

T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI
MAHALLİ İDARELER VE YERİNDEN YÖNETİM BİLİM DALI

**YEREL YÖNETİMLERDE ALTYAPI YATIRIMLARININ
FİNANSMANI:
KAMU ÖZEL SEKTÖR ORTAKLIĞI MODELİ**

Doktora Tezi

EYÜP VURAL AYDIN

İstanbul, 2014

T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI
MAHALLİ İDARELER VE YERİNDEN YÖNETİM BİLİM DALI

**YEREL YÖNETİMLERDE ALTYAPI YATIRIMLARININ
FİNANSMANI:
KAMU ÖZEL SEKTÖR ORTAKLIĞI MODELİ**

Doktora Tezi

EYÜP VURAL AYDIN

Danışman: PROF. DR. AYŞE GÜNER

İstanbul, 2014

MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ






TEZ ONAY BELGESİ

YEREL YÖNETİMLER Anabilim Dalı MAHALLİ İDARELER VE YERİNDEN YÖNETİM Bilim Dalı DOKTORA öğrencisi EYÜP VURAL AYDIN'ın YEREL YÖNETİMLERDE ALTYAPI YATIRIMLARININ FİNANSMANI: KAMU ÖZEL SEKTÖR ORTAKLIĞI MODELİ adlı tez çalışması, Enstitümüz Yönetim Kurulunun 16.04.2014 tarih ve 2014/14-44 sayılı kararıyla oluşturulan jüri tarafından oy birliği / ~~oy çokluğu~~ ile Doktora Tezi olarak kabul edilmiştir.

Tez Savunma Tarihi ...27.../...11.../...2014...

Öğretim Üyesi Adı Soyadı

İmzası

	Öğretim Üyesi Adı Soyadı	İmzası
1.	Tez Danışmanı Prof. Dr. AYŞE GÜNER	
2.	Jüri Üyesi Prof. Dr. MUSTAFA ÇELEN	
3.	Jüri Üyesi Doç. Dr. BÜLENT BALI	
4.	Jüri Üyesi Prof. Dr. ÖMER FARUK GENÇKAYA	
5.	Jüri Üyesi Doç. Dr. ERK HACIHASANOĞLU	

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER	i
TABLO LİSTESİ	vi
ŞEKİL LİSTESİ	viii
RESİM LİSTESİ	ix
KISALTMALAR	x
GİRİŞ	1

BÖLÜM 1

KAMU ÖZEL SEKTÖR ORTAKLIĞI MODELİ: GENEL ÇERÇEVE

1. KAMU HİZMETİ KAVRAMI	5
1.1. Tam Kamusal Mallar ve Hizmetler.....	7
1.2. Yarı Kamusal Mallar ve Hizmetler.....	8
2. KAMU HİZMETLERİNİN FİNANSMANI	10
3. YENİ KAMU YÖNETİMİ KAVRAMININ GENEL ÇERÇEVESİ	17
3.1. Yeni Kamu Yönetimi Uygulamaları	19
3.2. Yeni Kamu Yönetimi Uygulamalarının Sonuçları.....	29
4. ÖZELLEŞTİRME VE KAMU ÖZEL SEKTÖR ORTAKLIĞI İLİŞKİSİ	30
5. KAMU ÖZEL SEKTÖR İŞBİRLİĞİ MODELİNİN GENEL ÇERÇEVESİ	34
5.1. Kamu Özel Sektör Ortaklığı Modelinin Uygulama Biçimleri	40
5.2. Kamu Özel Sektör Ortaklığı Modelinin Özelleştirmeden Farkı	43
5.3. Kamu Özel Sektör Ortaklığı Modelinin Geleneksel Kamu İhale Yönteminden Farkı	46
5.3.1. Sabit Fiyat.....	49
5.3.2. Yönetim Sözleşmeleri	49
5.3.3. Kamu Özel Sektör İşbirliği.....	49
5.4. Kamu Özel Sektör Ortaklığı Modelinin Özellikleri.....	51
5.5. Kamu Özel Sektör Ortaklığı Modelinde Sözleşme Yönetimi.....	55

5.5.1. Sözleşmelerin Teorik Çerçevesi	56
5.5.2. Sözleşmelerin Uygulama Alanları	59
5.5.3. Sözleşmelerin Maliyet Etkinliği	62
5.5.4. Sözleşmelerin Hizmet Kalitesine Etkisi	65

BÖLÜM 2

KAMU ÖZEL SEKTÖR ORTAKLIĞI MODELİNDE RİSK, GELİR VE FİNANSMAN YAPILARI

1. KAMU ÖZEL SEKTÖR ORTAKLIĞI MODELİNDE SORUMLULUK VE RİSK PAYLAŞIMI	67
1.1. Proje Öncesi Ortaklıkların Kurulması.....	69
1.2. Projenin Operasyon Süreci.....	70
1.3. Sorumlulukların Paylaşımı.....	71
1.3.1. Kamu İdaresine Yüklenen Görev ve Roller	73
1.3.2. Özel Sektöre Yüklenen Görev ve Roller	76
1.3.3. Risklerin Paylaşımı.....	77
2. PROJE GELİR KAYNAKLARI	79
2.1. Son Kullanıcıdan Sağlanan Gelirler.....	80
2.2. Kamu Kaynaklarından Sağlanan Gelirler	82
3. PROJE FİNANSMAN YAPISI VE GENEL ÇERÇEVE	83
3.1. Projelerde Ölçek.....	90
3.2. Projelerde Süre	91
4. PROJE FİNANSMANI ORGANİZASYON YAPISI.....	93
4.1. Kamu Finansmanı Yapısı.....	94
4.1.1. Organizasyon Yapısı	95
4.1.2. Sermaye Yapısı.....	95
4.1.3. Sahiplik Yapısı	95
4.1.4. Yönetim Kurulu Yapısı	95
4.1.5. Sözleşme Yapısı	95
4.2. Özel Sektör Finansman Yapısı.....	96
4.2.1. Organizasyon Yapısı	96
4.2.2. Sermaye Yapısı	97

4.2.3. Sahiplik Yapısı	97
4.2.4. Yönetim Kurulu Yapısı	97
4.2.5. Sözleşme Yapısı	97
4.3. Proje Finansman Yapısı	97
4.3.1. Organizasyon Yapısı	99
4.3.2. Sermaye Yapısı.....	99
4.3.3. Sahiplik Yapısı	100
4.3.4. Yönetim Kurulu Yapısı	100
4.3.5. Sözleşme Yapısı	100
5. ALTERNATİF FİNANSMAN SAĞLAMA ENSTRÜMANLARI.....	100
5.1. Borçlanma	101
5.1.1. Bilanço Cetveli Üzerinde Finansman	101
5.1.2. Sınırlı Rücu Finansmanı	102
5.2. Mezzanine (Asma) Borç	103
5.3. Tahvil İhracı ve Sukuk (Kira Sertifikası).....	103
5.4. Yeniden Finansman Sağlama.....	104
5. KAMU ÖZEL SEKTÖR ORTAKLIĞI MODELİ GENEL	
DEĞERLENDİRME, SORUNLAR VE BEKLENTİLER	106

BÖLÜM 3

KAMU ÖZEL SEKTÖR ORTAKLIĞI PROJELERİNDE SEKTÖREL UYGULAMALAR

1. GELİŞMİŞ VE GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE MODELE	
İLİŞKİN ÖRNEK UYGULAMALAR.....	116
2. ÖZEL SEKTÖRÜN KATILIMINA KONU TEMEL ALTYAPI	
SEKTÖRLERİ	118
2.1. Ulaştırma	119
2.1.1. Sektörel Örnek Uygulamalar	124
2.1.1.1. Ücretli M5 Otoyol Projesi, MACARİSTAN.....	124
2.1.1.2. Uluslararası Varşova Havalimanı, POLONYA.....	129
2.1.1.3. Country Park Otoyolu, HONG KONG.....	132
2.1.1.4. İshak Rabin Trans İsrail Otoyol - 6, İSRAİL	135

2.1.1.5. Havalimanları Örneği, TÜRKİYE.....	139
2.2. Su ve Atık Yönetimi	144
2.2.1. Sektörel Örnek Uygulamalar	149
2.2.1.1. Buenos Aires, Su Yönetimi, ARJANTİN.....	149
2.2.1.2. Mülheimer Entsorgungsgesellschaft, ALMANYA	151
2.2.1.4. İskoç Su Yönetimi Programı, BRİTANYA.....	155
2.2.1.5. Apa Nova, ROMANYA	159
2.3. Enerji Sektörü	164
2.3.1. Sektörel Örnek Uygulamalar	167
2.3.1.1. Vancouver Belediyesi Çöp Gazından Elektrik Üretimi, KANADA	168
2.3.1.2. Hidroelektrik Santral Projesi, YUNANİSTAN	169
2.4. Sağlık ve Sosyal Altyapı Hizmetleri.....	171
2.4.1. Sektörel Örnek Uygulamalar	174
2.4.1.1. Ontorio Brampton Kent Hastanesi, KANADA	174
2.4.1.2. Kanser Araştırma Merkezi Projesi, ALMANYA	176
2.4.1.3. Manchester Polis Merkezi, İNGİLTERE	180
2.4.1.3.6. Projenin Yapısı	182

BÖLÜM 4

TÜRKİYE’DE KAMU ÖZEL SEKTÖR İŞBİRLİĞİ MODELİ:

GELİŞMELER VE UYGULAMALAR

1. KAMU ÖZEL SEKTÖR ORTAKLIĞI SÜRECİNİN GELİŞİMİ	184
2. TÜRKİYE’DEKİ MEVZUAT ÇALIŞMALARI VE YASAL ÇERÇEVE	187
3. TÜRKİYE’DE KAMU ÖZEL SEKTÖR ORTAKLIĞI PROJELERİNİN MEVCUT DURUMU.....	195
4. KAMU ÖZEL SEKTÖR ORTAKLIĞI PROJELERİNİN YÖNETİMİNDE MERKEZİ BİRİMİN ETKİNLİĞİ	204
4.1. Türkiye İçin Kamu Özel Sektör Ortaklığı Modelinin Etkinlik Ölçümüne Yönelik Bir Araştırma.....	208
4.1.1. Yüz yüze Görüşme Sonuçlarının Değerlendirilmesi	210
4.2. Merkezi Birimin Kurulmasının Avantaj ve Dezavantajları	212

4.2.1	Merkezi Birimin Kalifiye Elemen Yetiştirilmesine Katkısı	213
4.2.2.	Merkezi Birimin Bağımsız Bir Yapıya Sahip Olması	213
4.2.3.	Merkezi Birimin Temel Görevleri	213
5.	TÜRKİYE’DE KAMU ÖZEL SEKTÖR ORTAKLIĞI YEREL	
	YÖNETİMLER UYGULAMALARI.....	214
5.1.	Genel Çerçeve	214
5.2.	Çöp Gazından Elektrik Üretimi Projesi	215
5.3.	Projeye İlişkin Teknik Veriler.....	220
5.3.1.	İSTAÇ A.Ş Sorumlulukları	225
5.3.2.	Ortadoğu Enerji AŞ. Sorumlulukları	226
5.3.3.	Proje Finansmanı	227
5.3.4.	Projede Devlet Destekleri Mekanizmaları.....	228
5.3.5.	Gelir, Risk Paylaşımı ve Ödemeler	229
5.3.6.	Projede Uygulama Süreci	230
	SONUÇ VE DEĞERLENDİRME.....	232
	KAYNAKÇA.....	239

TABLO LİSTESİ

Sayfa No.

Tablo 1.1.	Mal ve Hizmet Kategorileri.....	9
Tablo 1.2.	Gelişmiş Ülkelerde Kamu Harcamaları.....	14
Tablo 1.3.	Yeni Kamu Yönetimi Doktrininin Bileşenleri	20
Tablo 1.4.	Politik Eğilimlere Göre Ülkelerin Yeni Kamu Yönetimi Uygulamaları	23
Tablo 1.5.	Politikacılar ve Bürokratlar Arasında Kamu Yönetimi Algısı	26
Tablo 1.6.	Yeni Kamu Yönetimi Uygulamaları ve Ekonomik Performanslar: (1974-79 / 1980-88) *	28
Tablo 1.7.	Geleneksel Kamu Yönetiminin YKM'ye Dönüşüm Eğilimi	29
Tablo 1.8.	Kamu Özel Sektör Ortaklığı Modelleri ve Özel Sektörün Katılım Düzeyi.....	41
Tablo 1.9.	Kamu Özel Sektör Ortaklığı ve Klasik İhale Sistemleri Karşılaştırması	50
Tablo 1.10.	Maliyetler Üzerine Yapılan Çalışmaların Özeti	63
Tablo 3.1.	AB'de Ulaştırma Sektöründe Uygulanan Kamu Özel Sektör Ortaklığı Projelerinde Uygulamalar	121
Tablo 3.2.	AB'de Ulaştırma Sektöründe Uygulanan Kamu Özel Sektör Ortaklığı Projelerinde Başlıca Finans ve Sözleşme Şartları.....	122
Tablo 3.3.	Dördüncü Pan Avrupa Otoyolu, Macaristan.....	125
Tablo 3.4.	Ücretli M5 Otoyolu Finansman Planı.....	126
Tablo 3.5.	Uluslararası Varşova Havalimanı, Polonya.....	131
Tablo 3.6.	Örnek Vaka Uygulaması, Country Park Otoyolu Projesi Özellikleri.....	133
Tablo 3.7.	İshak Rabin Trans İsrail Otoyol 6 Projesi Özellikleri	136
Tablo 3.8.	YİD Modeli ile Gerçekleştirilen DHMİ Projeleri Listesi	142
Tablo 3.9.	Kiralama / İHD Modeli İle Gerçekleştirilen Havalimanı Projeleri	143
Tablo 3.10.	AB'nde Su ve Atık Su Sektöründe Uygulanan Kamu Özel Sektör Ortaklığı Projelerinde Başlıca Finans ve Sözleşme Şartları.....	147
Tablo 3.11.	Mülheimer Entsorgungsgesellschaft mbH, Almanya.....	152
Tablo 3.12.	İskoç Su Yönetimi Programı, Britanya.....	156
Tablo 3.13.	Apa Nova, Romanya	161
Tablo 3.14.	Kanser Araştırma Merkezi Projesi Genel Veriler.....	177
Tablo 4.1.	Türkiye'de Kamu Özel Sektör Ortaklığı Projelerine İlişkin Genel Veriler	196
Tablo 4.2.	Gelişmekte Olan Ülkelerde Kamu Özel Sektör Ortaklığı Büyüklüğü	198
Tablo 4.3.	Gelişmekte Olan Ülkelerde Projeler-Ülke Sıralamaları (1990-2013)	198
Tablo 4.4.	Öncelikli Sektörler ve Proje Detayları.....	200
Tablo 4.5.	İşletmede Olan Projelerinin Sektörlere göre Sayısal Dağılımı.....	201
Tablo 4.6.	Kamu Özel Sektör Ortaklığı Merkezi Bulunan OECD Ülkeleri	205
Tablo 4.7.	Odayeri Projesi Hakkında Genel Bilgiler	218
Tablo 4.8.	Proje Enerji Verimlilik Verileri	221

Tablo 4.9. 2010-2011-2012 yılları yıllık, 2013 ise aylık elektrik üretim verileri.....	225
Tablo 4.10. I Sayılı Cetvel	229

ŞEKİL LİSTESİ

Sayfa No.

Şekil 1.1.	Altyapı Yatırımlarına Özel Sektörün Katılım Türleri.....	41
Şekil 1.2.	Kamu Özel Sektör İşbirliği Modelleri	44
Şekil 1.3.	İşbirliği Alanı ve Yarı Kamusal Mallar	46
Şekil 1.4.	Sözleşme İmzasına İlişkin Karar Alma Süreçleri	58
Şekil 2.1.	Kamu Özel Sektör Ortaklığı Modeli Sermaye Piyasası Çerçevesi.....	92
Şekil 2.2.	Kamu Finansman Yapısı.....	94
Şekil 2.3.	Kurumsal Finansman Yapısı.....	96
Şekil 2.4.	Proje Finansman Yapısı	98
Şekil 3.1.	Dünya Bankası Altyapı Sektörleri Sınıflandırması.....	118
Şekil 3.2.	Ücretli M5 Otoyolu Kamu Özel Sektör Ortaklığı Yapısı	128
Şekil 3.3.	Mülheimer Entsorgungsgesellschaft Kamu Özel Sektör İşbirliği Modeli Yapısı.....	154
Şekil 3.4.	İskoçya Su Çözümleri Kamu Özel Sektör Ortaklığı Modeli Yapısı.....	159
Şekil 3.5.	Apa Nova Kamu Özel Sektör Ortaklığı Modeli Yapısı	163
Şekil 3.6.	Manchester Polis Teşkilatı Yenileme Projesi Yapısı.....	183
Şekil 4.1.	Gelişmekte Olan Ülkelerde.....	197
Şekil 4.2.	Gelişmekte Olan Ülkelerde Kamu Özel Sektör Ortaklığı - Lider Ülkeler.....	199
Şekil 4.3.	Gelişmekte olan Ülkelerde Sektörlere Göre Dağılım (1990-2013).....	200

RESİM LİSTESİ

	Sayfa No.
Resim 4.1. Ortadoğu AŞ.'nin işlettiği Çöp Gazından Elektrik Üretim Tesisleri Haritası	217
Resim 4.2. Ortadoğu AŞ. Çöp Gazından Elektrik Üretim Tesisi Dışarıdan Görüntüsü	219
Resim 4.3. Ortadoğu AŞ. Çöp Gazından Elektrik Üretim Tesisinin İçeriden Görüntüsü	224

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AKA	Alfold Koncesszios Autopalya Rt.
AKB	Avrupa Kalkınma Bankası
AYB	Avrupa Yatırım Bankası
DB	Dünya Bankası
DHMI	Devlet Hava Meydanları İşletmesi
GSYH	Gayri Safi Yurt İçi Hasıla
IFC	Uluslararası Finans Kurumu
IMF	Uluslararası Para Fonu
IO	Infrastructure Ontario
İSTAÇ	İstanbul Çevre Yönetimi Sanayi ve Ticaret AŞ.
İHD	İşletme Hakkı Devri
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
MGH	Birleşmiş Milletler Milenyum Gelişim Hedefleri
MİGA	Çok Taraflı Yatırım Garanti Ajansı
NIS	The New Israeli Shekel
OJEU	Avrupa Birliği Resmi Gazetesi
ONAS	Senegal Kamu Hijyen Kurumu
ÖAŞ	Özel Amaçlı Şirket
ÖİB	Özelleştirme İdaresi Başkanlığı
PPL	Polonya Havalimanları Kurumu
PPP	Public Private Partnership
RWE	RWE Entsorgung
SONNES	Senegal Su Dağıtım Şirketi
SWA	İskoç Su Kurumu
TYFİ (DBFO)	Tasarla-yap-finanse et-işlet ve devret
WHO	Dünya Sağlık Örgütü
WICS	İskoç Su Sektörü Komisyonu
YEK	Yenilenebilir Enerji Kanunu
YİD	Yap- İşlet-Devret
YKY	Yeni Kamu Yönetimi
YPK	Yüksek Planlama Kurulu

GİRİŞ

Son yıllarda kamu yönetimi anlayışında ve buna bağlı olarak kamu hizmetlerinin sunumunda oldukça önemli değişiklikler kaydedilmiştir. Özellikle, 20. yüzyılın son çeyreğinde, altyapı hizmetlerinin yürütülmesinde, devletin rolü azalmış, buna karşın özel sektörün kamu hizmetleri konusundaki rolünde ise artış yaşanmıştır.

Ülkeler, gelişmişlik düzeyleri ve üstünlük alanlarına göre, yönetim reformu olarak adlandırılabilir bu süreçleri geniş bir yelpazede yorumlamış ve uygulamışlardır. Sanayileşmesini ve altyapısını göreceli olarak tamamlamış ülkeler, kamu hizmetlerinin etkinliği ve verimliliği alanlarında reformlara yönelmektedirler. Gelişmekte olan ülkeler ise, kaynakların yetersizliği, büyüme ihtiyacının oluşturduğu baskı ve biriken proje stokları sebebiyle reform süreçlerini, kamu yönetiminde yeniden yapılandırılma alanlarına odaklanmışlardır.

Günümüzde altyapı yatırımlarına harcanan kaynak, kamu bütçelerini her geçen gün zorlamaktadır. Özellikle son yıllarda, gelişmekte olan ülkelerde altyapı yatırımlarının finansman aracı olarak Kamu Özel Sektör Ortaklığı modelinin kullanımı yaygınlaşmıştır.

Özel sektör etkinliği ve rasyonelliği çerçevesinde ortaya konan temel politika, yasal ve düzenleyici çerçevenin en uygun biçimde şekillendirilmesi ve alt yapı yatırımlarına yönelik en uygun maliyet etkinliğinin, hizmet kalitesinin ve ücretlerinin iyileştirilmesinin sağlanması olarak ele alınmaktadır.

Gelişmekte olan ülkelerde ise reform politikaları, kamu yönetimi paradigmasında görülen değişikliklere odaklanmakta, bu noktada yönetim ilkesine ağırlıklı olarak vurgu yapılırken, Kamu Özel Sektör Ortaklığı modeli ile hizmet sunumunu daha ciddi anlamda gündeme almaktadır.

Bugün, merkezi ve yerel idareler, kamu hizmetlerini kullanıcılara ve vergi ödeyenlere daha az maliyetli olarak sunmak amacıyla yeni yollar aramaktadır. Kamu hizmetlerinin etkinliğini, kalitesini artırmak ve hizmeti yaygınlaştırmak için birçok

kamu idaresi, yeni bir anlayış olarak “Kamu Özel Sektör Ortaklığı” modelini kullanma konusunda çalışmalarını artırmakta, bu konuda yasal ve düzenleyici çalışmaları zorlamaktadırlar.

Kamunun özel sektörle birlikte hizmet sunumu elbette yeni bir anlayış değildir. Özellikle, 19. yüzyılda birçok altyapı yatırımı özel sektör tarafından finanse edilmiş, yürütülmüş ve yönetilmiştir. Ancak, 20. yüzyılın ortalarında birçok ülkede özel sektörün sahip olduğu altyapı yatırımları ve sunulan kamu hizmeti, kamu otoritesinin yönetimine geçmiştir.

Bugün ise, artan hizmet ihtiyacı, biriken altyapı stoğu, devletlerin finansman sorunu gibi birçok sebebe paralel olarak “Kamu Özel Sektör Ortaklığı” modeli yeniden ele alınmakta, özellikle büyük altyapı yatırımlarının finansmanı, inşası, yönetimi gibi süreçler için kamu ve özel sektör arasında işbirlikleri geliştirilmekte ve hatta ortaklıklar kurulmaktadır. Tesis edilen ortaklıklar çerçevesinde kamu ve özel sektör, kendi aralarında; yatırımın yönetim organizasyonunu, finansman sürecini, projenin taşıdığı riskin paylaşımını, projedeki görev ve sorumluluklarını bölüşmekte ve süreci birlikte yönetmektedirler.

Söz konusu ortaklık, özellikle enerji, su ve kanalizasyon, çevre, ulaşım ve telekomünikasyon gibi temel sektörlerde, kamu ve özel sektörün birlikte proje geliştirmesine, kaynak teminine, yönetimine ve yürütülmesine katkı sağlamaktadır.

Kamu bütçesinde görülen açıklar ve bütçe giderlerinin artması, ülkelerin yeni altyapı yatırımlarına katılamamaları, gelirlerini yükseltmemeleri, kamu iktisadi teşekküllerindeki kayıplarla ilgili olarak ortaya çıkan harcamaları kısamamaları gibi bir dizi faktör, kamunun altyapı yatırımları için özel sektörle ortaklık geliştirmesi yolunu daha çok tercih etmesine sebep olmuştur. Kısaca, altyapı yatırımlarının özelleştirilmesinin ana sebeplerine baktığımızda karşımıza; yeni yatırımlar için kamu kaynağındaki kısıtlar, kamunun gelirlerini artırma isteği ve daha önce yaşanmış kötü deneyimler çıkmaktadır.

Kamu kesiminin hizmet sunumunda özel sektöre bazı yatırımları devretmesinin altında yatan bir diğer unsur da, kamunun bazı konularda sergilediği başarısızlıklar

olarak kayda geçmiştir. Bunlar temel olarak; gelişen tüketici taleplerinin karşılanamaması, teknolojinin yenilenmesi ve takip edilmesi konusunda geç kalınması ve vatandaşların beklediği hizmet kalitesinin tutturulamamasıdır.

Bu gelişmelerden sonra özel sektörün kamu hizmetlerine talip olması, yukarıda saydığımız başarısızlık alanlarında, özel sektörün dinamik ve esnek yapısının kullanılması temeline dayanmaktadır. Elbette, bir diğer, belki de en önemli husus, yatırımların finansmanı konusunda özel sektörün katkı sağlayacak olmasıdır.

Bugün gelişmiş ülkelerden, gelişmekte olan ülkelere kadar hemen hemen bütün devletler ciddi bir finansman sorunu ile karşı karşıyadırlar. Özellikle 2008 küresel krizi, tüm kamu bütçe dengelerini sarsmış, artan kamu borç stoklarının farkına varılmasına neden olmuştur. Ancak tüm bu olumsuz gelişmelere rağmen, insanlar yeni yatırımları, hayatlarını kolaylaştıracak ulaşım, enerji, su ve sağlık gibi temel yatırımların artırılmasını beklemektedirler.

Hükümetler ise, son dönemde büyüme rakamlarının düştüğü bir ortamda, kısıtlı mali kaynaklarını altyapı yatırımlarına aktarmayı tercih etmemektedirler. Bu durumda ise, özel sektörün altyapı yatırımlarına katılımı beklenmekte ve taraflar arasında bir düzenleme ihtiyacı ortaya çıkmaktadır. Bu adım, bir insiyatifin ortaya konulduğu ilk ortaklığın adımı olarak dikkat çekmektedir. Kurulacak ortaklık modelinde, özel sektöre proje finansman ve altyapı yatırımının üstlenilmesi görevi verilirken, kamu, hizmetin sunum kalitesini, işleyişini, altyapı yatırımının yapımını ve finansman kaynağının garantilerle güçlendirilmesi görevlerini üstlenmektedir.

Bu çalışmada, özellikle doksanlı yıllarla birlikte giderek yaygınlaşan Kamu Özel Sektör Ortaklığı modelindeki gelişmeler incelenmiş, geleneksel kamu ihale sisteminden farklılıkları ele alınmaya çalışılmış, söz konusu projelerin belki de en önemli ayağını oluşturan finansman modelleri ve kaynakları ele alınmış, dünyadaki başarılı ve başarısız olmuş sektörel uygulamalarla, modelin işlerliği ortaya konmaya çalışılmıştır. Aynı zamanda, Türkiye’de modelin uygulaması ve yerel düzeyde uygulanan projelerin gelişimine yer verilmiştir.

Bu çalışmada içerik sıralaması, konunun kapsamının açıklanması ile başlamaktadır. Modelin Türkiye için önemine atıfta bulunulmuştur. Türkiye’de başarılı uygulama hedefleri için öneriler ve varsayımlar ele alınmış, dünya uygulamaları ve sektörel ayrımlar ele alınarak öneriler sıralanmıştır.

Bu kapsamda, çalışmanın birinci bölümünde, kamu hizmetlerinin finansmanı, Kamu Özel Sektör Ortaklığı modelinin özelleştirmelerden ayıran temel farklılıkları, modelin getirdiği yenilikler, uygulama aşamasındaki avantaj ve dezavantajları ele alınmıştır.

İkinci bölümde, Kamu Özel Sektör Ortaklığı projelerindeki finansman modelleri incelenmiştir. Bir projenin hayata geçirilmesi için, projeye sağlanan fon kaynakları, bu fonların özellikleri, geri ödeme mekanizmaları ve devlet garantisi sisteminin etkinliği incelenmiştir.

Üçüncü bölümde ise, Kamu Özel Sektör Ortaklığı projelerinin gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde uygulama farklılıkları, genel özellikleri incelenecek, aynı zamanda Dünya Bankası sınıflandırmasına göre dört temel sektördeki dünya uygulamaları ele alınmıştır.

Son bölümde ise, Türkiye’de Kamu Özel Sektör Ortaklığı modelinin ulaştığı noktaya değinilerek, modelin hukuki zemini ve mevzuat çalışmaları aktarılmış, yerel yönetimler tarafından uygulama örneği olarak bir vaka çalışması detaylı olarak incelenmiştir.

BÖLÜM 1

KAMU ÖZEL SEKTÖR ORTAKLIĞI MODELİ:

GENEL ÇERÇEVE

1. KAMU HİZMETİ KAVRAMI

Kamu hizmeti kavramının ortaya çıkışı, sosyal yaşamın başlamasının ardından insanların bazı hizmetlere gereksinim duymaları, bu hizmetleri karşılayacak olan temel kaynak ve servet ile düzenleme yetkisinin devlet elinde olması süreci ile başlamıştır. Elbette bazı hizmetlerin eksiksiz yapılabilmesinin yanı sıra, bir takım hizmetlerin kamuya sunulmasında yaşanan olumsuzluklar, kamu hizmeti konusunun zaman içinde geniş kesimler tarafından tartışılmasına yol açmıştır.

Kamu hizmetlerinin sunumu tartışmaları, beraberinde kamu yararı kavramını getirmiştir. Ancak, kamu yararı kavramı, doktrinde üzerinde görüş birliğine varılabilmemiş somut bir kavram değildir. Sözlük anlamı itibariyle kamu yararı; kamunun gereksinimleriyle ilgili olan ve bunları karşılayan, topluma, ulusa, devlete istifadeler sağlayan bir toplumun ihtiyaçlarının idare tarafından görülmesidir (Kalabalık, 2004, s.17).

Kamu hizmetleri; idari kamu hizmetleri, iktisadi kamu hizmetleri, sosyal kamu hizmetleri ve bilimsel-teknik kamu hizmetleri olarak dört başlık altında tasnif edilmektedir.

Bununla birlikte kamu hizmetlerinin hepsinde ortak olan unsur, bir kamu tüzel kişisi veya onun denetimi altındaki özel kişi tarafından yürütülüyor olması ve kamu yararı amacına yönelik olmasıdır. Bir başka ifade ile kamu hizmeti, kamu tüzel kişilikleri veya bunların denetimi altında kurulan ve işleyen teşebbüsler tarafından, genel ve kolektif ihtiyaçları karşılamak üzere kamuya yönelik ve kamuya yararlı olan, devamlı ve düzenli olarak yapılan ve kamu hukuku usullerine göre yapılan faaliyetleri ifade etmektedir.

Anayasa Mahkemesi de kamu hizmetinin tanımını yapmış, 09.02.1994 tarihli ve E: 1994/43, K: 1994/42-2 sayılı kararında kamu hizmetini; “devlet veya diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetimleri altında, genel ve ortak gereksinimleri karşılamak, kamu yararı ya da çıkarını sağlamak için yapılan ve topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinlikler” olarak tarif etmiştir.

Devletlerin yetki, sorumluluk ve etki alanlarındaki değişimlere paralel olarak hizmet sunumlarında da doğal değişim süreçleri yaşanmaktadır. Özellikle 1980’lerin başından bu yana yapısal ve kurumsal değişiklikler kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması başlığı altında bir dizi reform süreci geçirmişlerdir.

Bu değişim süreci, kamu hizmetlerinin değişimi ve kamu yönetimi anlayışının değişimi gibi bir gerçekliği de tartışılır kılmıştır. Bu sebeple ilk olarak kamu hizmetlerinin sunumu kavramındaki değişim sürecini iyi anlamak ve gereksinimleri tartışmak gerekmektedir.

Bu tartışma devletin rolü, etkileri ve yeni kamu yönetimi anlayışının analizi şeklinde olmalıdır. Zira bu model tüm meşruiyetini etkin, ekonomik ve üretken olma üzerine odaklamıştır. Kamu yönetimi, uygulamalarının doğal fonksiyonları olarak bu alanı da etkilediği gibi, devletin rolü açısından da siyaset biliminin bir ayağını da oluşturmaktadır (Derbil, 1950, s. 28).

Akademik alan farklılıklarına paralel olarak, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası da bu kavramı, bazen devletin işlevleri ya da etkinlikleri (Anayasanın 128. ve 47. maddelerindeki işlevsel anlam), bazen de kamu kurumları (Anayasanın 70. maddesindeki anlam ile) gibi farklı anlamlarda kullanmıştır (Yaşar, 2003, s.442).

Kavramların anlamı bazen zamana, bazen yere göre de değişiklik göstermektedir. Örneğin, Anglosakson düşünce kamu yararı kavramını kullanırken, kıta Avrupa’sı kamu hizmeti kavramını kullanmaktadır. Bununla birlikte kamu hizmeti sunumu esnasında kamusal mal kavramı ortaya çıkmıştır.

Kamusal mal kavramı ilk kez çağdaş anlamda Samuelson tarafından tanımlanmıştır. Kamusal mallar; bireylerden herhangi birisinin tüketimi nedeniyle,

diğerlerinin aynı malı tüketme olanağında herhangi bir azalışın olmadığı; birlikte ve eşit biçimde tüketilen hizmetlerdir. Samuelson'ın bu tanımı, kamusal malların tüketimde rekabet olmaması (non-rivalry) özelliğini yansıtmakta ve savunma gibi hizmetlere tam olarak uymaktadır.

Ancak, daha sonra başka ekonomistler tarafından getirilen yeni tanımlar çerçevesinde kamusal malların bir diğer temel özelliği de vurgulanmıştır. Konuya finansman tarafından bakan Dorfman'a göre kamusal mallar, üretildikten sonra kimsenin tüketiminden dışlanamadığı (non-excludability) mal ve hizmetlerdir.

Bu tanımlar birleştirildiğinde, kamusal mal ve hizmetlerin belli başlı iki temel özelliği çok açık bir şekilde ortaya çıkmaktadır: Tüketimde rekabet olmaması ve tüketiminden mahrum edilememe. Ancak, tam kamusal mallara uyan bu özellikler, günümüzde devletin giderek artan fonksiyonlarına bağlı olarak, yarı kamusal ve yarı özel malları da kapsayacak şekilde daha geniş bir alana yayılmıştır. Bu durumda, kamusal malları tam ve yarı kamusal mallar şeklinde kategorize etmek mümkündür.

1.1. Tam Kamusal Mallar ve Hizmetler

Toplumun tüm üyelerinin herhangi bir bedel ödemediği tüketebileceği ve bir kişinin tüketiminin bir başkasının tüketimine engel teşkil etmediği mallardır. Bu mallar toplumda ödeme yapan ya da yapmayan tüm toplum üyelerine fayda sağlar. Ödeme yapmayanlar bu faydayı elde etmekten mahrum bırakılmadığı için kamusal mallarda bedavacılık sorunu ile karşılaşılır. Bu tür mallara verilebilecek en uygun örnek ulusal güvenliktir.

Belirli bir üretim düzeyinde bir kişinin tüketimi diğer kişilerin tüketim miktarında bir azalma meydana getirmiyorsa, bu malın tüketiminde kişiler birbirine rakip olmayacaktır.

Kamusal malların ikinci özelliği ödeme yapmayanları faydadan mahrum bırakamamadır. Kamusal mal bir kez üretildikten sonra, bu malın faydasını belli bir kişiyle sınırlandırmak imkansızdır veya bu yönde yapılacak faaliyetler aşırı maliyetlidir. Bir kişi ödeme yapsın veya yapmasın bu malın tüketiminden fayda sağlayacaktır.

1.2. Yarı Kamusal Mallar ve Hizmetler

Tüketimleri sonucu topluma yoğun dışsal faydalar sağlarken, kişilere de ayrıca özel fayda sağlayan mal ve hizmetlerdir. Yarı kamusal mallar, bölünebilme, tüketimden dışlanabilme ve dolayısıyla belli bir fiyatla arz edilebilme özelliklerine sahip olma açısından özel mallara benzeyen, fakat aynı zamanda özel mallardan farklı olarak toplumsal açıdan önemli boyutlarda pozitif dışsallıklara sahip olan mallardır. Yarı kamusal mal ve hizmetler, üretimde ve tüketimdeki yarattıkları bu pozitif dışsallıkları nedeniyle, piyasada üretilip pazarlanması ve dolayısıyla fiyat karşılığı tüketiciye sunulması olası olduğu halde, aynı zamanda kamu üretim birimlerince de üretilirler veya türüne, miktarına, kalitesine ve fiyatına devlet müdahalesi olmaktadır.

Örneğin, hava kirliliği gibi negatif bir dışsallık durumunda, toplumun arz eğrisi, maliyetler ve zararlar sebebiyle, üreticinin arz eğrisinden daha düşük bir pozisyonda olmalıdır. Bu dengedeki daha düşük arz miktarına ulaşmak için de devlet üreticiye bir vergi empoze eder ve böylece dışsallık üreten malın piyasaya daha az arz edilmesini sağlayarak piyasa başarısızlığını çözmeye çalışır.

Dışsallıklar haricinde, sosyal mal ve hizmetlerin piyasa ekonomisi tarafından karşılanamamasının da belli başlı iki ana sebebi vardır. Bunlar, mal ve hizmetler kategorize edilirken kullanılan “dışlanabilirlik” ve “tüketimde rekabet” kriterleri çerçevesinde ele alınabilir.

Sosyal mal ve hizmetlerde tüketimde rekabet olmaması durumu çerçevesinde, A tüketicisinin tüketiminin B'nin tüketimini hiçbir şekilde engellemiyor olması hali, A'nın tüketimden muaf tutulmasının verimsiz bir durum olduğunu gösterir. Dolayısıyla, etkili kaynak kullanım şartı fiyatın marjinal maliyete eşit olmasıdır ki; ek bir kullanıcının maliyeti sıfır olduğundan, fiyat da sıfıra eşit olmalıdır.

Ancak, hizmeti ya da malı tedarik etmenin maliyeti sıfır değildir ve bu bir şekilde karşılanmalıdır, yani o mal veya hizmet ücretsiz olamaz. Bu da gösterir ki; bu tür mal ve hizmetlerin sunumunun piyasa tarafından yapılması imkansızdır ve bu maliyetleri karşılamak için politik bir bütçe belirleme sürecine ihtiyaç duyulmaktadır.

Dolayısıyla, burada kamu devreye girmekte ve bu mal ve hizmetler de kamu malı olmaktadır.

Sosyal mal ve hizmetlerin piyasada başarısız arz edilmesinin ve kamuya geçmesinin bir diğer nedeni de yukarıda bahsedildiği gibi tüketiminden mahrum edilememe kriteridir. Örneğin, kimsenin muaf tutulmadığı çok kalabalık bir caddenin, iş çıkışı saatlerinde rahatlatılması için belli bir ücrete tabi tutulması, yapılması hem zor hem de maliyetli bir iştir. Bu da yine kamunun müdahale alanına girer.

Kamu Özel Sektör Ortaklığına tabi malların fiyatlandırmasına değinmeden önce tüketicilere ulaşan tüm mal ve hizmetlerin çeşitlerine de bakmakta yarar vardır. Tablo 1.1 ürün ve hizmetlerin dışlanabilirliği (excludability) ve tüketimde rekabet (rivalry) kriterleri açısından nasıl sınıflandırıldığını göstermektedir.

Tablo 1.1.
Mal ve Hizmet Kategorileri

Kriterler	Dışlanabilir	Dışlanamaz
Rekabet Edilebilir	Özel mallar	Ortak kaynaklar
Rekabet Edilemez	Doğal Tekel	Kamu malları

Bu tablodan da anlaşılacağı üzere, özel mallar tüketimlerinde rekabetin geçerli olduğu ve finansmanına katılmayanların kolayca dışlanabildiği mal ve hizmetlerdir. Bu tür mal ve hizmetler, özel sektör ya da piyasa mekanizması tarafından etkin bir biçimde üretilebilmektedir.

Özel malların iki kriter açısından da tam tersi bir pozisyonda olan kamu mallarında ise hiçbir tüketici dışlanamamakta ve tüketimde rekabet söz konusu olmamaktadır. Ancak, kamusal mal ve hizmetlerin bölünmezliğinin doğal bir sonucu olarak, birlikte tüketilme zorunluluğu, kişilerin bu mal ve hizmetlerin finansmanına katılmamalarını teşvik etmektedir. Söz konusu soruna bedava yararlanma güdüsü (free-rider problem) adı verilmektedir ki bu durum piyasa mallarında söz konusu olmamaktadır.

Ortak kaynaklar ise tüketimde rekabetin olduğu, yani A tüketicisinin o malı tükettiğinde B tüketicisinin tüketimini azalttığı mallardır. Yalnız bu mallarda kimse tüketimden dışlanamamaktadır. Dolayısıyla, ortak kaynakların tüketiminde bir yarış söz konusudur. Buna en güzel örnek olarak da, denizdeki balıklar gibi doğal kaynaklar verilebilir.

Son genelleştirilmiş kategori ise A kişinin tüketiminin B kişinin tüketimini engellemediği fakat istenilen kişilerin tüketiminin mahrum edilemeyeceği doğal tekellerdir. Bu gruba örnek olarak kablolu televizyon yayını verilebilir. Bu durumda, arz sınırsız olduğu halde, kişilerin belli bir ücret ödememeleri halinde tüketim yapmalarına izin verilmemektedir.

Fiyatlandırma kadar kamu hizmetlerinin finansmanının nasıl sağlanacağı da son derece önemli bir konudur. İkinci bölümde, kamu hizmetlerinin finansmanı konusu genel olarak incelenmeye çalışılmıştır.

2. KAMU HİZMETLERİNİN FİNANSMANI

Tam kamusal mallar ve yarı kamusal mallar olarak belirli alanlarda sunulacak hizmetlerin finansmanı hizmetin sunum kalitesi açısından son derece önem teşkil etmektedir. Emniyet, eğitim, adalet ve güvenlik hizmetleri kamu bütçesinden finanse edilen temel hizmetler olarak kabul edilmektedir. Sağlık hizmetleri ve ulaşım hizmetleri de sosyal yanı ağır basan altyapı hizmetleri sınıfına girmektedir.

Kamu sektörünün hizmet sunumuna katılımının gerekçeleri hizmetin özelliklerine göre farklılık göstermektedir. Bazı hizmetlerde bu gerekçe, arz yönlü müdahale ile olabilmektedir. Örneğin, doğal tekeller olma özelliğine sahip iletişim ve ulaşım alanları ve bunların yardımcı tesislerinde; kamunun öncelikli rolü, piyasa aksaklıklarının üstesinden gelmek, özellikle piyasadaki aktörlerin pozisyonlarını kötüye kullanmalarını önlemektir. Bu durum son yıllarda, birçok ülkenin bu tip hizmetleri özelleştirmiş olmasına rağmen, kamunun üretim ve yatırımda doğrudan bir kontrol görevi üstlenmesine neden olmuştur.

Diğer bazı temel kamu hizmetleri için, kamunun hizmete katılımının temel gerekçesi talep yönlü olarak gerçekleşebilmektedir. Böylesi bir durum, tüketicilerden doğrudan ödeme almanın mümkün olmadığı hizmetler için geçerlidir. Emniyet, savunma ve kamu yönetimi gibi, kullanıcıların hariç tutulamadığı kamu hizmetlerinde, devlet tüm tüketiciler adına hizmeti finanse eder. Genellikle devlet, bu hizmetleri üreten konumundadır; en azından emniyet ve savunma hizmetinde birçok ülkede, merkezi bir üstlenme görevi yürütmektedir. Birçok devlet aynı zamanda eğitim hizmetini de finanse etmektedir. Devlet, eğitim şekli ve kalitesiyle doğrudan ilgilendiği için, okulları yönetmek ve öğretmen istihdam etmek gibi konularda üretime dahil olmasının farklı nedenleri olabilmektedir (Grout, Stevens, 2003, s.3).

Kamu hizmetleri, kamu sektörü ve kamu kuruluşu terimlerini, tam olarak tanımlamak zor olmakla birlikte, temel bir ayırım yapmakta yarar vardır. Kamu hizmeti, çok sayıda vatandaşa ulaşan ve üretim, finans ya da mevzuat gibi gerekçelerle, piyasa aksaklığı potansiyelinin yüksek oluşundan devlet katılımını gerektiren hizmetler olarak tanımlanmaktadır (Grout, Stevens 2003, s. 4).

Rekabetçi piyasa düzenine bağlı olmayan kamu kontrolündeki kuruluşlarda, maliyet kontrolü ile hizmet kalitesi sağlamak ve tüketicilerin ihtiyaçlarını karşılamak konusunda irade eksikliği görülebileceği dikkate değer bir kaygıdır. Hangi faaliyetlerin kamu sektörü kuruluşları tarafından yapılması gerektiği ve kamu hizmeti sunumunda özel sektörün nasıl bir rol üstleneceği konusu son zamanlarda sürekli tartışma konusu olmaya devam etmektedir.

Kamu hizmetinin sunumunda, mülkiyet ve kontrol konularının karmaşıklığını göstermek için, eğitim hizmetinin sunumuna ilişkin kapsamlı bir çalışmada; eğitimin tüketicilere sunumunu gerçekleştirecek aktörü 'D' olarak, devletin sunduğu hizmetten başka, eğitim hizmeti sunmak isteyen özel sektörü de 'Ö' olarak simgeliyelim. 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, Stevens, 2003,s.8).

- A. D, mülkiyetinde bulunan okul binasında vereceği hizmet için öğretmen istihdam eder ve eğitimi sunar.
- B. Ö mülkiyetinde olan okulu, D kiralar. D öğretmen istihdam eder ve eğitim sunar.
- C. D mülkiyetinde olan okulu, Ö kiralar. Ö öğretmen istihdam eder, eğitim sunar ve D'ye satar.
- D. Ö mülkiyetinde bulunan okula öğretmen istihdam eder, eğitim sunar ve D'ye satar.
- E. Ö mülkiyetinde bulunan okula öğretmen istihdam eder, eğitim sunar ve doğrudan tüketiciye satar.

A. düzenlemesi açıkça bir kamu sektörü hizmetidir. E düzenlemesi ise; devletin kuralları koymak, yani denetleme ve düzenleme konusunda hala önemli bir görev üstlenmesine rağmen, özel sektör hizmetidir.

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, fiziksel kaynak ve insan kaynağını 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, yeteri kadar hukuki dayanaklar sağlam olmadığında, mülkiyet hakkının 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.

Bu örnekte olduğu gibi, kamu ve özel sektör arasındaki hizmet sunumuna ilişkin farklılık, mülkiyeti üzerinden şekilleniyor gibi görülmekle birlikte, hizmet kontrolünün tarafların hangisinde olduğu sorusunun cevabı, hizmetin kim tarafından verildiğini belirlemektedir. Bu noktada, mülkiyet kimde olursa olsun, hizmetin finansmanına ve sunumuna ilişkin sözleşmeler önem kazanmaktadır. Sözleşme yapıları

asında kamu hizmetlerinin finansmanı da, sunumunu da, kontrolünü de belirleyen aşama olarak dikkat edilmesi gereken nokta olarak görülmektedir.

Bugün, yukarıdaki örnekte olduğu gibi tüm düzenlemeler gelişmiş ülkelerde ve kamu hizmetlerinin sunumu konusunda Kamu Özel Sektör Ortaklığı modelini benimseyen tüm ülkelerde “kamu hizmeti sunumu” olarak karşımıza çıkabilir. Okullar ve hastaneler için, A düzenlemesi gelenekçi ve hala en yaygın olan düzenleme olmaya devam ederken, E en çok görülen ikinci sistemdir.

B ise özel sektörün okul ya da hastane inşa edip binayı kamu sektörüne kiralamayı kabul ettiği, Özel Finans Girişimi (Private Finance Initiative), sözleşmesine uygun bir model ortaya koymaktadır.

C’ye benzer düzenlemeler ise, bugün halen çok ciddi şekilde başarılı uygulamalara dönüşebilmiş tercihler olmaktan çok uzaktadır. Sağlık sektöründe, mülkiyeti devlete ait hastanelerde, cerrahi işlemleri özel sektöre yaptırdığı durumlar için uygun bir model olarak önümüzde durmaktadır. Özellikle, İngiltere ve Amerika’da, başlıca sağlık hizmetlerinde C ve D düzenlemeleri sıklıkla görülmektedir. Bazı kamu-özel işbirlikleri kendi binalarına sahipken, bazıları ise merkezi yapıların mülkiyetindeki sağlık merkezlerinde çalışmaktadırlar (Hart, 2003, s.67).

Yirminci yüzyılın ikinci yarısı, OECD ülkelerinde kamu harcaması ve üretimindeki önemli büyümenin gerçekleştiği bir dönem olmuştur. Çok bilinen 'maliyet hastalığı'() argümanına göre (Baumol, 2001, s. 47), hizmetlerde verimlilik genellikle ekonominin geri kalanından daha yavaş büyümekte olduğu için, ‘gerçek hâsıla’ GSYH’den daha hızlı artmıyor bile görünse de hizmetlere ilişkin istihdam ve diğer harcamalar artış göstermelidir. Ancak, bununla birlikte, maliyetlerin engellenemeyen yükselişi ile ilgili endişeler, son 15 - 20 yıl içerisinde birçok ülkenin harcamalarını azaltmasına ve kamu sektörünün sınırlarını değiştiren reformlar gerçekleştirmesine yol açmıştır.

Tablo 1.2.
Gelişmiş Ülkelerde Kamu Harcamaları

Ülkeler	Kamu Harcamalarının GSYH'ye Oranı			Kamu İstihdamının Genel İstihdamdaki Payı		
	1985	1999	2012	1985	1999	2009
Kanada	21.8	18.9	22	20.2	17.5	17
Fransa	23.7	23.3	25	20.5	21.3	22
Almanya	20.1	19.1	19	15.5	12.3	12
İrlanda	18.4	12.6	18	20.2	14.6	15
Hollanda	25.0	22.9	28	15.1	12.2	-
İngiltere	21.5	18.5	22	21.6	12.6	12

Kaynak: OECD, 2012

*İstihdam verileri 2010 tarihli OECD rapordan alınmıştır.

Tablo 1.2'deki verilerden de görülebileceği üzere bu yıllar, birçok ülkede kamu sektörü istihdamında ve tüketiminde önemli bir düşüş görülmektedir. Ancak istihdama oranla kamu tüketimindeki düşüş ciddi anlamda kayda geçmiştir. Bu tabloda, yukarıdaki örnekte yer alan A modelinden giderek uzaklaşıldığı açıkça görülmektedir. Özellikle, İngiltere'de istihdamın çok radikal bir kırılma ile kamudan özel sektöre taşınmıştır.

Tüm bu gelişmeler, gelişmiş hemen her ülkede özel sektör temsilcilerinin kamu hizmetlerine katılımını sürekli olarak artırmaktadır. Artık, birçok temel kamu hizmeti bazen bir, bazen de birkaç şirketin bir araya gelmesi ile oluşturulan konsorsiyumlar tarafından üstlenilmektedir. Avustralya hükümeti emniyet ve adliye saraylarının bina inşaatlarının tasarımı, yapımı ve bakımını 25 yıllığına özel sektöre vermiştir. Türkiye'de de benzer süreli bir kiralama işlemi, son yıllarda çokça duyulan şehir hastaneleri projelerinde gerçekleştirilmiştir. İngiltere'de yaygın olarak kullanılan ve daha sonra genişleyerek artan bu sisteme ilişkin tedirginlikler ve eleştiriler, aynı oranda artış göstermektedir. Başarısız ortaklık örnekleri bu yöntemin güvenilirliğinin sorgulanmasına sebep olmaktadır. Dünyada birçok başarısız işbirliklerine en bilinen örnek, ek kaynak sağlanarak özel sektörün başarısızlığının kurtarılmaya çalışıldığı, Meksika ücretli otoyollar projesinde yaşanmıştır (Lewis, Grimsey, 2004, s. 3).

Ortaklık modelinin başarısı için son derece titizlikle yönetim modellerinin oluşturulması gerekmektedir ve bu süreç tahmin edildiğinden daha zor gerçekleşmektedir. Elbette, sözleşme süreçlerinin iyi yönetilmesi ve yasal düzenlemesinin de güçlü olması son derece önemlidir (Findlay, 2004, s. 4).

Kamu Özel Sektör Ortaklığı modeli, kamu ve özel sektörün önceden belirlenmiş bir hizmet sunmak için risklerin ortaklaşa yüklenildiği bir yapı olarak tanımlanmaktadır (Grimsey, Lewis, 2004, s.11). Kamu Özel Sektör Ortaklığı konusunun genel çerçevesini incelerken tüm detaylarıyla ele alacak olmamıza karşın, kamu hizmetlerinin finansman sürecindeki farklılığı göstermek amacıyla, Kamu Özel Sektör Ortaklığını, geleneksel kamu ihalelerinden ayıran temel farkı da burada dile getirmek yerinde olacaktır. Zira, geleneksel ihale yaklaşımında devlet, polis karakolu ya da adliye sarayı gibi bir projeyi önce tasarlar, bütün parçaları ayrı olarak satın alacağı bir ihaleye sürecini başlatır, inşasını denetler ve kurumu işletir. Bu yeni modelde ise, bu hizmetlerin bazılarının mı, yoksa hepsinin mi özel sektör tarafından tedarik edileceği gibi iki ihtimalli bir soru bulunmaktadır.

Yöntemlerin seçiminde, hizmetin sunumunda karşılaşılabilecek doğal hataların iyi tespit edilerek seçim yapılması gerekmektedir. Hizmetin finansmanı, verimlilik ve etkinlikle de ölçülebilir bir süreci beraberinde getirmektedir. Örneğin, inşaat ve proje yönetimini birbirinden ayırmak tesislerin kurulumunun masrafını en aza indirebilecekken, tesisin işleyiş giderlerini gelecekte daha da fazla artırmaktadır (Quiggin, 2004, s. 60).

Kamu Özel Sektör Ortaklığı modeli ile kamu hizmetinin finanse edilmesinde incelenecek temel husus, kullanılacak sermayenin maliyetinin belirlenmesidir. Borç alınması ya da borcun elde edilmesi konusunda bu işbirliği modelinin katma değer ve/veya değer yaratma fonksiyonu yoktur. Zira, devletler her zaman özel sektörden daha ucuza borç bulma ve alma şansına sahiptir. Aynı zamanda, hizmet sunum bütçesinde öngörülemeyen bazı harcamalar olduğunda ise, devletin vergi koyma hakkı saklıdır. Bu da uzun vadede riski azaltıcı bir enstrüman olarak görülmektedir. Kamu Özel Sektör Ortaklığı modeliyle ilgili olarak sıkça bahsedilen başka bir konu da daha geniş kamu

yararının sağlandığından nasıl emin olunabileceği sorusudur (Grimsey ve Lewis, 2004, s.4).

Modelin hapishane, mahkeme, okullar ve sağlık gibi önemli alanlarda uygulanması konuya ilgiyi daha da artırmaktadır. Geleneksel sistemde, hükümetin büyük ölçekli alımları, meclislerin incelemesine tâbi olabilir. Ancak, bu durum yeni model için geçerli değildir. Kamu Özel Sektör Ortaklığı modeli işlemlerinde piyasa disiplini genelde görülmez. Bu boşluğun doldurulmasına çözüm ise, ihale ve sözleşme sürecinde yatar. Bu süreçte, kamu yararı testinin bileşenlerini ortaya konması son derece önemlidir, çünkü bahsedilen aşamalar hükümetle özel sektör arasında risk dağılımı konusunda geniş çaplı bir tartışmayı içermelidir. Genel olarak, proje finansmanları hükümetlerin bilançolarında yer almadığı için “arka kapı finansmanı”() olarak görülmektedirler (Grimsey, 2004, s. 5).

Kamu Özel Sektör Ortaklığı modelinde yapılacak hizmetin şekli son derece önemlidir. Zira, hükümet altyapı projelerinde vatandaşlar adına hizmet alımı yapar. Bu alımlarda, hanelerin hakkını savunacak, onlara daha az maliyetli bir hizmeti sunacak yapı en doğru sözleşmenin, en doğru modelle seçiliyor olması son derece önemlidir (Gomez-Ibanez, 2003, s.15). Bu perspektiften, sözleşmeye konu olacak hizmet de ayrıca çok büyük önem arz etmektedir. Kamu Özel Sektör Ortaklığı modelinde, özel sektör kamunun vazgeçebileceği sınıra kadar hizmet üstlenme konusunda inisiyatif almaktadır.

Ancak, kamunun hangi hizmetleri özel sektörle paylaşacağı, ya da paylaşması gerektiği başkaca önemli bir soruyu doğurmaktadır. Zira, Kamu Özel Sektör Ortaklığı modelinin fiyatlamasını incelerken göreceğimiz üzere, model ile yürütülecek hizmetler “doğal tekel malları”nın fiyatlamasından hareketle yürütülmektedir. Bu durumda, hizmetin mahrum edilememe ve rekabet edebilirliği özelliği, ortaklık modelinin de sınırlarını çizmektedir. Bu veriler ışığında, kamu yararı ve kamu hizmetlerinin sınıflandırılmasının da kısaca ele alınmasında yarar olacaktır.

3. YENİ KAMU YÖNETİMİ KAVRAMININ GENEL ÇERÇEVESİ

Son yıllarda, kamunun hizmet sunumunda olduğu gibi vatandaşların da kamu hizmetlerinden beklentilerinde köklü bir değişim süreci yaşanmaktadır. Bu duruma uygun olarak, kamunun veya yetkili kurumun monopol gücü, kamu hizmetlerinin belirlenmesinde önemli rol üstlenmiş, ancak buna ek olarak bir dizi yeni görevler de kamu hizmet sunum standartlarına eklenmiştir (Ulusoy, 2004:100-106). Bunlar:

- Kalite ve Etkinlik: Tüketicilerin haklarının öneminin altını çizmekte ve kamunun hizmet sunum ihalelerindeki rekabetçi faktörleri ortaya koymaktadır.

- Vatandaş: Söz konusu prensibin amacı, her vatandaşa makul kalite ve fiyatlarla temel kamu hizmetleri sunabilmektir.

- Katılımcılık: Bu prensibe göre, vatandaşların ve bağlı buldukları kurumların ve birliklerin, şeffaflığın sağlanması için, kamu mallarının müşterileri veya yararlanıcıları olarak bu malların karar sürecine katılmaları mümkün kılınmalıdır.

- Açıklık (Şeffaflık): Herhangi bir hizmetin sağlayıcısı ya da düzenleyicisi yararlanıcılara mümkün olduğunca hızlı bir şekilde kamu hizmeti hakkında bilgi vermelidir.

Avrupa Birliği (AB) kamu hizmetlerinin sınıflandırılması ve standartların belirlenmesi süreçlerinde önemli bir aktördür. AB mevzuatlar bütünü olan müktesebattan (Acquis Communautaire) kaynaklanan değişiklikler, kamu hizmeti kavramının değişiminde etkili olmuştur. Kamu hizmeti değişikliklerini, birçok ülke AB'ye uyum için, hayata geçirmektedirler. Aksine, AB söz konusu yükümlülükleri, yeni standartları ve prosedürleri ülkelere dayatmakta, kamu yönetiminin yeniden yorumlanmasını özellikle yeni kamu yönetimi anlayışına, prensiplerine ve literatürüne isnat etmektedir.

1980'li yılların başında birçok OECD ülkesinde Yeni Kamu Yönetimi (YKY) yaklaşımına doğru eğilimler görülmüştür. Yönetim anlayışında görülen bu model değişikliğinin merkezinde, "hesapların ayrıştırılması" kavramı yer almaktadır. Kamu giderlerini bir havuzda toplama usulü ile harcamalar yürütülürken, yapılan değişikliklerle giderler ve maliyetler sınıflandırılmak istenmiştir (Hood, 2005, s. 93).

Bu değişimin neden olduğu gelişme neticesinde, kamu kurumlarının hesap verebilirliği ve şeffaflığı daha geniş bir açıdan değerlendirilebilmiştir. Değişim, yalnızca yönetim anlayışıyla sınırlı kalmamış, aynı zamanda muhasebe alanında da öncü birçok değişimi tetiklemiştir. Bunun sonucu olarak mevcut kamu maliyesine yönelik eleştirilerde de gözle görülür oranda bir artış yaşanmıştır (Halligan, Wetenhall, 1990, s. 17).

Kamu yönetimi sisteminin gelişmesi, daha etkin bir yönetime kavuşulabilmesi ve en önemlisi demokratik özelliklere sahip hesap verilebilir bir yapının tesisi için; yolsuzlukların, israfın ve liyakatsizliğin belli kriterlerle sınırlandırılması gerekmektedir. Zira, şeffaflığından şüphe duyulan yönetim yaklaşımlarında, politikacıların kamu kaynaklarını öncelikle kendileri, yakınları veya ilişkide oldukları özel kişileri zengin etmek için kullandıkları yönünde yaygın bir kanı bulunmaktadır.

Yönetim süreçleri üzerinde oluşan bu olumsuz kanılar, YKY anlayışına iki temel görev ve sorumluluk yüklemiştir. Bu sorumlulukların birincisi; kamu ve özel sektörü birbirinden tamamen ayırt eden, süreklilik, sürdürülebilirlik, iş yapış metotları, kurumsallaşma, çalışanların kişisel kapasiteleri ve ödül ceza metotlarının açıkça dile getirilmeleridir. YKY'ye yüklenen ikinci temel sorumluluk ise; kontrol mekanizmalarını güçlendirmek, denetim prosedürlerini ve kurallarını iyi belirlemek ve bu sayede kamu hizmetlerini yerine getirenlerle politikacılar arasında bir güven unsurunun sağlanmasını teşkil etmektir.

Elbette, bu durum beraberinde bir dizi zorluk getirmiştir. Yürütülen kontrol ve denetimler, ya daha yüksek bir güven ortamı oluşması, ya da güvensizlik ortamının doğması sonucuna ulaşacaktır. Yönetimde görülen paradigma değişimi, bu süreçte altı çizilen bir başka husus olmuştur. Zira bu değişimin etkileri en fazla kamu kaynaklarının muhasebe işlemlerinde görülmüştür.

YKY için temel çıkış noktası hesap verebilirlik ilkesidir. Bu ilke gelir ve giderlerin toplanmasında şeffaflığı içermektedir. YKY anlayışı kamu kaynaklarının rasyonelliğini baz almış, teorisini bu terim üzerine oturtmuş ve “econocrats” ve “accountocrats” kavramlarını doğurmuştur (Hood, 2005,s.95).

Kamu yönetimindeki bu paradigma değişimi aslında uzun yıllardır kullanıla gelmektedir, ancak değişim teorik olarak adlandırılmamıştır. Bazı teorisyenler teknolojinin gelişimine bağlı olarak kontrol mekanizmalarının arttığını, bu artışın doğal bir sonucu olarak da teorinin güç kazandığını savunmaktadırlar (Taylor – Williams, 1991, s. 172). Bazı teorisyenler ise toplumdan gelen taleplerin ve artan yeni hakların değişim sürecini tetiklediğini savunmaktadırlar (Painter, 1990, s. 77; Hirshman 1982). Diğer bir kesim teorisyenler, eski metot yönetim anlayışının gücünü yitirdiğini dile getirirken bazıları ise hesap denetim danışmanlığı yapan firmaların değişimi zorladığını dile getirmektedirler.

Kamu yönetimi sisteminde görülen bu değişimle birlikte hemen her ülkenin organizasyon yapısında köklü ve radikal bir yeniden yapılanma görülmüştür. Aslında, kamu yönetiminin globalleşmesi, özel ve kamu sektör ekonomilerinin globalleşmesi anlamına gelmektedir. YKY anlayışı “global paradigmaya” doğru giden kaçınılmaz bir geçiş olarak nitelendirilmektedir (Osborne ve Gaebler, 1992, s. 65).

3.1. Yeni Kamu Yönetimi Uygulamaları

YKY birçok yorumcu tarafından açıklanmaya çalışılmakta ve gelişimleri farklı safhalarıyla değerlendirilmektedir. Geniş bir yelpazeden bakarak değerlendirildiğinde ise, politika belirlemekten, yönetim becerilerine, iş süreçlerinin öneminden, iş çıktılarına, rekabetçi ihale ve sözleşme süreçlerinden, doğrudan alım yöntemine kadar bir çok farklı açıdan değişiklik göstermektedir (Aucoin, 1990; Hood, 1991; Pollitt, 1993, s.57).

Birçok yorumcu bu değişimleri yedi farklı başlıkta toplamaktadır. Tablo 1.3 kamu sektörünün hesap tutma metotlarının, yönetim ve profesyonellik anlayışlarının, kurallar ve standartların özel sektörden nasıl ayrıldığını açıkça göstermektedir.

Tablo 1.3.
Yeni Kamu Yönetimi Doktrininin Bileşenleri

Doktrin	Doğal Gerekçe	Yer Değişirme	Operasyonel Anlam	Muhtemel Hesaplar
<i>Kamu Hizmetlerinin Ayırt Edici Özellikleri</i>				
Kamu hizmetlerinin özelleştirilerek bölünmesi	Etkin yönetim; israf ve kaynak kaybını engellemek	Sıkı maliye politika imkanı	Tek bir hizmet sunumu ve iş erozyonu, bütçe devri	Maliyet odaklı birimler
Piyasa için daha fazla sözleşmeye dayalı vizyon	Düşük maliyet ve daha yüksek rekabet imkanı	Belirlenmemiş iş sözleşmeleri, açık uçlu tedarik	Kamu hizmetlerinde iş gücü	Maliyet analizi üzerinde denetim
Yönetim üzerinde özel sektör model baskısı	Kamu sektöründe özel sektör yönetim araçlarının kullanımı	Kamu personel rejiminde ömür boyu iş, iş gücü eğitimi	Kamu hizmet ödemelerinde ikili denge, kariyer ölçümleri	Özel sektör muhasebe normları
Kaynakların kullanımında görülen baskı	İş gücü disiplininde artış, maliyet düşürücü önlemler	Bütçede istikrar, sistem kurma, minimum standartlar	Düşük işgücü, düşük iş güvenliği, düşük üretim modeli	Tabanda daha fazla baskı
<i>Keyfiliğe Karşı Kurallar</i>				
Üst yönetimde görünür yetki	Sorumluluğun gerektirdiği açık ve net hesap verme	Politika ve mevzuat sürecine etki	Yönetimde daha fazla özgürlük	Nakit, sözleşme, işgücü sürecinde basit prosedürler
Başarı, performans ölçümünde yazılı ölçütler	Etkinlik ihtiyacı, hedefler ve gerçekleşen amaçlar	Kalite, standartlar ve normlar	Profesyonellerin kendi yönetim tarzlarında erozyon	Performans kriterleri ve denetim
Çıktılar üzerinde daha fazla kontrol	Sonuçlar üzerinde daha fazla baskı	Prosedür ve işbirliğinde görülen baskı	Kaynak ve ödeme bazlı performans	Birimlerin detaylı ödeme-harcama fon belirsizliği

Kaynak: Hood, 2005, s. 99

YKY'nın getirdiği yedi faktör ise sırasıyla Şu Şekildedir: (Hood, 2005, s.97)

1. Kamu tarafından sunulan hizmetlerin farklı bölümlere ayrılmak suretiyle, kamu organizasyonunun bütüncül yapısının değişimini sağlamak.
2. Hem kamu-kamu, hem kamu ve özel sektörleri arasında daha güçlü bir rekabet ortamı oluşturmayı hedefleyen yeni bir yapı oluşturmak; bu Şekilde gelişen kamu yönetimi anlayışı olarak üreticiye prestij kazandırılmasını sağlamak.
3. Özel Sektör Girişimi (Private Sector Initiative) modelinde olduğu gibi, kamu kurumunun belli Şekilde iş yapması gibi değil özel sektörle kamunun ortak iş geliştirmesi ve yapmasına dönük bir takım değişikliklerin yapılmasını sağlamak.
4. Kamu hizmetlerinin sunumu ile ilgili olarak kurumsal istikrarın ön planda tutulduğu, politik geliŐmenin önemsendiği ve üretimde sürekliliğin esas kabul edildiği yaklaşımdan, kaynakların daha etkin kullanımına, hem finansmanda hem de hizmet sunumunda alternatif yolların arandığı bir yaklaşıma doğru değişimin esas alınmasını sağlamak.
5. Adam kayırma ve kollamanın çok yaşandığı sistemden daha etkin bir yönetim için kontrollü personel yönetim modeline geçiŐi sağlamak.
6. Hizmetlerin zamanı, sırası, kalitesi ve düzeyi ile ilgili olarak daha net ve ölçülebilir performans standartlarının uygulanmasına doğru yeni bir geçiŐi sağlanmak.
7. Performansların ölçülebildiği, özellikle profesyonel çalışanların kullanıldığı ve bunun kontrol edildiği bir bürokratik merkezli oluŐuma geçiŐi sağlamak.

YKY doktrini kamu yönetiminin daha başarılı yapılabileceğine yönelik sorgulama yapması açısından son derece önem arzetmektedir (Kamenka, 1989, s.157). Ancak, bunun yanı sıra bürokratik ve sistematik bir yapının dışında, etkin iş yapma ve insan kalitesinin öneminin anlaşılması açısından, özel sektörün kamu hizmetlerine katkısı da ayrıca önemlidir. Her Şeyden öte, tüm harcamaların kontrol edildiği,

denetlendiği ve muhasebeleştirdiği bir sistemin bu yapı içerisinde kendisine yer bulması olasıdır.

Kamu yönetimine ilişkin sorunlar her ülkede aynı derecede yaşanmamaktadır. Elbette farklı ülkeler, bambaşka ihtiyaçlarından dolayı klasik kamu yönetimi anlayışını sorgulayıp yeni bir modele geçiş için sistemler geliştireceklerdir. Bu sebeple, kamu yönetimi sistemindeki değişim için yedi temel gerekçenin de aynı anda olması gibi bir zorunluluk bulunmamaktadır. Bu sebeple kamu yönetimindeki değişimlere ilişkin bir çok çeşit mevcuttur.

Kamu yönetim sistemindeki değişimin çeşitlerini gösteren sistematik bir ayırırma da söz konu değildir. Bu alandaki literatür genellikle uzun anekdotlara ve genel yorumlamalara dayanmaktadır. Fakat yönetim süreçlerinin karşılaştırmaları ve istatistikler için OECD tarafından hazırlanan kamu yönetimi raporları ve ülkelere yönelik olarak hazırlanan raporlar değişimleri ve gelişimleri göstermesi açısından yararlı çalışmalar olarak dikkat çekici niteliktedir.

Tüm bu veri ve raporları referans kabul ederek, 1980'lerin başında neredeyse, bütün lkeler YKY prensiplerini inceleyerek, yönetim sistemlerini bu prensiplere uygun hale getirmeye çalışmışlardır. Tablo1.4'te yer alan OECD verilerinin gösterdiği üzere, Japonya, Almanya, İsviçre gibi bazı gelişmiş ekonomiler, YKY reformlarını uygulama konusunda acele etmemişlerdir. Bununla birlikte, Yeni Zelenda'nın, İngiltere'nin ve İsveç'in ise bu reformları sistemlerine daha çabuk adapte etme konusunda aceleci davrandıkları gözlemlenmiştir (Pusey,1991, s.34).

Tablo 1.4.
Politik Eğilimlere Göre Ülkelerin Yeni Kamu Yönetimi Uygulamaları

Uygulama	Politik Yükümlülüklerinin Önemi		
	Sol	Orta	Sağ
Yüksek	İsveç	Avustralya, Kanada, Yeni Zelenda	İngiltere
Orta	Fransa	Avusturya, Danimarka, Finlandiya, İtalya, Hollanda, Portekiz, ABD	
Düşük	Yunanistan, İspanya	Almanya, İsviçre	Japonya, Türkiye

Kaynak: OECD Raporu, (Gorvin, 1989)

Örneğin, YKY yaklaşımının öngördüğü personel yönetiminin merkezileştirilmesinden vazgeçilmesi, Japonya’da uygulanmamış, hatta Ulusal İş Kurumu’nun gücünün zayıflatılmasının aksine, kurum güçlendirilmiştir. Yönetim reformunda, özelleştirme, vergi reformu ve deregülasyon uygulamalarının yerine, yönetici ve bürokrat grubuna daha fazla özgürlüğün verilmesi tercihi yapılmıştır.

Özellikle performansa dayalı ücret rejimi, İngiltere, İsveç, Danimarka ve Yeni Zelenda’da uygulanırken, Almanya’da uygulanmamıştır. Ayrıca, 1980’lerde, ne Almanya ne de İsviçre federal yapılarında hiçbir değişikliğe gitmemişlerdir.

Fakat reformların birçoğunu uygulayan ülkelerde de farklı gelişmeler kaydedilmiştir. Örneğin, Norveç ve Fransa’daki yerelleşme ve bölgeselleşme, İngiltere’deki merkezileşme ile tamamen farklılık göstermektedir. 1980’lerde Yeni Zelanda ve İngiltere’deki reformlar, hizmet sunumu ile politika düzenlemeyi tamamen birbirinden ayırmayı hedef almıştır. Ancak Avustralya’da ise bunun tam tersi bir anlayış gözetilerek, bakanlıklara daha fazla yönetim gücü verilmiştir.

YKY’nin uygulama aşamalarını çeşitlendirmek için söz konusu yedi safhanın uygulama alanlarının çok daha etkin olarak incelenmesi gerekmektedir. Doğru bir analiz için, ülkelerin reformlara başlama ve bitiş noktalarına, ayrıca değişim performanslarına

da ihtiyaç duyulmaktadır. Ancak, bu şekilde reform süreçlerini doğru bir şekilde çeşitlendirmek mümkün olacaktır.

OECD verileri ve bilgilerine bakarak ülkeler arasında çok genel bir ayrıştırma söz konusu olabilir. Bu duruma göre; İsveç, Kanada, Yeni Zelanda, Avustralya, ve İngiltere ile, Fransa, Danimarka, Hollanda, Norveç ve İrlanda YKY reformlarını uygulamaya geçişte bir dizi değişimi hayata geçirmiştir. Öte taraftan, Almanya, Yunanistan, İspanya, İsviçre, Japonya ve Türkiye ise daha düşük bir anlayış ve hızda YKY reformunu uygulamaya koymuşlardır (Hood, 2005, s. 98).

Reformların uygulanmasına ilişkin izlenimler, 1988 ve 1990 yıllarında OECD tarafından yayınlanan ülke yönetim raporlarında yer almıştır. Şüphesiz, bu raporlar birçok ortak noktayı göstermesi ve genel olarak sonuçlara ilişkin bir kontrol listesini ortaya koyması açısından önem arz etmektedir. Her şeyden öte bu raporlar ülkelerin kamu yönetimindeki değişimlere başladıkları noktaları göstermesi ve buradan yola çıkarak farklı varyasyonları tespit etmesi açısından da anlamlıdır. OECD'nin 1988 ve 1990 yıllarındaki raporları, YKY reformlarını içeren 7 boyutun hangi ülkelerde nasıl uygulamaya geçirildiğini net bir biçimde göstermektedir. Bazı teorisyenlerin, YKY'nin Reagan ve Thatcher dönemini yansıtan bir Anglo-Amerikan fenomeni olduğu yönünde iddiaları mevcuttur (Pollitt, 1993,s. 47). Ancak bu iddianın sürdürülebilir ve doğruluğu tartışılrsa da, yine de İngilizce konuşulan ve düşük ekonomik performans gösteren ülkelerde, Anglo-Amerikan hakimiyetinde bir doktrin olarak uygulandığı yönünde güçlü bir inanç olduğu da muhakkaktır.

YKY reformlarının uygulanırılığı açısından İngilizce konuşan ülkeler ve konuşmayan ülkeler olarak bir sınıflandırma yapmak da anlamlıdır. Elbette, bu kriter tek başına yeterli olmamaktadır. Örneğin, İsveç reformları yüksek düzeyde uygulayan ve İngilizce konuşulmayan bir ülkedir. Yine keza Fransa, Danimarka ve Hollanda da bu kategoride yer almaktadır. Ayrıca, Danimarka ve Hollanda uyguladıkları değişimlerle beraber güçlü gelişmeler gösterdiklerini 1990'lı yıllarda rapor olarak sunmuşlardır. Bu sebeplerle, YKY reformlarına ve uygulamalarına sadece bir Anglo-Amerikan uygulaması olarak bakmamak da yerine olacaktır.

Diğer bir bakış açısından hareketle, veriler doğrultusunda YKY için bir “İngiliz hastalığı” () terimini kullanmak, yaklaşıma karşı çok keskin bir yorumlama olacaktır. Ancak, 1980’lerde Reagan ve Thatcher ile başlayan bu süreçte bu iki ülkenin eşitlikçi ve refah sistemi önceleyen bir yeniden yapılanmayı arzu ettikleri bilinmektedir. 1980’li yıllara baktığımızda YKY reformlarının sağ kanat (liberal) yönetimlerin ağırlıklı olduğu ülkelerde uygulandığı da ayrıca görülmektedir (Hood, 2005, s. 198).

Uygulamalarda, genellikle sağ kanat ve\veya bu görüşe yakın orta politikalara sahip ülkelerde sistemin daha etkin olarak uygulandığı görülmektedir. Bu görüşün aksini gösteren uygulama ise; yedi yıllık sosyal demokrat hükümetlerin öncülüğünde reformların uygulandığı İsveç’tir. Ancak, İsveç de liberal kapitalizm yerine sosyal demokrasi alternatifi politikalara öncülük etmektedir. Yine aksine bir örnek uygulama olarak Japonya ve Türkiye gösterilebilir. Zira, bu ülkelerde sağ yönetimlerin etkin olmasına karşın YKY reformları çok fazla hayata geçirilememiştir. Sonuçta, YKY yaklaşımı sağ ve sol partiler arasındaki bir rekabet ve mücadele alanı içinde değerlendirilebilir. Bu da reformların uygulanma derecelerini etkilemektedir.

Diğer önemli belirleyici unsur, politika yapıcılar ve bürokratların ihale ve sözleşmelere ilişkin yaklaşımları ile doğrudan ilgili uygulamalardır. Bu noktada kamu yöneticilerinin, birlikte çalışma (cooperative) ve ayrı çalışma (noncooperative) yaklaşımları etkinlik göstermektedir. Tablo 1.5 ise böylesi bir durumda YKY reformlarını uygulama konusunda, nasıl bir şekil alacağına dayalı bir varsayımı göstermektedir.

Tablo 1.5.
Politikacılar ve Bürokratlar Arasında Kamu Yönetimi Algısı

Bürokrat/ Yönetici/ Kamu Görevlisi	Politika Yapıcılar	
	Yeni Atanmış	Kıdemli Bürokrat
Birliktelik	(1) Kamu yönetiminde orta düzey bir maliyet	(2) Politikacılar hizmet sunumunu ucuz ve etkin bir yolla yapmaya gayret ederler
Ayrılık	(3) Bürokratlar politikacıların iyi niyetlerini istismar ederek yüksek maliyetler çıkarırlar	(4) Kaos ortamında Yönetimin sebep olduğu yüksek maliyetler

Kaynak: Hood, 2005, s. 102

Tablo 1.5 net olarak göstermektedir ki, politika yapıcılar 1 numaralı hücrede olmayı tercih etmektedirler. Bürokratlar ve yöneticiler ise; 3 numaralı hücrede yer alırlar. Bu senaryo birinci hücreden dördüncü hücreye kadar trajik bir eğilim göstermektedir.

YKY reformlarının değerlendirildiği ve uzun zamandır tartışıldığı başka bir alan da vergiler üzerindeki baskılardır. Genellikle, yeni reformların yeni vergileri getireceği öngörülmektedir. Vergi baskısı, gelir düzeyi ve gelirin yeniden dağılımı ile ilgili olarak seçmenler üzerinde olumsuz bir baskı unsuru oluşturmaktadır.

Ancak, YKY reformları etkin bir biçimde uygulanabilirse; devletin büyümesine ve yeni iş alanları açmasına katkı sağlayabilmektedir. Bunun doğal bir sonucu olarak reformlar, Yunanistan ve Yeni Zelanda örneklerinde olduğu gibi, kamunun kötü ekonomik performansını düzeltici, borçlarını, enflasyonu ve işsizlik oranlarını düşürücü bir etki de yapmaktadırlar.

Uygulamayı yapan devletlerin yapısının büyüklüğü de reformların etkinliğini ölçme konusunda önemli bir parametredir. Ancak devlet yapılarının büyüklüğünü, objektif kriterlere uygun olarak tespit etmek de oldukça güçtür. Zira, politik partilerin uygulamaları devlet yapılarını zaman zaman etkilemektedir. Ancak devletlerin büyüklüğünü ölçen 4 klasik unsur;

- kamu personelinin genel istihdamdaki payı
- kamu harcamalarının GSYH'ye oranı
- sosyal güvenlik harcamalarının GSYH'ye oranı
- vergi gelirlerinin GSYH'ye oranı olarak karşımıza çıkmaktadır.

Makroekonomik performanslar ele alındığında, sadece performansları kötü olan ülkeler reformları uygulamıştır anlayışı da doğru değildir. Tablo 1.6 bu açıdan oldukça önemli verileri ortaya koymaktadır. Almanya ve Japonya gibi YKY reformlarını düşük düzeyde uygulayan ülkelerin 1970'lerde başarılı ekonomi hikayelerini ortaya koydukları bir gerçektir. Ancak, 1970'lerde başarılı olan ülkelerin tamamı bu grup içinde yer almamaktadır. Tablodaki verilere bakıldığında da sadece ülkelerin ekonomik verilerinin YKY uygulamalarını açıklamak için yeterli olmadığını görmek mümkündür.

Tablo 1.6.
Yeni Kamu Yönetimi Uygulamaları ve Ekonomik Performanslar:
(1974-79 / 1980-88)*

Ekonomik Performans	YKY'nin 1980'lerde Önemi					
	Yüksek		Orta		Düşük***	
Ekonomik Dönem	1974-79	1980-88	1974-1979	1980-1988	1974-79	1980-88
Yüksek** Orta Yüksek****	İsveç	İsveç ⁽⁴⁾	Fransa Avusturya ⁽¹⁾ Norveç		BRD Japonya	Japonya BRD
Orta ve Karışık*****	Y. Zelanda ⁽⁴⁾ Avustralya	Kanada Avustralya ⁽⁴⁾ İngiltere	İrlanda		Yunanistan ⁽⁴⁾ İspanya Türkiye ⁽¹⁾⁽³⁻⁴⁾	
Orta Düşük*****	İngiltere Kanada		İtalya Portekiz	İtalya Portekiz ⁽⁴⁾ İrlanda ⁽⁴⁾		Yunanistan ⁽⁴⁾ İspanya ⁽⁴⁾ Türkiye ⁽⁴⁾
Düşük		Y. Zelanda ⁽¹⁾⁽⁴⁾		İsviçre ⁽⁴⁾		

Kaynak: OECD, Geçmiş Datalar Raporu

* Ekonomik performans göstergeleri

**Yüksek: yüksek kategorisinde tüm veriler geçerli

***Düşük: düşük kategorisinde tüm veriler geçerli

****Orta Yüksek: %25 veya daha fazla gösterge yüksek için geçerli, düşük için veri yok

*****Orta Düşük: %25 veya daha fazla gösterge düşük için geçerli, yüksek için veri yok

*****Orta Karışık: a) her türlü veri geçerli, b) 3 kategoride de tüm veriler uygun

1. İşsizlik oranları ile ilgili veri yok

2. Kişi başı milli gelir verileri yok

3. Corruption Perception Index verileri yok

4. Kamu borçlarının GSMH' ye oranına ilişkin veriler yok

OECD istatistiklerinde ekonomi performansları 1974 - 1979 ve 1980 - 1988 yılları için dört klasik seri kullanılarak tespit edilmiştir. Bunlar:

- genel işgücü içinde işsizlik rakamlarının oranı
- GSYH içinde kişi başı büyüme oranları
- Tüketici rakamlarına göre büyüme oranları
- Kamu borç oranının GSYH' ye oranı

Bu verilerin her birine göre ülkeler yüksek –orta -düşük kategorilerine ayrılmışlardır.

Tüm bu göstere ve verilerin ötesinde bazı durumlarda farklı özellikler ve üstünlükler de mevcuttur. Uygulama süreçlerinde motivasyon ve fırsatlar konusu da ayrıca tartışılması gereken bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Tablo 1.7 bu iki hususu göstermesi açısından önemlidir.

Tablo 1.7.
Geleneksel Kamu Yönetiminin YKM'ye Dönüşüm Eğilimi

Kamu Hizmetlerinin Entegrasyonu Üzerindeki Baskı	Hizmet Sunumu Birlikteliğinin Üzerindeki Baskı	
	Düşük	Yüksek
Yüksek	(1) Japonya Modeli Değişim için motivasyon: düşük Fırsatlar: yüksek	(2) İsveç Modeli Değişim için motivasyon: yüksek Fırsatlar: düşük
Düşük	(3) ABD Modeli Değişim için motivasyon: düşük Fırsatlar: düşük	(4) Almanya Modeli Değişim için motivasyon: yüksek Fırsatlar: düşük

Kaynak: Hood, 2005, s. 105

Tablo 1.7 iki öncelikli özelliği ortaya koymaktadır. Bunlardan ilki; “Japonya modeli” ki, kolektivizmin düşük olduğu fakat kamu hizmetlerinin entegre edildiği sistem; “İsveç modeli” ise, hem kolektivizmin hem de kamu hizmetlerinin yüksek olduğu sistemdir.

3.2. Yeni Kamu Yönetimi Uygulamalarının Sonuçları

Tablo 1.7 hem kolektivizmin hem de kamu hizmetlerinin düşük olduğu Amerikan modeli ve kolektivizmin yüksek olduğu fakat entegrasyonun düşük olduğu Almanya modeli, gibi modelleri de göstermektedir. Tüm bu veri, görüş ve yorumlar ışığında çalışma 4 temel sonuca ulaşmaktadır: (Hood, 2005, s. 105)

Bunlardan ilki;

- Osborne, Gaebler ve diğer tüm global değişim yorumcularında olduğu gibi, YKY reformları etkisini her yerde aynı derecede göstermemektedir. Farklı ülkelerde bu etkileri nasıl ölçebileceğimizi bilmemekle birlikte, süreçte bazı öncü ve geride kalan ülkeler olduğu tespit edilmiştir. Toplanan raporlara ve verilere göre tüm bu ülkelerde kamu yönetiminin globalleşmesi, kamu ekonomilerinin de globalleşmesini beraberinde getirmektedir.
- İkinci sonuç; 1980’lerde ülkelerde görülen değişik yapılanmalarda YKY reformlarının her ülkede farklı seviyede hayata geçirildiğidir.
- Üçüncü sonuç; ekonomik performansla YKY uygulamalarının derecesi arasında basit bir ilişki olmadığıdır. Böylece, “YKY’nın ekonomileri kötü performans gösteren ülkelerde uygulanmıştır” tezi kesin bir yaklaşım olmamaktadır.
- Dördüncü ve son sonuç olarak ise; hükümetlerin politik görüşleri ile YKY uygulamalarının derecesi arasında da basit bir ilişki söz konusu değildir. Bu reformların yalnızca sağ partiler tarafından uygulamaya koyulduğu ne kadar gerçeği yansıtmıyorsa, sol partiler bu reformları uygulamamıştır demek de o derece doğru olmayacaktır.

4. ÖZELLEŞTİRME VE KAMU ÖZEL SEKTÖR ORTAKLIĞI İLİŞKİSİ

Literatürde yaygın bir şekilde işlenen bir kavram olmasına rağmen özelleştirmenin tanımı konusunda kesin bir görüş birliğinden söz etmek mümkün değildir (Sezgin, 2010,s. 2). Özelleştirme, en yaygın ve kapsamlı tanımı ile; kamunun sahip olduğu ticari ve sınai teşebbüsler ile varlıkların, mülkiyet, yönetim ve denetimlerinin tamamen veya kısmen özel kişi ve kuruluşlara devredilmesi anlamını taşımaktadır. Özelleştirme kavramına, mülkiyet kamuda kalmak üzere işletme hakkının devri, kiralama, yap-işlet-devret, kamu özel sektör işbirliği ve benzeri uygulamaları da eklemek gerekmektedir (Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, 2012, s. 1).

Özelleştirmeye ilk başlayan ülkelerden İngiltere’de de özelleştirme kavramı, kamu kuruluşlarının sağlıklı ve rekabete açık ekonomik birimler haline getirilmesi, bunların belli bir rekabet gücüne kavuştuktan sonra özel sektöre açılması ve sürecin son aşamasında satışın gerçekleştirilmesini ifade etmektedir.

Kamu ve özel sektör kavramlarının kullanılması konusunda da bir çok farklılık söz konusudur. Kamunun özel sektöre açık ve kapalı oluşu, hizmetin bütünü veya bir parçasını özel sektörle birlikte yürütmesi noktasında farklı yaklaşımları tartışmaya açmaktadır. İlk olarak kamu alanı, yapılan işin kamu niteliğinde olup olmadığını tarif eder. İkinci olarak kamuoyundan, kamu sağlığından veya kamu menfaatlerinden bahsetmek gerekirse, bu durum devlete ilişkin bir tarif değil “ortak” anlamındaki kamu ibaresini ifade etmektedir. Özelleştirme kavramının tanımlanmasından önce kamu alanını çok farklı kullanıldığı sınırları belirlemek gerekir. Aslında kamu alanı toptekun bir toplumun ortaya koyduğu ortak birikimlerdir. Çoğu zaman bu ayrımı doğru, net ve kesin çizgilerle ayırmak mümkün değildir

Modern devletin yeni yapılanmasında, kamuya ait olan daha fazla kamusallaşmakta, özel sektöre ait olan ise daha fazla özelleşmektedir. (Simmel, 1992,s. 337) Modern devlette bürokrasinin görevleri de net olarak belirlenmekte ve kamu – özel sektör ayrımı Weber’e göre açıkça ortaya konmaktadır (G.Roth & C. Wittich, 1968, s.34). Kamu yönetimi ve bütçesi, hane halkından, kurallarından, kişilerin refahından farklıdır ve söz konusu bu alanlar tamamen özel alanlar olarak ayrılır.

Liberal devletin kuruluşu özellikle kamu ve özel sektör ayrımını çok keskin olarak ele almaktadır. Bir tarafta, daha önce devlet tarafından kontrol edilmiş dini inanışların, ananevilerin ve ekonomik aktivitelerin özelleşmesi; diğer tarafta ise, kamu hukuku ve kamusal politik kararlar yer almaktadır. Klasik liberalizm, ideolojik olarak net, apaçık bir özelleştirmeyi benimserken, oyunun kurallarını yine de devlet mekanizmaları ile belirlenmesini öngörmektedirler (oylar, vergiler, kamu yönetimi). Hatta bazı özelleştirmeler kamunun güç kaybı değil, hizmetlerin sunumu noktasında yalnızca onu destekleyen birer araç olarak kullanılırlar (Starr, 1988, s. 10).

Yasal düzenlemelerin ardında halen belirsizliğini koruyan bir yapı elbette mevcuttur. Bir tarafta özel menfaatler kamunun ve onun uzantılarının içine kadar ulaşmıştır. Ancak öte taraftan tüm özel girişimleri ve kamu ve özel sektör arasındaki ilişkilerin sınırlarını, kamu belirlemeye devam etmektedir. Özellikle vergi önceliklerini ve kredi garantileri konusunda kamu ekonomik girişimleri ve ilişkileri belirleyici olmaktadır. Devletin ekonomideki ve toplumdaki varlığı sürmekte, fakat müdahale sınırları farklılık göstermektedir ve kamu özel sektör ayrımı bu sınıflandırmayı göstermektedir.

Mesela, özel sektör girişimleri konu olduğunda, neyin kamu neyin özel sektör eliyle yürütüldüğünün arasındaki ayrım yapılabilmektedir. Konu kamu girişimleri olduğunda ise, bu defa kamu özel sektör ortak girişimleri kast edilmektedir. Bu tip girişimlerin düzenlemeleri daha geniş ve detaylı olmakla birlikte, girişimler kamu kolaylıklarını oluşturmak adına yapılmışsa, ya sadece kamu, ya da kamu özel sektör ortak girişimi olarak şekilleniyor anlamına gelmektedir.

Özetle, masanın üzerinde “kamu ve özel” diye etiketlenmiş iki kutu bulunmaktadır. Bu kutulardan özel sektör olanını açtığımızda, içinden özel ve kamu diye iki farklı kutu çıkmaktadır. Bu kutular küçüldükçe sürekli özel kutusundan iki etiketli çıkmaya devam etmektedir. En sonunda işin kamuya mı, yoksa bireye mi dayandığını görene kadar küçük kutuları açmaya devam etmek gerekir. Kutular bir süre sonra uzman hukukçular tarafından bile birleştirilmiş olsa her zaman bir yanlış etiketleme veya yönlendirme olduğu kesindir. Son tahlilde bu ayrım işin en sonunda yer almalıdır. (Starr, 1988, s. 12)

Kamu birçok şekilde özelleştirme yapabilmekte, özel sektör de birçok değişik düzey ve seviyede kamu hizmetlerine sahip olabilmektedir. Alternatifler varlıkların mülkiyetinden hizmetlerin sunum şekline, organizasyonların yapısından karmaşıklığına kadar birçok farklı kritere göre sınıflandırılmaktadır.

Gerçek anlamda kamu özel sektör etkinliği, özelleştirmenin faydası ve zararı şeklinde değerlendirmeler her ülke yapısına, her devlet uygulamasına göre farklılık göstermektedir. Bu yüzden karşılaştırmalarda ve değerlendirmelerde bulunmak kolay

değildir. Hele söz konusu durumla ilgili olarak genelleme yapmak daha da zordur. Ayrıca, özelleştirmenin değişik formları vardır ve çok geniş bir yelpazeye yayılmaktadır.

Özellikle 1970’li yıllarda, batı demokrasileri, aşırı harcama ve kötü ekonomik performansa sebebiyet veren aşırı baskıdan dolayı ciddi sorunlar yaşamışlardır. Bu perspektiften değerlendirildiğinde özelleştirme, beklentilerin gerçekleşmesi için bir nevi çıkış yolu olarak görülmüştür. Bu deneyimin üzerinden 10 yıl geçmeden, özelleştirmeden beklenen sonuçların tam olarak karşılanamaması ve piyasa başarısızlıklarından sonra Kamu Özel Sektör Ortaklığı yeni bir arayış olarak ortaya çıkmıştır.

Kamu Özel Sektör Ortaklığı modeli ise, özelleştirme ile ilgili pozitif ve negatif tüm görüşlerin bulunduğu bir ortamda, kamu hizmetlerine özel sektörün katılımını esas alan yaklaşımının doğal bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Özelleştirme süreçlerinde yaşanan sıkıntılar, özelleştirme süresinin zaman başarısızlıklara uğraması gibi bir dizi etken, yeni model arayışlarını hızlandırmıştır. Devletle, kamu altyapı yatırımlarına yönelik artan talebi karşılamak için alternatif bir takım finansman arayışlarına yönelmiş, bu yöneliş, kamu ile özel sektörün stratejik bir takım sektörlerde birlikte hareket etmesinin önünü açmıştır.

Yeni kamu yönetiminin çok iyi bilinen bir tartışması, gelişmekte olan ülkelerdeki kamu kaynaklarının sınırlılığı, kamu hizmetlerinin sunumuna olumsuz etki yapması çerçevesinde ele alınmaktadır. Bu sebeple, gelişmekte olan ülkelerin birçoğu, kamu hizmetlerinin temininde verimlilik, adalet ve kalitede olumlu sonuçlar elde etmek adına, özel sektörün yüksek rekabet ve aktif katılımının aracılığının katkısıyla, kamu özel sektör işbirliğini bu tarz çalışmalara ulaşmak için uygun bir enstrüman olarak düşünmektedir. Buna dayanarak, Kamu Özel Sektör Ortaklığı çok fazla ve yaygın amaçlar adına, fiziki altyapı hizmetlerinin inşasından, sağlık ve sosyal hizmetlerin teminine ve yeni kamu yönetimi anlayışının yorumlanmasına kadar kullanılmaktadır.

Bir sonraki bölümde, modelin özellikleri anlatılırken, özelleştirmeden ayrılan temel farkları da verilecektir. Ancak her şeyden önce, bugün uygulanan Kamu Özel

Sektör Ortaklığı modeli ile yapılan proje ve faaliyetlerine baktığımızda, modelin kamusal mal ve/veya hizmetin özel sektör eliyle veya ortaklığıyla yapılması veya gördürülmesi olarak ele alındığını dile getirmek gerekir. Kamunun bizzat içinde olduğu özel mal üretimlerinden çekilmesi ve bu oyun alanının özel sektöre bırakması zaten temelde özelleştirme olarak adlandırılmaktadır. Ancak, son yıllarda artan eğilim, güvenlik, adalet gibi kavramları dışarıda tuttuğumuzda elde kalan kamusal hizmetlerin özel sektörle birlikte yürütülmesi yönüne doğru kaymaktadır. Ortaya çıkan bu büyük oyun alanı, iki önemli kesimin ortak çalışma ve işbirliği kültürü geliştirmesini zorunlu kılmaktadır. Bugün çok farklı kıtalarda, çok farklı ülkelerde, çok farklı düzeyde Kamu Özel Sektör Ortaklığı projeleri hayata geçirilmekte, her geçen gün model hem kapasitesini, hem tecrübesini hem de potansiyelini artırmaktadır. Birinci bölümün bundan sonraki tüm alt bölümlerinde, kapsamlı olarak Kamu Özel Sektör Ortaklığı modelinin tüm yanları ele alınmaya çalışılacaktır.

5. KAMU ÖZEL SEKTÖR İŞBİRLİĞİ MODELİNİN GENEL ÇERÇEVESİ

Klasik iktisat teorisi, kamunun ekonomideki rolünü sınırlı tutarken, özel sektörün pazarı şekillendirmesini öngörmüştür. Ayrıca kamusal işlerin özel sektör eliyle yürütülmesi de yeni bir olgu değildir. 19. yüzyılın ilk yıllarında kıta Avrupa'sında bu modelin örneklerine sıkça rastlamak mümkündür (Grimsey, Lewis, 2005, s. 14). Ancak 20. yüzyılın başı ve ortalarında yaşanan iki büyük savaş ve büyük ekonomik buhranlar sonucunda kamunun ekonomiye müdahalesi ciddi düzeyde artmış, özellikle 1950 ve 1960'lı yıllarda bu müdahale üst seviyeye çıkmıştır (Beato, Vives, 1996, s.3).

Yeni sanayileşen ülkelerde de yüzyılın başında düşük oranda olan kamu harcamaları, 2. Dünya Savaşı'nın hemen ardından, 1950 yılı ile birlikte devletlerin ekonomiye müdahalesi altın çağını yaşamıştır. Ancak bu süreç otuz yıl kadar sürmüş, kamu harcamalarındaki artış sonucu, ekonomik performansta yaşanan düşüşle birlikte kamunun ekonomik alana müdahalesi yeniden sorgulanmaya başlamıştır. 1980'li yıllarla birlikte bu yapı yerini daha liberal bir anlayışa terk etmiş ve devletin ekonomideki rolü ve etkisi giderek gerilemiştir. Başta -özellikle Thatcher ve Reagan dönemlerinde- İngiltere ve ABD'de olmak üzere, devletin ekonomi üzerindeki

etkisindeki gerilemeyi hemen her ülke ve alanda görmek mümkün olmuştur. Değişimle birlikte özel sektörün rolü göreceli olarak artış göstermiş, kamu harcamalarında kısıntıya gidilmiş ve özelleştirme hükümetlerin öncelikleri arasında yer almıştır.

Küreselleşme ve dünya ekonomisinin yaşadığı yeni liberal dönemle ile uluslararası ticaret serbestleşmiş, sermaye hareketleri büyük bir ivme kazanmış ve bilgi paylaşımı kolaylaşmıştır. Artan nüfusun şehirlere yönelmesi bir yandan kamudan beklentileri fazlalaştırmış, bir yandan da kamusal ihtiyaçların karşılanması için altyapı yatırımlarına olan talebi artırmıştır.

İstenen düzeyde kamu hizmetinin karşılanması ve altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesi yolunda geliştirilen politik inisiyatif, altyapı ihtiyacını giderek artırmıştır. Ancak harcama kalemlerindeki ve hizmet sunum modellerinin maliyetindeki artış, kamu yatırımlarının karşılanmasında kamu idarelerini alternatif finansman kaynaklarına yöneltmiştir.

Kamusal hizmet statüsünde değerlendirilen, kişisel faydadan çok toplumsal fayda üreten altyapı yatırımları ile, devlet otoritesi tarafından düzenlenmeye tabi tutulan veya üretilen, toplumun genelinin belli bir fiyat karşılığında yararlandığı, kamusal faydadan çok kişisel fayda getiren mal ve hizmetleri oluşturan kamu kolaylıkları, genelde devlet tarafından üretilirler (Çelen, 2007, s. 4). Çoğunlukla doğal tekel olan bu yatırımlarla birlikte, devletin üstlenmek zorunda kaldığı altyapı yatırımlarının sunumunda karşılaşılan finansman sorununu aşmak için, “Kamu Özel Sektör İşbirliği” modeli yeni bir çözüm olarak düşünülmektedir.

Kamu idaresi, elinde biriken proje stoklarını eritmek için kaynak ararken, özel sektör kamu ile en makul düzeyde işbirliği yapmayı amaçlamaktadır. Kamu otoritesi ise, bir yandan hizmetin sunumunu gerçekleştirmeyi, öte yandan kaynak sorununu aşmayı hedeflemektedir. Özel sektörün alt yapı katılımındaki temel beklentisi ise elbette karlılığını artırmaktır. Bu durumda, iki tarafın işbirliği için bir sözleşme çerçevesinde, yetki ve sorumlulukların, maliyet ve risklerin, gelir ve yararların en optimum noktada paylaşılması gerekmektedir.

Özelleştirmelerden ve geleneksel ihale yöntemlerinden farklı olarak gerçekleştirilmeye çalışılan ve kamu açısından alternatif finansman kaynağını oluşturan Kamu Özel Sektör Ortaklığı modeline yönelim artış gösterirken, modelin önemi ve ağırlığı da aynı oranda artmaktadır. Özellikle, Türkiye’de birçok belediyenin kaynak, gelir ve bütçe sorunu yaşadığı düşünüldüğünde yerel yönetimler için konu çok daha önem kazanmaktadır.

Bugün, artan hizmet ihtiyacı, biriken altyapı stoku, devletlerin finansman sorunu gibi birçok sebebe paralel olarak “Kamu Özel Sektör İşbirliği” modeli, yeniden ele alınmakta, özellikle büyük altyapı yatırımlarının finansmanı, inşası, yönetimi gibi süreçler için ortaklıklar kurulmaktadır. Tesis edilen ortaklık çerçevesinde, kamu ve özel sektör kendi arasında riskin paylaşımı, görev ve sorumlulukların bölüşümünü ve yönetimin bölüşümünü ayrı ayrı belirlemektedirler.

Kısaca tanımlamak gerekirse, Kamu Özel Sektör Ortaklığı modeli, bir kamu hizmetini, tasarlamak, planlamak, inşa etmek, finanse etmek ve/veya işletmek amacıyla çeşitli kamu kuruluşları ve organları ile özel hukuka tabi olan tüzel kişiler arasında yapılan bir ortaklıktır. Başarılı bir uygulamanın ana özelliği, yürütülen projenin risklerinin, tarafların riskleri yönetme yeteneklerine göre, projenin ekonomik dengesini bozmadan tahsis edilmesidir.

Özellikle, Kamu Özel Sektör Ortaklığı modeli ve geleneksel kamu ihale yöntemi arasındaki fark açısından konu ele alındığında, söz konusu projelerin, geliştirilmesi merhalesinde, yatırım finansmanının tüm alternatifleriyle değerlendirilmesi ve modelin en uygun biçimde riski en iyi yönetebilecek tarafa (özel-kamu) devredecek şekilde kurgulanması öne çıkmaktadır. Kamu Özel Sektör Ortaklığı projeleri ele alınırken yapılan en temel hata, riskin kamudan özel sektöre aktarıldığı şeklinde bir yaklaşımdır (Grimsey, Lewis, 2005, s. 16). Oysa bu çaptaki projelerin başarısı, riskin şekline ve büyüklüğüne göre taraflardan en iyi bu riski üstlenebilecek ve yönetebilecek olanın riski üstlenmesi ile mümkün olmaktadır. Kamu idaresi, elinde biriken proje stoklarını eritmek için kaynak ararken, özel sektör kamu ile en makul düzeyde işbirliği yapmayı amaçlamaktadır. Kamu otoritesi ise, bir yandan hizmetin sunumunu gerçekleştirmeyi, öte yandan kaynak sorununu aşmayı hedeflemektedir. Özel

sektörün alt yapı katılımındaki temel beklentisi ise elbette karlılığını artırmaktır. Bu durumda, iki tarafın işbirliği için bir sözleşme çerçevesinde, yetki ve sorumlulukların, maliyet ve risklerin, gelir ve yararların en uygun noktada paylaşılması gerekmektedir (Maksin M., Tirole J, 2007,s. 85).

Proje süreçlerinin eksiksiz işlemesi ve riskin sözleşmeye dayalı olarak taraflarca üstlenilmesi için, projenin hukuki zeminin sağlam oluşturulması ve işbirliğinin en üst düzeyde yürütüleceği bir danışma kurulunun proje başlangıcında kurulması, söz konusu yatırımlarda geleneksel kamu projelerinden daha yüksek fayda elde edilmesini sağlamaktadır.

Son yıllarda kamunun geleneksel hizmetlerini yürüttüğü alanlara bazı mekanizmalar vasıtasıyla, özel sektörün de katılımında modelin tercih edilmesi de artmaya başlamıştır. Özel sektörün kamudan daha verimli olduğu yaygın olarak kabul edilmektedir. Özel şirketlerin performans avantajı sergiledikleri ve bunun da kamu yönetiminde bulunan hükümetlere bir avantaj yansıttığı bilinmektedir (Hall, 2001, s.43). Bu varsayımlara dayanarak, altyapı hizmetleri ve kamusal kolaylıkların sunumu üzerine yapılan tartışmalarda özel sektörün hizmeti üstlenmesi, hizmet sunum kalitesi kazandıracak gibi bir algılamayı da beraberinde getirmektedir.

Bununla birlikte, genelde kamuoyundaki izlenim, altyapı yatırımlarının tarihsel süreç içerisinde kamu tarafından yapılmaya başladığı, son dönem politika değişikliklerinin ardından özel sektörün kamu hizmetlerine katıldığıdır. Ancak birçok ülkede karşılaşılan ve yatırım maliyetleri özel sektörle paylaşılmaya çalışılan belli başlı sektörlerde, hizmet sunumu 19. yüzyıl başında özel sektör tarafından karşılanmaktaydı. Bu süre zarfında değişen ekonomi politikaları ve yaklaşımlarının ardından, özel sektörün kamu yatırımlarına katılmasının görülmeye başladığı ikinci dalga 1980 sonrası yaygınlaşmıştır.

Kamu hizmetleri ve devletin imtiyaz sahibi olduğu hizmetlerin sunumuna özel sektörün katılımı olarak nitelendirilen Kamu Özel Sektör Ortaklığı modeli, bugün kuzeyden güneye, doğudan batıya, gelişmekte olan ülkelere, gelişmiş ülkelere kadar hemen hemen her ülkede uygulanmaktadır. Bu katılım süreci daha çok – DB'nin sektör

ayrımı esas alınarak, enerji, telekomünikasyon- ulaşım, su- kanalizasyon ve sosyal alanlarda kendini göstermektedir.

Modeli tanımlayan önemli unsurlardan bir diğeri de, kıt kaynaklarla kamunun artan ihtiyaçlarını karşılamasına katkı sağlamasıdır. Ayrıca modelin uygulanışında temel felsefe, alternatif finansal uygulamalarla kamuya ek kaynaklar kazandırılırken, aynı zamanda son teknolojilerin kullanımı ile birlikte yeni iş modelleri kullanılarak, daha etkili ve verimli muhtemel projelerin yürütülmesidir.

Kamu Özel Sektör Ortaklığı uygulamalarında, kamu otoritesi genel olarak önemli bir kontrol mekanizmasını elinde tutarak, kamu hizmetinin en iyi ve en uygun biçimde sunumunun sağlanmasını hedeflemektedir. Ancak, Kamu Özel Sektör Ortaklığı modeli, bilinen inşa sözleşmeleri, imtiyaz sözleşmeleri veya klasik ihale yöntemi ile yürütülen özelleştirme sürecini kapsayan ortaklıklar değildir. Özetle model, dar anlamda bir kamu ihalesi değildir. Klasik süreçte bir mal veya hizmet satın alınırken, söz konusu modelle birlikte kamu, özel sektör finansmanı ile bir mal veya hizmet sunumunun sağlayıcısı olmaya devam etmektedir. Özelleştirme uygulaması, hem mülkiyeti, hem işletmeyi tamamen özel sektöre devrederken, Kamu Özel Sektör Ortaklığı modeli ile sunulacak hizmet, uzun dönemli ihale edilir. Bu model, oluşabilecek risklere, varlıklara, hizmet kalitesine, uygulama eksikliğinden doğacak cezalara ve sermaye taahhüdüne ilişkin hükümler içeren sözleşmeye dayanır. Özelleştirme sonucunda, kamu sahip olduğu bir işten tamamen el çekerken, bu işbirliği sonucunda yeni bir iş süreci oluşturularak sorumluluk altına girmektedir (UN-ESCAP, 2011,s. 15).

1980'lerden sonra Batı ülkelerine baktığımızda Kamu Özel Sektör Ortaklığı modelinin özelleştirme hareketlerinin birer yansıması olarak ele alındığını görülmektedir. Kamu mallarının satışı, dışarıdan mal tedariki ve iş yaptırma, modelleri hep piyasa içerisindeki rekabetçi ortamda gerçekleştirilmiştir. Mantıklı olan yaklaşım, özel sektörün yüksek kaliteli hizmetleri ucuza yaptırması ve kamunun bu duruma uygun hareket etmesidir (Linder, 1999, s. 35).

Buna karşın, işbirliğinin özelliği, birlikte hareket etmektir, rekabet değildir. Karlılık veya tüketici boyutuyla mekanizmalar geliştirmek değil, kamu ve özel sektör

olarak mali risklerin dağıtılması anlamını taşımaktadır. Ortaklık düzenlemeleri, rekabet baskısını azaltmakta fakat artırmamaktadır. Kamu Özel Sektör İşbirliği, kamu ve özel sektör arasındaki çizgilerin ve sınırların yeniden çizilmesi gibi bir konuda tartışma yapmadan, bu sınırları kaybederek ortak iş yapma fikridir (Starr, 1990, s.14).

Kamu Özel Sektör Ortaklığı sayesinde, kamu ve özel sektör sahip oldukları özellikleri beraber bir iş yapmak üzere kullanmaktadırlar. Elbette bu mekanizmaları geçmişte ortaya koyarken bir takım olumsuzluklar ve yolsuzluklar yaşanmıştır. Bugün bu sistem yeniden inşa edilirken dikkat edilmesi gereken de, sınırların belirgin ve net şekilde çizilmesidir. Kamu faaliyetleri ile ilgili anayasa ve idare hukuku uygulamaları kullanılarak kamunun yararı özel sektör yararına göre korunmalıdır. Bu işbirliği her sektördeki aktörleri karakterlerine ve bakış açlarına göre ele almaktadır. Kamu aktörleri daha fazla karlılık için iş dünyası aktörleri gibi davranmak ve kamunun yararını savunmak durumundadırlar.

Genellikle kamu ve özel sektör kavramlarını birbirinden ayırt eden ekonomik yaklaşım olur ve liberal doktrinlerle açıklanırdı. Ancak şimdi kavramların kullanışı da değişim geçirmektedir. Bugün artık konu, taraflardan birisinin hegemonyasının artması üzerine değildir. Paradoksal olsa da, aslında işbirliği anti liberal olarak bile dile getirilebilir. Zira kamunun faaliyet alanları işbirliği çerçevesinde genişlemektedir. İkinci olarak işbirliği kamu yöneticilerine yeni mekanizmalarla yeni görev ve sorumluluklar sunmaktadır. Aslında özüne bakıldığında işbirliği ihtiyacı, liberal devletin ortaya koyduğu başarısız özelleştirmelerden sonra gündeme gelmiştir (Stephenson, 1991, s.56).

Sektörler arasındaki sınırlar ve beraberindeki mantığa bakıldığında ise, işbirliği retoriğinin ve anlamının üzerindeki üçüncü etki kamu yönetimi reformları olmuştur. Geleneksel kamu yönetimi mekanizmaları bu şekilde değişim göstermektedir. Örneğin İngiltere’de bu açılımlar Yeni Kamu Yönetimi olarak kayıtlara geçirilmiştir. Bu, ABD’de de kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması olarak ele alınmıştır. Bu dönemde hem kamu hem özel sektör kendi pozisyonlarını yeni gelişmelere, yeni yönetim şekillerine ve yeni teknolojik imkanlara adapte etmek zorunda kalmışlardır.

Süreç ve sonuç gayet yalındır: esnek yapı, sonuç odaklı süreç, müşteri vatandaş anlayışı işbirliği konusunun temellerini oluşturmaktadır. İşbirliği, böylece çözüm bekleyen sorunlara ve yeni yapıya uyum sağlamaya yönelik geliştirilmektedir. Bu sebeple işbirliği modellerini ideolojik olarak açıklamak yerine, yer, zaman ve konjonktüre uygun, vizyonu olan yaklaşımlar olarak değerlendirmek daha yerinde olacaktır.

İşbirliği fikri bugünün şartları göz önünde bulundurularak üç düzeyde tartışılmaktadır. Bunlardan ilki, çok daha üst boyuttur; ekonomik çerçevede kamunun üstleneceği ve özel sektörün üstleneceği sektörlerin birbirinden ayrışması sürecidir. İkinci boyut, daha düşük boyuttur; bu noktada politik değerlerin etkin olduğu ve ideolojik anlamda ayrıştırmanın görüldüğünden bahsedilebilir. Üçüncü olarak ise pragmatik düzeyden söz edilebilir. 1990'ların başında görülen yönetim reformları, liderliği ve davranış modellerinin prensiplerini değiştirmiş, yenilikçi, esnek bir yapıyı ve işbirliğini zorlar hale gelmiştir.

5.1. Kamu Özel Sektör Ortaklığı Modelinin Uygulama Biçimleri

Özel sektörün kamu altyapı yatırımlarına katılımı farklı şekillerde gerçekleşebilmektedir. Genellikle, özel sektörün katılım düzeyi modelinin türünü belirleyen unsurdur. Klasik ihale (sözleşme) usulü, Kamu Özel Sektör Ortaklığı ve özelleştirme, kamu altyapı yatırımlarına özel sektör katılım türlerini olarak sayılmaktadır. Bununla birlikte bazı uygulamalarda karma modelin de tercihi edildiği görülmektedir.

Tablo 1.8'de, projelerin tasarlanmasından sonuçlanmasına, hatta hizmetin sunum süresi detaylarına kadar işbölümünü içeren ayrımlar görülmektedir. Ayrıca tabloda kamu hizmetlerine katılım türlerine göre özel sektörün katılım düzeyleri ve üstleneceği görevler verilmektedir (DB, 2007, s. 24).

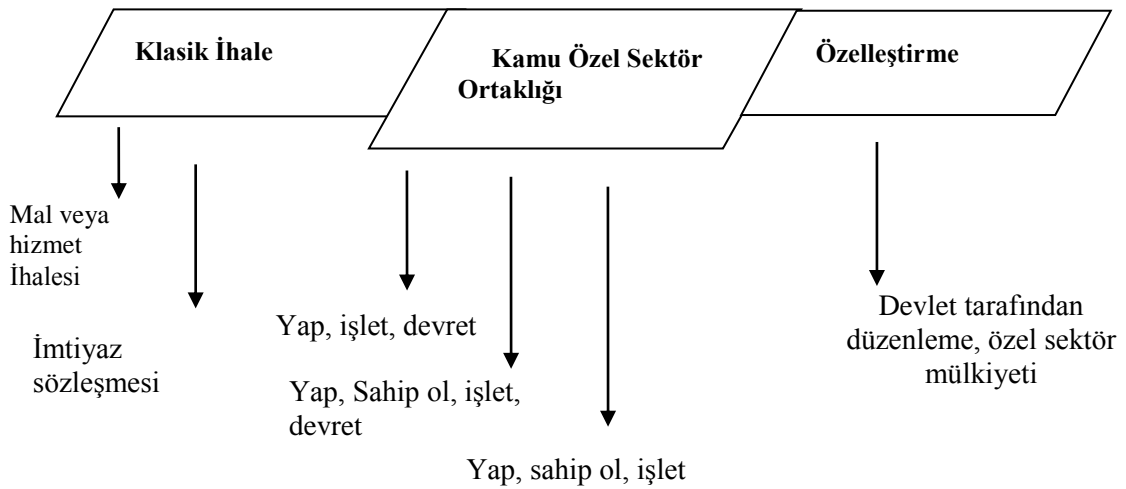
Kamu mülkiyetinin devri, yönetiminin devri, işletmesinin devri, altyapı yatırımının rehabilitesi, son olarak da hem mülkiyetin hem işletmesinin tamamen özel sektöre devri gibi işlemler iki taraf arasındaki geniş işbirliği uygulamalarını alt başlıklarını oluşturmaktadır.

Tablo 1.8.
Kamu Özel Sektör Ortaklığı Modelleri ve Özel Sektörün Katılım Düzeyi

Sözleşme Şekli	Mülkiyet	Yönetim & İşletme	Sermaye Katkısı	Risk	Süre
Hizmet	Kamu	Özel/Kamu	Kamu	Kamu	1-2
Yönetim	Kamu	Özel	Kamu	Kamu	3-5
Kiralama	Kamu	Özel	Kamu	Kamu, Özel	8-15
İmtiyaz	Kamu	Özel	Özel	Kamu	25-30
YİD	Kamu, Özel	Özel	Özel	Özel	20-30
Özelleştirme	Özel/Özel Kamu	Özel	Özel	Özel	

Kaynak: Dünya Bankası, 1997

Kamu Özel Sektör Ortaklığı çerçevesinde özel bir firmanın bir kamu hizmeti sunulacak binayı inşa etmesi, mülkiyetine sahip olması ve işletmesi söz konusu olabileceği gibi, bir kamu hizmetinin özel yönetimi, bir özel firmanın yeni bir kamu hizmet binasını kurması ve sonra tekrar hükümete kiralaması gibi uygulamalar da mümkün olmaktadır. **Şekil 1.1'de**, özel sektör katılım uygulama çeşitlerini ayrıca göstermektedir.



Şekil 1.1. Altyapı Yatırımlarına Özel Sektörün Katılım Türleri

Kaynak: Eker, 2007, s. 67

Bu çerçevede; özel sektörün kamu yatırımlarına katılımını üç başlık altında toplanmaktadır. Bunlar: (Rejiniers, 1994, s.137)

1. Klasik Kamu İhale Sözleşmeleri: Klasik ihale yöntemi kullanılarak devlet eliyle varlıkların veya hizmetlerin sunumunun ihale edilmesidir. Sözleşmeler olarak da nitelendirilebilecek bu türde, yönetim, kiralama ve imtiyaz sözleşmeleri bulunmaktadır.

Sözleşme, modelin konusunu, yüklenicinin belirli bir zaman diliminde teknik tesislerin işletilmesini veya yönetilmesini içerir. Beş ile on beş yıllık süreler sözleşmeler için öngörülmektedir. Sözleşme süresince, anlaşmayla bağlı olarak, -riskler özel sektör tarafından üstlenilecek şekilde- belirli sürelerde ödeme yapılır.

İmtiyaz sözleşmelerinde ise en önemli unsur özel sektörün yatırım ve ekonomik riskleri üstlenmesidir. Yüklenici, hizmet sunumuna ilişkin hedeflerini belirler ve hizmet sunumunun da sorumluluğunu üstlenir. Özel sektör, aldığı risk karşılığında hizmet sunumuna yönelik belirlenen ücreti kullanıcılardan tahsil eder. Rehabilite et, işlet, devret, rehabilite et, kirala, devret ve yap, rehabilite et, işlet, devret biçiminde imtiyaz sözleşmeleri gerçekleşebilir.

İmtiyaz sözleşmesi ile kamu özel kesimden beklenen kalite ve kapsam ölçütlerini, performans standartlarını, tarife rejimini, yatırım sorumluluklarını tanımlamakta, bir diğer ifadeyle düzenleyicilik görevini üstlenmektedir (Gökdemir, 2008).

2. Kamu Özel Sektör İşbirliği: Bu modelde hizmetin, Kamu Özel Sektör Ortaklığı tarafından bir ortak olarak, finanse edilmesi ve işletilmesi söz konusudur. Bu modelin en yaygın olarak kullanılan şekilleri farklı yapılarda karşımıza çıkmaktadır.

Yap, işlet devret modeli, altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesinde kullanılan önemli bir proje finansman modelidir. Kamu kaynaklarının yetersiz kaldığı durumlarda, projelerin gerçekleştirilmesini sağlayan bir işbirliği modelidir.

Yap, işlet, sahip ol modeli, kiralama modeli olarak da anılmaktadır. Hizmet sunumuna ilişkin yapı, işletme süresinin sonunda belirlenecek bedel üzerinden satın alınabilir. Bu model ortaklık, uzun süreli bir sözleşmeyi beraberinde getirir. Kiralama

dönemi boyunca kamu bazı riskleri talep dalgalanmaları, kur dengesizliği gibi-üstlenerek garantörlük yapar.

Yap, Sahip ol, İşlet, Devret modelinde ise, özel sektör öncelikli olarak altyapının oluşturulmasını sağlamaktadır. Yüklenici bir taşınmazın planlamasını, inşaatını, finansmanını ve işletmesini üstlenir. Sözleşmede belirtilen zaman dilimi içinde geçici olarak mülkiyet ve işletme hakkına erişen yüklenici, yine sözleşmeden önceden belirlenmiş süre ile mülkiyeti ve işletmeyi kamu idaresine devreder.

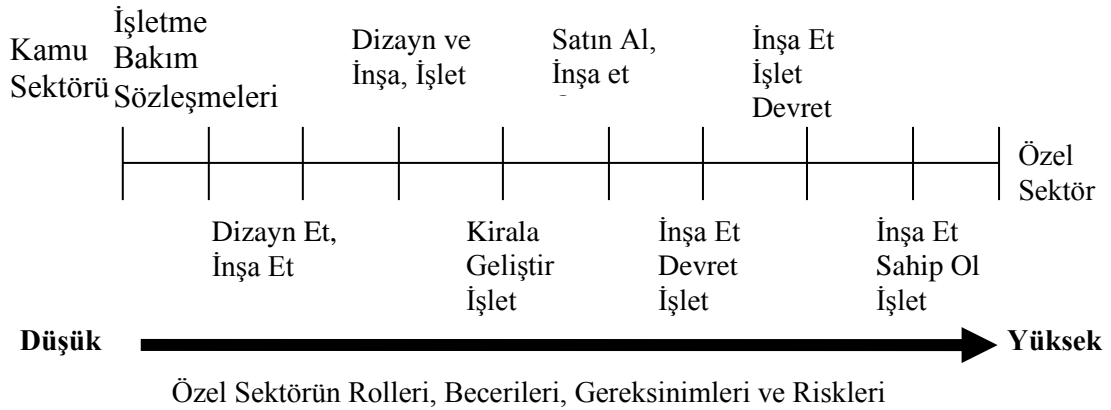
Fakat günümüzde bu modele ilişkin çok farklı işbirliği yöntemleri de geliştirilmiştir. Özellikle, finanse etmekte güçlük çektiği, ya da daha kaliteli bir hizmeti sunmak adına planladığı büyük projeleri kamu, özel sektör eliyle yaptırmak istemektedir. Özellikle gelişmiş ülkelerde, savunma alanında bile önemli işbirlikleri görülmektedir. Türkiye’de son yıllarda, bu konuda hem merkezi hükümet, hem de yerel yönetimler düzeyinde önemli adımlar atılmaya başlanmıştır.

3. Özelleştirme: Kamuya ait varlıkların, hizmetlerin yönetiminin mülkiyet ve işletmesi ile birlikte sözleşme karşılığı özel sektöre devridir. Bu devir kısmi ve tam satış olarak gerçekleşebilir. Kamu Özel Sektör Ortaklığı ve özelleştirme arasındaki temel farklılıklar aşağıda detaylı bir şekilde açıklanmaya çalışılacaktır.

5.2. Kamu Özel Sektör Ortaklığı Modelinin Özelleştirmeden Farkı

Kamu Özel Sektör İşbirliği, genel itibariyle özelleştirmeden keskin bir şekilde ayrılmaktadır (Gerrard, 2001, s. 48). Üretilen bir ürünün veya sunulacak bir hizmetin kamu mu yoksa özel sektör tarafından mı üretildiği ya da sunulduğu sorusu elbette anlamlı bir cevap oluşturacaktır. Ancak, özelleştirme ve Kamu Özel Sektör Ortaklığı modeli arasındaki temel farkı bu sorudan hareketle verilecek cevapla açıklamak yeterli olmayacaktır. Zira, özel malların üretiminden ve pazarından kamunun çekilmesinin bir özelleştirme olarak adlandırıldığı önceki başlıkta ele alınmıştı. Bir kamu hizmetinin sunumunun altyapısının hazırlanmasından, hizmetin özel sektör tarafından sağlanması da Kamu Özel Sektör Ortaklığı modelinin uygulandığı olarak adlandırılabilir. Ancak, bu doğru ve net ifadeler karşın, bugün özel sektörün kamu ile birlikte yürüttüğü

hizmetlere baktığımızda artık sürecin çok daha karmaşık bir hal aldığı görülmektedir. Bu süreçte hizmetlerin ne tür mallar ya da hizmetler olduğu önem kazanmıştır. Özelleştirme ve imtiyaz ile başlayan bu süreç, yap işlet devret, kirala-devret, ortak işlet gibi birçok farklı sözleşme biçimi ile yeni bir anlayışa kadar uzanmıştır. Lineer bir çizginin sağ tarafına özel sektörü, sol tarafına ise kamu sektörünü yerleştirdiğimizde, iki temel kesimin birbirine yaklaştığı, birbirlerinin oyun alanlarına girdiği noktalarda işbirliğinden söz edilmektedir. Bu noktada, özel malları üreten kamunun, bu görevini özel sektörün kendisine bırakması tam anlamıyla bir özelleştirme olarak ifade edilmektedir. Bunun yanında, kamusal bir hizmetin veya malın özel sektöre gördürülmesi ise Kamu Özel Sektör Ortaklığı modelinin oyun alanını belirlemektedir. Şekil 1.2’de, özel sektörün kamu kesimine, kamu kesiminin de özel sektöre yaklaştığı alanlarda ortaya çıkan farklı işbirliği modellerinin ifadeleri yer almaktadır.



Şekil 1.2. Kamu Özel Sektör İşbirliği Modelleri

Kaynak: Boussabaine, 2014, s. 21

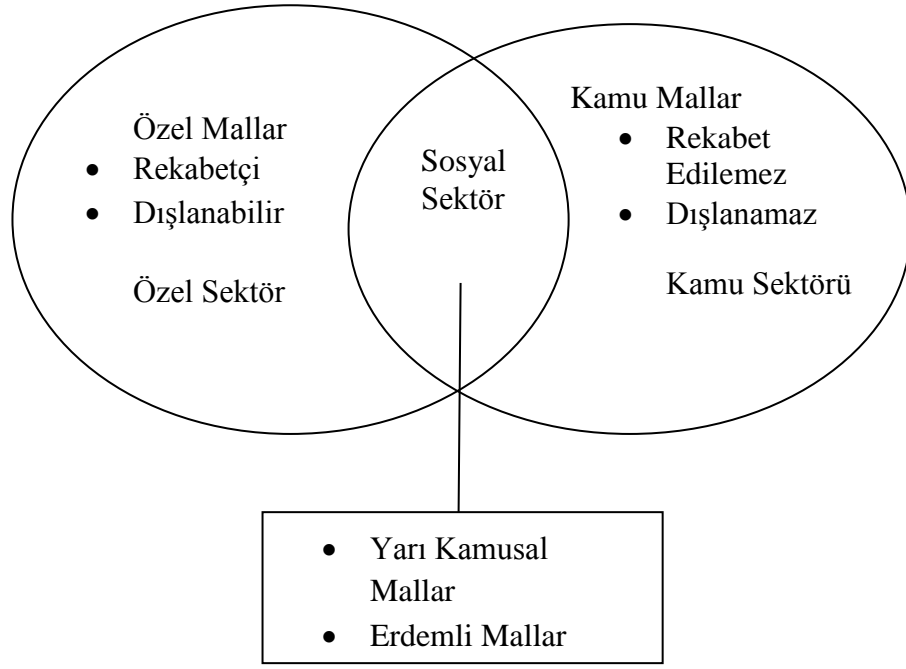
Yukarıda ifade edildiği ve Şekil 1.2’de gösterildiği üzere, kamusal mal, kamusal kolaylık ya da özel mal kavramları işbirliği modelinin temel taşlarını oluşturmaktadır. İyi bilindiği üzere, eskiden gelişmiş sayılan ülkelerde devletin rolü, Adam Smith’in sadece savunma ve adalet tesisi sağlayan ‘ucuz devlet’inin çok kısıtlı

kapsamından başlamıştır. Ancak, devletin mali etkinliklerinin göreceli payı, daha büyük bir devlet olma yolunda, ulusal ekonomide tutarlı bir artış eğiliminde olduğu geniş bir kesim tarafından da kabul görmektedir (Peacock ve Wiseman 1961.s.16).

Belli şartlar bir araya geldiğinde, piyasanın fiyatlama mekanizması kaynakların en uygun tahsisatını korumaktadır. Özel mallar için bu şartlar, piyasa ekonomisinde makul bir şekilde tatmin edilmektedir. Bu alanlarda, devlet, normal olarak kaynak tahsisatı süreçlerine karışmamaktadır. Ancak, piyasa güçlerinin en uygun sonuçları koruyamadığı belirli sayıda durum vardır ve burada devletin daha verimli kaynak tahsisatı edinmeye nasıl müdahil olabileceği sorusuyla karşılaşmaktadır.

Kamu ekonomisi literatürüne göre, kamu malları ile özel malları birbirinden ayırt edilebilmektedir. Tam kamusal mallar, tüketimde rakipsiz ve eşzamanlı olarak dışlanma olasılığı sıfır olan bir varsayımsal malı tarif etmekte kullanılan bilimsel terimin en iyi fikridir. Günlük ekonomide, mal olarak bu kavrama savunma ve adaletin tesisi çok yakındır. Bunun tersi olarak, özel mallar, yararları tüketimde tam olarak rekabetçi ve eş zamanlı olarak dışlanma olasılığı mükemmel derecede olan bir mal sınıfı olarak düşünülür (Riess, 2005,s. 28).

İki uç durum arasında orta alanların geniş çeşitliliği bulunmaktadır. Faydasından mahrum edilme ve tüketimlerinde birbirine rakip olma özelliğindeki “yarı-kamusal mallar” bu alanı teşkil ettirmektedir. Sonuç olarak, Şekil 1.3’de gösterildiği üzere, özel sektör ve devletin çakışan bir bölgesinde kamusal kolaylıklar ve erdemli mallar bulunmaktadır.



Şekil 1.3. İşbirliği Alanı ve Yarı Kamusal Mallar

Kaynak: Pessoa, 2006, s. 5

Mal ve hizmetlerin kısaca açıklanmasının ardından, özelleştirmeye ilişkin bazı kriterleri bir kez daha açıklamak gerekmektedir. Buna göre, özelleştirmelerde, eskiden kamunun elinde olan herhangi bir işin özel sektöre devri söz konusudur. Tekel olan bir mal için özelleştirme yapıldığında genel olarak hemen ardından bir mevzuat düzenlemesi de getirmektedir. Buna karşın, Kamu Özel Sektör Ortaklığı modeli ise, özelleştirme modellerindeki kalıpların hiçbirine uymayan yeni bir kamu ile özel sektör işbirliğidir.

5.3. Kamu Özel Sektör Ortaklığı Modelinin Geleneksel Kamu İhale Yönteminden Farkı

Kamu hizmetlerini sunma konusunda yaşanan tüm bu gelişmelere rağmen tarih boyu, özel sektörün kamu yatırımları ve altyapı projelerine katılım süreci her zaman kuşkuyla yaklaşılacak gelişmeler olarak anılmıştır. Genellikle politik olarak, başarısız bulunan yahut beklenen sonucu vermeyen ortak girişimler eleştirileri artırmıştır. Kamuoyundaki kuşkuca yaklaşımlara rağmen kamu ve özel sektör ortak girişimleri başka formlarda ve yapılarda sürdürülmüş ve özel sektör bir şekilde kamu işlerine

müdahil olmuştur. Modelin, klasik ihale yöntemiyle benzerlikleri bir yana, ortaya koyduğu bazı avantajları ve dezavantajları bulunmaktadır. Performansa, yönetime, finansmana kadar birçok alanda farkı olan bu yeni modelin de kendine has başlıca özellikleri mevcuttur. Sonuçta, modelin artı ve eksileri bir yana, değerlendirmelerin modellerin yapısından çok, projelerin yapısı ve kapsamlarıyla ilgili olması doğru olacaktır.

Asıl önemli nokta, kamunun gerçekleştirmek istediği altyapı projesinin tasarlanması, maliyeti, süresi, hizmetin niteliği ve kalitesi gibi çok farklı safhaların değerlendirilerek, hangi tür ya da modeldeki özel sektör katılımının en uygun olduğunun tespit edilmesidir. Kamu Özel Sektör Ortaklığı modelini, klasik ihalelerden farklı kılan ise yapım, işletme ve sunum aşamalarını birleştiren ve uzun süreli olan sözleşmeler olmalarıdır. Örneğin, klasik bir ihale sisteminde özel sektör, kamunun talepleri doğrultusunda tasarla ve yap modeli ile bir inşa sözleşmesi imzalar ve hizmeti yerine getirir. Tesisin tamamlanmasından ve ödemenin gerçekleşmesinden sonra kamu idaresi, tesisin işletme ve yönetim sorumluluğunu eline alır.

Bu aşamadan sonra kamu idaresinin uygun görmesi halinde, yeni bir ihale süreci ile tesisin işletmesi ve yönetimi için taşeron bir firmayla anlaşılabilir. Bu süreç, genellikle iki ayrı ihale sözleşmesi ve farklı üstlenicilerle gerçekleştirilir. Her bir ihale sözleşmesi aşamasının hazırlanması, şartnamenin oluşturulması, teklife çıkılması, tekliflerin toplanması, karar verme aşaması ve müzakereler sonucunda sözleşme imzalanması uzun zaman almaktadır. Ayrıca, her bir ihale sözleşmesi, başlı başına beraberinde politik eleştirileri de getirmektedir.

Modelin, klasik ihale yöntemiyle benzerlikleri bir yana, ortaya koyduğu bazı avantajları ve dezavantajları bulunmaktadır. Performansa, yönetime, finansmana kadar birçok farklı açıdan farklı özellikler içermektedir. Asıl önemli nokta, kamunun gerçekleştirmek istediği altyapı projesinin tasarlanması, maliyeti, süresi, hizmetin niteliği ve kalitesi gibi çok farklı safhaların değerlendirilerek, hangi özel sektör katılımının en uygun olduğunun tespit edilmesidir.

Kamu Özel Sektör Ortaklığı modeli ile ayrı ayrı bulunan sözleşmelerin tamamı- her bir aşama için- birleştirilmek suretiyle çerçeve bir iş ortaya çıkarılabilir. Tasarla –Yap -Finanse et –İşlet -Sahip ol¹ modelindeki bir sözleşme ile, bir özel sektör girişimi 20-30 yıl uzun süreli olmak üzere kamu tesisini tasarlar, yapar, finanse eder ve işletir. Sözleşme sona erdiğinde tesis kamuya devredilir. Buna benzer birçok örnek sözleşme ile geleneksel kamu hizmetleri özel sektöre tahsis edilebilmektedir. Kamusal kolaylık -veya altyapı yatırımları- olarak adlandırılan bu hizmetlerin yapım ve işletmesini neden özel sektöre devrediliyor sorusu genellikle sorulmaktadır. Geleneksel ihale sözleşmeleri gibi her bir operasyonu ayrı ayrı ihale etmek yerine, kamu neden bir hizmet sunumu için 20-30 yıl gibi uzun süreler boyu işi özel sektöre devrederek, elini bağlıyor eleştirisi her zaman yapılagelmektedir (Grimsey; Mervyn Lewis, 2007,s. 137).

Tüm bu soru ve eleştirilerin net cevapları Kamu Özel Sektör Ortaklığı modelinin uygulama etkinliğini de doğrudan ilgilendirmektedir. Zira, her bir altyapı projesi, ya da özel sektörün dahil edilmesi düşünülen bir kamu yatırım süreci, kendi içerisinde değerlendirilmeli, finansman modelinden, organizasyona, işletiminden denetime kadar, özel sektörün katılımındaki uygunluğu ve etkinliği ayrı ayrı incelenmelidir.

Klasik ihale sistemi ile altyapı yatırım kararı alınmasında, tesisin tasarlanmasında ve hizmetin sunulması aşamalarında kamu borçları, vergiler, ekonomik göstergeler gibi birçok sebepten dolayı kamunun proje finansman maliyeti artmaktadır. Ayrıca, projenin finansmanı, yapımı aşamalarında karar vericilerin sürekli değişmesi, üstlenicilerin farklılaşması proje ile olan kamu bağlantısını zayıflatmakta ve proje risklerini artırarak başarılı bir altyapının elde edilmesini zorlaştırmaktadır.

Yönetimle ilgili bir dizi performans çıktısı, doğrudan karar vericinin, yöneticinin yönetim becerisi ile ilişkili hale gelmektedir. Oysa büyük altyapı projelerine

¹ Tasarla-yap-finanse et-işlet-sahip ol: Bir kamu alt yapı yatırım veya hizmetinin tasarlanma aşamasından başlamak üzere, finansmanın da özel bir şirket tarafından karşılanarak gerçekleştirilmesi ve sözleşme süresi boyunca işlettikten sonra özel sektörün yatırıma sahip olduğu durumdur. Tasarla- yap- işlet:Tasarla-yap-işlet- sahip ol modelinden farklı olarak, özel sektör altyapı yatırımına sözleşme süresince işletme hakkı elde eder. Yap- işlet- devret: Bir kamu alt yapı yatırım veya hizmetinin finansmanı özel bir şirket tarafından karşılanarak gerçekleştirilmesi ve sözleşme süresi dolduğunda işletmenin kamuya devredilmesidir

ilişkin kararlar, uzun yıllara yayılmakta ve gelecek kuşakların alacakları hizmet kalitesini belirlemektedir.

Bunun yanında, iyi biçimlendirilmiş bir Kamu Özel Sektör Ortaklığı modeli girişimi, daha fazla hesap verebilirliği, performans ve sonuçların görülebileceği şeffaflığı, sözleşme taraflarına düşen sorumlulukları ve rolleri, proje risk değerlendirmesi imkanlarını ve projeyi sürdürülebilir kılacak motivasyonu sunabilir. Tablo- 1.9’da klasik kamu ihale türlerinden “sabit fiyat” ve “yönetim sözleşmeleri” ile, başlıca Kamu Özel Sektör Ortaklığı modellerinden “Tasarla- Yap- Finanse et- İşlet-sahip ol” ve “Tasarla- Yap- Finanse et- Sahip” modellerinin avantaj ve dezavantajları detaylı bir şekilde verilmektedir.

5.3.1. Sabit Fiyat

Sabit fiyatlı sözleşmelerde kamu otoritesi bir tasarlama takımı kurarak, ihale öncesi projeye ilişkin detaylı dokümanları ve şartnameleri hazırlar. İhaleyi alan özel girişimci, kazandığı ücret karşılığında istenilen işin mahiyet ve yapısında hiçbir değişiklik yapmadan işi teslim eder. Uygulamada genel olarak ihale fiyatına uygun olarak sözleşmeler yürütülür. Ancak beklenmedik riskler karşısında kamu idaresi, ihale şartnamesinde düzenlemeler yaparak, ihaleyi yenileyebilir.

5.3.2. Yönetim Sözleşmeleri

Yönetim sözleşmeleri düzenlemelerinde, kamu otoritesi sözleşmeci tarafa projenin bir kısmı veya tamamı üzerinde tasarım, değişiklik ve yönetim imkanını sağlar. Bu tip sözleşmelerin sağladığı en önemli avantaj, projenin durumuna göre esnekliğe sahip olmasıdır.

5.3.3. Kamu Özel Sektör İşbirliği

Bir Kamu Özel Sektör Ortaklığı modeli sözleşmesinde ise kamu, altyapı yatırımlarına bağlı mal veya hizmet satın alıcısı konumundadır. Sözleşme içeriğine uygun olarak bazı potansiyel harcamalar ve yükümlülükler altına girmektedir. Örneğin; proje hedeflerinde açıkça belirtilen hizmet çıktılarına bağlı bir ödeme mekanizması geliştirilir, projede inovasyon için bir bakış açısı mevcuttur, özel sektörün daha iyi

yönetme ihtimali olan bazı risklerin transferi ve bölüşüm imkanı mümkündür. Kaliteli hizmet sunumu karşılığında, kullanıcı ücret ve gelirleri özel sektöre teşvik olarak verilebilir, özel sektör yönetim kabiliyeti ile işletme giderlerini düşürülebilir ve uygun muhafaza ve bakım yöntemleri yatırımların ömrünü uzatıp değerini artırabilir.

Tablo 1.9.
Kamu Özel Sektör Ortaklığı ve Klasik İhale Sistemleri Karşılaştırması

AVANTAJLAR	DEZAVANTAJLAR
<p>Geleneksel Kamu İhale Yönetimi - Sabit Fiyat</p> <ul style="list-style-type: none"> - Proje tasarısına ilişkin tüm zorluklar ihale öncesi tamamlanır - İhale yüklenicisine düşük maliyet yüklenir - İhale öncesi tüm tasarım tamamen hazır olduğu için sözleşme değeri yapım başlamadan önce bilinir 	<ul style="list-style-type: none"> - Yapım ile ilgili tasarımların tamamının bitirilmesi ihale sürecinin uzamasına neden olmaktadır - Müteahhit hiçbir surette inşa tasarısına katkı sağlayamamaktadır - Tasarım yapılıp, inşa süresinin başlamasının ardından maliyet azaltıcı buluş ve değişiklikler uygulanamamaktadır - Tasarım ve dokümantasyondaki yanlışlıklardan kaynaklanabilecek tüm riskleri kamu idaresi üstlenmektedir - Yapım aşaması tamamlandıktan sonra ödeme ile tesisin kullanım standartlarına uygunluğu arasında bir ilişki bulunmamaktadır.
<p>Yönetim Sözleşmesi</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kamu idaresine tasarım sürecini kontrol imkanı verir - Fonksiyonel özelliklerden çok kamu idaresi belirli tasarımları talep eder - Paydaşlar için tasarımı kabul ettirmek, talepleri tasarım esnasında uygulamaya alınabileceği için daha kolaydır - Kısmi tasarımla birlikte yapım süreci başlayabilir, bu durum yükleniciye zaman kazandırır - Yapımla birlikte ortaya çıkan kolaylıklar, yenilikler tasarım sürecine eklenip, amaca en uygun tesis meydana getirilir - Dokümantasyon riski özel girişimciye aittir 	<ul style="list-style-type: none"> - Sadece bir tasarım gerçekleştirilir - İşletme şartlarına yönelik olarak kısmi yenilikler eklenebilir - Rekabetçi yerine müzakere ihale sistemine dayalı olduğu için genellikle ihale bedeli yüksek olur - Tasarım geliştirme süreci bitine kadar süre aşıcı maliyet riski kamu ve özel sektör tarafından birlikte üstlenilir - Eğer tasarım tam olarak belgelendirilemez ve önceden mutabık kalınmazsa zaman ve süre aşımı gerçekleşir - Amaca uygun yapı ve tasarım maliyetini kamu üstlenir - Ödeme ile kullanım standartlarının uygunluğu arasında bir ilişki bulunmamaktadır.

Tablo 1.9'un devamı

AVANTAJLAR	DEZAVANTAJLAR
<p><i>Kamu Özel Sektör İşbirliği</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - İnşa başlamadan sözleşmeyle ilgili kesinlik mevcuttur - İhale sürecinden önce fonksiyonel bir özet planı vardır - Tasarım yüklenici tarafından yapılır - Proje bedeli için gerekli olan kaynak, tüm aşamaların birleştirilmesi ile bilinir - Maliyetler de dahil olmak üzere her safhada riskler yükleniciye transfer edilebilir - Modern çözümler proje aşamalarına dahil edilir - Riskin tamamını yüklenme inşa ve materyallere daha fazla özen gösterilmesini sağlar - Tasarım ve amaç riskini yüklenici üstlenir - Tasarım safhasında, projeye ortak olan özel sektör girişimi tasarım ekibini bina ve operasyonlarla ilgili olarak bilgilendirebilir - İşletme ve yönetim standartları sözleşmeye kadar olan süreçte ortakça karara bağlanır - Hizmet kalitesi ve yapım süresi dikkate alınarak ödemeler yürütülür 	<ul style="list-style-type: none"> - İyi belirlenmiş faaliyet ve hizmetlere ulaşmak zor olabilir - Paydaşlar tasarımın ihtiyaçları tam olarak karşılamaını beklerler - Birçok tasarımın aynı zamanda gerçekleştirilmesi kayda değer bir kaynağa ihtiyaç duyulmasına neden olabilir - Kamu tarafından çok karmaşık özel talepler istenebilir - Yüksek sözleşme maliyetleri birçok projenin gerçekleşmesini engelleyebilir - Kamu yöneticilerinin farklı yönetim becerilerine ihtiyaç duyulur - Tüm riskler özel sektöre devredilemez - Özel sektör amaca uygunluk ve tasarımla ilgili riskleri üstlendiğinde kamudan gelecek temel değişiklikleri kabul etmeyebilir - Yapım süreci bir kez başladıktan sonra finansal düzenlemeler ve riskler maliyetin artmasına neden olabilir

Kaynak: Lewis & Grimsey, 2005, s. 173

5.4. Kamu Özel Sektör Ortaklığı Modelinin Özellikleri

Hemen hemen bütün Kamu Özel Sektör Ortaklığı modellerinde kamunun asli görevi, işin mahiyetini belirlemek, öncelikleri, hedefleri ve çıktıları saptamak ve özel sektör eliyle sunulan hizmetlerin ölçülmesi için performans yönetim mekanizması oluşturmak olarak kabul edilmektedir. Özel sektörün asli görev ve sorumluluğu ise; kamudan alacağı ücret için sözleşmede yer aldığı şekliyle işin gereklerini sunmaktır.

Kamu Özel Sektör Ortaklığı modeli, farklı özelleştirme modelleri içinde en net ve esnek olanıdır. Uzun zamandır İngiltere’de kamu hizmetlerinin sunumu uzun dönemli sözleşmelerle belirlenerek özel sektörle işbirliği halinde sunulmaktadır. 2010 yılı itibariyle toplam miktarı 19 milyar sterlini bulan dört yüzden fazla işbirliği projesi, sağlık, eğitim, ulaşım, savunma, bilgi teknolojileri, çevre koruması, ve kamu lojmanları olmak üzere birçok farklı sektörde hayata geçirilmiştir. (Grimsey, Lewis, 2004, s. xxi)

Başarılı bir Kamu Özel Sektör Ortaklığı modelinin, hem kamu hem özel sektörün birlikte hayata geçirecekleri bir dizi reform sürecine ihtiyacı vardır. Bununla birlikte birçok projede, yapılması gereken düzenlemelerin gecikmesine bağlı olarak yatırımların uygulamadan geri çekilmesine şahit olunmuştur.

Kamu sektörü için reformlar, “girdi çıktı” temelli sözleşmeleri içermektedir. Bu noktada, sözleşmelerin hukuki boyutu, iyi uygulamaları örnek alması, anayasal düzenlemelerle modelin desteklenmesi ve ihalelerin onaylanması son derece önemlidir.

Özel sektör için reformlar ise, değer temelli hizmetlerin uzun dönemli olarak kamuya sunulmasını sağlayacak altyapı imkanlarının inşa edilmesi anlamına gelir. Buna karşın, bir kez uygulama ortamı oluşturulduğunda, uygulamaya ilişkin alım satım değerlerinin ve belirli uygulama giderlerinin hem kamu hem özel sektör için zaman içerisinde azaldığı tecrübesi İngiltere’deki örneklerde yaşanmıştır.

Kamu Özel Sektör Ortaklığı, genel olarak kamu için çok da kolay ihale süreçleri değildir. Ancak, buna rağmen model, özel sektörün yetenek ve kaynaklarının daha kaliteli, sürdürülebilir ve daha etkin bir maliyet esasıyla kamu hizmetlerinin doğru zamanda kullanılmasını sağlayacak esnek bir çerçeve sunmaktadır.

İngiltere’deki örneklerde açıkça görüldüğü gibi, bu model ile sunulan kamu hizmetlerinin, uzun dönemli sözleşmeler, doğru bütçeler ve uygun bir uygulama takvimiyle yapıldığında oldukça başarılı sonuçlar doğurmuştur.

İngiltere’deki özel sektör girişim projeleri ve Kamu Özel Sektör Ortaklığı modeli ile hayata geçirilen projelerin sayısında çok ciddi bir artış söz konusudur. Kamu, sunacağı hizmetler için yeni yatırımlar yapmak yerine özel sektörle işbirliği modelini

tercih etmektedir. Bu noktada, Kamu Özel Sektör Ortaklığı uygulamaları, zaman zaman maddi kıymetler, bilgi veya entelektüel birikim değerleri olabilirken, bazen de kamu ve özel sektör arasında ortak girişim (joint venture) olarak potansiyellerini ortaya koymak için oluşturulan ortak şirket olarak görülmektedirler.

Kamu Özel Sektör Ortaklığı modelleri arasında, tamamıyla özel sektör tarafından kontrol edilen yapıların mevcut olmasıyla birlikte, çok kısıtlı bir proje bölümünün özel sektöre devredildiği uygulamalar da görülmektedir. Buna güzel bir örnek, Avrupa kıtasındaki su kullanım firmalarının projeleridir. Bunun yanı sıra, İngiltere modelinde özel sektörün kontrolü daha etkindir. Bu noktada, özel sektör yaptığı yatırımın gerektirdiği idari disiplini de kolaylıkla uygulayabilmektedir.

Özel sektörün Kamu Özel Sektör Ortaklığı modelinden beklentisi, karını maksimize etmek ve üstlendiği hizmetleri en iyi şekilde yerine getirmektir. Ancak, kamu hem kamu hizmetini yürütmek, hem yatırım maliyetinden kurutulmak ana hedefine odaklanmışken, bunun yanında hizmet kalitesini artırarak, toplum önünde itibar kazanmak gibi bir beklentiye de sahip olma niyetindedir.

Kamu Özel Sektör Ortaklığı modelini, yönetim reformu açısından değerlendirdiğimizde, karşımıza toplum yararına ve kalkınma adına özelleştirmenin yerini alan yeni bir yaklaşım modeli çıkmaktadır. Yönetim araçlarını daha iyi kullanması ve daha esnek yapısı ile genellikle piyasayı takip ve disiplin edebilen bir dizi yeniliği ortaya çıkarmaktadır.

Ortaklık modelinde, bir ortaklıktan çok kamu yönetimi lehine asimetrik bir duruş vardır. Kamu hizmetinin sunulması sağlanırken, kamu çalışanları aynı zamanda özel sektörün tecrübelerine ulaşmakta, hiç de azımsanamayacak bir bilgi transferi süreci yaşanmaktadır. Bu etkileşim sürecinde, maliyet etkinliği ve kalitenin geliştirilmesi açılarından, özel sektör kamu yöneticilerini farklı bir şekilde yönlendirmeye çalışmaktadırlar. Ancak, kamu yöneticileri halen kendilerini rekabet baskısı olmadan konumlandırma gayreti içindedirler. Bu yapısal bir duruştur. Bürokrasi, yürüttüğü hizmetlerde rekabetçi bir ortamı planlayarak tablolaştırma ya da maliyet analizleri

yapmamaktadır. Bu yeni süreç bu sebeple, kamu çalışanları tarafından hemen adapte olunabilecek bir süreç olarak görülmemelidir.

Hizmet beklentisinin artması ve hizmet sunumunun her geçen gün daha çok maliyet doğurması sebebiyle, kamunun karlılık arayışındaki dönüşümünü bir şekilde zorlamaktadır. Bu durum, kamunun, özel sektör deneyimlerinden, yani, rekabetçi piyasadan zorlu dersleri öğrenmesini sağlamıştır. Yeni pazarlar bulma, tüketici beklentilerine cevap verme, ürün geliştirme ve kamu hizmetlerinin kalitesini artırma bu derslerin başlıcalarını oluşturmaktadır. Yönetim reformlarının belki de en belirgin somut çıktıları, ilk başta bu yenilikleri ortaya çıkarmıştır.

Bununla birlikte model, kamunun sunduğu hizmetlerin karşılaştığı sorunları algılama noktasında da yeni bir yaklaşım getirmiştir. Kamu yöneticileri, özel sektör yöneticilerinin sorun çözme metotlarına bakarak kendi yaklaşımlarını değiştirmişlerdir. Bu noktada dikkate alınması gereken, yöneticilerin, kendilerini ve düşüncelerini değiştirmesi değil, aksine daha az maliyetle kamu hizmetinin nasıl yürütülebileceğini hesap ederek kamu hizmetinde karşılaşılan sorunları çözme yaklaşımlarını geliştirmesidir.

Ortaklığın geliştirilmesi ile birlikte, özel sektör tecrübelerini ve finans gücünü modele getirmekte, kamu ise ek fonlar ve garantilerle sürece dahil olmaktadır. Aynı şekilde, kamu artık rekabetçi pazara bir satıcı veya bir girişimci olarak katılmaktadır. Modelin uygulama safhasında, kamu genel itibarıyla ekonomik değerlendirmeden ziyade, sisteme uyumlu hareket ederek, işin yürütülmesini önemsemektedir.

Kamu bu noktada önemli bir görevi üstlenmiştir. İlerleyen bölümlerde, tarafların sorumlulukları ve rolleri daha detaylı bir şekilde ele alınacaktır. Ancak, bu noktada üzerinde önemle durulması gereken, kamunun yatırımlar için işbirliği çerçevesinde finans kaynakları oluşturması gibi önemli bir görevi gerçekleştiriyor olmasıdır. Örneğin, İngiltere Hazinesi kamu yöneticilerini işbirliği modelinin geliştirilmesi konusunda cesaretlendirerek, büyük projelerde sorumluluğu özel sektöre verme konusunda onları teşvik etmektedir. Böylece birçok büyük proje için yeni finans

kaynakları oluşturma konusunda başarı sağlanmıştır. Benzer şekilde, İngiltere'deki sisteme paralel olarak, Avrupa Birliği de bu süreci desteklemektedir.

Ortaklık aynı zamanda faaliyeti kimin yürüteceği, tüketiciye hizmeti kimin sunacağı ve koordine edeceğini de belirlemektedir. Bu güç paylaşımı özel ve kamu sektörü arasındaki temel ayrımları da radikal olarak değiştirmektedir. Öncelikle, kontrol mekanizması üzerinde alışılmış hukuki süreçler değişime uğramaktadır. İkinci olarak, ortaklar arasındaki karşılıklı sorumluluk ve kar paylaşımı çok büyük bir önem kazanmıştır. Üçüncü olarak, taraflar arasında karşılıklı beklentiler artmıştır. Tüm bu veriler ışığında, başarılı bir işbirliği modelinin gerçekleştirilmesi için tüm bu süreçlerin yazılı olarak tespit edilmesi gerekmektedir.

Modelin inşasının ilk adımı sözleşmenin hazırlanması sürecidir. Gerçekten de projelerin büyüklüğü, sürenin uzunluğu, birçok farklı hizmetin tek bir sözleşmede birleştirilmiş olması, çok farklı alt ihale ve üstleniciye verilecek görevleri içeriyor olması, hizmetlerin fiyatlandırılması, talep bazlı fiyat artışlarının sınırlanması, kamu hizmetinin aksamaması ve optimum fiyatla gerçekleştirilmesi ve projenin başarılı bir şekilde safhalarını bitirmesi gibi onlarca temel konu sözleşmede yer almaktadır. Bu durum aslında Kamu Özel Sektör Ortaklığı modelinin en önemli safhasının sözleşme müzakere süreci olduğunu göstermektedir. Kamu da, özel sektör de bu ön safhaya en iyi hukukçularla hazırlanmak zorundadırlar.

Kamu için ayrı bir husus ise, kamunun tüm farklı projelerden elde edeceği sözleşme, yönetim ve uygulama tecrübelerini, her bir yeni projeye aktarabilecek bir yapı kurması gerekliliğidir. Bu konu son bölümde, Türkiye için uygun bir Kamu Özel Sektör Ortaklığı yönetimi nasıl olmalıdır sorusunun cevabı aranırken tekrar ele alınacaktır.

5.5. Kamu Özel Sektör Ortaklığı Modelinde Sözleşme Yönetimi

Kamu Özel Sektör Ortaklığı projeleri iki tarafı kapsayan projeler olması sebebiyle, tarafların birbirleri ile olan ilişkileri, projenin yapısı, risklerin dağılımı, projenin yürütülmesi gibi son derece önemli konular sözleşmelerle belirlenmektedir. Bir anlamda, bu ortaklıklar sözleşme üzerinde kurulur ve sözleşmeye dayalı olarak işlerler.

Modelin yapısının oluşturan sözleşmelere rekabete dayalı ihale ve sözleşmeler adı da verilmektedir.

5.5.1. Sözleşmelerin Teorik erevesi

Rekabete Dayalı İhale ve Sözleşmeler, son yıllarda hem kamu sektöründe hem özel sektörde önemli yönetim araçlarından birisi haline gelmiştir. Kamu tarafından hizmet yaptırılması veya bir sözleşmeye dayalı olarak hizmetin özel sektörden alınması, tedarikçilerin seçimi şeklinde olacak şekilde, her bir kamu kurumun kendi bünyesinde gerçekleşmektedir. Hizmet bedeline göre ve hizmet kalitesine göre olmak üzere, iki temel seçim kriteriyle en iyi hizmet sağlayıcının belirlenmesi rekabetçi bir ihale usulüyle yapılmaktadır (Domberger, Rimmer, 1994, s. 439).

Satın alım ve\veya hizmet sunumu ihalelerinde; mal, hizmet, ödeme şartları, sayı, hizmet kalitesi ve creti gibi ihalelerin temel faktörlerini oluşturan ana başlıklara ilişkin kalemler sözleşmede yer almaktadır. Rekabete dayalı ihale ve sözleşmelerde, genel olarak iş süreçleri bir yıl ya da daha fazla süreli olmaktadır. Rekabete dayalı ihale ve sözleşmelerde, temel olan nokta oldukça basittir; öncelikle idare tarafından yapım veya satın alma kararı verilir. Bu kararın yürütülmesine uygun olacak ihale süreci belirlenir. Son yıllarda ihale metotları ve sözleşmeler üzerindeki tartışmalar üç kritik etki üzerinde yoğunlaşmaktadır:

- Rekabete dayalı ihale ve sözleşmelerin fiyatlar üzerindeki etkisi
- Rekabete dayalı ihale ve sözleşmelerin kalite üzerindeki etkisi
- Rekabete dayalı ihale ve sözleşmelerin performans üzerindeki etkisi

Rekabete dayalı ihale ve sözleşmeler, kamunun yapı veya alım sürecinin nasıl daha ucuza yapılabileceğinin belirlendiği süreçtir. Ancak, kamuda her zaman için karar sürecinde ekonomik kriterler baskın olmayabilir. Sosyal hedefler, hesaplılık, tedarik sürecinin güvenliği gibi konular seçim sürecinde daha etkin olabilmektedir. Somut bir örnekle bunu açıklamak gerekirse, Avustralya'nın güneyinde Birinci Dünya Savaşı'nın hemen ardından insanlara istihdam sağlamak amacıyla kamu binalarının camları temizlettirilmiştir. 1993 yılına gelindiğinde bu iş için toplam 180 milyon Avustralya

dolarının harcandığı tespit edilince söz konusu temizlik işinin özelleştirilmesi kararı alınmıştır.

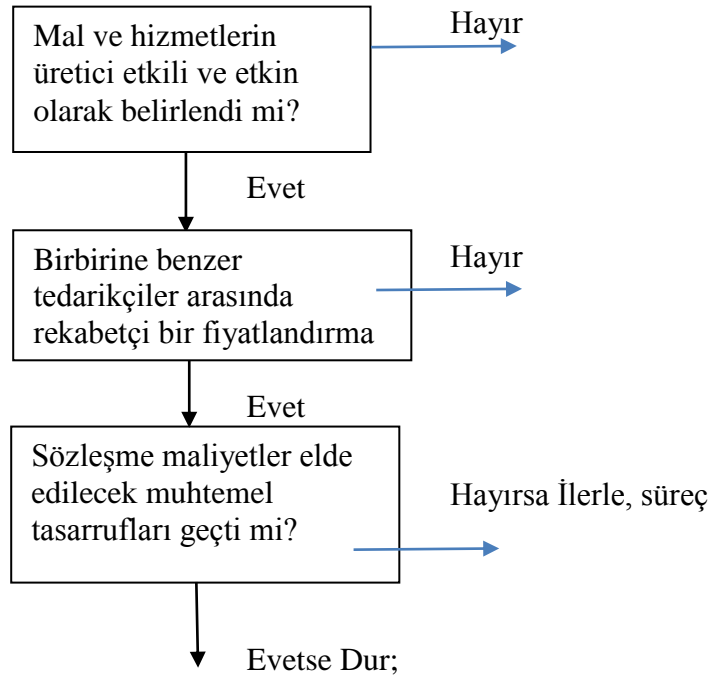
Özellikle İkinci Dünya Savaşı'ndan çıkan birçok sanayileşmiş ülkede kamu kesimi, bu ve benzer birçok iş için istihdam oluşturma girişimi gerçekleştirmiştir. Sosyal hedefler doğrultusunda uygulanan bu ve benzer politikalar hem merkezi hem de yerel yönetimler için geçerli olmuştur. Devlet okullarında verilen yemeklerden, hastanelerin temizliklerine kadar sunulan birçok hizmet bu şekilde uygulanmaya devam etmektedir. Bu yaklaşımdan dönüşüm, İngiltere'de muhafazakar yönetimin 1979 yılında seçilmesiyle son bulmuştur. Thatcher'in muhafazakar yönetimi, devletin sınırları ile oynamış ve kamu mal ve hizmet alımlarını serbest piyasa alım süreçleriyle gerçekleştirmeye başlamıştır (Vickers ve Yarrow, 1998; Kay et al., 1986).

İngiltere'de kamu sektörü reformları özelleştirme ile gerçekleştirilmeye çalışılmış, birçok kamu malı ve varlığı özel sektöre devredilmiştir. Reformların ilk başlarında daha az göze çarpan, fakat uzun dönemli incelendiğinde farkına varılan önemli bir reform da rekabete dayalı ihale ve sözleşmelerle ilgili politikalarda yaşanmıştır. İlk başlarda yerel yönetimlerin bu sistemi uygulamalarında bazı aksaklıklar görülmüş olmakla birlikte, 1988'de Yerel Yönetimler Yasası ile sistem yerel düzeyde de iyice kendine yer bulmuştur.

Genel olarak birçok sanayileşmiş ve gelişmiş ülkede rekabete dayalı ihale ve sözleşmelerin uygulanması ile kamu bütçesindeki borçlar azaltılmış ve kamunun yönetiminde iyileşmeler görülmeye başlamıştır. Siyasal açıdan ise rekabete dayalı ihale ve sözleşmeler, orta bir yolun gelişimine katkı sağlamış, özel sektör ve kamu sektörünün ortak çalışma alanları genişletilerek belli bir sisteme bağlanmıştır. Bu sistem sayesinde ticari bir disiplin sağlanmış, aynı zamanda kamu kontrol araçlarının uygulanmasını kolaylaştırmıştır. Bu yaklaşım, Osborne ve Gaebler'in 1992'deki çalışmaları ile güçlendirilmiş ve devletin rolü üzerine yapılan tartışmalarda, bu rolün politika belirleme ile sınırlı kalması gerektiği vurgulanmıştır. Bazı ekonomistlere göre, yapım ya da satın alma kararını onaylayan sözleşmelerde yaşanan sorunlar sıradan ve çok rastlanan sorunlar olarak görülmektedir. Prager'a göre (1994,s. 176), şirketler kendi bünyelerinde üretim maliyetini yüksek gördükleri anda yapılacak işi dışarıya ihale

etmektedirler. Bu noktada, asıl sorun firmanın optimum büyüklüğü ve yapısı ile ilgilidir. Böylesi bir kararda teorik çerçeve için Coase'un firmaların doğasına ilişkin yaptığı katkıya bakmak gerekir. Özellikle, Coase'un analizi, piyasa işlemlerinin organizasyon içinde başarısız olduğu noktaya odaklanmaktadır. Bu yaklaşım da, işlem maliyeti ekonomisi yaklaşımı olarak anılmaktadır. Bunu, bir mal veya hizmetin üretim maliyet kalemleri içinde yer almayan ve bu yüzden piyasa fiyatına yansımayan, ancak malın mülkiyetinin değişimi ve edinilmesi sürecinde ortaya çıkan maliyet olarak adlandırmaktadır. Örneğin, elektronik kartlar yerine hesap cüzdanı kullanmak durumunda kalan birisinin karşılaştığı formalitelerin sonucu ortaya çıkan zaman ve enerji kaybı gibidir.

Bu teorik çerçevede kısaca sözleşme kararı analizinden bahsedilmelidir. Firmaların karlarını nasıl maksimize edebilecekleri hedefi doğrultusunda bir yaklaşım benimsenmektedir. Fakat aynı zamanda, bu yaklaşımın kamu sektöründe de uygulanabilir olması gerekmektedir. Sözleşme süreçlerinin başlatılması kararı, ekonomik değerlendirmelere uygun olarak yapılmalıdır. Şekil 1.4, bir sözleşme kararının ekonomik olup olmamasına ilişkin üç adımı göstermektedir.



Şekil 1.4. Sözleşme İmzasına İlişkin Karar Alma Süreçleri

Kaynak: Dombergeer, Rimmer, 1994, s.442

İlk adım; potansiyel tedarikçilerin belirlenmesi sürecidir. Ekonomik olarak öncelikle, bir sözleşme yolunun rasyonel olup olmadığı incelenmektedir. Birçok orta düzeyde girdi, kaynaklar son üretim için geçerlidir ve genellikle dış kaynaklı tedarikçilerden temin edilmektedir. Önemli olan optimum düzeyde üretim aktivitesini sürekli kılacak anahtar noktayı bulmaktır. Bu, etkili ve yetkin tedarikçilerin girdi sağlamasına bağlıdır. Sözleşmeyi yapacak organizasyonun karar verirken bu kriterleri uygulaması ve gerekli görülen malzemeyi sağlayacak tedarikçilerin yeteri kadar tecrübe ve uzmanlıklarının olup olmaması son derece önemlidir. İkinci adım; sözleşme kararı için neyin daha fazla rekabetçi ve faydalı olduğunun tespit edilmesidir. Üçüncü adım; sözleşme kararı için işlemlerin ve sözleşme maliyetinin ne kadar olduğudur.

5.5.2. Sözleşmelerin Uygulama Alanları

Hizmetlerin sunumu ve dağıtımı gibi farklı alanlarda kamu sektörü sözleşme alanlarını genişleterek kullanmaktadır. Literatürdeki çalışmalar özel sektör ve devletin sözleşme alanlarının tam olarak ayrıştırılmak suretiyle belirlenemediğini göstermektedir. Birçok akademik çalışma, özellikle sözleşme modelleri üzerine odaklanmıştır. Sözleşme modelleri ve alanları farklı kıtalarda değişiklik göstermekte, kimi yerde kullanımı çok eskiye dayanan sözleşmeler, bazı bölgelerde son dönemde yeni kullanılmaya başlamıştır.

Rekabete dayalı ihale ve sözleşmelerin kullanımı, Batı Avrupa ülkelerinde eskilere dayanmaktadır. Fransa'da 1980'lerde su depolama ve dağıtımına ilişkin hizmetler yap - işlet modeli ile sözleşmeli olarak yaptırılmıştır. 1980'lerin sonlarına doğru İsviçre'de güvenlik hizmetlerinin bir kısmı, Almanya'da temizlik hizmetleri ve Danimarka'da ise itfaiye ve ambulans hizmetleri bu şekilde yaptırılmıştır (Fixler, 1998; Walsh and Davis, 1993,s. 23).

Ancak, İngiltere'de yerel ve merkezi yönetimin etkili oldukları 1980'li yıllara kadar muhafazakar hükümetler bu modeli çok fazla uygulamamışlardır (Ascher, 1987). 1980 yılında gerçekleşen politika değişimi ile birlikte "Merkezi Satın Alma Birimi" etkisini artırarak piyasa koşullarına göre fiyat teklifleri almış ve satın alımlar gerçekleştirmiştir. 1988 yılına gelindiğinde rekabete dayalı ihale ve sözleşmeleri,

merkezi yönetimin her türlü temizleme, çamaşır yıkama, güvenlik ve onarım işinde kullanılmaya başlamıştır.

1986 ve 1987'den sonra yaklaşık olarak merkezi yönetimin alımlarının yüzde 7.3'ü ve ulusal sağlık hizmetlerinin yüzde 5.6'sı rekabete dayalı ihalelerle yürütülür olmuştur. Buna ek olarak, İngiltere yasaları; yerel yönetimlere çöp toplama, temizleme, şehir planlama, vergi toplama, yemek işleri ve yol yapım ve onarım hizmetlerini ihale etmelerini beklemektedir.

ABD'de, rekabete dayalı ihale ve sözleşmeler, ulaştırma ve enerji alanlarında 1900'li yılların başında kullanılmaya başlanmıştır. (Bauer, 1939.s. 87) 1955 yılından sonra Federal Hükümet, A-76 programı ile hükümetlerin rutin olarak ticari işlerinde ihale sözleşmelerini kullanmamasını istemiştir. Ancak buna karşın 1987 yılı itibariyle, Federal hükümet özel sektöre savunma ve hapisanelerle ilgili olarak 200 milyar dolarlık iş yaptırmıştır. Bununla birlikte, federe devletler de Rekabete dayalı ihale ve sözleşmeler sistemini; çevrenin korunması, yeniden düzenlenmesi, insan kaynakları, işe yerleştirme ve eğitim programları ve toplu taşıma alanlarında kullanmaktadırlar (Allen, 1989. s. 114).

Yerel yönetimlerde ihale sözleşmelerinin kullanımı, ABD'de Batı Avrupa ülkelerine oranla hem daha yaygın hem de daha fazladır. Ayrıca, kullanımdaki bu artış, 1960 ve 1970'li yıllarda daha fazla görülmüştür. Bugün birçok yerel yönetim, sağlık, eğitim, altyapı gibi çok farklı alanlarda sözleşmeleri kullanmaktadır.

1980'li yılların başında yerel yönetimlerin yüzde ellisi ihale yönetimini kullanırken (Pool, 1988), seksenlerin ortasında bu oran yüzde 62'ye ulaşmıştır (Savas, 1987, s.10). ABD'de genellikle yolların yapımı, çöplerin toplanması, bina onarımı, güvenlik, bahçe bakımları ve hukuk hizmetleri satım alımlarında rekabete dayalı ihale sistemi uygulanmaktadır.

Yine Kanada'da benzer şekilde birçok alanda sözleşmeye dayalı alımlar yapılmaktadır. Yerel yönetimler; genellikle altyapı yatırımlarına ilişkin alımları, çöp toplama hizmetini ve yönetim alanlarındaki alımları ihale sistemi ile gerçekleştirmektedir (Mc David, 1988. s. 74).

Orta ve Güney Amerika için ise çok az bilgi mevcuttur. Ancak buradaki devletlere yönelik dış yardımlar (Dünya Bankası gibi) özellikle yol yapımı ve kamu hizmetlerinin bazıları için bu sistemin kullanılmasını merkezi hükümetlerden talep etmektedirler (Burke, 1990, s.67).

Japonya'da özellikle yerel yönetimlerde olmak üzere 1945'den bu yana Rekabete dayalı ihale ve sözleşmeleri yoğun olarak tercih edilmektedir. Toplu konut, çöp toplama ve vergi toplama hizmetleri genelde sözleşme ile yaptırılmaktadır (Ascher, 1987,s.15) Yine benzer şekilde, Malezya'da çöp toplama, Tayland'da toplu taşıma bu şekilde yürütülmektedir (McMaster, 1991,s.78).

Çin'de ise, modelin uygulanması 1988 yılından sonra gerçekleştirilen reformlardan sonra hız kazanmıştır. Kamu ve hükümet tarafından tüketilen milyonlarca tarımsal ve endüstriyel ürün sözleşme ile özel sektöre yaptırılmıştır. Özel sektör ve kamunun başarılı örneklerinin sayısı Çin'de her geçen gün artmaktadır (Findlay, Watson, 1989,s.67).

Model, yüzyılın başından beri Avustralya'da da kullanılmaktadır. Son yıllarda gözle görülür bir şekilde rekabete dayalı sözleşmelerin kullanımında artış görülmüştür. Özellikle savunma, bakım-onarım, hukuk hizmetleri ve rekreasyon hizmetleri kapsamında sözleşmelerin kullanımında artış belirgin olarak tespit edilmektedir (Rimmer, 1991,s. 25).

Avustralya Hükümeti genellikle teknoloji hizmetleri, temizlik, yapım-onarım, kütüphaneler ve denetim işlerinde ihale alımlarına yönelmişlerdir. Ortalama yüzde 20 oranında devlet harcamaları enerji, ulaşım ve su hizmetlerinde rekabete dayalı ihale ve sözleşmeler usulüyle yürütülmektedir (Domberger, Farago, 1994, s.34).

Avustralya'da yerel yönetimlerin Rekabete dayalı ihale ve sözleşmeleri uygulamaları da oldukça yaygındır. Çevrenin korunması, yol yapımı ve onarımı ve bazı kamu hizmetlerinin sunumu ihale edilmektedir. Yeni Zelanda ve Avustralya'nın büyük bölümünde, neredeyse yerel yönetimlerin harcamalarının yüzde 50'si sözleşme eliyle yapılmaktadır.

Bu ve benzer çalışmaların gösterdiği gibi rekabete dayalı ihale sistemleri sınırlı alanlarda kullanılmaktadır. Ancak, özellikle altyapı yatırımlarında, savunma ihalelerinde, kamu hizmetlerinde, çevre koruma alanlarında kamu ihale usulü kullanımı, yaygın olarak görülmektedir. 1980'lerde birçok devlet özellikle İngiltere ve ABD olmak üzere bu modelin uygulamasına geçmiştir. Birçok kamu kurumu ve kuruluşu kendileri için fayda gördüklerinde bu sistemi uygulamaya yönelmektedirler. Ayrıca, bazı merkezi yönetimlerin, ABD ve İngiltere gibi, belli başlı hizmetlerin yürütülmesi konusunda yetkileri de bulunmaktadır (Kerf M., Gray D., Irwin T., Céline Levesque C., Taylor R., 2005, s. 14).

5.5.3. Sözleşmelerin Maliyet Etkinliği

Rekabete dayalı ihale sözleşmeleri konusunun maliyet üzerindeki etkisinin analizleri karmaşık egzersizler olarak kabul edilmektedir. Genellikle, yüksek kalitede maliyetlere ilişkin veri almak zordur. Bununla birlikte, kamu maliyesinin kullandığı hesaplama yöntemleri karşılaştırma yapmayı güçleştirmektedir. Ayrıca, rekabete dayalı ihale ve sözleşmelerinin kullanımıyla birlikte, faaliyet öncesi ve sonrası maliyet karşılaştırması yapmak da zorlaşmaktadır.

Birçok farklı çalışmada, farklı faktörleri göz önüne alarak maliyet hesaplamaları yapılmaktadır (Walsh, 1991; Hensher 1989). Aşağıdaki tabloda detaylı maliyet analizinde, sözleşmelerin etkisi görülmektedir. Bu çalışmaların her birinin hesaplama şekli ve alanı itibariyle farklı farklı avantaj ve dezavantajları bulunduğunu da vurgulamak gerekir. Örneğin, 1991'de Walsh'un yaptığı çalışmada ölçümlerde maliyetlerdeki değişimler esas alınmıştır. Ancak, maliyetler girdi fiyatlarındaki veya kullanılan teknoloji fiyatlarındaki artışla birlikte değişiklik göstermektedir. Zaman zaman bu değişimleri, günlük işleyişle hesap etmek oldukça güç olmaktadır.

Tablo 1.10'da görüleceği üzere genellikle tüm yerel birimlerde sözleşmelerin meydana getirdiği maliyetlerdeki azalışlar benzerdir. 1970 -1990 yılları arasında kapsayan bu çalışma 20 yıllık bir veri seti sunmaktadır.

Tablo 1.10.
Maliyetler Üzerine Yapılan Çalışmaların Özeti

Çalışma	Faaliyetler ve Yetki	Maliyetlerde Değişim %	Gözlemler
Millward 1986	Yerel yönetim Çöp Depolama – 103 proje İsviçre,1970	- 20	Ton başına düşüş
Berenyi 1981	Yerel yönetim Çöp Depolama, 10 proje ABD, 1971-1977	-7 den - 50	Kamu veya özel sektör sözleşmeyi kazandığında maliyetlerde düşüş
Savas 1977	Yerel Yönetimler, 4 ayrı faaliyet, 315 proje, ABD, 1975	-15 den - 29	Büyük şehirler düşüşler fazla
Edwards and Stevens 1978	Yerel yönetimler, çöp depolama, 77 proje, ABD 1975	-10 dan - 41	Ekonometrik çalışmalar neticesinde büyük şehirlerde düşüşler daha fazla görüldü
Kramer and Terrell 1984	Yerel Yönetimler, 81 proje, San Fransisco 1983- 84	Genellikle düşüş	Veriler belli olmamakla birlikte düşüşler yaşandı
Mehay and Gonzalez 1985	Yerel yönetim, 3 farklı alan, ABD, 1980'lerin başı	-9 dan - 20	Genel düşüşler
McDavid 1985	Yerel yönetimler, Çöp Depolama, Kanada 1981-1982	-24 den - 29	Kamu yerel ortalığından çok, farklı farklı ihaleler kazanıldığında daha fazla düşüş görülüyor
Domberger et al. 1986	Yerel yönetimler, Çöp Depolama, 305 proje, Kanada,1983-1984	-20	Genel düşüşler
Domberger et al.1987	Sağlık hizmetleri, 2000 hastane, İngiltere	-20 den - 30	Genel düşüşler
Pirie 1986	Yerel hizmetler farklı faaliyet alanlarında, 55 proje	-20 den - 40	Düşüşler var ancak veriler belirsiz
Hartley&Huby 1986	yerel hizmetler, hastaneler, 213 proje	Ortalama - 28 den - 68	%52 net veriye göre düşüş

Tablo 1.10'un devamı

Çalışma	Faaliyetler ve Yetki	Maliyetlerde Değişim %	Gözlemler
Moore 1987	Hava kontrol ve savunma amaçlı hizmetler- ABD, 1980	-30 dan - 50	Sözleşme ve hava kontrol denetimlerine göre düşüş
Confederation of British Industry 1988	Ulusal sağlık hizmetleri, yerel hizmetler, 1980	-17 den - 28	%23 merkezi idare' düşüş, %17 ulusal sağlık hizmetlerinde, %28 yerel yönetimlerde düşüş
Hensher 1988	İngiltere'de odenbüsler, 1980-1985	Ortalama - 20	Kamu tekellerine göre ciddi düşüş
Pack 1989	Yerel yönetimler, farklı faaliyetler, 15 proje, 1980	-5 den - 60	5 yıl gibi bir sürede genel bir düşüş trendi
Walsh 1991	Yerel yönetim hizmeti farklı alanlarda, 40 Proje, İngiltere	Ortalama -6 dan - 7 6 dan -17	Gözlem çalışmaları devlet tarafından desteklendi
Rimmer and Webb 1990	Yerel yönetimler, 5 farklı alan, 127 proje Avustralya, 1986	- 10 dan - 24	İstatistik yok ancak düşler gözleniyor
ERC1990	Yerel yönetim hizmeti, 460 proje, Avustralya, 1989	Genellikle artış	İstatistik yok ancak düşler gözleniyor
Albin 1992	Yerel yönetim hizmeti, 59 proje Avustralya	Genellikle düşüş	İstatistik yok ancak düşler gözleniyor
Domberger et al.1993	PPP Ajansı, farklı alanlar, Avustralya, 65 proje	- 4 den - 51	Faaliyetlere göre farklı oranlarda maliyetlerin düşüşü
Rimmer1993	Yerel birimler Avustralya, 327 proje	Değişim yok	Şehirlerde düşüşler var ancak kırsal ve yerelde düşüş yok
Farago and Domberger 1994	KİT'ler üzerine gözlemler, Avustralya, 1993	- 8 den - 46	Su, atık, gaz ve elektrik firmaları üzerine çalışmalar

Kaynak: Domberger, Rimmer, 1994, s.447

5.5.4. Sözleşmelerin Hizmet Kalitesine Etkisi

Kamu tarafından sunulan hizmetlerin maliyetleri kısmen de olsa ölçülebilirken, sunulan hizmetlerin kalitesinin kontrolüne konu geldiğinde, süreç daha da karmaşıklaşmaktadır. Hizmet kalitesi, seçmenlere göre, tüketicilere göre ve seçilenlere göre farklılık göstermektedir. Genellikle ortak bir kalite anlayışına ulaşmak mümkün olamamaktadır (Hall ve Rimmer, 1994, s.12).

Uygulamada, kamu hizmetlerinin kalitesi genellikle bürokrasi tarafından kontrol edilmektedir. Buna karşın, sözleşme ile iş yapıldığında kontrollerin özellikle sözleşmede kimin tarafından yapılacağı belirtilir. Kullanıcı girdileri, görüşleri, çıktılarının sayısı, kalitesi, kullanıcıların şikayetlerinin sistematik olarak alınması gibi mekanizmalarla kalite anlayışı ölçülmektedir. Yine de genellikle hizmet kalitesini ölçmede kesin verilere ulaşmak zordur.

Sözleşmelerin hizmet kalitesini ölçmeyle ilgili olarak iki temel soru bulunmaktadır. İlki, sözleşmelerden sonra farklı bir hizmet kalitesi beklentisi, ikincisi ise, rekabete dayalı ihale ve sözleşmeler uygulandığında, servis sağlayıcılar tarafından kalite özelliklerinin belirtilmesidir. Literatürdeki çalışmaların bir çoğu, sözleşmelerin fiyatlar üzerinde genellikle etkisinin yüksek olmakla birlikte, hizmet kalitesinde benzer bir iyileşmeyi ortaya koyamadığını göstermektedir. Hatta bazı çalışmalarda hizmet kalitesinde düşüşlerin olduğunu da tespit etmiştir (ERC 1990, Ascher 1987).

Bazı çalışmalar hizmet konusunda faaliyetin içeriğinin de etkili olduğunu belirtmektedir. Örneğin, 1980'lerin ortasında İngiltere'de yapılan bir çalışmada bazı hizmetlerde kalitenin iyileştiği görülmüştür. Ancak bazı yerel yönetim uygulamalarında hizmet kalitesinde düşüşün neden olduğu ve yüzde 25'e yakın vakada ceza-i müeyyide uygulanmak zorunda kalmıştır (Hartley, Huby,1986,s.45). Sonuçta çalışmalar hizmet kalitesi açısından bir konsensüs olmadığını göstermektedir. Faaliyet alanına göre farklılıklar görülmekle birlikte, kalite düzeyinin de sözleşmede kesinlikle yer alması gerekmektedir.

Rekabete dayalı ihale ve sözleşmelerle ilgili yapılan çalışmalar göstermektedir ki, bu sistemin kamu hizmetlerinin yürütülmesine oldukça faydası bulunmaktadır.

Rekabete dayalı ihale ve sözleşmeler maliyet ve kalite açısından değerlendirildiğinde, iki temel sonuca ulaşılmaktadır. Birincisi, maliyetlerdeki tasarruf ve ekonomik getirisi hizmetten yararlananlara ve tüketicilere yansırken, hizmet kalitesi aynı oranda yansımamaktadır. İkinci temel nokta ise, sözleşmelerin ne kadar rekabetçi olduğu üzerine sorulan tartışmalı sorulardır.

Genellikle, kamu yönetimi modelinde ortaya konan bu değişim süreci daha ileriye gitmek için iyi bir alternatif olarak görülmektedir. Kamu hizmetlerinin sunumu, kalitesi, maliyeti açısından değerlendirildiğinde uygun sonuçlar doğurabilir. Fakat unutulmamalıdır ki, sözleşmeler üzerine yapılan çalışmalar henüz yolun başındadır ve daha yapılması gereken birçok çalışma bulunmaktadır.

BÖLÜM 2

KAMU ÖZEL SEKTÖR ORTAKLIĞI MODELİNDE RİSK, GELİR VE FİNANSMAN YAPILARI

1. KAMU ÖZEL SEKTÖR ORTAKLIĞI MODELİNDE SORUMLULUK VE RİSK PAYLAŞIMI

Kamu Özel Sektör Ortaklığı projelerinin gelişmesinin arkasında, sonucu kazan-kazan hedefi olan ve tarafların başarılı sonuçlara ulaşmayı bekledikleri bir durum söz konusudur. Bu işbirliklerinde, taraflar birbirlerinin geçmişteki durumlarını, güçlü yanlarını ve güçsüz yanlarını iyi anlamaları durumunda sonuçlar daha başarılı olmaktadır. Bir tarafta kamu, bütün projenin baştan sona sıkı ve yakın bir kontrol altında olması gerektiğine inanırken, diğer tarafta özel sektör, işini yürütebilecek en uygun ortamı aramaktadır (Engel, Fischer, Galeovic, 1997,s. 68).

Ancak sorun kamunun yaklaşımının özel sektör tarafından “hoşgörüsüz bir engelleme ortamı oluşturmuş” gibi algılanmasıdır. Hurst (1994, s. 35), İngiltere gibi gelişmiş ülkelerde dahi, tasarla ve inşa et projelerinin yapımı sırasında karmaşık kontrol prosedürlerinin uygulandığını ifade etmektedir.

Benzer şekilde, İngiltere’de hapishane inşası sürecinde “Finansman Girişim Programı” çerçevesinde de aynı süreçle karşılaşmıştır. Özelleştirilmiş altyapı geliştiren firmalar için ideal olan, kamu adına, fiyatların yalnızca kendi taraflarından belirlendiği ve hizmetleri sunabildikleri bir piyasanın var olmasıdır. Devletten bekledikleri ise sadece kontrol mekanizmasını içletmeleridir. Ancak, geçmiş deneyimler göstermektedir ki; “bırakınız yapsınlar” yaklaşımı gerçekte çok da iyi işlememektedir.

En mantıklı gözükten durum ise, projenin bazı kısımlarında kontrol sürecinden yönetimin kamuya geçmesi veya belli aralıklarla sözleşmede kamunun idaresinin yer alacağını vurgulanmasıdır. Ayrıca, gerekli hallerde bazı temel kamu hizmetleri için kamunun yönetim ve hizmetin yürütülmesini kendi uhdesine alabileceğinin ihalede bulunmasıdır.

Elbette, bu maddelerin işin başında yer alması, risk düzeyini artırmakta, bu da maliyetleri artırdığı için kullanıcıya hizmet daha pahalı ulaşmaktadır. Kamu bu noktada çok önemli bir paradoks ile karşı karşıya kalmaktadır. Bu durum üstlenicinin işi uygulamasında ve sorumluluklarını yerini getirme konusunda bir başarısızlığını öngörmektedir. Bu endişe gerçek olabilir, ancak işin başlangıcında ciddi bir olumsuzluğu da beraberinde getirmektedir.

Bu durum, iki taraf için de iyi bir başlangıç anlamına gelmemektedir. Bir taraf finansal açıdan zarar görürken, diğer taraf ise operasyonel açıdan kötü bir konuma düşmektedir. Finansal başarısızlık veya uygulama başarısızlığı, sonuç ne olursa olsun, kamu tarafından ihalenin erken bir aşamada sonlandırılmasına neden olacaktır. Şüphesiz bu durum, kamudan, özel sektöre, hatta hizmetin kullanıcısı vatandaşa kadar tüm taraflar için olumsuz bir sonuç doğuracaktır.

Hizmetin kamu tarafından bizzat yürütülmesi genellikle kamunun kaçındığı bir durumdur ve ilk aşamada özelleştirmenin ana sebeplerinden birisini oluşturmaktadır. Smith ve Walker (1994) bu başarı için gerekli olan üst düzey faktörleri yap-işlet-devret modelinde yer alan tarafların hedeflerine ulaşmalarında başarı için gerekli olduğunu dile getirmektedirler. Bu faktörler şöyledir.

- İşbirliğinin doğası gereği, taraflar, karşılıklı ve bireysel hedeflerini ortak bir anlaşma çerçevesinde kazan-kazan sonucu ile bitirmeyi arzu etmelidir. Bu amaçlar, açık, gerçekçi ve ulaşılabilir olmalıdır.
- Karmaşık bir yap-işlet-devret modeli, proje için savaştacak güçlü, ısrarcı, takipçi bir proje liderine ihtiyaç duymaktadır.
- Yeterli ve açık bilgiler, ihale ve operasyon sürecine ilişkin risk değerlendirme, riskin yer aldığı aşamalar kim tarafından daha iyi kontrol edilecekse onun tarafından sorumluluğu üstlenilmelidir.
- Proje bütçesinin dürüst ve açık bir şekilde hesaplanması, ihale süresini de içermesi, risklerin ve daha önceden belirtilmiş, belirsizliklerin gelir ve giderler üzerindeki muhtemel etkisini ve değerlendirmesini dikkate almak gerekmektedir.
- İnşa aşaması için en doğru ihale metodunun seçilmesi önemlidir.

Bütün bu faktörler, deneyim ve tecrübeler açıkça göstermektedir ki; kamu sadece düzenleyici fonksiyonu icra etmeye başladığında sorunlar çözülmemekte hatta daha da büyümektedir. Yatırımcının kendini iyi hissetmesi, projeye fon aktarmaya devam etmesi için, kamunun da projenin bir ortağı olması daha büyük bir etki yapmaktadır. Yapım ve işletim aşamasında karın bölüşümü iki tarafında lehine sonuçlar doğurmaktadır. Bu noktada soru şu şekilde sorulmaktadır: Hangi düzeyde ortaklık gerçekleşmeli ve nasıl yürütülmelidir?

Aynı zamanda, ortaklıklar tesis edilirken kamu tarafında yetkili otoritenin değişimin ihtimalinin yüksek olabileceği hatırd tutulmalıdır. Kısa dönemli bir hükümet, sözleşmede bir değişikliğe gidebilir ve kendisinden sonra gelen otorite, bir öncekinin son verdiği durumlara devam etmek isteyebilir. Hindistan’da Dabhol Enerji Projesi ve Tayland’daki İkinci Kat Ekspres Yolu Projeleri bu duruma güzel örnekler olarak literatüre geçmişlerdir.

Bu noktada detaylı, dikkatli ve çok açık felsefi bir tanımlamanın gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Kamu ve özel sektör ortaklarının birlikte hedeflerini belirleyecekleri, bir ekip gibi mi hareket edecekleri ve proje sonunda ortaya çıkacak hizmete dönük olarak, “ticari kullanıcılar ve hizmet sağlayıcılar” veya “klasik kullanıcılar ve tedarikçiler” olarak mı kendilerini konumlandıracakları önemlidir.

İhale sonuçlanıp imza atıldıktan sonra, yapım ve işletim aşamalarında kamunun daha fazla kendini göstermek, sorumluluk almak ve aktif bir ortak rolünü üstlenmesi gerekmektedir. Bu durum göstermektedir ki; kamunun projenin içerisinde yer alması, katkı yapması projelerin başarısı için oldukça önem arz etmektedir.

1.1. Proje Öncesi Ortaklıkların Kurulması

Crowley ve Karim, (1995, s. 11,) “ortaklığı” kurumlar arasındaki çatışmanın çözümü olarak nitelendirmektedir. Ayrıca işbirliğini, projelerin başarısının önünde bir engel olarak gördüğü sorunların giderilmesi olarak tespit etmektedir. Bazı özel sektör temsilcilerinde, kurumsal engellerle karşılaşmaktadır. Bu engeller, kavramsal olarak, firmaların esnek ve geçirgen olmamalarından kaynaklanmaktadır. Kamu kurum ve kuruluşları ise, doğal olarak bu konuda daha sıkı ve katıdırlar. Taraflar kendi

menfaatlerini, ortaklıklar aşamasında projenin başarısı için değiştirmek zorundadırlar. Genellikle kamu kuruluşunun yapılarını değiştirmek çok kolay değildir, davranış modelleri, yaklaşımları ve alışılmış hiyerarşik yapı kişisel girişimleri olumsuz etkilemektedir. Tarafların bir ticari ilişki kuracakları ortaklık aşamasında, bahsedilen bu sorunların giderilmesi esastır.

Ortaklık yaklaşımı genellikle yazılı bir ortaklık anlaşmasına dayanmaktadır. Bu bir ihale sözleşmesi değil, aksine projeyi doğrudan yürütecek olan tarafların sorumluluk ve görevlerinin belirlendiği bir anlaşma niteliğindedir. Anlaşmanın açıkça ilan edilmesi ve sorunların çözümüne ilişkin olarak temel noktaların belirlenmesi anlamına gelir. Bu anlaşma tarafları bağlamaktadır. Temel olarak ortaklıklar şu hedefler çerçevesinde buluşmaktadırlar (Karim, 1995, s.11)

- Yüksek kaliteli bir Kamu Özel Sektör Ortaklığı projesi yürütmek
- Tüm program hedeflerine ulaşmak
- Etkili bir takım çalışması sağlamak
- Etkin bir iletişim sistemini işletmek
- Zamanında ve geliştirilebilir bir şekilde sorunları alt düzeyde çözmek
- Tüm çevresel hedeflere ulaşmak

1.2. Projenin Operasyon Süreci

Projenin operasyon safhası, kamunun sunulacak hizmetin ihaleye çıkılması ardından işlemlerin tamamlanması ve ihale sürecinin sonuçlanması ile başlamaktadır. Karın paylaşılması ve fiyatların belirlenmesi konularını içeren anlaşmaların bulunduğu birçok projede kontrol mekanizması ve denetleme rolü de tespit edilmektedir.

Örneğin, hizmet yönetimi sözleşmelerinde birçok paralel durum bulunmaktadır. Ücretli otoyol projelerinin yönetimi, hastane, hapisane, tren yolu işletimi gibi projelerden çok farklı değildir. Smith (1995, s.13) hizmet yönetim sözleşmeleri için üç seçeneği ortaya koymaktadır:

- Yönetim ve hizmeti veren özel sektörle, kapsayıcı ve bütüncül bir hizmet yönetim sözleşmesi imzalamak. Bu modelde, özel sektör, sözleşmede yer

alan ve daha önce mutabık kalınan tüm yönetim, hizmet ve diğer imkanları sağlamaya ilişkin tüm sorumluluğu almaktadır.

- İkinci seçenekte özel sektör, projeyi asıl sahiplenicinin altında taşeron olarak görev almaktadır.
- Üçüncü seçenekte ise, özel sektörle birlikte tüm kar ve zararların paylaşıldığı bir ortaklık kurulabilmektedir. Her kurum karşı tarafa güven duyar, açık davranır ve sık sık ortaklık süresince açık hesap birbirlerine bilgi verirler.

İlk seçenekteki ortaklık yapısında, özel sektör hizmeti yürütmekle sorumlu olduğu işleri sözleşme kapsamında belirler. Fakat bu modelin birçok eksik yanı bulunmaktadır. Şüphesiz en önemlisi, özel sektörün üstüne düşen sorumlulukları eksiksiz olarak yerine getirip getirmediğinin kontrol edilmesini sağlayacak bir mekanizmanın kamu tarafından kurulmuş olması gerekir. Genellikle bu modelde kamunun kontrol süreci özel sektörü olumsuz etkilemekte ve altyapının inşası sırasında taraflar arasında çatışma doğurmaktadır.

Üçüncü seçenekte kurulan ortaklıklar ise, ideal bir ortak girişime en yakın olan sistemdir. Taraflar kar ve zararı paylaşmaktadırlar. Kamu ve özel sektör ortaklığı sadece hizmetlerin sunumunda birlikte çalışmamakta aynı zamanda kar ortaklığı da yapmaktadırlar. Söz konusu modelin uygulanmasına karar verildiği andan itibaren geleneksel kamu düşünce tarzı ve yaklaşımının değişmesi gerektiğini vurgulanmaktadır. (Smith, 1995, s.17) Bu değişim, iş dünyası kültürünün taleplerinin kamu çalışanları tarafından anlaşılabilmesi için gereklidir. Bunu kabul etmek sadece kar için gerekli bir yaklaşım değil, projeye ilişkin kararların alınması ve kontrol yönetiminin sağlanması için gereklidir.

1.3. Sorumlulukların Paylaşımı

Tablo 1.11’de, özel sektör gelirlerinin kullanıcı fiyatları tarafından sağlandığı alan yatay düzlemde, kamu özel sektör arasındaki sorumluluk dağılımı ise dikey düzlemde gösterilmiştir. İki kriterin kombinasyonu sekiz alana bölünmüştür. Şeklin üst kısmında yer alan ilk 4 alan, özel sektörün finanse ettiği ve yönettiği özel sektör

girişimlerini göstermektedir. Bu model tüm dünyada yaygınlaşan yeni altyapı yatırımlarının çözüm modelidir. Orta alan (Alan V ve VI), özel sektörün hizmetlerin sunumu ile sınırlı olan özel sektör girişimlerini göstermektedir. Alt kısım (Alan VII ve VIII) özel sektörün sadece yönettiği bölümleri göstermektedir.

Tablo 2.1
Altyapı Yatırımlarında Sorumluluk Paylaşımı

Özel Sektörün Yönettiği, Sahip Olduğu ve Finanse Ettiği Altyapı Yatırımları	ALAN I	ALAN II
Özel Sektörün Yönettiği, ve Finanse Ettiği, Kamunun Sahip Olduğu Altyapı Yatırımları	ALAN III	ALAN IV
Özel Sektörün Sahip Olduğu ve Finanse Ettiği, Kamunun Yönettiği Altyapı Yatırımları	ALAN V	ALAN VI
Özel Sektörün Yönettiği Kamunun Sahip Olduğu ve Finanse Ettiği, Altyapı Yatırımları	ALAN VII	ALAN VIII
<i>Özel sektör Gelirlerinin Kaynakları</i>	Son Kullanıcıdan Sağlanan Özel Sektör Geliri	Kamudan Sağlanan Özel Sektör Geliri

Kaynak: Beato, Vives, 1996, s. 7

Özel Sektörün Yönettiği, Sahip Olduğu ve Finanse Ettiği Altyapı Yatırımları: Üstlenici firma, herhangi bir özel sektörün kendi üretimini yapması gibi, tüm aşamalardan sorumludur ve benzer haklara sahiptir. Arjantin ve Şili'deki birçok enerji üretim merkezleri bu şekilde faaliyet göstermektedir (Dutz M., Harris C., Dhingra I., Shugart C., 2006, s. 19). Kamu ise, sadece firmalar ve son kullanıcılar arasındaki ilişkiyi düzenlemektedir.

Özel Sektörün Yönettiği ve Finanse Ettiği, Kamunun Sahip Olduğu Altyapı Yatırımları: Özel sektör hizmetleri belli bir zaman dilimi için yönetmekte ve uygulamaktadır. Süre sonunda bu hizmetler ya kamunun kendisine veya bir başka özel sektöre devredilmektedir. Bu tip uygulamalar genellikle monopol oluşturabilecek hizmetlerde görülmektedir. İlk durumda, mevcut varlıklar kamu tarafından finanse edilmektedir ancak yeni yatırımlar özel sektör tarafından yapılacaktır (içme suyu ve

kanalizasyonda sıklıkla görülür). İkinci aşamada, bütün yatırımlar özel sektör tarafından yapılır, zira bunlar özelleştirme kapsamında satın alınmıştır, veya düzenlemeden önce hiçbir altyapı hizmeti yoktur.²

Özel Sektörün Sahip Olduğu ve Finanse Ettiği Kamunun Yönettiği Altyapı Yatırımları: Bu durum daha az görünen bir yapıdır. Bazı termo- elektrik üretim merkezlerinde örneği vardır. Bu uygulamada, özel sektör operasyonel etkinliğe katkı sağlayamaz. Mali sorumluluğu sınırlıdır ve çoğu zaman altyapı yatırımlarının inşasında uygulanır.

Özel Sektörün Yönettiği, Kamunun Sahip Olduğu ve Finanse Ettiği Altyapı Yatırımları: Özel sektör kamunun sahip olduğu varlıkların hepsini yönetebilir. Bu durumda, kamu ve özel sektör arasında bir yönetim sözleşmesi yapılır. Hizmetlerin ticari kısımlarını özel sektör yapmaktadır: faturalandırma, toplama, veya müşteri hizmetleri gibi.

1.3.1. Kamu İdaresine Yüklenen Görev ve Roller

Kamu Özel Sektör Ortaklığı projeleri somut olarak birçok alanda uygulanmakla birlikte, ağırlıklı olarak; daha çok İngiltere, Avustralya, Kanada ve Güney Afrika'da görülmektedir Kamu idaresi bir sözleşme karşılığı hizmeti özel bir girişimciden satın almakta ve sözleşme süresince projenin içinde yer almaya devam etmektedir. Projenin esas sahibi kamu olmamakla birlikte, ilgili hizmetlerin sunumunu planlamakta, kontrol ve teftiş etmektedir. Kamu perspektifinden modelin temel özelliklerini ele alacak olursak (Grimsey, Lewis 2007, s.33);

- Kamu sağlanacak hizmeti uzun dönemli olarak belirleyicidir ve hizmete ilişkin performans kriterlerini koyar. *Ödeme mekanizması* sözleşmede belirlenen performans standartlarına göre işletilir,
- Uzun vadeli olarak tasarlanan hizmet sunum kalitesi özel sektör tarafından verilir, varlıklar ve yönetim özel sektöre ait olurken, risk en uygun biçimde taraflarca bölüşülür,

² Greenfield: Yatırımcının kendi ülkesi dışında bir ülkede yeni bir tesis kurma biçiminde fiziki sermaye stoğuna yaptığı katkı, diğer bir deyişle sabit sermaye yatırımı biçimindeki bir doğrudan yabancı sermaye yatırımı türü.

- Kamu idaresi, yapım evresinde hiçbir finansal destekte bulunmaz ve süre uzatma ve gecikme maliyetleri riskine katlanmaz,
- Kamu idaresi hizmeti sunumu için gerekli varlıkların ve ihtiyaç duyulan kaynakların kontrolünü özel sektöre devreder.

Bu özellikler modele, iyi bir proje yönetim çerçevesinde risk yönetimi ve sonuç odaklılık imkanı vermektedir. Tablo 1.12’de detaylı olarak incelendiği gibi, klasik kamu ihale sisteminden Kamu Özel Sektör Ortaklığı modeline geçişte birçok değişimle karşılaşmakta ve kamuya yeni roller yüklenmektedir. Sözleşme ilişkisinin yöneticisi olarak, kamu kurumu sözleşme yapılmasına izin verir, bu durum aynı zamanda kamuya imtiyaz sahibi olma görevi yüklemektedir.

Kamu altyapı yatırım ihtiyaçlarını belirleyerek bir koordinatör görevini üstlenir. Projenin gerçekleştirileceği yerin, arsanın teminini sağlamak, talebi optimum düzeyde tutmak gibi destekleri ile fon sağlayıcı rolünü üstlenir. Performans sonuçlarını ve hizmet standartlarını belirleyerek aynı zamanda bir müşteri gibi davranır. İhale sürecini planlayarak bir proje yöneticisi görevini ifa eder. Yapım ve hizmet süreçlerini kontrol ederek denetim görevini yerine getirir. Şartname ve uygunluğunu kontrol ederek gözetmenlik şapkasını giyer. Sözleşme yöneticisi olarak finansal ve iş süreçlerini gözlemler. Projenin çevreyle ilişkisini değerlendirerek çevrenin korunmasına yardımcı olur ve son olarak projenin sosyal amaçlara uygunluğunu, kamunun beklenen hedeflere erişimini sağlayarak kamu menfaatlerini gözetken kamu temsilcisi olarak üstüne düşen görevler bütününe yerine getirir.

Tablo 2.2.
Kamu Özel Sektör Ortaklığı Projelerinde Kamunun Değişen Rolü

Safha	Ana Görev	Devletin Rolü
Hizmet ihtiyacını belirleme	Hizmet ihtiyacını tanımlama Sonuçların belirlenmesi Yeni fikirlere izin verme	Alım Yapan Koordinatör
Değerlendirme	Tüm alternatifleri inceleme (yeniden düzenleme, yeni bir yatırım yapma, yenileme) Riskler ve diğer etkiler gibi Tüm finansal sonuçları değerlendirme	Koordinatör Çevre koruyucu, Kamu menfaatini koruyucu
İş Durumu	Risk ve maliyet belirleme Kar-maliyet analizi, Fon tedariki ve proje değerlendirmesi	Koordinatör Finansman sağlayıcı
Proje Geliştirme	Proje kaynaklarını toplama,(danışma kurulu, proje yöneticisi, denetleyici, ihale ekibi) Proje planı oluşturma	Proje yöneticisi
Sözleşme Süreci	İhaleye çıkış sürecinin hazırlanması ve davete çıkma Cevapları değerlendirme ve kısa listenin oluşturulması Proje özetinin yayınlanması İhale tekliflerinin değerlendirilmesi	İmtiyaz sahibi
Projeyi sonlanması ve Gözden Geçirme	Değer tespitinin belirlenmesi Uygulanacak politikanın kabulü	Koordinatör Menfaat koruyucu
Son müzakere	Müzakere çerçevesi ve takımının oluşturulması Vaatlerin gözden geçirilmesi Sözleşmenin yürütülmesi Mali kapatma	İmtiyaz sahibi, Finansman sahibi
Sözleşme Yönetimi	Sözleşme takımını çalıştırma Yönetim sorumluluklarını belirleme Proje yürütme Hizmet sunumunu kontrol etme Sözleşmeleri birleştirme	Müfettiş, Gözetmen, Sözleşme yöneticisi

Kaynak: Grimsey, Lewis, 2005, s. 15

Projeye dahil olan kamu idaresi, projenin tasarlanmasında, projenin geliştirilmesine, hayata geçirilmesine, yapım sürecine ve en son uygulama sürecine

kadar her alanda farklı bir görev üstlenmektedir. Bütün bu görevler projenin sorunsuz işlenmesi, zamanında bitmesi, riskin doğru paylaşılması, finansal sıkıntı yaşanmaması ve özellikle hizmeti sunacak altyapının kullanıcıya sorunsuz olarak ulaşması için son derece önemli görevlerdir. Klasik anlayışın çok ötesinde kamunun rolü, ihale değerlendirmesi ve kazananın belirlenmesi ile son bulmamakta, diğer bir ifadeyle asıl görevi ihale sürecinin tamamlanmasıyla başlamaktadır. İki model arasındaki temel farkı belirtirken dile getirildiği üzere, modelle birlikte kamu için yeni bir iş süreci de başlamış olmaktadır. Bu model uygulaması ile yürütülecek olan hizmetin başarıya ulaşması, sürdürülebilir bir kalitede devam etmesi için kamunun iyi bir sözleşme yönetim sürecini yürütmesi gerekmektedir.

1.3.2. Özel Sektöre Yüklenen Görev ve Roller

Altyapı hizmetlerinin sunumunda, özel sektör katılımı için hükümetin karar vermesi ve kullanıcıyla üreticiler arasında dengeleyici mekanizmaları kurması gerekmektedir. Bugüne kadar birçok kurumsal yapılanma öngörülmüştür. Seçenekler, ülkelerin yasal çerçevelerinden finansal kaynaklarına kadar ve makro ekonomik düzenlemelerinden arz talep karakter yapılarına kadar değişmektedir.

Her bir kurum, hizmetin sunumuna ilişkin olarak çok farklı avantaj ve dezavantajlara sahiptir. Kamunun üstlenmesi gerekenlerle, özel sektörün üstlenmesi gerekenler birbirinden tamamen ayrı süreçlerdir. Bu noktada, riskin paylaşımı bölümünde değinileceği üzere, önemli olan husus, görevleri de, sorumlulukları da, riski de en iyi üstlenebilecek tarafa aktarmayı sorunsuz bir şekilde başarabilmektir. Kamu Özel Sektör Ortaklığı projelerinin başarısının altında yatan da bu önemli noktadaki hassasiyetin uygulanabilmesidir. Ayrıca, projenin uygulama sürecinde de bu ayrımlara riayet edilmesi konusunda tarafların hassasiyetlerine devam etmesidir.

Sorumluluklar ve haklar konusu altyapı yatırımlarına ilişkin varlıklar için kamu ve özel sektör arasında birçok farklı şekilde belirlenebilir. Sorumlulukların bölüşümü konusunda şu sorulara cevap aranmaktadır:

- Projedeki yapıların sahibi kim?
- Projeyi yöneten kim?

- Proje finansmanını sağlayan kim?

Bir proje, ekonomik ömrü boyunca çeşitli risklere maruz kalabilir. Genel olarak projenin ekonomik ömrü boyunca maruz kaldığı risklere göre, proje tasarım ve geliştirme safhası, inşaat safhası ve işletim safhası olmak üzere üç ana kısımda incelenebilir. Projenin ekonomik ömrü boyunca geçireceği proje tasarım ve geliştirme, inşaat ve işletim safhalarının her birinde farklı riskler ortaya çıkmaktadır. Projenin tasarım ve geliştirme safhasında, projenin fizibilite çalışmasının da yer aldığı bir fayda-maliyet analizi yapılır. Bu analizde projenin maruz kalabileceği riskler, inşaat maliyetleri, operasyon maliyetleri, tamir-bakım-onarım maliyetleri, projede kullanılacak taşıma araçları maliyetleri (gemi, uçak, tren), kamulaştırma maliyetleri, projenin işletmeye alınma süresi, projenin ekonomik ömrü, projeden beklenen dolaylı ve doğrudan gelirler, proje ile ilgili vergiler ve muafiyetler hesaplanarak analize dahil edilmelidir. Tüm nakit akışlarının hesaplanmasının ardından projenin kabul edilebilmesi için özel sektör ortağının en azından projeye koyduğu sermayenin fırsat maliyetini kazanabilmesi gerekir (Londsdale, 2005, s. 15).

Bu noktada, söz konusu altyapı yatırımının finansman beklentisi olarak yola çıkılan ortaklık girişiminde bunun çok ötesinde bir beklentiler dizisi özel sektöre yüklenmektedir. Bunların başında da, özel sektörün sahip olduğu pazar ve piyasa etkinliğini projeye yansıtmasıdır. Yukarıda incelediğimiz gibi, bu süreç kamu personelinin de gelişime katkı sağlayan oldukça önemli bir aşamadır. Yanı sıra, teknolojiye çok daha adapte şansı olan özel sektörün, proje boyunca bu konuda ciddi bir katkı yapması beklenmektedir. Gelişen hizmet süreçlerine ve beklentilerine cevap verecek bir teknolojik altyapıyı sürekli olarak özel sektör sunabilmelidir.

1.3.3. Risklerin Paylaşımı

Kamu zel Sektör Ortaklığı modeli uygulamalarında, özel sektör gelirlerinin son kullanııcıdan alındığı durumlarda, altyapı hizmetlerinin sunumu ile ilgili olarak piyasada genellikle tekel olmaları özelliği sebebiyle özel sektör yasal risklerle karşı karşıya kalmaktadır. Yatırımcılar ise bu durumdan kaçınmak istemektedirler. Bu noktada, otorite baştan bu durumu engellemek ve piyasayı rekabete amak isteyebilir.

İyi bir düzenleme kurumu, yasal riskleri ortadan kaldıracıdır. Genellikle bağımsızlık seviyesi farklı olmakla birlikte düzenleme kurumları merkezi otoritenin bir kurumudur. Altyapı yatırımlarının gerek proje sürecini, gerek sözleşme sürecini, gerekse uygulama sürecini hayata geçirirken kamu kesimi ve özel sektör için ayrı ayrı risklerden kaçınma modelleri mevcuttur. Aşağıda farklı senaryolarda tarafların risklerden kaçınmalarına ilişkin bazı durumlar verilmiştir:

- Altyapı hizmeti tüm ülkeyi ilgilendiren konularda ise (telefon, enerji, büyük otoyollar), yatırımcının kazancı son kullanıcıdan sağlanacaksa ve bu yatırımcı iyi bir markaya sahipse düzenleyici risklerden kaçınmak daha kolaydır. Firmanın marka gücü, kalitesi düzenleyici kurum üyelerinin son kullanıcı ve firma arasındaki dengeyi sağlamalarını kolaylaştırmaktadır. Fiyatlar ülke genelinde belirleniyorsa, yerel yönetimler düzenleyici kurumun kararını reddedemezler.
- Sunulan hizmet yerel düzeyde ise (su, elektrik dağıtımı) merkezi düzenleme kurumu çok etkili ve faydalı olmayabilir. Merkezi hükümet ve yerel otorite arasında genelde çatışma meydana gelmektedir. Kısacası, yerel düzeyi etkileyen altyapı hizmetleri konusunda merkezi bir düzenleyici kurumun kararı ve varlığı uygun değildir.
- Piyasanın güven duyduğu yatırımcı firmalar genellikle düzenleyici kurumlara pek fazla itibar etmemekte ve güvenmemektedirler. Zira, gelişmekte olan ülke piyasalarında kurallar oldukça nettir ve merkezi otoritenin kararını ve ayrımcılığını zayıflatmaktadır. Yatırımcılar genellikle mahkemelere güvenmektedirler. Ancak gelişmekte olan ülkelerde düzenleyici kurumların kararları zamanla kabul görecektir.

Gelişmekte olan ülkelerin birçoğunda yatırımcılar politik risklere karşı sigorta istemektedirler, ancak bu durumun gerçek dünyada pek bir karşılığı yoktur. Ancak var olan sigorta sistemleri kur farkı, savaş, kamulaştırma gibi riskleri kapsamaktadır. Hizmeti alan kurumlar, gelişmiş ülkelerde sigortayı sağlayanlar olmaktadır. Dünya Bankası'na bağlı, Çok Taraflı Yatırım Garanti Ajansı (MIGA), politik riskleri garanti

altına alırken genellikle düzenleyici riskleri kapsamı içinde tutmamaktadır. Bu veriler ışığında şu maddeler ön plana çıkmaktadır. (Rao, 2006, s.45)

- Özel sektör gelirlerinin son kullanıcıdan sağlandığı durumları kapsayan Kamu Özel Sektör Ortaklığı uygulamalarında; kamu bütçe giderleri ve hizmette etkinlik konuları açısından özel sektörün sahip olduğu, finanse ettiği ve yönettiği uygulamalar daha faydalı olmaktadır. Ancak diğer şartlar da uygun olursa alternatif uygulamalar da tercih edilebilir.
- Gelirlerin kamudan sağlandığı durumlarda ise etkinlik ve mali açıdan kamuya getirdiği yükler dikkate alınmalıdır. Bu tip düzenlemeler genellikle kamu harcamalarını artırmakta ve etkinliği zayıflatmaktadır. Yatırımcılar kamunun ödememe riskiyle karşılaşmamak için bu modelden uzak durabilirler.

Sonuçta iki hatırlatmada bulunmakta fayda vardır. Bunlardan ilki; uzun soluklu bir birliktelik için Kamu Özel Sektör Ortaklığı uygulamalarında sosyal kabul oldukça önemlidir. Bu uygulamanın kabul edilebilirliği etkinliğe ve kamuya getireceği mali baskıya bağlıdır. İkinci olarak, gerçekte Kamu Özel Sektör Ortaklığı uygulamaları oldukça karmaşıktır. Her bir altyapı yatırımı ve her ülke için tüm şartlar değişmekte ve en uygun olan sistem kendine has özellikler içermektedir. Bu sebeple her bir vaka kendi içinde incelenmeli ve genellemelerden kaçınılmalıdır.

2. PROJE GELİR KAYNAKLARI

Bir projenin gelir kaynaklarını ilgilendiren temel hususlar şu şekilde sınıflandırılmaktadır. (Beato, Vives, 1996,s.7)

- Tüketici taleplerine cevap verebilmek için maliyet ve hizmet kalitesini düzenleyen devlet teşvikleri
- Kamu harcamalarının süresi ve miktarı
- Gelir toplanmasına ilişkin beklenen risklerin planlanması
- Projenin kendi gelir kalemlerinin oluşturulması

Özetle, bir Kamu Özel Sektör Ortaklığı modelinde, özel sektörün gelirleri; tüketici kullanımından, kamu kaynaklarından veya aynı anda her ikisinden sağlanabilir.

2.1. Son Kullanıcıdan Sağlanan Gelirler

Proje hayata geçtikten sonra, son kullanıcıdan, yani tüketicilerden, gelir sağlanıyorsa, bu gelir kalemi hizmet bedeli ve miktarı ile ölçülmektedir. Piyasa tüketim miktarı, tüketicinin fiyata, tercihlerine, hizmet kalitesine, diğer benzer hizmetlere kıyaslanmasına göre belirlenebilmektedir. Ancak, firmanın gelirleri aynı zamanda hizmetlerin fiyatı veya kullanıcı ödentileri olabilir. Fiyatlar firma tarafından bağımsız olarak belirleneceği gibi, yönetmeliklerle de belirlenebilir. Bu durum genelde çift yönlü bir ayarlamaya gereksinim duymaktadır. Bu çift yönlü düzenlemenin bir tarafını kamu oluşturmaktadır. Kamu verilecek hizmete ilişkin uygun bir bedel planlamak zorundadır. Zira, normalden fazla bir ücretle sunulacak hizmet, politik açıdan hükümetlere eleştiri getirecek ve projeden beklenen “sosyal fayda” kamu için gerçekleşmeyecektir. Bu sebeple, kamu genelde fiyatlamaya ilişkin çalışmaları proje neticelenmeden raporlama yapmak kaydıyla, ya da ücretlemeyi optimum bir seviyede tutmak için hukuki bir altlık oluşturma yoluna başvurmaktadır.

Diğer yön ise, özel sektör perspektifinden düzenlemelerin gerekliliği olarak düşünülmektedir. Özel sektör, projenin başından beri yatırımı yapan, finansman sağlayan ve finansal riski büyük ölçüde üstlenen taraftır. Gerek yönetmeliklerle, gerekse sosyal bir takım gereksinimlerle fiyatların yatırım maliyetlerini optimum bir sürede karşılmasına izin verilmeyecek bir durumda kendisini bulmayı istememektedir. Bu gerçeklerden hareketle, özel sektör hizmetin sunum karakteristiğine, karmaşıklığına, maliyet tablolarına göre uygun bir fiyatlamayı kendisi belirlemek ister. Bu durumlarda kamu yıllık artışları ve kullanım ücretleri konusundaki zam oranlarını sınırlandırabilmekte veya yönetmelikle belirleyebilmektedir.

Kamunun fiyat belirlemesi durumunda ise, özel sektör finansal hesaplamalarına uygun bir garanti verilmesini isteyecektir. Kamunun teşviki anlamına gelecek bu hususun hesaplanması da beraberinde bir dizi zorluğu getirecektir. Garanti süresinin, miktarının ve ödeme şekillerinin belirlenmesinin şeffaf, hesap verebilir ve

kontrol edilebilir olması gerekmektedir. İleride özel sektörün, kamu tarafından siyasal açılardan desteklenmiş olması eleştirilerine maruz kalmaması son derece önemlidir. Hizmet kalitesinin sabit bir düzeyde sürekli kalması için özel sektörün bu teşvik sistemine ihtiyacı vardır. Bazı durumlarda sabit ödeme ile destek sağlanacağı gibi, hizmetin kullanılmasını artıracak bir dizi önlemin kamu tarafından alınması da beklenebilir. Projenin finansının sağlanması, projeye ilişkin gelirlerin sürekliliği açılarından “riskin paylaşımı” son derece önemlidir. Bu sürecin verimliliği ve etkinliği proje maliyetini dolaylı olarak etkileyecek önemli bir konu olarak hesaba katılmalıdır.

Aynı zamanda, birçok ülkede örneğin cep telefonu kullanım tarifelerini belirleme konusunda birçok firma bağımsız hareket etmektedir, ancak elektrik fiyatlarını hükümetler belirlemekte veya yönlendirmektedir. Fiyatlar piyasa ekonomisi içerisinde belirlendiğinde, projeler sadece ticari riskleri içermektedir; ne var ki eğer yönetmelik ve kurallar fiyatları belirliyorsa, firmaların gelirleri otoritenin kararlarına göre de değişiklik gösterecektir. Bunlar, yukarıda da dile getirildiği gibi düzenleyici riskleri içermektedir.

Kamu otoritelerine göre gelirdeki değişiklik ihtimalleri, kullanıcı fiyatlarıyla ilgili düzenlemelere bağlıdır ve bu yasal riskleri taşımaktadır. Yasal riskler ve ticari riskler arasında 3 temel fark bulunmaktadır: (Vives, 1996, s.14)

- Ticari risk, birçok ekonomik aktörün kararına göre şekillenir, fakat yasal risklerde önemli olan düzenlemeyi yapan otoritenin kararıdır. Burada otoritenin seçimi ayrımcı veya seçenekler içinden en iyisi olmayabilir.
- Yöneticiler ticari riskleri öngörebilir ve yönetebilirler. Fakat yasal ve düzenleyici risklerde böyle bir standart söz konusu değildir. Elbette yöneticiler, bu tip riskleri lobi ve ikili ilişkilerle çözebilirler ancak yatırımcılar bu şeklin uygulanmasını istememektedirler.
- Son olarak ticari riskler birçok yönlendirmenin sürekli bir değişiminin sonucudur. Yasal ve düzenleyici riskler ise sıradan şokların sonuçlarıdır.

Tüm gelirlerin son kullanıcıdan sağlandığı düzenlemelerle ilgili olarak da akılda tutulması gereken 3 önemli nokta vardır: (Boussbaine, 2008, s.91)

- Gelir sağlayıcıları sözleşmede yer alan yasal bir taraftır.
- Son kullanıcıdan gelir toplamak bazen zor olabilir, bu sebeple operatörler ödemeler için kişileri sürekli kontrol etmeli, hizmetin sunumunu durdurmak gibi önlemleri almaya yönelik mekanizmaları geliştirmelidirler.
- Firmaların kararları genellikle hizmet sunumu için iç maliyetleri en aza indirme yönünde olmaktadır, ancak nihai fiyat ve miktar sosyal dengeler açısından uygun bir noktada olmayabilir. Bu noktada, dışsallıklar göz ardı edilmemeli, geri dönüşler ve piyasa başarısızlığı hesap edilmelidir.

2.2. Kamu Kaynaklarından Sağlanan Gelirler

Kamu kurumlarından sağlanan özel sektör gelirlerinin olduğu altyapı yatırımlarının bazılarında, firmalar hizmet çıktısını kamuya satmaktadırlar (Alıcının kamu idaresi olduğu durumlar). Bazı durumlarda ise; firma hizmeti son kullanıcıya ulaştırmakta, ancak geliri kamudan almaktadır (kamu adına, kamu hizmetinin sunumu durumlarında). Doğrudan veya dolaylı kamu ödemeleri, kamu harcaması anlamına gelmektedir ve bu durum maliye bütçesine olumsuz etki etmektedir. Böyle durumlarda hangi tip ödemenin, kamu maliyesine en az olumsuzluk oluşturduğu tespit edilmek durumundadır.

Buna ek olarak, eğer kamu doğrudan özel sektöre ödeme yapıyorsa, firma ve son kullanıcı arasındaki doğrudan bağ kaybolacaktır. Sonuç olarak, hizmet kalitesi veya beklenmeyen taleplerle ilgili sorunlara özel sektör cevap veremeyecektir. Uygulamaya yönelik iyileştirmeler özel sektör tarafından yapılamayacak ve hizmet kalitesi artmayacaktır.

Kamu tarafından sağlanan gelirlere baktığımızda, genellikle bu durum ticari riskleri de beraberinde taşımaktadır. Risk, kamunun ödeme isteği ile birebir ilişkilendirilmektedir. Ödeme başarısızlığı, genel olarak sözleşme başarısızlığı veya düzenleyicinin başarısızlığı olarak görülmektedir. Düzenleyici ve ödeme taahhüdü arasında ayırım yapılamaz, çünkü yasal zorunluluğun yerine getirilmesi hizmetin ödemesini yüklenen kurumun bütçesine bağlı değildir ve sonuçta iki tarafın da

başarısızlığından kaçınacak bir risk paylaşım mekanizması gerekmektedir. Üç sebepten dolayı özel sektör, kamu ödeme risklerini kabul etmemektedir. (Avery, 2010,s. 11)

- Özel sektör çoğu zaman kamuya kendi özel mali şartlarını ifade edememektedir.
- Genellikle kamudan hantal, verimsiz prosedürler, ödeme için talep edilmektedir.
- Kamu varlıkları sıklıkla el koyulabilecek varlıklar değildir (haciz gibi).

Proje gelirlerinin farklı elde edilmesini içeren yöntemlere baktığımızda, temel fark hizmet kullanıcılarından kaynaklanmaktadır. Gelirin elde edildiği yer nihai tüketici ve kamu idaresi olması durumu, gelirlerin toplanması riski konusunu gündeme taşımaktadır. Bu açıdan, gelir kalemleri riskin paylaşımı hususuyla doğrudan ilişkilendirilmektedir. Riskin fiyatlandırılması süreci ise Kamu Özel Sektör Ortaklığı modelinin en önemli başlıklarından olan fiyatlandırması konusunu doğrudan ilgilendirmektedir. Zira, riskin maliyeti projenin maliyetini değiştirmekte, proje maliyeti, projenin süresini, gelir elde etme modellerini, garanti taleplerindeki farklılıkları ve diğer birçok konu başlığını etkilemektedir. Bir sonraki bölümde, söz konusu fiyatlandırmanın arz ve talep yönlü olmak üzere farklı yapıları incelenecektir.

3. PROJE FİNANSMAN YAPISI VE GENEL ÇERÇEVE

Kamu Özel Sektör Ortaklığı modeli ile gerçekleştirilen projelerinin finansman çerçevesi, projelere fon oluşturma mekanizmaları ve ödeme şekilleri ile yatırımların uluslararası fon sağlayıcıları, tahvil satın alıcıları ve diğer özel şirketler tarafından nasıl fonlanabileceğini üzerine görüşlere yer verilecektir.

Farklı modellerle hayata geçirilen projeler arasında karşılaştırma yapılabilmesi açısından bir proje finansmanının nasıl sağlandığı, borç yönetimi, hisse ortaklığı modeli, asma borç modeli, finansal piyasalarla projelerin finanse edilmesi ve yeniden finansman sağlanması gibi tüm farklı yollar detaylı olarak incelenecektir. Her bir yöntemin kendine özgü karşılaştırmalı üstünlükleri bulunmaktadır. Ancak, özel sektör hangi modelde finansman sağlarsa sağlasın, Kamu Özel Sektör Ortaklığı modeli ile hayata geçirilen projelerin tamamında, kamunun gücü ve etkisi projelere bir şekilde yansıtılmalıdır. Bu

etki, garantilerin sağlanmasında, hisse ortaklığına, politik risklerin minimize edilmesinden, yatırım ortamının iyileştirilmesine kadar çok geniş bir çerçevede gerçekleşebilmektedir.

Bugün, altyapı konusu çok geniş projeleri kapsayan bir terim olarak kullanılmaktadır. Dünya Bankası sınıflandırmasına göre altyapı, enerji, telekomünikasyon, su ve kanalizasyon ve ulaştırmayı (kara, deniz, havayolu) kapsamaktadır. Sosyal ve fiziksel altyapı yatırımları devletlerin ekonomik gelişimleriyle birebir ilgilidir ve binlerce insanın refahını etkilemektedir. Altyapı yatırımları hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkeler için önemini devam ettirmektedir. Zira, gelişmekte olan ülkelerde altyapı ihtiyacı, refahın, nüfusun ve şehirleşmenin etkisiyle inanılmaz bir artış göstermektedir. Afrika kıtasında da benzer bir gelişme göze çarpmaktadır. Özellikle, Batı Afrika, Sahraltı ve Kuzey Afrika ülkelerinin temel altyapı ihtiyaçları büyük artış oranları göstererek çoğalmaktadır. Buna, Orta Afrika'nın az gelişmiş ülkelerindeki sosyal alanlardaki altyapı ihtiyaçları da eklenince Afrika'nın ciddi bir hizmete ve finansmana ihtiyacı olduğu görülmektedir.

Genellikle altyapı yatırımları, yüksek maliyetleri ve uzun dönemli geri ödemeleri içeren büyük yatırımlar olarak bilinmektedir. Aynı zamanda altyapı yatırımlarının bir diğer karakteristik özelliği de sahip olduğu dışsallıklardır. Çoğu zaman, uzun dönemde ortaya çıkması muhtemel negatif dışsallıklar ve işletme giderleri, kullanıcı vergileri hesap edilerek üstesinden gelinebilmektedir. Bu sebeple, kamu otoritesi, bu yatırımların sosyal ve ekonomik etkilerini göz önünde bulundurarak, altyapı yatırımlarını mali açıdan desteklemektedir. Ancak, gelişmekte olan birçok ülkede, toplumun ihtiyacı olan altyapı yatırımlarının kamu tarafından desteklenmesi, kamunun finans kısıtları sebebiyle yeterli düzeyde gerçekleşmemektedir. Altyapı yatırımlarının doğası gereği, yatırım maliyetleri uzun döneme yayılmakta, işletme aşamasında sorunlar yaşanmakta ve gelişmekte olan ülkelerdeki fon kısıtları sebebiyle, yatırımların bugünkü net değerini karşılayacak fonlar bulunmamaktadır (Rao, 2006, s.41).

Bugünkü net değeri³ pozitif olan yatırımlar, nakit akışlarının, projenin maliyetini geçtiği durumlar için kullanılan altyapı yatırımlarıdır. Bu durumun aksinin var olması, gelişme planları ile ilgili olarak birçok yan etki oluşturabilmektedir. Bu sebeple, özel sektörün altyapı yatırımlarına kaydırılması, bugün için hayati önem taşıyan bir konu olarak gündeme alınmaktadır. Kamu yatırımları, gerekli görülmesi halinde özel sektörün işin içine katılabileceği büyük yatırımlar haline gelmektedir.

Kamu Özel Sektör Ortaklığı modelinin uygulama alanları geliştikçe, özel sektörün bu projelere olan rağbeti de artmaya devam etmektedir. Özel sektörün, büyük ölçekli projelere talip olması, beraberinde finansman konusunu da gündeme getirmektedir. İşletmelerin iş ağlarının genişliği, iş tecrübeleri, büyük projelere dahil olarak kendi sektörlerinde bir üst seviyeye çıkmak istemeleri gibi bir dizi önemli etken görülmektedir. Bu tip altyapı yatırımları, işletmeler için bir üst seviyeye çıkmak olarak görülebilir. Üstyapıcı olan birçok firmanın altyapı yatırımlarına transfer olma isteğini bu çerçeveden ele almak yerinde olacaktır. Bu sebeplerden dolayı, özel sektör firmaları konsorsiyumlar oluşturmak suretiyle, Kamu Özel Sektör Ortaklığı projelerine dahil olmaya çalışmaktadırlar.

Diğer taraftan, bankalar, sigorta kuruluşları, büyük yatırımcılar, mevduatlarını uzun dönemli yatırımlarla değerlendirmek isteyen fon sahipleri de bu model ile hayata geçirilecek projelerle ilgilenmektedirler. Özellikle, çokuluslu önemli şirketlerin, gelişmekte olan ülkelerde dahil oldukları projelerin sayısında, son yıllarda gözle görülür bir artış yaşanmaktadır.

Tüm bu farklı gelişmeler, girişimciler için, basit borç finansmanından daha gelişmiş finansal yapılara doğru yönelmeleri için ortam oluşturmuştur. Bu gelişmelerin yanı sıra, Kamu Özel Sektör Ortaklığı projelerinin çoğu, proje finansman mekanizmaları ile finanse edilmektedir. Proje finansmanı sürecinin son yıllarda birçok ülkede giderek olgunlaştığı da görülmektedir. Proje finansmanı özetle, özel sektörün

³ Net Bugünkü Değer: Yatırımın ekonomik ömrü boyunca sağladığı getirinin bugünkü değerinden yatırım giderlerinin bugünkü değerinin düşülmesi ile elde edilen farkı ifade eder. Yani net bugünkü değer; yatırımın nakit girişlerinin bugünkü değeri ile nakit çıkışlarının bugünkü değeri arasındaki farka eşittir. $NBD = \text{Nakit girişlerinin bugünkü değeri} - \text{Nakit çıkışlarının bugünkü değeri}$

kredibilitelerini göz önünde bulunduran bir fon bulma mekanizması olarak ifade edilmektedir.

Son zamanlarda özsermaye yatırımcıları ve mali kuruluşların, büyük projelerde daha fazla rol oynamaya başlaması, ellerindeki fon gücünü uzun dönemli yatırım aracı olarak, kamu altyapı yatırımlarını görüyor olmasından kaynaklanmaktadır. Kısacası bugün, giderek daha gelişmiş finansman sağlama yapılarına eğilimler hız kazanmıştır. Bu noktada farklı finansal yapılara göz atmak yerinde olacaktır.

Bir proje sadece, elde edilecek gelirlerin yatırım maliyetinden net olarak fazla olduğu durumlarda yatırımcı çekebilmektedir. Finansal yaşayabilirlik, bir yatırım kararı için en önemli faktör olarak kabul edilmektedir. Yine de, sadece finans dengesinin, bir yatırım kararı için tek karar faktörü olduğunu söylemek doğru olmayacaktır.

Bir ülkenin ya da bölgenin ekonomik kalkınmışlık düzeyi, yatırım kararı almak için etkili olan faktörlerden birisi olabilir. Liman projeleri uluslararası pazarlara açılma ve ülke işletmelerinin küresel rekabet alanına çıkmasına sağladığı katkı sebebiyle, kritik yatırımlar kategorisinde yer almaktadır. Bu tip projeler dış ticaret dengesi açısından ülkelere katma değer katmakta, yan sanayinin gelişimine pozitif etki etmektedirler. Bu durumun doğal sonucu olarak, bölgedeki istihdam artmakta ve ekonomik kalkınmaya pozitif bir katkı sağlanmaktadır.

Altyapı yatırımlarının genellikle pozitif dışsallıklar içerdiği bilinmektedir. Ancak, bir projenin bugünkü net değeri hesap edilmediğinde ortaya çıkacak olumsuzlukların, yatırım sahasındaki yapılacak diğer yatırımların önünü kesmesi gibi bir tehlikesi bulunmaktadır. Bu sonuç, genel ekonomik kalkınmayı olumsuz etkileyen bir sonuç oluşturmaktadır. Özel sektörün katılımının beklendiği yatırım senaryolarının başarıya ulaşması için çoğu zaman kamunun da içinde olduğu bazı formlara ihtiyaç duyulmaktadır.

Hemen hemen bütün fon sağlama seçeneklerinde kamunun desteğine ve/veya bazı teşviklerine gereksinim duyulur. Kamu, altyapı yatırımlarını şu araçlar vasıtasıyla desteklemektedir: (Rao, 2006, s.42)

- Sübvansiyonlar üzerinden doğrudan fon sağlayarak, hissedar olarak veya bazı hibeler sunarak
- Politik risklere, düşük gelir ihtimallerine, beklenenden fazla gerçekleşen yatırım maliyetlerine ve borcun yeniden finansmanının gerektiği durumlarda garantiler sağlayarak
- Altyapı finansman imkanlarını fonlayarak

Hangi yol seçilirse seçilsin, kamu otoritesi yatırımcılarının kredilerine bir güvence sağlama yolunu tercih etmelidirler. Ayrıca her türlü kamu desteğinin, projenin nakit akışına destek sağlaması gerektiği ve bir vergi etkisine sahip olduğu hususunu hatırlamak gerekmektedir. Uzun dönemde, kamu yatırımlarının yapılacağı ortamı yeteri kadar iyileştirip, şeffaflaştırdığında, somut bir takım garantiler sunmadan da yatırımcıları proje yatırımlarına çekebilmektedirler. Kısacası, yatırımcının yatırım kararını verebilmesi için, kamu uygun bir ekosistem oluşturmak zorundadır.

Bu noktada kamunun bir dizi görevi üstlenmesi gerekmektedir. Geride kalan 20 yıla baktığımızda, kamunun altyapı yatırımlarını finanse etme konusundaki rolleri radikal olarak değişim göstermiştir. Bu değişim hem gelişmiş ülkelerde hem de gelişmekte olan ülkelerde farklı formlarda görülmüştür. Bir tarafta altyapı projelerine ayrılacak bütçelerdeki kısıtlar söz konusuysen, öte tarafta özel sektörün kamu hizmetleri sunumu konusundaki etkinlik artırıcı faaliyetleri tespit edilmektedir. Sonuç olarak, kamunun üstlendiği görev finanse eden ve yönetenden, düzenleyici olan ve garantiler sağlayan konumuna doğru bir değişim göstermektedir.

Paralel olarak, özel sektörün etkinlik alanları, eskiden kamunun uhdesinde bulunan bazı alanlara doğru genişlemesine etki etmiştir. Bu gelişmeler, kamu ve özel sektör arasında sorumlulukların, risklerin ve karın paylaşımını gerekli hale getirmiş ve dünya genelinde Kamu Özel Sektör Ortaklığı modeline olan ilgi giderek artış göstermiştir. Örneğin, 2001 yılında, Güney Kore'deki Daejeon Sahil Yolu Otobanının yapımı, ilk kez yabancı bir yatırımcıyı kamu altyapı yatırımına çekmiş ve Samurai adı verilen tahviller⁴ çıkartılmıştır. Avrupa'da da kamu altyapı yatırımları için tahvil çıkartılması işlemi ilk kez 2001 yılında Portekiz'de görülmüştür. Algarve Paralı

⁴ Samurai Tahvilleri: Japon yeni cinsinden çıkartılan tahvil senetleri

Otobanı, 281 milyon avronun tahvil vasıtasıyla 26 yıllığına yeniden finanse edilmiştir. Aşağıdaki bölümlerde, finans modelleri incelenirken, tahvil piyasalarına ayrıca yer verilerek konunun detayları incelenecektir.

Birçok gelişmekte olan ülkede, kamu otoriteleri özel sektörü altyapı yatırımlarına yönelmeleri konularında cesaretlendirmektedirler. Yine de, etkili bir özel sektör katılımı aşağıdaki bir dizi faktör sebebiyle, halen çok çeşitli seviyelerde gerçekleşmektedir: (Rao, 2006, s.43)

- Yetersiz yasal ve hukuki çerçeve
- Zayıf yapılandırılmış ihale ve sözleşme süreçleri
- Yüksek işletme giderleri
- Politik riskler
- Henüz tamamlanmış başarılı örneklerin azlığı

Gelişmekte olan ülkelerdeki finans piyasalarını zayıflığı ve istikrarsız makroekonomik ortam, faiz oranlarını artırmakta ve özel sektörün yatırım yapma isteğinin düşük düzeyde kalmasına neden olmaktadır.

Her şeye rağmen, özel sektör hangi yolla, yatırıma katılırsa katılsın finansal piyasalarla projelerin fonlanması ciddi anlamda incelenmesi gereken bir finansman modeli olmaya başlamıştır. Tahvil finansmanının yanı sıra, kıdemli borçlar, ara (mezzanine) borçlar, ihraç kredileri, orta vadeli sendikasyon kredileri ve uluslararası kuruluşların finansmanları da diğer finansman enstrümanları olarak sıralanmaktadır.

İhraç kredileri, genellikle kamunun kendisi tarafından garanti altına alınan, uzun dönemli kredilerden oluşmaktadır. Orta vadeli sendikasyon kredileri esnek yapılarıyla, kısa dönemli finansman aracı olarak da kullanılmaktadırlar. Ancak bu tip finansmanın, en önemli özelliği, politik risklere karşı oldukça şüpheli bir yaklaşıma sahip olmaları olarak bilinmektedir.

Uluslararası kuruluşlar, finansman sağlama konusunda oldukça kullanışlı ve güçlü tamamlayıcı roller üstlenmektedirler. Uluslararası Finans Kurumu, projelere doğrudan kredi sağlama rolü üstlenirken, Dünya Bankası yatırım yapılacak yerdeki

politik ve finansal sistemi düzenleyici bir rol üstlenmekte, hükümetlere yatırım konusunda danışmanlık hizmetleri sunmakta ve risklerin paylaşımları konusunda uzmanlık katkısı sağlamaktadır.

Altyapı yatırımlarının finansal piyasa enstrümanlarıyla fonlanması da politika yapımcılar tarafından son yıllarda ciddi olarak ele alınmaya başlamış ve projelerin finansmanına gözle görülür oranda katkı sağlamışlardır.

Projelerin finansmanında Özel Amaçlı Şirketlerin (ÖAŞ) kurulması konusu, hisselerin satışı ve kaldıraç için son derece önemli bir adım olarak görülmektedir. ÖAŞ'ler proje haricinde hiçbir faaliyet yürütememektedirler. Genellikle bu şirketler, proje şirketi olarak adlandırılmaktadırlar. ÖAŞ'ler çok bilinen bir teknik olarak kullanılmakta ve projenin nakit akış dengesini düzenlemesi açısından büyük önem taşımaktadırlar. Söz konusu şirketler, borç sağlanabilecek oranları artırdığı gibi, finans piyasalarının etkinliğini de geliştirmektedir. Kamunun proje şirketinin paylarına sahip olması da, projenin başarısı ve yatırımcıya güven sağlanması açısından etkinlik oluşturmaktadır. Ancak, kamunun şirket hisselerini yüzde 51'den fazlasına sahip olmamasına dikkat etmek gerekir. Aksi halde, süreç yine bürokratik bir takım kısıtlara maruz kalacaktır. Böyle bir durum, özel sektörün yönetim ve organizasyon özgürlüğünü kısıtlayacağı gibi, proje etkinliğini de olumsuz etkileyecektir.

Finansman modellerini tek tek incelemeye geçmeden, kısaca proje finansmanın karakteristik özelliklerini özetlemek gerekirse, altyapı yatırımlarının ekonomik gelişme için önemini bir kez daha vurgulamak yerinde olacaktır. Zayıf vergi gelirlerinin durumu, gelişmekte olan ülkelerin hem merkezi yönetimlerinin, hem de yerel yönetimlerinin finansman bulma konusunda yenilikçi bir takım çalışmalar yapmasını zorunlu kılmaktadır. Bu yenilik arayışı, proje gelirlerinin tmenkul kıymetleştirilmesinden, gelecekteki proje gelirlerinin finansmana dönüştürülmesine kadar bir dizi sonuca yöneltmektedir.

Tüm finans modelleri arasında, tahvil finansmanı çok etkin bir model olarak dikkat çekmektedir. Ancak, tahvil finansmanın en önemli kriteri yatırımların derecelendirilmesi hususudur. Yatırımcılar, yatırım projelerinin ve yatırım ortamının

reyting seviyelerine göre yatırım kararı vermektedirler. Yüksek puanlı yatırım projeleri daha fazla yatırımcı çekeceği için finansman maliyetlerini düşürecektir. Aynı zamanda, böylesi bir durum gerçekleştiğinde kamunun yatırımcılar için ek bir çaba sarf etmesi de gerekmeyecektir.

Kamu Özel Sektör Ortaklığı proje yapıları kadar, projelerin finansman modelleri de önem arz etmektedir. Söz konusu projelerin finanse edilmesi için çok farklı kaynaklar kullanılmaktadır. Bir sonraki bölümde bu kaynaklar ele alınacaktır.

Ülkelerin kamu hizmetlerinin sunumu konusunda, mali kaynak kullanma kısıtı ile karşı karşıya kalmaları sebebiyle, Kamu Özel Sektör Ortaklığı projelerine olan talep son yıllarda gözle görülür biçimde bir artış göstermiştir. Proje finansman metodu, proje hissedarları arasında rollerin uygun bir şekilde dağıtılmasına olanak sağlarken, projelerin varlığın yaşam döngüsü üzerinde minimum riskle tasarlanmasını, oluşturulmasını ve yürütülmesini temin etmeye çalışmaktadır.

3.1. Projelerde Ölçek

Proje finansmanın çerçevesi genel olarak, projenin zorluk derecesine ve büyüklüğüne bağlı olarak şekillenmektedir. Bir milyar dolardan daha az finansman içeren projeler, kredi sağlayıcılar açısından kapasite kısıtlarına uygun projeler olarak görülmektedir. Bu sebeple, daha büyük meblağlara ulaşan büyük projeler, özel sektörden fon sağlamayı güvence altına almak veya alternatif olarak devlet fonunu veya garantörleri güvence altına almak için daha küçük projeler haline gelecek şekilde bölünmek zorunda kalabilmektedirler.

Ancak son yıllarda artan kamu talepleri sebebiyle altyapı projelerinin ölçeklerinde ciddi artışlar görülmüştür. Bu durum, projelerin ihtiyacı olan finansmanı artırdığı gibi, özel sektörün de ilgisini azaltmaktadır. Orta ölçekli firmaların söz konusu projeleri hayata geçirmeye yönelik girişimleri zayıf kalmaktadır. Bu gelişmelerden hareketle, Türkiye’de büyük ölçekli altyapı projelerinin parçalanarak yapılması yönünde görüşler de yükselmektedir. Bu durum, Kamu Özel Sektör Ortaklığı projelerinin bütüncül proje yaklaşımı ile örtüşmemekle birlikte, büyük ölçekli firmalarla, orta

ölçekli firmaları aynı kulvardan çıkartarak rekabete sokmak adına düşünülen bir yöntem olarak düşünülebilir.

Projelerin büyüklüğü, hacmi, kısacası ölçeği doğrudan o projenin hazırlık, yapım ve teslim sürelerini de etkilemektedir.

3.2. Projelerde Süre

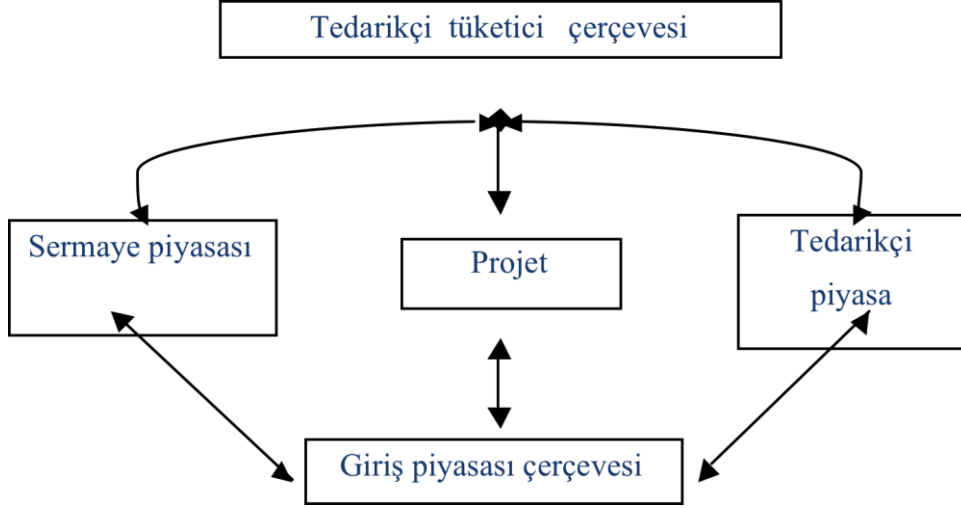
Aynı şekilde, Kamu Özel Sektör Ortaklığı ile yürütülen projelerin sözleşmelerinde, 20 ile 35 yıl arasında değişen dönemler bulunmaktadır. Uzun vadeli borç vermeye alışkın olmayan ticari banka piyasası için bu durum bir takım zorlukları da beraberinde getirmektedir. Bu sebeple, kiralama (leasing) gibi daha geleneksel finansal yöntemlerin uygulanması tercih edilmektedir. Yanı sıra, uzun vadeli Kamu Özel Sektör Ortaklığı sözleşmeleri sürekli olarak tahvil ihracı ile finanse edilmektedir.

Ticari bankalar, uzun vadeli finanslara sıcak bakmamaktadırlar. Ancak bununla beraber, yeni ticari borç veya tahvil yoluyla projeleri destekleme yollarını da kapatmamaktadırlar. Hatta pek çok ticari banka bu piyasada gayet aktif bir katılım sağlamakta, üstelik sermaye gelirini en üst seviyeye ulaştırmak için katılımlarının tamamını ya da büyük bir kısmını satmak için fırsat kollamaktadırlar. Dolayısıyla, Kamu Özel Sektör Ortaklığı sözleşmelerinin uzun vadeli yapısı, tahvil ihraçlarının ve tek taraflı (monoline) sigortacıların piyasaya girmelerinde teşvik edici bir etki yaratmaktadır.

Kamu Özel Sektör Ortaklığı projeleri genellikle bir konsorsiyum tarafından finanse edilmekte ve proje yapım süreci konsorsiyum tarafından oluşturulan bir yönetim mekanizması tarafından yürütülmektedir. Konsorsiyumun asıl amacı, harcama etkinliğini sağlayarak, projeyi finanse etmek ve sözleşme sonunda varlıkları kamu otoritesine teslim etmektir.

Konsorsiyumun nasıl oluşturulacağı büyük ölçüde projenin büyüklüğüne ve uygulanan finansman yöntemine bağlı olarak değişmektedir. Kamu Özel Sektör Ortaklığı proje çerçevesi, söz konusu projenin sözleşme yapısına, risk dağılımına, sermaye yapısına ve ön görülen gelirlerin güvenilirliğine dayanmaktadır. Tipik bir

Kamu Özel Sektör Ortaklığı sermaye çerçevesi, Şekil 2.1’de gösterilmiştir. Burada, Kamu Özel Sektör Ortaklığı modelinde bulunan farklı birimlerin birbirleriyle olan ilişkileri gösterilmektedir. Bu, Kamu Özel Sektör Ortaklığı projelerinin üstlenilmesinde farklı taraflar arasında ustalıkla yapılan risk içerikli düzenlemeleri ve bu risk yapılarını sürdürmek için gerekli olan sermaye finansmanının ilk adımını oluşturmaktadır.



Şekil 2.1. Kamu Özel Sektör Ortaklığı Modeli Sermaye Piyasası Çerçevesi

Kaynak: Boussabaine, 2010, s. 85

- *Sermaye Piyasası Çerçevesi.* Bu aşama, Kamu Özel Sektör Ortaklığı modeli ile yürütülen yatırım projelerinin finansman aşamasıdır. Tipik bir Kamu Özel Sektör Ortaklığı finansman yapısındaki katılımcılar; sermaye sağlayıcıları, borç sağlayıcıları, kredi sağlayıcıları, tahvil sahipleri ve monoline⁵ sigorta sağlayıcılarıdır.
- *Tedarikçi Piyasa Çerçevesi.* Bu aşamada amaçlanan hizmetler, maliyet değerlerine dayalı olarak tespit edilmektedir. Üstlenici tarafından ortaya konulan gereksinimlere uygun olarak yapım sürecini tasarlamak ve oluşturmak tedarikçinin sorumluluğundadır ve tedarikçi, ayrıca ilk yatırımı finanse etmekte ve işletme süreci boyunca belirtilen bir dizi hizmeti sunmaktadır.

⁵ Monoline sigorta şirketleri: Tek iş kolunda çalıştıkları için tek yönlü sigorta şirketleri olarak bilinen ve sadece tahvil ile alacak sigortası yapan yüksek hacimli şirketlerdir.

- *Giriş Piyasası Çerçevesi.* Öngörülen hizmetleri sunma aşamasında ihtiyaç duyulan müteahhitlik, üretim ve bütün maddi ve maddi olmayan kaynakları içermektedir. Özel amaçlı şirket ile müteahhitler arasındaki ilişki, proje yaşam döngüsüne bağlı olarak, belirli bir süreci için yapılan ek anlaşmalarla belirlenmektedir. Müteahhitler, taşeronlar ve üreticiler arasındaki ilişkiler de ek mali sözleşmelerle belirlenmektedir.
- *Tedarikçi ve Tüketici Piyasa Çerçevesi.* Hizmetlerin gerektireceği ihtiyaçların belirtildiği çerçeveyi oluşturmaktadır. Ayrıca, bu süreçte, hem finansmanın hem de hizmetlerin maliyetini karşılaması için tedarikçiye ana üstlenici tek bir ödeme yapmaktadır. Son kullanıcı veya tüketici, Kamu Özel Sektör Ortaklığı projelerinin değer zincirindeki çeşitli aşamaların hepsinde talebi saptayan aktör olarak yer almaktadır.

Kamu Özel Sektör Ortaklığı sermaye yapısını oluşturan ana çerçeve; proje finansmanının, sahiplik yapısının ve finansal risk yönetimi gibi bütün sözleşme yapısını kapsamaktadır. Bu sebeple, sadece basit bir finansman sözleşmesi değildir. Dolayısıyla girişimcinin iş riski; sponsorlar, müteahhitler, hükümetler, üreticiler, müşteriler ve hatta genelde hisse senedi riski barındırmayan kredi verenler arasında paylaşılmaktadır.

4. PROJE FİNANSMANI ORGANİZASYON YAPISI

Kamu Özel Sektör Ortaklığı projeleri için gereken ciddi finansman ihtiyacı, çeşitli kaynaklardan sağlanmaktadır. Bugün artan imkanlar ve çeşitli araçlar vasıtasıyla, proje finansman süreci, çok farklı şekillerle düzenlenmektedir. Kamu Özel Sektör Ortaklığı projelerinin finansman yapısı, genellikle vergiler ve mevcut yasal çerçeve ile belirlenmektedir. Ayrıca, projenin kredibilitesi ve her bir katılımcı kuruluşun değerlendirilmeleri de yapının belirlenmesinde etkili olmaktadır.

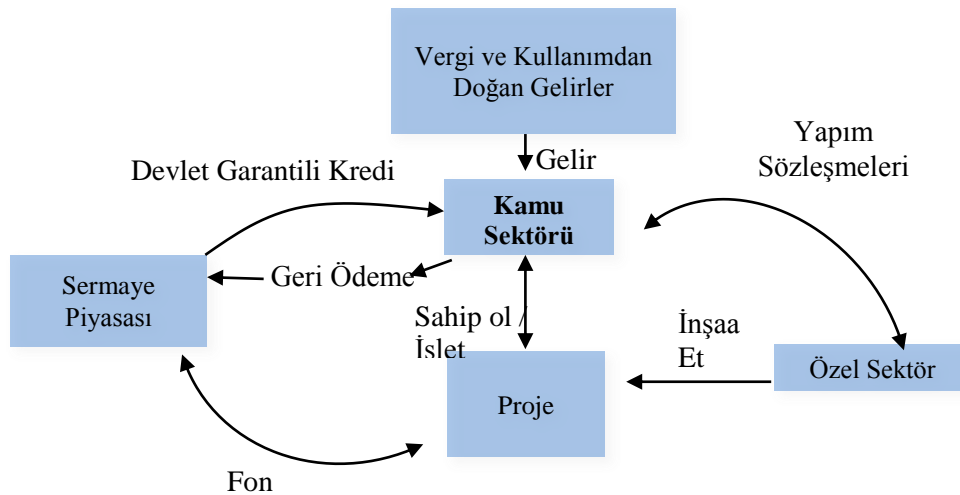
Yasal çerçeve ve proje finansman yapısının; projelerin yapımı, işletimi ve yeniden finansmanının sağlanması gibi diğer sözleşmeye bağlı süreçler, bağımsız tüzel kişilerin projeye dahil olabilmeleri için maksimum esnekliğe dayalı olarak kurulmaktadır.

Proje finansmanını sağlayan şirketler, mali açıdan kaynakların daha iyi yönetimi, risk yönetimi ve müşterilere daha kaliteli hizmeti sunan kurumsal yapılar olarak gelişmektedirler. Proje finansman yapısının en önemli yapısal özelliklerinden biri, proje yönetimi ve finansman yapısı arasındaki farktır.

4.1. Kamu Finansmanı Yapısı

Proje finansmanı, proje yönetimi ve projeyi üstlenen ana yükleniciden farklı olarak, çok çeşitli kaynaklardan elde edilebilmektedir. Farklı proje finansmanı mekanizmalarının organizasyon yapısını kavramak adına bir temel oluşturmak amacıyla, bu bölümde; kamu, özel sektör, birleşik finansman ve proje finansmanı yapıları arasındaki farklar ele alınacaktır. Söz konusu bu karşılaştırma Esty (2003) tarafından geliştirilen beş niteliğe dayanmaktadır. Bunlar; organizasyon yapısı, sermaye yapısı, sahiplik yapısı, yönetim kurulu yapısı ve sözleşme yapıları olacaktır.

Şekil 2.2 kamu projelerinin finansmanı için kullanan finansman yapısını göstermektedir. Bu mekanizmada projelere, mevcut bilançodan daha fazla olarak, fonlardan veya belirtilen süre içerisinde geri ödenmek üzere devlet tahvillerinden sermaye sağlanmaktadır (Manual 2001).



Şekil 2.2. Kamu Finansman Yapısı

Kaynak: Boussabaine, 2010, s. 86

4.1.1. Organizasyon Yapısı

Organizasyon yapısında finans ve proje yönetim modeli olarak bir ayırım yapılmamaktadır. Kamu sektörü projeyi finanse etmekten, geliştirmekten ve işletmekten sorumlu olmakta ve projelerin finansmanı için ayrı bir sözleşme düzenlemesi bulunmamaktadır.

4.1.2. Sermaye Yapısı

Kamu kurumları projeleri finanse etmek için fon ve tahvil araçları kullanmaktadır. Genellikle kamu otoritesi, borç verenlere bütün fonların geri ödemesi için devlet garantisi sağlamaktadır. Proje finansmanı; hisse senedi ve borcun birleşimiyle de oluşturulabilirken, bu modelde, proje finansman sürecinde ortaya çıkacak olan borç, devletin bilançosunda bir yükümlülük olarak gösterilmektedir.

4.1.3. Sahiplik Yapısı

Bir projenin kamu finansmanı, oldukça yoğun olarak borç fonlarına dayalıdır ve bunlar genellikle devlet tahvilleri olarak şekillenmektedir. Kamu sektörü, bütün kredi sağlayıcılarına ödeme yapmakla yükümlü olurken, projenin başından sonuna kadar proje sahibi kamu otoritesidir.

4.1.4. Yönetim Kurulu Yapısı

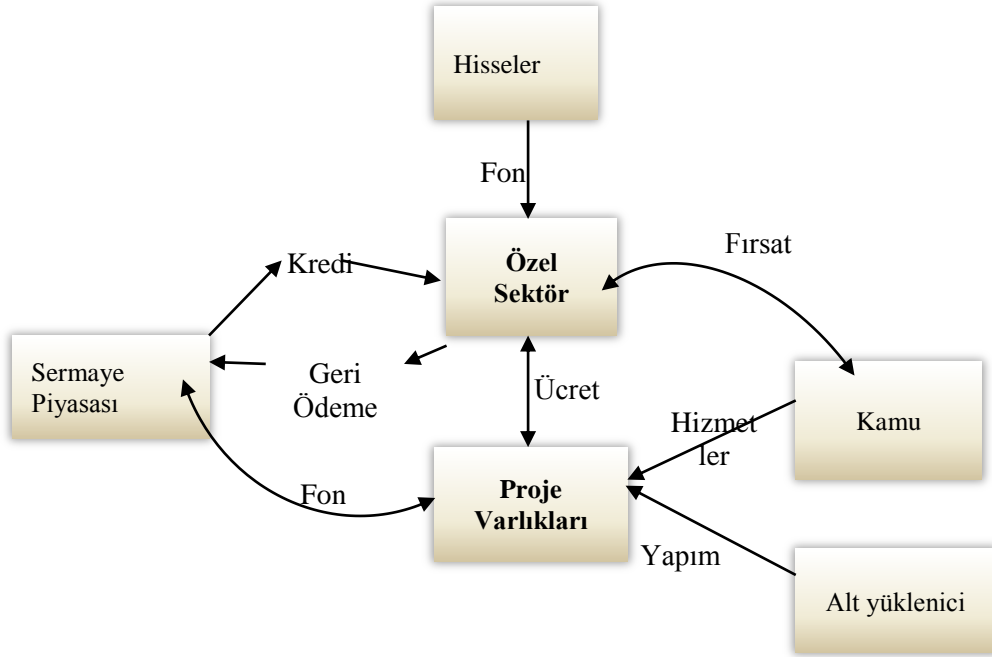
Proje Yönetim Kurulu, temel olarak ilgili tüm kamu birimlerinin katkısıyla oluşturulmaktadır. Bu bir tür koordinasyon kurulu mantığıyla çalışır. Çoğu zaman Hazine veya ilgili Bakanlığın en üst düzeydeki bürokrati tarafından Proje Yönetim Kurulu yönetilmektedir.

4.1.5. Sözleşme Yapısı

Uygulamada kamu kurumları, yapım ve işletim aşamaları da dâhil olmak üzere projenin yaşamı boyunca, bütün müteahhitlik ve taşeronluk işlerinden sorumludurlar. Bu yüzden, kamu tüm proje yapım sürecini kendisi yönetmekte, uygulamakta ve işletmektedir.

4.2. Özel Sektör Finansman Yapısı

Bu tür proje finansman yapısı, projelerin finansmanı için kendi sermayesini kullanan özel sektör kurumlarıyla ilişkilendirilmektedir. Temel olarak, ölçeği daha küçük ve dış finansman gerektirmeyen projeler için geçerlidir. Bunun sebebi, özel şirketlerin bu mali taahhüdü bilançolarında göstermek zorunda olmalarından kaynaklanmaktadır. Ancak, birçok kurum ve konsorsiyum bu metottan kaçınmaya çalışmakta, zira, bu metot gelecek projelerde şirketlerin katılımını kısıtlama ihtimalini artırmaktadır (Manual, 2001, s.67). Şekil 2.3'te özel sektör finansman, organizasyon yapısını şu şekilde gösterilmektedir.



Şekil 2.3. Kurumsal Finansman Yapısı

Kaynak: Boussbaine, 2010, s. 88

4.2.1. Organizasyon Yapısı

Bu model finansman yapısında, proje finansmanı için oluşturulan yeni bir şirketin kurulması tercih edilmektedir. Özel Amaçlı Şirket (ÖAŞ), projeyi ve nakit akışını yönetmektedir. Böylelikle, özel şirketler bilançolarında büyük riskli malları tutma imkanına kavuşmaktadırlar.

4.2.2. Sermaye Yapısı

Özel sektör, kendi öz kaynağını kullanmayı veya söz konusu projeyi geliştirmek için fon satın alıp, kullandığı krediyi geri ödemeyi tercih edebilir. (Manual 2001, s.101). Bu sistem içindeki krediler, rücu borç metoduna dayanmakta ve her bir proje, en uygun sermaye yapısını kendi gelir ve gider akışına uygun olarak belirlemektedir. Guzhva ve Pagiavlas (2003) özel finansman yapısının; sabit kıymet, vergi pozisyonu, yatırım fırsatları, firma büyüklüğü, dalgalanma, iflas olasılığı ve firma tarafından sunulan ürün veya hizmetin eşsizliği gibi değişkenlerden etkilendiğini dile getirmişlerdir. Bu açıdan değerlendirildiğinde, özel sektörün hizmet sunum kalitesi, firma itibarı, geçmiş tecrübeleri ve sektör deneyimi, finansman sürecini başından sonuna kadar doğrudan etkilemektedir.

4.2.3. Sahiplik Yapısı

Fonların çoğu özel şirketlerin mal varlıklarından veya kredi veren kurumların kredilerinden elde edilmektedir. Şirket kredi verenlere borcun ödenmesinden sorumlu olmaktadır. Bütün krediler bilanço cetvelinde şirkete ait bir yükümlülük olarak gösterilirken, proje ve malın kontrolü özel sektörün kendisinde bulunmaktadır.

4.2.4. Yönetim Kurulu Yapısı

Bu model çerçevesinde, Proje Yönetim Kurulu, projenin ve finansmanının büyüklüğüne ve karmaşıklığına bağlı olarak, şirketin yönetim kurulu veya olası hissedarlardan katılımıyla oluşturulmaktadır.

4.2.5. Sözleşme Yapısı

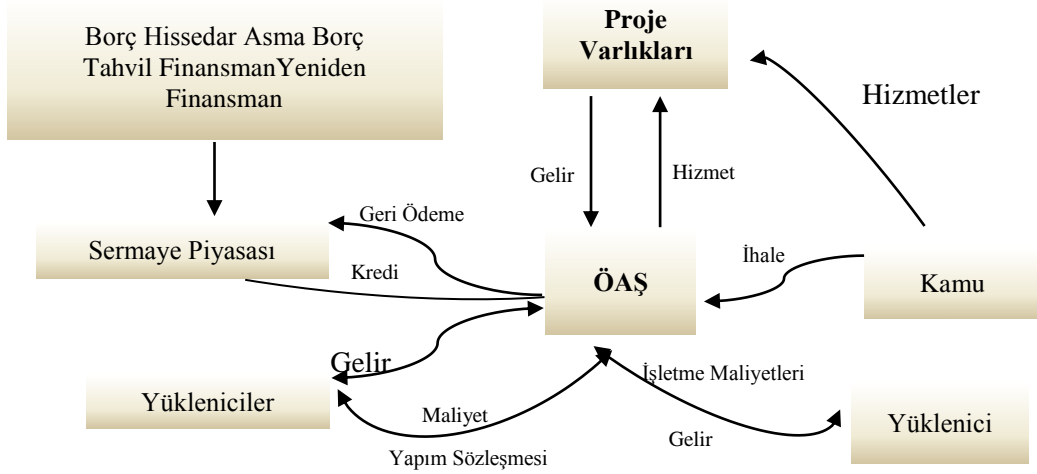
Özel finansman şirketi; planlamadan, tasarımdan, yapımdan, işletimden ve ilgili bütün risklerin taşeronluğundan sorumlu olmaktadır.

4.3. Proje Finansman Yapısı

Proje finansmanı, genellikle tek bir amaçla ve kısıtlı yaşam süresi ile, sermaye varlıklarına yatırım için rücu olmayan borç vasıtasıyla finanse edilen, yasal olarak

bağımsız bir proje firmasının kurulması olarak tanımlanmaktadır (Esty, 2003). Proje finansmanı, belirli bir zaman diliminde bir varlığın yapımı ve işletimine fon sağlamak için, sermayenin temeli olarak projenin gelecekteki gelirlerini kullanmaktadır. Yönetim becerilerinin kullanımı ve özel teşebbüslerin nasıl daha düşük fiyata, daha iyi kamu hizmeti sunabileceği gibi konular, finansman dengesi açısından son derece önemli hususlar olarak değerlendirilmektedir. Bu özel finansman sistemi, bugün halen oldukça tartışılan bir model olmaya devam etmektedir. Zira, proje finansmanları oldukça karmaşık bir döngü oluşturmaktadır. Finansman yapısını yeniden yapılandırmak, finansman kriterlerini görüşmek ve finansmanını belgelendirmek, geleneksel finansman yönteminden daha uzun bir zaman almakta ve yasal süreçlere uygunlukla ilgili ortaya çıkan masraflar, oldukça yüksek seviyede gerçekleşmektedir.

Her bir bağımsız proje şirketinin hukuki kurumsal yapısı, projenin büyüklüğüne ve türüne bağlı olarak farklılık göstermektedir. Şekil 2.4, klasik bir bağımsız proje şirketini tanımlayan kurumsal yapının özelliklerini içermektedir.



Şekil 2.4. Proje Finansman Yapısı

Kaynak: Boussabaine, 2010, s. 89

4.3.1. Organizasyon Yapısı

Özel proje finansman sistemiyle sunulan projeler çok nadir olarak kendi bütünlükleri içinde tek bir tedarikçi tarafından finanse edilmektedir. Varlıkları edinmek ve ilgili hizmetleri sunmak için, konsorsiyumun oluşturulması çok sık görülen bir model olarak kullanılmaktadır. Konsorsiyum üyelerinin finans girdileri, ÖAŞ tarafından yürütülmektedir. Bu şirket, özel sektör temsilcileri olan konsorsiyum üyelerinin, kendi şirketlerinden bağımsız kurulmuş bir şirkettir. ÖAŞ, kendi başına bir tüzel kişiliği temsil etmekte ve örgütlenme biçiminin ortaya çıkışı, salt örgütlenme biçimi yoluyla risk yönetimini uygulamak anlamına gelmektedir. ÖAŞ'nin yapısı, vergi ve yasal konuların yanı sıra, her bir üyenin kredi durumunu da ilgilendirmektedir (Manual 2001, s. 47). ÖAŞ'nin birden fazla sponsorunun ve ortağının olmasının nedeni ise şu sebeplerle ilişkilendirilmektedir:

- mali ve teknik ihtiyaç bir sponsorun kapasitesini aşmaktadır,
- risk paylaşımı kolaylaşmaktadır,
- ortaklar, birbirlerinin kabiliyetlerini tamamlamaktadır,
- iflastan uzak kalınmaktadır.

4.3.2. Sermaye Yapısı

ÖAŞ'ye, anlaşılan bir ödeme programına göre yüzde 90'a kadar, bir sponsor veya banka tarafından sağlanan kıdemli borç ile sermaye sağlanabilmektedir. Kalan yüzde 10'luk kısım, sponsorların her birinden veya çoğu örnekte onların sadece bazılarında elde edilen öz sermaye katkısı ile elde edilmektedir. Bu fon, ÖAŞ'nin ötesinde rücu edilebilir bir fon değildir. Bir ÖAŞ'nin, iflas etmesi gibi beklenilmeyen bir durum, bu sebeple çok önemlidir; çünkü finans sağlayıcının başka işleri ve şirketleri, projedeki bir kaybı, zararı veya borcu kurtarmak için hiçbir şekilde kullanılamamaktadır. ÖAŞ'de öz kaynakların borçlara oranı, bir kurumsal finansman yapısıyla karşılaştırıldığında çok yüksek olarak gerçekleşebilmektedir. Normal bir borçlanma düzeyinin, yüzde 35'e yüzde 65 olduğu bir dengede, proje uygulayıcısı şirketin bilançosunda bu oran, borç lehine yüzde 90'a yüzde 10 olarak gerçekleşmektedir.

4.3.3. Sahiplik Yapısı

Doğal olarak, bir ÖAŞ'nin oldukça yüklü bir borcu ve sermaye mülkiyet yapısı bulunmaktadır. Borcun çoğu finans kurumlarından sağlanmakta ve sponsor firmalara rücu edilememektedir. Projeye borç verme, ÖAŞ'lerin sınırlı yükümlülükleri doğası nedeniyle tedarikçilere/sponsorlara yönlendirilememektedir. Sonuç olarak, kredi verenler proje tarafından bütün borçları ödemek için üretilen projenin gelecek gelir akışına bakmaktadırlar. Kamu sektörü ise, bu modelde kredi verenlere mali bir garanti sunmamaktadır.

4.3.4. Yönetim Kurulu Yapısı

ÖAŞ'lerin, yönetim kurulları temel olarak sponsor kurumlardan gelen bağlı müdürlerden oluşmaktadır. Yönetim kurullarının büyüklüğü ve karmaşıklığı projenin boyutuna ve finansman anlaşması karmaşıklığına dayanmaktadır.

4.3.5. Sözleşme Yapısı

ÖAŞ'ler projede önceden belirlenmiş faaliyetlere başlamak amacıyla oluşturulmaktadır. Faaliyetin uygulamaya konması çok sayıda tarafın katılımını gerektirebilir. ÖAŞ, bu faaliyetlerin uygulanması için diğer kurumlardan taşeronluk hizmeti satın almak zorundadır. İmtiyaz süreci boyunca, varlığın gerekli kaynaklarını, yapımını, işletimini ve bakımını, tedarikini düzenleyen dört ana proje sözleşmesi bulunmaktadır.

5. ALTERNATİF FİNANSMAN SAĞLAMA ENSTRÜMANLARI

Kamunun kendisi tarafından, özel sektörün öz sermayesi ve borçlanma gücü ile gerçekleştirilen ve proje finansmanı şeklinde gerçekleştirilebilen finansman modellerinin ardından, finans sağlama enstrümanlarını da incelemekte yarar olacaktır. Zira, proje finans kaynakları, finans modelleri kadar önem taşımaktadır. Özellikle her bir finansman kaynağının maliyetinin farklı olduğu düşünüldüğünde, projelerin başarısı doğrudan bu kalemlere bağlı olmaktadır.

5.1. Borçlanma

Borç, şirketlerin dış fon sağlamada kullandığı baskın bir yöntemdir. Proje borcu için piyasa çok çeşitli faktörlerden etkilenmektedir. Bunların arasında projenin sözleşme yapısı, risk dağılımı ve gelirlerin güvenilirliği de yer almaktadır (Treharne 2003).

Borç, ticari borç verenler, ihracat kredisi kuruluşları, iki ya da çok yönlü kurumlar, tahvil sahipleri (kurumsal yatırımcılar gibi) ve bazen yatırım alan ülkenin hükümeti gibi pek çok kaynaktan temin edilmektedir. Borç kaynağını oluşturanlar, sağlanan borcun yapısı üzerinde önemli bir etki oluşturmaktadır.

Genel bir kabul olarak, borç verenler sadece ölçülebilen ve ölçülmüş riskleri almaktadırlar. Borç sağlayıcıları işletim, inşa ve sigorta işlerine dahil olmazlarken, bu alandaki riskleri de üstlenmek istememektedirler. Ancak, yine de fon sağlayıcılar, işin finansal yapılanma, proje dokümanlarının düzenlenmesi ve iş bitirme belgesi gibi önemli aşamaların çoğuyla ilgilenmek istemektedirler. Zira, bu sürecin içinde bizzat yer almak, önemli proje bitirme avantajını da fon sağlayıcılara kazandırmaktadır. Bu sebeple, bağımsız bir mühendis yardımıyla proje içerisinde yer alarak güçlerini devam ettirmektedirler (Scriven, Pritchard ve Delmon, 1999,s.45).

Öz sermaye katkılarından farklı olarak, borç katkıları yatırım fonları arasında en yüksek öneme sahip olan kredi kanalı olarak dikkat çekmektedir. Borç sermayesi, aşağıda gösterildiği üzere iki kategoriye ayrılır.

5.1.1. Bilanço Cetveli Üzerinde Finansman

Bu tür borçlar, bir anlamıyla krediler, ticari bankalar veya borç sermaye piyasaları tarafından sponsorların kurumsal anlaşmalarının durumuna göre serbest bırakılmaktadır. Bu tip fonlama, sadece gereken sorumluluğu ve riski alabilen, finansal açıdan güçlü proje sponsorları için uygundur. Unutmamak gerekir ki, bu tür bir finans sistemi kıdemli borçla (alacak hakkı önce bulunan borç türü) karşılaştırıldığında, daha basittir ve harekete geçirmesi fiyat olarak daha uygundur. Ancak, borcun geri ödeneşi, sahip olunan varlığa veya sunulan hizmetin performansına dayalı değildir. Ancak, proje ana üstlenicisinin tüm varlıkları ve sponsorun gelecekteki kazanç kapasitesi korunmaya

muhtaçtır. Zira, söz konusu bu borç, sponsorun bilanço cetvelinde bir yükümlülük olarak gözükmektedir. Bu durum her zaman istenen bir durum değildir. Genellikle işletmeler, üzerlerinde çok ağır borç yüküyle hareket etmek istemezler.

5.1.2. Sınırlı Rücu Finansmanı

Bu kredi mekanizması, banka fonlarının, yeni kurulmuş olan ÖAŞ üzerinden rücu olmadığı kıdemli borca verilen ad olarak ifade edilmektedir. Yani, ÖAŞ'nin başarısız olması durumunda banka ÖAŞ'nin kurucusu olan şirketlerden, kayıplarını karşılama hakkına sahip değildir. Ancak, uygulamada kredi verenler, proje finansmanını sağlayan şirketlerin, garantiler vererek bazı riskleri karşılamalarını istemektedirler. Kredi verenler, ÖAŞ'lerden alınan nakit paranın, ödemelerde kullanılmasının da dâhil olduğu birçok kontrol mekanizmasını devreye almaktadırlar. Söz konusu kredi, ticari bankalar tarafından sermaye ve faizin geri ödenmesi konusunda anlaşılan bir ödeme planına uygun olarak verilmektedir. Bu türden elde edilen borç, kar paylarının dağıtılmasından ve anaparanın geri ödenmesinden daha önce gelmektedir.

Borç, kredi sağlayıcının yapısı, projenin çerçevesi, amacı, süresi gibi farklı koşullara göre belirlenmektedir. Herhangi bir borçta uygulanan “şartlılık ilkesi”, çoğunlukla borç verenin amacına göre şekillenmektedir. Ticari amaçlı borç verenler; şartlılık ilkesini gelirleri arttırmak, maliyetten kaçınmak ve kendilerini korumak odaklı kullanmaktadırlar.

Odak noktası ihraç kredisi gibi milli menfaatler söz konusu olduğunda, borç verenler; girişimci, tedarikçi kalitesinin geliştirilmesi ve milli menfaatlerin artırılması konusuna odaklanmaktadırlar. Son olarak, varoluş nedenleri kalkınma olan borç verenler, daha çok sektördeki reform, ekonomik kalkınma ve fakirliğin azaltılması konularına yoğunlaşmaktadırlar. Bu sebeple, borcun belirleyicisi daha çok kullanılacak alandaki hedefleriyle ilgilidir.

Borç verenler, genellikle tek başlarına hareket etmemektedirler. Borç verenlerin gruplaşması, her bir borç verenin dahiliyetinin nispi ağırlığı ve bu borç verenlerin oynadığı rol, mevcut borcun durumunu önemli oranda etkilemektedir. Mesela bazı fon sağlayıcıları, başka yatırımcıları bularak, projeyi üstlenecek konsorsiyum

arasında katalizör görevi üstlenmektedirler. Zaman zaman bu durum, kreditorün ihtiyaç duyulan tüm borcu sağlamak için söz vermesine göre aracılık taahhüdünü de içerebilmektedir. Kredi sağlayan fon sahibi, taahhüt ettiği finansmanı, diğer yatırımcıların mali pazarına satarak, pozisyonunu tamamen ya da kısmen “güvene almayı” (securisation) tercih edebilmektedir.

5.2. Mezzanine (Asma) Borç

Üçüncü şahıs öz kaynağı olarak, hem yatırımcılardan hem de ticari bankalardan genellikle alt borç veya asma borç şeklinde temin edilir. Bu finansman sağlamanın daha pahalı bir yolu olarak bilinmektedir. Asma borç, gelir perspektifinden bakıldığında, kıdemli borçtan daha az hakka sahip olmaktadır. ÖAŞ'nin başarısız olması durumunda, varlıklar üzerinde daha düşük seviyede hak sahibi olmaktadır. Ancak, bu borç şekli, kredi sağlayıcılara, ÖAŞ'de bir hisse vermek için kullanılmaktadır.

Öz sermaye ve borç arasında bir yerde bulunan “asma borçlar”, ödenmede önceliği olan kıdemli borçlara göre daha düşük önceliğe sahipken, öncelik sırasında öz sermayeden daha önde yer almaktadır. Ara pay borçlarının, örnekleri ikinci dereceden teminatlı krediler ve imtiyazlı hisse senetleridir. İkinci dereceden teminatlı kredilerde bir iflas durumu ya da özel proje geliri ile bağlantısı olsa da olmasa da, borç veren ‘öncelikli’ borç alacaklısına, borcu ödenene kadar, ödeme almayacağını kabul etmektedir. İmtiyazlı hisse senetleri ise bir tür hisse senedir, fakat taksim söz konusu olduğunda diğer ‘ortak’ hisselerle göre önceliği bulunmaktadır.

5.3. Tahvil İhracı ve Sukuk (Kira Sertifikası)

Tahvil, hisselerin borsada ticaretinin yapılabilirdiği bir kredi türünü ifade etmektedir. Bugün, Kamu Özel Sektör Ortaklığı projelerinde, finansman sağlamak için tahvil piyasalarına artan bir talep bulunmaktadır. Kamu Özel Sektör Ortaklığı projelerinde faiz ödemeli tahviller, daha sonra finansal piyasalarda satılacak ÖAŞ tarafından ihraç edilmektedir. Bu çeşit finansman, özellikle büyük projeler için geçerli olmaktadır. Genellikle tahvil finansmanı, kıdemli borca bir alternatif olarak kullanılmaktadır. Bu fon sağlama mekanizmasında, projelerden sağlanan gelir,

tahvillerdeki faizi ödemek için kullanılmaktadır. Çıkarılan tahvilin, ÖAŞ'nin aktivitelerini gerçekleştirebilmesi için yeterli nakit paraya sahip olacağını garantileyebilmesi için, bir kredi sağlayıcısı tarafından imzalanması gerekmektedir. Genellikle bu çeşit tahviller, uzun vadeli finansal yükümlülükleri olan ve bu nedenle uzun vadeli finansal varlığa sahip olmak isteyen sigorta şirketleri ve emekli fonu gibi finansal kurumlar tarafından alınmaktadır.

Sukuk (kira sertifikası) modeli de son yıllarda giderek yaygın olarak kullanılmaya başlamıştır. Sukuk gayrimenkule veya sabit bir kıymete dayalı, gelir sertifikası olarak adlandırılmaktadır. Proje finansmanı açısından sukuk, projenin hizmet ve faaliyet gelirleri üzerinden değil, yapının kendisi üzerinden gelir elde etmeyi hedeflemektedir. Projenin gayrimenkullerinin ve sair kıymetlerinin değeri, menkulleştirilip, yatırımcıya kira sertifikası olarak sunulmakta, karşılığında payı kadar para temin etmektedir. Sukuk sertifikası olan yatırımcı da, projenin hayata geçmesinin ardından, sözleşmede belirlenmiş süre kadar, proje sahibinden kira olarak bu bedeli geri almaktadır. 2013 yılı itibariyle dünyadaki sukuk piyasasının hacmi 350 milyar dolara ulaşmıştır. 2018 yılına kadar bu rakamın 1 trilyon doları geçmesi beklenmektedir.

5.4. Yeniden Finansman Sağlama

Projelere finansman sağlama çok hızlı gelişmekte ve ikincil işlemler de oldukça yaygınlaşmaktadır. Yeniden finansman sağlama sürecini etkileyen asıl soru, özel sektör ve kamu sektörü arasında yeniden finansman sağlamanın mali gelirlerinin nasıl bölüneceğidir. Örneğin, İngiltere'de bu problem, bütün yeni işlemlerde 50/50 kar bölümü, var olanlarda ise 70/30 gönüllü bölüm olarak çözülmüştür. Bu paylaşım, özel sektörden kamu sektörüne doğru, nakit ödeme veya mahsuplaşma yoluyla olabilmektedir.

İkinci el piyasalar, finans odaklıdır ve yatırımcıya yüksek geri dönüşler teklif etmeye ve bu sayede proje başlamadan likiditenin artmasına sebep olabilmektedirler. Yeniden finansman sağlama metodu, Kamu Özel Sektör Ortaklığı yatırımcıları için, bir projenin riskli yapım aşamasından sonra, proje gelirlerini teminat altına almalarını sağlamaktadır. Aynı şekilde, tahviller, uzun vadeli varlıkları tutmak isteyen ikinci el

yatırımcılara satılarak, yatırımlarındaki geri dönüşleri maksimum hale getirmede iyi bir fırsat sunmaktadır. Ancak, Kamu Özel Sektör Ortaklığı piyasalarının henüz tam olarak olgunluğa erişmemesi ve vadelerin çok uzun olması sebebiyle, yeniden finansman modeli, normal işleme göre çok daha fazla çaba gerektirmektedir (Fitch Ratings, 2003).

Tahviller ve yeniden finansman modelleri içerisinde “tek taraflı sigorta sağlayıcısı” olarak da anılan “tek yanlı sigorta şirketleri” (monoline) kuruluşlarını da incelemekte yarar olacaktır. Monolinelar, sahip oldukları mali yükümlülükler için finansal teminat sağlayan büyük özel finansal kuruluşlardır. Genellikle New York devlet sigorta kanunu altında ruhsatlandırılmaktadırlar. Özellikle, son yıllarda Kamu Özel Sektör Ortaklığı projelerinin hem sayılarının hem de ölçeklerinin artması, geleneksel banka borç verenlerinin egemenliğini, tahvil finansmanı sağlayıcıları yönüne doğru değişmesine neden olmaktadır. Bu model fon sağlama yöntemiyle, İngiltere’de son on yıl içerisinde, hastaneler, yollar, okullar, demiryolu projeleri ve tüneller finanse edilmiştir. Bu gelişmelerin ardından, diğer Avrupa ülkeleri de kamu maliye kapılarını sermaye piyasalarına açarak, finansal garanti sigortacılarına bazı karayolu, havalimanı, demiryolu ve diğer kamu hizmetlerini finanse etme imkanı tanımışlardır. Monoline şirketlerin Kamu Özel Sektör Ortaklığı projelerinin tahvillerine yönelmelerini bir dizi avantajı da bulunmaktadır. Bu faydaları sıralamak gerekirse: (Brown, Rose, 2010, s. 14)

- Projenin Pazarlanabilirliğinin Artması: Monoline teminatları borçların pazarlanabilirliklerini geliştirmektedirler. Elde edilecek faizin ve anaparanın tam ödemesinin gerçekleşmesi için borcu garantilemektedirler. Bu süreç de doğal olarak, borcun derecelendirme kurumları tarafından daha yüksek yatırım oranına sahip olarak notlanmasını sağlamakta bu durumda projenin yatırım yapılabilirliğini artırmaktadır.
- Fiyatlandırma: Borcun fiyatlandırılması monoline oranına bağlı olması finansman maliyetindeki toplam masrafları azaltmaktadır.
- Poliçe Vadesi: Herhangi bir borca ait vade, temelde proje anlaşmasına bağlı olarak sınırlandırılabilir. Fakat uzun ve güvenli bir geri ödeme süresi olan durumlarda, borç veren kişi, proje risklerinin az olması halinde daha uzun vadeler teklif edebilmektedir.

Kamu Özel Sektör Ortaklığı projelerinin sayıları ve hacimleri günden güne arttıkça, projelerin finansmanı konusunda çok farklı modellerin geliştirilmesine ilişkin çalışmalar da hız kazanmıştır. Çoğu zaman tek bir kaynaktan finansman bulmak yerine, farklı finansman sağlayan enstrümanlar birlikte değerlendirilmektedir. Karma finansman olarak adlandırılabilir bu yapı, tahvil, öz sermaye, sukuk, ortaklık, hisse senedi paylaşımı, gelir ortaklığı senetleri, gayrimenkul yatırım ortaklığı modeli gibi bir çok farklı enstrümanı aynı anda değerlendirmektedir.

Projelerin hacimleri büyüdükçe, uluslararası piyasalardaki faiz oranları oynaklığını korudukça bu modellere olan ilgi de doğal olarak artmaktadır. Zira Kamu Özel Sektör Ortaklığı projelerinin başarısında gerek finansman gereksinimlerini doğru hesaplayabilmek, gerekse bu finansmanı doğru bir oranla farklı enstrümanlara dağıtarak toplamak son derece önemli kazanmıştır. Gelecekte Kamu Özel Sektör Ortaklığı projeleri finansman modellerinin gelişmesine katkı sağlayacak gibi gözükmektedir.

5. KAMU ÖZEL SEKTÖR ORTAKLIĞI MODELİ GENEL DEĞERLENDİRME, SORUNLAR VE BEKLENTİLER

1990'dan günümüze kadar altyapı projelerine kamunun mali katılımının yaşadığı radikal değişimler yukarıda detaylı bir şekilde ele alınmıştır. Bir yandan sınırlı bütçeler, öte yandan özel sektör yönetiminin kamu projelerine kazandırdığı etkinlik bu değişimleri hızlandırmıştır. Sonuçta, kamunun rolü finanse eden, sahip olan ve/veya yöneten olmaktan; düzenleyen, kolaylaştıran ve/veya garanti eden şekline dönmüştür. Aynı zamanda, bundan önce kamunun tekeline olduğu düşünülen birçok alana özel sektör katılımı gerçekleşmiştir. Bu durum, beraberinde sorumlulukların, risk ve karın paylaşımını getirmiştir. Kamu Özel Sektör İşbirliği'nin ortaya çıktığı bu ortamda, birçok gelişmekte olan ülke, modelin yaygınlaşması, bilinç düzeyinin artması ve kamuda konuyla ilgili farkındalığın artması için girişimlerde bulunmaktadır. Tüm bu olumlu yaklaşımlara rağmen, özel sektörün altyapı projelerine katılımı bazı nedenlerle sınırlı düzeyde kalmaya devam etmektedir. Özel sektörün önünde bulunan engelleyici faktörleri şu şekilde sıralayabiliriz:

- Ortaklık modelini kolaylaştıracak hukuki dzenleyici çerçeve eksikliği
- Kötü planlanmış ihale ve sözleşme düzenlemeleri
- Yüksek işlemler maliyetleri
- Politik riskler
- Kamunun söz konusu işbirliği modellerindeki tecrübe eksikliği
- Genelde yeterli insan kaynağı bulunmuyor olması

Bütün bu faktörler ışığında, birçok gelişmiş ülkede özel sektör, zayıf iç pazar, istikrarsız makro ekonomik çerçeve, yüksek faizler ve düşük yatırım kredi notları sebebiyle altyapı yatırımlarına katılmaya çekinmektedirler.

Yatırımların gerçekleştirilmesine duyulan ihtiyaçlara geniş bir pencereden baktığımızda, özel sektörün kamu yatırımlarına katılımı, “her şeyden önce yatırım alanlarının çekiciliğine” ve makro ekonomik istikrarın sağlanmasına bağlıdır. Kamu Özel Sektör İşbirliği, kamu idaresi, özel sektör ve tüketici (toplum) olmak üzere üç sağ ayağı üzerinde konumlanmaktadır. İşbirliği sürecinin ilk aşaması kamunun altyapı ihtiyaç analizini gerçekleştirmesi ve bir yatırım kararı almasıdır. Projenin oluşturulması, planlanması ve finansmanın sağlanması aşamaları uzun bir süreci kapsamaktadır. Yatırım kararının alınması ve proje finansmanın özel sektörle birlikte yürütülmesine karar verilip projeye başlanması, hatta başarılı bir şekilde yatırımın tamamlanması, başarılı bir altyapı yatırımı olarak nitelenmesi için yeterli değildir. Zira, özellikle tüketici kullanımına yönelik olarak gerçekleştirilen projeler, eğer bir kamu kolaylığının yürütülmesi ise, yatırımın başarılı sayılabilmesi için tüketicilerin, yani kullanan halkın sunulan hizmet kalitesi ve ücretinden memnun olması ile mümkündür.

Bu noktadan hareketle, ortaklık sözleşmeleri kamu için projenin öncesi, yapım aşaması ve sonraki uygulama aşamaları için aynı derecede önemlidir. Hizmetin siyasal etkisi açısından kamunun mali ayağı kadar işletme ayağı ile de yakından ilgilenmesini gerektiren önemli bir ayrıntıdır. Bu nedenle, Kamu Özel Sektör Ortaklığı sözleşmelerinde dikkat edilmesi gereken en önemli unsurlardan bir tanesini, kullanım bedelleri, kullanım yoğunluğu ve hizmet sunumunun uzun süre aynı kalite ile devam ettirilmesi gerektiğini ele alan maddeler oluşturmaktadır.

Kamu Özel Sektör Ortaklığı genellikle maliyeti yüksek büyük altyapı projeleri için düşünülmektedir. Fakat günümüzde yapım maliyeti çok yüksek olmayan, hastane, cezaevi gibi nispeten küçük sayılabilecek projelerde de uygulanmaya başlamıştır. Proje finansmanı özel sektör tarafından karşılanmakla birlikte devlet hem proje hazırlık aşamasında hem de finansman aşamasında etkinliğini sürdürür ve destekleyici olarak mali katkıda bulunabilir.

İşlemlerin bürokratik olarak uzamasının yanı sıra, her bir sözleşmenin farklı üstlenicilerle yapılması, farklı firmalar arasındaki koordinasyon ihtiyacını da artırmaktadır. Kamu Özel Sektör Ortaklığı projeleri çerçevesinde ise risk kamu ve özel sektör olmak kaydıyla, taraflarca paylaşılmaktadır. Riskin paylaşımı, projenin başarısı için en önemli kısmını oluşturmaktadır ki, bu nokta genel olarak sözleşme aşamasında üzerinde en fazla müzakere edilen kısmı oluşturmaktadır.

25-30 yıl gibi uzun süreleri öngören Kamu Özel Sektör Ortaklığı projeleri kapsamında daha önce dile getirildiği gibi hizmet kalitesinin sürdürülebilirliği büyük önem taşımaktadır. Bu nedenle, işletme yönetimi ve geliri özel sektörde olmakla birlikte kamu, halkın kesintisiz ve etkin olarak hizmetten yararlanmasını güvence altına almalıdır. Özetle, modelde devletin ana görevi organizasyonu sağlamak ve denetlemektir, böylece devlet proje ömrü boyunca etkin rol almaktadır.

Altyapı yatırımlarına yönelik yapılan geleneksel kamu ihaleleri ise daha çok gecikmeler ve süre aşım maliyetlerinin sebep olduğu ciddi sorunlarla karşılaşmaktadırlar. 20 ülkeyi kapsayan bir çalışmada klasik kamu ihale sistemi ile yürütülen 258 büyük ulaşım altyapı projelerinin sonuçları da bu sorunları açıkça ortaya koymaktadır. (Bent Flybjerg, 2002, s. 35) Araştırma sonuçlarına göre, projelerin yüzde 90'nına olması gerekenden daha az maliyet biçilmiştir. Demiryolu projelerinde gerçekleşen maliyetler, beklenenden yüzde 45 oranında, tünel ve köprü projelerinde gerçekleşen maliyetler, beklenenden yüzde 34 oranında, karayolu projelerinde gerçekleşen maliyetler, beklenen maliyetten yüzde 20 oranında daha yüksek gerçekleşmiştir. Araştırmanın ortaya koyduğu bir diğer bir bulgu da, söz konusu bu durumun geçen 70 yıl içinde neredeyse bütün projeler için geçerliliğini korumuş olmasıdır (Grimsey, Lewis, 2004, s. 92).

Diğer bir önemli çalışmada İngiltere Hazinesi tarafından yapılmış olan ve geçen 20 yılı içeren 50 büyük klasik kamu ihale projesinin gözden geçirilmesi çalışmasıdır. Bu projeler kapsamında cezaevleri, hastaneler, yollar, bilgi işlem altyapıları, köprü ve tüneller inşa edilmiştir. Klasik usulde yapılmış olan projelerin yüzde 17'si hedeflenen zamandan daha geç bitirilmiştir. Harcama kalemlerine bakıldığında ise tablonun daha kötü olduğu görülmektedir. Buna göre, projelerde gerçekleşen yapım maliyetlerinin beklenen yapım maliyetlerinden yüzde 47 oranında fazla olduğu tespit edilmiştir. İşletme maliyetleri ise beklenenden yüzde 41 oranında fazla gerçekleşmiştir.

Bu sonuçlarla ilgili olarak, birçok farklı neden sıralanabilir. Ancak, verilerin açıkça ortaya koyduğu ve yüzde 58 oranında süre aşım maliyetine sebep olan en önemli faktör işin yapısıyla ilgili yetersizliklerdir. Bunun yanı sıra başarısızlıktaki diğer etkili faktörler, çevrenin etkisi, tartışmalar, ekonomik şartlar ve sözleşmenin tasarlanmasındaki kısıtlar olarak sıralanmaktadır. Bu noktada, daha iyi bir risk yönetim mekanizmasına ve daha fazla gayretli çalışmalara ihtiyaç duyulmaktadır.

Klasik ihale sisteminde görülen bu aksaklıkların yaşanmaması için temel dört öneri getirilmektedir (Flyvbjerg, 2002, s. 279); ilki, şeffaflık düzeyi ve kamu katılımının artırılması, ikincisi, işin bitirilmesinden çok sonucun etkinliğine odaklanmış bir performans denetiminin kullanımı, üçüncü olarak, proje geliştirme, inşa ve işletmeden oluşan açık bir yönetim kuralları setinin düzenlenmesi, dördüncü olarak, özel sektörün riskini de içeren bir pazar testinin yürütülmesi.

Sözü edilen bütün bu öneriler iyi planlanmış ve düzenlenmiş bir Kamu Özel Sektör Ortaklığı programının ana unsurlarını içermektedir. Bütün bu süreçler, kamu ve özel sektörün ortaklaşa olarak yürüttüğü projelerin, başarıyla neticelenmesi için gerekli olan aşamaları ifade etmektedir. Kamu Özel Sektör Ortaklığı modeli ampirik uygulamaları ise, dört temel öneriye, “dikkatli ve güçlü rekabetçi” bir ihale sürecini, beşinci unsur olarak eklemektedir.

Bu çalışmaları takiben 2003 yılında, İngiltere Hazinesi'nin yaptığı çalışmanın sonuçları da, Kamu Özel Sektör Ortaklığı projelerini değerlendirme açısından ilginç

sonuçlar içermektedir. 61 altyapı yatırım projesini inceleyen çalışmada, çok geniş bir yelpazeye yayılan birçok proje ele alınmıştır. Bu çalışmanın ana hatlarını oluşturan sonuçları da şöyledir: (Grout, 1997, s. 55)

- Tüm projeler geneline bakıldığında %89 oranında proje zamanında yahut daha erken bitirilmiştir.
- Kamu yöneticilerinin dörtte üçü projelerin başlangıçtaki beklenti ve hedeflerine ulaştığını belirtmektedirler.
- İhale sürecinin azaltılması perspektifinden bakıldığında, sürecin kesin bir şekilde etkili olduğu vurgulanmıştır.
- Yapılan projelerden hiçbirinde finansmanı ile ilgili olarak yüklenicilerden değişim talebi gelmemiştir.

Bütün bu verilerden sonra, Kamu Özel Sektör Ortaklığı projelerini, işletme safhasına geçildikten sonrası için yapılan değerlendirmelerden hareketle de incelemekte yararlı olacaktır. Model ile hayata geçirilen işletmelerin verimlilikleri üzerine bir dizi eleştiri getirilmektedir. Neoliberal anlayış çerçevesinde, kamu kolaylıkları niteliğindeki hizmetlerin, özellikle büyük altyapı yatırımları gerçekleştiren küresel ölçekli firmalara açılması bir dizi tartışmayı doğurmuştur. Gelişmekte olan ülkelerin su yönetimi, enerji politikaları ve haberleşme gibi son derece kritik alanlarda özelleştirme çalışmaları yapması kamuoyu tepkilerine neden olmaktadır. 1980 sonrası görülen özelleştirme dalgası akabinde yaşanan başarısız tecrübeler, özelleştirilen kurumlarda görülen kötü yönetimler ve toplu işten çıkarma süreçleri, özelleştirmeden beklenen verimliliği sağlayamamıştır. Aksine bir dönem sonra, kamu bu alanlara tekrar dönmek zorunda kalmış, özelleştirme-kamulaştırma döngüsüne girilmiştir.

Bir diğer unsur da, Kamu Özel Sektör Ortaklığı projelerinin etkinliğinin henüz kesin olarak tespit edilmemiş olmamasıdır. Kamu Özel Sektör Ortaklığı projelerinin klasik ihale yöntemlerine göre daha başarılı olup olmadığına karar vermek için henüz daha çok erkendir.

Özellikle, bu projelerin uzun ömürlü sözleşmeler içermesi ve maliyetlerinin büyüklüğü sebebiyle, zaman içerisinde hizmet kalitesinin istikrarlı olup olmayacağını

gözlemek gerekir. Bu çerçevede, İngiltere’de yapılan araştırma örneğinde de olduğu gibi, incelenen 50 proje arasında en başarısızlardan birisi olarak, tasarla-yap-finance işletme modeli ile yapılan proje görülmektedir. Bu sonuç oldukça dikkat çekicidir (McDonald, 2003, s.45).

Bununla birlikte, Kamu Özel Sektör Ortaklığı projelerinin verimliliğinin kamu yatırımlarından daha verimli olduğu yönündeki varsayımlar da eleştiri konusuna devam etmektedir. Verimlilik ve diğer performans kriterleri ile ilgili veriler ışığında, özel sektör ve kamu işletmeciliği arasında kayda değer ve sistematik farklar olmadığı tartışılmaktadır (Hall, Lobina, 2001, s. 42). Farklı araştırmalarda çıkan verilerin kamu ve özel sektör işletmeciliği arasında sistematik bir farklılık olmadığı ileri sürülmektedir. Özellikle, gelişmiş, gelişmekte ve geçiş döneminde olan ülkelerde, kamu ve özel sektör verimliliği konusunda yapılmış çok sayıda araştırmalarda, bu farklılığı kesin olarak ortaya koyacak net verilere ulaşılamamıştır (Willner, Parker, 2002, s.68). Yine bu çalışmalarda düşük performanslı bir kamu işletmesinin özel sektöre devri ile performansının artacağına mutlak bir çözüm olmadığı, verimlilik artışı için daha birçok faktörün neden olduğu da vurgulanmıştır.

Bütün bu değerlendirmelerle birlikte Kamu Özel Sektör Ortaklığı modeli, geleneksel kamu ihale yönteminin oluşturduğu sorunlara, çözüm arayan bir model önerisidir. Bu girişimler, son tahlilde çok uzun soluklu projeleri kapsamaktadır. Özellikle yapım sözleşmelerinde klasik ihale yaklaşımına göre başarılı sağladıkları görülmekle birlikte, sözleşme süresince performanslarının devamı, modelin gerçek başarısı için asıl kriter olacaktır. Bu sebeple Flyvberg’in 2002’de ortaya koyduğu modelin başarılı mı, başarısız mı olduğunu söylemek için henüz erken olduğu yorumu, birçok ülke için son derece doğrudur. Yatırımların başarısı ve etkinliği için; etkili, sürekli ve aktif bir sözleşme yönetim sürecinin sürdürülmesi bu açıdan büyük önem kazanmaktadır.

Kamu Özel Sektör Ortaklığı modelinin başarılı sonuçlanmasının bir dizi faktörün gerçekleşmesine bağlı olduğu açık bir şekilde görülmektedir. Kamu Özel Sektör Ortaklığı projeleri, uzun ömürlü altyapı yatırımları olması sebebiyle, projenin tamamını oluşturan tasarım, yapım, işletme ve sunum aşamaları tamamlandıktan sonra

değerlendirmek daha doğru olacaktır. Ancak, bugün Avrupa’da uygulanan birçok modelle ilgili olarak dahi kesin sonuçlara ulaşamamıştır. Özellikle, son birkaç yıldır ise modelin kullanım sahası daha küçük projelere doğru kaydığı ve bu eğilimin İngiltere’den Fransa, Almanya, İtalya gibi kıta Avrupa’sı ülkelere transfer olduğu gözlemlenmektedir (Blanc-Brude, 2007. s.70).

Projelerin tasarım, yapım, finansman ve işletme gibi safhalarını yakından ilgilendiren birçok etmen proje başarısını etkilemektedir. Özellikle, altyapı yatırımı tamamlandıktan sonra işletme safhasında başarı faktörleri artış göstermekte ve hizmet sunum kalitesine bağlı olarak projeler değerlendirilmektedir.

Elbette işletme aşamasının çok önemli bir diğer ayağını da ödeme ve garantiler konusu oluşturmaktadır. Yüksek maliyetli projelerin tamamlandıktan sonra, kullanıcı ile buluşması, kullanıcı ücretleri, devlet tarafından desteklerin aksatılmaması, ekonomik ve siyasi istikrar, talep dengesi ve talep sürekliliği gibi konular özel sektör açısından son derece önemlidir. Aynı şekilde, tüm bu faktörler bir kamu altyapı hizmetinin sorunsuz ve kesintisiz sürdürülmesi anlamına gelmektedir. Bu açıdan hizmet kalitesinde bir azalma yaşanması kamu idarelerine gelecek eleştirileri çoğaltacaktır. Talep riskinin paylaşımı konusu, bu açıdan sözleşmelerde çok önemli bir yer tutmaktadır. Her ne kadar ilerleyen bölümlerde risk türleri ve risk paylaşımı konuları detaylı olarak ele alınacak olsa da, Kamu Özel Sektör Ortaklığı projesinin başarısı için son derece önemli olan, işletme aşamasındaki ödeme mekanizmalarını da genel değerlendirmede ele almak yerinde olacaktır.

Klasik olarak talep riskinin azaltılması için üç tip ödeme şekline söz edilebilir. Bu mekanizmalar (Iossa, Martimort, 2008, s. 21):

- Kullanıcı ücretleri
- Kullanım ücreti
- Kullanılabilirlik

Üç tip mekanizmanın her birinde riskler kamu ve özel sektör arasında farklı şekillerde bölüşülmektedir. Özel sektör açısından önem taşıdığını belirttiğimiz bu mekanizmalar bütçe dengesi açısından da kamu için önem taşımaktadır. Projenin

başarısızlığı sonrası devletin karşılamakla yükümlü olduğu garantilerin devreye girmesi, bütçe dengelerini ve ödeme tablosunu olumsuz olarak etkileyecektir. Bu sebeple taraflar açısından Kamu Özel Sektör Ortaklığı projelerinin başarısının önemi daha da artmaktadır. Uzun dönemli bir başarı içinse, yönetim kabiliyeti, adil bir sözleşme yönetimi, yönetişim ilkelerine uygunluk ve üst düzey bir performans süreci gerekmektedir.

Bir sözleşmenin temel başarısı, öncelikle maliyeti, zamanında tamamlanması ve bekleneni karşılaması ile yakından ilgilidir. Yapım ihaleleri genellikle geleneksel kamu ihalesi şeklinde gerçekleştirilmektedir. Kamu idaresi ihale öncesi talep ettiği yapının detaylarını yüklenici firmaya vermekte, belli bir zaman sonra da bu yapıyı teslim almak istemektedir. Ancak, neredeyse tüm istatistikler yapım ihalelerinin süre aşımı ve gecikme ile sonuçlandığını göstermektedir. Özellikle İngiltere’de bu amaç için yapılan çalışmalarda net bir şekilde klasik ihale usulüyle yürütülen projelerin başarısızlığını açıkça göstermektedir (Hodgson, 1995, s.12).

1998’de yapılan bir çalışma da, İngiltere Ulaştırma Bakanlığı’nın onayladığı 21 altyapı projesindeki kaynak israfı ve eksikliğini ortaya koymaktadır (Mackie, Preston, 1998, s.1-7). Genel olarak tüm araştırmaların sonuçları geleneksel ihale sistemi ile gerçekleştirilen yapım sözleşmelerinin başarısızlığını göstermektedir. Hem beklenemeyen maliyetlerle karşılaşılması, hem de işlemin zamanında bitirilme düzeyinin düşüklüğü gibi sebeplerle bu sistemin eleştirilmesine neden olmaktadır.

Geleneksel ihale sistemiyle yapılan inşa sözleşmelerinin başarısızlığı, Kamu Özel Sektör Ortaklığı çerçevesinde yapılan inşa sözleşmelerinin de karşılaştırmalı olarak incelenmesi ve değerlendirilmesine zemin hazırlamıştır. Yapılan araştırmalarda (Mc Donald, 2002) 50 proje incelenmiş ve projelerin zamanında teslim edildiğini (klasik usulde yüzde 17 süre aşılyorken), öngörülen bütçenin de sadece yüzde 1 (klasik usulde yüzde 47’lik bir aşılma mevcutken) düzeyinde aşıldığı görülmüştür. Yine İngiltere Hazinesi’nin 61 proje üzerinde yaptırdığı araştırmada yüzde 89 oranında projelerin zamanında bitirildiği görülmüştür. Avrupa Yatırım Bankası’nın bir çalışmasında, (Hall, Thompson, 2005, s. 315-329) banka tarafından kredilendirilen 10 Kamu Özel Sektör Ortaklığı projesi değerlendirilmiştir. Sadece üç projenin zamanını ve

maliyetini aştığı, fakat ek maliyetlerin de sözleşmede yer aldığı şekilde yüklenici tarafından karşılandığı, kamuya ek maliyet yüklemediği tespit edilmiştir.

Bu veriler Kamu Özel Sektör Ortaklığı çerçevesinde yürütülen projelerin klasik yönetime göre daha efektif ve başarılı olduğunu gösterir niteliktedir. Ama bu performans farkını ortaya koyan nedenleri de iyi analiz etmek gerekir. Genel olarak, kamu hizmetlerinin hangi form altında olursa olsun özel şirket eliyle yaptırılması kamuoyunda tepki çekebilmektedir. Burada vurgulanması gereken nokta, gerçekten kamu idaresi için hangi sistemin en uygun olacağı olmalıdır. Örneğin, klasik ihale yöntemindeki eksiklikler giderilerek performans arttırmak mümkün olabilir. Bu artış düzeyi hiçbir şekilde Kamu Özel Sektör Ortaklığı performansına yetişemez mi?, kamu hangi projelerde hangi yöntemi uygulaması gerektiğine nasıl karar vermelidir?, Kamu Özel Sektör Ortaklığı ile birlikte yürütülen projelerde, hangi alanlarda ne gibi kontrol mekanizmaları uygulanmalıdır, gibi birçok sorunun net bir şekilde cevaplarının verilmesi gerekir. Bu cevapların verilmesi projelerin daha başarılı olmasının yanı sıra, kamu yararının gözetilmesi ve özel sektör işbirliği projelerine yöneltilecek eleştirilere de cevap verilebilmesi açısından oldukça önemlidir.

Kamu Özel Sektör Ortaklığı ve geleneksel kamu ihale yönetimlerinin karşılaştırılmasının ardından ortaya çıkan bu performans farkının altında, yeni modelin doğası gereği sahip olduğu üç temel özellik yatmaktadır. Kamu Özel Sektör Ortaklığı üzerine yapılan tüm çalışmalar ve ekonomik literatür, bu performans farkının; mülkiyet sahibinin hakları, birleştirilmiş sözleşmeler ve risk paylaşımından kaynaklandığını vurgulamaktadır.

Özellikle tesislerin, yapıların ve işletme haklarının tümünü içeren mülkiyet hakkı başlığı, başarı ve ekonomik sonuçlar açısından için iyi bir başlangıç noktasıdır. Özel sektör sahip olduğu imkanları iyi kullanmak, verimliliği artırmak ve kar amacına ulaşmak için, tüm etkinliği artırıcı yönetim mekanizmaları kullanmaktadır. Bu durum genel olarak projelere yansımakta, proje performanslarında verimlilik artışı görülmektedir.

Bir diğer karakteristik özellik ise, modelin birçok farklı aşaması bulunan proje sözleşmelerini bir ereve sözleşmede toplamasıdır. (Hart, 2003, s. 69-76) İnaaat sözleşmelerinde olduğu gibi, işletme mekanizmalarının da sözleşme başında belirlenerek hizmet sunum kalitesi standardı belirlenir. Bu durum operasyonel maliyetlerin de düzenlenebilmesine olanak sağlar. Buna ek olarak, sözleşmelerin birleştirilmesi, işletme maliyetlerinin tespitine bağlı olarak devlet garantilerine olan talebi ve çeşitliliği artırabilir. Yine de birleştirme olmaması durumunda ortaya çıkacak dışsallıklar verimliliği ve etkinliği düşürebilmektedir.

Son olarak, risk transferi mekanizması, belki de Kamu zel Sektör Ortaklığı modelinin performansını ve tercih edilmesini en çok etkileyen özelliği olarak ön plana çıkmaktadır (Grout, 1997, s.33). Genel olarak süre aşımlarında karşılaşılan ek maliyetler sözleşme aşamasında en çok tartışılan konuların başında gelmektedir. Hizmet sunumuna yönelik olarak, standartların sözleşmeye yazılması daha çok garanti talebini beraberinde getirmektedir. Fakat kamu açısından değerlendirildiğinde kötü sunulacak hizmet politik risk olarak ileride karşısına çıkacaktır. Bu sebeple, altyapı kalitesi kadar hizmet kalitesi de atlanmaması ve aynı kaliteyi sürdürülebilir kılacak mekanizmaların en başından belirlenmesi son derece önemlidir.

Risklerin bölüşümünde ise, işletme riskleri özel sektöre devredilerek performans ve fiyat motivasyonu sağlanabilir. Yapım ve inşa maliyetleri geleneksel ihale usulleriyle karşılaştırıldığında, Kamu zel Sektör Ortaklığı modelindeki maliyetlerin daha yüksek olduğu görülecektir. Ancak bu fark, işletmeyle ilgili riskleri üstlenen özel sektör girişiminin maliyetlerini transfer etme isteğinden kaynaklanmaktadır. Bu sebeple, bütünleştirilmiş proje geneline bakarak bir orantı yapmak ve maliyet hesabını o şekilde değerlendirilmelidir. Proje hazırlık safhasındaki doğru maliyet hesaplamaları da, finansman aşamasında temel belirleyici araç olacaktır. Doğru maliyet, daha ucuz finansman maliyetini de doğuracaktır. Kamu zel Sektör Ortaklığı projelerinin hayata geçmesi için en önemli konu olan “projelerin finansmanı ve gelir kaynakları” ise ikinci bölümde ele alınmaya çalışılacaktır.

BÖLÜM 3

KAMU ÖZEL SEKTÖR ORTAKLIĞI PROJELERİNDE SEKTÖREL UYGULAMALAR

1. GELİŞMİŞ VE GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE MODELE İLİŞKİN ÖRNEK UYGULAMALAR

Gelişmekte olan ülkelerde Kamu-Özel Sektör İşbirliği beklentileri analiz edildiğinde, Kamu-Özel Sektör İşbirliği modelinin bazı koşullarda yükselen refah ve büyümeye etki edebileceği görülmektedir. Birinci bölümde, Kamu Özel Sektör İşbirliği, özel sektör ve kamu sektörünün ortak bir amaca yönelik kendi alanlarını takipleri adına sürdürülebilir işbirliği çabaları olarak tanımlanmıştır. Bu çaba, temel iki aktörün belli alanlarda görev değişimi yapmasına, belli alanlarda başkaca roller üstlenmesine sebep olmaktadır. Ayrıca, iki tarafın işbirliği çabası da, ortak amacın başarısının optimize edilmesi için iki tarafın da en iyi yanlarını işbirliğine vermeleri anlamını da taşımaktadır. Kamu Özel Sektör Ortaklığı tanımı teorik olarak var olmakla birlikte, gelişmekte olan ülkelerde uygulaması teorisi kadar kolay olmamaktadır. Bir taraftan, Kamu Özel Sektör Ortaklığı tanımının kullanılmasında yaşanan karışıklık, zaman zamanda modelden beklentilerin çok fazla olması, gerçekte bu projelerin hayata geçmesini geciktirmeye devam etmektedir.

Özel sektör canlılığının kamu sektörü faaliyetlerine getirilmesi rekabet ilkesine uygun bir şekilde maliyetleri azaltmak anlamına gelmektedir. Özellikle gelişmiş ülkeler genelinde, karayollarının bakımı, enerji yatırımlarının artırılması, kentsel su ve atıklarının bakım ve onarımının alanlarının artırılması ve tüm bu hizmetlerin sürdürülebilirliğinin sağlanması büyük maliyetler doğurmaktadır. Ancak, bu ülkeler tüm bu bahsi geçen hizmetleri, özel sektöre, iyi kurgulanmış bir takım sözleşmeler ışığında gördürmesi, hem rasyonel bir sonuç doğurmakta, hem de hizmette devamlılık sağlamaktadır.

Günümüzde mali sorunlar tüm dünyayı ilgilendirmeye devam etmektedir. Kamu hizmetleri için mali yükler artmakta, vatandaş taleplerinin ise sonu

gelmemektedir. Yanı sıra, tüm dünyada çevre sorunları gittikçe kötüleşmektedir. Ulaşım altyapılarının yetersizliği her geçen gün daha çok hissedilmekte, sağlık hizmetlerinin kapasitesi ise her geçen gün yeterliliğini yitirmektedir.

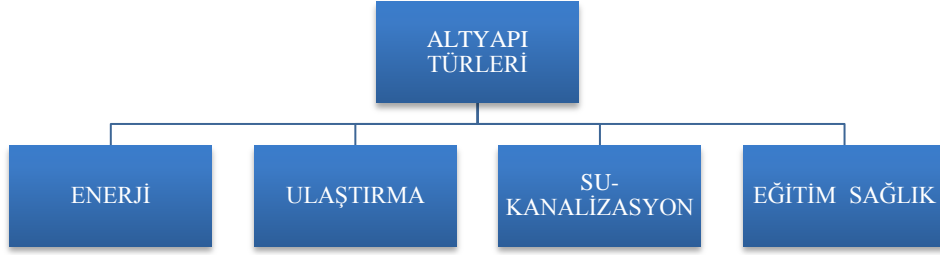
Altyapı yatırımlarının finansmanında bir çok seçenek söz konusudur. Bunlar yatırımın tamamen kamu kaynakları ile yapılmasından tamamen özel kaynaklara dayalı olarak yapılmasına kadar geniş bir yelpazeyi içerir.

Talep ve beklentilerin arttığı bir ortamda, çeşitli özel şirketlerin ve kamu sektörünün proje risklerini paylaştıkları gerçek Kamu Özel Sektör Ortaklığı içinde yürütülen proje sayısında son zamanlarda önemli bir artış görülmektedir.

Zira, artan taleplerin hayata geçirilmesi için iki temel kaynak mevcuttur. Bunlar, hane halkı ve firmalardır. Firmalar altyapı yatırımları sayesinde, hem maliyetlerini düşürüp hem de piyasadaki genişlemeye bağlı olarak gelirlerini ve yatırımlarını artırmalarıdır. Altyapı yatırımları firmalarda üretim artışına iki şekilde katkıda bulunmaktadır. Bunlardan birincisi ara malı niteliği taşıması, ikincisi üretim faktörlerinin verimliliğini arttırmasıdır. Altyapı talebi kademeli bir artış gösterir, bu da arzın devamlılığını gerektirir. Bu süreç çok kolay üstesinden gelebilecek bir organizasyon değildir. Arz ve talep arasında düzensizlikler ve zaman eksenli ayarlamaların yapılmasının güç olduğunu vurgulamaktadır.

1980'lerden sonra bütün gelişmekte olan ülkelerde görülen genel eğilim, yukarıda sözü geçen talep artışının kamu bütçesinden değil de, devreye özel sektörün girmesi yönünde gelişmiştir. Örneğin, altyapı yatırımlarının özel sektöre açılması ABD'de 1970'lerin başında ortaya çıkmıştır. 1990'lerde ise, özel sektörün altyapı yatırımlarına katılımı yaygınlaşmıştır.

Çalışmanın bu bölümünde Kamu Özel Sektör Ortaklığı projelerinin sektörel uygulama örneklerine yer verilecektir. Sektörel ayırım ise, Dünya Bankası'nın altyapı yatırımlarını sınıflandırdığı su ve kanalizasyon yatırımları, iletişim ve ulaştırma yatırımları, enerji yatırımları ve sosyal alanda yapılan eğitim, sağlık gibi yatırımları olarak belirlenmiştir.



Şekil 3.1. Dünya Bankası Altyapı Sektörleri Sınıflandırması

Kaynak: Dünya Bankası, 2013

Her bir sektörün, model perspektifinden hareketle bir analizi yapılmış, daha sonra başarılı ve başarısız örneklerden seçme yapılmıştır. Vaka çalışmaları seçim aşamasında farklı birtakım parametreler kullanılmıştır. Bunlar, vakanın gelişmiş bir ülkede mi yoksa gelişmekte olan bir ülkede mi olduğu, yerel yönetimlerce mi, merkezi hükümetler tarafından mı yürütüldüğü, model uygulamasına bir yenilik getirip getirmediği ve sözleşmelerine uygun olarak tamamlanıp, tamamlanamadığı gibi bir takım kriterlerdir.

Bu seçim sorgulamasının ardından ele alınan vaka çalışmaları, hem gelişmekte olan ülkeleri, hem gelişmiş ülkeleri, hem sağlık, su, enerji ve ulaşım gibi temel konuları içermiş, idare merkezi açısından yerel düzey örnekleri ve merkezi düzey örnekleri göstermiş olmaktadır.

Tüm dünyada, Kamu Özel Sektör Ortaklığı projelerinin en çok görüldüğü alan hiç şüphesiz ki ulaşım sektörüdür. İlk olarak sektör analizi ve vaka çalışmalarına ulaşım ve taşıma sektöründen başlanacaktır.

2. ÖZEL SEKTÖRÜN KATILIMINA KONU TEMEL ALTYAPI SEKTÖRLERİ

Kamu Özel Sektör Ortaklığı projelerinde , özel sektörün kamu hizmetlerine sıklıkla katıldığı belli altyapı hizmetleri dikkat çekmektedir. Dünya Bankası sınıflandırılmasına göre bu sektörler yukarıda değinilmiştir. Bu bölümde, ilgili sektörlerdeki genel çerçeve ve uygulama örneklerine yer verilecektir.

2.1. Ulaştırma

Ulaştırma, ekonomik kalkınmanın kritik unsurlardan birisini oluşturur. Ulaştırma altyapısı dört alt bileşen içermektedir. Bunlar havayolu, denizyolu, demiryolu ve karayolu ulaşımdır. Ulaştırma altyapısının kamu tarafından sunulmasında son yıllarda birçok ülkede hayal kırıklıklarına neden olmaktadır. Bunun farklı nedenleri bulunmaktadır: Devletin sektörde aynı zamanda hem politika yapıcı, hem de düzenleyici olması, hem sosyal amaç hem de ticari amaç gütmek istemesidir.

Yönetimde özerkliğin kamu yönetimi ilkelerince kısıtlanması, (ücret düzeyi, çalışanlar ile ilgili düzenlemeler gibi), finansal otonomi ve yatırım kararlarının devlet bütçeleme sınırlamalarına tabi olması, eğitim, sağlık güvenlik gibi temel kamusal görevlere ayrılacak kaynakların bu sektöre yatırılan kaynaklar nedeniyle azalması, bir diğer olumsuzluk yaratan nedenler olarak sıralanabilmektedir (Amos, 2004, s. 2).

Ulaştırma sektörünün alt bileşenlerine göre özel sektör katılımında çok farklı yaklaşımlar görülebilmektedir. Havayolunun özelleştirilmesinden, yer hizmetlerinin özel sektöre devri, liman işletmeciliğinden, denizyolu taşımacılığına, istasyonların kullanımından, şehir içi ve şehirlerarası yolcu taşımacılığına, otoyolların inşasından, bakım- onarımına, ve tünel, köprü inşasına kadar çok geniş bir yelpazede özel sektör katılımına başvurulmaktadır.

Kamu Özel Sektör Ortaklığı projelerinin ulaşım sektöründe uygulanması hem kolaylaşmakta hem de artmaktadır. Zira, en büyük talep daha kaliteli yol, daha çabuk ulaşım ve daha güvenli ulaşım hizmetlerine erişim olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak önümüzde sayısız örnek ve uygulamalar bulunuyor olsa da, maliyet planlaması, net değer tahminleri, sürdürülebilir finansman, sürekli devlet desteklerinin oranları gibi konularda çok fazla çalışmak gerekmektedir.

Ulaştırma sektöründe, Kamu Özel Sektör Ortaklığı modelinin tercih edilmesini gerekçelendiren en önemli husus, projelerin hacimli olmalarıdır. Buna paralel olarak proje gelir kalemleri de aynı oranda çok büyük hacimlere ulaşmaktadır. Bu noktada, yol geçiş garantileri, projelere verilen devlet destekleri ve sürdürülebilir planlama imkanları ulaşım sektörüne özel sektörün ilgisini artırmıştır.

Bazı durumlar ve özellikle anayollar için, inşaatın kısmen veya tamamen kullanıcı ücretleriyle finanse edilebileceği projeler olabilmektedir. Örneğin, alternatif güzergâh yerine, tercih edilebilecek ücretli köprü ve tünel yolları, kullanım ücreti uygulamaya çok uygundur. Bu tür durumlarda, kamu sektörü, özel sektörden proje finansmanı beklerken, son kullanıcıdan toplanacak ücretlerin sorumluluğunu bırakabilir. Ancak, burada özel sektör ile kamu arasındaki riskin nasıl paylaşılacağı oldukça önemlidir.

Avrupa'da bir süredir farklı Kamu Özel Sektör Ortaklığı modeli yatırımları uygulanmaktadır. Ücretli otoyol imtiyaz sözleşmeleri, özel sektör yüklenicisinin anayol tasarısını finanse ettiği projeler, kullanıcı geçiş ücretlerinin özel sektöre toplandığı projeler, geçiş riskini özel sektörün üstlendiği ve zaman zaman da kamunun bu riski paylaştığı birçok proje hayata geçirilmiştir. Kamunun ödemeyi taahhüt ettiği gölge geçiş ücretli projeler kadar, özel sektörün geçiş riskini aldığı, ancak doğrudan geçiş ücretlerine dayalı ödemenin söz konusu olmadığı proje finansman modelleri örneklerine de rastlanmaktadır. İngiltere, Finlandiya, İskoçya, İspanya ve Portekiz'de çok sayıda büyük yol projesi bu modellere uygun şekilde yapılmış ve özel sektör yüklenicileri gölge ücret uygulaması ile garantiler elde etmiştir. Ulaştırma sektöründe Kamu Özel Sektör Ortaklığı modelinin başarılı uygulanması bir dizi kriterin çok detaylı biçimde ele alınması ile ancak mümkün olmaktadır. Bunlar:

- Nakit akışı sorunlarını önlemek için etkili ve özenli talep ve maliyet tahmini,
- Etkili bir şekilde sözleşmeyi tasarlayıp yönetmek ve gerektiğinde müdahale etmek için etkin proje uzmanlarına sahip olunması,
- Modelin sorun çözme potansiyelini kullanmak için, özel sektör ortaklarının birleşmesinin mümkün olan en erken aşamada gerçekleşmesi,
- Ulaşım projelerinin tek başına var olamayacağı ve potansiyellerinin tümünü kullanmaya yönelik bir bölgesel kalkınma planının parçası olması gereği

AB Komisyonu'nun 2004 yılında yayınladığı, Kamu Özel Sektör Ortaklığı uygulamaları kaynak kitabında, AB genelinde uygulanan proje modellerinin hangi türler olduğuna yer verilmiştir. Bunun yanı sıra aşağıdaki tablolarda (Tablo 3.1 ve Tablo 3. 2)

görüreceği üzere, model yapılarının dağılımıyla birlikte, uygulamadaki sözleşme şartlarındaki ve finansman modellerindeki temel özellikler de gösterilmiştir.

Tablo 3.1.
AB’de Ulaştırma Sektöründe Uygulanan Kamu Özel Sektör Ortaklığı Projelerinde Uygulamalar

Örnek Projeler	İmtiyaz Sözleşmeleri	Yap İşlet Devret ve Diğer Uygulamalar
M1 M15, Macaristan	X	
M5, Macaristan	X	
Litoral Beiras, Portekiz	X	
Hamburg, Almanya	X	
Varşova, Polonya		X
Kassel Calden, Almanya	X	
Wijkertunnel, Hollanda		X
Perpignan, Fransa		X
CTRL, Birleşik Krallık	X	

Kaynak: AB Komisyonu, Kamu Özel Sektör Ortaklığı Vaka Çalışmaları Kaynak Kitap, 2004, s. 89

Tablo 3.2.
AB’de Ulaştırma Sektöründe Uygulanan Kamu Özel Sektör Ortaklığı
Projelerinde Başlıca Finans ve Sözleşme Şartları

Örnek Uygulamalar	Garantili Asgari Gelir	Sözleşme İptali Riski	Kar Paylaşımı	Yönetim Kararlarının Paylaşımı
<i>M1-M15, Macaristan</i>	Başlangıçta yok	Orta	Kâr edildiğinde	Kurul, kamu ve özel ortakları içerir
<i>M5, Macaristan</i>	Var –Destek kredi imkânı	Orta	Kâr edildiğinde	Kurul, kamu ve özel ortakları içerir.
<i>Beiras Litoral, Portekiz</i>	Devlet gölge geçiş ücreti sağlar	Düşük	Yok	Hiçbiri
<i>Hamburg-Almanya</i>	Var	Düşük	Var	Kurul, kamu ve özel ortakları içerir.
<i>Varşova- Polonya</i>	Var	Hafif	Var	Kurul, kamu ve özel ortakları içerir.
<i>Kassel- Calden, Almanya</i>	Var	Düşük	Var	Kamu
<i>Wijkertunnel- Hollanda</i>	Asgari gelir garantili	Düşük	Yok	Paylaşımli
<i>Perpignan,Fransa</i>	Var	Düşük	Yok	Çoğunlukla Özel – kamu denetimi
<i>CTRL, Birleşik Krallık</i>	Başlangıçta yok	Hafif	Yok	Paylaşımli

Kaynak: AB Komisyonu, Kamu Özel Sektör Ortaklığı Vaka Çalışmaları Kaynak Kitap, 2004, s. 91

Değerlendirilen projelerin sayısı çok fazla olmamasına ve sürelerinin de çok fazla eskiye dayanmamasına karşın, örnekler, gelişmiş ülkelerde modelin uygulanmasına ilişkin bir dizi önemli sonucu barındırmaktadır. Bu sonuçlar dikkate değer önemli bulgular içermektedir. Zira, bu karmanın içerisinde AB'nin gelişmiş ülkeleri kadar, Macaristan ve Romanya gibi hem adaylık sürecini görece geç yaşamış hem de ekonomik anlamda gelişmelerine devam eden ülkeler de yer almaktadır.

Hollanda'daki bir projesinde görüldüğü gibi model, bir ortaklık sürecidir. Kamu Özel Sektör Ortaklığı projelerinin başarısı için tarafların farklı özelliklerinin yapıya entegre edilmesi son derece önemlidir. Bu modelde, taraflar hem kendi hedeflerine ulaşmak hem de kalıcı ve sürdürülebilir bir proje gerçekleştirmek amacı gütmektedirler. Bu sürecin yönetimi için ulusal bir merkez kurulması Hollanda'da başarılı bir sonuç doğurmuştur. Bu konu Türkiye için son bölümde detaylı bir şekilde ele alınmıştır.

Macaristan'da ise, trafik hacminin doğru tahminindeki zorluklar sebebiyle, hem projenin devamını sağlamak hem de belirsizlikleri ve riskleri artıracak uzun vadeli maliyetleri azaltmak için, sürekli olarak kamudan siyasi destek alınmıştır. Bütün bu desteklere rağmen, bazı projelerin fazla iyimser trafik tahminleri nedeniyle nasıl başarısız olabileceği görülmektedir.

Etkili ve özenli bir hazırlık sürecinin önemi de bazı ulaştırma projelerinde ortaya çıkmıştır. Bu durum, stratejik planlama ve proje hazırlama açısından 3 koşulun yerine getirilmesi gerektiğini göstermektedir.

- Özenli bir maliyet / fayda, rekabet ve talep analizi,
- Zaman içinde AB ve ulusal finansman desteği bağımlılığını azaltabilecek olan uzun vadeli finansman planlaması,
- Projenin tutarlı bir bölgesel / ulusal strateji ve plan içerisine dâhil edilmesi,

Ele alınan proje örnekleri göstermektedir ki, siyasi kaygılar ve potansiyel kamu itirazları da bu başlangıçta göz ardı edilmemelidir. Daha önce de ifade edildiği gibi, modelin uygulanması güçlü ve kararlı bir siyasi istikrar gerektirir. Özellikle, kamu altyapısında özel sektör, yatırım deneyimi olmayan ve doğrudan ya da dolaylı,

ücretlendirme ve kullanım ücretleri uygulamamış olan ekonomilerde, bu riskleri son derece iyi planlamak gerekmektedir.

Ulaştırma sektörünün başlı başına iyi ele alınması son derece önemlidir. Zira, ulaşım sektörünün, üretimden, sosyal etkilere kadar çok geniş bir yelpazede etkisi bulunmaktadır. Kolay ve uygun maliyetli ulaşım, üretim maliyetlerine doğrudan etki etmekte, özel sektörün rekabet gücü ile ilişkilendirilmektedir.

Ulaşım sektörünün etkisi sadece rekabetle ilişkisi ile sınırlı değildir. Kalkınmayla olan yakın ilişkisi, sosyal hareketliliğe etkisi, bölgesel kalkınmaya etkisi ve uluslar arası ağlara entegre olabilme etkisi gibi son derece önemli siyasi ve ekonomik sonuçlar doğurmaktadır.

2.1.1. Sektörel Örnek Uygulamalar

Ulaştırma sektöründe birçok uygulama görmek mümkündür. Zira, kullanım ücretlerinin tespit edilebilirliğindeki kolaylık ve gelişmekte olan ülkelerin en çok ihtiyaç duyduğu alanın ulaşım olması sebepleriyle, özel sektörün bu hizmet sunumuna yaklaşımında son yıllarda büyük bir artış görülmektedir. Aşağıdaki örneklerde, başarılı olan projeler kadar zaman zaman işletme safhasında sorunların yaşandığı örnekler de ele alınmaya çalışılmıştır.

2.1.1.1. Ücretli M5 Otoyol Projesi, MACARİSTAN

157 kilometrelik M5 ücretli otoyolu Pan-Avrupa Ulaşım Koridoru-4'ün (Berlin Prag - Bratislava - Budapeşte - Bükreş - Selanik - İstanbul) önemli bir parçasını oluşturmaktadır. Bu yol, Budapeşte'den Macaristan'ın güney bölgesi, batısı ve Belgrad ve Bükreş'e doğru Orta Avrupa otoyoluna ulaşan ana bağlantı yoludur.

Bu proje, baştaki düşük gelirlere rağmen, ücretli yol yapımı için kar paylaşımı modelini öngören, gelir paylaşımı koşulları ve öz sermaye katkısı dâhil olmak üzere birçok açıdan başarılı bir ortaklık modelin mekanizmasını ortaya koymaktadır. Ancak, bunun yanı sıra, ticari ve finansal açıların dışında, proje Macaristan için uzun vadeli borçlanmaya sebep olması, geçiş ücretlerinin yüksek bulunması ve neticesinde halkın verdiği tepkiler nedeniyle de başarısızlıkla sonuçlanmış bir örnek olmuştur.

Tablo 3.3.
Dördüncü Pan Avrupa Otobanı, Macaristan

<i>Modelin Amacı</i>	4. Pan Avrupa Otobanının Tamamlanması
<i>Paydaşlar</i>	AKA Rt., Macaristan Ulaştırma Bakanlığı, AYB
<i>Finansal Yapı</i>	AYB- Commerz Bank, ING Bank
<i>Vergi Tarifesi</i>	Sözleşmeye dayalı, enflasyon-kur mekanizması
<i>Kurumsal Yapı</i>	Devlet desteği; Ulus. Şirketler birliği
<i>Risk Paylaşımı</i>	Tüm operasyonel, ticari, finansal riskler özel sektörcce üstlenir.
<i>Sözleşme Türü</i>	İmtiyaz
<i>AB Desteği</i>	Yok
<i>Güçlü Yanlar</i>	Gelir garanti sisteminin kısa dönemli olarak kamu tarafından sağlanıyor oluşu
<i>Zayıf Yanlar</i>	Daha önce, ülkede ücretli otoyol deneyimini olmaması sebebiyle tahmin edilemeyen geçiş miktarları

Kaynak: AB Komisyonu, Kamu Özel Sektör Ortaklığı Vaka Çalışmaları, 2004, s. 96

Modelin başlangıç aşamasındaki süreçleri incelemekte yarar olacaktır. 1992 yılının Eylül ayında ön yeterliliğe sahip 3 firmadan, 1993 ve 1994 yıllarında sonuçlanacak ihale için teklifler toplanmıştır. İhalede başarılı olan şirket, Fransa-Avusturya-Macaristan konsorsiyumunu oluşturan, Alfold Koncesszios Autopalya Rt. (AKA) birleşimidir. Kurulan ÖAŞ ile 35 yıllık bir imtiyaz anlaşması imzalanmıştır.

Proje için ayrılan kredi onay sürecinin son aşaması, kredi sağlayıcılar ve bankaların, geçiş hacmini bir kez daha incelemek istemeleri sebebiyle 1995 yılının son ayına ertelenmiştir. Görüşmelere geri dönüldüğünde, projenin başarısı için Macaristan kamu yöneticilerinin projenin gelir desteğinde birtakım düzenlemeler yapması gerektiği dile getirilmiştir. AKA tarafından sağlanacak işletme ve bakım hizmetleri, Güney Afrika menşeli bir yol bakım ve onarım şirketi olan Intertoll'un sahip olduğu Maygar Intertoll Rt. tarafından karşılanmış ve imtiyaz sözleşmesi XVI/1991 sayılı İmtiyaz Yasası uyarınca 1995 yılında imzalanmıştır.

Sözleşme, mevcut yolların yenilenmesi ve onarımı ile yaklaşık 90 kilometrelik yeni bir otoyolun yapımı ile başlamıştır. Ücretli geçiş sistemi otoyol bağlantı

merkezlerinde, iki ana geçiş plazası ve 8 geçiş bariyeri planlanmıştı. AKA firmasının 2003 yılına kadar projenin ikinci ve üçüncü aşamalarının inşasını bitirmesi beklenmekteydi. İkinci aşama Kiskunfelegyhaza'dan Szeged'e 45 kilometrelik bir yol ve üçüncü aşama da Szeged'den sınıra kadar uzanan 15 kilometrelik bir yol yapımını içermekteydi.

Yolcu arabaları için geçiş ücretleri 1993 yılında 5.00 Macaristan Florini olarak belirlenmişti ve ağır yük araçları için bu miktarın yaklaşık dört katı olarak düşünülmüştü. Bölge halkı için ve yolu sürekli kullanacaklar için bir indirim konusunda uzlaşılıyordu. AKA'ya, Macar TÜFE enflasyon oranına uygun olarak, Macar para biriminde herhangi bir devalüasyona neden olmayacak kur düzenlemelerini hesap edecek şekilde, geçiş ücretleri seviyelerini belirlemesi konusunda izin verilmişti.

Tablo 3.4.
Ücretli M5 Otoyolu Finansman Planı

Sermaye Kullanımı		Sermaye Kaynakları	
ECU Milyon		ECU Milyon	
İnşaat	252.7	Öz sermaye	66.6
AKA maliyeti	46.9	AKB "A"	52.0
Kar (İnşaat süresince)	70.3	AKB "B"	198.0
		Yerel Banka Kredisi	53.4
Toplam	370.0	Toplam	370.0

Kaynak: AB Komisyonu, Kamu Özel Sektör Ortaklığı Vaka Çalışmaları Kaynak Kitap, 2004, s. 96

“A” kredisi doğrudan AKB tarafından, “B” kredisi ise AKB'nin desteğiyle, Commerzbank ve ING olmak üzere ticaret bankaları tarafından sağlanmıştır. Projenin hayata geçirildiği tarihte, “B” kredisi Macaristan için devlet desteği olmayan en büyük uluslararası ticari banka kredisiydi. Kredilerin geri ödenmesi yıllık bazda ödenmek koşuluyla, 18 yıllık bir planlama ile yapılmıştı. Ancak, 13. yılda son geri kalan ödeme defaten bir kerede yapılacaktı. 13. yıl yapılacak bu ödeme toplam kredi tutarının yüzde 55'ini oluşturuyordu. Kredi meblağının büyüklüğü, kredi sağlayıcı bankalarda bir

tedirginlik oluşturmuştu, ancak bu sorunun üstünden AKB'nin geri ödemeye garanti vermesi sonucu gelinmişti.

2003 yılında, daha düşük cari faiz oranlarının avantajı sağlamak, kredileri genişletmek ve öz sermaye oranlarının yatırımcılara dönmesini sağlamak amacı için AKA'nın tüm borçlarının yeniden finansmanı için izin verilmişti.

Gelir düzenlemeleri, özellikle kullanımdan doğacak gelir açıklarının desteklenmesi dışında, tüm operasyonel, ticari ve finansal riskler AKA'ya verilmişti. Bu sebeplerden dolayı, projenin geri ödeme gücü, üstlenici firmanın nakit akışlarına ve karlılığına bağlı olmuştu.

Proje inşasında, sözleşmeye uyumlu inşaat süreleri gerçekteştirilmişti. Hatta bazı bölümlerde, sözleşmede planlanandan önce tamamlanan yerler olmuştu. İşletmenin hayata geçtiği ilk yıl geçiş miktarı 7700 olarak beklentilerin çok altında gerçekteşmişti. AKA hükümetle anlaşarak hizmetlerin sunumunda bekleme pozisyonuna geçti (stand by facility). Ardından AKA tarafından yürütölen proaktif pazarlama kampanyaları ve alternatif güzergahlar üzerinde devletin aldığı düzenleyici çalışmalar sonucunda, bir yıl içerisinde bekleme pozisyonundan çıkılarak, ilerleyen yıllarda, kullanım sayılarında gözle görölür bir artış sağlanabilmişti. Gelir garanti mekanizmasının varlığı, AKA'ya kritik bir güvence sağlamış ve bu sayede projedeki olası büyük bir başarısızlığın önüne geçilmişti. Ancak, söz konusu hizmetlerin bekleme pozisyonuna alınmış olması sebebiyle, bu süre zarfında yerli ve uluslararası ağır araçlar M5 ücretli otoyoluna paralel olarak işleyen ücretsiz 50 numaralı otoyola yönlendirilmişti.

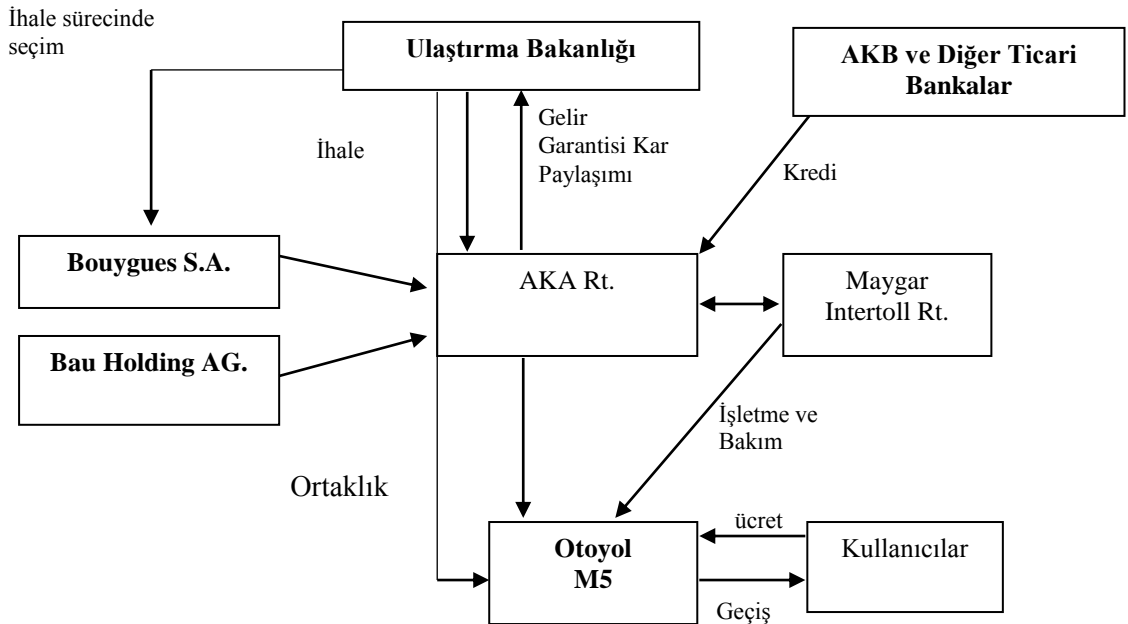
Alternatif güzergahta olan 50 numaralı yoldaki trafik hacmi M5 otoyolunun açılışından önceki zamanla karşılaştırıldığında, yüzde 30 oranında artış göstermişti. 50 numaralı otoyola yönlendirilen geçişler, yerel otomobillerden ve özellikle Ukrayna ile Türkiye'den gelen uluslararası nakliye tırlardan oluşmaktaydı ve artan gürültü kirliliği ve güvenlik sorunları nedeniyle yerel halk tarafından şiddetli protestolar düzenlenmişti.

Ulaştırma Bakanlığı ile yapılan müzakereleri takiben AKA, bypass noktaları oluşturarak 50 numaralı yoldaki trafiği azaltma yoluna gitmeye karar verilmişti. AKA,

M5 için kararlaştırılan geçiş ücretini azaltmak konusundaki baskılara dayanabildi, fakat yolu sık kullananlar ve yerel kullanıcılar için ciddi indirimler konusunda ikna edilmişti.

AKA'nın sahip olduğu geri ödeme garantisi, Macaristan Devletinin, AKA'ya proje borcunu sağlayan kreditorlere ödenmek üzere, her ne sebeple olursa olsun, sözleşmenin başlangıcında kararlaştırılan AKA'nın net aktif gelirlerin altında kalması durumunda, ilk 6,5 yıl için tüm ticari operasyonel gelirleri sağlama konusunda garantisi sağlamıştı. Bu miktar projenin başlangıcında 50 milyon avroya yakın bir miktara tekabül eden 9000 milyon Macaristan floriniydi.

İmtiyaz Anlaşması, hükümete hiçbir ek maliyet doğurmadan şu tedbirleri almasını öngörüyordu; projenin ön tasarımını, izinlerin tamamlanmasını ve çevresel izinlerin alınmasını, arsa ve mevcut yol ve ana yolların alımı ile alternatif yollarda trafiği azaltma tedbirlerinin alınması. Sayılan aynı ve mali desteklere karşılık olarak, kamunun sözleşmeden kararlaştırılan gelirlerin üçte birine sahip olması planlanmıştı.



Şekil 3.2. Ücretli M5 Otoyolu Kamu Özel Sektör Ortaklığı Yapısı

Kaynak: AB Komisyonu, Kamu Özel Sektör Ortaklığı Vaka Çalışmaları Kaynak Kitap, 2004, s. 96

M5 projesi uygulanabilir bir proje olarak devam etmektedir. Macaristan devleti geçiş ücretli gelir garantisi desteğini dokuz yıl boyunca sağladı. Geçiş işlem hacmi başlarda tahmin edilen seviyelerin çok altındaydı kalmıştı fakat AKA, kamu desteği ödemeleri ve uzun dönem borçlarının yeniden yapılandırılmasıyla borç ödemede temerrüde düşmekten kurtulmuş oldu.

M5 proje deneyimi, kamu sektörü ve özel sektör arasındaki uygun bir risk paylaşımının önemini net olarak göstermektedir. Bunun yanı sıra, özel sektör yatırımcılarına ve kredi sağlayıcılarına da işlem hacim riskinden kaçınmanın önemini vurgulanmaktadır. Bu durum özellikle önceden geçiş ücreti verme konusunda deneyimi ülkeler için son derece önemli bir ders niteliğindedir.

M5 otoyolunun ilk işletme deneyimi, en tecrübeli geçiş tahmincilerinin bile, önceden geçiş ücreti verme tecrübesi olmayan sürücüleri tarafından geçiş ücretinin kabul edilebilmesinin ne kadar zor olduğunu göstermiştir.

Bu gibi durumlarda geçiş tahminlerinin doğasında olan belirsizliği göz önüne aldığımızda, hükümet destek düzenlemelerinin, özellikle de gelir eksikliği garantilerinin, projenin mali varlığının ve devamlılığının sağlanmasında kritik öneme sahip olduğu görülmüştür.

Büyük sermaye gerektiren yol projelerinde, krediler için makul uzunlukta geri ödeme vadeleri son derece önemlidir. Örneğin, bu vakada, başlangıçta Macaristan altyapı yatırımı için verilen kredi vadesi, 2003 yılında Macaristan'ın gelişmiş ekonomik konumu ve AB'ye katılım durumunun bir sonucu olarak, ilk zamanlarda geçerli olan koşullara göre önemli ölçüde artmıştır. Bu aşamada, AKB o gerekli kredi vadelerini elde etme konusunda son derece önemli bir rol oynamıştır.

2.1.1.2. Uluslararası Varşova Havalimanı, POLONYA

Uluslararası Varşova Havalimanı için 1990 ve 1992 yılları arasında yeni bir yolcu terminali inşası ve bağlantılı altyapı kurulması işi, AB aday ülkelerde planlanmış ilk büyük Kamu Özel Sektör İşbirliği, havalimanı örnek projesi olarak planlanmıştı. Özel sektör temsilcisi, Hochtief İnşaat AG. olan Varşova Havalimanı projesi,

uluslararası düzeyde Kamu Özel Sektör Ortaklığı finansmanında, deneyimleri olan Citybank AG tarafından finanse edilmişti. Havalimanı genişlemesinin başarılı performansı sebebiyle, Avrupa Yatırım Bankası (AYB), 1992 yılında Przedsiğbiorstwo Porty ile Lotnicze, Polonya Havalimanları Kurumu'na (PPL) 50 milyon avro kredi vererek yeni Terminal-I inşaatını desteklemişti.

Bu ilk genişleme havalimanı kapasitesinin 3 milyon yolcuya çıkarmasını sağlamıştır. Bununla birlikte yolcu trafiği, tahminleri aşan oranlarda büyümüş ve 2001 yılında 4,7 milyon yolcu/yıl oranına ulaşmıştır. Başlangıç için, 2005 yılına kadar yaklaşık 6,3 milyona yükselmesi beklenen yolcu kapasitesine de ulaşıldı. Bu nedenle, 2002 yılının Aralık ayında AYB, PPL'ye yeni yolcu terminali, bağlantılı havalimanı ve saha çalışmasına ortak finansman için 200 milyon avro daha kredi sağlanmıştır. Yeni terminal, ek olarak 6,5 milyon yolcu kapasitesi sağlayarak ve böylece havalimanının genel kapasitesini 10 milyon yolcuya çıkarması planlanmıştır.

AYB'nin havalimanı genişlemesine verdiği destek için önemli bir argüman ise Varşova Metropol Bölgesinde, özel sektör katılımıyla gerçekleştirilecek, diğer büyük projeler için havalimanı projesinin yaratabileceği katma değerdi. Söz konusu büyük projeler arasında, teknoloji park, entegre lojistik merkezi, Varşova ürünleri sergisi, Futurallia 2006 Kongre Merkezi, kongre bürosu, çok amaçlı spor ve eğlence merkezi, yeni belediye sarayı ve ulusal otoyol programları yer almaktaydı.

Havalimanı projesinin genel özellikleri ise, sözleşmenin başlangıç aşamasında şöyleydi:

Tablo 3.5.
Uluslararası Varşova Havalimanı, Polonya

<i>Modelin Amacı</i>	Kamu finansmanı kısıtlamaları altında önemli ulaşım altyapılarının inşası
<i>Paydaşlar</i>	Hochtief Havalimanı AG; Polonya Havayolları şirketi
<i>Finansal Yapı</i>	Citybank AG kredisi
<i>Vergi Tarifesi</i>	Sözleşmede sabit
<i>Kurumsal Yapı</i>	Siyasi ve idari destek
<i>Risk Paylaşımı</i>	Özel ortak üstlenir.
<i>Sözleşme Türü</i>	Tasarla-Yap-Finanse et
<i>AB Desteği</i>	Avrupa Yatırım Bankası
<i>Güçlü Yanlar</i>	Güçlü devlet desteği ve uluslararası destek

Kaynak: AB Komisyonu, Kamu Özel Sektör Ortaklığı Vaka Çalışmaları, 2004, s. 112

Bu başarılı proje hem yatırımcılara hem de kamu tarafına birçok avantaj sağlamıştır. Kamu tarafı olarak PPL açısından, hazır bir yeni terminal edinmek ve havalimanı yapımı ve finansmanı için alternatif modellerle yatırım yapmak başlıca kazanç olarak görülmüştür.

AYB açısından, özel sektör ve AB finansman konseptlerinin, büyük çaplı, Kamu Özel Sektör Ortaklığı modeli altyapı projeleri için en uygun birleşimini incelemek ve test etme fırsatı sunmuştur.

Proje başlangıcında, yüklenici olarak, tecrübeli alt yüklenicilerle ilişkileri güçlü olan büyük bir inşaat şirketi bulunan ve uluslararası Kamu Özel Sektör Ortaklığı modeli deneyimine sahip uluslararası bir konsorsiyumun projeyi yönetebileceği ve ayrıca siyasi ve hukuki anlaşmazlıkları önleyici AB çevre ve üretim standartlarını yerine getirebileceği düşünülüyordu.

Geri ödeme planı olarak, özel bankalara kredinin geri ödemesi 1993 yılında, üç aylık periyotlar olarak başladı ve 2000 yılı sonuna kadar ödemeler tamamlandı. PPL ve Citybank AG arasındaki anlaşmaya göre, Citybank AG'nin yabancı hava kuruluşlar tarafından PPL'e olan tüm sabit döviz ödemelerini ve Citibank'a olan kredi faizi ile diğer ücretleri toplama hakkı Citybank AG'ye bırakılmıştı. Sabit bir para miktarı,

teminat olarak bir hesapta rezerv olarak tutuldu. Sözleşme düzenlemeleri baz alınarak, vergi ücretleri ile ilgili olarak, Hochtief AG, Citybank AG ve PPL proje sözleşmesi çerçevesinde sabit bir model üzerinde anlaşmaya vardı. Bu ve benzer işbirliği süreçlerini destekleyen unsur, projenin başarılı olmasına yardımcı oldu.

Hatta, projenin başlamasından önce, bağımsız bir çevresel etki değerlendirmesi yapıldı. Bu çalışmanın sonuçlarına göre; Kamu Özel Sektör havalimanı genişleme projesi, 27 Nisan 2001 Polonya Çevre Koruma Yasası ve AB çevre mevzuatı ile uyumlu bulundu. Ayrıca tasarla-yap-finanse et sözleşmesinin ihale süreci, uluslararası rekabete açık ihale olarak duyuruldu. Bunlara ek olarak Ulusal Polonya Havayolu Grubu, uzun vadeli sözleşme ile 221.7 milyonluk özel kredinin üçte birini finanse etti ve Ulusal Polonya Hükümeti desteği ile Alman ulusal ihracat sigorta şirketi tarafından verildi.

Bu başarılı proje modeli, ana yüklenici olarak büyük bir inşaat şirketi ve bankadan oluşan uluslararası bir konsorsiyumun, belirli koşullar yerine getirilirse uluslararası havalimanı inşaatı veya genişlemesi için yüzde yüz başarılı bir model ile işleyebileceğini göstermesi açısından önemli bir örnek olarak kayda geçmiştir. Başarı için gerekli koşulları ise şu şekilde sınıflandırabiliriz: (AB Vaka Çalışmaları, 2004, s.113)

- Hava trafik hacminin planlanan yatırımı desteklemesi ve tahminlerin gerçekçi olması,
- Modele ilişkin piyasa bilgisi aktarımının erişilebilir olması,
- Sözleşme için ihale aşamasının ön nitelikli konsorsiyumlar arasında uluslararası rekabete açık ihale oluşturulması
- Bağımsız çevresel etki değerlendirmelerinin siyasi çatışmaların azaltılmasına yardımcı olmak için üstlenilmesi.

2.1.1.3. Country Park Otoyolu, HONG KONG

1997 yılında Hong Kong ve Çin'in muhtemel birleşmesi ile ülkelerin ekonomik büyümesi için, Çin'in Hong Kong'a en yakın bölgelerinin önemli ölçüde gelişmesi beklenmekteydi. 1990'larda bu durumun Çin'in güney illeri ve Hong Kong, arasında daha fazla seyahat talebinin gerçekleşeceği anlamına gelmekteydi. Hong Kong ve Çin

arasında otomobil ve kamyon ulaşımında öngörülen büyümeyi karşılamak için 1990'larda ve birçok karayolu, köprü ve tünel yapımı için Kamu Özel Sektör Ortaklığı modeline başvurulmuştu. Country Park Otoyol projesi de bunlardan sadece birisini oluşturmaktaydı. Tabloda da belirtildiği üzere proje, 30 yıllık bir imtiyazı öngörmüş ve yaklaşık 1 milyar dolarlık bir hacime sahipti. İşletme hakkının, 30 yıl için özel sektörde kalmasının ardından Çin devletine devrolması öngörülmekteydi.

Tablo 3.6.
Örnek Vaka Uygulaması, Country Park Otoyolu Projesi Özellikleri

<i>Modelin Amacı</i>	Hong Kongu Anakaraya bağlamak
<i>Model Türü</i>	Yap İşlet Devret
<i>Anlaşma Değeri</i>	Yaklaşık 1 milyar dolar
İmtiyaz süresi	30 yıl
İmtiyaz hakkı	İşletme

Kaynak: Case Studies of Transportation PPP around the World, Final Report, AECOM, 2007, s. 80

Bu vaka analizi çalışması, yap-işlet-devre (YİD) modeli ile 1990'ların ortasında geliştirilen bağlantı yollarından birinin yapımını ele almaktadır. YİD modeli benimsenerek hayata geçirilen Kamu Özel Sektör İşbirliği projesi, 1997 yılında Çin'in Hong Kong'u İngiliz kontrolünden almasının ardından, oluşacak talep artışını karşılamak amacıyla planlan süreden daha önce tamamlanmak üzere hızlandırılmıştı. Projenin finansman yapısında, proje tamamlandıktan sonra elde edilecek gelirin başlangıç finansmanı olarak kullanılmasına izin verecek bir mekanizmanın oluşturulması büyük bir devrim niteliğindedir. Yapım süresinin hızlandırılması, gelirlerin de beklenenden önce elde edilmesini sağlamıştı. Yoğun programdan ötürü yüklenici konsorsiyum, etkili inşaat yönetimi için önemli paydaşların katılımıyla düzenlendi.

Country Park Otoyolu, 12 km, uzunluğunda üç şeritli bir otopan olarak, Ting Kau ile Yuen Long bağlantı yoluyla Hong Kong ile Güney Çin'i birbirine ulaştırmaktaydı. Proje bünyesinde bulunan bileşenler sırasıyla; Tai Lam Country Parkı altında üç şeritli 3,5 uzunluğunda ikiz tüneller, 12 büyük köprü yapısı, 7 yaya/araç alt geçidi, 10 büyük istinat duvarı, bir 22 adet ücret gişesi, ses duvarları, dört kollu Au Tau

kavşağı, yumuşak ve zayıf toprakların çevresine büyük ölçekli set inşaatı, Ting Kau Kavşağı ve Au Tau kavşağına 3 km uzunluğunda viyadükler, burun bariyerleri, trafik kontrol ve gözetim sistemi, yönetim binası ve havalandırma yapıları. Tüm bu bileşenlerle beraber projenin maliyeti yaklaşık 1 milyar dolardır ve 3 yıl gibi kısa bir zaman diliminde trafiğe açılmıştır.

Proje bakış açısı bakımından, özel sektörün tercih edilmesinin temel hedefi, yol altyapısını bir an önce tamamlamaktı. İşletme imtiyazı aşamasına, inşaat aşamasının dâhil edilmesi imtiyaz sahiplerine projeyi en kısa sürede bitirmeleri yönünde teşvik etmek için tasarlanmıştı.

Altı şirketten oluşan konsorsiyum, 1994 yılı Nisan ayında, Çin Kaynakları (China Resources), Çin Seyahat (China Travel) ve Çin Merkez Bankası (Bank of China) ile birlikte Sun Hung Kai mülkiyeti liderliğindeki konsorsiyum olarak, tekliflerini sundu. Konsorsiyum, 1997'de Hong Kong'un İngiltere'den Çin'e tesliminden kaynaklanan siyasi riski azaltmak için birçok Çinli ortağı da içinde barındırmıştı. Hong Kong'daki daha önce hayata geçirilmiş birçok YİD yol projesinde olduğu gibi, projenin borç-öz sermaye oranı yüzde 35'e yüzde 65 olarak yola başladı.

Bu büyük projenin başlangıç aşamasında taraflar arasında riskin paylaşımı konusunda uzun müzakereler yaşanmıştı. Hong Kong'daki çoğu özel yol projesinde olduğu gibi, devlet imtiyaz sahiplerine bedelsiz ve ipoteksiz arazi ve 3. güzergâha erişimi sağlamak için gelişmiş karayolu bağlantıları temin etmekteydi. Proje ilginç bir şekilde, projenin önde gelen yatırımcısı olan Sun Hung Kai'nin büyük arazilerini de kapsamaktaydı. İhale paketini finansal olarak daha çekici kılmak için Çin Devleti, 3. güzergâhı, Batı Kowloon otobanına bağlayan Tin Kau Köprüsünü de ayrıca finanse etmişti. Konsorsiyum, saygın inşaat şirketleri olan Nishimatsu ve Dragages'e devrettiği inşaat risklerini üstlenmeyi kabul etmekteydi

Konsorsiyum seçiminde rekabetin de büyük önemi olduğu bu örnekte görülmüştü. Farklı konsorsiyumlar tarafından belirtilen projenin yüksek gelir düzeyi, Hong Kong Hükümeti'ne yol ücretleri ve teklif fiyatları ile ilgili müzakerelerde güçlü bir konum sağladı. Artan özel sektör katılım talebi, Hong Kong'daki üç Harbor Geçiş

Tüneli projelerinden kaynaklanmaktaydı. Zira, bu üç projenin her biri, kendi yatırımcıları için son derece karlı projeler olmuştu.

Projenin başlangıcında, işletme safhası için bazı rekabeti kısıtlayıcı önlemler üzerine uzun tartışmalar yaşanmıştı. Uzun süreli olan bu proje modeli dolayısıyla, devletin alternatif yollar inşa etmesinin önü kesilmişti. Hatta, yatırımcılar trafik ve geçiş rekabeti oluşturacak, 10. güzergâhın geliştirilmesine karşı çıkmaktaydılar. Ancak yine de, daha uzun paralel ücretsiz yolların mevcut olması, 3. güzergâhın karlılığını azaltan etmenler olarak tespit edilmişti.

Yeni yol projelerini finanse etmek için bir araç olarak özel sektör katılımı hiçbir zaman, devlet katkısını tamamen ortadan kaldırmamaktadır. Projenin ölçeğinin ve riskinin yüksek olması sebebiyle, devlet katkılarının gerekliliği daha da fazla hissedilmektedir. Bu örnekte olduğu gibi, devlet katkıları tesis için yol hakkı vermesi ve Tin Kau köprüsü ve bağlantı yollarının devlet destekli gelişimi yoluyla gerçekleşmiştir.

Country Park Otoyolu, Hong Kong adası, Batı Kowloon, New Territories ve Çin arasında stratejik bir bağlantı sağlamak için tasarlanmıştı. Bu da Çin sınırlarından kuzey-batı New Territories'de kurulan ve bölgenin gelişmesini sağlayan konteyner limanlar ve havalimanlarına daha gelişmiş bir yol ulaşımı sağlamaktaydı. 2004 yılında yıllık ortalama günlük araç trafiği bu yolda 45.300 araç olarak kaydedilmiştir.

Hong Kong'un siyasi ve ekonomik gelişim durumu ve coğrafi komşuları nedeniyle 1990'ların ortalarında ulaşım altyapısında geliştirme ve genişletme önemli birer öncelik olmuştur. Kamu Özel Sektör Ortaklığı kullanımı, bölgenin gelişmesine ve hızlandırılmış bir şekilde ulaşım sistemlerine önemli eklemeler getirmesine yardımcı olmuştur. Bu tesislerin ücretli yol finansmanı olarak inşa edilmesi, proje sponsorlarının Hong Kong ve Çin'in bütçelerini zorlamadan bunu gerçekleştirmesine olanak vermiştir.

2.1.1.4. İshak Rabin Trans İsrail Otoyolu - 6, İSRAİL

İsrail devleti, bölgedeki tüm tedirginlik ve belirsizlik ortamına karşın altyapı yatırımlarını hayata geçirmeye devam etmektedir. Tel Aviv gibi kalabalık şehir merkezlerinde artan nüfusun dağılması, genişletilmiş askeri hareketliliğe duyulan

gereklilik ve halkı taşınma, güvenlik ve temiz havaya yönelik talepler her geçen gün altyapı yatırım ihtiyaçlarını artırmaktadır.

İshak Rabin Otoyol Projesi, ana şehir merkezlerini yan yol bağlantılarına bağlayan önemli bir hat olarak görülmektedir. Belli başlı şehir merkezlerini birbirine bağlamak ve ilave kuzey güney otoyol kapasitesi artırmaya yönelik olarak gereken inşaa maliyetleri, özel sektörün bu yatırıma katılmasını adeta zorunlu tutmuştur. Devlet, bu stratejik projenin ilk adımını gerçekleştirmek, finans etmek ve yönetmek için bir dizi yenilikçi yaklaşıma yönelmiştir.

Bu yaklaşımlar, gelire dayanan borçlanma, öz sermaye finansmanı, Kamu Özel Sektör Ortaklığı yoluyla proje teslimi ve geçiş ücreti toplamada en son teknoloji kullanımını içermekteydi. Bazılarının, kanuni izin gerektirdiği bu yenilikçi yaklaşımlar, kamu ve özel sektör arasındaki işbirliği sayesinde riskin paylaşılması yoluyla uygun bir proje üretimi gerçekleştirme imkanlarını birleştirdi. Bu, İsrail’de ilk ücretli geçiş yolu olduğundan özellikle önem arz etmekteydi.

Tablo 3.7.
İshak Rabin Trans İsrail Otoyol 6 Projesi Özellikleri

<i>Modelin Amacı</i>	İsrail’de kuzey- güney aksının ulaşımını sağlamak
Model Türü	Yap İşlet Devret
<i>Anlaşma Değeri</i>	1,3 milyar dolar
İmtiyaz süresi	30 yıl
İmtiyaz hakkı	İşletme

Kaynak: Case Studies of Transportation PPP around the World, Final Report, AECOM, 2007, s. 83

İshak Rabin Trans İsrail Otoyolu (Highway 6) 53 mil uzunluğunda, 4 şeritli, Tel Aviv’e yakın İsrail’in ortasından sahile paralel giden, tamamen elektronik geçiş ücretli bir yoldur. Bu yol, şu ana kadar İsrail’in giriştiği altyapı yönüyle en karmaşık ve en geniş olarak kabul edilen ücretli geçiş otoyol projesidir. Proje, ücretli geçiş yol görevlilerinin elle veya gişeler yoluyla geçiş ücretlerini toplamasına gerek duymaksızın, geçiş ücretlerini elektronik olarak toplayan ve onay levhalarını tanıyan teknolojiler kullanan bir sistemle işlemektedir. Trans-İsrail Otoyolu paralı açık yol olarak bilinen,

gişesiz olarak tasarlanmış, dijital görüntüleme ile geçişleri tespit eden bir sistemle çalışan bu şekilde dizayn edilmiş dünyanın üçüncü paralı otoyoludur.

İshak Rabin Otoyolu, Hadera ile Gedera'yı birbirine bağlamaktadır. Otoyol, devletin Iron'dan Wadi Milek'e uzayan bir planı başlatmasının ardından, 186 mil uzunluğunda bir otoyolun bir parçası olarak şekillenmiştir. Genel anlamda projeyi cesaretlendirmek ve kullanımını artırmak amacıyla, İsrail devleti birçok bölgede büyük kavşaklar inşa ederek, bu projeye katkı sağlamıştır.

İsrail devleti, içinde geçiş yollarını da kapsayan, altyapı yatırımlarına duyulan acil ihtiyaç ve mevcut devlet fonları arasındaki gelir eksikliğini, Kamu Özel Sektör Ortaklığı yapılanması yoluyla gidermeyi tercih etmiştir. Projeye ilgilenen firma grupları arasından tasarla-yap-finanse et-işlet ve devret (DBFO) şeklinde teklif için 4 uluslararası ve yerel firma konsorsiyuma davet edilmiştir. İmtiyaz sözleşmesine hak kazanan ortak girişim, üç ana ortak olan Derech Eretz firması olmuştur.

Projenin değerinin yüzde 90'ı krediyle finanse edilmiştir. Borç finansmanı, The New Israeli Shekel (NIS) yatırım bankası tarafından sağlanmıştır. Almanya Ticaret Bankası, projenin kredi finansmanının düzenlenmesi ve yapılandırılması konusunda yardım eden finansal takımın bir parçası olmuştur. Kredi sorunu, Bank Hapoalim'in 850 milyon Amerikan doları ve Tyco Group'un 250 milyon Amerikan doları şeklindeki ortak düzenlemesiyle sağlanmıştır.

Borç finansmanı, anlaşmanın ilk zamanlarında düşük geçiş ücretleri uygulamasına izin verecek kolaylık dönemini destekleme adına, proje bütçesinden daha fazla olacak şekilde yapılandırılmıştır. Sağlanan borç haricinde kalan yüzde 10'luk kısım, ortaya çıkan gerçek inşaa maliyetlerini karşılamaya yönelik bir adım olan karmaşık bir öz sermaye düzenlemesi ile fonlandırıldı.

Projedeki gelir risklerinin çoğu, İsrail devleti tarafından öngörülerek, beklenen gelirin az olması durumunda, geliri tamamlayacak devlet garantisi verilmiştir. Kamu Özel Sektör Ortaklığı imtiyaz sözleşmesine göre devlet, her ne zaman mevcut ve beklenen gelir arasında bir açık oluşursa, bu farkın yüzde 80'inini karşılamayı taahhüt etti. İmtiyaz sözleşmesi bu dezavantajın bertarafının oluşmasının yanı sıra, beklenenden

daha fazla gelir elde edilmesi durumunda devlete buradan pay alma hakkını da verdi. Bu sözleşme kapsamında devlet mevcut ve beklenen gelir arasındaki pozitif farkın yüzde 57'sini konsorsiyumdan alacaktı. Dahası, bu anlaşma devlete, Derech Eretz'in inşaatın tamamlanması ve imtiyazın sona ermesi dönemleri arasındaki kullanım hakkının yüzde 49'a kadarki bölümüne sahip olmak gibi bir seçenek de sağlamıştır. Projenin inşaat riskleri ise konsorsiyum tarafından üstlenilmişti. Ancak, kamu inşaat için gerekli tüm altyapı çalışmasını hazır tutmuş ve bu süreçte iki ana kavşak inşa etmiştir.

İmtiyaz sözleşmesi, trafik hacmi veya yoğunluğunun artması durumunda, ilave mevcut gelirlerinden gelen ihtiyat fonları olarak ayrılmış fonlar yoluyla konsorsiyumun otoyol kapasitesini genişletmesini zorluyordu. Proje genişletmek için ayrılan ihtiyat fonları gereken kapasite artışı için yetersiz kalması durumunda, sözleşme, konsorsiyumun öz sermayeden farkı kapatacak şekilde ilavede bulunmasını istiyordu.

Geçiş ücretlerini toplama riskleri her zaman gelir toplama konusunda sorun oluşturmaktaydı. Zira, bu projeye kadar devletler, hem özel sektör eliyle otoyol işletmelerinden, geçiş ücreti olarak doğrudan para toplamak, hem de ücret ödemedi bu hizmetten faydalananlardan ceza kesme yoluyla bu ücretlerin alınması şeklinde bir yaptırımla uğraşmak zorundaydılar. Ancak, bu projede gerçekleştirilen teknolojik düzenleme son derece önemliydi, çünkü sistem, gişeleri kaldırarak, ücreti elektronik yolla toplayarak bir açık yol anlayışı getirmekteydi.

Projenin sıra dışı büyüklüğüne bağlı olarak finansman riskleri, projenin başında oluşturulan finansal ortaklığın, sermaye piyasalarındaki fonların yükselmesi nedeniyle büyük zorluklarla yüz yüze gelmişti. Ancak daha sonra, proje için kredi ortaklığı yapılanmasının çeşitlendirilmesi ve finansmanın kredi oranının yüzde 90'a kadar sınırlandırılmasıyla bu sorun çözülmüştür.

Ücretli otoyolun tümü Ağustos 2002 yılından başlayarak, hızlı bir şekilde Ocak 2004'e kadar tamamlanmıştır. Ücretli yolun trafik ve gelir hedeflerine ilişkin başarısı yıllık iki haneli talep büyümesi ile olumlu şekilde seyretmekteydi. 2004'te ortalama günlük talep yaklaşık olarak 70.000 araç civarına kadar ulaşmıştı. İshak Rabin Otoyolu ile, Geha yolu (Road 4) ve Sahil yolunu (Road 2) içine alan paralel güzergahların trafik

yoğunluğunu ve sıkışıklığını azaltmak hedeflenmişti. Projenin ilk yıllarından itibaren başarılı sonuçlar vermesi, başlangıçtaki hedeflere ulaşıldığını göstermekteydi.

2.1.1.5. Havalimanları Örneği, TÜRKİYE

Devlet Hava Meydanları İşletmesi (DHMİ) Genel Müdürlüğü 2012 yılı içerisinde yeni hizmete giren Iğdır ve Zafer Havalimanları ile birlikte halen toplam 47 havalimanında hizmetlerini sürdürmektedir. Sabiha Gökçen ve Anadolu Üniversitesi Havalimanı ile birlikte toplam 49 havalimanı sivil hava trafiğine açık bulunmaktadır. 20.5.1933 yılında kurulmuş DHMİ Genel Müdürlüğü, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının ilgili kuruluşu olan bir Kamu İktisadi Kuruluşu olarak havalimanlarının işletilmesi ve sair hizmetlerinin sağlanmasından sorumludur.

DHMİ Genel Müdürlüğü açıklamalarına göre, kurum tüm yatırımları kendi öz kay- nakları ile gerçekleştirebilecek bir mali güce sahip olduğu halde sektöre yaptığı yatırımların yüzde 56'sını kamu kaynağı kullanmaksızın Kamu Özel Sektör Ortaklığı projeleri kapsamında bütçe dışı kaynaklarla finanse etmiştir. Bu kapsamda gerçekleştirilen YİD modelli projelerde inşa edilen yolcu terminallerinin yatırım bedeli 1,7 milyar ABD doları, yaratılan fiili kapasite 115,5 milyon yolcu/Yıl, istihdam ise 26.000 olarak gerçekleşmiştir.

Havalimanları, enerji sektörü ile birlikte Türkiye'nin YİD modeliyle proje geli- tirmeye çalıştığı ilk iki sektörden biridir. İlk kez 1987 yılında Atatürk Havalimanı Yeni Dış Hatlar Terminal Binası'nın ve hemen yakınındaki Dünya Ticaret Merkezi'nin YİD modeli ile yapımı planlanmıştır. 1987 yılında, henüz yasal düzenlemesi bulunmayan Kamu Özel Sektör Ortaklığı modelinin bu pilot projeye birlikte denemesi için bir düzenlemeye gidilmiştir. Çalışmalar sonucunda ilk kez bir YİD şartnamesi hazırlanmış, uluslararası ihaleye çıkılmış, ihaleyi uluslararası bir firma kazanmıştır. Bu firma ile iyi niyet mektubu imzalanarak imtiyaz sözleşmesi müzakereleri başlatılmıştır. Müzakerelerde kamu kurumlarına destek amacıyla uluslararası bir hukuk firmasından danışmanlık hizmeti alınmış, müzakereler üç yıl sürmüştür. Üç yıl süren müzakerelerin ana konusunu ise projenin finansmanı için getirilecek krediye Hazine garantisi verilmesi

hususunu oluşturmuştur. Bu talebe kamu tarafının sıcak bakmaması üzerine proje gerçekleştirilememiş ve imzalanan iyi niyet mektubu u yıl sonra iptal edilmiştir.

Daha sonra, 1994 yılında yayımlanan 3996 sayılı YİD Kanunu kapsamında, ilk kez 1997 yılında Antalya Havalimanı Dış Hatlar Terminali ve İstanbul Atatürk Havalimanı Dış Hatlar Terminali projelerinin ihaleleri yapılmıştır. Başarıyla tamamlanan bu projeler vesilesiyle, daha önce havalimanı terminali ya da işletmesi yapmamış Türk Őirketleri bu alanda dūnyaca ũnlū Őirketlerle ortaklıklar kurarak ihaleleri kazanmış, yabancı ortakların-dan būyūk olekli havalimanlarının inşaatı ve işletmesi konusunda deneyimler edinmiştir.

DHMI'nin Kamu Özel Sektör Ortaklığı projelerini yoğun olarak uygulama yoluyla sağladığı faydalar Şöyle sıralanmaktadır:

- Özel sektör tarafından yatırımı gerçekleştirilen tesislerin; yine özel sektörece işletilmesi nedeniyle yatırım ve hizmet kalitesinin yüksek tutulması,
- Tesislerin geleneksel yönteme kıyasla çok daha kısa sürede tamamlanması,
- Projelerin işletme kolaylığına yönelik özūmlerinin ve ileri teknolojinin özel sektör temsilcilerinin önerileri ve katkılarıyla projelere yansıtılmasında ki esneklik,
- İşletme döneminde özel sektör imkânları ile yaratılan kalifiye personel istihdamı,
- İşletme döneminde özel sektör imkânları ile yaratılan pazarlama ve reklam politikaları ile oluşan gelir artışı ve bu artıştan elde edilen kamu gelirleri,
- Teknolojinin özel sektör hız ve esnekliği ile işletilen tesislerde birebir izlenmesi ve diğer tesislere uygulanması,
- Bakım onarım ve idame yatırımlarının periyodik olarak sistem ve cihazların üretici firmaları eliyle yürütülmesinin sağlanması,
- İdarelerin tâbi olduđu mevzuat kısıtları karşısında özel sektörün iřletmeye yönelik önlemleri alma konusundaki esnek ve hızlı yapısının ũstūnlūđū,
- İşletme hakkı devredilen tesislerle ilgili olarak işletme maliyetlerinin DHMI tarafından ũstlenilmemesi,

- Büyük yatırımların kamu kaynakları kullanılmadan, özel sektör kaynakları ile finanse edilmesine imkan verilmesi.

DHMİ tarafından gerçekleştirilen YİD projeleri, bu projelerden işletme süresi devam edenlere ilişkin olarak 2011 sonu itibariyle garanti edilen yolcu sayıları, gerçekleşen yolcu trafiği ile garanti edilen yolcu arasındaki farktan kaynaklanan DHMİ gelirleri (veya ödemeleri) Tablo 3.8’de gösterilmektedir. Garanti edilen yolcu sayısının aşılması durumunda, aşılan kısım DHMİ ve işletici arasında yarı yarıya paylaşılmaktadır.

Tablo 3.9’da ise, DHMİ tarafından 5335 sayılı Kanun kapsamında gerçekleştirilen kiralama uygulamaları görülmektedir. Kiralama uygulamalarında yolcu garantisi uygulaması söz konusu olmamaktadır. Ayrıca (Adnan Menderes Havalimanı örneğinde olduğu gibi) kiralama sözleşmesine özel sektör kuruluşunca yatırım yapma şartı da ilave edilebilmektedir.

Havacılık sektöründe 1997 yılında başlayan Kamu Özel Sektör Ortaklığı modeli uygulamaları sonucunda, bugün uluslararası kalitede hizmet veren en büyük 9 havalimanı özel sektör kaynaklarıyla inşa edilmiş ve işletiliyor durumdadır.

Tablo 3.8.
YİD Modeli ile Gerçekleştirilen DHMİ Projeleri Listesi

	Proje	Yatırım Tutarı (Milyon Dolar)	Yatırım Dönemi	Garanti Yolcu	Yolcu Trafiği	DHMİ Gelir veya Kayıp (Mil. dolar)	İstihdam Katkısı
1	Antalya Havalimanı 1. Dış Hatlar Terminali	75.902	9 yıl 45 gün	19.056	35.539	285.352	1.896
2	Antalya Havalimanı 2. Dış Hatlar Terminali	85.386	3 yıl 26 gün	11.047	21.192	152.188	2.097
3	Atatürk Havalimanı Dış Hatlar Terminali	3.977.935.	4 yıl 10 ay 15 gün	23.156	22.785	-9.724	10.844
4	Dalaman Dış Hatlar Terminali	91.997	8 yıl 2 ay 7 gün	10323*	*8.112	22.412	1.741
5	Adnan Menderes Uluslararası Havalimanı	181.941	7 yıl 4 ay 26 gün	5.715*	*5.018	-14.207	4.544
6	Esenboğa İç ve Dış Hatlar Terminali	247.200	15 yıl 8 ay	iç hatlar: 3.436* dış hatlar: 4.315	iç hatlar: 10.364* dış hatlar: 3.304	8.073	4.053
7	Milas Bodrum Havalimanı	116.122	3 yıl 9 ay	3.910	15 Mayıs tarihinde başladı		512
8	Zafer Bölgesel Havalimanı	65.500	29 yıl 11 ay	iç: 21.907 dış: 15.334	24 Kasım tarihinde başladı		70
9	Çukurova Havalimanı	467.670	9 yıl 10 ay 10 gün	iç: 30.906 dış: 7.417	Devam Etmekte		-
	Toplam dolar	11.729.513					25.757
*2011 yılı sonuna kadar olan garantiler							

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı Kamu Özel Sektör İşbirliği Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2014

Tablo 3.9.
Kiralama / İHD Modeli İle Gerçekleştirilen Havalimanı Projeleri

	Proje	Yatırım ve/veya Kira (Dolar)	İşletme Dönemi	Yolcu Trafığı	İstihdama Katkısı
1	Atatürk Havalimanı	3.000.740	15.5 yıl	181.91 2.534	10.709
2	Antalya Havalimanı	2.371.800.000	1. aşama: 17 yıl 3 ay 17 gün 2. aşama: 15 yıl 3 ay 8 gün	89.534 .290	4.201
3	Zonguldak Çaycuma Havalimanı	Kira Bedeli, kira bedelinin yüzde 01.06'sı -32.291 dolar tesis kullanma bedeli- şirket tarafından yapılan yatırım 1.637.464	25 yıl	55.842	45
4	Antalya Gazipaşa Havalimanı	Net Karın yüzde 65'i kira bedeli -50.000 dolar tesis kullanma bedeli - yapılan yatırım 25.726.605	25 yıl	18.767	19
5	İzmir Adnan Menderes Havalimanı	610.000.000 avro	iç: 20 yıl 11 ay 29 gün dış: 17 yıl 11 ay 21 gün	-	4500
6	Aydın Çıldır Havalimanı	Net karın yüzde 7'si - KDV- tesis kullanma bedeli 20.000 avro/yıl	20 yıl		

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı Kamu Özel Sektör İşbirliği Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2014

* Atatürk Kira Sözleşmesi: 3 Temmuz 2005 - 31 Aralık 2011

* Antalya 1. Dış Hatlar Terminal Kira Sözleşmesi: 14 Eylül 2007- 31 Aralık 2011

* Antalya 2. Dış Hatlar Terminali Kira Sözleşmesi: 23 Eylül 2009 - 31 Aralık 2011

2.2. Su ve Atık Yönetimi

Su tedarikinin sağlanması kamu yöneticilerinin üzerinde en fazla zaman ayırdıkları hizmetlerin başında gelmektedir. İnsanların temiz suya erişimi, kullanılmış suyun bertarafı, kanalizasyon ve benzeri hizmetlerin doğru sunulması gibi bir dizi önemli parametre bu hizmetin bileşenlerini oluşturmaktadır. Ekonomik, sosyal ve siyasi dışsallıkları olan su temini, birçok ülkede siyasi krizlere, skandallara ve toplumsal hareketlerin görülmesine de neden olmuştur.

Genellikle yerel yönetimler tarafından üstlenilen su tedarik hizmetleri önemli bir altyapı yatırım maliyetini de beraberinde getirmektedir. Kullanıcılardan alınan su kullanım ve bertaraf ücretleri, kayıp kaçaklar, doğru faturalandırılmayan kullanıcılar ve sosyal destek amacıyla yoksullara dağıtılan ücretsiz sular sebebiyle önemli bir gider kalemi de olmaya devam etmektedir.

Suyun önemli dışsallıkları kadar, maliyetinin yüksekliği arz ve talep dengesinin iyi düzenlenmesi gerekliliğini de doğurmaktadır. Nihayetinde, bu ücretler son kullanıcı yani vatandaşlardan oluşmaktadır. Hizmetlerin doğru verilmesi için doğru bir fiyatla yapılması gerekir. Ancak, doğru fiyatlama kadar, doğru ölçüm, doğru tespit ve doğru kayıt altına alma da önem arz etmektedir. Toplanan gelirlerin fazlalığı sebebiyle yolsuzluklara da açık bir sektör olduğu aşikardır. Türkiye’de, Brezilya’da, ABD’de ve Arjantin’de suya ilişkin çok önemli ve yüksek hacimli yolsuzluklarla karşılaşmıştır.

Su altyapısı ise, içilebilir su ve atık su hizmeti olmak üzere iki ana bölümde incelenmektedir. Bu iki hizmetin birbirileri ile döngüsel bir ilişkisi söz konusudur. (Çelen, 2004, s.16) Son yıllarda su altyapısının tedariğinde ve sunumunda elde edilen temel tecrübe bunun bir hizmet sunumu olarak değil, alınıp satılan bir mal olarak algılanmasına ve tüketici talebinin karşılık gelmesine bağlıdır. Bu aşamada, altyapının sağlanması noktasında özel sektör katılımı devreye girmektedir.

Kamu Özel Sektör Ortaklığı modeli uygulamaları, su, atık su ve katı atık sektörlerinde uzun yıllardır yer almaktadır. Örneğin, Fransa'da su imtiyazlarının mevcut sistemi en az 40 yıldır bir işbirliği alanı olup, büyük ve çeşitli Fransız özel hizmet şirketlerinin gelişmesine katkıda bulunmuştur. İngiltere'de de birçok belediye, artık atık

yönetimini bu tip sözleşmelerle çözmektedirler. Ayrıca AB, İçme Suyu Direktifi ve Kentsel Atık Su Direktifi, su sektörü içindeki kamu sektörü sorumluluğunu büyük ölçüde değiştirmiş ve bu alanda özel sektör katılımını destekler bir mahiyet kazanmıştır.

Gelecekte bu sektörde daha kapsamlı uygulamaları görmek mümkün olacaktır. Özellikle, Arjantin'de Buenos Aires şehrinin su tedarik sisteminin özel sektör tarafından üstlenilmesi sürecinde hem büyük bir başarısızlık, hem de ardından bir başarı örneği yaşanmıştır. Benzer şekilde, Hindistan'da, Avrupa'nın birçok gelişmiş ülkesinde su tedariki özel sektör tarafından gerçekleştirilmektedir. Su ve onun tedariki hayati önem taşıyan bir konudur. Özellikle AB üye ülkeleri, artık suyun nasıl en kaliteli şekilde kullanıcılara ulaşılabileceği üzerine çalışmaktadırlar. İronik bir şekilde Afrika'nın birçok ülkesinde ise suya erişemeyen insanların ilk suya kavuşma deneyimleri özel sektörün katılımıyla gerçekleşen projelerle olmaktadır. Ancak, gelişmemiş ülkelerde gerçekleştirilen projelerde uluslararası kuruluşların garantörlükleri kilit önemdedir.

AB'nin su direktifi, eskimiş birçok tesisin yenilenmesi ya da yenilerinin inşasını gündeme getirmektedir. Bu durum, henüz özel sektörle çalışmayan ülkelerin, şimdi yatırım programlarını ve gerekli kalite ve verimlilik iyileştirmelerini uygulamaları için özel sektörün beceri ve finansal kaynaklarını kullanmaları yönünde bir irade gösterecekleri anlamı taşımaktadır. Su sektöründe Kamu Özel Sektör Ortaklığı modelini etkileyen hususlar, projenin büyüklüğü, kapsamı, karmaşıklığı, düzenleyici ve operasyonel gereksinimleri, kullanıcı ücretleri uygulaması ve risk dağılımıdır.

Tüm Kamu Özel Sektör Ortaklığı modeli yapıları ve geleneksel ihale düzenlemeleri su sektöründe uygulanabilmektedir. Su kaynağı ve atık su tesisleri, YİD, TYFİ sözleşmelerine ve kullanıcı ücretlerinde güvenli bir mekanizmaya sahip olan imtiyaz sözleşmelerine uygundur. Giderek daha karmaşık hale gelen arıtma işlemlerinin yönetimi ve altyapı ağlarını geliştirme ve iyileştirme ihtiyacı da, özellikle aday ülkelerde, daha çok hissedilmekte ve model uygulamaları genişlemektedir.

AB üye ülkeleri ve aday ülkelerindeki görülen örnek durumlar, su sektöründe bu yeni modelin kullanımına olan uluslararası eğilimin arttığını göstermektedir.

Seçilmiş örnek vaka incelemeleri aşağıdaki konu başlıklarını temel olarak açıklamayı hedeflemektedir:

- Su yönetimine ilişkin işletme hakkı için özelleştirme süreçleri, Kamu Özel Sektör Ortaklığı projelerinin bu alanda geliştirilmesi
- Standartlar ve piyasa düzenlemesi mekanizmalarıyla maliyet ve karların daha adil dağılımı teşvik edecek bir mekanizmanın gelişime katkı sağlanması yönünde AB Komisyonunun finans gücünden nasıl yararlanılabileceğinin vurgulanması
- Kamu Özel Sektör Ortaklığı modelinin karmaşık projelerde, özel sektör uzmanlığı ve yeni teknolojilerin kullanım gücünü yakalama yeteneklerinin gösterilmesi
- Teşvik ve risk transferi yoluyla projelerin gerçekleşmesinde operasyonel verimlilik yaratma yeteneğinin kazanılması

AB bünyesinde su yönetimine uygulanan kriterlere bakıldığında, imtiyazdan, hizmet sözleşmesine, yap işlet devletten, Kamu Özel Sektör Ortaklığı modeline kadar tüm modellerle bu projelerin gerçekleştirildiğini görülmektedir. Projelerin kendilerine has özelliklerini de incelediğimizde, garantili sistemden, kar dağıtımına ortak olunmasına kadar çok geniş bir yapının da benimsendiğini açıkça görülmektedir. Aşağıdaki tablo, geride kalan 15 yıl içerisinde AB üye ülkeleri ve o dönemin aday ülkelerinde gerçekleştirilen bir dizi projeyi bu açıardan değerlendirmektedir. Gerçekten de, örneğin Romanya'da karın paylaşılması söz konusuysen, İskoçya'da işletmelerin karı devletle paylaşmadığı sözleşmeleri de görülebilmektedir.

Tablo 3.10.
AB’nde Su ve Atık Su Sektöründe Uygulanan Kamu Özel Sektör Ortaklığı Projelerinde Başlıca Finans ve Sözleşme Şartları

Örnek Uygulamalar	Garantili Asgari Gelir	Sözleşme İptali Riski	Kar Paylaşımı	Yönetim Kararlarının Paylaşımı
<i>Apa Nova Romanya</i>	Var	Düşük	Kar olduğunda	Kurul kamu ve özel ortaklardan oluşur
<i>İskoç Su , UK</i>	Yok	Düşük	Sadece özel ortak	Kurul kamu ve özel ortaklardan oluşur – güçlü düzenleyici
<i>İskoç KÖİ , İngiltere</i>	Yok	Düşük	Sadece özel ortak	Kurul kamu ve özel ortaklardan oluşur – güçlü düzenleyici
<i>Berlinwasser Almanya</i>	Var	Düşük	Sadece özel ortak	Kurul kamu ve özel ortaklardan oluşur – büyük oranda kamu ortağı
<i>Constanta Romanya</i>	Var	Düşük	Kar yönetimi olduğunda var	Kurul kamu ve özel ortaklardan oluşur
<i>Dublin İrlanda</i>	Var	Düşük	Kar tahmini yok	Kurul kamu ve özel ortaklardan oluşur – büyük oranda kamu ortağı
<i>Karvina Çek</i>	Var	Hafif	Yok	Kurul büyük oranda kamu ortağından oluşur
<i>Trencin Slovakya</i>	Var	Hafif	Yok	Çoğunlukla kamu
<i>Dwy Cymru İngiltere</i>	Yok	Düşük	Kar organizasyonu yok	Baskın şekilde karar alıcı kamudur
<i>Schwerte Almanya</i>	Var	Düşük	Yok	Kurul kamu ve özel ortaklardan oluşur

Kaynak: AB Komisyonu, Kamu Özel Sektör Ortaklığı Vaka Çalışmaları, 2004, s. 17

Proje seçim kriterleri temelinde çıkarılan başlıca dersler şöyle özetlenebilir: Özelleştirme ve Kamu Özel Sektör Ortaklığı modellerinin prensipleri arasında önemli bir fark bulunmaktadır. AB’ye aday ülkelerde önce mal varlıklarının özelleştirilip daha sonra yatırım çekmek ve uzmanlık için yeni modelleri uygulama yaygın bir yöntem

olmuştur. Bu uygulamalar, Bükreş, Trencin, Karvina ve Berlin’de yapılan altyapı yatırımlarında görülmektedir.

Risk transferi, Kamu Özel Sektör Ortaklığı projelerinin başarısı için çok önemli bir konudur. Özellikle çevre projelerinde; bir yığın standart, yükümlülük, hizmet ve kaliteli üretim hedefleri ve ayrıca son kullanıcı ücretleri söz konusudur. Bu gelir riskini artırmakta ve anlaşmanın yapılandırılması için uygun bir yaklaşım ve tüm tarafların projenin sürdürülebilirliğine taahhüdünü gerektirmektedir ve bu her zaman kolay olmamaktadır.

Çevre altyapısı ile ilgili daha kapsamlı konular göz önüne alındığında kamu sektörünün yerinde etkin izleme, kontrol, ödeme ve ceza sistemlerine sahip olması gereklidir. Zira, proje beklentilerini karşılayamaz ve bir dizi problem çıkarsa, devletin müdahale etmesi beklenmektedir.

Bununla birlikte uygulanan modelin, özel sektör ortağının performans ve verimliliğini artırmaya teşvik etmek etmesi de beklenmektedir ki, bu devletin belli noktalarda gelir garantisi sunmasını zorunlu kılmaktadır.

Önemli kesişim kümesi, kamu sektörünün standartları garanti altına alma hususunda yasal sorumluluğu ile özel sektörün gelirini artırma isteği arasındaki noktadır.

Su insan yaşamı ve hayatı için en önemli unsurlardan birisini teşkil etmektedir. Aynı zamanda suyun ulaştırılması ve kullanılmış suyun atılması gibi bir dizi önemli faaliyet ekonomik aktivite açısından son derece önem taşımakta, doğal ekosistemin korunması açısından da ayrıca değerlendirilmektedir.

Dünya Sağlık Örgütü’nün (WHO) 2005 yılında yayınladığı Birleşmiş Milletler Milenyum Gelişim Hedeflerinde (MGH) içme suyuna güvenli ulaşım ve temel hijyenin sağlanması ana hedefler olarak belirlenmiştir. 2002 yılı verilerine göre güvenli kaynaklardan içme suyuna erişen insanların toplam nüfus içinde yüzde 79’a yükselmiş olması başarı olmakla birlikte yeterli görülmemektedir. (Tsitsifli, Kanakoudis, 2008, s. 677)

Bugün su tedariki ve suya ilişkin diğer hizmetlerin sunulması ile ilgili olarak yerel yönetimlerin hizmet sunumuna katılmasının yanı sıra, özel sektörün de daha fazla bu hizmet sunumuna dahil edilmesi, dünya genelinde daha çok görülmeye başlanmıştır.

Özel sektörün son tüketicinin ödemediği su tedarik hizmeti beraberinde suyun kalitesinin artışına yönelik bir beklentiyi de getirmiştir. Özel sektör böyle önemli bir hizmetin sunumu için zaman zaman farklı şirketlerle konsorsiyumlar kurmak marifetiyle, zaman zaman kamu idareleri ile birlikte hareket edecek mekanizmalar geliştirerek bu hizmetin sunumunda yer almaya devam etmektedirler.

2.2.1. Sektörel Örnek Uygulamalar

2.2.1.1. Buenos Aires, Su Yönetimi, ARJANTİN

Buenos Aires şehir sınırlarını kapsayan bölgede, 1993 yılında özel şirketlere sunulan su hizmetleri imtiyazı dünyadaki en geniş örnek olarak, dünyanın diğer bölgeleri için de bir rol model oluşturmuştur. Dünya Bankası ve Washington Konsensüs'ü⁶ tarafından desteklenen Kamu Özel Sektör Ortaklığı modeli ile hizmet veren özel şirket, özelleştirme karşıtı tepkinin adresi olmuştur (Florentin, Orta, Pagano, 2012, s.10). Buna benzer bir olay da Arjantin'in bir başka bölgesi olan Santa Fe'de meydana gelmiştir. Bu iki yönlü kriz daha sonra yayıldı ve iki bölgede bulunan su şirketlerinin yeniden kamulaştırılıp belli bölgelere yeniden ayrılmasına sebep olan siyasi ve tarihi bir olaya yol açmıştır. Bu büyük başarısızlık örneği su alanında özel sektörün katılımını uzun yıllar tedirgin etti. Aslında, Arjantin'deki bu imtiyaz, uzun yıllar örnek olarak gösterilmiş ve kamu özel sektör işbirliği modelinin protitipi olarak benimsenmiştir.

Ancak, bu model Buenos Aires'te, özellikle ekonomik ve siyasi birçok nedenden ötürü çökmüş ve sözleşmede öngörülen uzun dönemli kapsama alanına ulaşmayı başaramamıştır. Bu krizin altında yatan sebepler modelin teknik yetersizliği ve yaşanan iç politik mücadelelerdir.

⁶ Washington Konsensüsü: **Washington Konsensüsü**, ABD ve diğer G-8 ülkeleri tarafından kabul edilen; IMF, Dünya Bankası ve WTO tarafından dayatılan neo-liberal ekonomi politikalarıdır.

Aslında ortada üç yönlü bir kriz mevcuttu. Buenos Aires ve Santa Fe bölgesindeki su hizmetleri imtiyaz sözleşmeleri rastgele ve apayrı bir şekilde yapılmadı. Aksine hem ulusal hem de bölgesel ekonomi, politik değişim dikkate alınarak geniş bir kapsamda ele alındı.

Su tedarik hizmetinde, şirket o zaman kamu için klasikleşmiş bir durumun içine sürüklendi. Şirket üç düşüş olarak adlandırılan bu kronik vakayla karşı karşıya kaldı: Bunlar, büyüme oranlarındaki düşüklük, verim düşüklüğü ve hizmet kalitesindeki düşüklüktü (Spronk, 2010, s. 14). Bu üç yönlü kriz değişik şekillerde ele alındığında, su tedarik hizmetinin 'acil durum' sinyalleri verdiği görülmüştü (Almansi, 2010.s.58). Ancak, Buenos Aires'teki gelişmeler, özelleştirme karşıtlığının sadece ideolojik olmadığını, aksine özel sektörün performansının çok düşük olduğunu göstermekteydi (Bakker, 2010,s.156). Bunun yanı sıra uluslararası kurumlar, Arjantin'de hizmetin özelleştirilerek işletilmesi yönünde baskı yapmaktaydılar.

Aşağıda belirtilen üç temel prensip aslında, Arjantin'de su sektörüne özel sektör katılımının artırılmasının ideolojik yönünü ve sınırlarını göstermektedir.

- Tam maliyet karşılama paradigması: IMF ve Dünya Bankası tarafından desteklenen fikir tüm işletme maliyetlerini ve son kullanıcılar için ağır genişletilmesini içermekteydi. Böyle bir uygulama gelişmiş ülkelerdeki yaygın uygulamalarla bile çelişmekteydi (Pezon, 2002, s. 67). Tüm risk ve planların son kullanıcılara temellendirildiği bu model, ancak depolitize olmuş işletme yönetimi projeleri için geçerli olabilirdi. Bu modelin en büyük ön kabulü, tüm bölgelerin hem nüfus hem de sosyo-ekonomik durum anlamında eşit olduğu varsayımına dayanmaktaydı fakat Buenos Aires'deki metropol alanının yüzde 20'sinde kalan halkın resmi tapuları bile bulunmamaktaydı.

- Yetersiz Yatırım: Özel sektör katılımının en önemli farkı, yatırım getirmesi ve nakit akışı sağlamasıdır. Ancak, 1993 ve 2001 yılları arasında Buenos Aires için yapılan anlaşmada yer alan yatırım miktarının sadece yüzde 12,6'sı özel şirket tarafından meydana getirilmiştir (Castro, 2008. s.20). Bu durum yönetim zafiyetlerini, başarısızlığın temel nedenlerini açıkça göstermektedir.

Bu iki maddeye ek olarak özel sektör kurumlarının her birinin kuvvetli etkisinden de bahsedilmektedir. Buna pek çok çeşitli çalışmada rastlamak mümkündür. Ancak bu örnekte özel sektörün etkisinden ve verimliliğinden söz etmek pek de mümkün olmamıştır.

Projenin tanımlanması ve gelişimini de ele alacak olursak, çalışanların yetersizliği, teknolojinin hizmetler sürecinde kullanılmaması, faturalandırmanın, kağıtlı makbuz üzerinden yürütülmesi, gerekli olduğu kritik dönemlerde yatırım yapılamaması başarısızlığı tetikleyen sebepler olmuştur. Sonuç olarak, Buenos Aires vaka analizi, suya erişimin teknik ve depolitize bir konu olmadığını, sosyal bir konu olduğunu göstermektedir.

2.2.1.2. Mülheimer Entsorgungsgesellschaft, ALMANYA

Mülheim an der Ruhr vaka analizi, özellikle 90'lı yılların başlarında belediye katı atık yönetimindeki öncü Alman ortaklık projeleri için açıklayıcı bir çalışmadır. Katı atık yönetimiyle ilgili ekonomik, teknik ve çevresel sorunlar birikirken, Ruhr bölgesinde katı atık pazarı odaklı dinamik bir piyasaya geçiş yaşandı. Bu gelişmeler, yerel yönetimi belediye katı atık yönetimi hizmetleri için benimsediği geleneksel yerel tekelleşmeyi yeniden gözden geçirmesine mecbur bıraktı.

Özel sermayenin artan hacmine dâhil olmak ve gelişmekte olan bölgesel pazar hakkında bilgi sahibi olmak amacıyla Mülheim kent yönetimi, 1994 yılında kamu özel sektör işletmesi olarak "Mülheimer Entsorgungsgesellschaft mbH" (MEG limited)'i kurmak için iki özel şirketi ortaklığa davet etti. Hisselerin yüzde 25,1'i şehir yönetimine aitti. Özel hisselerin yüzde 74,9'u uluslararası bir atık işletmesiyle (Trienekens AG) yerel bir atık işletmesi arasında eşit olarak bölüştürüldü. 1997 yılında ise, özel hisselerin tümü Trienekens AG'ye devredildi. MEG'in tehlikeli atık yakımına odaklanması ve Ruhr bölgesinin tamamı için bu işi bölgesel bir hizmet olarak geliştirmesi gerekiyordu.

Diğer tüm belediye katı atık yönetimi hizmetleri, katı atık yönetimi, yol temizleme ve atık su yönetimini, 1997 yılına kadar bir kamu kurumunda kaldı. 1998'de

belediye meclisi tüm kentsel katı atık hizmetleri için bir işbirliği modeli geliştirmek için, şehir yönetiminden MEG I ve Trienekens AG'nin yönetimini istedi.

Belediye meclisinin fikri, belediye katı atık yönetimine odaklanmak ve özel ek sermayeyi harekete geçirip o alanda bilgi sahibi olmaktı. Meclis işbirliği ortaklığında yüzde 51 oranının kendisinde olmasını talep etti. Trinekens AG MEG I'deki çoğunluğundan vazgeçerek bu öneriyi kabul etti ve hizmet alanını tüm atık yönetim alanına genişletmiş oldu. Böylece, "MEG II" de, Ekim 2000'de faaliyet göstermeye başladı.

Tablo 3.11.
Mülheimer Entsorgungsgesellschaft mbH, Almanya

<i>Modelin Amacı</i>	<i>Gerekli finansman, tecrübe ve teknolojiyi çekme.</i>
<i>Paydaşlar</i>	<i>Belediye ve özel şirket</i>
<i>Finansal Yapı</i>	<i>Banka kredileri, belediye finansmanı</i>
<i>Vergi Tarifesi</i>	<i>Tarife artışları tavan limitli</i>
<i>Kurumsal Yapı</i>	<i>Ortak girişim</i>
<i>Risk Paylaşımı</i>	<i>Ortak</i>
<i>Sözleşme Türü</i>	<i>Kurul ve belediye kontrolü</i>
<i>AB Desteği</i>	<i>Yok</i>
<i>Güçlü Yanlar</i>	<i>Ayrıntılı planlama ve danışma</i>
<i>Zayıf Yanlar</i>	<i>Açık ihale yok- yasal bir sorun olasılığı</i>

Kaynak: AB Komisyonu, Kamu Özel Sektör Ortaklığı Vaka Çalışmaları, 2004, s. 83

Bu girişimin hedefleri çok yönü olarak belirlenmişti:

- Tehlikeli atık yakımı sorununa yüksek kaliteli çözüm,
- Yol temizleme ve tüm belediye katı atık yönetimi altyapısının teknik ve çevresel olarak yenileştirilmesi,
- Sınırlı devlet finansmanı durumunda altyapı yenileştirmesini finanse etmek amacıyla maliyetten tasarruf edebilmek için özel sermaye ve bilgi birikiminin harekete geçirilmesi,
- Zararlı atıklar için depolama alanlarını ve biyolojik atıklar için teknik olanakları daha etkin bir şekilde kullanma konusunda Ruhr bölgesinde farklı belediyeler arasında yoğun işbirliğinin geliştirilmesi,

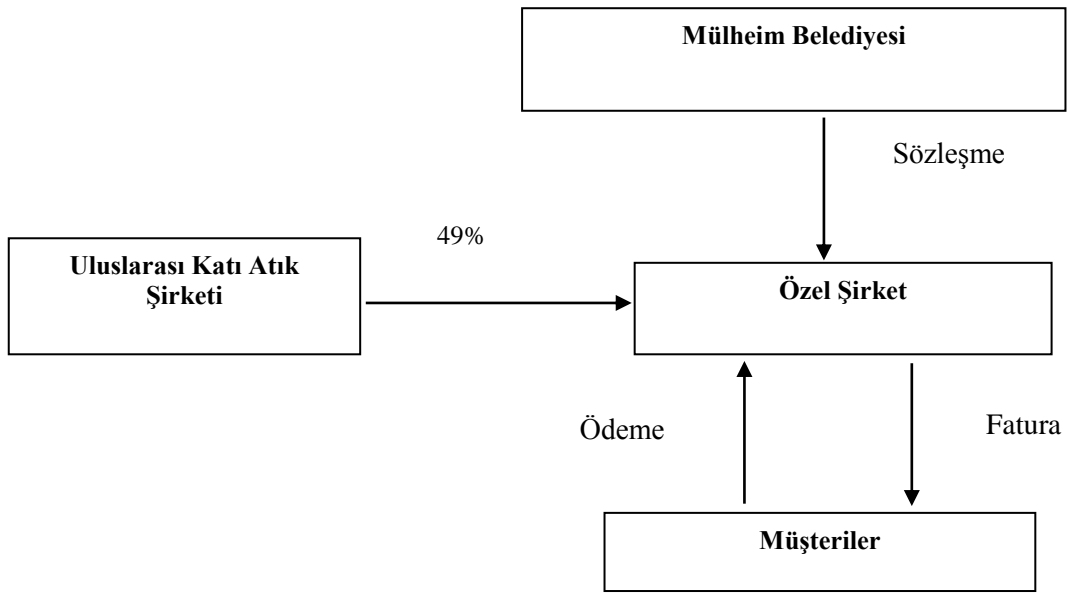
- Müşteriler için yükselen tarifelerde istikrarı sağlama,
- İşsizlik oranı yüksek olan bir bölgede kamu çalışanları için iş güvenliği sağlama.

Bu çok yönlü amaçları gerçekleştirmek ve kendi çıkarlarını korumak için taraflar arasında çeşitli gayri resmi ve resmi anlaşmalar üzerinde anlaşmaya varıldı. İlk adım olarak Trienekens ve şehir yönetimi belediye meclisine gayri resmi bir niyet mektubu sundu. Bir işbirliği modeli olarak, MEG II için en önemli koşullar bu niyet mektubunda belirtildi. Belediye meclisi niyet mektubu'nu kabul ettikten sonra sekiz farklı sözleşme imzalandı. Bunlar;

- Hisse/sermaye transferi (ortaklık anlaşması: “Gesellschaftervertrag”),
- Altyapı /hizmetler (yol temizleme, altyapı/araç filosunun bakımı) ve personel (“Überleitungsvertrag”) 15 ila 20 yıl içinde özel yatırım ve ekonomik, teknik ve çevresel standartlara ulaşılması,
- 2000/2005 dönemi için vergi tarifesi seviyesi ve Trienekens AG için belirli yıllık sözleşme ödemeleri,
- Mülheim'in bir semtinde tehlikeli atıklar için yeni bir depolama sahasının inşaatı ve işletmesi,
- Biyolojik atıklar için yeni bir teknik tesisin inşaat ve işletmesi,
- Yıllık belli bir atık miktarını garanti altına almak için özel ve kamu ortağı riski (risk dağılımı).

Mülheim'deki bu ayrıntılı sözleşmeleri düzenlemek adına Trienekens AG ile doğrudan yapılan kamu özel sektör müzakere süreci, bu modeli tercih etmeye çalışan tüm belediyeleri ilgilendiren iki temel sorunu gösterdi. İlk sorun müzakerelerin yalnızca tek bir özel girişimciyle yürütülmesi durumunda diğer rakiplerin belediyeye dava açma riskinin olması idi. Ortaklar kurum içi sözleşme yapma konusunda anlaşsalar bile, ihale için ulusal kurulların ve Avrupa kurallarının oldukça katı olduğu unutulmamalıdır. Mülheim vaka örneğinde, Kuzey Ren-Vestfalya Eyaleti'nin ihaleden sorumlu birimi, Ekim 2000'de şehir meclisinin MEG II işbirliği modeline ilişkin kararını onayladı.

İkinci bir sorun da, piyasa odaklı yükselen ekonomi koşulları altında deneyim yetersiz olduğu için işbirliği modelinin tek bir şirketle yürütülüyor olması da zaman zaman, sürece zaman kazandırmamaktadır. Özellikle, çok farklı hedeflerin ve farklı sözleşmelerin imzalandığı durumlarda, tek yönlü müzakerelerin yürütülmesinin fayda sağlamadığı görülmüştür. Mülheim'deki MEG II modelini oluşturan taraflar arasındaki ilişkilere gelince tek bir özel ortakla doğrudan müzakere yönteminin bazı riskler taşıdığı görülmüştür. Aşağıda Şekil 3.3'de, söz konusu işbirliği modelini işleyişi görülmektedir.



Şekil 3.3. Mülheimer Entsorgungsgesellschaft Kamu Özel Sektör İşbirliği Modeli Yapısı

Kaynak: AB Komisyonu, Kamu Özel Sektör Ortaklığı Vakaları, 2004, s. 83

Katı atık yönetimi alanındaki bu örnek vaka da birçok çıktıyı beraberinde getirmektedir. Bunlar;

- Geliştirme aşamasında tek bir özel ortağa odaklanmak yanlış olacaktır,
- Bu durum, kısıtlı rekabet, ekonomik, teknik, kalite ve çevre hedeflerini etkili bir şekilde gerçekleştirme konusunda risk taşımaktadır,
- Bu risklerin arasında kamuoyunun bilgi eksikliği, fiyatların artması ihtimali, yolsuzluk iddiaları ve verimlilik artışı ve teknolojik gelişmeleri teşvik edecek yeterli rekabetin olmaması yer almaktadır.

2.2.1.4. İskoç Su Yönetimi Programı, BRİTANYA

İskoç Su Kurumu (SWA) eski üç farklı su kurumunun birleşmesiyle 2002 yılının Nisan ayında kurulmuştur. SWA Britanya'nın üçte biri büyüklüğündeki bir bölgede 2,2 milyon aile ve 130.000 kuruma, su ve atık su hizmetleri sağlayan bir yapıya sahiptir. 1 milyar pound cirosu ile İskoçya'daki 20 en iyi işletme arasında, 6. sırada yer almaktadır ve Britanya'daki 4. en büyük su ve atık su hizmeti sağlayıcısıdır.

2002 yılında İskoçya'da onaylanan su yasasının yürürlüğe girişinin ardından, su sektörünün son zamanlardaki en büyük sermaye yatırımlarına nasıl cevap bulunması gerektiği konusu tartışılmaya başlanmıştır. Su sektörü İskoçya'da, İngiltere ve Galler'deki özel sektörlerle göre kötü bir konumdaydı ve alt yapısı eskimiş ve müşteri hizmetleri zayıflamıştı.

Yapılacak yeni yatırımın su kalitesini artırması, çevreyi daha iyi koruması ve yeni Avrupa direktiflerini acilen karşılaması bekleniyordu. İskoç Yürütme Kurumu, tek bir otoritenin üç farklı otoriteden daha uygun olacağına karar verdi ve şu beklentilerini sıraladı:

- Gerekli sermaye yatırımı programının hayata geçirilmesi,
- Britanya su sektöründe daha etkili bir güç haline gelmesi,
- Su ücretlerinin tüm İskoçya'da uyumlu hale gelmesi,
- Daha yüksek kalitede içme suyu, daha temiz çevre ve en azından fiyat anlamında daha iyi müşteri servisinin sağlanması.

SWA, Britanya su sektöründe bir kamu sektörü işletme modelidir. İskoç Parlamentosu'nun sorumluluğunda olmakla birlikte, özel bir şirket gibi yapılandırılıp yönetilmektedir.

SWA 2002 ve 2006'da yürürlüğe koyduğu ekonomik düzenleme programı sayesinde, İskoç Su Sektörü Komisyonu'nun (WICS) faaliyet masraflarını, elde ettiği 500 milyon poundluk tasarrufla yüzde 40'a kadar düşürdü.

İskoçya'da su sektörü reformuna önderlik etmeleri amacıyla deneyimli sektör çalışanlarının programa katılması için, yeni, deneyimli uzmanlardan bir ekip

oluşturuldu. Bu uzmanlar, bankacılık, kamu hizmetleri ve özel sektör gibi değişik alanlardan seçildi.

Gerçekleştirilecek ilk görev, İskoçya’da önceki bölgesel müdürlüklerle kıyaslandığında muhtemelen en karmaşık olacak olan, 3 büyük şirketin birleşmesinin sağlanmasıydı. Doğu İskoç Suyu, Batı İskoç Suyu ve Kuzey İskoç Suyu firmaları uzun uğraşlar sonucunda birleştirildi. Bu birleşmenin ardında, bir örnek olarak, 3 firmada kullanılan toplam 300 bilişim sistemi 80’e düşürülerek, önemli sayılabilecek bir gider kaleminde tasarrufa gidilmiş oldu.

SWA, 2002 yılından 2006 yılına kadarki dönem için yaklaşık 1,8 milyar pound sermaye yatırımı programını hayata geçirme sorumluluğunu üstlendi. Bu yatırımı yapmanın en iyi yolunun, gereken en düşük maliyetli yatırımı yapmak ve en etkin hizmetleri sunmak için, İskoç Su Çözümleri Şirketi (SWS) gibi bir alt kuruluş yaratmak olduğuna karar verildi.

Tablo 3.12.
İskoç Su Yönetimi Programı, Britanya

<i>Modelin Amacı</i>	İşletme verimliliğini sağlamak ve yatırımı artırarak acil altyapı hizmeti sağlamak
<i>Paydaşlar</i>	İskoç su kurumu, İskoç Yürütme Kurumu, Düzenleyiciler, İskoç su çözümleri, Özel Şirketler
<i>Finansal Yapı</i>	Borç finansmanı, öz sermaye
<i>Vergi Tarifesi</i>	İncelemeden sonra düzenleyicilerin koyduğu vergiler
<i>Kurumsal Yapı</i>	Ortak Girişim
<i>Risk Paylaşımı</i>	Paylaşımlı
<i>Sözleşme Türü</i>	Yönetim Kurulu
<i>AB Desteği</i>	Yok
<i>Güçlü Yanlar</i>	SWA ve SWS arasında güçlü ortaklık, hızlı bütünleşme ve sektör uzmanlığı kullanımı
<i>Zayıf Yanlar</i>	Daha yüksek verim sağlama yeteneği, özel tarafları artırmak ve teşvik etmek

Kaynak: AB Komisyonu, Kamu Özel Sektör Ortaklığı Vakaları, 2004, s. 24

İskoç Su Çözümleri Şirketi, SWA'nın 1,8 milyar pound sermaye programını teslim etmek için kurulmuş bir ortak program olarak planlanmıştır. Su sektöründe daha önce bazı birleşmeler yaşanmış olsa da SWA'nın kuruluşu ölçeğinde bir birleşme daha önce yaşanmamıştır.

SWS'yi diğer birleşmelerden ayıran bir diğer önemli husus, şirketin kuruluş aşamasında 8 özel sektör girişimciyi ortak alması olmuştur. Bu açıdan bakıldığında, SWS bir Kamu Özel Sektör Ortaklığı olarak hayatına başlamıştır.

SWA, SWS'nin yüzde 51'ine sahip durumda konumlanmış ve geri kalan kısım, iki şirket birliği arasında eşit olarak paylaşılmıştır. Bu şirket birlikleri, Thames Water'ı bünyesinde bulunduran Stirling Water, KBR, Alfred McAlpine, MJ Gleeson, United Utilities'in kurduğu UUGM, Galliford Try ve Morgan Est'tir. Bugün, SWS, Britanya su sektörünün en deneyimli figürlerini, aktif yönetim, mühendislik, programlama yönetimi, inşa yetenekleri ve temel sermaye yatırımı teslimi konularındaki küresel deneyimle bir araya getirmiştir.

SWS İskoçya'da su kalitesini ve atık su arıtma sürecini geliştirmek için 1.200'ün üzerinde proje hazırladığı için Britanya'nın diğer bölgeleri ve deniz aşırı ülkelerden gelen birçok akademisyen, yönetici, özel sektör temsilcileri tarafından ilgiyle izlenmektedir. Su sektörü dönüşümüne başlanmasının üzerinden yalnızca iki yıl sonra, SWA'nın İskoç halkına sağladığı gerçek yararlar rapor edildi.

İki yıl gibi kısa bir sürede, yüzde 20 daha az faaliyet giderleriyle ciddi derecede şirketin etkinliği artış göstermiştir. İçme suyunun kalitesi artmış, alt yapıyı yenilemek için yapılan 1,8 milyar poundluk yatırım programı teslimi her ay en az 40 milyon pound değerinde yatırım yapılarak gerçekleştirilmiştir.

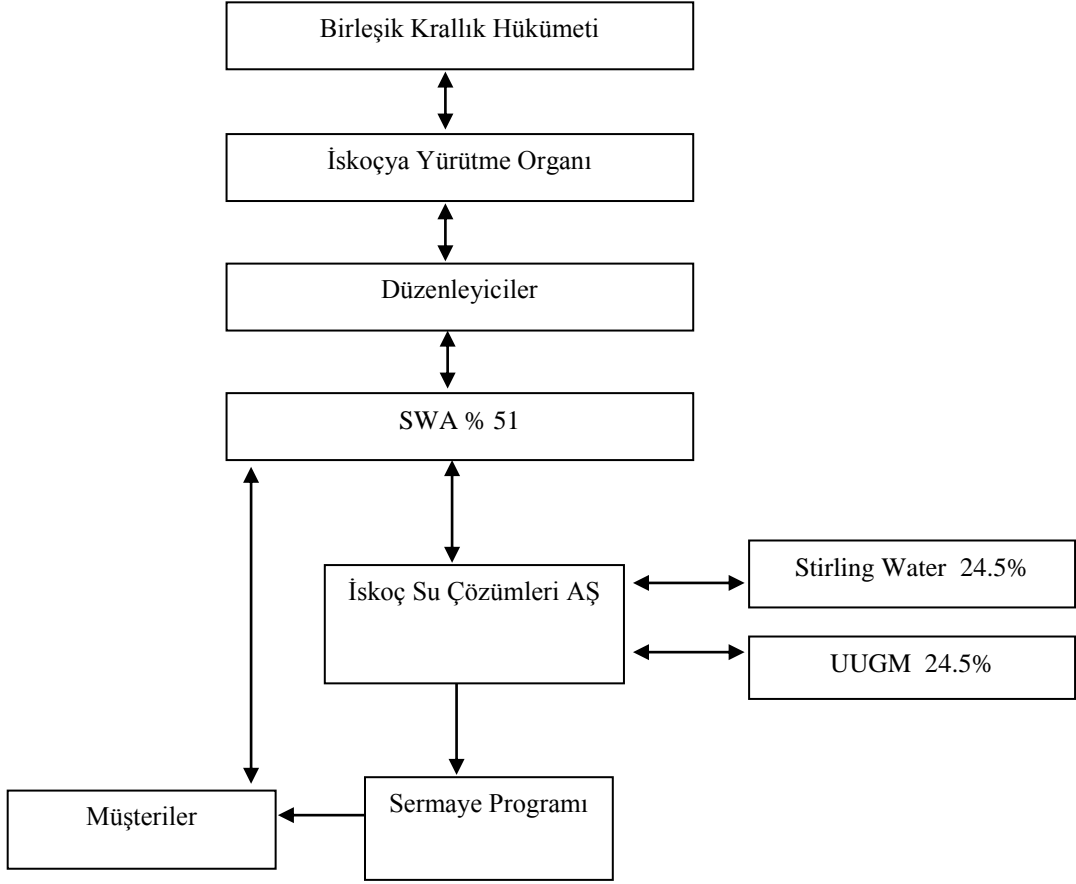
Tüm bu birleşme, yönetimi tek bir merkezden yönetme, etkinlik ve verimlilik esaslı hedeflere ulaşma amacıyla gerçekleştirildi.

- İşletme faaliyetlerini sadece iki yılda yüzde 20 civarında azaltarak sektörü daha etkili hale getirmek,

Onuç olarak, SWA şu gelişmeleri kaydetmiştir:

- 2002-2006 yılları arasında, su ve atık su gelişimi için 670 milyon pound civarında yatırım yapıldı,
- Tamamlanan projeler büyük su arıtma işleri, atık su sistemlerinde gelişmeler, evleri su basmasının engellenmesi ve eski ve akıtan boruların değişimi olarak not edildi,
- Gelecek nesiller için Glasgow su kaynaklarını koruyan önemli Katrina Su Projesi için çalışmalar başlatıldı,
- İçme suyu kalitesini arttırmak için 2002-2006 yılları arasında 317 milyon pound yeni bir yatırım planlandı,
- Daha temiz sahil, akarsu ve kıyı şeritleriyle çevreyi geliştirerek 2002-2006 yılları arasında İskoçya'yı temizlemek için 483 milyon pound yatırım yapıldı,
- 18 milyon pound yıllık tasarruf sağlayan yeni çalışma yolu 'Kararlılık Sözü' ile müşteri hizmetinde öncülük edildi.

SWA bütün bu sonuçlara, kurduğu detaylı organizasyon şeması ve belirlenen yönetim modelleriyle ulaşabildi. Bu büyük yapının oluşturduğu model ise *Şekil 3.4*'te gösterilmiştir.



Şekil 3.4. İskoçya Su Çözümleri Kamu Özel Sektör Ortaklığı Modeli Yapısı

Kaynak: AB Komisyonu, Kamu Özel Sektör Ortaklığı Vakaları, 2004, s. 26

İskoçya’da hayata geçirilen bu vaka örneğinde üç farklı kurumun birleştirilmesi gibi önemli bir süreç başarılı bir şekilde yönetilmiştir. Söz konusu modelin uygulanmasıyla birlikte, işletme faaliyetlerinde önemli tasarruflar elde edilmiştir. Bu proje aynı zamanda İskoçya’daki en karmaşık kurumları birleştirmeyi başarmıştır.

2.2.1.5. Apa Nova, ROMANYA

Bükreş su sisteminin özelleştirilmesi süreci, Dünya Bankası önerilerini takiben 1996 yılında gerçekleşti ve su sistemi yönetimi konusunda Vedia ve Bükreş Belediyesi arasında bir imtiyaz sözleşmesi imzalanmasıyla sonuçlandı. Daha sonra 2000 yılında Fransız kamu hizmeti şirketi Vivendi tarafından kontrol edilen ve şu anda Veolia

Environnement Şirketi bünyesinde yeniden yapılandırılan Apa Nova, Crivian Tesisi'nin iyileştirilmesi ihalesine ek olarak Bükreş su imtiyaz yönetimi ihalesini de kazandı.

Apa Nova, Vedia ve Bükreş Belediyeleri arasında zaten var olan bir bağlantı üzerine kurulan bir şirket olarak hizmet vermeye başladı. Apa Nova ve Bükreş Belediyesi arasında Crivina Tesisi için yapılan Kamu Özel Sektör Ortaklığı modeli sözleşmesinin genel koşulları, Vedia ile 1996'da yapılan su sistemi sözleşmesinin koşullarıyla aynı olacak şekilde planlandı. Bu uygulamada Vedia, Apa Nova'ya dâhil edilerek, tek ve büyük bir şirket oluşturuldu.

Özel sektör katılımı sürecini içeren proje, uluslararası rekabet yoluyla ihalenin verildiği Romanya'da kamu hizmetleri sektöründe özel sektör katılımını destekleyici bir program dahilinde başlatıldı. Bükreş Belediyesi, özel bir şirkete yönetim kontrolü bırakarak, etkinlik, verimlilik, yeni yatırımlar ve daha iyi bir hizmet sunumu beklediğini belirtmektedir. APA Nova imtiyazı aldıktan sonra bu hedefler doğrultusunda yürüteceği yatırımlarda Belediye'den siyasi destek beklemekteydi.

Projenin hedeflerinden birisi de, uluslararası yönetim uygulamaları ve operasyonel uzmanlığın getirilmesiyle insan kaynaklarına önemli beceriler kazandırmaktı. Romanya'da kalifiye insan kapasitesinin eksik olması yabancı bir işletmeci çağırmanın asıl sebeplerinden birisi olarak görülüyordu. Bu noktada, özel sektör ortakları, operasyon yönetimi, enerji verimliliği, sermaye bütçelemesi ve finansman yönetimi gibi alanlarda yerel becerileri geliştireceklerdi.

Yönetim ihalesi mali kaynakları çekmek ve şehrin suyunun ve su arıtma sisteminin nasıl geliştirileceğini öğrenmek amacıyla, Belediye tarafından başlatıldı. Proje iki ana maddeden oluşuyordu: (i) Bükreş'teki su dağıtım şebekesinin iyileştirilmesi ve (ii) Bükreş eteklerinde kurulan Crivina içme suyu arıtma tesisinin tamamlanması. Crivina'nın tamamlanması içme suyu arıtım kapasitesini günde 259.000 m³ artırma planlarının başında yer alıyordu. Bu planlara erişmek üzere hayata geçirilen Kamu Özel Sektör Ortaklığı modelinin temel özellikleri Tablo 3.11'de gösterilmiştir.

Tablo 3.13.
Apa Nova, Romanya

<i>Modelin Amacı</i>	Su sistemini iyileştirmek için mali kaynakları çekmek. Uluslar arası yönetim uygulamaları ve uzmanlık sağlamak.
<i>Paydaşlar</i>	Bükreş Şehri; Apa Nova; Vivendi
<i>Finansal Yapı</i>	AKB kredisi, vergi finansmanı
<i>Vergi Tarifesi</i>	Sözleşmesinde konulan tavan fiyat
<i>Kurumsal Yapı</i>	Kamu ve özel ortaklar arasında kurul
<i>Risk Paylaşımı</i>	Özel işletmeci riskin büyük kısmını üstlenir.
<i>Sözleşme Türü</i>	İmtiyaz
<i>AB Desteği</i>	Yok
<i>Güçlü Yanlar</i>	İyileştirilmiş su sistemi
<i>Zayıf Yanlar</i>	Özel işletmeci riskin büyük kısmını üstlenir.

Kaynak: AB Komisyonu, Kamu Özel Sektör Ortaklığı Vakaları, 2004, s. 21

Yerel su sektöründeki ilk Kamu Özel Sektör Ortaklığı olarak, özel yüklenici uluslararası rekabete dayalı bir ihale yoluyla seçildi. Anlaşmanın şartları, uluslararası en iyi uygulamalar ile uyumlu olarak kabul edildi. Özellikle imtiyaz sahibi kişiye tavan fiyat tipi tarife mekanizması kapsamında ödeme yapılması planlanmıştı. Bu durum da, daha düşük fiyat ve/veya daha üst düzeyde hizmet kalitesi şeklinde maliyet azaltmalarını teşvik edecekti.

Bükreş Belediyesi tarafından düzenlenen ihale sürecinin ardından, Uluslararası Finans Kurumu'nun (IFC) desteğiyle Vivendi SA, tercih edilen teklif sahibi firma olarak seçildi. Anlaşma yüzde 85'ine Vivendi SA'nın sahip olduğu, Apa Nova Bucuresti'nin 25 yıllık bir süre için Belediye'nin su ve kanalizasyon varlıklarını işletmesini öngörmekteydi. Belediye ile imtiyaz sözleşmesi 29 Mart 2000 tarihinde imzalandı ve sözleşme 17 Kasım 2000 tarihinde yürürlüğe girdi. Anlaşma yürürlüğe girdikten sonra, Vivendi SA Apa Nova'daki hisselerini kredi anlaşmasının imzalanmasının ardından Compagnie Generale des Eaux S.C.A şirketine devretti.

Bu ortaklık anlaşması, Bükreş su sisteminin genişletilmesi ve yükseltilmesini desteklemek için sermaye kaynağı oluşturulmasını sağladı. Ortaklık anlaşması, su

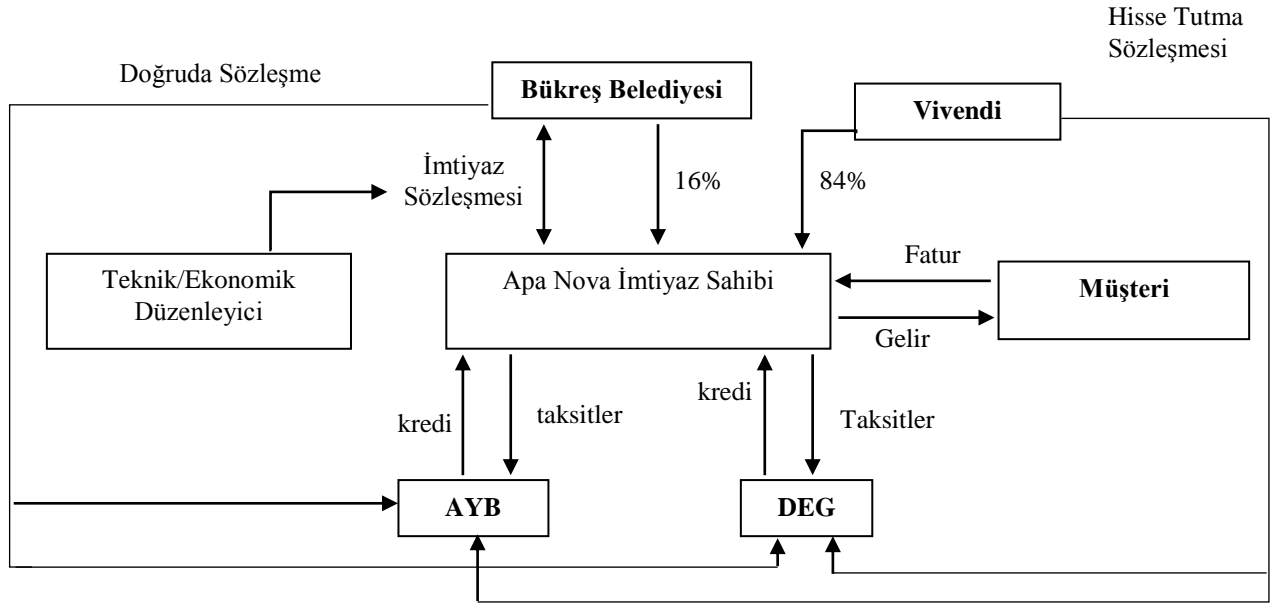
altyapı sisteminin geliştirilmesi için özel ortağın mali kaynak sağlamasını gerektiriyordu.

Su tarifesinde düzenli olarak ayarlama yapılabilmesine dair bir anlaşma, sözleşmenin imzalandığı tarihe göre sabitlendi. Tarife değiştirme kararı, özel işletmeci tarafından yapılan bir başvuru esasına dayalı olarak, Belediye Meclisi tarafından verilebilecekti. Sözleşmeye göre, Apa Nova vergileri toplamakla ve Bükreş de dâhil olmak üzere uygun olduğunda tüm hisse sahiplerine kâr payı dağıtmakla yükümlü tutulmuştu. İki taraf arasındaki -Apa Nova ve Bükreş- koordinasyon ve karar verme yetkileri, Bükreş ve Vivendi'nin temsil edildiği bir kurul tarafından düzenlenmekteydi.

Proje kapsamında Crivina tesisinin iyileştirilmesi de bulunmaktaydı. Söz konusu iyileştirme operasyonu 10 yıl önce devreye alınmış ancak mali ve diğer kısıtlar sebebiyle belediye bu hizmeti tamamlayamamıştı. Şimdi bu yeni sözleşmeyle, bu tesisin de tamamlanması planlanmaktaydı.

Vivendi ve Bükreş Belediyesi projeyi finanse etmek için diğer ticari sermaye kaynaklarından daha iyi şartlar sunan Avrupa Kalkınma Bankası (AKB) kredisine başvurdu. Kredi koşullarına göre Vivendi'nin gerekli olduğu durumlarda müdahale etmesi ve Apa Nova'nın, AKB'ye karşı performansını izleme ve raporlama sorumluluğunu üstlenmesi gerekiyordu. Bükreş Belediyesi de hissedar olarak Apa Nova'nın operasyonlarını izleme hakkına sahipti.

Bükreş Belediyesi, iki temel gerekçeyle su ve atık su sisteminin işletilmesinde özel sektör katılımını istemiştir. Bunlardan birisi, altyapıyı iyileştirmede gerekli yatırımı sağlamak ve diğeri de ihtiyaç duyulan yeni teknolojiyi, teknik bilgiyi ve yönetim tekniklerini getirebilmektir. Vivendi SA için ise, Romanya su sektörüne ve Bükreş Belediyesine yapılan yatırım, yeni iş geliştirme stratejilerinin bir parçası olarak kabul ediliyordu. Tarafların bu hedefleri doğrultusunda Şekil 3.5'teki model yapısı kabul edildi.



Şekil 3.5. Apa Nova Kamu Özel Sektör Ortaklığı Modeli Yapısı

Kaynak: AB Komisyonu, Kamu Özel Sektör Ortaklığı Vakaları, 2004, s. 23

Bu vaka çalışması da Kamu Özel Sektör Ortaklığı modeline ilişkin önemli sonuçlar doğurması açısından son derece önemlidir. Proje Avrupa su sisteminde uygulanan klasik bir Kamu Özel Sektör Ortaklığı modeli ile hayata geçirilmiştir. Bu yapı önemli bir ölçüde istikrar ve risk/kâr paylaşımını öngörmektedir. Modelin daha önce Romanya’da “denenmiş ve test edilmiş” olması, önemli bir avantajdır.

Ortaklık ya da işbirliği sözleşmesi iki tarafa da fayda sağlaması açısından iyi kurgulanmış bir modeldir. Bükreş Belediyesi, su sisteminin kalitesini yükseltmek ve geliştirmek için güvenilir finansman arıyordu. Bunun yanı sıra, gerekli uzmanlık ve teknolojiye erişebilmeyi, bunu yaparken de kazançlı bir model kurabilmeyi hedefliyordu.

Kâr payı miktarı veya operatörün kâr oluşturma yeteneği, tavan fiyat mekanizması uygulaması ile verimlilik esasına dayandırılmıştı. Daha iyi performans daha çok kar anlamına gelecekti. Bu bir derece tüketiciyi de koruyacaktı. Kısacası, özel sektör işletmecisi, operasyonel verimliliği artırarak ve su vergi tarifelerinden elde edilen gelirlerin etkili bir şekilde toplanmasını sağlayarak ekonomik kazanç elde edecekti.

Vergilerin toplanması işletmecinin görevi olduğu için ve sözleşmede vergi eklenmesi gibi bir öngörü olmadığı için, işletmeciye yönelik bir risk unsuru bulunmaktaydı. Ancak, özel şirket, kısa vadede olmasa da, orta vadede, işletme verimliliğini ve vergi toplama süreçlerini artırarak, karı artırmayı başarabilmiştir.

2.3. Enerji Sektörü

Enerji sektörü bugün hem gelişmiş ülkeler hem de gelişmekte olan ülkeler için en kritik sektörlerin başında gelmektedir. Her geçen gün ülkelerin enerji ihtiyaçları geometrik bir şekilde artmaktadır. Enerji ihtiyacındaki artış, kalkınma ile doğrudan ilgilidir. Ülkeler üretim kapasitelerini artırdıkça daha fazla enerjiye ihtiyaç duymaktadır. Geleneksel enerji hammaddelerine sahip olmayan ülkeler ise, enerji tedariki konusunda her geçen gün dış ülkelere daha fazla bağımlı hale gelmektedirler.

Bu sebeple, özellikle geleneksel enerji kaynaklarına erişim konusunda sorun yaşayan devletler, alternatif enerji üretim yollarına doğru bir eğilim göstermektedirler. Bunlardan en yaygın olanı, rüzgar, güneş, akarsu ve atıktan enerji üretimleri olarak sıralanmaktadır.

Enerji altyapısı en önemli altyapı kaynaklarından birini oluşturur. Çünkü ürettiği mal, hemen hemen bütün sektörler tarafından temel girdi olarak kullanılmaktadır. Enerji yatırımları hem parasal tutar, hem de yatırım ve faydalanma ömrü olarak diğer altyapılardan farklılaşabilmektedir. Enerji yatırımlarına özel sektörün katılımı genelde elektrik ve doğal gaz olarak iki farklı alanda toplanmaktadır. (Çelen, 2007, s. 12)

Son günlerde, yenilenebilir enerjinin, yerel ve bölgesel anlamdaki gelişimi adeta, yeni bir sanayi devrimi kapsamında ele alınmaktadır. Bugün fosil yakıt kaynaklı önceki sanayi devrimlerinin belirlediği toplumun yukarıdan aşağıya olan hiyerarşik geleneksel yapısı, sosyal, ekonomik ve siyasi hayat, yeşil sanayi döneminin ortaya çıkmasının nedeni olmuştur (Rifkin, 2011, s.23).

Enerji sektörü özelinde, şirketler ve yerel kamu yönetimleri arasında işbirliğine duyulan ihtiyacı ortaya çıkararak, Kamu Özel Sektör Ortaklığı yoluyla bölgesel

yenilenebilir enerji projelerinin gerçekleştirilebilme ihtimalleri ele alınmıştır. Zira, enerji üretimi, elektrik üretimi gibi önemli alanlar için önemli sayılacak miktarda yatırım maliyetleri bulunmaktadır. Bu ihtiyaç, kamunun özel sektörle birlikte enerji projelerini hayata geçirmesini tetiklemiştir.

Yenilenebilir enerjinin en önemli özelliği olarak barındırdığı potansiyel ve sürdürülebilirliği olarak düşünülmeyle birlikte, bu enerji türünün çok daha geniş etkileri göz ardı edilmeye devam edilmektedir. (Ingwe vd., 2009) Buna rağmen birçok Avrupa ülkesi bugün hem bu enerji kaynağına yönelmekte hem de fazlasıyla potansiyel barındırmaktadırlar. Potansiyeller mutlak değerleriyle açıklandığında, Fransa, Almanya, İtalya, Polonya, İspanya, İsveç ve Britanya gibi ülkeler, büyük yenilenebilir enerji kaynaklarına sahiptirler (Ecofys, 2011. s. 21). Kısa ya da uzun vadede enerji tüketimi ve ekonomik gelişimin bağlantılı olduğunu bilerek enerji verimliliği için ne tür bir teknoloji kullanılacağına, hangi yenilenebilir kaynaklardan faydalanılacağına, sera gazı salınımının nasıl azaltılacağına, daha az sınırlı daha çok yenilenebilir kaynakları tüketerek yeşil mimarinin nasıl artırılacağına karar vermek çok önemlidir (Pîrlogea ve Cicea, 2011: 81). Bu karar, bu sektördeki yatırım planlamasını ve yatırım maliyetlerini de belirleyecektir.

Her geçen gün, yeni enerji kaynaklarından faydalanmak için teknolojiler geliştirilmektedir. Yenilenebilir kaynaklardan sağlanan enerjiye yapılan yatırım bu konuda şüphe duyanların aksine kendini daha çabuk amorti eder duruma gelmiştir. Jeotermal güç için geri ödeme dönemi 6 ile 7 yıl arasında, rüzgâr tarlalarında kullanılan teknoloji türüne bağlı olarak yatırım 7-10 yılda maliyetini karşılamaktadır. Güneş tarlaları büyüklüklerine bağlı olarak, 6-10 yıl arasında bu süreyi tamamlamaktadır. Bu periyotlar, sanayi işletmesi için tahmini değer olarak görülmekte ve ülkeden ülkeye az da olsa farklılık göstermektedir (Pîrlogea, 2012: 22).

Yenilenebilir enerji projelerinin gelişimi ve gerçekleşmesi doğal avantaj kavramına da bağlı olabilir. Doğal avantaj örtüşen üç alanda kendini gösterir: (1) sanayi, devlet ve sivil toplumun ekolojik yeniliği ve daha temiz üretimi için politika ve girişimler; (2) doğal sistemlerin korunması, yenilenmesi ve ekosistem hizmetlerinin devamı; (3) kamu, özel ve toplum kaynaklı kuruluşlar arasındaki yenilik, bilgi transferi

ve ortaklık (Potts, 2010: 714). Ortaya çıkmakta olan ve geliştirilen ekonomi teorileri dikkate alındığı vakit, bu sektör özelinde, devletin piyasa mekanizmasının gelişimine müdahale etmesine ve piyasa dengesini sağlamasına yönelik bir ihtiyaç olduğu görülmektedir (Hotăran, 2011, s. 62).

Bölgesel yenilenebilir enerji projelerinin gelişimi bölgesel kamu politikaları, altyapı, uzmanlaşmış insan kaynakları şehir kalkınmasının plan ve program yönetiminin yanı sıra bunların uygulanmasına yardım edecek metodoloji ve prosedürlere de bağlı olarak gelişmektedir. Ayrıca, tüzük ve kurallar yenilenebilir enerjiden faydalanılması ve kullanılması anlamında önem taşırken, bölgedeki kamu politikalarının uygulanma şekli de bu noktada dikkate alınmaktadır (Hernandez Moreno, 2009, s.138).

Yerel yönetimler, şehir ve bölgelerin çevre gelişiminde sürdürülebilir şehir kalkınması konusunda rehber olacak ve uygun yardım yöntemlerini sağlayacak ortaklarıyla birlikte önemli bir rol oynayabileceklerdir. Kamu yönetimleri, iş sektörü ve sivil toplum arasında yenilenebilir enerjinin bölgesel kalkınmasını sağlamak için yenilenebilir enerji ortaklıklarına ihtiyaç vardır. Geçtiğimiz on yılda, dünyada kamu sektörünün kamu-özel sektör işbirliği konusunda artan ilişkisi her geçen gün devam etmiştir. Bu enerji alanında da, kamu hizmeti sunan kuruluşları yönetmenin bir yolu olarak ortaya çıkmıştır. Kamu Özel Sektör Ortaklığı projelerinin popüleritesi, kamu hizmetlerinin etki ve kalitesini artırmak konusunda daha istekli hale gelen hükümetler sayesinde geliştirilmiştir. Kamu harcamaları kısıtlamalarıyla artan yatırım ihtiyaçlarını karşılamak için yetersiz gelen bütçe kaynağı sıkıntıları sektörde modele karşı ilgiyi artırmıştır (Avrupa Komisyonu, 2003).

Bu artan popülerite, özellikle yerel yönetimlerin ve özel sektörün çevre politikası ve yönetimi konusunda birlikteliklerini giderek artırmaları gibi bir sonuçla noktalanmaktadır (Von Malmborg, 2007, s.1731). Sürdürülebilir bölgesel yenilenebilir enerji projelerini hayata geçirmek için uzun dönemli şu tedbirler alınmaktadır:

- Yenilenebilir enerji alanında, Kamu Özel Sektör Ortaklığı yoluyla araştırma ve yenileme faaliyetlerini geliştirmek,

- Bürokrasi aşamalarını azaltıp etkili bir yönetsel çerçeve yaratarak yerel girişimleri teşvik etmek,
- Yenilenebilir enerji kaynaklarının rekabet avantajını artırmak için yenilenebilir enerji üretici ve yatırımcılarını teşvik etmek,

Kısa vadede ise merkezi ve yerel yönetimler şu tedbirleri almaktadırlar:

- Yenilenebilir enerji tesisleri için yatırımcılar bulmak,
- Bölge ya da şehirde yenilenebilir enerji alanında iş kurmak için şirketlere, kuruculara, danışmanlara ve aktörlere yardım etmek,
- Yenilenebilir enerji yatırımı satın almak

AB özellikle yenilenebilir enerji üretiminde büyük bir politik desteği ortaya koymaktadır. Bölgelerdeki ulusal ve bölgesel kalkınma önlemleri kapsamında, desteklenebilir yenilenebilir enerji kaynaklarından yapılan üretimlerin yerel ve bölgesel girişimler arasında değişimleri teşvik edilmekte ve bu bölgedeki yapısal fonlama da desteklenmektedir (Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Birliği Konseyi, 2009, s. 16).

Gerek enerjiye duyulan ihtiyacın her geçen gün artması, gerek çevre duyarlılığı konusunda yenilenebilir enerjiye doğru kayan eğilim, gerekse enerji sektör projelerinin çok büyük maliyetli yatırımlar olması sebebiyle, Kamu Özel Sektör Ortaklığı modeli enerji sektörü alanında sıklıkla başvurulan bir model olma konusunda hızla etkisini artırmaktadır. Ayrıca, yenilenebilir enerji gelişimini gerçekleştirmek için kamu yönetimi, iş dünyası ve sivil toplum arasında yenilenebilir enerji ortaklığına büyük ihtiyaç vardır. Sürdürülebilir gelişim hem yerel yönetimleri hem de özel sektörün birlikte çalışmasıyla mümkün hale gelmekte ve yenilenebilir enerji projelerinin gerçekleşmesi ve gelişmesi için kamu yönetiminin kolaylaştırıcı olarak çalışmasını tetiklemektedir.

2.3.1. Sektörel Örnek Uygulamalar

Ülkelerin enerjiye olan ihtiyaçları arttıkça bu alandaki altyapı ihtiyacı da paralel olarak artış göstermektedir. Aynı şekilde son yıllarda alternatif enerji kaynakları ve kanalları, teknolojinin gelişmesine bağlı olarak çoğalmaktadır. Rüzgar enerjisi, çöp

gazından elektrik üretim metotları, biyo enerji, dalga enerjisi gibi çok farklı yollardan enerji üretim çalışmaları büyük bir hızla devam etmektedir. Bu bağlamda, kamunun elinde bulunan imkanlarla, özel sektörün girişimciliğinin bulunduğu önemli alanlardan birisini de enerji sektörü oluşturmaktadır. Aşağıdaki bölümde, kamu ve özel sektörün ne tür ortaklıklar kurulduğuna ilişkin önemli örnekler ele alınacaktır.

2.3.1.1. Vancouver Belediyesi Çöp Gazından Elektrik Üretimi, KANADA

Proje, Yap-Sahipol-İşlet modeliyle Kanada'nın Delta eyaletinde gerçekleştirilmiştir. Projenin sponsorluğunu, Maxim Power şirketi yapmıştır ve proje bütçesi yaklaşık olarak 10.3 milyon dolara ulaşmaktadır. Söz konusu sözleşme, 20 yıl süresince geçerli olacak şekilde tasarlanmıştır.

Vancouver Belediyesi tarafından işletilen, Vancouver çöp gazı dönüşüm tesisi, Delta bölgesinin güneybatısında, yer alan Burns Bog'tadır. 1990'dan bu yana kötü kokuyu ve sera gazı emisyonunu azaltmak için, aktif olarak çöp gazı (LFG) sistemli bir şekilde toplanıp kontrol altına alınmaktadır. 2003'ten beri Maxim Power şirketine ait bir sistem kullanılmaktadır. Tesiste çöp gazı, elektrik gücüne (yılda yaklaşık 56.000 megawatt) dönüştürülüp elektrik şirketi BC Hydroya satılmaktadır. Kullanılmayan atık ısı da, sıcak suya dönüştürülüp seralarda kullanılması için Village Farms adlı bir şirkete gönderilmiştir. Bu kapsamda proje üç temel kısımdan oluşmaktaydı:

- Suyu ayrıştırıp gazı sıkıştıran bir gaz iyileştirme sistemi
- Ortak üretim tesisiyle çöp gazı dönüştürme bölgesi arasında 2.8 km'lik hat
- Her biri 1.85 megawatt elektrik enerjisi ve 2 megawatt üretebilen jeneratör

Vancouver Belediyesi, 1990'dan beri komşu belediye olan Delta'da bulunan çöp gazı tesisinden gaz elde etmektedir. Sera gazı emisyonunu düşürmek ve çöp gazının işlenmesiyle elde edilen enerjiden yararlanmak isteyen belediye, çöp gazı dönüşümü için ortak üretim tesisi kurmaya karar vermiştir. Bunun yanında, çöp gazı dönüşümü alanında deneyimli ve elde edilen elektrik için üçüncü şahıs müşterileri bulabilecek bir tedarikçiye de ihtiyaç duyulmuştur. Belediye, ekonomiye, çevreye ve topluma en iyi şekilde fayda sağlamayı amaçlamıştır.

Beklenen amaçlara erişmek maksadıyla, proje üç farklı sözleşmeyi zorunlu kılmaktadır. Bunlar;

- Belediye ve Maxim Arasında 20 Yıllık Gaz Tedarik Anlaşması: Sözleşme gereği, Belediye Maxim'e gaz temin etme koşulunu kabul etmektedir, altyapı için kolaylık sağlayacaktır ve gaz toplama sistemini işletecektir. Projede Maxim'in, dakikada üretilen mevcut gazdan, yaklaşık 85 metreküp kadar kullanma önceliği bulunmaktadır.
- Maxim ve BC Hydro Arasında 20 Yıllık Yeşil Elektrik Alımı Anlaşması: BC Hydro'nun bağımsız elektrik üreticilerinden yeşil enerji almaya yönelik Yeşil Enerji Programı bulunmaktadır. Bu anlaşma da bu program altında görüşülmüştür. Tesisteki dördüncü motorun ürettiği ekstra elektriği satın almak için BC Hydro 2003'te 2 yıllık bir diğer sözleşme daha imzalamıştır.
- Maxim ve Village Farms Şirketi Arasında Termal Enerji İçin 20 yıllık Sözleşme: Ortak üretim tesisini finanse eden Maxim, 20 yıllık anlaşma süresince ve sonrasında tesisin sahibi olarak kalacaktır. Borçlarını geri ödeyebilmesi için Maxim'in, gaz dönüştürmede %70-75'lik bir oranı sağlaması gerekir. İnşa esnasındaki riskler, işletim ve gaz tedariki Maxim tarafından üstlenilmiştir. Tesisin kapatılması gibi siyasi riskler ise, proje taraflarınca üstlenilmiştir.

Çöp gazı toplama işleminin yıllık gideri çıkarıldıktan sonra, Belediye, 20 yıl boyunca her yıl net gelir elde edecektir. Projenin çevreye önemi oldukça anlamlıdır. Tesis, 5000 evin enerji ihtiyacını ve Village Farm şirketinde termal enerji ihtiyacınının yüzde 30'unu karşılayacak kapasitede enerji üretmektedir. Çöp gazının başarılı kullanımı sonucunda, sera gazında yıllık yaklaşık 27.000 tonluk bir düşüş gerçekleşmektedir. Sera gazının düşmesindeki yüksek oranın sebebi, metan gazının atmosfere salınmasının yerine toplanmasının sonucudur.

2.3.1.2. Hidroelektrik Santral Projesi, YUNANİSTAN

Yunanistan'da Kamu Özel Sektör Ortaklığı ile hayata geçirilen hacimsel olarak büyük projeler günlük yaşamda etkin olarak kendisini göstermektedir. Ancak gelecek

için asıl büyük tehdit orta büyüklükteki projelerin hayata geçirilmesi için Kamu Özel Sektör İşbirliği modelinin nasıl başarılılabileceği sorusudur.

Özellikle enerji sektöründe modelin kullanımının yaygınlaşması beklenmektedir. Buna örnek olarak gösterilecek bir proje çerçevesinde, Yunanistan'ın Mouzaki Belediyesi'nin sınırları içinde yer alan Vatsounia beldesinde 600 kW saatlik bir hidroelektrik üretim projesine başlanmıştır.

Üstlenici firma olan Ydrohlektiki S.A., bir Kamu Özel Sektör Ortaklığı işletmesi olup hisselerin yüzde 65'i firmaya, yüzde 2'si hissedarlara, yüzde 65'i kamuya aittir. Elektrik doğrudan kanunlara uygun olarak Kamu Elektrik Kurumu'na satılmaktadır. Ortaya çıkan gelir kamuya önemli bir gelir kaynağı sağlamış ve önemli istihdam alanları yaratılmasında da etkili olmuştur. (V.Kanakoudis, M. Podimata, A. Papotis, 2011, s. 46)

Proje bünyesinde kurulan işletme bir anonim şirket olarak tasarlanmıştır. Asıl amacı elektrik üretmek ve bunu ilgili kuruma satmak olarak belirlenmiştir. Başlangıç sermayesi 264.123 avro olarak kabul edilmiş ve 9000 paya bölünmüştür.

Projenin elektrik üretmesi için bazı sertifikalara da ihtiyaç duyulmaktaydı. Bunlar(V.Kanakoudis, M. Podimata, A. Papotis, 2008, s.46)

- Kalkınma Bakanlığı'nın su kullanım izni
- Proje yürütme izni
- Hidroelektrik santral kurma izni
- Elektrik üretim lisansı
- Hidroelektrik tesisi çevre değerlendirme lisansı

Toplam yatırım tutarı 1 milyon avro olan projenin yapımı 2008-2010 yılları arasında tamamlanmıştır. Tesis 2010 yılında faaliyete geçmiş ve yıllık 3.980.448 KW saat elektrik üretimi gerçekleştirmiştir.

Projenin ana faydası elektrik üretimi için yenilenebilir kaynakların kullanımı olmuştur. Bu durumun doğal sonucu enerji ithalatında bir azalmaya sebep olacak şekilde pozitif bir yansımayı da beraberinde getirmiştir.

Buna ek olarak, tesisin çevreye zarar vermeyecek şekilde konumlandırılması da projeye ayrıca bir artı değer katmaktaydı. Son olarak en büyük katkısı yörenin turist sayısındaki artışa neden olmasıydı.

Sosyo- ekonomik çerçeveden bakıldığında ise, yeni istihdam yaratması, bölge halkına hareketlilik getirmesi gibi açılardan katkılar sağlamıştır. Bununla birlikte, yerel varlıkların değerinde de bir artışı beraberinde getirmiştir. Bu kapsamda, nüfusun artışı, emlak değerlerinin artışı ve altyapı yatırımlarını gelişmesi başlıca katkıları olarak gösterilebilmektedir.

Projenin yatırım hesaplamaları tüm gelir gider dengelerinin, projenin en başında net bugünkü değer hesaplamalarının senaryolaştırılması sebebiyle büyük sürprizlerle karşılaşmamıştır. Yatırımın finansal sonuçları açısından yatırımcılara yıllık yüzde 15 ila 19 arası bir karlılıkla geri dönmüştür. 2010 yılında da proje gösterdiği sürdürülebilir başarısı sonucunda en başarılı yerel yönetimlerde en yenilikçi proje ödülünü almıştır. Kamu Özel Sektör Ortaklığı ile başarılı ve karlı yatırımların yapılabileceği, özel sektör tarafında yoğun katılımın olduğu hisse paylaşımı modelinin de bir tercih olabileceğini göstermesi açısından son derece önemli bir örnek olarak kayda geçmiştir.

2.4. Sağlık ve Sosyal Altyapı Hizmetleri⁷

Sosyal altyapı hizmetlerinin başında sağlık ve eğitim hizmetleri gelmektedir. Bu iki temel hizmet alanı devletlerin vatandaşlarına ulaştırmakla yükümlü olduğu, aynı zamanda finansal kısıtların da en fazla yaşandığı temel alanlar olarak kabul edilmektedir.

Vatandaşların eşit düzeyde ve kabul edilebilir eğitim hakları gibi her vatandaşın temel sağlık hizmetlerine erişimi de son derece önemli başlıklardır. Devletler açısından, özellikle gelişmekte olan ülkelerde ve az gelişmiş ülkelerde sağlık sorunlarıyla daha fazla karşılaşılmaktadır. Bu iki alanın önemi toplumsal dışsallıklarının

⁷ DB sınıflandırması sektörel olarak 4. başlığı sosyal altyapı hizmetleri olarak ayırt ediyor olmasına karşın, Kamu Özel Sektör Ortaklığı uygulamalarının son yıllarda sağlık sektöründe daha fazla uygulanıyor olması sebebiyle, 4. başlık sağlık sektörü olarak belirtilmiştir

da fazla olması ile ilişkilidir. Aynı şekilde, kalkınmışlığın temel göstergeleri olarak da listenin başını çekmektedirler.

Tüm bu sebeplerden hareketle, eğitim ve sağlık alanında devletler daha etkin ve kabul edilebilir hizmet sunmak adına yeni bir takım modeller geliştirmektedirler. Başta sağlık alanı olmak üzere tüm ülkeler hizmet sunumu için Kamu Özel Sektör Ortaklığı modeli ile yeni yatırımlar yapmaktadırlar. Bu işbirliği modeli elbette, çok geniş bir alanı ve hizmet sunumunu kapsamaktadır.

Kamu sağlık sektörü, özellikle gelişen ülkelerde temel sağlık hizmetlerinin ve ürünlerinin yeterli derecede sağlanmasını garantiye almak gibi bir sorumlulukla yükümlüdür. Geleneksel kamu sağlığı gruplarında ise kısıtlı mali kaynak, karmaşık sosyal ve davranışsal sorunlar, yetersiz vasıflı insan kaynağı, temel sağlık hizmetlerinin ulaşılabilirliğini kısıtlayan kötü ulaştırma sistemleri gibi birçok sorun bulunmaktadır.

Aynı şekilde kâr amaçlı özel sektör oyuncularını, hem kısa hem uzun dönemde kamu sağlığı hedeflerinin önemini anlamış ve kurumsal yetkinin bir parçası olarak daha fazla sorumluluğu kabul etmişlerdir (Reich, 2000. s.43). Dolayısıyla son yıllarda iki taraf da işbirliğinin ortak faydalarını anlamış ve bu alanda işbirliği süreçleri geliştirilmiştir.

Sağlık alanında Kamu Özel Sektör Ortaklığı modeli ile ilgili olarak, sektörün karakteristik özelliklerine bağlı birçok tanım ortaya atılmaktadır. Sağlık sektöründe planlanan Kamu Özel Sektör Ortaklığı modelinde, operasyonel mekanizmalar, yönetim, denetim, yasal statünün olması veya olmaması, katılımcıların farklılığı ve politikalar açısından birçok farklılık bulunmaktadır.

Sağlık ve sosyal yardımlaşma alanında görülen işbirliği projelerini, Birleşmiş Milletler (BM) devlete ait olsun olmasın farklı gruplar arasında gönüllü ve ortak çalışmaya dayalı bir ilişki olarak nitelendirmektedir. Bu amaçlar doğrultusunda oluşturulan işbirliği kapsamında, tüm katılımcılar ortak bir amaca ulaşmak veya belirli bir görevi üstlenmek; riskleri, sorumlulukları ve kaynakları paylaşmak için birlikte çalışmaktadırlar (Martens, 2007. s. 17).

Sağlıkta uygulanan Kamu Özel Sektör Ortaklığı projelerinin tanımı; iletişim, danışma, koordinasyon ve işbirliğini içerecek şekilde kullanılmıştır (Widdus, 2003. s. 46).

Uzmanlık alanı, faaliyetin boyutu ve kapsamıyla ilgili olarak Kamu Özel Sektör İşbirliği modeli, birçok farklı kategoride toplanabilmektedir. Gelişen ülkelerde kamu sağlığı hedeflerini yakalamaya yönelik olarak hayata geçirilen projeler bulunmaktadır.

Özellikle sağlık alanında hayata geçirilen projelerin geneline baktığımızda hastane inşaatları, hastane iyileştirmeleri, rehabilitasyon merkezlerinin inşası, bölge ve kampüs hastaneleri ve kısmen de özel sektörün işlettiği devletin hizmet satın aldığı bazı oluşumlar görülebilmektedir.

Düşük gelirli ülkeler, BM Milenyum Hedefleri 'ne ulaşmada sıkıntı yaşamaya devam etmektedirler. BM 2015 hedeflerinin neredeyse yüzde 50'si doğrudan ya da dolaylı olarak sağlıkla ilgilidir (Widdus, 2001; Widdus & White, 2004; Meredith & Ziemba, 2008). Az gelişmiş ülkelerde özellikle fakir nüfus, ilaç temini, aşı veya diğer sağlık ürünlerine ulaşma konusunda çok önemli sorunlar yaşamaktadır. Bu ülkedeki insanlar, zayıf altyapılarla karşı karşıya kalmakta ve jenerik ilaç geliştirilememekte, sağlık alanında yeni yatırımlar için yeteri kadar finansman bulunmamaktadır. (Widdus, 2001; Widdus & White, 2004). Fakat son yıllarda uluslararası toplum tarafından düşük gelirli ülkelerin sağlık sorunlarıyla başa çıkmada geleneksel kamu ve özel sektörün koordinasyonuna, özellikle güçlerin, kaynakların ve farklı sektörlerdeki uzmanlığın sinerjisine ihtiyaç duyulduğu fark edilmektedir.

Dünya Sağlık Örgütü (WHO), sağlık gelişimindeki tüm partnerlerin desteğini, herkes için ulusal sağlık stratejisi geliştirmeleri adına desteklemektedir. Özellikle, Afrika'nın az gelişmiş ülkelerinde insanların sağlık hizmetlerine erişimi son derece önemli bir konu olarak gündemdeki konumunu devam ettirmektedir. BM'nin bu alandaki çabaları, küreselleşmenin istenmeyen etkilerine karşı insan hakları, çevre ve iş gücü gibi alanlardaki korumacılık üzerine sürdürülmektedir. Aynı şekilde, Dünya Sağlık Örgütü'nün işbirlikleri kurma konusunda hedefleri bulunmaktadır.

Özellikle, sağlık sektöründe ortaya konan işbirliği modellerinde, hiç şüphesiz ki birçok farklı zorlukla karşılaşıldığı görülmüştür. Ürün geliştirme odaklı işbirliği projelerinde (Robert, 2004. s. 69), projenin başından itibaren süreçlerin yasal anlaşmalar altında yürütmesinin önemi vurgulanmaktadır. İkinci olarak vurgulanması gereken husus ise; özellikle ürün geliştirme bazlı modellerde var olan karmaşık yönetim yapılarıdır. Bu alandaki bazı projeler, ulusal düzeyde ele alınır ve burada devletin kendisi veya akademik çevrenin etkin rol alması beklenir (Birungi et al., 2001; Buse & Waxman, 2001; Walt & Lush, 2001; Widdus, 2001). İşbirliği süreci genele yayıldıkça, yönetim modeli de karmaşıklaşmakta, karar süreçleri daha da zorlaşmaktadır.

Böylesi zor bir durum karşısında, ana tema olarak kamu sektörünün çıkarlarını korumak için gelişmiş bir kurumsal yönetim sistemi bulunmalıdır (Buse & Waxman, 2001). Mevzuat, düzenleme, kontrol ve politikaları uygulamadaki gözetleme sistemi için tutarlı politikalar oluşturma süreçleri de dahil edilmelidir. Sağlık sektöründeki yatırımlar ister hastane inşası olsun, ister hizmetin sunumu olsun, isterse ilaç geliştirme ve üretimi olsun, her birisi ciddi finansal altyapı ihtiyacı duyulan alanlardır. Bu alanlarda, önümüzdeki yıllarda Kamu Özel Sektör Ortaklığı ile birçok projenin hayata geçirileceğini tahmin etmek çok da zor olmayacaktır. Özellikle, Türkiye'deki sağlık sektörü çalışmaları, bir sonraki bölümde detaylı bir şekilde incelenmiştir.

2.4.1. Sektörel Örnek Uygulamalar

Son yıllarda Kamu Özel Sektör Ortaklığı modeli ile yatırımlar gerçekleştiren ülkelerin hemen hepsinde sağlık alanında uygulamalarla karşılaşılmaktadır. Özellikle nüfusu artış gösteren ülkelerde sağlık hizmetleri sorunu her geçen gün artmaktadır. Sağlık alanındaki yatırımların maliyeti bu konuda kamuyu farklı çözüm yolu geliştirme konusunda zorlamaktadır. Sosyal altyapı hizmetlerinin sunumu başlığı altında sınıflandıran sağlık, eğitim gibi ana konularda gelecek yıllarda daha çok Kamu Özel Sektör Ortaklığı modelinin uygulamalarının görülmesi beklenmektedir.

2.4.1.1. Ontario Brampton Kent Hastanesi, KANADA

Kamu Özel Sektör Ortaklığı yapıları, Kanada sağlık sisteminde yeni olarak uygulanmaya başlanmış bir modeldir. Brampton Kent Hastanesi, Kamu Özel Sektör

Ortaklığı modeli ile Kanada’da yürütülen örnek bir projedir ve Brampton Hastanesi, Kamu Özel Sektör Ortaklığı modeliyle inşa edilen ilk hastanelerden biridir.

Brampton Kent Hastanesinin tamamlanmasından sonra Ontario hükümeti, Kamu Özel Sektör Ortaklığı projelerinin gözetim ve proje yönetiminden sorumlu Ontario Altyapı Hizmetleri birimini (Infrastructure Ontario - IO) kurmuştur. IO ise Ontario Kamu Sektörünün projeleri yönetmesi için, 5 temel ilke tesis etmiştir:

- Kamu yararı her şeyin üstündedir.
- Paranın karşılığı gösterilebilir olmalıdır.
- Gerekli görülen kamu kontrol ve mülkiyeti muhafaza edilmek mecburiyetindedir.
- Hesap verme sorumluluğu mevcuttur.
- Bütün süreçler adil, şeffaf ve randımanlı olmak zorundadır.

Brampton Kent Hastanesi’nde bütün öğelerin bir şekilde bu hastane projesinin sonuçlarını etkilediğini ortaya koymaktadır. Sonuçları etkileyen unsurlar ise;

- Sosyal ve siyasal retorik,
- Riskler,
- Maliyetteki azalmalar,
- Hakkaniyet, erişilebilirlik ve iyileştirilmiş performans,
- Yönetim şeklindedir.

Hastane yapım projesinin altında yatan gerçekler ise, Ontario eyaletinin gösterdiği gelişim ve nüfus artış sürecidir. Asya’dan gelen ciddi göç dalgası bu bölgede yaşayanların sayısını hızlı bir şekilde artırmıştır. Gerçekten de 1996 -2001 yılları arasında Güney Asyalı nüfusun, Punjabi Sihleri başta olmak üzere 34 binden 63 bine çıktığı görülmektedir.

Brampton’daki sürekli nüfus artışı sistemin bölgeye yeterli sağlık hizmeti sağlama kapasitesini zorladığından, 90’ların başında yeni bir hastane ihtiyacı tespit edilmiştir. Böylece 90’ların sonunda Ontario hükümeti Brampton civarında bu

ihtiyaçların karşılanması amacıyla yeni bir hastane inşa edileceğini ilan edilmiştir. Projenin zaman çizelgesi 3 ana safhaya ayrılabilir.

- İnşa kararı ve üstlenici tedariki
- Yapım / İnşaat
- Açılış

Brampton Şehir hastanesinin yapımına dair ilk karar Sağlık Hizmetleri Yeniden Yapılandırma Komisyonu (Health Services Restructuring Commission) tarafından alınmıştır. Adı geçen Komisyon, 1996 yılında 4 yıllık bir yetki süresiyle Ontario eyaletindeki hastanelerin yeniden yapılandırılması ile ilgili kararlar vermek üzere kurulmuştur. Aynı zamanda, sağlık sisteminin diğer alanlarının yeniden yapılandırılması ve yine bu konudaki yatırımlar hakkında Ontario Sağlık Bakanlığı ve Uzun Dönemli Bakım Hizmetleri Kurumuna tavsiyelerde bulunmak da komisyonun kuruluş amaçlarından birisi olmuştur. Hastanenin inşaatı 2004-2007 yılları arasındaki 3 yıllık sürede tamamlanmıştır. Hastane başlangıç olarak 479 yatak ile Aralık 2007 de hizmete girmiştir.

Projede, yapım öncesi, yapım süreci ve sonrası tüm şartlar sözleşmelere uygun olarak tamamlanmıştır. Ancak, bu örnekte asıl sorun hizmetin sunumunda gerçekleşmiştir. Hastanenin açılmasından sonra yaşanan 2 ölümlü olay, tüm dikkatlerin özel sektöre çevrilmesine neden olmuştur. Binlerce kişinin gerçekleştirdiği yürüyüşler, hastanenin geleceğini tehdit etmesinden dolayı, resmi görevliler tarafından hastane yönetimi devralınmış ve ortaklık süreci dondurulmuştur.

2.4.1.2. Kanser Araştırma Merkezi Projesi, ALMANYA

Westdeutsche Protonentherapiezentrum Essen Projesi Almanya'da Kamu Özel Sektör Ortaklığı modeli altında yapılan ilk sağlık projesi ve tek başına en büyük proje olma özelliğini taşımaktadır.

Tablo 3.14.
Kanser Araştırma Merkezi Projesi Genel Veriler

Proje	Westdeutsche Protonentherapiezentrum Essen Project
Yer	Essen, Almanya
Sponsor	Universitätsklinikum Essen
Yüklenici	STRIBA Essen GmbH
Süre	15 Yıl- yapım hariç
İhale Modeli	Kamu Özel Sektör Ortaklığı
Yapım Süresi	4 yıl
Proje Maliyeti	15 milyon avro
Finansal Kapanış	Haziran 2006

Kaynak: PPP Guideline, 2009, Avrupa Birliği Yayını

Proje, Essen üniversitesi bünyesinde 115 milyon proton tedavi geliştirme imkanı sağlamak amacıyla hayata geçirilmiştir. Kamu Özel Sektör Ortaklığı proje kapsamında özel sektör planlamadan, yapımdan ve proje finansmanından sorumludur. Ayrıca, sağlık dışı hizmetlerinin sunumunu, bakım ve onarımını, ekipmanların yenilenmesini, temizlik ve atık hizmetlerinin görülmesini de özel sektör üstlenmektedir. Sağlık hizmetleri ise Üniversite tarafından kar amacı gütmeyecek şekilde sunulacak ve hastane hizmetlerinin ve kontrolünün tek sorumlusu üniversite olacaktır.

Projenin ana faydaları olarak şunlar gösterilebilir:

- Üniversite tarafından mali bir yükümlülüğe maruz kalınmamıştır
- Son teknolojiye uygun kanser tedavi cihazlarına sahip olunacaktır
- Hizmete hazır bir tedavi merkezi hazır hale getirilecektir
- Özel sektör tarafından bulunabilirlik/kullanılabilirlik garantisi sağlanacaktır
- Bölge halkına 100'den fazla istihdam imkanı sağlayacaktır

Projenin ana hatları şu şekildedir:

- Projeye ilişkin ilk adım 2005 Ocak'ta atılmıştır
- İhale'nin yürürlüğü 2005 Aralık'ta başlamıştır
- Finansal kapanış 2006 Haziran ayında gerçekleşmiştir

- İnşaatın başlangıcı 2006 Kasım ayında başlamıştır
- Projenin faaliyeti geçiş tarihi ise 2009 Kasım ayıdır

Batı Almanya'nın Westphalia eyaletinde Essen Üniversite hastanesi araştırma hastanesi olarak yeni bir ünite kurmaya karar vermiştir. Bu araştırma merkezi, kanserle mücadele son teknolojinin kullanılması yönünde bir hedef belirlemiştir. Proton tedavisi, yeni bir model radyasyon tekniğiyle tümörlere karşı daha etkili bir tedavi sunmaktaydı.

Ne var ki, proton tedavisi oldukça maliyetli bir tedavi yöntemi olması sebebiyle, üniversitenin dışarıdan finansman sağlamadan tek başına halledebileceğinden daha büyük ve daha maliyetli bir yatırımdı. Kamu Özel Sektör Ortaklığı, özellikle sağlıkta yeni bir modeldi ve 2005 Ocak ayında bu konu gündeme geldiğinde, projeyi hayata geçirmek için uygun bir ortam sunmaktaydı.

Projenin inşaat sürecinin olumsuz etkilerine rağmen, projedeki tüm teknolojik riskler e aldırış edilmeden bir buçuk yıl gibi kısa bir sürede ihale tamamlanmış ve 2006 Haziran ayında finansal kapanış tamamlanmıştır.

Projenin yönetimi için özel bir ekip kurularak, deneyimsiz üniversite yönetiminin sorumlulukları üstlenilmiştir. O kadar başarılı bir süreç yönetilmiştir ki, 2006 yılında en başarılı ortaklıklar, Avrupa Yıllık en başarılı anlaşmalar ödülünü de almaya hak kazanmıştır.

Projenin başlangıcında öngörülen finansman ihtiyacı toplam 136 milyon avro olarak belirlenmişti. Bu miktarın 7 milyon avrosu hissedarlar tarafından karşılanacak 129 milyon avroluk kısmı ise dış kaynaklardan sağlanacaktı.

Borçlanma yöntemi olarak Asma Borç modeli benimsenmişti. Doğası gereği asma Borç, ana borç ve hissedarlar arasında bir konumda bulunuyordu. Ana borçtan daha riskli olmakla birlikte ,hissedarlardan önce bu borç tipi geri ödenmekteydi.

Aynı zamanda proje, Almanya'da banka kredilerinden çok tahvillerle hayata geçirilen ilk projeydi. Zira tahvil borçlanmaları, doğru zamanlarda ve doğru büyüklükteki projelerde uygulandığında daha net bir finansman karı sağlamaktaydı.

Üniversite ise hizmetlerin kullanılmaya başlaması ile birlikte geri ödemelere başlama taahhüdünü vermişti.

Projenin özel sektör ortağını, inşaat konusunda deneyimli Strabag firması ile ekipmanları sağlayacak olan IBA firmasından oluşan, Striba adında bir ortaklık oluşturuyordu. Üniversitenin sorumluluklarına da yer veren yeni bir Özel Amaçlı Şirket proje için kuruldu.

Merkezin üzerinde inşa edileceği yer, Üniversite tarafından Striba'ya kiralandı. Kiralama sözleşmesinde sadece proton tedavi merkezi kurulabilmesine imkan tanındı ve sözleşme temsili bir ücret içeriyordu.

Sözleşmeye göre 15 yıl sonunda bedelsiz olarak hastane ekipmanlarıyla beraber üniversiteye transfer olacaktı. Projenin vergi giderlerini optimize etmek amacıyla, yapım ve ekipman giderlerini fonlayacak olan bir başka alt şirkete Striba hisseleri satıldı. Bu yeni şirket ise Lüksemburg'da kurulmuştu.

Kamunun yeteri kadar Kamu Özel Sektör Ortaklığı deneyimi olmadığı durumlarda, projenin başından sonuna kadar kamu sektörünün proje içine dahil edilmesi ileride yapılacak projelere tecrübe aktarması açısından önemli kazanımlar sağlamıştır.

Planlama aşamasında riskin anlaşılması ve tanımlanmasının ne denli önemli olduğu görülmüştür. Özellikle yüksek risk unsuru taşıyan yeni teknolojik yatırım gerektiren bu durumlarda gelecek risk ihtimallerini iyi öngörmek çok önemlidir. Bu kapsamda, riskin ihtimalinin sürekli izlenmesi, ihale süreci ve sonrasında yeni yatırımların şeklini değiştirerek riskin azaltılması çalışmaları son derece etkin yöntemler olarak tespit edilmiştir.

En iyi kar riskin en iyi transfer edildiği durumlarda mümkündür. Genel bir kabul olarak riskin en doğru tarafa paylaştırılması ile bu mümkün olabilmektedir. Bu örnekte, özel sektör sahip olduğu tecrübeyle teknoloji riskini üstlenmiştir. Ancak, talep riskini, bu konuda hiç bir deneyimi olmayan özel sektör almamıştır. Buna karşın hizmet sunumunu ve ekipmanların hazır bulundurulması görevini özel sektör almış ve bu durum riskin paylaşılmasını anlamlı kılmıştır.

2.4.1.3. Manchester Polis Merkezi, İNGİLTERE

Bu proje İngiltere'deki Kamu Özel Sektör Ortaklığı ile hayata geçirilen en büyük acil servis proje olma özelliğine sahiptir. Proje 17 Polis merkezinin inşası ve restorasyonu ve bir adet trafik yönetim merkezinin oluşturmasını içermektedir. Polis merkezlerinin yapısı ise şu şekilde kurgulanmıştır:

- 4 tam donanımlı ve bir gözaltı bölgesinden oluşan bir merkez
- 3 yarı donanımlı merkez, (göz altı bölgesi mevcut)
- 2 yarı donanımlı merkez (göz altı bölgesi mevcut değil)
- 7 dağıtım merkezi (resmi görevliler için)

Sözleşmeye göre, Equion şirketi, projeleri tasarlayacak, inşa edecek, finans edecek ve 25 yıl süre için buraları işletecektir. Projede sadece güvenlik ve polisiye hizmetlerinin Polis İdaresi tarafından yapılacağı vurgulanmıştır.

Projeden elde edilen ana faydalar şu şekilde sıralanabilir:

- Yapım ve inşa riskleri tamamen özel sektöre devredilmiştir. Bu durum, polis idaresinin kaynaklarını sadece güvenlik tedbirlerine yönlendirmesine katkı sağlamıştır.
- Proje sayesinde, polis merkezleri son teknolojik aletlerle donatılmış ve polisiye hizmetlerini vermek için son model tekniklerden yararlanılabilmektedir.
- Hizmetler “bulundurma” ilkesi çerçevesinde ücretlendirilmiştir. Bu durum yapım ve inşa süresinde özel sektöre bir bedel ödenmemiştir.
- Hizmetlerin sunumu, kamunun polis merkezi hizmetlerini daha kolay görebileceği şekilde tasarlanmıştır
- Tasarım aynı zamanda kamunun polise daha kolay ulaşabileceği şekilde tasarlanmıştır.

Manchester Belediyesi hizmet alanı içerisinde kalan bölge, İngiltere'nin en önemli şehirleşmiş yerlerinden birisi olmakla beraber son 10 yılda büyük bir değişim geçirmiştir. Bölgenin nüfus yapısı, nüfusun artışıyla birlikte büyük oranda değişmiştir.

Aynı şekilde bölgedeki suç oranı artmakta ve suçların ve yapısı, organize suçlar, uluslararası teröriste yataklık etme ve yerel aşırılık noktasına doğru evirilmekteydi.

Bu yeni tehditlere karşı polis teşkilatının yeni bir düzenlemeye gitmesi zarurieti bulunuyordu. Bu noktada, teşkilat binalarının ve ekipmanlarının bu tehditle mücadelede yetersiz kaldığını tespit etmişlerdi. Ne binaları ne ekipmanları, bu yeni suçlara göre tasarlanmış, ne de büyük oranda artış gösteren nüfusu hesap ederek planlanmışlardı. Manchester Polis İdaresi bu pilot uygulamanın tüm polis teşkilatının yeniden modernizasyonu olarak düşünülmesi gerektiğini planlayarak projeye başladı.

Proje, Avrupa Birliği Resmi Gazetesinde (OJEU) ihale ilanına çıkılmasıyla başladı. İhalenin başlamasından bir yıl sonra, birçok firmayla yapılan görüşmelerin ardından kısa liste oluşturulmuş ve 2002 yılının Aralık ayında projeyi üstlenen Equion şirketinde karar kılınmıştır.

Finansal kapanıştan önceki en önemli konuların başında, merkezlerin yapılacakları yerlerin tespiti, bu yerlere ilişkin hukuki süreçlerin tamamlanması, ilgili tüm paydaşlarla görüşmelerin tamamlanması gelmekteydi.

Proje tamamlandığında büyük bir başarı elde ederken, Avrupa Birliği bünyesinde, 2006 yılı için yerel yönetimlerce uygulanan en başarılı yürütülen Kamu Özel Sektör Ortaklığı modeli projesi ödülünü aldı.

Proje 16 farklı bölgede inşa edilecek 17 polis merkezini kapsamaktaydı. 28 aylık bir sürede 38,275 metrekare inşaatın tamamlanması anlamına gelen bir operasyondur. Her bir merkez yüksek kalitede mimari standartlara sahiptir. Her bir yapının ortasında küçük bir kule ve üzerinde mavi bir yanar lamba bulunacaktır. Yapının fonksiyonelliği ve hizmetlere uygunluğu Polis İdaresinin isteğine göre tasarlanmıştır. Her bir merkez, modern donanımlı polis gücünün kullanımına uygun, çevreci ve halkın rahatlıkla ulaşabileceği yapıda inşa edildi. Girişlerde halkın kolay ulaşabileceği birer karşılama ve danışma bölmeleri yerleştirilmiştir. Aynı şekilde yapılar doğa dostu bir yapıda tasarlanmış, enerji tasarrufuna önem verilmiş ve havalandırma sistemi tasarlanırken buna dikkat edilmiştir.

Proje aynı zamanda bazı operasyonel işleri özel sektöre devretmekteydi; temizleme, bakım, çöplerin toplanması, bina ve yer bakımları, amortisman ve ekipmanların değişimi, hizmetlerin bakımı ve hizmetlere ilişkin halk tarafından geri bildirimlerin toplanması ve raporlanması gibi. 25 yıllık ihale süresinin dolmasının ardından bütün varlıklar Manchester Polis Teşkilatına bedelsiz ve borçsuz olarak devredilecekti.

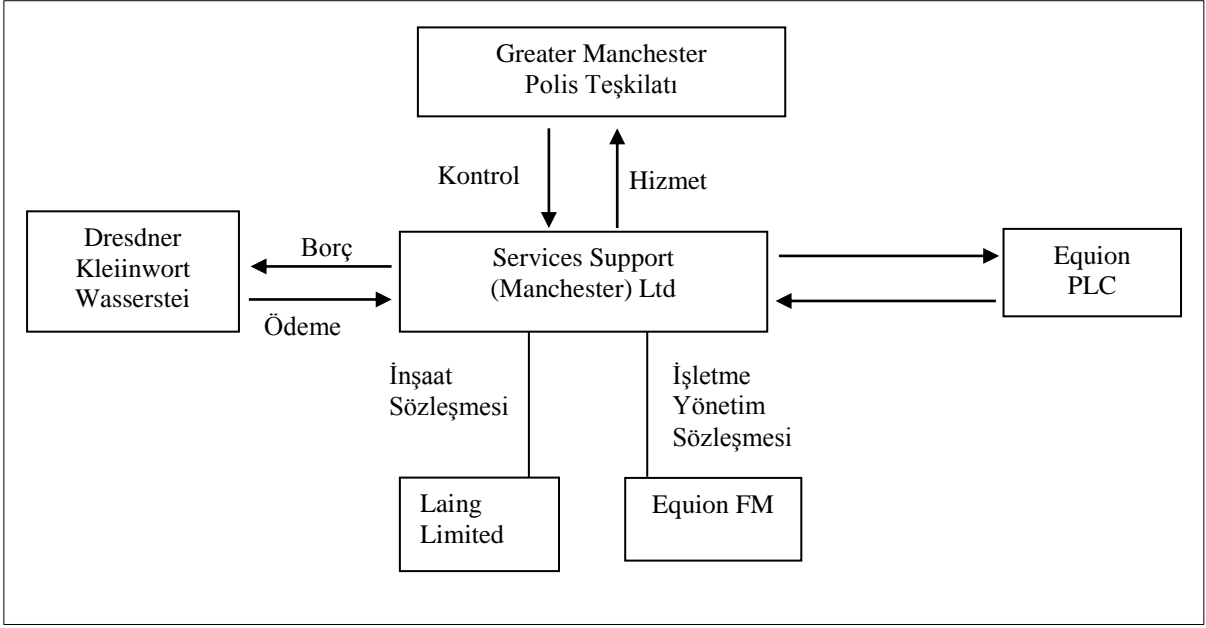
Teşkilat sadece hizmetlerin tamamı sonuçlandığında ve güvenlik hizmetleri sunulmaya başladığında ücret ödemeye başlamıştır. Bu bedel yaklaşık yıllık olarak 13 milyon avro tutarındaydı.

Öte yandan, projenin hayata geçmesi için tüm finansman özel sektör tarafından sağlanmıştır. Equion finansmanı kendi öz kaynakları ve ana kreditor olarak belirlenen Dresdner Kleinwort Wasserstein bankasından sağlamıştır.

2.4.1.3.6. Projenin Yapısı

Equion firması yatırımın tek sahibiydi. Equion, klasik bir Kamu Özel Sektör Ortaklığı projesinde olması gereken Özel Amaçlı Şirket kurmuş ve ana görevi olarak sadece projeyi yönetmek olarak belirlemiştir. Finansal işlemlerin ana yapısını aşağıdaki unsurlar oluşturmaktaydı:

- Başta Equion tüm hisselerin tamamına sahipti
- Üç yıl sonra hisselerin yüzde ellisini bir başka şirkete devretti
- Bir yıl sonra bu ikinci şirket hisselerini HSBS Bankasına sattı.



Şekil 3.6. Manchester Polis Teşkilatı Yenileme Projesi Yapısı

Kaynak: Best Practice PPP Guide, 2009

Bu projede olduğu gibi, verilecek hizmetin kalitesi, hizmetin etkinliğini ve etkisini değiştirdiği durumlarda, kamunun tam olarak beklentisini özel sektörün anlamasını sağlayacak yakın işbirliği büyük önem taşımaktadır. Bu işbirliği tasarım süreçlerinin etkinliğini de doğrudan etkilemektedir.

Kamu, kendisine uzun dönemli çalışabilecek bir ortak seçmek zorundadır. Ancak, değişen talepler ve ihtiyaçlarla baş edebilecek esnek bir ilişkiyi tesis edecek sözleşme modelini seçmek önemlidir.

Projenin başında, kısmen ihale süreçlerinde karşılaşılabilecek sorunların üstesinden geleme konusunda, potansiyel çıktılar düşünülerek daha fazla sabırlı olunmalıdır. Başarısızlığı düşünerek, atılacak doğru adımları atmaktan kaçınmak yerine, doğru bir işbirliği modeli tesis ederek başarılı sonuçlara ulaşmak mümkün olabilir.

Polis teşkilatı tarafından vurgulanan önemli bir çıktı ise dış kaynaklı danışmanlardan alınan “yetenek transferi” olmuştur. Kamu bu noktada, ihale ve sözleşme süreçlerinin daha başarılı yönetilmesi ve çerçevesinin belirlenmesi aşamasında başarılı danışmanlık hizmetleri almışlardır.

BÖLÜM 4

TÜRKİYE’DE KAMU ÖZEL SEKTÖR İŞBİRLİĞİ MODELİ: GELİŞMELER VE UYGULAMALAR

1. KAMU ÖZEL SEKTÖR ORTAKLIĞI SÜRECİNİN GELİŞİMİ

Son yıllarda artan altyapı ihtiyacı, Türkiye’de yeni bir yatırım modelinin gelişmesine neden olmuştur. Özellikle, İstanbul bölgesini içeren büyük altyapı yatırımları, 3. Boğaz Köprüsü, İstanbul’a yeni yapılacak olan yeni havalimanı, Kanal İstanbul projesi, yeni metro hatları, şehir hastaneleri, otoyollar ve enerji santralleri gibi bir dizi büyük ölçekte proje yatırımı planlanmıştır.

Büyük hacimli, yatırım planları iç tasarruf oranı yetersiz bir ülke olan Türkiye’nin, proje finansmanı konusunda dış kaynaklı finansmana veya özel sektör finansmanına erişimini zorunlu kılmaktadır. Bu zorunluluk, hem uluslararası kuruluşların hem de yabancı yatırımcıların Türkiye’ye yönelik yatırım planlamalarını ve görüşlerini artırmış, ilgilerini Türkiye altyapı yatırım pazarına yöneltmelerine neden olmuştur.

Bununla beraber tüm dünyada altyapı yatırımlarına özel sektörün katılımı artış göstermektedir (Emek, 2009, s.2). Dünya Bankası verileri de bu gelişmeleri teyit etmektedir. Gelişmiş ülkelerde 2000’li yılların başından küresel krizin yaşandığı 2008 yılına kadar özel sektör katılımının gerçekleştiği projelerin hacmi 1,5 trilyon Amerikan dolarına erişmiştir. Benzer şekilde, gelişmekte olan ülkelerde de bu artış yaşanmış ve toplam yatırım hacmi 100 milyar doları aşmıştır (Kikeri ve Phipps, 2008, s.13).

Türkiye 1980’li yıllardan gelen önemli bir özelleştirme tecrübesine sahiptir. Özellikle, 1980’lerin başında başlayan özelleştirme akımları 1990’larda ve 2000’li yıllarda artarak devam etmiştir. Türkiye’de, altyapı projelerinin ve hizmetlerinin özel sektör tarafından gerçekleştirilmesini hedefleyen ilk hukuki düzenlemeler 1980’li yıllarda yapılmaya başlanmıştır.

Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (ÖİB), geride kalan 30 yıllık süre içinde çok ciddi bir bilgi birikimine sahip olmuş, milyarlarca dolarlık özelleştirmeler gerçekleştirilmiş ve ciddi bir yetişmiş insan kaynağı potansiyeline kavuşmuştur. Tüm bu tecrübeler, geçmişte bir kısmı kötü sonuçlanmış bile olsa, kamunun özel sektörle iş yapmasını teşvik etmekte, süreçleri kolaylaştırmaktadır.

Türkiye’de Kamu Özel Sektör Ortaklığı modeli, ilk kez 2007 yılında Sağlık Bakanlığı’nın kampüs ve şehir hastaneleri projesiyle gündeme gelmiş; o günden bu yana bir dizi mevzuat çalışmaları sürdürülmüştür. 2007 yılında başlanan Kamu Özel Sektör Ortaklığı mevzuatı çalışmaları gün itibariyle henüz tamamlanamamıştır.

Ancak, Sağlık Bakanlığı uhdesindeki projelerin inkitaya uğramaması için geçici bir çözümle sağlık hizmetlerinin özel sektör işbirliği ile yapımı ve işletmesine dair bir kanun 2013 yılının Mart ayında Meclis’ten geçirilmiştir. Bu kanun Sağlık Bakanlığı’nın yatırımlarını mümkün kılmış olmakla beraber henüz kapsamlı bir mevzuat da oluşturamamıştır.

Mevzuat sorunu elbette tek başına ele alınabilecek bir konu değildir. Özellikle, bu tip yatırımların büyük finansman kaynakları ile beslenmesi gerçeği düşünüldüğünde, yabancı yatırımcıların bu yatırımlara kaynak aktarması için ilk ihtiyaç duyulan konu hukuki çerçevenin güvenilirliği konusudur. Zira siyasi irade kadar, ekonomik ve yasal çerçevedeki mevcut istikrar, büyük yatırımcıların bu projelere yönelmesi için son derece önem arz etmektedir.

Türkiye’de Kamu Özel Sektör Ortaklığı konusu sürekli tartışılmaya, her geçen gün kapasitesini ve çerçevesini geliştirmeye devam etmektedir. Bugün farklı bakanlıkların projeleri planlanırken artık bir yatırım modeli olarak Kamu Özel Sektör Ortaklığı bir seçenek haline gelmiştir.

Aynı şekilde, yerel düzeyde, her geçen gün altyapı yatırım ihtiyacı artmaktadır. Artan şehirleşmeye bağlı nüfus artışı, kamudan beklentilerin çoğalması, şehir içi toplu taşımadaki yetersizlikler, atık yönetiminde yaşanan sorunlar, çöp toplama ve bertaraf konuları gibi bir dizi önemli yerel hizmetin sunumu için Kamu Özel Sektör Ortaklığı modeli bir alternatif olarak görülmektedir.

Elbette yerel düzeyde, bu ölçekte büyük projeleri hayata geçirmek kolay değildir. Hem proje yönetimine vakıf insan kaynağının eksikliği ve yönetim zafiyetleri, hem de finansman sorunları bu ölçekteki projelerin yerel düzeyde belediyeler tarafından hayata geçirilmesini zorlaştırmaktadır. Buna karşın özellikle İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin özel sektöre yaptırdığı bazı büyük projelerin Kamu Özel Sektör Ortaklığı modeli ile gerçekleştirildiği görülmektedir. Bunun en güzel örneğini, çöp gazından elektrik üretiminin gerçekleştirildiği proje oluşturmaktadır ki, bu çalışma ilerleyen bölümlerde detaylıca ele alınacaktır.

Bunun yanı sıra, birçok belediyede özel sektörle çalışma kültürü yeteri kadar gelişmemiştir. Geleneksel Kamu İhale Kanunu çerçevesinde hak ediş usulüyle bugüne kadar onlarca işbirliği süreci gerçekleştirilmiş, başarılı bir şekilde tamamlanmıştır. Büyük projeleri yönetme kapasitesinde görülen yetersizliklerin yanında, Türkiye'deki belediyelerin özel sektörle çalışma kültürünü benimsemiş olmaları önemli bir avantajdır.

Otuz yılı aşkın sürede yürürlükteki hukuk düzeni dikkate alınarak ve kurumlar arası eşgüdümü sağlayıp gerekli ön hazırlıklar yapılarak planlı şekilde yola çıkılmadığı için pek çok sıkıntıyla karşılaşmaktadır. Aynı şekilde yabancı yatırımlar belli bir seviyede kalmış, köklü ve sağlıklı ilerleme fırsatı yeterince değerlendirilememiştir.

Nitekim, Kamu Özel Sektör Ortaklığı alanında 1980'lerden günümüze kadar çıkartılan pek çok farklı yasa, yönetmelik, Bakanlar Kurulu Kararı (BKK) ya da proje sözleşmesi yürürlükteki hukuki yapıya aykırı olduğu için Anayasa Mahkemesi ya da Danıştay kararlarıyla iptal edilmiş, iptal edilenler yerine soruna çare olmaktan uzak çözümler üretilmiştir.

Geçen bu süre ilgili kamu kurumları ve bürokratlar, yerli, yabancı yatırımcılar için önemli bir enerji, zaman ve kaynak kaybına neden olmuştur. Ayrıca, yabancı yatırımcıların bu projelerine ilgisi olumsuz yönde etkilenmiş, kamuoyunda projeler hakkında olumsuz görüşler oluşmasına yol açılmıştır.

Bu durum karşısında, Kalkınma Bakanlığı şeklinde yeniden örgütlenen Devlet Planlama Teşkilatı öncülüğünde 2008 yılında Kamu Özel Sektör Ortaklığı modeline

ilişkin yürürlükteki çok sayıdaki dağınık mevzuat düzenlemelerini tek bir yasa altında toplamayı, yaşanan sıkıntılara karşı kamu kurumları arasında daha güçlü koordinasyon sağlamayı ve bu alanında uzun yıllardır beklenen reform çalışmalarına yanıt vermeyi amaçlayan bir yasa taslağı 2008 yılında tamamlanmış, ancak bu yasa da TBMM'ye sevk edilemeden atıl kalmıştır. Bir sonraki bölümde, Türkiye'deki hukuki altyapının durumu ve mevzuata ilişkin genel değerlendirmelere yer verilmiştir.

2. TÜRKİYE'DEKİ MEVZUAT ÇALIŞMALARI VE YASAL ÇERÇEVE

Dünyadaki gelişmelere paralel olarak, Türkiye'de altyapı yatırımlarında modelin tercih edilmesi giderek artmıştır. 2012 yılında kamuoyuna açıklanan ve Yüksek Planlama Kurulu'nda kabul edilen Türkiye'nin 2023 hedefleri kapsamında 500 milyar dolarlık bir yatırım planlaması öngörülmüştür. Ancak, yukarıda belirtildiği gibi, Türkiye'nin iç tasarrufları 2013 yılında 12,5-13 düzeyinde gerçekleşmiştir ki, bu oran gelişmekte olan ülkeler içinde en kötü performansa işaret etmektedir. Doğal bir süreç olarak, yükselen ekonomilerde tüm bu planlanan yatırımlar için dış kaynak ve yabancı yatırım, kısacası yabancı finansman ihtiyacı olduğunu göstermektedir. Doğrudan yabancı yatırımlarının Kamu Özel Sektör Ortaklık projelerine yönelmesi için gereken ise, istikrarlı bir hukuki düzenlemedir.

Kamu özel sektör uygulamalarındaki başarılı örnekler incelendiğinde, bazı prensiplerin öne çıktığı görülmektedir. Öncelikle, işbirliği projelerinin oldukça iyi düzenlenmiş bir hukuki sistem ve mevzuat çerçevesinde yürütülmesi gerekmektedir. Bunun yanı sıra, bürokrasi, özel sektörle ortak çalışma kültürünü benimsemiş olmalıdır. Kamu otoritesinin, bir hizmet alımı şeklinde değil, bir işbirliği şeklinde projenin bütününe bakması gerekmektedir.

Bugün, model için yapılan mevzuat sadece sağlık sektöründe kullanılacak bir çerçevededir. Söz konusu hukuki düzenlemenin ve işbirliği mevzuatının kapsamının genişletilmesi ve öngörülen tüm projeleri kapsayacak şekilde yeniden planlanması gerekmektedir. Özellikle, proje yönetimi, proje finansmanı, proje değerlendirmesi, risk paylaşımı ve garantiler gibi hususları düzenleyen bir temel kanunun hazırlanması son derece önemlidir. Türkiye'de özelleştirme konusunda geniş bir tecrübe ve mevzuat

birikimi olduğu bilinmektedir. Tüm bu çerçeveyi genel olarak ele almak gerekirse, öncelikle Devlet Planlama Teşkilatı tarafından taslağı hazırlanan (2008), daha sonra Kalkınma Bakanlığı tarafından revize edilen (2011) ve daha sonra Sağlık Bakanlığı tarafından (2013) uyarılama usulüyle yasalaştırılan yürürlükteki mevzuata ilişkin kronolojik sıra şöyledir: (Keşli, 2012, s. 44)

- a. 576 sayılı ve 10.06.1910 tarihli Menaf-i Umumiye Müteallik İmtiyazat Hakkındaki Kanun - 1910 tarihli Kanun

Türkiye’de, 1980’lere kadar, kamu altyapı hizmetlerinin gördürülmesinin özel sektöre devri için öngörülen ana yöntem 10 Haziran 1326 (1910) tarihli “Menaf’ı Umumiye- ye Müteallik İmtiyazat Hakkında Kanun” ile düzenlenmiş olan imtiyaz yönetimidir.

- b. 3096 Sayılı ve 04.12.1984 tarihli Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Teşebbüslerin Elektrik Üretme, İletme, Dağıtma ve Ticaretini Yapmaya Yetkilendirilmesine Dair Kanun

İmtiyaz modeli dışındaki ilk Kamu Özel Sektör Ortaklığı projesi uygulamaları 1984 yılında dünyadaki ilk Yap-İşlet-Devret Kanunu olarak da bilinen 3096 sayılı kanunudur. Elektrik sektöründe devlet tekelinin sona ermesinin ve yerli ve yabancı özel sektör şirketlerin YİD ve İHD yöntemiyle elektrik yatırımlarına başlamasının önünü açan bu Kanun kapsamındaki ilk projeler ise 1990’lı yıllarda hayata geçirilebilmiştir.

- c. 3465 sayılı ve 28.05.1988 tarihli Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Erişme Kontrollü Karayolu (Otoyol) Yapımı, Bakımı ve İşletilmesi ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun

28.5.1988 tarihli ve 3465 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Otoyol Yapımı, Bakımı ve İşletilmesi ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun otoyol projelerine özel bir YİD kanunu özelliği

taşımaktadır. Ancak bu Kanun kapsamında herhangi bir otoyol projesi gerçekleştirilememiş olup, çok sayıda otoyol hizmet tesisi gerçekleştirilmiştir.

d. 3996 sayılı 08.06.1994 tarihli Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yapılması Hakkında Kanun

Bu kanun Kamu Özel Sektör Ortaklığı modelini elektrik sektöründeki projelere ilave olarak diğer altyapı sektörlerine de yaymak amacıyla çıkarılmıştır. Bu Kanunun 3996 sayılı Kanundan farkları, YİD yöntemindeki projeler için merkezi bir kontrol ve onay süreci oluşturulmak amacıyla projelerin ilgili idarelerce Yüksek Planlama Kuruluna sunulması, Kanunun uygulanmasına ilişkin usul ve esasları düzenleyen Bakanlar Kurulu Kararı'nda, bu kapsamdaki projelerin açık ihale usullerine tabi olması zorunluluğunun getirilmesi ve ilk kez YİD yöntemine özgü Hazine garantilerinin bu Kanunda düzenlenmesidir. Kanundaki özel bir hüküm yoluyla, bu Hazine garantilerinin 3996 ve 4283 sayılı Kanunlara tabi projelere de uygulanması sağlanmıştır. Bu kapsamda, ihalesi 2009 yılında yapılan yaklaşık 7 milyar ABD Doları yatırım maliyetindeki Gebze-İzmir Otoyolu ve Körfez Geçiş Köprüsü Projesi ile ihalesi 2012 yılında yapılan yaklaşık 3,5 milyar ABD Doları maliyetindeki Üçüncü Boğaz Köprüsü ve Bağlantı Yolları Projesi de inşaat aşamasındadır.

e. 4046 sayılı ve 24.11.1994 tarihli Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun

24 Kasım 1994 tarihli ve 4046 sayılı “Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun” her ne kadar bir “özelleştirme” kanunu olsa da, 15. maddesinde “Kamu Hizmetlerinin Gördürülmesinin Özelleştirilmesi” başlığı altında “...Genel ve katma bütçeli idarelerle bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşların sadece tekel niteliğindeki mal ve hizmet üretim faaliyetleri ile kamu iktisadi kuruluşlarının temel kuruluş amaçlarına uygun mal ve hizmet

Üretim faaliyetleri imtiyaz addolunur. Kanunda bulunan bu bařlıĝa istinaden, zelleştirme İdaresi tarafından liman, elektrik daĝıtım, araç muayene ve elektrik santralleri alanında çok sayıda İHD projesi gerçekleştirilmiştir.

- f. 4283 sayılı ve 6.07.1997 tarihli, Elektrik Enerjisi retim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ve Yap İşlet (Yİ) Modeli ile Enerji Satışına ilişkin Kanun

Bu Kanun iptal davalarıyla tıkanan 3096 sayılı Kanun ile gerçekleştirilemeyen termik santral projelerinin Yİ modeliyle gerçekleştirilmesi için çıkarılmıştır. Bu kapsamda tamamı hazine garantisine sahip toplam 5.360 MW gücünde beş adet doĝal gaz elektrik santrali projesi gerçekleştirilmiştir. Bu Kanun modelinin 3096 sayılı Kanundan en önemli farkı, Kanunun görevlendirme modelini deĝil açık ihale yöntemini benimsemesi ve santrallerin mülkiyetinin özel sektöre ait olmasıdır. Santrallerin mülkiyeti özel sektöre ait olduĝundan, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlıĝı ile yapılan uygulama sözleşmelerinin süresi bittiĝinde santrallerin işletme ömürleri devam ederse proje şirketleri doĝrudan serbest piyasada satış yapmak durumunda olacaklardır. 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanununun çıkmasıyla birlikte bu Kanunun uygulamaları da sona ermiştir.

- g. 21.4.2005 tarihli ve 5335 sayılı Kanun

Kanunun 33. maddesi, DHMİ'nin daha önce 3996 sayılı Kanun kapsamında yapımını ve işletmesini özel sektöre devrettiĝi İstanbul Atatürk Havalimanı Dış Hatlar Terminali ve ilgili tesislerinin ve benzer durumdaki diĝer terminalerin işletme süresinin bitiminden itibaren yeniden bir özel sektör şirketine devri için çıkarılmış özel bir hkmdr. Bu hükümle, DHMİ'ye 4046 sayılı Kanun kapsamında zelleştirme İdaresinin kullandıĝı ihale yapma hak ve yetkileri verilmiştir.

h. 3.7.2005 tarihli ve 5396 sayılı 3359 Sayılı Kanun

Sağlık Hizmetleri Temel Kanununa getirilen Ek 7. madde ile Türkiye'nin en kapsamlı Kamu Özel Sektör Ortaklığı uygulamalarından olması amaçlanan hastane ve sağlık kampüsleri alanında Yap-Kirala modeli düzenlenmiştir. Kanundan bir yıl sonra da 22.7.2006 tarihli ve 26236 sayılı Resmi Gazete'de "Sağlık Tesislerinin, Kiralama Karşılığı Yapıtırılması İle Tesislerdeki Tıbbi Hizmet Alanları Dışındaki Hizmet ve Alanların İşletilmesi Karşılığında Yenilenmesine Dair Yönetmelik" yayımlanmıştır. Tek maddelik yasal düzenlemenin özü, kamuya ya da özel sektöre ait arsalar üzerinde finansmanı özel sektör tarafından getirilerek sağlık tesislerinin inşa edilmesi, bu binalarda temel sağlık hizmetleriyle ilişkili olmayan bakım, ısıtma-soğutma, temizlik, koruma, yemek, otel, otopark gibi hâlihazırda devlet hastanelerinde dahi zaten özel sektöre ihale edilen hizmetlerin topluca tek elden proje şirketi tarafından verilmesi, ayrıca gerek duyulan sağlık ekipmanlarının tedarik edilerek hastanelere yerleştirilmesi ve bunlara ilişkin teknik bakım hizmetinin verilmesidir. Bu iş ve hizmetler karşılığında özel sektör proje şirketine o hastanenin döner sermayesinden düzenli ödemeler yapılacak ve/veya ayrıca, hastane sahalarındaki, kafe, otel, otopark, alışveriş merkezi gibi yerlerin işletmesi ve gelirleri bırakılacaktır. İşletme süresi sonunda ise inşa edilen tesisler Sağlık Bakanlığı'nın işletmesine geri döneceklerdir. Sağlık Bakanlığı, bu kapsamda hâlihazırda yatırım tutarı 10 milyar ABD Doları'nı aşan 18 projeyi ilana çıkarmıştır. Ancak, söz konusu projelerin 3359 sayılı Kanunun ilgili Ek 7. maddesine, Kanunun Anayasa'ya, ilgili Yönetmeliğin de kanuna aykırı olduğu iddiasıyla açılan iptal davalarında Danıştay tarafından Temmuz 2012 tarihinde yürütmeyi durdurma kararları verilmiştir.

Yukarıda da bahsedildiği üzere, bugün, tüm merkezi ve yerel idareler, kamu hizmetlerini kullanıcılara ve vergi ödeyenlere daha az maliyetli olarak sunmak amacıyla yeni yollar aramaktadırlar. Kamu hizmetlerinin etkinliğini ve kalitesini artırmak, hizmeti yaygınlaştırmak için birçok kamu idaresi, yeni bir anlayış olarak "Kamu Özel

Sektör Ortaklığı modelini kullanmayı tercih etmekte, bu konuda yasal ve düzenleyici çalışmaları zorlamaktadırlar. Bu çerçevede, bahsi geçen işbirliği modellerine ilişkin yasal mevzuatta zaman içerisinde güncellemeler yapılmış olup işbirliği modellerine ilişkin 2007-2013 dönemimdeki mevzuat değişiklikleri şu şekilde sıralanabilir:

- a. 2008 yılında eklenen bir madde ile YİD modelinde “Katkı Payı” uygulamasına geçilen, 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun.
- b. 25.02.2011 tarihinde yayımlanan 6111 sayılı Kanun ile daha önce YİD uygulama sözleşmeleri için alınması gereken YPK onayı aşaması kaldırılmıştır.
- c. 2010 yılında 351 sayılı “Yüksek Öğrenim Kredi Ve Yurtlar Kurumu Kanunu” ve 2011 yılında 652 sayılı “Millî Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname(KHK)” ye eklenen maddeler ile sağlık alanındaki uygulamaya benzer şekilde eğitim ve öğrenci yurdu alanında da kısaca “Yap-Kirala” olarak adlandırılabilir modelin yasal düzenlemesi gerçekleştirilmiştir.

6.8.1961 tarihli ve 351 sayılı Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Kanununun 20. maddesine, 25.11.2010 tarih ve 6082 sayılı Kanunla tıpkı Sağlık Hizmetleri Temel Kanununda olduğu gibi bir madde eklenmesi yoluyla yurt binası ve tesislerinin 28582 sayılı Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İş Birliği Modeli ile Tesis Yaptırılması, Yenilenmesi ve Hizmet Alınması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun 09.03.2013 tarihinde yayımlanmıştır.

- d. 25.8.2011 tarihli ve 2011/652 sayılı Millî Eğitim Bakanlığı KHK’sı

Millî Eğitim Bakanlığı da, Sağlık Bakanlığı’nın Yap-Kirala modelini okul bina ve kampüslere uygulamak için ilgili KHK’de özel bir madde düzenlemiştir. Bu KHK’nın Sağlık Bakanlığı düzenlemelerinden bir farkı,

Bakanlığın YPK onayına başvurmasını gerektirmemesi ve kira ödemelerinin döner sermayeler tarafından değil, doğrudan Bakanlık tarafından yapılmasıdır. Modelin uygulanmasına ilişkin 2012/3682 sayılı Yönetmelik, 27.8.2012 tarihinde çıkarılmıştır. Ayrıca, 4749 sayılı Kanundaki yukarıda belirtilen değişiklikler, Bakanlık projelerinin de borç üstlenim mekanizmasından yararlanabilmesine imkân verecektir. Ancak, henüz Bakanlık tarafından bir proje ilanına çıkılmamıştır.

- e. 31.03.2012 tarihli ve 6288 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu ile Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile 2023 yılına kadar 3996 ve 3359 sayılı kanunlar kapsamında gerçekleştirilmesi planlanan Kamu Özel Sektör Ortaklığı projeleri ihale edilirken, projeyi üstlenen firmaların proje kapsamında inşaata yönelik olarak yaptığı mal ve hizmet teslimleri ile anılan sağlık tesislerinin Sağlık Bakanlığına kiralanmasının KDV'den müstesna olması hususu düzenlenmiştir.
- f. 6428 sayılı ve 09 Mart 2013 tarihli, Sağlık Bakanlığı'nca Kamu Özel Sektör İşbirliğince tesis yaptırılması, yenilenmesi ve hizmet alınması ile bazı kanun ve kanun hükmünde kararnamelerde değişiklik yapılmasına ilişkin kanun.

Genel itibariyle, Türkiye'de Kamu Özel Sektör Ortaklığı uygulamalarının, Yap-İşlet -Devret ve İşletme Hakkı Devri Modelleri olarak görüldüğü tespit edilmiştir. Bunun dışında ise bazı Kamu Özel Sektör Ortaklığı uygulamalarının, 1994 tarihli özelleştirme uygulamaları kanununda düzenlendiği görülmektedir. Ancak, tüm bu verilere karşın bir mevzuat bütünlüğünden söz edilememektedir. Yukarıda da belirtildiği üzere, yatırım planlarının hayata geçirilmesini hızlandırmak, yabancı yatırımcıya güvenli bir ortam sunmak, işbirliği projelerinin başarılı bir şekilde yürütülmesini sağlamak hep güçlü bir mevzuata bağlı olarak genişlemekte ve artmaktadır. Türkiye için bu modellerle yatırımcı çekme iştihak ve isteği, hukuki düzenlemelerde kat edeceği mesafeyle doğrudan ilişki içerisindedir.

Bugün bazı yerel yönetimlerde Kamu Özel Sektör Ortaklığı uygulamaları halen var olan yaygın bir uygulama biçimi olmakla birlikte, yerel yönetimlerin söz konusu projelere dahil olması, merkezi yönetimin geliştirdiği modelden farklılık göstermektedir.

Bu anlamda, mevcut mevzuatımızda çok dağınık olarak düzenlenmiş hükümlerin birleştirilmesi suretiyle Kamu Özel Sektör Ortaklığı uygulamaları yapılabilmektedir. Kavramlaştırma anlamında mevzuattaki düzenlemedeki durum nedeniyle, yerel yönetimlerde yapılmış uygulamalarının büyük kısmı “özelleştirme” olarak adlandırılmıştır. Genel olarak özelleştirme ve işbirliği modeli arasındaki fark belirginleştirilmediği için, uygulamada “yerel yönetimlerde özelleştirme” denildiği zaman “yerel yönetimlerde ortaklık projeleri” de kastedilmektedir.

Ayrıca, yürürlükteki Kamu İhale Kanunu kapsamında yapılan bazı uygulamalar da fonksiyonel olarak işbirliği niteliğinde işlemler olmasına rağmen, aynı nedenlerle aradaki temel farkların gösterilememesi sebebiyle, yapılan uygulamanın bir işbirliği modeli olduğu bilinmemektedir. Özelleştirme Kanunu 26/1 nolu maddede yerel yönetimlerde işbirliği modelinin ve özelleştirme uygulamalarının şu şekilde yürütülmesi öngörülmüştür; Belediye ve il özel idarelerine ait ticari amaçlı kuruluşlar ile pay oranlarına bakılmaksızın her türlü iştiraklerindeki paylarının özelleştirilmesine ilişkin işlemler Özelleştirme Kanunu’ndaki esaslara göre, yetkili organlarınca belirlenir ve yürütülür.

Özelleştirme Kanunu’nda belirtilen “yetkili organ” ibaresinin 5393 Sayılı Belediye Kanunu 18/j maddesinde yer verilmiştir. Bu hükme göre, belediye meclisinin görev ve yetkileri arasında;

“Belediye adına imtiyaz verilmesine ve belediye yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına; belediyeye ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek.” sayılmıştır. Dolayısıyla, m.18/j hükmü uyarınca, belediye meclisi tarafından karar verilmek ve özelleştirme kanunu hükümleri uygulamalarının yapılması mümkün bulunmaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15. maddesinde belediyelerin yetkileri ve imtiyazları sayılmıştır. Bu madde içinde yer alan konularda, belediye bizzat bu hizmetleri gerçekleştirebileceği gibi, bu hizmetlerin gördürülmesini özel kişi ve kuruluşlara da devredebilir. Yalnız, Belediye Kanunu'nun 15/2 maddesine atfı uyarınca 15 maddenin (e), (f) ve (g) bentlerinde yer alan hizmetlerin özel kişi ve kuruluşlara gördürülmesi Danıştay'ın görüşü dahilinde ve İçişleri Bakanlığı'nın kararıyla, süresi 49 yılı geçmemek üzere sadece imtiyaz yoluyla devredilebilir. Belediye Kanunu'nun 18. maddesinde ise, belediye adına imtiyaz verilmesi, belediye yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılması ve belediyeye ait şirket, işletme ve iştiraklerin belediye meclisi kararıyla yapılacağı belirtilmiştir. Bu maddede modeller de “yap-işlet veya yap-işlet-devret” modelleri ile sınırlandırılmıştır. Bu yolla belediyelerin başka modeller kurarak bazı hizmetleri vermesi zorlaşmıştır.

Ayrıca 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7. maddesinde de büyükşehir belediyelerinin yetkileri dahilindeki hizmetleri, kendileri sunabilecekleri gibi, görülmesini özel kişi veya kurumlara da devredebilecekleri hükme bağlanmıştır.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda, il özel idaresi adına imtiyaz verilmesi, il özel idaresi yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılması ve il özel idaresine ait şirket, işletme ve iştiraklerin, il genel meclisi kararıyla yapılabileceği ifade edilmiştir .

Bu yöntemleri, Türkiye'de gerçekleşmiş uygulamalarıyla örneklendirerek açıklamak yerinde olur. Belediyelerin ortak olduğu şirketlerde sahip oldukları hisselerin satışı özelleştirme kapsamında değerlendirilmektedir. Aynı şekilde, ihale yöntemi de kamusal hizmetlerin özel sektöre gördürülmesi belediyelerce sık kullanılan bir yöntem olarak görülmektedir.

3. TÜRKİYE'DE KAMU ÖZEL SEKTÖR ORTAKLIĞI PROJELERİNİN MEVCUT DURUMU

Türkiye gelişmekte olan ülkeler arasında altyapı yatırımları açısından önemli proje stoku barındıran ülkelerin başında gelmektedir. Son yıllarda özellikle sağlık, otoyol ve ulaşım alanlarında büyük çaplı projelere başlanmış, birçoğunun tasarım ve

planlaması tamamlanmış, yatırım takvimine alınmıştır. Sadece önümüzdeki 2 yıl için Sağlık Bakanlığı tarafından planlanan şehir hastanelerinin yatırım maliyeti 5 milyar dolara ulaşmaktadır. Dünya Bankası verilerine göre Türkiye’de Kamu Özel Sektör Ortaklığı projeleri aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.

Tablo 4.1.
Türkiye’de Kamu Özel Sektör Ortaklığı Projelerine İlişkin Genel Veriler

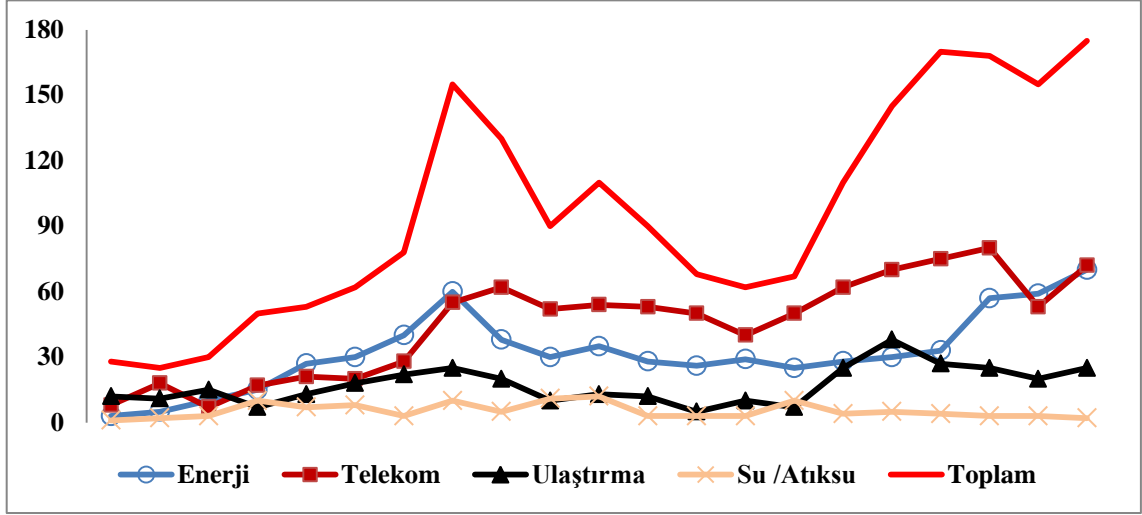
1990-2013	Detay Bilgiler
Sektörler	Sağlık, Enerji, Telekom, Ulaştırma, Su ve Atık,
Tamamlanan Projeler	159
Yatırımlardaki En Büyük Payı Alan Sektör	Enerji
Yatırımlarda Kullanılan Model	Sıfırdan Yatırım
İptal Edilen Proje	1

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, Kamu Özel İşbirliği İhtisas Komisyonun Notları, 2013

Son yıllarda özellikle gelişmekte olan ülkeler başta olmak üzere, özel sektörün kamu hizmetlerinin sunumuna katılımında gözle görülür derecede bir artış tespit edilmektedir. Özellikle, 1970’lerden başlayarak gelişen liberal ekonomi akımı sonucunda, özel sektörün her türlü ekonomik faaliyete katılmasının önü açılmıştır. Dünya Bankası, özel sektörün altyapıya katılımı alanında yaşanan gelişmeleri 1990’lı yıllardan beri enerji, ulaştırma, telekomünikasyon, su ve atık su gibi dört ana sektör kapsamında rakamsal olarak izlemekte ve raporlamaktadır. Bu raporlara göre, 1990-2013 yılları arasında, gelişmekte olan ülkelerdeki bu dört ana sektörde, özel sektörün projenin en az %15’ini karşılayarak rol aldığı, Kamu Özel Sektör Ortaklığı, hisse-varlık satışı şeklinde özelleştirme ve serbestleşmiş piyasalarda yüzde yüz özel sektör yatırımı şeklinde gerçekleştirilen işlemlerin sayısı 6.146 olup, bu işlemlerin toplam değeri 2,1 katrilyon ABD doları seviyesine ulaşmıştır.

Şekil. 4.1’de görüleceği üzere, incelendiğinde, 1990’dan 1997 yılına kadar hızlı çıkış gösteren özel sektör yatırımları, 1997- 2001 yılları arasında bir düşüş yaşamış, 2001- 2008 yılları arasında toparlanma sinyalleri vermiş ancak küresel krizle tekrar duraklamış ve ardından, krizin etkisini atlatıp tekrar canlanmaya başlamıştır.

Grafikte dikkat çeken husus, diğer üç sektörde yüksek yatırım miktarları ve sürekli bir canlılık görülürken, sosyal yönü ağır basan su ve atık su sektöründe son derece düşük özel sektör yatırımı görülmektedir.



Şekil 4.1. Gelişmekte Olan Ülkelerde

Kamu Özel Sektör Ortaklığı – Tarihi Gelişim

Kaynak: Dünya Bankası PPI Database

Yukarıda da belirtildiği üzere, Dünya Bankası'na göre, 1990-2013 döneminde gelişmekte olan ülkelerde gerçekleştirilen 6.146 adet işlem ve projenin toplam yatırım tutarı, taahhüt bazında, 2,1 katrilyon ABD Doları'dır. Bu yatırımların ilgili sektörlere dağılımı ise aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.

Tablo 4.2.
Gelişmekte Olan Ülkelerde Kamu Özel Sektör Ortaklığı Büyüklüğü

Sektörler (1990-2013)		
Sektör	Proje Yatırım Tutarı (Milyon ABD Doları)	Proje Sayısı
Telekömünakasyon	949,143	856
Enerji	767,179	2.890
Ulaştırma	408,558	1,553
Su/Atık Su	74,545	847
Toplam	2,199	6,146

Kaynak: Dünya Bankası PPI Database

Ülkeler açısından yapılan sıralamalara ise aşağıdaki tablolarda yer verilmiştir. Bu tablolarda, Türkiye'nin 1990-2011 yılları arasında 118 proje ve 77 milyar 198 milyon ABD Doları yatırım tutarıyla ilk on ülke içinde yer aldığı görülmektedir.

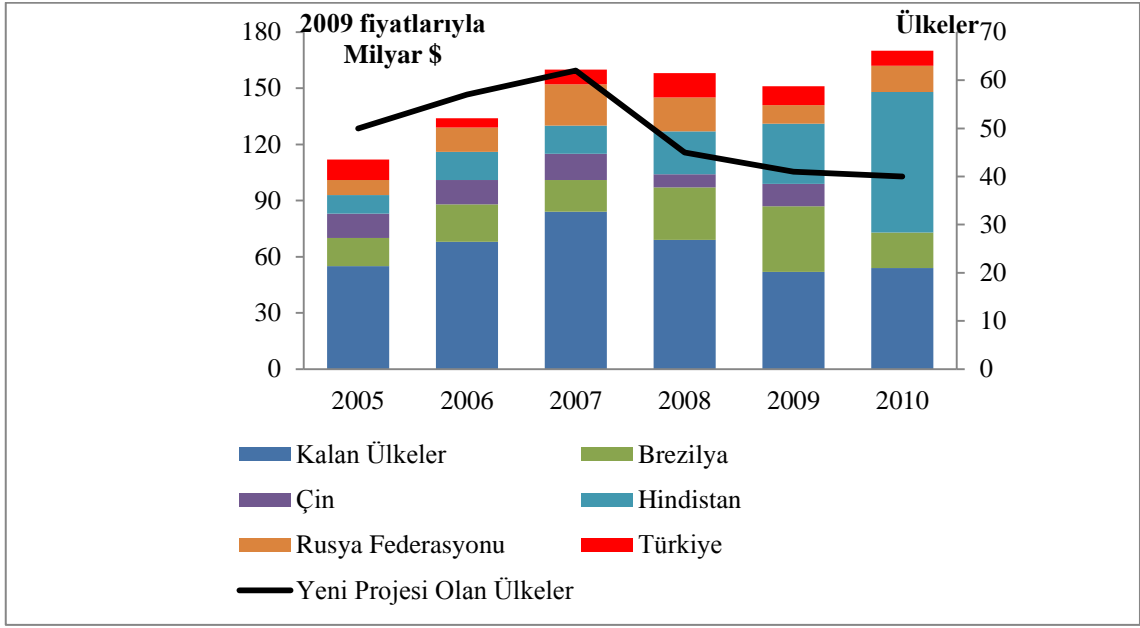
Önemli bir veri olarak, Grafik 4'te görüldüğü üzere 2005-2013 arası son beş yılda gelişmekte olan ülkeler arasında lider olan beş ülkenin performansı incelendiğinde, Türkiye'nin yatırım tutarı açısından Hindistan, Brezilya ve Rusya'dan sonra, ancak Çin'den önce geldiği görülmektedir.

Tablo 4.3.
Gelişmekte Olan Ülkelerde Projeler-Ülke Sıralamaları (1990-2013)

Proje Sayısına Göre	
Ülke	Proje Sayısı
Çin	1.151
Hindistan	775
Brezilya	693
Rusya	337
Arjantin	217
Meksika	227
Kolombiya	143
Şili	157
Türkiye	159
Tayland	132

Yatırım Tutarına Göre (milyon ABD Doları)	
Ülke	Proje Sayısı
Brezilya	438,291
Hindistan	321,583
Rusya	145,290
Çin	127,854
Meksika	126,915
Arjantin	93,908
Türkiye	99,173
Filipinler	54,32
Malezya	60,085
Endonezya	63,184

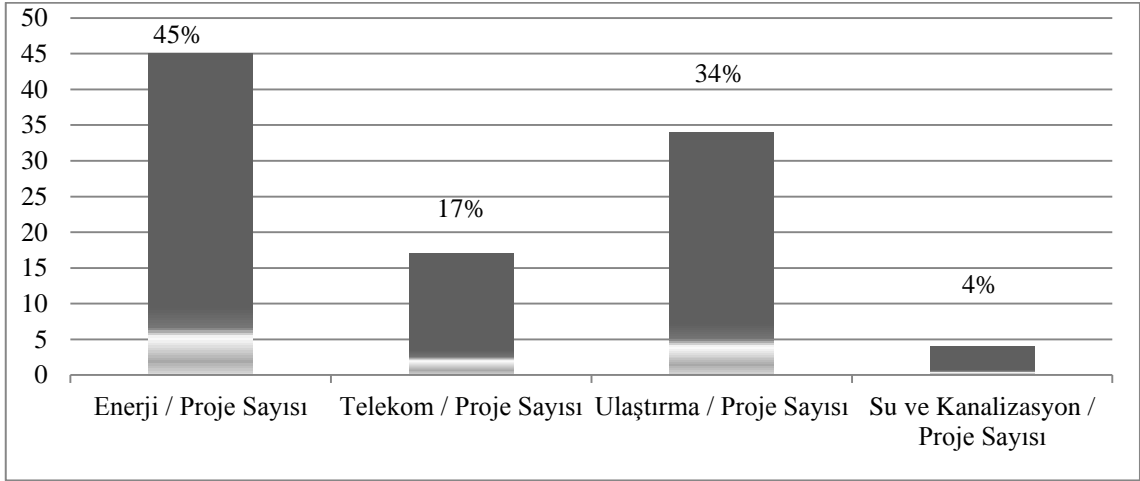
Kaynak: Dünya Bankası PPI Database



Şekil 4.2. Gelişmekte Olan Ülkelerde Kamu Özel Sektör Ortaklığı - Lider Ülkeler

Kaynak: Dünya Bankası PPI Database- ABD Tüketici Fiyat Endeksine Göre ayarlanmıştır.

Söz konusu bu projelerin sektörel dağılımları dikkate alındığında ise, Dünya Bankası sektörel sınıflandırılmasına paralel olarak enerji, ulaşım- telekomünikasyon ile su ve kanalizasyon sektörünün başı çektiği görülmektedir. Şekil 4.2’de de görüleceği üzere, enerji sektörü 572 milyar dolar, ulaşırma sektörü 293 milyar dolar, telekom sektörü 766 milyar dolar ve su ve kanalizasyon sektörü 64 milyar dolarlık yatırımla başı çeken sektörler olmuşlardır.



Şekil 4.3. Gelişmekte olan Ülkelerde Sektörlere Göre Dağılım (1990-2013)

Kaynak: PPI Project Database, (ppi.worldbank.org)

Türkiye’de ise projelerin sektörel ayrımları ve toplam tutarları aşağıdaki tabloda paylaşılmıştır.

Tablo 4.4. Öncelikli Sektörler ve Proje Detayları

Sektör	Alt Sektör	Proje Sayısı	Toplam Yatırım
Enerji	Elektrik	123	35,788
	Doğal Gaz	10	2,296
	Toplam Enerji	133	38,085
Telekom	Telekom	4	35,965
	Toplam Telekom	4	35,965
Ulaştırma	Havayolu	13	7,995
	Yollar	1	1,238
	Limanlar	7	1,863
	Toplam Ulaştırma	20	11,096
Su ve Katı Atık	Hizmet	1	0
	Su Altyapısı	1	942
	Toplam Su ve Katı Atık	2	942
Toplam		159	99,088

Kaynak: PPI Project Database, (ppi.worldbank.org)

Söz konusu projelerin uygulama modellerinde de farklılıklar mevcuttur. Tablo.4.3 işletmede olan projelerin sektör dağılımını ve hangi tür işbirliği çerçevesinde yapıldığını göstermektedir. Otoyol hizmet tesisi projeleri, enerji sektöründe bazı işletme hakkı devri sözleşmeleri, havalimanı, yat ve benzeri işletme haklarının devirlerini topladığımızda, 71'i YİD, 5'i Yİ ve 35'i İşletme Hakkı Devri (İHD) ile olmak üzere hayata geçirilen işbirliği modellenli proje sayısı 111 olarak kayıtlanmıştır.

Tablo 4.5.
İşletmede Olan Projelerinin Sektörlere göre Sayısal Dağılımı

	Yap İşlet Devret	Yap-İşlet	Yap-Kirala	İmtiyaz Hakkı Devri	Toplam
Karayolu	18			10	18
Havayolu	8			6	14
Liman	3			16	19
Yat Limanı	8				8
Gümrük Tesisi	7				7
Kentsel Altyapı	2				2
Sağlık Tesisi					
Enerji Tesisi	25	5		3	33
Toplam	71	5		35	111

Kaynak: T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2013, Dünyada ve Türkiye’de Kamu Özel Sektör Ortaklığı Gelişmeler

Türkiye’de son 5 yılda Kamu Özel Sektör Ortaklığı projeleri Sağlık Bakanlığı’nın şehir hastaneleri projeleri ile birlikte anılmaya başladı. Toplamı 30 milyar ABD doları seviyesinde bir yatırımın öngörüldüğü söz konusu projeler Kamu Özel Sektör Ortaklığı modeli gündeminde önemli bir yer tutmaktadır.

Hem sektörel hem de proje büyüklükleri açısından bir değerlendirme yapıldığında, Türkiye’nin altyapı yatırımlarına çok daha fazla ihtiyaç duyduğu bir

gerçektir. Sağlık gibi, telekom gibi bazı sektörlerde, yatırımlarda standart bakımından eksiklikler mevcutken, otoyol, karayolu gibi bazı alanlarda mevcut yatırımlarda eksiklikler görülmektedir.

Örneğin, Türkiye için otoyol, karayolu ve tren yolu yoğunluğu açısından, AB 27 ülkeleri ortalaması ile karşılaştırıldığında beşte bir düzeyinde bir fark olduğu tespit edilmektedir (Kalkınma Bakanlığı İhtisas Komisyonu Notları, 2013). Bu ihtiyaçların ve kamuoyunun yükselen beklentisinin karşılanması için, kısıtlı kamu kaynakları elbette yeterli olmayacaktır. Bu gerçeklerden hareketle, Kamu Özel Sektör Ortaklığı projelerinin özellikle altyapı yatırımlarında birinci tercih olarak gündeme gelmesi kaçınılmazdır. Kamu Özel Sektör Ortaklığı projelerinde, yerel yapı, denetim, proje ve altyapı şirketlerinin yeteri kadar bilgi birikimi olmaması yabancı ortaklıkların tesisini zorunlu kılmaktadır. Yine bugüne kadar ihalesi tamamlanmış Sağlık Bakanlığı projelerindeki yerel şirketlerle yabancı şirketler konsorsiyum oluşturarak bu ihalelere girmişlerdir.

Bugün, 3359 sayılı "Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu" kapsamında Yap-Kirala modeli ile gerçekleştirilecek entegre sağlık kampüsleriyle işbirliği modelinin yasal durumu yeni bir boyut kazanmıştır. Sağlık Bakanlığı'nın örnek çalışmalarının ardından, "Millî Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" ile eğitim-öğretim tesislerinin, 351 sayılı "Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Kanunu" ile de yurt ve benzeri öğrenci konaklama tesislerinin bu model yöntemiyle gerçekleştirilmesine imkan tanınmıştır. 2010 yılından bu yana üzerinde yoğun çalışmaların yürütüldüğü sağlık entegre tesislerine ilişkin hukuki süreçler, 2013 yılı başı itibarıyla sonuçlanmıştır. Bu kapsamda, toplam 19 projeye Yüksek Planlama Kurulu (YPK) tarafından yetki verilmiştir.

Türkiye'de bu tecrübeler de net olarak göstermektedir ki, Kamu Özel Sektör Ortaklığı modelinin başarılı sonuçlanması bir dizi faktörün gerçekleşmesine bağlıdır. Bu tip işbirliği projeleri, uzun ömürlü altyapı yatırımları olması sebebiyle, projenin tamamını oluşturan tasarım, yapım, işletme ve sunum aşamaları bitirildikten sonra değerlendirmek gerekmektedir.

Proje sayısı, sektörü ve modeli arttıkça bu projelerin izlenmesi, denetlenmesi ve değerlendirilmesi zorlaşacaktır. Bu sebeple, birikecek olan tecrübenin paylaşılması, her bir proje çıktısının bir sonraki proje girdisinde uzmanlık olarak kullanılabilmesi için Türkiye’de merkezi bir koordinasyon biriminin kurulması da düşünülmelidir. Bu konudaki tartışmalar aşağıdaki bölümde yer alacaktır.

Türkiye’deki yatırım planlarını ve bu modeli, tartışırken, yapılmaması gereken en önemli hata, Kamu Özel Sektör Ortaklığı modelinin kendiliğinden en etkin ve yenilikçi bir politika aracı gibi görmek olacaktır. Zira modeli başlı başına bir çözüm aracı gibi algılamak, süreç içerisinde karşılaşılabilecek sorunlara hazırlıklı olunmasını engelleyecektir. Proje yönetiminin doğası gereği, başarılı bir süreç için dikkat edilmesi gereken adımlar ve yürütülmesi gereken bir proses vardır. Özellikle Kamu Özel Sektör Ortaklığı modelinin başarılı sonuçlanmasını tehdit eden unsurlar gruplandırılmıştır. Bu kapsamda, OECD (2007), kamu altyapı yatırımlarının karşısında duran beş ana sorunu şu şekilde sıralamaktadır.

- Yatırım için gerekli finansmanın uygun şartlarda temini,
- Yatırımlar için uygun siyasal çerçevenin sağlanması,
- Projeleri yönetecek uygun işgücünü kapasitesinin varlığı,
- Özel sektör ile sağlam temelli bir çalışma ilişkisinin tesisi,
- Kamunun ve özel sektörün ayrı ayrı sorumluluklarının ve beklentilerinin belirlenmesi.

Kamu otoritesinin başarılı bir Kamu Özel Sektör Ortaklığı projesini yönetmesi yukarıda sıralanan sorunların üstesinden gelme kapasitesi ile doğru orantılıdır. Bu beş ana faktörün koordinasyonu, yönetimi ve kontrolü projelerin başarısını doğrudan etkilemektedir. Bu sebeple, işbirliği projelerinin planlanması ve yürütülmesi için hukuki ve kurumsal altyapısının oluşturulması yönetim modelinin belirlenmesi son derece önemlidir.

4. KAMU ÖZEL SEKTÖR ORTAKLIĞI PROJELERİNİN YÖNETİMİNDE MERKEZİ BİRİMİN ETKİNLİĞİ

Kamu Özel Sektör Ortaklığı projeleri birçok yönden karmaşık, uzun erimli ve teknik uzmanlığı fazlasıyla gerektiren projelerdir. Projelerin hacimleri, süreleri ve gerçekleştirildiği sektörler başarıları üzerinde etkili olmaktadır.

Projelerin yönetim ve organizasyon süreçlerinin ne kadar önemli olduğu birçok örnek vakada açıkça görülebilmektedir. Risklerin doğru aktöre paylaşılması, yönetim süreçlerinin iyi koordine edilmesi ve bir dizi yönetsel düzenlemeler proje başarısını doğrudan etkileyen faktörlerlerdir.

Kamu ve özel sektörün bir araya gelmesinin zor olduğu kadar, birlikte çalışması da oldukça karmaşık bir takım ilişkilere bağlıdır. Bu ilişkinin doğru yönetilmesi son derece önemlidir. Bu noktada ortaklığın gerçekleştiği projelerin yönetim ve organizasyonunu üç açıdan değerlendirmekte yarar olacaktır.

Bunlardan ilki, işletmelerin kendi içindeki yönetim becerileri, diğeri kamunun kendi içindeki yönetim becerisi üçüncüsü ise, kurulacak işbirliğinin doğru yönetimi ve becerileridir. Özel sektörün tecrübesi ve yönetim becerileri, kamu tarafından seçilebilecek seçeneklerden en iyisini belirlemekle aşılabilecektir. Üçüncü kritik husus ortaklığın yönetim becerisi, seçilecek imtiyaz sahibi firmanın yönetim becerileri ile doğrudan ilgilidir. Bu durumda geriye sadece kamunun kendi yönetim becerilerini geliştirmek kalmaktadır.

Proje başarıları tamamen tecrübe ve birikimle ilgilidir. Kamu çalışanları doğası gereği, söz konusu projeler gibi büyük projelerle baş etmek zorunda değildirler. Hatta, her bir çalışanın kendi oyun sahası, kendi sorumlulukları ve günlük takip etmek zorunda kaldığı işleri vardır. Böylesi bir çalışma ikliminde proje yönetimi, senaryoların çalışılması, yönetim becerilerinin artırılması gibi beklentileri kamu çalışanlarına yüklemek haksızlık olacaktır. Maliyet, kurumsal taassuplar, çalışanların kariyer planlamaları, iş ve yeteneklerin örtüşmemesi, iş yerinin lokasyonu gibi bir dizi dışsal faktör kamu çalışanlarının kolay kolay bir projede toplanmasını mümkün kılmamaktadır.

Bu verilerden hareketle ortaklık projelerine dönmek gerekirse, kamunun süreçleri iyi yönetecek çok ciddi bir ekibe ihtiyacı olduğu oldukça nettir. Hatta, projenin başlatılması, tasarımlarının yapılması, yapısal düzenlemesinin oluşturulması, sözleşmenin hazırlanması, sözleşmelerin incelenmesi, finansal tabloların çıkartılması, finansal analizlerin doğru yapılması, hukuki zemininin doğru oturtulması, önceliklerin iyi belirlenmesi ve nihayetinde bu sürecin doğru yönetilmesi hep insanlar tarafından yapılmaktadır. Bu işbirliğinde de, daha iyi ekibi olan avantajlı başlayacaktır.

Bu avantajın öneminin farkında olan bir dizi gelişmiş ülke, sahip olduğu deneyimleri bir havuzda toplama konusunda uzun yıllardır çalışmalar sürdürmektedirler. Uluslar arası kuruluşların deneyimli, tecrübeli ve onlarca proje deneyimi olan teknik çalışanlarının yanı sıra, tüm yasal mevzuatın boşluklarını son derece iyi kullanan avukatları ile mücadele etmenin kolay olmadığı bilinmektedir. İşbirliği modelinde en azından süreci eşitlemek ve işbirliği sürecine eşit düzeyde başlamak için kamu otoriteleri iyi bir ekip kurma seçeneğini değerlendirmektedirler. Bu değerlendirme kamu özel sektör işbirliğinin projelerini tek merkezden yürütecek ve yönetecek bir Kamu Özel Sektör Ortaklığı kurumunun doğmasını gerekli kılmaktadır. Hemen hemen büyük gelişmiş ülkeler böylesi bir kurumun kurulmasını önemsemiş ve hayata geçirmişlerdir. Bugün anlamlı denecek sayıda OECD ülkesi Kamu Özel Sektör Ortaklığı Merkezi oluşturmuş (Tablo 4.6), bir o kadarı da benzer bir kurumsal altyapının kurulma çalışmalarına hız vermiştir.

Tablo 4.6.
Kamu Özel Sektör Ortaklığı Merkezi Bulunan OECD Ülkeleri

	Ülke Sayısı	Ülkeler
Merkezi Birimi Var	17	Avustralya, Belçika, Kanada, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Fransa, Almanya, Yunanistan, Macaristan, İrlanda, İtalya, Japonya, Kore, Hollanda, Polonya, Portekiz, İngiltere
Merkezi Birimi Yok	12	Avusturya, Finlandiya, İzlanda, Lüksemburg, Meksika, Yeni Zelanda, Norveç, Slovakya, İspanya, İsveç, İsviçre, ABD, Türkiye

Kaynak:Dedicated Public-Private Partnership Units OECD (2010)

Merkezi birimi olan ülkelere baktığımızda, bu birimlerin görevlerinin, hukuki dayanakları ve yapılarının farklılık gösterdiği görülmektedir. Bu birimler, politika belirlemekten, teknik desteğe, kurumsal altyapı oluşturmaktan, projelerin finansmanı için tanıtım yapmaya kadar çok geniş bir yelpazede görev üstlenmektedirler. Her ülke, kendi altyapı yatırım stoku, proje finansmanına erişim pozisyonu, bu alandaki iş gücü kalitesi ve yönetim biçimine göre değişen faktörlere bağlı olarak bu modellerden kendisine uygun olan modeli tercih etmektedir. 2009 yılında birçok OECD ülkesinde var olan işbirliği merkezlerinin sayısı da giderek artmakta, birçok ülke ise bu görevleri üstlenecek bir yapının kurulması çalışmalarına devam etmektedir.

Merkezi bir işbirliği yönetim biriminin kurulması kararlaştırıldığında, ilk olarak kurumsal yapısı, yetki ve sorumluluklarının çerçevesi belirlenmelidir. Bugün kamu tarafından kurulan merkezi birimler üç genel model çerçevesinde faaliyet göstermektedirler. Bunlardan ilki, bağımsız bir işbirliği merkezi biriminin kurulması, ikincisi, Maliye ve/veya Ekonomi Bakanlığı bünyesinde bir birimin tesisi ve sonuncusu ise farklı bakanlıkların koordinasyonunda bir yönetim modelinin oluşturulmasıdır.

Merkezi birimin konumu aynı zamanda üstleneceği görevlerin ve personelin yapısını da etkileyecektir. Örneğin, Maliye Bakanlığı bünyesinde kurulacak bir birim, kamunun diğer gider ve gelir kalemlerine doğrudan bir bağ kurulmasını sağlayacak, karar süreçlerini hızlandıracaktır. Bağımsız bir birim kurulması, personel yapısının daha geniş bir yelpazede tasarlanmasını ve farklı sektör tecrübelerinin bir havuzda toplanmasını sağlayacaktır. Bu ve benzer bir dizi faktör birim yapısını etkilemektedir.

Ancak, genel kabul olarak, Kamu Özel Sektör İşbirliği projelerini yönetecek ve yürütecek bir merkezden yapması beklenen görevler şu şekilde özetlenebilir; (OECD Raporu, 2010, s. 23)

- Kamu Özel Sektör Ortaklığı mevzuatının genel çerçevesinin çizilmesi, geliştirilmesi ve iyileştirilmesi,
- Kamu Özel Sektör Ortaklığı projelerinin uygulanması için en uygun sektörlerin ve yatırım projelerinin tespiti,

- Planlama, sözleşme, ihale, yürütme, kontrol süreçlerini kapsayan bir bütüncül Proje Yönetimini üstlenmesi,
- Özel Sektör ile iletişimi güçlendirme, yönetişimi artırma ve olası sorunlara çözüm geliştirmesi,
- Kamu kaynaklarını, hem personel hem ekonomik, optimum derecede değerlendirmesi,
- Projelere onay vermesi,
- Proje yönetimleri konusunda insan kaynağı altyapısının geliştirilmesi,

Bu amaçlara paralel olarak, ülkede var olan teknik bilgi birikiminin birleştirilmesi, projelere yönelik politika geliştirilmesi ve ihtiyaç duyulduğunda proje yönetimine teknik destek verilmesi, birimin katkısı olarak ele alınmaktadır. Bu katkının sağlanması ise ancak kurulacak bir Kamu Özel Sektör Ortaklığı Merkez Biriminin kurumsal altyapısının güçlü olmasına bağlıdır.

AB Komisyonu (2003) yayınladığı raporda, kurumsal altyapısı oluşturulmuş, yetkinlikleri geliştirilmiş ve bu projelere odaklanmış personelin hem ulusal düzeyde hem de yerel düzeyde işbirliği projelerinin başarısını artıracaklarını dile getirmiştir.

Bu açılardan bakıldığında, bir ülkenin merkezi birimi tesis etmesi veya kuruluşu ile ilgili kapsamlı araştırmalar yapması, o ülkenin işbirliği projelerini bir program dâhilinde yürütmek istemesi ile de doğrudan ilgilidir. Zira böylesi büyük altyapı projelerinin bir merkezden koordinasyonunun, proje süreçlerini hızlandıracağı ve proje kalitesini artıracak gibi, tamamlanan projelerin başarısı, olası başka benzer yatırımlar için güven oluşturacak ve kamunun sunduğu hizmet kalitesi ile yönetişimi artıracaktır.

Bununla birlikte, merkezi bir biriminin kuruluş ve uygulama aşamasındaki başarısı net bir politik desteğe bağlıdır. Genel anlamda hükümetler, özel anlamda ise, kuruluş yapısına göre, bağlı bulunduğu bakanlıkların desteği merkezi birimin başarısı için son derece önemlidir. Birimin üstleneceği görevler, kurumsal yapısı, personel yapısı, bütçesi, proje değerlendirme gücü, proje yürütme gücü kamu otoritesinden alacağı politik güce bağlı olarak şekillenmektedir.

Merkezi biriminin başarısı için, beklentilerin kuruluş aşamasında son derece net olarak belirlenmesi gerekir. Birimin hedeflerinin ölçülebilir, gerçekçi ve makul bir zaman dilimi için planlanması son derece önemlidir. Ülkenin genel olarak Kamu Özel Sektör Ortaklığı projelerine yaklaşımı merkezi birimin de başarısını etkilemektedir. Birçok ülkenin yaşadığı deneyimlere bakıldığında, birimin proje yönetim süreçlerinde birçok aktörden birisi olduğu dikkate alınmalıdır. Bu sebeple hedeflerin ve beklentilerin ölçülebilirliğinin önemi artmaktadır. Örneğin; merkezi birimin yönlendirmelerinin ve görüşlerinin isabetliliği, ortaya koyduğu risk analizleri, belirlediği sektörlerin uygunluğu, tercih edilen projelerin ihtiyaçlarla uyumluluğu, proje yönetimine getirdiği yenilikler ve projelere sağladığı dış finansman miktarı, başarısını ölçebilecek somut kriterlerdir.

Türkiye için bu hedeflere yönelik projelerin nasıl hayata geçirilebileceğine baktığımızda, böylesi bir merkezi birimin ne kadar gerekli olduğu sorusuna cevap bulmak gerekmektedir. Bugün Türkiye’de planlanan işbirliği proje stokları dikkate alındığında, kurumsal altyapının geliştirilmesi en az yasal altyapının iyileştirilmesi kadar kritik önem taşımaktadır. Türkiye’nin 2023 hedefleri Yüksek Planlama Kurulu’nca kabul edilerek bir devlet politikası olarak tescil edilmiştir. Söz konusu hedeflerin gerçekleştirilmesi için önümüzdeki 10 yıl içerisinde 500 milyar dolarlık (Erdoğan, Ulaştırma Şurası-2012) ulaştırma ve iletişim altyapı yatırımları gerçekleştirilmesi planlanmaktadır. Bu planlamalar için gerekli altyapının oluşturulması, proje yönetim mekanizmalarının geliştirilmesi, yabancı yatırımcının daha fazla yatırım için Türkiye’ye yönelmesi ve en önemlisi Kamu Özel Sektör Ortaklığı projelerinin bilinirliğinin artması için bir dizi bütüncül çalışmaya ihtiyaç duyulmaktadır.

4.1. Türkiye İçin Kamu Özel Sektör Ortaklığı Modelinin Etkinlik Ölçümüne Yönelik Bir Araştırma

Türkiye’nin söz konusu model ile başarılı projeler geliştirmesi için önemli bazı adımların atılması gerekmektedir. Burada en önemli husus, hacimleri ve sayıları artan altyapı yatırımlarının yönetim organizasyonunun da etkin bir şekilde yürütülebilmesidir. Bu kapsamda, Kamu Özel Sektör Ortaklığı projelerini yönetecek bir merkezi biriminin kurulması ihtiyaç listesinin en birinci maddesini oluşturmaktadır.

Söz konusu ihtiyaçlar özellikle Kamu Özel Sektör Ortaklığı projeleriyle sorumlu bürokratlar, iş adamları, sivil toplum kuruluşları tarafından dile getirilmektedir. Bu çerçevede, gerek ilgili bürokratların görüşlerini dinlemek, gerekse yönetim modeli geliştirmeye konusunda etkili bir ihtiyaç analizini ortaya koymak adına, Ekonomi Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Özelleştirme İdaresi, Devlet Hava Meydanları İşletmesi, İstanbul Büyükşehir Belediyesi ve PPP Platformundan toplam 53 yetkili kişiyle yüzyüze ve telefonla görüşmeler gerçekleştirilmiştir.

Yüzyüze görüşmelerde ve/veya e-posta yoluyla toplanan anketlerde, görüşülen kişilere 14 başlıkta soru yöneltilmiş, bu sorulara “etkili değil”, “etkili” ve “çok etkili” maddelerini seçerek değer yargılarını dile getirmeleri istenmiştir.

Yapılan görüşmelerin hemen hepsinde dile getirilen husus, Kamu Özel Sektör Ortaklığı modelinin yönetiminin zorluğu olmuştur. Türkiye için bu alanda gelecekte birçok uygulama ile karşılaşılması beklenmektedir. Kamu Özel Ortaklığı modeli proje stokları yüzlerce sayı ile ifade edilen Türkiye için alternatif bir kaynak geliştirme imkanı olarak da düşünülmektedir. Ancak bu alternatifini iyi yönetilmemesi durumunda kamu bütçesi açısından onarılamaz sorunlarla karşılaşılma riski de sıklıkla dile getirilmektedir.

Ankette yer alan soru gruplarındaki 14 başlık şu şekilde toparlanmıştır:

1. Kamu Özel Sektör Ortaklığı (Public Private Partnership (PPP)) projeleri geleneksel yöntemle gerçekleştirilen ihale yöntemleri karşılaştırıldığında etkinlik verimlilik açısından daha mı etkilidir?
2. Kamu adına altyapı yatırımlarında özel sektörün katılımına ihtiyacın etkinliği nasıldır?
3. Kamu Özel Sektör Ortaklığı projelerinde kamu adına riskin paylaşılması söz konusu mudur?
4. Kamu Özel Sektör Ortaklığı projelerinde özel sektör açısından kamudan garanti alma mekanizması etkili midir?

5. Kamu Özel Sektör Ortaklığı projelerinde kamu için zaman ve maliyet açısından bir avantaj söz konusu mudur?
6. Türkiye'deki Kamu Özel Sektör Ortaklığı projelerini düşündüğünüzde bu projelerin ihale süreçlerinin yeterli bir zaman sunduğunu düşünüyor musunuz?
7. Kamu Özel Sektör Ortaklığı projeleri için hem kamu hem özel sektör açısından rekabetçi bir piyasa söz konusu mudur? (Kamu ve Özel Sektör İçin Ayrı Ayrı)
8. Kamu Özel Sektör Ortaklığı projelerinin gelişimi için Türkiye'de bir kamu desteği söz konusu mudur?
9. Kamu Özel Sektör Ortaklığı projelerinde özel sektör üstlendiği projelere gerçekten teknolojik katkı sağlıyor mu, yahut hizmetin sunumuna yenilikçi bir yan ekleyebiliyor mu?
10. Kamu Özel Sektör Ortaklığı projeleri projelere yeni gelir kaynakları oluşturabiliyor mu ve bu gelir kaynakları klasik kredi borçlanmalarına göre avantaj sağlıyor mu?
11. Kamu Özel Sektör Ortaklığı projeleri maliyet etkinliği açısından uzun soluklu bir yaşam döngüsü fırsatı sunuyor mu?
12. Türkiye açısından kurumsal bir hazırlığa ihtiyaç var mı, merkezi bir birimi kurulmalı mı?
13. Kamu Özel Sektör Ortaklığı projelerinin geleceğini Türkiye için nasıl görüyorsunuz?
14. Bugüne kadar Türkiye'de yapılan çalışmaları hem mevzuat hem de yönetim ve organizasyon açısından yeterli buluyor musunuz?

Görüşmelerde yarı yapılandırılmış soru teknikleri metodu kullanılmış, daha çok ucu açık olacak sorular seçilerek Türkiye'de işbirliği projelerinin durumu ve geleceği tartışılmıştır. Görüşülen kişilerin hemen hepsine, bu büyük projelerin daha iyi nasıl yönetilebileceğine ilişkin de sorular yöneltilmiş ve görüşme notları özetlenmiştir.

4.1.1. Yüz yüze Görüşme Sonuçlarının Değerlendirilmesi

Görüşmelerde en dikkat çekici olan sonuç genellikle bürokratların Kamu Özel Sektör İşbirliği modeline olan inançları olmuştur. Ancak, hemen her kurum temsilcisinin bu inançlarının yanı sıra, Türkiye için tam anlamıyla bir Kamu Özel

Sektör Ortaklığı modelinin kabul görmesinin zor bir süreç olacağını vurgulaması da ayrıca önem arz eden bir diğer sonuç olmuştur.

Görüşmelerin gerçekleştirildiği kurumlar Türkiye’de Kamu Özel Sektör Ortaklığı projeleri ile ilgili kurumlar olarak tespit edilmiş ve hemen hemen bütün ilgili kurumlardan yetkili bir ya da iki kişiyle görüşülmüştür. Yapılan değerlendirmelerden alınan bir diğer önemli sonuç ise her kurumun kendi içinde görev dağılımı ve sorumluluğu verdiği bir Kamu Özel Sektör Ortaklığı birimi, başkanlığı ve sair yapısı bulunması sebebiyle, her kurumun bundan sonraki süreci kendi kurumları çerçevesinde yürütülmesine olan istek ve inanç olarak gösterilebilir. Gerçekten de her kurum temsilcisi bütün bu süreci kendi bünyesinde sürdürme niyetinde olduğunu açıkça beyan etmektedir.

Yine bir başka sorun olarak bürokratların katı tutumlarının sürecin önündeki en büyük sorun olabileceği de vurgulanmıştır. Özellikle güçlü bir bürokratik sistem geleneğinden gelen Türkiye için özel sektörle aynı masada aynı şartlarda oturmanın kolay olamayacağı, eskiden kalma alışkanlıklarla, iş veren, görev veren, sorgulayan bir kamu tutumunun devam edebileceği dile getirilmiştir.

Ancak bununla beraber, kamunun Türkiye’deki özel sektöre olan güven sorunu da dikkat çekici orandadır. Gerek projelere katma değer katmaları konusunda, gerek finansmana kamudan daha ucuza erişme konusunda, gerekse projeleri istenen seviye ve kalitede bitirebilme konularında bir çekince olduğu gözlemlenmiştir. Bunun altında yatan sebebin zaman zaman şeffaflıktan uzaklaşılabilen ihale süreçleri, gerçekten projeyi tamamlama kapasitesi olmayan bazı sektör temsilcilerinin projeyi üstlenmeleri olarak görülebilir. Bu düşünce, projelerin pozitif dışsallıklarını düşündüğümüzde ortaya çıkan “politize olma riski” ile doğrudan ilişkilidir.

Yine görüşmelerde Türkiye’nin altyapı yatırımı ihtiyacı çerçevesinde Kamu Özel Sektör Ortaklığı’nın önemli hamleler yapılmasına katkı sağlayacağı, tüm kısıtlara rağmen verimlilik ve kar sağlayacağı da dile getirilmiştir. Özellikle, özel sektörün teknoloji kullanımına erişim, yeniliklere adaptasyon hızı ve gücü önemli bir avantaj olarak gösterilmiştir.

Projelerin başarısı için kamu garantisinin önemine vurgu yapılmıştır. Ancak sektörde bir rekabet sorunu olduğu, çok fazla yerli şirketin bu tip ve büyüklükteki projelere girme şansı olmadığı, bunun için daha bir hayli zamana ihtiyaç bulunduğu da çıkarılan sonuçlar arasındadır.

Özellikle Türkiye’de bir Kamu Özel Sektör Ortaklığı kanununa acilen ihtiyaç duyulduğu hemen herkesin ortak görüşü olarak dile getirilmiştir. Türkiye’deki modele ilişkin projelerin geleceği iyi hazırlanmış bir kanunun çıkartılması ile ilişkisi vurgulanmış ve elde edilen tecrübelerin bir çerçevede toparlanması gerektiği dile getirilmiştir. Bu konuda özellikle kanun aşamasında çalışmaların katılımcılık esasıyla, kamudan, özel sektörden, akademisyenlerden ve ilgili sivil toplum kuruluşlarından katılımın sağlandığı bir ortamda yapılmasının önemine değinilmiştir.

Son olarak, bütün bu görüşlerin yanı sıra, hemen herkesin ortak görüşü Türkiye’nin bir Kamu Özel Sektör Ortaklığı Birimine olan ihtiyacıdır. Bugüne kadar olumlu ve olumsuz birçok projeden alınan tecrübelerin gelecek projeler için biriktirildiği, paylaşıldığı bir birime son derece ihtiyaç olduğu açıkça görülmüştür. Gerek insan kaynağının yetiştirilmesi, gerek etkin bir koordinasyonun sağlanması, gerek verimlilik artışı gerekse sektörel deneyimlerin sektörler arasında da paylaşılması gibi olumlu sonuçlar doğuracak bu yapıya ilişkin temel görüşler şu başlıklar altında toplanmaktadır:

4.2 Merkezi Birimin Kurulmasının Avantaj ve Dezavantajları

Yapılan görüşmeler neticesinde, merkezi biriminin kurulmasının avantaj ve dezavantajlarını dile getiren görüşler olmuştur. Merkezi bir birimin, kamu altyapı yatırım politikasını belirlemesi halen kuşkuyla karşılanmaktadır. Bunun tersi olarak ise, farklı proje tecrübelerinin bir havuzda toplanmasının proje yönetim kabiliyetini artıracığı hemen hemen ortak kabullerden birisi olarak dikkat çekmektedir. Aynı şekilde, merkezi birimin, ihale süreçlerine bir standart kavuşturacağına, projeler için uygun finansmana erişimi kolaylaştıracağına ve kamu ile özel sektör arasındaki iletişimi güçlendirerek, yönetimi artıracığına inanılmaktadır.

4.2.1 Merkezi Birimin Kalifiye Elemen Yetiştirilmesine Katkısı

Merkezi ve yerel yönetimlerde proje yönetimi konusunda deneyimli personelin yetişmesine yardımcı olacak ve özel sektörle güçlü bir iletişim kuracak bir merkezin kurulmasının önemi hemen herkes tarafından vurgulanmıştır. Ayrıca, bu merkezden, standart sözleşme ve prosedürler geliştirerek uygulamalarda eşit muamelenin sağlanmasına imkân verecek, proje yönetiminde saydamlığı sağlayacak ve kamuoyunu model hakkında bilgilendirecek bir uygulama rehberi hazırlaması da beklenmektedir. Bunun yanı sıra, farklı bakanlıklarda ve yerel yönetimlerde uygulanacak projelerde olası hataların önlenmesi ve daha başarılı projelerin hayata geçirilmesi için bu konuda yetkin kapasiteler oluşturulması da beklentiler listesinin başında yer almaktadır.

4.2.2. Merkezi Birimin Bağımsız Bir Yapıya Sahip Olması

Görüşmelerde, Türkiye’de kurulacak bir merkezi birimin yapısının bağımsız ve bir kuruma bağlı olmamasının başarılı olabilmesi için önemli olduğu görüşü ağır basmaktadır. Söz konusu birimin performansının etkin personel gücü ve karar sürecindeki etkinliği tartışılmaz bir gerçektir. Türkiye’nin 1984 yılından bugüne kadar gelen özelleştirme tecrübesinin büyük önem arz ettiği görülmektedir. Bu perspektiften hareketle, Özelleştirme İdaresi’nin kurumsal altyapısı ile, insan kaynaklarının sahip olduğu bilgi birikimi son derece önemli kazanımlar olarak tespit edilmektedir. Bu sebeple, kurulacak bir işbirliği biriminde, Özelleştirme İdaresi’nin etkinliği kurumun performansına olumlu katkı sağlayacaktır.

4.2.3. Merkezi Birimin Temel Görevleri

Söz konusu merkezi birimin koordinasyon görevi üstlenmesi ve Kamu Özel Sektör Ortaklığı projelerinin tamamı için süreç yönetimini gerçekleştirmesi, kurumsal kapasitenin çok daha kısa zamanda ve hızlı bir şekilde gelişmesini sağlayacaktır. Proje stokları ve planlanan projeler baz alındığında, özellikle bu konuda tecrübeli uluslararası firmalarla işbirliği yapılması, ilgili kamu personelinin kişisel kapasitesinin gelişmesine fırsat sağlayacaktır. Bu merkezi birimin getireceği en önemli avantaj ise yerel yönetimlerin projelerine sağlayacağı katkı olacaktır. Türkiye’de İstanbul, Ankara, Konya ve Kayseri dışında hemen hemen tüm belediyelerde proje yönetme becerisi

bulunan proje takımları yer almamaktadır. Kurumsal kapasite sorunu yaşıyan yerel otoritelerin bugün için işbirliği modeli ile başarılı bir projeyi ortaya koyabilmeleri neredeyse imkansızdır. Oysa ki, hizmet sunma konusunda her geçen gün kamunun talep baskısı ile karşı karşıya kalan yerel yönetimlerin, hizmet kalitelerini artırmak, yeni yatırımları hayata geçirmek ve artan talepleri karşılamak adına, finansmana ve yeni altyapı yatırımlarına ihtiyaçları vardır. Merkezi biriminin organizasyon yapısında oluşturulacak bir yerel yönetim birimi, yerel yönetimlere proje uygulama aşamasında büyük katkı sağlayacaktır.

5. TÜRKİYE'DE KAMU ÖZEL SEKTÖR ORTAKLIĞI YEREL YÖNETİMLER UYGULAMALARI

Türkiye'de merkezi yönetimin özelleştirme ile sağladığı kamu özel sektör deneyimleri kadar, büyük hacimlere ulaşmamış olsa da, hiç de azımsanamayacak derecede, yerel yönetimlerin de Kamu Özel Sektör Ortaklığı tecrübeleri bulunmaktadır. Özelleştirme kanunu çerçevesinde gerçekleştirilen özelleştirmeler, imtiyaz adı altında hayata geçirilen projeler ve son yıllarda sıklıkla rastladığımız belediye iktisadi teşekkülleri hep bu deneyimin birer parçasını oluşturmaktadır.

Örneğin, İstanbul'da uzun yıllardır 'halk otobüsleri' adı ile ve son yıllarda mor/sarı otomobiller ile Büyükşehir Belediyesi yolcu taşıma hizmetini özel sektöre imtiyaz sözleşmeleriyle devretmiş, hatta buradan taşınan yolcu başına kar payı anlaşması sağlanmış ve halk otobüsü sahiplerine ücretler ödenmiştir. Benzer şekilde, birçok küçük ve orta ölçekli proje belediyeler tarafından özel sektörle beraber hayata geçirilmiştir.

5.1. Genel Çerçeve

Son yıllarda, AB'nin de zorlayıcı etkisiyle, atık sistemi, atık toplama ve bertaraf alanlarında belediyeler bir dizi yaptırımlarla karşı karşıya kalmıştır. Yıllarca, çöplerin toplanması işi belediyeler için hep bir sorun olmuş, toplanan çöplerin depolanması için uygun yerler bulunmaya çalışılmış, toplanan çöplerde biriken metan gazı sorununu çözmek için onlarca proje geliştirilmiştir. Hatta 90'lı yılların başında

İstanbul'da bir çöp dağının patlaması sonucu 13 vatandaş hayatını kaybetmiş ve sorunun büyüklüğü kamuoyuna taşınmıştır.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi elbette büyük projelere imza atma konusunda finans ve kredi sağlama gücüne sahip, bir yerel yönetim birimi olarak tüm ülkedeki yerel yönetimlerle karşılaştırılması açısından doğru bir örneklem olmayabilir. Ancak, bununla beraber, büyük sorumlulukların bulunduğu, 15 milyonu aşkın insanın yaşadığı bu şehirde hemen her hizmetin, sadece yerel belediye tarafından sağlanmasını beklemek de çok fazla iyimser bir yaklaşım olacaktır.

Gelecekte kamu ve özel sektör işbirliğinin son derece önemli örneklerini belediye düzeyinde görülmesi beklenmektedir. Hatta, politik istikrarın sorun teşkil etmediği bir ortam sağlandığında, İstanbul gibi büyük bir belediyenin tahvil ihracı da söz konusu olacaktır.

Büyükşehir Belediyesinin özel sektörle hayata geçirdiği bir dizi altyapı projelerini inceledikten sonra, nihai olarak yukarıda bahsi geçen çöp toplama, işleme ve ileri teknoloji kullanılarak elektrik üretilmesi projesinin bu aşamada ayrıntılı olarak ele alınmasına karar verilmiştir.

5.2. Çöp Gazından Elektrik Üretimi Projesi

İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından çöp toplama süreçlerinin kontrol ve koordinasyonu için kurulmuş bir iktisadi teşekkül olan İstanbul Çevre Yönetimi San. ve Tic. A.Ş (İSTAC) tarafından yatırımı planlanmış olan tesisleri, çalışmamızda konu olarak ele alınmıştır. 2005 ve 2006 yıllarında ilk adımları atılan bu fikir, belediyenin ilgili iştiraki tarafından olgunlaştırılmıştır. İleri teknoloji kullanımı ile çöp gazından elektrik üretim tesisleri, iştirak mühendisleri tarafından incelenmiş, özellikle bu konuda yüksek deneyime sahip Almanya'ya yönelik birçok tesis ziyareti gerçekleştirilmiştir.

Bütün bu çalışmaların akabinde, 2006 yılında söz konusu işlemlerin özel sektör katılımı ile gerçekleştirilmesi yönünde kararın ardından, ihale şartnamesi hazırlanarak, ihale sürecine başlanmıştır. Uluslararası normlara ve süreçlere uygun olarak yapılan ihale, 2007 yılının Mart ayında Ortadoğu Enerji AŞ'nin ihaleyi kazanması ile yeni bir

boyuta taşınmıştır. 30 yıl süreyle çöpten elektrik üretim imtiyazı elde eden firma, bu konuda yatırımlarına başlamıştır.

Araştırma metodu olarak, yarı yapılandırılmış sorularla ilgili paydaşlarla buluşulmuştur. Ocak- Ağustos 2014 tarihleri arasında, İSTAÇ AŞ. Yetkilileri başta olmak üzere, Ortadoğu AŞ. Genel Müdürü ile, projeden sorumlu Genel Müdür Yardımcısı ile, proje yürütme ekibinden iki mühendis ve proje sözleşmesinin oluşturulmasından sorumlu danışman ile yüz yüze görüşülmüştür.

Söz konusu mülakatlarda, sözleşme süreci, projenin detayları, şartları ve elektrik üretim sürecinin nasıl gerçekleştiği gibi bilgiler elde edilmiştir.

Şirket yetkilileri ile yapılan görüşmelerden önce, İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nde o dönem için, söz konusu yatırımdan sorumlu işletme müdürü, çevre mühendisleri ve diğer bürokratlarla ile yüz yüze görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Bu görüşmelerde, yatırımın özel sektör katılımı ile yapılması kararına giden yola ilişkin veriler elde edilmeye çalışılmıştır. Ardından bu çapta büyük bir projenin belediye tarafından nasıl ve hangi mekanizma ile yürütüldüğüne ilişkin bilgiler edinilmiştir.

Yine aynı şekilde, yarı yapılandırılmış mülakat hazırlıkları ile birlikte bu defa söz konusu işletmede görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Ortadoğu Enerji AŞ.'nin Genel Müdürü, projeden sorumlu mühendis ekibi, sözleşmelerden sorumlu hukuk birimi ve elektrik üretim aşamasından sorumlu danışman profesörlerle ayrı ayrı fikir alış verişinde bulunulmuştur.

Sürecin işletilmesine ilişkin verilerden, sözleşmede yer alan ve paylaşılmasına ticari sakınca olmayan bir takım verilere kadar bir dizi teknik bilgiye erişilmiştir. Elbette, projenin gerektirdiği ileri teknoloji, belediye ile yapılan karşılıklı gizlilik anlaşmalarından ötürü bazı bilgilerin elde edilmesi mümkün olmamıştır. Ancak, proje detayları, kapasitesi, sözleşme aşamasında neler yaşandığı ve ilk elektriğin nasıl üretildiğine ilişkin oldukça önemli verilere ulaşılmıştır.

Bu görüşmelerin ardından, Ortadoğu Enerji AŞ. mühendisleriyle birlikte çöp toplama merkezleri, bertaraf tesisi, elektrik üretim tesisi ve diğer yan birimler ziyaret

edilmiştir. İstanbul, Kemerburgaz ilçesine bağlı Odayeri’nde bulunan “Çöp Gazından Elektrik Üretim Tesisinin” ziyareti çalışmaya büyük bir katkı sağlamıştır.



Resim 4.1. Ortadoğu AŞ.’nin işlettiği Çöp Gazından Elektrik Üretim Tesisleri Haritası

Çöplerin kamyonlarla toplanıp biriktirildiği, çöp dağlarının toprakla kapatıldığı, metangazı çekmeye yarayan derinlemesine boruların yerleştirildiği, gazların manifoldlarda biriktiği ve buradan ana toplama merkezine aktarıldığı, oradan gazın elektrik üreten makinalara büyük hortumlarla aktarıldığı ve gazın makinalarda yanarak oluşturduğu ısıdan kaynaklı üretilen elektriğin yine kablolar vasıtasıyla trafolarla iletildiği ve voltajı ayarlayarak ana şebekeye aktarılan tüm süreçler tek tek yerinde incelenmiştir.

30 milyon avroya mal olan bu altyapı yatırımından üretilen ilk elektrik, bilgisayarlar tarafından 2009 yılının 31 Aralık günü kayıt edilmiştir. Elektriğin 30 yıl boyunca imtiyaz hakkını elinde bulunduran Ortadoğu Enerji AŞ., her fırsatta yatırımını genişletme planları yapmaya devam etmektedir. Hatta tesis ziyareti sırasında 22 adet olan elektrik üretim makinasına 3 makine daha ekleme çalışmalarına devam edilmekteydi.

Ortadoğu A.Ş. tarafından İstanbul Büyükşehir Belediyesi ile birlikte hayata geçirilen “Odayeri Toplama Sahası” çöp gazından projesi İstanbul Avrupa yakasındaki ilk projedir. Benzer toplama merkezi Anadolu yakasında Kömürçüoda mevkiinde hayata geçirilmiştir. Bu iyi örnekler zamanla genişleyerek yayılmakta ve Türkiye’nin

başka bölgelerinde de benzer projeler Kamu Özel Sektör Ortaklığı modeli le hayata geçirilmektedir. Aşağıdaki tablo projeye ilişkin genel verilere bir bakışta ulaşılabilmek adına verilmiştir.

Tablo 4.7. Odayeri Projesi Hakkında Genel Bilgiler

Teklifin son bulması ve proje başlangıç tarihi	<i>Mart 2007</i>
Enerji dönüşümünün başlaması	<i>Aralık 2007</i>
Kamu Özel Sektör Ortaklığı proje süresi	<i>30 yıl</i>
Temmuz 2013 itibariyle her iki sahada üretilen güç/aylık	<i>17 milyon KW</i>
30 yıllık üretimin maksimum üretime olan ortalama oranı	<i>Tahmini %79</i>
Her iki sahadaki tahmini karbon kredisi	<i>Ortalama bir milyon ton/yıl</i>
Gaz toplama kuyuları	<i>Odayeri 133, Kömürcüoda 111 kuyu, 80 cm. çap, 43 m derinlik</i>
Toplam gaz, sızıntı suyu ve basınçlı hava boruları	<i>Odayeri 50 km, Kömürcüoda 38 km</i>
Ateşleme kapasiteleri	<i>Odayeri 5000 Nm³/s Kömürcüoda 2500 Nm³/s</i>
Gaz depolama	<i>Kumaş kullanılmış plastikten yapılan iki adet balon, her biri 15.000 Nm³ kapasiteli.</i>
Tesis çevrelemesi	<i>Odayeri ve Kömürcüoda için sırasıyla 20 ve 10 gen-set kapasiteli prefabrik güç evleriyle çevrelenmiştir.</i>
Toplam yatırım maliyeti	<i>Yaklaşık 35 milyon Euro (MW başına 1.0 ilâ 1.4 milyon Euro arası)</i>
Geri ödeme periyodu	<i>Hükümetin Yenilenebilir Enerji Alım Fiyatına ve atık sahasının gaz üretimi/toplama performansına bağlı olarak değişken</i>

Odayeri projesi geride bıraktığı 5 yılı aşkın sürede önemli denecek miktarda elektrik üretmiş ve başarılı bir operasyon süreci yaşamıştır. Projenin teknik başarısının yanı sıra, bir altyapı yatırımı olarak bu yatırımın gerçekleşmesinde Kamu Özel Sektör Ortaklığı modeli tercih edilmiştir. Genel olarak Türkiye’de belediyelerin bir çok model vasıtasıyla özel sektörle proje geliştirdiğini yukarıda vurgulamıştık. Ancak bu projede

Belediye gerek altyapı sürecinin başında bulunması gerekse işletme döneminde elde edilen karın paylaşılması aşamalarında yer alması sebebiyle, uzun dönemli bir ortaklık geliştirdiği görülmektedir. Projenin teknik ve genel bilgilerinin yanı sıra, projenin hayata geçirilmesi aşamalarını, yetki ve sorumlulukların paylaşımlarını, riskin paylaşılması, gelirin paylaşılması ve projenin işletme kısmındaki görev dağılımını net olarak tespit etmek adına, yarı yapılandırılmış sorularla Ortadoğu AŞ ile yetkilileri ile görüşmeler gerçekleştirilmiştir.



Resim 4.2. Ortadoğu AŞ. Çöp Gazından Elektrik Üretim Tesisi Dışarıdan Görüntüsü

Bu görüşmelerde, şu verilerin elde edilmesi amaçlanmıştır:

- Projenin tarihçesi nasıl başlamıştır?
- Proje başlangıç evresinde karar süreçleri nasıl verildi, yatırımcının yatırım kararına giden süreci etkileyen unsurların başında neler gerekmektedir?
- Proje yönetim sistemi ve süreç şeması nasıl dizayn edilmiştir?
- Projeden beklenen hedefler nelerdir ve ne kadarına ulaşılmıştır?
- Yapım denetimi, ödeme mekanizmaları, işletim safhası ve çıktı denetimi hangi mekanizma ile gerçekleştirilmiştir?
- Projenin yürütülmesinde ana hatlar nelerdir, taraflardan süreci kimler, hangi yetkilerle nasıl yönetmiştir?
- Projede fiyatlama nasıl yapılmıştır?
- Proje finansmanı nasıl sağlanmıştır?
- Sözleşmede garanti ve kar bölüşümü metodlarından hangisi, ne ölçüde ve hangi kriterlerle uygulanmıştır

- Risk paylaşımında hangi metot benimsenmiştir?
- Projenin pozitif dışsallıkları nelerdir?
- Temiz enerji açısından ne gibi sonuçlar barındırmaktadır.

Yapılan görüşmelerde, incelemelerde ve tesis gezisinde yukarıdaki sorulara cevap alınmıştır. Bu görüşme notları, tesis hakkında alınan teknik veriler ve elde edilen diğer bulgular çerçevesinde projeye ilişkin detaylar paylaşılacaktır.

5.3. Projeye İlişkin Teknik Veriler

Ortadoğu Enerji A.Ş., 2007 yılı Mart ayında İstanbul Büyükşehir Belediyesi iştiraki olan İSTAÇ'ın düzenlediği ihaleyi kazandıktan sonra İstanbul çöp gazından enerji üretim projesini üstlenmiştir. Bu projede, Kemerburgaz civarındaki Odayeri tesisi ve İstanbul'un Şile ilçesindeki Kömürcüoda tesisi olmak üzere iki büyük atık sahası ihaleye konu olarak ele alınmaktadır.

Ortadoğu Enerji A.Ş., bu iki tesisin tasarımı, inşası ve yönetimi için alt yapı yatırımını gerçekleştirmiş, İSTAÇ A.Ş. ise proje hayata geçtikten sonra gelirin bir kısmını hasılat paylaşımı şeklinde almaya başlamıştır. İki ana sahada da 15 MegaWatt'a ulaşan elektrik enerjisi üretimi, 2008 Aralık ayında başlamıştır. Çöp alanlarının ve makine parkurunun istenilen seviyeye gelmesi ile üretilen elektriğin 25-35 MW saat kadar artırılması öngörülmektedir.

Tablo 4.8.
Proje Enerji Verimlilik Verileri

	Projede Elde Edilen Enerji Verimliliği	Tipik bir Projede Elde Edilen Enerji Verimliliği	Projenin Verimlilik Kazancı
Termal Enerji Girdisi	100,00	100,00	
Gen-Set Verimliliği	%41,60	%39,17	%2,43
Trafo Verimliliği	%98,90	%98,20	%0,70
İletim Hattı Verimliliği	%96,04	%92,08	%3,96
Elektrik Enerjisi Üretimi	39,51	35,42	
Şebekeye Tedarik Edilen Ek Enerji		(39,51 – 35,42) / 35,42 = 11,56%	

Kaynak: Gülüt, (2010), Uluslararası Yenilenebilir Enerji Konferansı, Tunus, s. 5

İstanbul Büyükşehir Belediyesi 1995 yılında, birisi Avrupa yakası birisi ise Anadolu yakasında olmak üzere, iki büyük atık tesisini faaliyete geçirmişti. Başlangıçta belediye (evsel) atıklarını kullanan bu tesisler aşağıdaki özellikleriyle düzenli atık depolama sahaları olarak tasarlanmıştır. Ancak gelişen teknoloji ve gelişmiş ülkelerdeki uygulamaların tespiti bu depolama sahalarından elektrik üretilebileceğini göstermekteydi. Bu yatırımın getirileri kadar, ek yatırım kalemleri de oluşmaktaydı. Söz konusu projenin detayları:

- Yeraltı suyunun kirlenmesini önleyici su geçirmez zemin tabakası,
- Atıklardan oluşan ve zeminde biriktirilen sızıntı suyunu akıtma ve arıtma,
- Düzenli depo yerlerinde, sıkıştırma ve toprakla örtme ile atıkların imhası,
- Atıklardan üretilen metan gazının toplanıp yakılması,
- Avrupa yakasında yer alan Odayeri atık tesisi 50 hektarlık alanda kurulmuştur ve toplam atık miktarı yıllık yaklaşık 32 milyon ton olarak gerçekleşmektedir,
- Anadolu yakasındaki Kömürcüoda atık tesisi ise 40 hektarlık alanda kurulmuştur ve toplam atık miktarı yıllık 15 milyon tondur.

- İki atık sahası da 2009 yılında maksimum kapasitelerine ulaşmış ve atık alımı bu yılda durdurulmuştur.

Teknik olarak, üstleri önce normal toprakla, ardından nebatî toprakla örtülen çöplerden, kuru ve oksijensiz ortamda organik maddeler ayrışmaya ve “çöp gazı” üretmeye başlanmıştır. Çöp gazı, yüzde 40-55 yoğunluklu CH₄ metan gazı içerir, kalan içeriği ise karbon dioksit ve az miktarda diğer gazlar oluşturmaktadır.

Çöp toplama merkezlerindeki gaz üretimi ilk bir yıl içerisinde en yüksek seviyesine ulaştıktan sonra, bölgenin yağış oranı ve ortalama sıcaklığına bağlı olarak on yılı aşkın sürede azalarak devam eder. Çöp gazının metan gazı üretme yılı ortalama 15-20 yıl gibi bir zaman dilimidir. İstanbul’daki söz konusu tesislerin, iklim ve çöp kalitesine bağlı olarak, 23 yıllık ortalama ile yüzde 79’luk bir elektrik üretimi sağlaması beklenmektedir.

Organik atıkların iyi şekilde kurutmadıkça çöp gazının oluşumunu durdurmak neredeyse imkansızdır. Çöp gazının oluşumu, oksijensiz ortamlarda bulunan *anaerobik* bakterisinin biyokimyasal ayrışması sonucunda gerçekleşmektedir. Atıklar oksijene maruz kaldığında ise *aerobik* bakterileri, sadece karbon dioksit ve eser miktarda diğer gazlardan üreterek organik maddeyi ayrıştırır. Bu yüzden iyi şekilde kurutulmadığı sürece organik atıklar metan potansiyelini korumak için oksijene maruz bırakılmamalıdır. Bu sebeple, toplanan çöp dağlarının üzeri son derece titizlikle toprak ve sonrasında nebatî topraklarla örtülür.

Ayrışma işlemi sırasında çeşitli gazlara ek olarak bir de su oluşumu gerçekleşmektedir. Bunun sonucunda, koyu renkli bir sıvı olan sızıntı suyu açığa çıkar. Sızıntı suyunun yeraltı sularıyla karışması çok zararlıdır. Bu yüzden, depodan dikkatlice toplanıp uygun bir şekilde arıtılması sağlanmalıdır ve ancak bu işlemden sonra çevreye bırakılabilmesi mümkün olmaktadır.

Metan gazının karbondioksite oranla küresel ısınma potansiyeli 21 kat daha fazladır. Bu yüzden metan gazının gereğine uygun şekilde yakıldıktan sonra atmosfere salınması çevresel açıdan çok daha iyidir. Dolayısıyla, gerektiği şekilde inşa edilip

yönetilen bir atık tesisinde metan gazı denetimli şartlar altında toplanıp yakılmak suretiyle kontrolsüz salınımı kesinlikle engellenmelidir.

Yukarıda bahsi geçen durumda açıkça görüldüğü gibi atık sahası inşası ve işletimi oldukça masraflıdır. Ciddi oranda bir altyapı harcamasına gebe bir yatırım olarak dikkat çekmektedir. Dünya genelinde birçok belediye, ya bütün bu atık ve bertaraf işlemlerini düzgün bir şekilde gerçekleştirememekte ya da bu süreç bütçelerini ciddi şekilde zorlamaktadır.

Söz konusu bu tesislerde elektrik jeneratörüne bağlı bir motora ulaşan çöp gazı önce yakılarak, hem yenilenebilir enerji olarak kullanılmakta hem de çevresel bir kazanç haline gelmektedir. 2007 yılında yukarıda sözü geçen ihale, başlangıçta elektrik üretim tesislerinin tasarımı, yapımı ve işletimini kapsayacak şekilde başlatılmıştır. Ortadoğu Enerji A.Ş tarafından kazanılan ihale ve sonrasındaki üretim süreci tam bir Kamu Özel Sektör Ortaklığı modeline uygun olarak tasarlanmış, planlanmış ve hayata geçirilmiştir.

Bu proje ile, belediye enerji üretimi haklarını özel şirkete devretmiş ve özel şirket önce yatırımı gerçekleştirmiş, ardından da sözleşmeye uygun olarak elektrik üretimine başlamıştır. Enerji ve karbonun vadeli satışlarından elde edilecek gelir konusunda taraflar 29 yıllık imtiyaz süresi için anlaşmışlar ve gelir paylaşımı metodunu benimsemişlerdir. İleride yeniden değineceğimiz karbon ihracı⁸ hususu, Türkiye'nin henüz Kyoto Protokolü'ne⁹ tam olarak imzalamaması sebebiyle, sadece emisyon azaltımı (VER) piyasasında yapılabilmektedir.

Çöp gazından enerji üretimi sisteminde atık sahasında oluşan gaz hafif vakumlama ile alınmakta, elektrik jeneratörlerine bağlanmış gaz motorlarına gönderilmeden önce işlenmekte ve elde edilen elektrik enerjisini uygun hale getirerek ulusal şebekeye aktarılmaktadır. Bu süreç, gaz toplama, gazın depolanması, enerjiye dönüştürülmesi, elektriğin şebekeye transferi ve tesisin muhafazasını içermektedir.

⁸ Karbon İhracı: Karbon dioksit ve sera etkisine neden olan diğer beş gazın salınımının ticareti

⁹ Kyoto Protokolü küresel ısınma ve iklim değişikliği konusunda mücadeleyi sağlamaya yönelik uluslararası tek çerçevedir. Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi içinde imzalanmıştır. Bu protokolü imzalayan ülkeler, karbon dioksit ve sera etkisine neden olan diğer beş gazın salınımını azaltmaya veya bunu yapamıyorlarsa salınım ticareti yoluyla haklarını arttırmaya söz vermişlerdir.



Resim 4.3. Ortadoğu AŞ. öp Gazından Elektrik Üretim Tesisinin İçeriden Görüntüsü

Bu projede, proje yönetimi ve sistem entegrasyonu, yerel kaynaklar tarafından gerçekleştirilmiştir. Böylece yerli uzmanlıktan fazlaca yararlanılmıştır. Diğer ülkelerden malzeme ithalatı minimum düzeyde tutulmuş ve projeye yerel katkı yaklaşık yüzde 50 oranında olmuştur. Proje tasarım sürecinde yüksek enerji verimliliği ve minimum toplam maliyet en çok göz önüne çıkarılan unsurlar olmuştur. Böylece projenin benzerlerine kıyasla ulusal elektrik şebekesine yüzde 11.5 daha fazla enerji sağlamıştır. Sözleşme için yönetim danışmanı çalıştırılmış, böylece satıcı tarafından değil alıcı tarafından imzalanan satın alma ve hizmet anlaşmaları oluşmuştur.

Tablo 4.9.
2010-2011-2012 yılları yıllık, 2013 ise aylık elektrik üretim verileri

Dönem	Odayeri Üretim (kWh)	Kömürcüoda Üretim (kWh)
2010	71.150.176	45.095.833
2011	74.491.349	38.285.814
2012	130.318.774	51.343.272
2013/1	16.093.505	5.852.927
Şubat	15.482.689	5.936.204
Mart	17.354.880	7.569.776
Nisan	16.077.483	7.627.432
Mayıs	16.981.411	7.891.190
Haziran	17.070.131	7.140.092
Temmuz	17.406.506	7.234.759
Ağustos	17.329.957	7.162.023

Kaynak: Ortadoğu Enerji AŞ. Resmi Veri Tutanakları

5.3.1. İSTAÇ A.Ş Sorumlulukları

Projenin yerel yönetimler tarafında yer alan ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi iştiraklerinden olan İSTAÇ A.Ş'nin sorumlulukları şunlardır:

- Çöplerin toplanacağı arsanın şirkete tahsisi, (en az 50 hektar alan)
- Çöplerin günlük olarak toplama merkezine taşınması
- Toplanan çöplerin örtülmesi (iki etaplı bir kaplama söz konusu, ilk etabında normal toprak, ikinci etabında nebatî toprak ile örtüm yapılması)
- Toplanan çöplerin gelişi güzel değil, toplanma yıllarına göre tasnifi ve bu sistemin koordinasyonu
- Gaz çekilen yerlerde uygun zaman içinde, toprakların üzerlerinin çimlendirilmesi ve rejenerasyonun gerçekleştirilmesi
- Tesisin kurulacağı yere entegre atık yönetmeliklerine uygun bir tesis kurulması
- Sözleşme süresi boyunca düzenli olarak tesise çöp sağlanması

- Sözleşmenin geçerli olduğu yıllar içinde, gerekli görülmesi durumunda ek olarak gaz toplama sahası olabilecek yerin tahsis edilmesidir.

5.3.2. Ortadoğu Enerji AŞ. Sorumlulukları

Projenin özel sektör tarafı olarak Ortadoğu Enerji A.Ş'nin üstlendiği sorumluluklar ise şu şekildedir.

- Projenin özel sektör ortağı olarak projenin tasarımı, inşaatı, işletilmesi süreçlerinin gerçekleştirilmesi,
- Proje kapsamında İSTAÇ AŞ. ile sözleşme sürecini takip edecek profesyonel bir hukuk danışmanlığı tesis etmesi,
- Projenin tüm yatırım finansman ayağının gerçekleştirilmesi,
- Projede yer alan inşaat ve teknik altyapı yatırımlarını gerçekleştirecek yabancı firmalar ile yapılacak sözleşmelerin hazırlanması,
- Söz konusu sözleşmeler çerçevesinde, alt yüklenicilerle sözleşmeleri imzalamak ve sürecin sözleşmelere dayalı olarak yürütülmesi,
- Çöp toplama bölgesinde gazın çekileceği tüm gaz dreneajlarının yerleştirilmesi,
- Tesisin gazın depolanmasından, elektriğe dönüşüp ana şebekeye verildiği ana kadar işletmesinden sorumlu olması,
- Karbon ihracı ve sertifikası sürecinin yürütülmesi,
- Yenilenebilir enerji kaynakları teşvik sürecinden yararlanmak adına ilgili başvuruların yapılması ve bu kanuna uygun olarak üretimin devamlılığını sağlaması,
- İşletmede görülen gerekli yenileme ve bakım süreçlerinin yönetilmesi,
- Elektrik satışından elde edilen karın, sözleşmede yer alan kısmını kar payı olarak belediyeye ödemesi,
- Garanti elektrik limiti düzeyinde, her durumda belediyeye alt sınırdaki ücreti ödemesi,
- Sözleşme sonunda arsanın ve işletmenin ilgili yönetim birimine teslim edilmesidir.

5.3.3. Proje Finansmanı

Proje başlangıçta proje finansmanı olarak tasarlanmış ve sözleşmede bu şekilde yer alması planlanmıştır. İSTAÇ AŞ.'nin ihale sürecinin tamamlanmasının ardında, yaklaşık 30 milyon avro olan ilk yatırım maliyetinin finansmanı için Ortadoğu Enerji AŞ. bazı senaryolar geliştirmeye başlamıştır. Öz kaynak kullanımı en maliyetli finans kaynağı olarak görüldüğü için, uzun süreli anlaşmayla garanti altına alınan bu yatırımın dış finansman bulması, proje başında çok daha kolay görülmüştür. Özellikle, Avrupa menşeli, yatırım fonları projeye yatırım konusuyla yakından ilgilenmişlerdir.

Bu aşamada, Kuzey Yatırım Bankasından (North Investment Bank) uygun maliyetli ve inşaat süresince 2 yıl süreli geri ödemesiz, kredi imkanı sağlanmıştır. Böylece toplam yatırımın yüzde 25'i kredi ile sağlanmış oluyordu.

Ancak, proje başlangıcında, yukarıda izah edildiği üzere, proje finansmanı süreci planlanmıştır. Bu süreç için bir ÖAŞ kurulacak, proje yönetimi bu şirket üzerinden yürütülecek, borçlanma bu şirket üzerinden yapılacak ve borç öz sermaye oranı özel amaçlı proje yönetim şirketi standartları olan 35'e 65 oranına kadar çıkartılabilecektir.

Projenin, 'proje finansmanı' olarak yürütülmesi için öncelikle, tesisin, gelirlerin ve hesap akış planlarının temlik yapılması gerekiyordu. Böylece, 2 yıl geri ödemesiz olan bu finansman senaryosunda, 2 yıl sonunda satılacak elektrik gelirleri temlik edilmiş olacaktı. Daha sonra Bolu ve Gaziantep belediyelerinde başarıyla uygulanan ve tamamlanabilen bu yöntem, söz konusu projede askıya alınmak durumunda kalmıştır.

Proje finansmanı süreci tıkandığında, daha önce üzerinde çalışılan fiyatlama ve finansman senaryosu devreye alınmış ve kredi kaynakları sağlanarak projeye başlanmıştır. 2 yıllık inşaat süresi zamanında tamamlanarak, 2008 yılının son ayında, tesis çalışmaya başlamış ve ilk elektrik üretimi gerçekleştirilmiştir. Bugün itibariyle yaklaşık olarak yıllık 200 milyon kilovat saat elektrik üretimi gerçekleşmekte ve ana şebekeye intikal ettirilmektedir.

Şirket ve belediye arasındaki anlaşmanın işleyişi genel çerçevesiyle şu şekilde yürütülmektedir. Projenin başında yürürlüğe giren sözleşme uyarınca, Ortadoğu A.Ş., elektrik üretim sürecinin tamamından sorumludur. Bu süreçte kaynaklanacak olan risklerin tamamı şirket tarafından üstlenilmiş durumdadır. Aylık üretilen elektrik miktarı ise belli oranlar karşılığında taraflarca paylaşılmaktadır. Ancak, sözleşmede yer alan gizlilik ilkesi sebebiyle proje ortaklarının paylarına bu çalışmada yer verilememiştir.

Aylık üretilen elektrik miktarının ana şebekeye teslim edilmesinin ardından, kanunun belirlediği ücretle üretilen elektriğin çarpılmasının ardından oluşan gelirin paylaşılması esas ile paylaşım gerçekleşmektedir. İSTAC A.Ş'nin yetkili mühendisleri her ay sonu üretilen elektrik miktarını kontrol etmekte ve aylık tahakkuk bedelleri tespit edilmektedir.

Bu tesiste üretilen elektriğin yeşil enerji olarak adlandırılması ve karbon piyasası için son derece önemli olması gelecekte üretilen elektriğin geniş bir pazar bulacağını da temel göstergesidir. Ancak, henüz Türkiye'nin Kyoto ile olan ilişkisinden dolayı sözleşmeyi imzalamamış olması, bu yeşil elektriğin, satılabileceği pazarlara girmesini engellemektedir.

5.3.4. Projede Devlet Destekleri Mekanizmaları

Devlet teşvikleri kapsamında, yenilenebilir enerji kaynaklarından üretilen elektrik teşvik edilmektedir. 2005 yılında çıkartılan sayı ve 18/5/2005 tarihli, Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Elektrik Enerjisi Üretimi Amaçlı Kullanımına (YEK) ilişkin kanun çerçevesinde söz konusu proje de 10 yıllığına teşvik almaya hak kazanmıştır. Söz konusu Kanununun 1. maddesinde yer alan, “ Bu Kanunun amacı; yenilenebilir enerji kaynaklarının elektrik enerjisi üretimi amaçlı kullanımının yaygınlaştırılması, bu kaynakların güvenilir, ekonomik ve kaliteli biçimde ekonomiye kazandırılması, kaynak çeşitliliğinin artırılması, sera gazı emisyonlarının azaltılması, atıkların değerlendirilmesi, çevrenin korunması ve bu amaçların gerçekleştirilmesinde ihtiyaç duyulan imalat sektörünün geliştirilmesidir” içeriğiyle, Ortadoğu Enerji AŞ., halen devletten teşvik almaya devam etmektedir.

YEK Kanunu olarak da bilinen kanun aynı zamanda, çöp gazından enerji üretimini, alternatif üretimler içinde en fazla miktarda desteklemektedir. Metan gazının, karbondioksitten 21 kat daha fazla çevreye zarar verdiği düşünülürse bu teşvikler yerinde hamleler olarak değerlendirilebilir konumdadır.

Tablo 4.10.
I Sayılı Cetvel

(29/12/2010 tarihli ve 6094 sayılı Kanunun hükmüdür.)

Odayeri Üretim (kWh)	Kömürcüoda Üretim (kWh)
Yenilenebilir Enerji Kaynağına Dayalı Üretim Tesis Tipi	Uygulanacak Fiyatlar (ABD Doları cent/kWh)
Hidroelektrik üretim tesisi	7,3
Rüzgar Enerjisine Dayalı	7,3
Jeotermale dayalı enerji üretimi	10,3
Biyokütleyle dayalı üretim tesisi (çöp gazı dahil)	13,3
Güneş enerjisine dayalı üretim tesisi	13,3

Kaynak: YEK Kanunu, 2005

5.3.5. Gelir, Risk Paylaşımı ve Ödemeler

İstanbul Büyükşehir Belediyesi, doğal olarak çöplerin zamanında ve yeterli miktarda toplama riskini üstlenmiştir. Bu riskte özel sektörün hiçbir dahli ve katkısı bulunmamaktadır. Özel sektör ise, tüm inşaat planlama, dizayn, inşaat yapımı, elektrik üretiminin doğru yönetilmesi, elektriğin şebekeye istenilen miktarda ve zamanında vermesi gereken riskleri almaktadırlar.

Ancak, gelirlerin paylaşımında, ilginç bir metot karşımıza çıkmıştır. İstanbul Büyükşehir Belediyesi, Ortadoğu A.Ş.'ye sözleşme ile iki temel yük ve görev yüklemiştir. Bunlardan ilki taban miktarda elektrik üretim garantisidir. Bu noktada, söz konusu şirket, şartlar ne olursa olsun, taban miktar ve fiyat uygulaması ile günlük elektrik üretimi kadar geliri belediyeye aktarmak zorundadır.

İkinci değişik durum ise, gelir paylaşımı hususudur. Sabit ücretin alınmasıyla birlikte, belediye üretilen tüm elektrikten elde edilen gelirden de pay almaktadır.

Verilerin gizliliğini koruma esaslarına göre belediyenin mali kazanç oranını ve vergi oranları bu çalışmada kullanılamamıştır. Belediyenin alacağı payın tespiti ise, İSTAÇ AŞ. tarafından belirlenen uzmanların her ay sonunda tesise gelerek yaptıkları inceleme ve denetim sonucunda tespit edilen, o aya ait üretilen elektrik miktarına göre belirlenmektedir.

5.3.6. Projede Uygulama Süreci

Bir Kamu Özel Sektör Ortaklığı projesi olarak hayata geçirilen Odayeri çöp gazından elektrik üretim tesisi, planlama aşamasından, elektriğin ana şebekeye satıldığı sürece kadar tam bir ortaklık projesi olarak düşünülmüştür.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi iştiraklerinden olan İSTAÇ, Belediye adına sürecin tüm kontrol ve koordinasyonundan sorumlu kurum ya da birim olarak süreci başlatmıştır. Atıkların bertaraf ve elektrik üretimi olarak ihaleye çıkılması işinin İSTAÇ AŞ., ihale sürecinden önce bizzat kendisi yönetmiş ve ihaleyi belediye adına kamuoyuna duyurmuş, süreci takip etmiş ve görüşmeleri yine kendi bünyesinde bulundurduğu ekiplerle yürütmüştür.

İhaleyi projenin özel sektör ortağı olan Ortadoğu A.Ş.'nin kazanmasıyla birlikte bir Kamu Özel Sektör Ortaklığı projesi olan bu süreç başlamıştır. Taraflar projenin başında sözleşme aşamasına geçmeden önce, projeyi kimlerin yöneteceğini belirlemiş ve müzakere süreci bu şekilde yürütülmüştür.

İSTAÇ sözleşme sürecini yine kendi içinde barındırdığı hukukçularla yönetmiş, özel sektör ortağı hem iç bünyesinde bir hukuk birimi ihdas etmiş, hem de teknik anlamda süreç danışmanlığı ile sözleşme sürecini destekleme yoluna gitmiştir.

Projenin başında, risk ve kar paylaşım modelleri benimsenmiş ve ortaklık bu yönde tesis edilmiştir. Başlangıçta taraflar, hangi tarafın hangi konudan sorumlu olacağını tartışmış ve karar vermişlerdir.

Ana malzemelerde birçok üretim hatasına rastlanmış, tedarikçilerle problemleri çözme noktasında pek sonuç alınamamıştır. Bunun sonucunda taraflar, sözleşmenin gereklerini yapma konusunda büyük çapta anlaşmazlık içinde olmuşlardır.

Ancak, kapsamlı ve dikkatlice hazırlanmış satın alma sözleşmeleri proje başlamadan önce taslaklaştırılmış, alıcının iradesiz olarak tedarikçinin standart sözleşmesini imzalaması yerine bu proje için hazır bulunan bir sözleşme yönetim danışmanı ile müzakere edilmiştir. Bu sözleşmenin olmaması durumunda, proje sahibi tamamen çaresiz kalacak ve haklarını koruyamayacaktı. Böylelikle projenin düzgün adımlarla devam etmesi de imkânsız olacaktı. Dolayısıyla tedarikçilerin standart sözleşmeleri imzalaması bu örnekte olduğu gibi büyük sorunlar doğurabilmektedir.

Proje aşamalarının her safhasının, alıcı ve satıcı yükümlülüklerinin ve olabilecek tüm risklerin incelenmesi ve analiz edilmesi son derece önemlidir. Yükümlülük ve riskler, alıcı ve satıcıya, bu riskleri idare edebilme kapasitelerine göre dağıtılmalıdır.

Sağlanacak ürün ve hizmetler açıkça belirtilmeli, ölçülebilir performans hedefleri oluşturulmalı ve hedeflere ulaşamadığında verilecek cezalar projenin başından belirlenmelidir. Bu metot tüm alanlardaki sözleşmelerde göz önüne alınmalıdır.

Satın alma sözleşmesinde “Garanti Sonrası Tamir Süresi” için tedarikçi tarafından konulan ve yasal olarak bağlayıcılığı bulunan bir teklifin bulunmasına dikkat edilmeli.

Satın alma sözleşmesinde, kalıcı ve geçici (kullanılan) bakım yedekleri için tedarikçi tarafından konulan ve yasal olarak bağlayıcılığı bulunan bir teklif bulunmalıdır. Sözleşmeye, tüm bu yedeklerin garantili fiyat listesi ve geçici olan yedekler için garantili hizmet süresi de eklenmelidir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Kamu hizmeti kullanıcılarının taleplerinde sürekli bir artış seyri gözlemlenmektedir. İnsanların taleplerindeki bu artışlar devletlerin kamu hizmetlerini en doğru zaman, kalite ve fiyat ile sunmak adına yeni bir takım yollara başvurmasını zorunlu kılmış ve devletler yeni model hizmet gördürme modelleri geliştirmeye eskisinden daha fazla özen gösterir olmuşlardır.

Bu kapsamda, özelleştirme kavramı değişen koşullar ve şartlar altında bir takım değişikliklere uğramak zorunda kalmıştır. Son yirmi yılda, kamu ile özel sektörün birlikte hizmet sunması anlamına gelen Kamu Özel Sektör Ortaklığı kavramı kendisine hem literatürde hem de uygulamada önemli bir yer bulmuştur.

Ancak, kavramın bu hızlı gelişimi, Kamu Özel Sektör Ortaklığı modeline ilişkin bazı eleştirilerin de aynı hızda artmasına sebep olmuştur. Bu eleştiriler, genellikle özel sektörün kamu hizmetlerini gerçekleştirirken ortaya koyduğu bazı kötü performanslar sonucu ortaya çıkmıştır.

Kamu Özel Sektör Ortaklığı modeli projeleri her geçen gün yeni bir ülkede uygulamaya konulmakta, yahut sayıları artmaktadır. Bu durum, ideolojik bir yaklaşımın ötesinde, kimi ülkelerde zorunluluk, kimi ülkelerde tercih ve kimi ülkelerde tecrübeye dayalı olarak projelere yönelinmesinden kaynaklanmaktadır.

Bu noktada, gerek özelleştirmelerde yaşanan başarısız örnekler, değerinden daha ucuza özelleştirildiği düşünülen kamu malları ya da hizmetleri, gerekse kamu tarafından işletilen iktisadi işletmelerin gösterdiği kötü performans, kamu ve özel sektörün yeni bir modelde iş yapma kültürü geliştirmesini bir anlamda zorunlu kılmıştır.

Ancak bu gereksinimler hemen her ülkede farklı şekil ve alanlarda cereyan etmiştir. Örneğin, gelişmiş ülkeler sunulan kamu hizmetlerinin kalitesini artırmak için ortaklık modeline başvururken, gelişmekte olan ülkelerde, temel altyapı hizmetlerinin gerçekleştirilmesi model tercih edilmiştir.

Çoğunlukla Orta ve Sahra altı Afrika denen bölgede bulunan az gelişmiş ülkelerde ise, model temel sosyal altyapı gereksinimlerini hayata geçirmek amacıyla tercih edilmiştir.

Bu farklı gereksinimler bir yandan modeli yaygınlaştırırken, bir yandan da uygulamalarında çok farklı parametrelerin doğmasına neden olmuşlardır. Modelin kullanım şekli kadar, planlaması ve hayata geçirilmesi de hemen her ülkede farklılık göstermiştir. Zira, kurumsal altyapılar, özel sektörün kamu ile iş yapma kültürüne ne kadar sahip olduğu, ya da olmadığı, siyasi platformların istikrarı, hizmetin karakteristiği ve uygulama aşamasında bürokrasi ve özel sektör taraflarınca iş yapma kültürü gibi bir dizi farklı dinamik modelin uygulamasını etkilediği gibi, sonuçlarına ilişkin de farklı değerlendirmelerin ortaya çıkmasını sağlamıştır.

Güçlü bürokratik devlet anlayışına sahip ülkelerde, çoğu zaman yetkilerin devredilmesinde sorunlar baş göstermiş, özel sektöre ortak, ya da işbirliği kuruluşu gibi bakılmamış, aksine devletin eski model usullerle iş yaptırdığı bir taşeron gibi algılanmaları sonucu baş göstermiştir. Oysa Kamu Özel Sektör Ortaklığı modelinin temel dayanağı, “işbirliği” anlayışı olmalıdır. Bu anlayış, güçlü bürokratik anlayışın egemen olduğu ülkelerde çok kolay kırılmamıştır.

Öte yandan, güçlü özel sektörün var olduğu gelişmiş ülkelerde ise, özel sektör sahip olduğu finansal güç ve proje uygulama kabiliyetlerini, sözleşme veya müzakere aşamasında bir avantaj olarak kullanmışlardır.

Özellikle, finans yönetimi, finans kullanma, büyük projeleri hayata geçirme gibi kabiliyetleri kamu çalışanlarından daha fazla olan özel sektörün bu işbirliği sürecinde çok da başarılı bir performans gösterdiğini dile getirmek pek de mümkün olamamıştır.

Kamu, ortaklık modeline başvururken özel sektörün sahip olduğu proje kültürüne, iş tecrübesine, toplam kalite anlayışına, verimlilik ve etkinlik geliştirme gücüne ama hepsinden daha fazla finans oluşturma ve finansa ulaşma gücüne de başvurmaktadır. Bu özellikler, özel sektörün sahip olduğu yetkinliklerin kamu

hizmetlerinin sunumuna yansıtılması anlamına gelmektedir ki, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde bugün için kamu yönetimlerinin en büyük ihtiyaçları bu alandadır.

İnsanların artan talepleri kamu yöneticileri üzerinde siyasi bir baskı olarak seçim dönemleri yaklaştıkça daha fazla artmaktadır. Yerel yöneticiler özellikle bu baskıyı her geçen gün daha fazla hissetmekte ve her seçim döneminde, insanların beklentilerine yönelik projeler geliştirerek ortaya koymaktadırlar. Ancak, olağan gelirlerinin tüm bu beklentileri karşılaması da çok kolay değildir. Zira, kamu kaynakları taleplerin artışı kadar geometrik bir artış gösterememekte, doğrudan gelir kaynağı olarak vergilerde yapılacak artışlar da dolaylı bir şekilde insanlar tarafından seçim süreçlerine yansıtılacakları için, kamu yöneticileri keskin ve ince bir denge noktasında kendilerini bulmaktadırlar.

Kamu Özel Sektör Ortaklığı modelinin, son derece iyi bir planlama ve değerlendirme ile başvurulması gereken model olarak görülmesi gerekmektedir. Bu şekilde kapsamlı, karmaşık ve uzun süreli olarak planlanmayan model örneklerinin başarısızlıkla sonuçlandıkları birçok ülkede ve projede görülmüştür. Bu sebeple, Kamu Özel Sektör Ortaklığı modelinin tek başına çözüm gibi algılandığı bir durum kesinlikle doğru olmayacaktır. Aksine, bu model bir sorunun çözümü için başvuru, zorlu bir sürecin seçimidir. Bu zorlu sürece tarafların çok iyi hazırlanması, kendilerini planlamaları gerekmektedir.

Ancak, değişen koşullarda da kamu hizmetlerinin etkinliğini, kalitesini ve farklılığını ortaya koymak için de önemli bir seçenek olduğu vurgulanmıştır. Özellikle, yerel düzeyde artan taleplere kısa zamanda karşılık vermek ve yeni projeler geliştirmek için iyi kurgulanmış bir sistemle modelin tercih edilmesinin büyük yararları olacaktır.

Modele ilişkin diğer bir eleştiri ise, bazı kesimlerce devletin gücünü kaybetmesi, liberalleşme sürecinin geliştirilmesi olarak algılanırken, diğer bir kesim tarafından da kamunun daha fazla iktisadi hayata müdahalesi olarak değerlendirilmektedir. Kısacası, özel sektörün, kamunun asli görevleri olan, devletin savunması, adaleti ve yönetimi gibi konuların dışında her ne olursa kamu ile hareket etmesi bir liberalleşme olarak algılanabilir. Öte taraftan, enerji üretimi, atık bertaraf

sistemlerinin geliştirilmesi, toplu taşıma sisteminin iletilmesi veya Ar-Ge, teknoloji geliştirme gibi bir dizi hizmette kamunun pozisyonunu ve gücünü artırması da devletin ekonomide daha fazla müdahil olması anlamlarını doğurmaktadır.

Birçok ülkede iyi işletilen kamu işletmelerinin örnekleri de görülmektedir. Hemen hemen hepsinde ortak özellik, iyi performans için yönetime ve emeğe teşvik sağlanması olarak gözlemlenmektedir. Bu başarılı örneklerin bir kısmında da, kamu hizmeti gereksinimleri dışında da faaliyet göstermeleri, iktisadi hayata bir şekilde müdahil olmaları olarak görülebilir.

Ama gerçek şu ki özel sektör ve kamu sektörü farklı iki taraftır. Modelin savunucuları, ne kamu sektörü karşıtı ne de açıkça özel sektör yanlısıdır. Kamu ve özel sektör aktörlerinin, birlikte çalışabilmesi herkes için büyük bir yarar sağlayabilir. Ancak konu yarar ya da zarar veya etkinlik ya da verimlilik kadar basit bir referans üzerinden ölçülemeyecek kadar karmaşık bir yapıya sahiptir.

Ortaklığa giden bu adımlar elbette söylendiği gibi ya da planlandığı gibi kolay atılamamaktadır. Bir yandan bakıldığında bu model çok teknik ve amacı gerçekten kamu hizmetlerinin kalitesinin artırılmasına katkı sağlayan bir araç gibi görülmektedir. Ancak, öte yandan derinlemesine incelendiğinde bu büyük hedefler ve amaçlar doğrultusunda ortaya konan bu önemli inisiyatifin çok küçük bir takım detaylarda “sınıfta kaldığını” ya da başka bir deyişle, model projelerin yürürlüğe girmesiyle birlikte “politize olma sorununa” mağlup olmaktadır. Gerçekten de bütün bu çalışmanın yürütüldüğü süreç içerisinde karşılaşılan en büyük çıktı bu önemli sonuca ulaşılmış olmaktadır.

Bir çok defa belirtildiği gibi, modelin hedefleri ve modelin teknik yapısı bu projelerin belli bir “matematikselse kurgunun” üzerine oturtulmasını gerekli kılmaktadır. Ancak, modelin uygulama safhasındaki detaylar ise aksine modelin başarısını, çok karmaşık bir ilişki sürecine bağlı kılmaktadır.

Projelerin ihale süreçlerinin hazırlığı, yönetimi ve duyurulması aşamasından, firmaların tespiti, sözleşme detaylarının birebir görüşmelerde belirlenmesi süreçlerine kadar genel bir perspektiften modeli değerlendirdiğimizde, kamunun üstlendiği roller,

özel sektörün üstlendiği roller, garanti şartlarının lehe-aleyhe nasıl ve hangi şartlarda tespit edildiği, finansal analizlerin kalitesi gibi bir dizi gri alanla karşılaşmaktadır. Modele yönelik olarak gelebilecek en büyük eleştiri belki de tam bu noktada önemli bir sonuca ulaşmaktadır: Kamu Özel Sektör Ortaklığı projelerinin politize olması sorunu.

Zira, projelerin planlanması ve hayata geçirilmesinden sorumlu karar alıcılar bu projelere yeşil ışık yakarken kendi ideolojilerine yakın ya da kendi taraftarları arasından üstlenicilere daha sıcak bakmaktadırlar. Onca ülkede, onca gerçekleşmiş projenin incelenmesinden sonra tespit edilen son derece önemli husus, projelerin yapısı kadar bu projeleri üstlenenlerin ve projenin gelir kalemlerinin de önemli olduğunu göstermiştir. Ancak ne var ki, altyapı yatırımlarının hızlanması, sürdürülebilir büyümeye katkısı, kamu hizmetlerinin daha güncel ve son teknolojilerle sunulabilmesi gibi sonuçlar doğurabilecek bu ortaklık modeli, yukarıda bahsedilen “zayıf yönleri” tarafından asıl amaç ve hedeflerine ulaşmada ya çok zorlanmakta ya da istenen seviyede başarılı olamamaktadır. Fakat, projelerin hacimlerinin büyüklüğü, bütçelerinin devasa olması, sağladığı pozitif dışsallıkların fazlalığı, seçmene birer bir dokunuşu gibi önemli parametreler projeleri teknik olmaktan çıkartıp ekonomi politik tabanlı bir zemine oturmasını zorunlu kılmaktadır. Bu zemin ise, projeden beklentilerin göreceli olarak gerçekleştiği ve uygulama aşamasında sorunlarla karşılaşma oranının fazla olduğu bir platform haline gelmektedir.

Kamu Özel Sektör Ortaklığı projeleri Türkiye için son yıllarda önemli ölçüde gündemi meşgul etmektedir. Son yedi yıl içinde kamunun büyük hacimli yatırımları için önemli bir alternatif finansman olarak değerlendirilmiştir.

Bu durumun çok ötesinde, Türkiye’de henüz modelin iyi anlaşılammış olması, ihale süreçlerinin karmaşıklığı ve en önemlisi bürokratin katı tutumu projelerin hızının önündeki engeller olarak görülmektedir. Bu tip projelerin yönetilmesi ve koordine edilmesi için, son derece deneyimli bir insan kaynağı yönetimine ihtiyaç duyulmaktadır. Türkiye’nin özelleştirme serüvenine baktığımızda, söz konusu ihtiyacın kolaylıkla karşılanabileceği net olarak görülmektedir.

Türkiye gerek özelleştirmeler konusunda, gerekse kamu iktisadi teşekküllerinin performansları konularında deneyimli ülkeler içinde yer almaktadır. Uzun yıllardır Türkiye’de yerel yönetimlerin kendi çabalarıyla özel sektöre bazı hizmetleri gördürdüğü, yap-işlet-devret modelinin birçok alanda uygulandığı ya da uygulatıldığı birçok örnek konu ile karşılaşmak mümkündür. İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından uygulanan özel halk otobüsleri, Anadolu ve Avrupa yakasında yolcu taşıyan deniz motorları modeli uzun yıllardır bu yönetmelerle yürütülen hizmetlerdir.

Dördüncü bölümde ele alınan çöp gazından elektrik üretim projesi ise bu işbirliği ve ortaklıkların uzun süreli sözleşmeye dayandırıldığı ve kurumsal bir yapıya kavuşturulmuş bir ortaklık modeli olarak dikkat çekicidir. Projenin başarısı, benzer yatırımların yolunu açmış, aynı model ile İstanbul Anadolu yakasında, Bolu’da, Gaziantep’te projelerin yapılmasını sağlamıştır. Ancak, özellikle İstanbul özelinde bir değerlendirme yapılacak olursa, İstanbul’da kamu hizmetlerine talep büyük bir hızla artmakta, su, kanalizasyon ve özellikle taşıma gibi hizmetlere ulaşım da sorunlar yaşanmaktadır. Bu sorunların aşılması için durmaksızın bir yatırıma ihtiyaç vardır. Böyle bir yatırım planlaması sistematik olarak kamunun tek başına karşılayabileceği bir durum değildir. Oysa bugün İstanbul’da yeni yollara, yeni metro hatlarına ve yeni metrobüs hatlarına ihtiyaç vardır.

Bu yatırımların halkın taleplerine cevap vermesi için Kamu Özel Sektör Ortaklığı modelinin tüm esneklikleri değerlendirilerek, yeni modeller geliştirilmeli ve finansal sıkıntılar sebebiyle yatırımı gerçekleştirilemeyen projelerin özel sektör katılımı ile yapılabilmesi sağlanmalıdır.

Özellikle İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından gerçekleştirilmiş olan Çöp Gazından Elektrik Üretim Projesi, bir yerel yönetim tarafından uzun süreli bir sözleşme çerçevesinde özel sektörle ortaklık kurularak yürütülmesi açısından son derece önemli bir örnek teşkil etmektedir. Projenin kendisine has özelliklerinin yanı sıra, belediye gibi bürokratik geleneği eskiye dayanan ve son derece güçlü olan bu yapıda böyle bir örnek çıkması anlamlı bir gelişmedir.

Elektriğin üretilmesi ve şebekeye satılması sürecine kadar bir dizi ortak çalışmayı gerektiren bu proje, sonuçları itibariyle de başarısını kanıtlamıştır. Ulaşım, altyapı gibi diğer yatırımlarla kıyaslandığında 30 milyon avroluk bütçesiyle çok büyük bir proje olmasa da, kazandırdıkları ve çıkartılan dersler açısından, İstanbul Büyükşehir Belediyesi açısından önemli bir proje olarak kayda geçmiştir.

Projelerin yukarıda sıraladığımız eleştirilere maruz kalmaması, başarısının küçük detaylarda kaybedilmesini engellemek için en önemli araç şeffaflık ve açık bir denetim modelinin geliştirilmesi olacaktır. Gelecek dönemde, hem merkezi hem de yerel yönetimlerin, vatandaşına daha iyi hizmet getirebilmek adına özel sektör katılımına ilişkin önemli adımlar atması beklenmektedir. Bu adımların atılması için, kamunun özel sektöre bakış açısının radikal bir değişim geçirmesi, özel sektörün de kendisini bir üstlenici gibi değil, kamu hizmeti sunan bir “ortak” gibi görmesi gerekmektedir. Bununla beraber projelerin sayısı arttıkça hem yönetiminin zorlaşacağı ama aynı zamanda büyük bir hızla tecrübe birikimi yapılacağına dikkat edilmelidir. Hem bu tecrübenin bir havuzda toplanması, büyük bir çabuklukla insan kaynağının bugünkü durumundan daha etkin bir şekilde yetiştirilmesi hem de proje yönetim kabiliyetinin gelişmesi için “Merkezi bir Kamu Özel Sektör Ortaklığı” birimi kurulması önemli bir girişim olacaktır. Tüm bu parçaların birleşmesi, Türkiye’nin Kamu Özel Sektör Ortaklığı alanında dünya genelinde söz sahibi olması, bilgi birikimini transfer etmesi, bu tecrübesiyle yurtdışında önemli projelere yerel şirketlerini ihraç etmesi yolunda katkı sağlayacaktır. Bu hedefi güçlendirecek Kamu Özel Sektör Ortaklığı konulu uluslararası eğitimler, uluslararası seminer, sempozyum, kongre ve benzeri faaliyetlerin gerçekleştirilmesi büyük önem taşımaktadır. Bu doğrultuda, elbette Türkiye’nin konu ile ilgili tüm altyapısını hazırlaması, yatırımların hukuk ile paralel gittiği gerçeğini göz ardı etmeden, acilen bir “Kamu Özel Sektör Ortaklığı Kanunu” hazırlaması ve çıkarması, proje deneyimlerinin paylaşılarak zenginleşmesi için kurulacak bir merkezi yönetim birimi en öncelikli adımlar olarak tespit edilmiştir.

KAYNAKÇA

Tek Yazarlı Kitap

Addis, B. (2001), Sustainable Construction procurement: A guide to delivering environmentally responsible projects”, p.34, CIRIA C571, London

Aspin R., (2009), Public-private partnerships and effective risk management for local government, p. 11, London

Attfield, A., (2004) Improving Health; Growth and Sustaining Prosperity outline regeneration and sustainability strategy, p. 17, Report to Trust Executive Team, Barts and the London NHS Trust

Cumurcu B., (2008), Sermaye Piyasası Kurumları Ve Araçlarının Kullanımı Yoluyla Kamu Altyapı Yatırımlarının Finansmanı s. 36, GYODER

Darcy M., (2009), “Institutional Models for Co-ordinating and Supporting Concessions / PPPs”, p. 56, OECD

Grimsey, K. (2004), The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Private Finance, p. 92, Edward Elgar, Cheltenham

Emek, U., (2010), Altyapıda Kamu Özel İşbirlikleri, İktisadi Araştırmalar Vakfı, s. 23, İstanbul

Hegedüs J. (2010), Financing Local Public Services, p. 52-56, Freidrich Ebert Stiftung, Germany

Kamath K., (2010), Achieving Global Competitiveness and Local Poverty Reduction?, p. 23-29, Unpublished PhD thesis, State University of New Jersey

Keşli. A., (2012) “PPP Projelerinin Hukuki Rejimi”, s. 67, Group Law Yayınları, İstanbul

Kingdon, J. (1984), “Agendas, Alternatives and Public Policies”, p. 114, Little & Brown Co. , Boston

Lux, M, (2003) ,State and Local Government: How to Improve the Partnership, in: M. Lux (edited): Housing Policy: An End Or A New Beginning? p. 44, Budapest: LGI Books, Open Society Institute

Robson, C. (2002), Flexible Designs. Real World Research, p. 67-75, TJ International Ltd ed. Cornwall

Raphael V., (2007), Public-Private Partnerships: Can the United States learn from the French experience to address its highway funding needs?, p. 13, MALD dissertation, USA

Riess, A. (2005), Is the PPP Model Applicable Across Sectors?, Economic and Financial Studies, p. 4-5, EIB Luxembourg

Savigny, D. (2004), Network pathways linking academia to international health policy influence”, p. 67, Antwerp, Belgium

Terraillon A., (2007), Public Private Partnerships: Financing Aspects of PPPs”, p. 25, European Investment Bank

Teker. D., (2010), Sağlık Sektöründe Proje Finansman Modelleri: Türkiye İçin Bir Model Önerisi ve Bir Hastane Projesinin Fizibilite Analizi, s. 9-12, İstanbul

Tokgöz H., (2006), Kamu Altyapı Yatırımlarında Alternatif Yaklaşımlar, s. 31, Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara

Uzunkaya M., (2008), Kamu-Özel İşbirliği Türkiye Tecrübesi, s. 56, Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara

Valentine J., (2008), Private Partnerships in Infrastructure: Best-Practices from the International Experience and Applications for Thailand Intern, p. 11, NESDB

Wall A. (2013), Public Private Partnership in the USA, p. 89, Rothledge, DC

Walt, G. (1984), Health Policy. An Introduction to Process and Power, p. 101, London

İki Yazarlı Kitap

Buse, K., Mays, N. & Walt, G. (2005), Making Health Policy, p. 56, Berkshire

Dailami, Mansoor, and Leipziger D,(1997), Infrastructure project finance and capital flows: A new perspective, p. 17, World Development, Jul. 98, Issue 7

Dewulf G., Blanken A., Bult-Spiering M. (2012), Strategic Issues in Public-Private Partnerships, p. 141, Wilwy Blackwell

Dutz M, Harris C., Dhingra I, Shugart C, (2006), Financial and Private Sector Development, p. 98, No: 311

- Freeman & Mensch, (1988), *The Public Private Distinction in American Law and Life*, p. 3 Tikkun
- Florentin, Orta, Pagano, (2012), *Water Use and Water Management in post-PPP era in Argentina*, p.11, Final Report
- Gasmi, F., Noumba P., Laura R., (2006), *Political accountability and regulatory performance in infrastructure industries : An empirical analysis*, p. 22, World Bank
- Greve C., Hodge, (2013), *Rethinking of PPP*, p. 116, Rothledge, DC
- Grimsey, D., & Lewis, M.K., (2002), “Evaluating Risks of Public Private Partnerships for Public Infrastructure Projects”, *International Journal of Project Management*, 20,
- Grimsey D., Lewis K., (2004), *Public Private Partnerships: the Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance*, 9. 345, Rothledge
- Grimsey, Darrin, and Mervyn K. Lewis. (2002), *Accounting for Public Private Partnerships. Accounting Forum* 26, no. 3: 245-70.
- Grindle, M.S. & Thomas, J.W. (1991), *Policy Choices and Policy Change: The Political Economy of Reform in Developing Countries*, p. 78, Baltimore and London
- Hood, John, and Neil McGarvey, (2002), *Managing the risks of public-private partnerships in Scottish local government*, p. 35, *Policy Studies* 23, no. 1
- Iossa E and Martimort D., (2008), *The simple micro-economics of Public-private partnership*, p. 78, Working Paper No. 08/199
- Kerf M, Gray D, Irwin T, Levesque C., Taylor R, (2008), *Concessions for infrastructure A guide to their design and award*, p. 89, World Bank Technical paper no. 399
- Kubak G. – Şimşek S., (2008), *PPP/PFI Projelerinde Risk Yönetimi ve Dağılımı ile Yol Projelerinde Risk*, s,45, Sakarya Üniversitesi
- Maksin E, Tirole J., (2007), *Public-Private Partnerships and Government Spending Limit*, p.56, Osaka University
- Moszoro M., Krzyzanowska M., (2011), *Implementing PPP in Municipalities*, p. 23, Working Paper
- Oliveira C., Rui C., Marques R, (2012), *Infrastructure Public-Private Partnerships Decision, Management and Development*, p. 91, Lizbon, Springer

Trujillo, Jose A., Remy Freixas, and Robert Xavier Sheehy, (1998), Infrastructure financing with unbundled mechanisms, p. 13, Financier, v5. No.4

Tsitsifli S., Kanakoudis V. (2008), Best Practices of PPP projects in the water services sector, p. 67, MIDES

Zhou L, Smith A. (2012), Sustainability Best Practice In PPP: Case Study Of A Hospital Project In The UK, p.72, Faculty of Engineering and Environment, Northumbria University, Newcastle Upon Tyne, UK

Yazar adı Olarak Kurum

AECOM, (2007), Case Studies of Transportation Public-Private Partnerships around the World, P. 11, Final Report

EPEC, (2011), Risk Distribution and Balance Sheet Treatment, p. 24

European Investment Bank (EIB), (2010), PPPs in Europe – Before and During the Recent Financial Crisis, p. 39, Report 2010/4

European PPP Expertise Centre (EPEC),(2010), Eurostat Treatment of Public-Private Partnerships, p. 41, Bruxelles

European PPP Expertise Centre (EPEC), (2012), Market Update, Review of the European PPP Market, p.17, Bruxelles

Institute for International Cooperation (IFIC) - Japan International Cooperation Agency (JICA), (2013), Progress with Public-Private Partnership Projects in Developing Countries, p.17-19

HM Treasury (2010). National Infrastructure Plan 2010, p. 118, Cabinet Office, London

House of Commons (2011) Lessons from PFI and other projects, Forty-fourth Report of Session 2010-12 Committee of Public Account

Kalkınma Bakanlığı, (2014), “Onuncu Kalkınma Planı Kamu Özel İşbirliği İhtisas Komisyonu”, s. 67, Ankara

UNDP, (2007), “Urban Management Programme Discussion Paper Series No. 16. World Bank Urban Management Programme, p. 67, Washington, DC

Sürelî Yayınlar

Akintoye, Akintola, Cliff Hardcastle, Matthias Beck, Ezekiel Chinyio, and Darinka Asenova. 2003. Achieving best value in private finance initiative project procurement. *Construction Management and Economics* 21, no. 5: 461-70

Aschauer, D. 1989. "Is Public Expenditure Productive?" *Journal of Monetary Economics* 23, pp. 177-200.

Bain, R. 2007. *Anatomy of Construction Risk: Lessons from a Millennium of PPP Experience. Standard and Poor's*. Retrieved January 27, 2012

Baumol, W. J. (2001), "Paradox of the Services: Exploding Costs, Persistent Demand", *American Economic Review* 62: 415-26, Cheltenham:EdwardElgar

Birungi, H., Mugisha, F., Nsabagasani, X., Okuonzi, S. & Jeppsson, A. (2001) The policy on public-private mix in the Ugandan health sector: catching up with reality. *Health Policy Plan* 16

Beato, P. and A Vives. 2003. "Private Infrastructure Investment at the Sub-national Level: Challenges in Emerging Economies." P. 67, Inter-American Development Bank, Washington D.C.

Beato P., Vives A., (1996), *Private Sector Participation in Infrastructure: Risk, Fiscal, and Efficiency Issues in Public-private Arrangements for the Provision of Services*, Inter-American Development Bank, Social Programs and Sustainable Development Department, I(3), 3-14

Bousbaine, H.; Kirkham, R. J., (2004). *Whole life-cycle costing: risk and risk responses*, p.56, Blackwell Publishing. Oxford, United Kingdom.

Brealey, Cooper, Habib, (1996), "Using Project Finance to Fund Infrastructure Investments," *Journal of Applied Corporate Finance*

Buse, K. & Waxman, A. (2001), "Public-private health partnerships: a strategy for WHO". *Bulletin of the World Health Organization*

Cabrera D., Roberto P., (2000), "Project Support,-Project Finance, *Journal of Public Affairs*

Connor, J., (1994), "Private Infrastructure surges in developing countries," *The Wall Street Journal, Eastern Edition*, 10/11/94, Vol. 224, Issue 71.

Crosby, L.B. |(1997) Stakeholder analysis and political mapping - Tools for successfully implementing policy reforms. Policy Studies and Developing Nations 5

Çelen M., (2007), “Kamu Altyapı Yatırımlarına Özel Sektörün Katılımı, Legal Mali Hukuk Dergisi, Şubat 2007

Delmon j., (2010), Understanding Options for Public-Private Partnerships in Infrastructure, p. 39-46, PRWP, World Bank

Dönmez M., (Mart, 1995), Avrupa’ Yerel Kamu Hizmetinin Sağlanmasında Kamu Özel Sektör Ortaklığı Deneyimleri, s.31-45, Çağdaş Yerel Yönetimler,, Cit 4

Drapak F., (2008), “PPP International Best Practice and Regional Application Overview of Public Private Partnerships (PPPs)”, p.5, 23-25 April,Tequialpa, Honduras, World Bank Institute

Ellis, J. (2007) More than just a token gesture: NGOs and trade unions campaigning for a common cause. Development in Practice 14

Field, J.E. & Peck, E. (2003) Public-private partnerships in healthcare: the managers' perspective. Health and Social Carein the Community 11

English L., (2006), Public private Partnerships in Australia: An Overview of their Nature, Purpose, Incidence and Oversight, p. 250-262, vol. 29, University of New South Wales Law Journal

Emek U., (2009), “Türkiye’de altyapı hizmetlerinin özel sektöre gördürülmesi: Neden, ne zaman, nasıl?”, İktisat İşletme ve Finans Dergisi

Flyvbjerg B, (2002), "Underestimating Costs in Public Works Projects: Error or Lie?" Principal author: Bent Flyvbjerg; co-authors: Mette K. Skamris Holm and Søren L. Buhl. Journal of the American Planning Association , vol. 68, no. 3

Flyvbjerg, B. 2007. Policy and Planning for Large-Infrastructure Projects: Problems, Causes, Cures. Environment and Planning B. 34

Flyvbjerg, B., Bruzelius, N. and Rothengatter, W. 2003. Megaprojects and Risk: An Anatomy of Ambition. New York: Cambridge University Press

Fleming, Charles, (1997), Private sector in cash-strapped nations increasingly finances major projects, p. 45, The Wall Street Journal, Eastern Edition, Vol. 230, Issue 111

Gashawbeza W. Bekele and Randall W. Jackson, Theoretical Perspectives on Industry Clusters, RESEARCH PAPER 2006-5 , Regional Research Institute West Virginia University Morgantown, WV 26506-6825 USA

Gasmi, Farid & Nounba Um, Paul & Virto, Laura Recuero, (2011) Political accountability and regulatory performance in infrastructure industries: an empirical analysis, p. 114, IDEAS

Garvin, M. (2010). Enabling Development of the Transportation Public-Private Partnership Market in the United States. Journal of Construction Engineering and Management

Gazley B, (2008), “Beyond the Contract: The Scope and Nature of Informal Government- Nonprofit Participation Public Administration Review”; 68, Academic Research Library

Gilson, L. (2003) Trust and the development of health care as a social institution. Social Science and Medicine 56

Grimsey, D., & Lewis, M.K., (2002), “Evaluating Risks of Public Private Partnerships for Public Infrastructure Projects”, International Journal of Project Management

Hahm J., (2008), “Regulation and Institutions for PPP”, Presentation, Honduras, World Bank Institute

Hart, O. (2003), ‘Incomplete Contracts and Public Ownership: Remarks and an Application to Public –Private Partnerships’, The Economic Journal, 113(486)

Harris, C. (2003). Private Participation in Infrastructure in Developing Countries: Trends, Impacts, and Policy Lessons. World Bank Working Paper No.5. Washington DC.

Heiler T, (2002), “Public and Private Sector, Partnerships - Review of International Models and Experiences”, MAF Technical Paper No:02/09

Hood A., (2005), “The new public management in the 1980’s: variation on a theme, accounting, organisation and society”, vol. 20, no. 2/3

Kanakoudis, V., Podimata M. and Papatitis A, (2005), “PPPs in medium scale water works in the renewable sources energy sector: the Greek experience”, 6th International Conference: Sharing a common vision for our water resources, EWRA, Menton, France

- Klare C., (1982) The Public/Private Distinction in Labour Law, 130 U.Pa.L.Rev. 1358
- Kennedy F. (1982), "The Stages of Decline of Public/Private Distinction", 130 U. Pa. L. Rev. 1349
- Kim S., (2011), A new approach to measuring the effects of Infrastructure on regional economic Performance: Us states vs. metropolitan areas,
- Marin P. (2009), A Review of Experiences in Developing Countries Public-Private Partnerships for Urban Water Utilities, PPIAF, WB
- Osborne ve Gaebler, 1992, Reinventing Government Building Trust in Government 26-29 June 2007, Vienna, Austria
- Martens, J. (2007) Multisectoral Partnerships - Future Models of Multilateralism? Dialogue on Globalization and Friedrich Ebert Stiftung. No. 29, 1-78. Berlin
- Pessoa A., (2008), "PPP in Developing Countries: Prospects and Drawbacks", FEP Working Paper
- Rao N.V, (2005), "A note on the Financing of Infrastructure Projects", Journal of Business and Public Affairs
- Queiroz C, (2006), "International Experience with Highway PPPs Roads and Transport Infrastructure" Riga
- Siemiatycki, M. 2009. Academics and Auditors: Comparing Perspectives on Transportation Project Cost Overruns. Journal of Planning Education and Research
- Siemiatycki, M. 2006. Implications of Public-private Partnerships on the Development of Urban Transit Infrastructure. Journal of Planning Education and Research, 26
- Siemiatycki, M. 2010. Delivering Transportation Infrastructure Through Public-Private Partnerships: Planning Concerns. Journal of the American Planning Association 76: 43 – 58.
- Siemiatycki, M. 2009. Academics and Auditors: Comparing Perspectives on Transportation Project Cost Overruns. Journal of Planning Education and Research. 29: 142-156.
- Siemiatycki, M. 2006. Implications of Public-private Partnerships on the Development of Urban Transit Infrastructure. Journal of Planning Education and Research, 26(4), pp. 137-151.

Tsitsifli-Kanakoudis, (2008), “Best Practices of PPP projects in the water services sector”- MIBES

Uz. A. (2007), Kamu-Özel Ortaklığı/Public-Private Partnership (PPP) (Kavram Ve Hukuksal Çerçeve), Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi C. XI

Wyss, K., Whiting, D., Kilima, P., Mclarty, D.G., Mtasiwa, D., Tanner, M. & Lorenz, N. (1996), “Utilisation of Government and Private Health Services in Dar es Salaam. East African Medical Journal 73

Konferans Notları

Akçay B., (2006), Altyapı Yatırımlarının Finansmanında Kamu Sektörü, SPK 7. Arama Konferansı, Aralık 2006, Bilkent Oteli- Ankara

Ayışık M., (2006), Kamu Altyapı Yatırımlarının Sermaye Yatırımlarının Sermaye Piyasası Aracılı Yasası Aracılığıyla Finansmanı, Ankara

Erdoğan R.T, 2012, Türkiye Ulaştırma Şurası, İstanbul Kongre Merkezi, İstanbul

GFHR (2002) Global Forum for Health Research. 2003. The 10/90 Report on Health Research 2001-2002. Geneva.

Gülüt, Y., (2010), Uluslararası Yenilenebilir Konferansı, Tunus

High Level Forum (2005) Paris declaration on Aid effectiveness: Ownership, harmonization, alignment, results and mutual accountability, www. aidharmonization.org.

Kanakoudis, V., Podimata M. and Papotis A, 2005, “PPPs in medium scale water works in the renewable sources energy sector: the Greek experience”, 6th International Conference: Sharing a common vision for our water resources, EWRA, Menton, France.

Kanakoudis V., A. Papotis, A. Sanopoulos, V. Gkoutzios, J. Binder, M. Sward, S. Bielinis and A.F. Villamandos, 2006, “PPP success and suitability factors(PPP-SSF)”, OPEN DAYS 2006–European Week of Regions & Cities, International Conference & Workshops, European Commission – DG Regional Policy, Invited Speech, Brussels, Belgium.

Kanakoudis V., A. Papotis, A. Sanopoulos, and V. Gkoutzios, 2007, “Crucial parameters for PPP successful planning and implementation”, International Conference REAL CORP 007: To Plan Is Not Enough - Strategies, Plans, Concepts, Projects and their successful implementation in Urban, Regional and Real Estate Development

Meredith, S. & Ziemba, E. (2008) The new landscape of product development partnerships (PDPs). Global Forum Update on Research for Health 4

Paşaoğlu A., (2006), “Kamu Altyapı Yatırımlarının Sermaye Piyasaları Aracılığıyla Finansmanı, Uluslararası Kredi Kuruluşları Perspektifinden Kamu Altyapı Yatırımlarının Finansman Sorunları”, Sermaye Piyasası Kurulu 7. Arama Konferansı Notları

Tevfik G., (2006), “Kamu Altyapı Projelerinin Sermaye Piyasaları Aracılığıyla Finansmanı”, SPK konferansı, Ankara

Raporlar

Brocklehurst Cl., and J.G. Janssens, (2004), “Innovative Contracts, Sound Relationships: Urban Water Sector Reform in Senegal”, Water Supply and Sanitation Sector Board Discussion Paper Series, Paper no.1, World Bank.

Coates B., (2011), “PPP Entrepreneurism at the Local Level”, UN- 356/8

Dailami P., Mansoor A., Leipziger D., (1998), “Infrastructure project finance and capital flows: A new perspective,” World Development, Haziran. 98, Issue 7.

Darcy M., (2009), “Ensuring Good Quality PPP Projects”-, p. 56, OECD,

Darcy M., (2008),” Water and Waste Water Infrastructure”, 9, 21, OECD,

Frédéric Blanc-Brude, “Hugh Goldsmith and Timo Väilä, Public-Private Partnerships In Europe: An Update”, Economic and Financial Report 2007/03, European Investment Bank

ISO (2008) International Organization for Standardization - International standards for business, government and society. International Organization for Standardization, <http://www.iso.org/iso/home.htm>.2008. Geneva

Oder M., (2007), “Concessions and Public Private Partnerships”, OECD

Quiggin, J. (2004), 'Risk, PPPs and the Public Sector Comparator', Australian Accounting Review, 14(2), 51-62.