarda imtiyaz süresi dolmadan benzer özelliklere sahip başka bir projenin aynı coğrafyada hayata geçirilmeyeceği ihale aşamasında sözleşmelere dahi konu olmaktadır.

Bir diğer değerlendirilmesi gereken konu ise ilgili projelerin hayata geçirilmesi noktasında tercih edilen modeldir. Bu modelden kasıt kamu-özel sektör işbirliği mekanizması ve en çok tercih edilen türü olan yap-işlet-devret (YİD) modelidir. Yani bu noktada eleştirilere de çokça konu olan husus ilgili projelerin neden geleneksel yöntemler yerine YİD çerçevesinde hayata geçirildiğidir. Yine akla gelen başka bir düşünce de söz konusu projelerin kamu tarafından özel sektör dahline yer verilmeden hayata geçirilmesi durumunda hem hazine garanti ücret ödeme maliyetinden kurtulacak hem de ekonomi üzerinde meydana gelen doğrudan ve dolaylı faydalardan istifade edilebilme imkanı devam edecekti görüşüdür. Ancak bilhassa kamu yatırımları noktasında devletlerin bütçe kısıtı altında hareket ettiklerini hatırlamak gerekir. Yani özel sektörü yatırım sürecine dahil etmeden bu denli büyük sermaye gerektiren yatırımları kısa vadede hayata geçirmek imkan dahilinde değildir. Merkezi yönetim bütçesinde yer alan ve yapılması planlanan yıllık yatırım tutarını gösteren sermaye giderleri kalemi ile Kalkınma Bakanlığı tarafından hedeflenen KÖSİ yatırım tutarlarının karşılaştırılması ile bu durum net olarak görülebilir. Öyle ki sadece tez kapsamında ele alınan örneklemin yıllık yatırım tutarları dahi zaman zaman sermaye giderleri kalemi toplamının üçte birine yaklaşabilmekte, hatta bazen geçebilmektedir. Zaten özel sektörün gerek dünyada gerekse ülkemizde kamusal yatırım sürecine eklemlenmesinin altında yatan en önemli neden finansman yetersizliğidir. Devlet bu nedenle gerekli finansmanı özel sektör sermayesi kanalıyla gidermeye çalışmakta, daha fazla kamu yatırımlarını daha kısa sürede hayata geçirme fırsatı bulmakta ve imtiyaz süresi sonunda da bu yatırımların sahibi olmaktadır. Burada eleştirilmesi gereken asıl konu KÖSİ modellerinden ziyade bu modellerin doğru şekilde ve tutarlı tahminlerle hayata geçirilip geçirilemediğidir.

Son olarak ifade etmek gerekir ki analize konu projeler artık tamamlanarak faaliyete geçmiş yatırımlardır. Bu projeler her ne kadar gerek içsel gerekse dışsal getiriler bağlamında yeterli seviyeye ulaşmamış olsa da bundan sonra yapılması gereken; söz konusu projelere ilişkin hem ihale hem inşaat hem de işletme süreçleri içinde fayda/maliyet ve etkinlik açısından olumsuzluk yaratan faktörlerin, ileride yapılması muhtemel benzer projelerde dikkate alınarak hareket edilmesi gerekliliğidir. Böylece mevcut projelerin imtiyaz süresi boyunca bilhassa ekonomik yönden sürdürülebilir olması sağlanabileceği gibi ileride KÖSİ çerçevesinde hayata geçirilmesi planlanan altyapı yatırımlarındaki kamuoyu tartışmaları, siyasi ve politik baskı unsuru olmaktan çıkacaktır.

İlgili hususları kısaca tek bir paragraf altında toplamak gerekirse; öncelikle dağınık yapıda bulunan yasal dayanakların çerçeve bir kanun altında yeniden düzenlenmesi, orta vadede hem ihale hem yapım hem de işletim süreçlerini izleme ve denetlemeye yetkili uzman bir kurumun tahsis edilmesi, işletme süresi boyunca verilen garantilerin belirlenmesi noktasında daha tutarlı ve ekonomik koşullardaki olası değişiklikleri dikkate alan tahminlerde bulunulması, garanti ücret

tutarlarının yabancı bir paraya endekslenmesi yerine Türk Lirası cinsinden yapılması ve bunun için gerekirse imtiyaz sürelerinin bir miktar daha uzatılmasına razı gelinmesi önem arz etmektedir. Tabi mevcut projelerin yatırım tutarlarının büyüklüğü dikkate alındığında bunu yapabilmenin ön koşullarından en önemlisi ülke içi ekonomik istikrar ve stabilizasyonun sağlanmış olması gerekliliğidir. Yine aynı coğrafyada henüz imtiyaz süresi dolmamış bir proje bulunurken benzer bir projenin yapımına başlanmaması talepte meydana gelmesi muhtemel kaymanın önüne geçerek kullanım miktarları üzerinde aşağı yönlü baskı oluşumunun da önüne geçebilecektir. Böylece bu tarz projelerin hazine üzerinde oluşturduğu yük hafifletilebilecektir. Ayrıca KÖSİ'lere ilişkin süreçlerin kamuoyuyla şeffaf bilgi paylaşımı yapılarak yürütülmesi (KÖSİ sözleşmelerindeki ticari gizlilik, proje süreçlerindeki şeffaflığı baltalamaktadır) ve en çok eleştiriye maruz kalan garanti ücret ödemelerinin merkezi yönetim bütçesinde proje bazlı şekilde ayrıntılı gösteriminin sağlanması önem arz eden bir diğer husus olarak göze çarpmaktadır.



KAYNAKÇA

- Acartürk, Ertuğrul ve Keskin, Sabiha (2012), “Türkiye’de Sağlık Sektöründe Kamu Özel Ortaklığı Modeli”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 17(3), 25-51.
- Akalın, Güneri (1986), **Kamu Ekonomisi**, 2. Baskı, Ankara Üniversitesi Basımevi, Nr.554, Ankara.
- Akdoğan, Abdurrahman (2014), **Kamu Maliyesi**, 16. Baskı, Gazi Kitabevi, Ankara.
- Aktan, Coşkun Can (1994), **21. Yüzyıl İçin: ‘Yeni’ Toplumsal Sözleşme**, T Yayınları, İzmir.
- _____ (1993), **Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme**, Arkadaş Matbaacılık, İzmir.
- Allen Consulting Group (2007), “Performance of PPS’s and Traditional Procurement in Australia”, [https:// www.irfnet.ch/files-upload/knowledges/IPA_Performance%20of%20PPPs_2007.pdf](https://www.irfnet.ch/files-upload/knowledges/IPA_Performance%20of%20PPPs_2007.pdf). (14.02.2022).
- Alper, Yusuf (1994), “Bitmeyen Senfoni Özelleştirme”, **Çimento İşveren Dergisi**, 8(6), 8-14.
- Alt Yapı Yatırımları Genel Müdürlüğü (2016), http://www.aygm.gov.tr/BLSM_WIYS/DLH/tr/DOKUMAN_SOL_MENU/Demiryollari/Demiryolu_Devam/20160921_112735_10288_1_84851.pdf (03.03.2017).
- Altın, Aytuğ (2013), “Kamu Hizmeti Anlayışında Değişim”, **Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 1(2), 101-118.
- Anderson, T. (1996), DEA: Data Envelopment Analysis, <http://www.emp.pdx.edu/dea/wvedea.html> (20.09.2022).
- Atasoy, Hidayet (2011), **Kamu-Özel İşbirliği Modeli ve Türkiye’de Belediyelerin Altyapı Projelerinin Finansmanında Uygulanabilirliği**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Erciyes Üniversitesi – Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Ateş, Hamza (2001), “İşletmecisi, Girişimci ve Verimli Yeni Bir Kamu Yönetimi ve Devlet Anlayışına Doğru”, **İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, (25), 45-60.
- Atıyas, İzak (2016), **Nükleer Enerjide “Yap-Sahip Ol-İşlet” Modeli: Türkiye’nin Akkuyu Projesine Odaklanan Bir Analiz**, <https://silo.tips/download/nkleer-enerjide-yap-sahip-ol-let-modeli-trkiye-nin-akkuyu-projesine-odaklanan-bi#modals> (10.01.2023).

- Avrupa Uluslararası Mütahhitler Birliği [EIC] (2004), **Sürdürülebilir İhale Sistemi**, Mavi Kitap, Berlin.
- Aydın, Eyüp Vural (2014), **Yerel Yönetimlerde Altyapı Yatırımlarının Finansmanı: Kamu Özel Sektör Ortaklığı Modeli**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi – Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Aydın, Nurhan (1997), **Uluslararası Doğrudan Yatırımlar ve Ortak Girişimler (Joint Ventures)**, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Nr. 1002, Eskişehir.
- Aydilek, Olcay (01.02.2021), “Yavuz Sultan Selim Köprüsü İçin 1.9 Milyar TL Ödeme”, **Habertürk Gazetesi**.
- Ayhan, Berkay ve Üstüner, Yılmaz (2023), “Turkey’s Public-Private Partnership Experience: A Political Economy Perspective”, **Southeast European and Black Sea Studies**, 23(1), 115-138.
- Bain, Robert (2010), “Construction Risk-What Risk?”, **Project Finance International**, 246, 46-50.
- Bakırcı, Fehim (2006), “Sektörel Bazda Bir Etkinlik Ölçümü: VZA ile Bir Analiz”, **Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, 20(2), 199-217.
- Bal, Oğuz (2013), “Özelleştirmenin Teorik Temelleri ve Türkiye’deki Sonuçları”, **Session 3B: Makroekonomi**, 355-364.
- Baltacı, Cemal (2004), “Yeni Sağ Üzerine Bir Eleştiri”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 9(2), 359-373.
- Banker, Rajiv D. (1992), “Estimation of Returns To Scale Using DEA”, **European Journal of Operational Research**, 62, 74-84.
- Banker, Rajiv D. vd. (1984), Some Models for Estimating Technical and Scale Inefficiencies in Data Envelopment Analysis, **Management Science**, 30(9), 1078-1092.
- Bao, Guoxian vd. (2012), “Beyond New Public Governance: A Value-Based Global Framework for Performance Management, Governance, and Leadership”, **Administration & Society**, 45(4), 443-467.
- Barış, Abdullah ve Barlas, Emin (2017), “Kamu Maliyesi Teorisinde Küresel Kamusal Mallar”, **Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi**, 12(1), 129-152.
- Barro, R. (1974), “Are Government Bonds Net Wealth?”, **Journal of Political Economy**, 82, 1095-1117.
- Batjargal, Temulin ve Zhang, Mengzhong (2022), “Review on the Public-Private Partnership”, **Management Studies**, 10(1), 1-11.

- Baysal, M. Emin vd. (2004), “Veri Zarflama Analizi ile TCDD Limanlarında bir Etkinlik Ölçümü Çalışması”, **Gazi Üniversitesi Mühendislik ve Mimarlık Fakültesi Dergisi**, 19(4), 437-442.
- Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun (1994), **T.C. Resmi Gazete**, 21959, (13.06.1994).
- Behdioglu, Semra ve Özcan, Gözde (2009), “Veri Zarflama Analizi ve Bankacılık Sektöründe Bir Uygulama”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 14(3), 301-326.
- Bektaş, Hakan (2013), “Türk Bankacılık Sektöründe Etkinlik Analizi”, **Sosyoekonomi**, 19(19), 277-294.
- Blanc-Brude vd. (2009), “A Comparison of Construction Contract Prices For Traditionally Procured Roads and Public-Private Partnerships”, **Review of Industrial Organization**, 35, 19-40.
- Boles, Christopher ve Liyanage, Champika L. (2013), “M6 Toll (BNRR) United Kingdom”, <https://www.cost.eu/publication/public-private-partnerships-in-transport-trends-theory-p3t3/> (01.03.2021).
- Boussofiane, Aziz vd. (1991), “Applied Data Envelopment Analysis”, **European Journal of Operational Research**, 51(1), 1-15.
- Boz, Selman S. (2013), “Kamu Özel İşbirliği (PPP) Modeli”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 4(2), 277-332.
- Buchanan, James M. (1968), **Demand and Supply of Public Goods**, Rand-McNally, Chicago.
- Bülbül, Duran (2017), “Türkiye’de Kamu Özel İşbirliği Uygulamasının Mali Saydamlık Açısından Değerlendirilmesi”, **The Journal of International Scientific Researches**, 2(7), 93-108.
- Cangöz, M. Coşkun (2021), “Türkiye’de Kamu-Özel İşbirliği Modeli Uygulaması: Etkin Risk Paylaşımına Yönelik Bir Model Önerisi”, **TEPAV Elektronik Yayınları**, No:1, Aralık 2021.
- Cem, Cemil (1972), “Hedeflere Göre Yönetim Tekniğinin Kamu Kesimine Uygulanması”, **Amme İdaresi Dergisi**, 5(4), 30-46.
- Charnes, Abraham vd. (1978), “Evaluating Program and Managerial Efficiency: An Application of data Envelopment Analysis to Program Follow Through”, **Management Science**, 27(6), 668-697.
- Christodoulou, Charalambos A. ve Efstathiades, Christos O. (2013), “Larnaca and Paphos International Airports Cyprus”, <https://www.cost.eu/publication/public-private-partnerships-in-transport-trends-theory-p3t3/> (04.04.2021).
- Cocic, Nemanja (2009), **Failure of the Public Private Partnerships in Serbia -Horgos Pozega PPP Case-**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Twente Üniversitesi.

- Comission of the European Communities (2004), **Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions**, 30.04.2004, 327 Final, Brussels.
- Cooper, William W. vd. (2001), “Sensitivity and Stability Analysis in DEA: Some Recent Developments”, **Journal of Productivity Analysis**, 15(3), 217-246.
- Cooper, William W. vd. (2011), Handbook on Data Envelopment Analysis, https://books.google.com.tr/books?hl=tr&lr=&id=fBbrAjpSpLYC&oi=fnd&pg=PR3&dq=Data+envelopment+analysis&ots=vckx8mHt2Z&sig=Q1taE8G9vWY44AqA8V0rmX9icoQ&redir_esc=y#v=onepage&q=Data%20envelopment%20analysis&f=false (20.09.2022).
- Çağlar, Atalay (2003), **Veri Zarflama Analizi ile Belediyelerin Etkinlik Ölçümü**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi - Fen Bilimleri Enstitüsü.
- Çakan, Cemal (2006), **Finansal Kiralama (Leasing) ve Türkiye Uygulaması**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İnönü Üniversitesi – Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Çelebi, A. Kemal ve Yalçın, A. Zafer (2008), “Kamusal Mallar Teorisinin Değişimi: Bölgesel Kamusal Mallar”, **Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, 15(2), 1-18.
- Çırakman, Birsan (1976), “Kamu Hizmeti”, **Amme İdaresi Dergisi**, 9 (4), 75-94.
- Çolak, Çağrı (2021), **Yeni Kamu Yönetişimi**, 1. Baskı, Astana Yayınları, Ankara.
- Dayınlarlı, Kemal (1989), **Joint Venture Sözleşmeleri**, Dayınlarlı Hukuk Yayınları, Ankara.
- Dedej, Ali ve Shiko, Vera (2013), “Tirana International Airport Albania”, <https://www.cost.eu/publication/public-private-partnerships-in-transport-trends-theory-p3t3/> (12.03.2021).
- Delmon, Jeffery (2009), **Private Sector Investment in Infrastructure Project Finance, PPP Project and Risk**, Washington D.C., World Bank Group.
- Demirbaş, Muzaffer ve Türkoğlu, Musa (2002), “Kamu İktisadi Teşebbüsleri’nin Özelleştirilmesi”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi**, 7(1), 241-264.
- Depren, Özer (2008), **Veri Zarflama Analizi ve Bir Uygulama**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Yıldız Teknik Üniversitesi - Fen Bilimleri Enstitüsü.
- Deveci, Emre (18.02.2021), “İstanbul Havalimanı’nın 2020 Yılı Garanti Bedeli 2 Milyar TL’ye Yaklaştı”, **Sözcü Gazetesi**, <https://www.sozcu.com.tr/2021/ekonomi/istanbul-havalimaninin-2020-yili-garanti-bedeli-2-milyar-tlye-yaklasti-6266414/> (09.11.2021).
- DHİMİ (2021), “İstanbul Havalimanına 2020 Yılında Hiçbir Garanti Ücret Ödemesi Yapılmamıştır”, <https://www.dhmi.gov.tr/Sayfalar/Haber/istanbul-havalimanina-2020-yilinda-hicbir-garanti-odemesi-yapilmamistir.aspx> (09.11.2021).
- Dinler, Zeynel (2009), **Mikro Ekonomi**, 20. Baskı, Ekin Kitabevi, Bursa.

- Doğan, Kadir (2018), **Bölgesel Kalkınma Kapsamında İstanbul'un Kuzeyindeki Projelerin Olası Çevresel Etkileri**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi – Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Durmaz, Emrah ve Battal, Ünal (2016), “A Case Study: With Public&Private Sector Perceptions, New İstanbul Airport Through PPP”, **ICRAT**, http://www.icrat.org/icrat/seminarContent/2016/papers/32/ICRAT_2016_paper_32.pdf (08.11.2021).
- Durucasu, Hasan ve Acar, Elif (2015), “Yap İşlet Devret Modeli, Tarafları, Önemli Sözleşme UNSURLARI ve Belirsizlikleri”, **Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi**, 3(12), 296-313.
- Dyson, Robert G. vd. (2001), “Pitfalls and Protocols in DEA”, **European Journal of Operational Research**, 132(2), 245-259.
- EIB (2004), **The EIB's Role in Public-Private Partnerships (PPPs)**, European Investment Bank, Luxembourg.
- Eker, A. Yıldırım (2007), “Kamu Özel Sektör Ortaklıkları”, **Bütçe Dünyası Dergisi**, 2(25), 59-67.
- Ekinci, İbrahim (17.08.2021a), “Yavuz Sultan Selim'in Garanti Yüğü 2,6 Milyar \$”, <https://www.birgun.net/haber/yavuz-sultan-selim-in-garanti-yuku-2-6-milyar-355433> (02.12.2021).
- _____ (20.08.2021b), “300 Milyon \$'lık Garanti”, <https://www.birgun.net/haber/300-milyon-lik-garanti-355810> (06.12.2021).
- Emek, Uğur (01.08.2021), “Osmangazi Köprüsü Rekor Kırıyor!”, **Karar Gazetesi**.
- _____ (2002), **Ek ve Değişiklikleri ile Yap-İşlet-Devret (YİD), Yap-İşlet (Yİ) ve Kamu Hizmeti İmtiyazı Mevzuatı**, 2. Baskı, Devlet Planlama Teşkilatı Yayın No DPT: 2659.
- _____ (2009), “Türkiye’de Altyapı Hizmetlerinin Özel Sektöre Gördürülmesi: Neden, Ne Zaman, Nasıl?”, **İktisat İşletme ve Finans Dergisi**, (24), 9-45.
- _____ (2015), “Turkish Experience with Public Private Partnerships in Infrastructure Opportunities and Challenges” **Utilities Policy**, 37, 120-129.
- Erdem, Metin vd. (2015), **Kamu Maliyesi**, 12. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa.
- Eren, Veysel (2001), **YKY Anlayışı (Büyükşehir ve İl Belediyeleri Üzerinde Bir Araştırma)**, Yayınlanmış Doktora Tezi, Sakarya Üniversitesi – Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Ergen, Zuhal (2006), “Yükseköğretim Karma Malının Niteliği ve Finansmanı Üzerine”, **Sosyo Ekonomi Dergisi**, (1), 11-24.
- Eroğlu, Ömer (2001), “Türkiye’nin Özelleştirme Engellerini Aşabilme Kapasitesi”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 5, 1-25.

- Ersöz, Melis (2010), **Avrupa Birliği ve Türk Hukuku Işığında Public Private Partnership Uygulamaları**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi-Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Ertuğrul, İrfan ve Işık, Ayşegül T. (2008), “İşletmelerin VZA ile Mali Tablolarına Dayalı Etkinlik Ölçümü: Metal Ana Sanayiinde Bir Uygulama”, **Afyon Kocatepe Üniversitesi İİBF Dergisi**, 10(1), 201-217.
- European Commission (2003), “Public Finances in EMU”, Brussels.
- Fuglsang, Kent J. (2014), “İzmit Bay Bridge”, <http://www.brodag.dk/Synopsis/2014/11%20IZMIT.pdf> (25.01.2022).
- GCPSE (2015), **From Old Public Administration to the New Public Service Implications for Public Sector Reform in Developing Countries**, UNDP Global Centre for Public Service Excellence, Singapore.
- Gillen, David ve Lall, Ashish (1997), “Developing Measures of Airport Productivity and Performance: An Application of Data Envelopment Analysis”, **Transportation Research Part E: Logistics and Transportation Review**, 33(4), 261-273.
- Göker, Zeliha (2008), “Kamusal Mallar Tanımında Farklı Görüşler”, **Maliye Dergisi**, (155), 108-118.
- Grimsey, Darrin ve Lewis, K. Mervyn (2002), “Evaluating the Risk of Public Private Partnerships for Infrastructure Projects”, **International Journal of Project Management**, 20, 107-118.
- _____ (2004), **Public Private Partnerships The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance**, Edward Elgar Publishing, Inc. Montpellier Parade Cheltenham UK.
- Grout, Paul A. ve Stevens, Margaret (2003), “The Assessment: Financing and Managing Public Services”, **Oxford Review of Economic Policy**, 19(2), 215-234.
- Gül, Havin Fatma (2004), **Özelleştirme ve Sosyal Destek Programları**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi-Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Gül, S. Sallan ve Ergun, A. Dericioğulları (2010), “Piyasa Odaklı Bir Uygulama Olarak Aile Hekimliği: Sağlık Hizmetinin Sunumunda Olası Kayıplar”, **Sosyal Haklar Ulusal Sempozyumu**, <http://www.sosyalhaklar.net/2010/bildiri/gul.pdf> (14.12.2017).
- Gülan, Aydın (1988), “Kamu Hizmeti Kavramı”, **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, 9 (1), 147-159.
- Gülen, Fikret (2018), “Özelleştirme, Yap-İşlet-Devret, Kamu Özel Sektör İşbirliği”, <http://www.yayed.org/id81-incelemeler/ozellestirme-yap-islet-devret-kamu-ozel-sektor-isbirligi.php#.WrTAHhubIU> (23.03.2018).

- Gürsel, Seyfettin ve Delibaşı, Tuba (2013), “Mega Havalimanının Kaderi Büyümeye Bağlı”, **Araştırma Notu 13/150**, <https://betam.bahcesehir.edu.tr/wp-content/uploads/2013/06/ArastirmaNotu150.pdf> (08.11.2021).
- Gürses, Uğur (01.07.2017), “Her Mükelleften Birer Yunus Emre”, **Hürriyet Gazetesi**, <https://www.hurriyet.com.tr/yazarlar/ugur-gurses/kur-piyasa-ve-merkez-bankasi-bagimsizligi-40895260> (05.11.2021).
- Habertürk (2021), “İGA’da Kiralar 2024’e Ertelendi 2 Yıl İşletme Süresi Verildi” <https://m.haberturk.com/igada-kiralar-2024e-ertelendi-2-yil-isletme-suresi-verildi-2978019-ekonomi> (09.11.2021).
- Halkias, Bill vd. (2013), “Attica Tollway The Athens Ring Road Greece”, <https://www.cost.eu/publication/public-private-partnerships-in-transport-trends-theory-p3t3/> (08.03.2021).
- Harito, Jean ve Morello, Steve (2011), “Performance Plus”, **ITS International**, 17(3), 44-45.
- Hodge, Graeme A. ve Greve, Carsten (2007), “Public-Private Partnerships: An International Performance Review”, **Public Adminstrate Review**, 67 (3), 545-558.
- IFC (1999), “Project Finance in Developing Countries”, Lesson of Experience Series, No:7, https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/publications_ext_content/ifc_external_publication_site/publications_listing_page/lessonsofexperienceno7 (04.03.2022).
- IMF (2007), “Turkey Fiscal Transparency Evaluation”, **IMF Country Report**, No. 17/208.
- INTOSAI (2021a), “Guidelines on Best Practice fort he Audit of Public/Private Finance and Concessions”, https://static1.squarespace.com/static/57019a6db6aa607cbb909ab2/t/5923b483579fb32e65566831/1495512205053/issai_5220_e.pdf (05.03.2021).
- _____ (2021b), “Guideline on Best Practice fort he Audit of Risk in Public/Private Partnership (PPP)”, https://static1.squarespace.com/static/57019a6db6aa607cbb909ab2/t/5923b4ceb3db2b26cf6a90eb/1495512274772/issai_5240_e.pdf (05.03.2021).
- İBB (2006), “İstanbul İl Bütünü Çevre Düzeni Planı”, İstanbul Büyükşehir Belediyesi, Metropoliten Planlama ve Kentsel Tasarım Merkezi, İstanbul.
- Johnes, Jill (2006), “Data Envelopment Analysis and Its Application to the Measurement of Efficiency in Higher Education”, **Economics of Education Review**, 25(3), 273-288.
- Joyner, Kate (2007), “Dynamics Evolution in Public-Private Partnerships, The Role of Key Actors in Managing Multiple Stakeholders”, **Managerial Law**, 49(6).

Kalkınma Bakanlığı (2012), **Kamu Özel İşbirliğine İlişkin Mevzuat**, <http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/10/Kamu-%C3%96zel-%C4%B0%C5%9Fbirli%C4%9Fne-%C4%B0li%C5%9Fkin-Mevzuat-2012.pdf> (11.06.2018).

_____ (2014), **Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018 Kamu Özel İşbirliği Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, <http://www.cka.org.tr/dosyalar/Ozel%20İhtisas%20Komisyonu%20Raporlar%C4%B1/Kamu%20%C3%96zel%20%C4%B0%C5%9Fbirli%C4%9Fi%20%C3%96%C4%B0K%20Raporu.pdf> (02.07.2017).

_____ (2015), **Kamu Özel İşbirliği Mevzuatı**, <http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/10/Kamu-%C3%96zel-%C4%B0%C5%9Fbirli%C4%9Fi-Mevzuat%C4%B1-2015.pdf> (08.10.2018).

_____ (2016), **Dünyada ve Türkiye’de Kamu-Özel İşbirliği Uygulamalarına İlişkin Gelişmeler 2015**, <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/10/D%C3%BCnyada-ve-T%C3%BCrkiyede-Kamu-%C3%96zel-%C4%B0%C5%9Fbirli%C4%9Fi-Uygulamalar%C4%B1na-%C4%B0li%C5%9Fkin-Geli%C5%9Fmeler-2015-.pdf> (27.12.2021)

_____ (2017), **Kamu-Özel İşbirliği Raporu**, http://www.kalkinma.gov.tr/KamuOzelIsbirligiYayinlar/Kamu%C3%96zel%20%C4%B0%C5%9Fbirli%C4%9Fi%20Raporu_2016.pdf (14.05.2018).

Kaptan, A. Kaan ve Teker, Suat (2019), “Public Private Partnership Projects: Eurasian Tunnel”, **Global Business Research Congress**, May 30-31, İstanbul.

Karahanoğulları, Onur (2002), **Kamu Hizmeti Kavramı (Kavram ve Hukuksal Rejim)**, Turhan Kitabevi, Ankara.

Karatoprak, Ertuğrul (2010), “Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Benimsenen Yeni Yöntemler ve Uygulamaların Kontrolü”, **Maliye Dergisi**, (159), 365-375.

Kaşka, Mehmet Sena (2019), **Yap İşlet Devret Modeli ile Yapılan Köprü ve Tüneller**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Gelişim Üniversitesi – Fen Bilimleri Enstitüsü.

Kaul, İnge ve Mendoza, Ronald (2003), “Advancing the Concept of Public Goods”, **Oxford University Pres**, Ocak 2003.

Kayhan, İlker E. ve Jenkins, Glenn P. (2016), “Build-Operate-Transfer Projects in Turkey: Contingent Liabilities and Associated Risks”, **Development Discussion Paper**, https://cri-world.com/publications/qed_dp_283.pdf (05.11.2021).

Kepenek, Yakup (1990), **100 Soruda Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT)**, Gerçek Yayınevi, İstanbul.

Kerman, Uysal vd. (2012), “Sağlık Hizmetlerinde Kamu Özel Sektör Ortaklığı Uygulaması”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 17(3), 1-23.

- Kilci, Metin (1994), **KİT'lerin Özelleştirilmesi ve Türkiye Uygulaması**, DPT Uzmanlık Tezleri, DPT Yayınları, Ankara.
- Kirmanoglu, Hülya (2014), **Kamu Ekonomisi Analizi**, 5. Baskı, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul.
- Klijin, E. Hans ve Teisman, R. Geert (2003), "Institutional and Strategic Barriers to Public-Private Partnership: An Analysis of Dutch Cases", **Public Money and Management**, 23(3), 137-146.
- Kocakalay, Şafak ve Işık, Alim (2003), "Veri Zarflama Analizi", **DPÜ Fen Bilimleri Enstitüsü Dergisi**, 5, 163-171.
- Kocakoç, İpek D. (2013), "Veri Zarflama Analizi'ndeki Ağırlık Kısıtlamalarının Belirlenmesinde Analitik Hiyerarşi Sürecinin Kullanımı", **Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 18(2), 1-12.
- Koengkan vd. (2022), "Measuring the Economic Efficiency Performance in Latin American and Caribbean Countries: An Empirical Evidence from Stochastic Production Frontier and Data Envelopment Analysis", **International Economics**, 169, 43-54.
- Köseoglu, Özer ve Sobacı, M. Zahid (2015), **Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları Yeni Kamu İşletmeciliği ve Ötesi**, Dora Yayıncılık, Bursa.
- Krugman, Paul ve Wells, Robin (2012), **Mikro İktisat**, (Çeviren: Sayım Işık ve diğerleri), 2. Baskı Palme Yayıncılık, Ankara.
- Kutlar, Aziz ve Babacan, Adem (2008), "Türkiye'deki Kamu Üniversitelerinde CCR Etkinliği-Ölçek Etkinliği Analizi: DEA Tekniği uygulaması", **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 15, 148-172.
- Lasfer, M. Ameziane ve Levis, Mario (1998), "The Determinants of the Leasing Decision of Small and Large Companies", **European Financial Management**, 4(2), 159-184.
- Leigland, James (2018), "Public-Private Partnerships in Developing Countries: The Emerging Evidence-Based Critique", **World Bank Research Observer**, 33(1), 103-134.
- Liyanage, Champika ve Romero, Felix V. (2015), "Measuring Success of PPP Transport Projects: A Cross- Case Analysis of Toll Roads", **A Transnational Transdisciplinary Journal**, 35(2), 140-161.
- Mandalozis, Dimitris vd. (2021), "The Carbon Footprint of Attica Tollway", **TRA-Europe Prodedia-Social and Behavioural Sciences**, 48, 2988-2998.
- Manning, Nick (2001), "The Legacy of the New Public Management in Developing Countries", **International Review of Administrative Sciences**, (67), 297-312.

- McQuaid, Ronald W. (2000), “The Theory of Partnership: Why Have Partnerships?”, https://www.researchgate.net/profile/Ronald_McQuaid/publication/291300642_The_theory_of_partnership_Why_have_partnerships/links/56f171da08ae4744a91eef31/The-theory-of-partnership-Why-have-partnerships.pdf?origin=publication_detail (02.10.2018).
- Medda, Francesca (2007), “A Game Theory Approach for the Allocation of Risk in Transport Public Private Partnerships”, **İnternational Journal of Project Management**, 25, 213-218.
- Mierlo, Van J. G. A. (2007), “For a Smaller But Better Government-Government and Marketisation of Public Service Delivery in an Age of Transition”, **Administratie Şi Management Public**, (8), 116-124.
- Mouffe, Chantal (1985), **Demokrasi ve Yeni Sağ, Kriz, Neoliberalizm, Reagan Dosyası**, Alan Yayıncılık.
- Murphy, Timothy J. (2008), “The Case For Public Private Partnerships in Infrastructure”, **Canadian Public Administration**, 51(1), 99-126.
- Musgrave, Richard ve Musgrave, Paul (1989), **Public Finance in the Theory and Practice**, Mc Graw Hill Inc., New York.
- NCPPP (2018), “7 Keys to Success”, <https://www.ncppp.org/ppp-basics/7-keys/> (21.03.2018).
- Niculescu, Mara (2017), “Impact Investment to Close the SDG Funding Gap” <http://www.undp.org/content/undp/en/home/blog/2017/7/13/What-kind-of-blender-do-we-need-to-finance-the-SDGs-.html> (17.12.2018).
- Norman, Michael ve Stoker, Barry (1991), “Data Envelopment Analysis”, **John Wiley&Sons**, 262.
- OECD (2008), **Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money**, OECD, June.
- Orak, C. Çağatay (2007), “Kamu Hizmeti: Tabula Rasa Avrupa Birliği Sürecinde Nasıl Doldurulacak?”, **TBB Dergisi**, (68), 161-240.
- Oral, Burcu Gediz (2017), **Kamu Özel Sektör İşbirlikleri Finansmanı Rant Vergisi**, Gazi Kitabevi, Ankara.
- Orkunoğlu, Işıl Fulya (2010), “Özelleştirme ve Alternatifleri”, **Akademik Bakış Dergisi**, (22), 1-22.
- Osmangazi Köprüsü Zarar Ettiriyor! Devletten Çıkan Para 20 Milyon Dolar (01.09.2016), **Hürriyet Gazetesi**, <https://www.haberler.com/osmangazi-koprusu-devlete-zarar-ettiriyor-8664740-haberi/> (30.12.2021).
- Özçelik, Funda ve Öztürk Avcı, Burcu (2019), “Girdi Olarak Maliyetlere Yönelik Veri Zarflama Analizi Modelleri ile Görelî Etkinlik Analizi”, **İşletme Araştırmaları Dergisi**, 11(2), 1011-1028.

- Özer, M. Akif (2006), “Kamu Yönetiminde Kimlik Bunalımı Üzerine Değerlendirmeler”, **Sayıştay Dergisi**, (61), 3-22.
- _____ (2019), “Kamu Hizmeti Anlayışında Değişim ve Yeni Sağ Politikalar”, **Hak İş Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi**, 8(20), 10-42.
- Öztaş, Saadet ve Burak, Emel (2014), “Türkiye’de faaliyet Kiralaması (Operasyonel Leasing)”, **Kırklareli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 3(1), 50-63.
- Parlak, Nükrettin vd. (2020), “Kamu-Özel İşbirliği Modeli ve Türkiye Uygulamaları: Sayıştay Raporları Işığında Uygulama Sonuçlarının Değerlendirilmesi” **Sayıştay Dergisi**, 31 (119), 9-39.
- Peker, İskender ve Baki, Birdoğan (2009), “Veri Zarflama Analizi ile Türkiye Havalimanlarında bir Etkinlik Ölçümü Uygulaması”, **Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 18(2), 72-88.
- Pirler, Orhan (1995), “Yerel Yönetimler ve Yap-İşlet-Devret Modeli”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, 4(1), 47-60.
- Polidano, Charles (1999), “The New Public Management in Developing Countries”, IDPM Public Policy and Management Working Paper No: 13.
- PPIAF (2009), “M6 Toll, United Kingdom”, <https://ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/documents/toolkits/highwaystoolkit/6/pdf-version/uk.pdf> (19.05.2021).
- PPPKnowledgeLab (2022), “Transport”, <https://pppknowledgelab.org/sectors/transport#intro> (17.02.2022).
- Presidency of the Republic of Turkey Investment Office (2021), “Investing in Infrastructure&Public Private Partnership (PPP) Projects in Turkey”, <https://www.invest.gov.tr/en/library/publications/lists/investpublications/infrastructure-industry.pdf> (31.12.2021).
- PricewaterhouseCoopers (2005), “Delivering the Promise: A review of PPP Issues and Activity”, **PricewaterhouseCoopers LLP**, <https://scirp.org/reference/referencespapers.aspx?referenceid=505373> (10.06.2021).
- Quiggin, John (2004), “Risk PPPS and The Public Sector Comparator”, **Australian Accounting Review**, 14(33), 51-66.
- Raisbeck, Peter vd. (2010), “Comparative Performance of PPPs and Traditional Procurement in Australia”, **Construction Management and Economics**, 28(4), 345-359.
- Ramsey, David ve Asmar, Mounir El (2020), “Cost and Schedule Performance Analysis of Transportation Public-Private Partnership Projects”, **Journal of Legal Affairs and Dispute Resolution in Engineering and Construction**, 12(1), 1-13.

- Roehrich, Jens K. vd. (2014), “Are Public-Private Partnerships a Healthy Option? A Systematic Literature Review”, **Social Science & Medicine**, 113, 110-119.
- Saban, Metin ve Genç, Murat (2006), “Genç Girişimlerin Konsolidasyonu”, **Muhasebe ve Finans Dergisi**, (32), 137-148.
- Samuelson, Paul A. (1954), “The Pure Theory of Public Expenditure”, **The Review of Economics and Statistics**, 36 (4), 387-389.
- Sarısu, Ayhan (2003), “Dünyada ve Türkiye’de Özelleştirme Genel Bir Değerlendirme”, **Asomedy Dergisi**, 38-57.
- Sarrico, Claudia S. vd. (1997), “Data Envelopment Analysis and University Selection”, **Journal of the Operational Research Society**, 48, 1163-1177.
- Savaşan, Fatih (2015), **Kamu Ekonomisi**, 5. Baskı, Dora Yayıncılık, Bursa.
- Seyrek, İbrahim ve Ata, H. Ali (2010), “Veri Zarflama Analizi ve Veri Madenciliği ile Mevduat Bankalarında Etkinlik Ölçümü”, **BDDK Bankacılık ve Finansal Piyasalar Dergisi**, 4(2), 67-84.
- Sharpe, Steven A. ve Nguyen, Hien H. (1995), “Capital Market Imperfections and the Incentive to Leasing”, **Journal of Financial Economics**, 39, 271-294.
- Sipahi, Barış (2004), **Leasing İşlemleri ve Muhasebesi**, Türkmen Kitabevi, İstanbul.
- Soba, Mustafa ve Eren Kudret (2011), “TOPSIS Yöntemi Kullanarak Finansal ve Finansal Olmayan Oranlara Göre Performans Değerlendirmesi, Şehirlerarası Otobüs Sektöründe bir Uygulama”, **Selçuk Üniversitesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, 21, 23-40.
- Solomou, Chrystalla (2003), **BOT and Economic Efficiency: The case of larnaca Airports**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Londra Üniversitesi.
- Stiglitz, E. Joseph (1994), **Kamu Kesimi Ekonomisi**, (Çev. Ömer F. Batırel), 2. Baskı, Marmara Üniversitesi, İstanbul.
- Şahin, Mehmet ve Uysal, Özge (2008), **Kamu Ekonomisi Perspektifinden Kamu-Özel Sektör Ortaklıkları**, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa.
- _____ (2012), “Kamu Maliyesine Etkileri Açısından Kamu Özel Sektör Ortaklıkları Üzerine Bir Değerlendirme”, **Maliye Dergisi**, 162, 155-174.
- Şener, Orhan (2014), **Kamu Ekonomisi**, 12. Baskı, Beta Yayınevi, İstanbul.
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2021), “Kamu-Özel İşbirliği İle Yürütülen Projeler”, <https://koi.sbb.gov.tr/> (09.12.2021).

- (2022), “Orta Vadeli Program (2022-2024)”, <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2021/09/Orta-Vadeli-Program-2022-2024.pdf> (26.10.2022).
- Takashima, Ryuta vd. (2010), “Government Guarantes and Risk Sharing in Public-Private Partnerships”, **Review of Financial Economics**, 19, 78-83.
- Talluri, Srinivas (2000), Data Envelopment Analysis: Models and Extensions, **Decision Line**, 31(1), 8-11.
- Tan, Turgut (1992), “Kamu Hizmeti İmtiyazından “Yap-İşlet-Devret” Modeline”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, 47(3), 307-325.
- Tang, Liyaning (2010), “A Review of Studies on Public-Private Partnership Projects in the Construction Industry”, **International Journal of Project Management**, 28, 683-694.
- Tekin, A. Güner (2008), “Kamu-Özel İşbirlikleri/Ortaklıkları [PPP] & Türkiye Deneyimi”, <http://www.angelfire.com/ok4/aligunertekin/PPPveTürkiyeDeneyimi1.pdf> (23.03.2018).
- The Canadian Council for PPP (2018), “Definitions & Models”, http://www.pppcouncil.ca/web/Knowledge_Centre/What_are_P3s_/Definitions_Models/web/P3_Knowledge_Centre/About_P3s/Definitions_Models.aspx?hkey=79b9874d-4498-46b1-929f-37ce461ab4bc (21.03.2018).
- Tolunay, Doğanay (2015), “İstanbul’daki 3. Havalimanı ÇED Raporunun Değerlendirilmesi”, 6. Ulusal Hava Kirliliği ve Kontrolü Sempozyumu, 7-9 Ekim 2015, İzmir.
- Torfin, Jacob ve Triantafillou, Peter (2013), “What’s in a Name? Grasping New Public Governance As a Political Administrative System”, **International Review of Public Administration**, 18(2), 9-25.
- Tuncer, Gökçen (06.02.2021), “Yavuz Sultan Selim Köprüsü’ne 4 Yılda Ödenen Garanti Ücreti, 2,2 Milyon Kişinin İşsizlik Maaşına Eşit”, <https://www.indyturk.com/node/311346/yavuz-sultan-selim-k%C3%B6pr%C3%BCs%C3%BCne-4-y%C4%B1lda-%C3%B6denen-garanti-%C3%BCcreti-22-milyon-ki%C5%9Finin-i%C5%9Fsizlik> (02.12.2021).
- Tunç, Gökhan ve Özaraç, Emrah (2015), “Türkiye’deki Kamu Özel İşbirliği Modelinin İyileştirilmesine Ait Öneriler”, Mehmet Cemal Geniş ve Mustafa Kerem Koçkar (Ed.), **Üçüncü Türkiye Deprem Mühendisliği ve Sismoloji Konferansı**, İzmir.
- Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı (2018), <https://www2.tbmm.gov.tr/d27/7/7-3678sgc.pdf> (02.12.2021).
- (2021), “2021 Yılı Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporu”, <https://www.kgm.gov.tr/SiteCollectionDocuments/KGMdocuments/Kurumsal/MaliDurum/malidurum.pdf> (25.01.2022).

- _____ (2021), “Ulaştırma Bakanı Karaismailoğlu, Uluslararası Stratejik İletişim Zirvesi’ne Katıldı”, <https://www.uab.gov.tr/haberler/ulastirma-bakani-karaismailoglu-uluslararasi-stratejik-iletisim-zirvesi-ne-katildi> (15.12.2021).
- _____ (2022a), “Mega Proje Avrasya Tüneli’nden Ekonomiye 8.1 Milyar TL’lik Katkı”, <https://www.uab.gov.tr/haberler/mega-proje-avrasya-tuneli-nden-ekonomiye-8-1-milyar-tl-lik-katki> (17.02.2022).
- _____ (2022b), <https://sgb.uab.gov.tr/> (01.06.2022).
- Ulusoy, Ahmet (2017), **Devlet Borçlanması**, 10. Baskı, Umuttepe Yayınları, Kocaeli.
- Ulusoy, Ahmet ve Akdemir, Tekin (2019), **Mahalli İdareler**, 11. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara.
- Ulusoy, Ahmet ve Yılmaz, Hikmet (2017), “Özelleştirme, Türkiye’de Çay Sektörü ve Çaykur Üzerine Bir Değerlendirme”, **Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 17(3), 1-21.
- UN/ECE (2000), **Guidelines on Private Public Partnerships For Infrastructure Development**, UN/ECE Forum on Public-Private Partnerships for Infrastructure: The Next Steps (PPPs) to be held at the Palais des Nations, 4 and 5 December, in Room XIX.
- Uner, Mithat M. vd. (2018), “Build-Operate-Transfer Projects as a Hybrid Mode of Market Entry: The case of Yavuz Sultan Selim Bridge in İstanbul”, **International Business Review**, 27, 797-802.
- United Nations [UN] (2001), “World Public Sector Report Globalization and the State”, <https://desapublications.un.org/file/646/download> (20.11.2022).
- _____ (2017), **Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development**, United Nations, New York.
- Uysal, Özge (2013), **Vatandaş Odaklı Kamu Hizmeti Yaklaşımı ve Kamu Ekonomisi Bakımından Sonuçları (Türkiye’de Sağlık Sektörü Örneği)**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi – Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Uysal, Yusuf (2020), “Kamu-Özel İşbirliği (Yap-Kirala-Devret) Modeli ve Şehir Hastanelerinin Sağlık Hizmetlerindeki Değişim ve Dönüşüm Üzerine Etkileri”, **Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi**, 14(3), 877-898.
- Uz, Abdullah (2007), “Kamu-özel Ortaklığı/Public-Private Partnership (PPP) (Kavram ve Hukuksal Çerçeve)”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 11(2), 1165-1182.
- Vajdic, Nevena ve Mladenovic, Goran (2013), “Horgos-Pozega Toll Motorway Concession Serbia”, <https://www.cost.eu/publication/public-private-partnerships-in-transport-trends-theory-p3t3/> (22.04.2021).

- Valila, Timo (2020), “An Overview of Economic Theory and Evidence of Public-Private Partnerships in the Procurement of (Transport) Infrastructure”, **Utilities Policy**, 62, 1-19.
- Walker, Charles T. ve Smith, Adrian J. (1995), **Privatized Infrastructure: The Build Operate Transfer Approach**, Thomas Telford Publications.
- Whitfield, Dexter (2006), “A Typology of Privatisation and Marketisation”, **The European Services Strategy Unit (ESSU) Research Report**, No.1, November.
- Wiesel, Fredrika ve Modell, Sven (2014), “From New Public Management to New Public Governance? Hybridization and Implications for Public Sector Consumerism”, **Financial Accountability&Management**, 30(2), 175-205.
- World Bank (2018), “About Public-Private Partnerships”, <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/about-public-private-partnerships> (21.03.2018).
- _____ (2022), “Private Participation in Infrastructure (PPI) Database”, <https://ppi.worldbank.org/en/ppi> (17.02.2022).
- World Finance (2021), “Public-Private Partnerships Awards 2013”, <https://www.worldfinance.com/awards/ppp-awards-2013> (11.11.2021).
- Yalçın, Fatma C. (2014), **Kamu Özel İşbirlikleri**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi – Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Yaşamış, Firuz D. (1997), “Kamu Yönetimi Kuramında ve Uygulamasında Yeni Gelişmeler: ‘Administration’ dan ‘Management’a”, **Türk İdare Dergisi**, 69 (417), 1-27.
- Yavuz, İlknur (2001), Sağlık Sektöründe Etkinlik Ölçümü, **Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları**, 654, 113.
- Yereli, Ahmet B. ve Kızıltan, Mustafa (2011), “Kamu-Özel İşbirliği Projeleri ve Kırgızistan Ekonomisi Açısından Önemi”, **International Conference On Eurasian Economies**, <http://www.ahmetburcinyereli.com/ICEE11.pdf> (11.05.2018).
- Yescombe, Edward R. (2007), **Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance**, Oxford Butterworth-Heinemann.
- Yıldırım, Nuh Ekrem (2017), **Kamu Özel Ortaklıkları ve Ulaştırma Sektörü (Dünya ve Türkiye Örnekleriyle)**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi – Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Yılmaz, Ferimah Yusufi ve Gültekin Karakaş, Derya (2011), “Sağlıkta Kamu Özel Ortaklığı’nın Yapısal/Konjonktürel ve Türkiye’ye Özgü Nedenleri”, **Sağlık Alanında Kamu-Özel Ortaklığı Sempozyumu**, 06-07 Mayıs 2011, Bursa.
- Zhou, Peng vd. (2008), “A Survey of Data Envelopment Analysis in Energy and Environmental Studies”, **European Journal of Operational Research**, 189(1), 1-18.

“6.3 Milyar Euro Yolcu Garantisi” (30.01.2013), **Hürriyet Gazetesi**, <https://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/6-3-milyar-euro-yolcu-garantisi-22475167> (09.11.2021).

“Avrasya Tüneli Geçiş Ücretine Yine Zam Geliyor” (26.01.2021), **Sözcü Gazetesi**, <https://www.sozcu.com.tr/2021/ekonomi/avrasya-tuneli-gecis-ucretine-yine-zam-geliyor-6228817/> (07.12.2021).



ÖZGEÇMİŞ

Hikmet YILMAZ, İlk ve orta öğrenimini Çayeli’nde; lise öğrenimini ise Rize Merkez’de bulunan Rize Anadolu Lisesi’nde tamamladı. 2009-2013 yılları arasında Karadeniz Teknik Üniversitesi – İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü’nde lisans, 2013-2015 yılları arasında Karadeniz Teknik Üniversitesi – Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalı’nda yüksek lisans ve 2015-2023 yılları arasında yine Karadeniz Teknik Üniversitesi – Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalı’nda doktora öğrenimini tamamladı. Doktora öğrenimi süreci boyunca aynı kurum çatısı altında araştırma görevlisi olarak çalıştı.

YILMAZ, evli ve bir çocuk babası olup, İngilizce bilmektedir.